Ministerie van Financiën

Fiscale vergroening en grondslagerosie

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Datum 1 mei 2020
Status Definitief

1. Inleiding 4

2. Fiscale vergroening 5

2.1 Samenvatting 5
2.2 Inleiding fiscale vergroening 8
2.3 Wat is fiscale vergroening? 8
2.4 Afwegingskader 10
2.5 Internationale aspecten: Wat is de ruimte voor nationaal beleid? 10
2.6 Conclusies grondslagerosie 13
2.7 Fiscale vergroening per sector 15
2.8 Uniforme economie brede CO_2-heffing 40

3. Grondslagerosie milieubelastingen 43

3.1 Samenvatting 43
3.2 Inleiding 47
3.3 Analyse grondslagerosie belastingen mobiliteit 48
3.4 Hoe moet worden omgegaan met de grondslagerosie? 61
3.5 Analyse grondslagerosie belastingen energie en afval 76
3.6 Hoe moet worden omgegaan met de grondslagerosie? 83

Bijlage 1 Verslag stakeholderbijeenkomst fiscale vergroening 87

Bijlage 2 fiches fiscale vergroeningsopties 89

1. Inleiding

Nederland staat voor een grote maatschappelijke uitdaging op het gebied van klimaat en milieu. Nederland heeft zich gecommitteerd aan het klimaatakkoord van Parijs om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan twee graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk en te streven om de opwarming beperkt te houden tot anderhalve graad. In de Europese Unie is dit vertaald in de ambitie om de CO_2-uitstoot met 40% te reduceren in 2030. In het kader van de Green Deal zet de Europese Commissie in op een ambitieuzer percentage van 50% of 55%. In de Nederlandse klimaatwet is de Parijsdoelstelling vertaald naar 95% CO_2-reductie in 2050 en een tussenambitie van 49% reductie in 2030. Het Nederlandse klimaatakkoord bevat maatregelen om de CO_2-uitstoot in 2030 met 49% te reduceren. Ook de verbetering van natuur- en luchtkwaliteit vragen constante aandacht. Het beprijzen van externe milieukosten via milieubelastingen kan een goed instrument zijn om bij te dragen aan het behalen van milieuwinst. Naast het feit dat milieubelastingen als doel hebben om overheidsopbrengsten te genereren geven deze beprijzingsmaatregelen de markt een prikkel om externe milieukosten te reduceren en geven daarbij de ruimte om die reductie in te vullen waar dat het meest efficiënt is. Maar beprijzing via belastingen is zeker niet het enige instrument. Bij het overwegen van beleidsmaatregelen zal dan ook een afweging moeten worden gemaakt tussen beprijzing, normering en subsidiering. Dit rapport richt zich op mogelijke maatregelen voor verdere vergroening van het belastingstelsel. Doel van het onderzoek is het om beleidsopties te schetsen voor een volgend kabinet. Succesvol milieubeleid leidt echter ook tot erosie van grondslagen van milieubelastingen. Daarom wordt in dit rapport tevens een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de opbrengsten van de huidige milieubelastingen. Dit ook naar aanleiding van de toezegging van het Kabinet in de kabinetsappreciatie op het voorstel voor hoofdlijnen van een klimaatakkoord[1] om in het rapport bouwstenen voor verbetering van het fiscale stelsel aandacht te besteden aan de gevolgen van de klimaat en energietransitie voor de inkomsten uit milieubelastingen.

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-19, 32813, nr. 220.

2. Fiscale vergroening

2.1 Samenvatting

- Milieubelastingen leveren een bijdrage aan de benodigde opbrengsten voor de financiering van overheidsbeleid (opbrengstmotief). Milieubelastingen dragen daarnaast bij aan het beter beprijzen van externe milieukosten. Dit wordt fiscale vergroening genoemd: het beginsel "de vervuiler betaalt".
- Door externe kosten, zoals bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten van vervuiling, een prijs te geven zullen consumenten en producenten de gevolgen voor het milieu beter meewegen in hun beslissingen. Op die manier wordt marktfalen gecorrigeerd en kunnen milieubelastingen welvaartsverhogend werken (corrigerend motief).
- Naast het beprijzen van milieuvervuilend gedrag kan de fiscaliteit worden gebruikt om milieuvriendelijk gedrag te belonen. Dit wordt ook wel aangeduid als 'groene fiscale subsidies'. Dergelijke maatregelen vergen een extra kritische afweging. Immers waar beprijzing in het verlengde ligt van het hoofddoel van belastingheffing, het genereren van opbrengst, geldt voor groene fiscale subsidies juist dat ze ten koste gaan van de belastingopbrengst. Basisprincipe is dat positieve stimuleringsmaatregelen zouden moeten worden vormgegeven als subsidie aan de uitgavenkant van de begroting.
- Bij het overwegen van fiscale vergroeningsmaatregelen om milieudoelen te bereiken of externe kosten te beprijzen is het daarnaast belangrijk om een dergelijke maatregel af te zetten tegen mogelijke andere instrumenten. Naast belastingen kunnen ook met normering, emissiehandel en subsidies dergelijke doelen worden bereikt. In deze bouwsteen staat fiscaal vergroeningsbeleid centraal. Maar dat wil dus niet zeggen dat fiscale vergroening altijd de beste oplossing is voor de uitdagingen op milieugebied.
- De internationale context speelt vaak een belangrijke rol bij het overwegen van beleidsopties voor fiscale vergroening. De klimaatproblematiek is grensoverschrijdend en de markten waarin de externe milieukosten ontstaan houden vaak niet op bij de landsgrenzen. Hier is ook sprake van een politieke weging. Moet Nederland voorop lopen in het beprijzen van CO_2-uitstoot en daarbij het risico accepteren dat bedrijvigheid en uitstoot deels kan verplaatsen over de grens? Of moet Nederland bij een weglekrisico alleen gaan voor internationale maatregelen die een dergelijke weglek niet hebben?
- In verschillende sectoren worden externe kosten nog onvoldoende in de prijs tot uitdrukking gebracht. Waar bij bijvoorbeeld het energieverbruik van huishoudens en bij automobiliteit al wel sprake is van substantiële beprijzing is de beprijzing van externe kosten in een aantal andere sectoren zoals de industrie, de landbouw en bijvoorbeeld de lucht- en scheepvaart beperkter.
- In dit rapport zijn door het ministerie van Financiën in samenwerking met de ministeries van EZK, LNV, I&W en BZK verschillende opties voor verdere fiscale vergroening in kaart gebracht. De opties zijn bekeken aan de hand van de volgende aspecten: mate van verbetering van beprijzing van externe kosten, economische effecten (inclusief weglekeffecten), milieueffecten, budgettaire gevolgen, juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en administratieve lasten.
- Op basis van de weging van die aspecten zijn de maatregelen ingedeeld in categorieën:
  1. Vergroeningsmaatregelen die in de afweging aan de hand van de beoordelingscriteria worden beoordeeld als beleidsoptie voor verdere fiscale vergroening.
  2. Vergroeningsmaatregelen die de potentie hebben om te worden beoordeeld als beleidsoptie in het afwegingskader, maar waarvan de effecten, de technische uitwerking of de beoordeling of de fiscaliteit het geëigende middel is nader onderzoek of onderbouwing vergen om te komen tot een oordeel.
  3. Vergroeningsmaatregelen die zijn bekeken en in de afweging aan de hand van de beoordelingscriteria afvallen als beleidsoptie voor verdere fiscale vergroening.
- De indeling en uitwerking van de maatregelen heeft plaatsgevonden naar de huidige stand van kennis. Wanneer op een later moment meer kennis wordt opgedaan bijvoorbeeld door middel van onderzoek kan een maatregel in een andere categorie belanden.
- We hebben ons ingespannen om de weging zo objectief mogelijk te maken. In het rapport en in de fiches in bijlage 1 wordt de beoordeling van de maatregelen transparant gemaakt. Dit zodat ook de politiek zijn weging kan maken.

Categorie 1 Opties verdere fiscale vergroening
Mobiliteit
Verhogen vliegticketbelasting
Vliegbelasting per vliegtuig
Afschaffen teruggaaf BPM en vrijstelling MRB voor overheidsvoertuigen
Introduceren BPM met CO_2-grondslag voor bestelauto's van particulieren en ondernemers
MRB bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's
Afschaffen leeftijdsgrens van 12 jaar fijnstoftoeslag MRB bestelauto's
Invoering stikstoftoeslag en verhoging fijnstoftoeslag in MRB voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's
Een accijnsverhoging op fossiele brandstoffen
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Industrie
CO2-belasting industrie (lage tarifering)
CO2-belasting industrie (hoge tarifering)
Energiebelasting minder degressief
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op elektriciteit voor metallurgische processen
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor metallurgische processen
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor mineralogische processen
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Intensivering EIA (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Elektriciteitssector
-
Gebouwde omgeving
Schuif in de energiebelasting; balans aardgas en elektriciteit
Afschaffen teruggaafregeling energiebelasting non-profit
Energiebelasting minder degressief
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Intensivering EIA (van invloed op veel sectoren)
Landbouw en landgebruik
Energiebelasting minder degressief
Verhogen verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Intensivering EIA (van invloed op veel sectoren)
Overig
Verhogen afvalstoffenbelasting
Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Mobiliteit
Accijns op kerosine
BTW op vliegtickets
Invoeren CO2-component in de MRB
Verlaagd accijnstarief hernieuwbare brandstoffen
In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart
In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling zeevaart

Aanpassen onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer
Verlaging energiebelasting elektrisch varen
Variabele bijtelling auto van de zaak (geen fiche, wel box)
Wegbeprijzing (geen fiche wel box)
Industrie
Beperken WKK vrijstelling aardgas energiebelasting
Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)
Heffing luchtvervuiling industrie
Belastingdifferentiatie energiebelasting blauwe en groene waterstof
Gebouwde omgeving
-
Landbouw en landgebruik
Belasting op kunstmest
Belasting op gewasbeschermingsmiddelen
Beperken WKK vrijstelling aardgas energiebelasting
Belasting op vlees (bouwsteen preventie)
Belastingen op dieren, slachten en vlees (bouwsteen preventie)
Overig
Grondwater sterker belasten in de leidingwaterbelasting
Categorie 3 Negatief oordeel
Mobiliteit
Afschaffen youngtimerregeling bijtelling auto van de zaak
Btw en spoor (geen fiche wel box)
Industrie
Heffing op de lozing van restwarmte
Gebouwde omgeving
Belasting op niet duurzaam hout
Differentiatie van eigenwoningforfait naar energielabel woning
Elektriciteit
Kolenbelasting elektriciteitsopwekking
Verhogen minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking
Landbouw
-
Overig
Belasting op vuurwerk

2.2 Inleiding fiscale vergroening

De taakopdracht voor het onderdeel fiscale vergroening in de bouwsteen "grondslagerosie en fiscale vergroening" is om te onderzoeken waar mogelijkheden liggen voor verdere vergroening van het belastingstelsel met als doel het schetsen van beleidsmogelijkheden voor een volgend kabinet. Het onderzoek is gedaan door een werkgroep met experts van verschillende departementen onder leiding van het ministerie van Financiën. Het rapport is een product van het ministerie van Financiën maar is wel zoveel mogelijk afgestemd in de interdepartementale werkgroep. Naast de kennis in de werkgroep is ook de kennis in de maatschappij betrokken door het organiseren van een stakeholderbijeenkomst over fiscale vergroening. Circa 30 organisaties bestaande uit onder meer bedrijvenkoepels, NGO's, wetenschappers, onderzoeks- en planbureaus, hebben hun ideeën gedeeld voor verdere fiscale vergroening van het belastingstelsel. In bijlage 1 van dit rapport is een impressie van de gewisselde ideeën en de discussie per thema te vinden. De inbreng bij de stakeholderbijeenkomst is zoveel mogelijk meegenomen in de uitwerking en beoordeling van de vergroeningsopties. In het rapport worden beleidsopties en hervormingen breed in kaart gebracht zonder politiek oordeel over de wenselijkheid.

Het hoofdstuk fiscale vergroening is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de vraag wat wordt verstaan onder fiscale vergroening. In paragraaf 2.4 wordt het afwegingskader beschreven dat is gebruikt voor het beoordelen van fiscale vergroeningsmaatregelen. In paragraaf 2.5 worden de internationale aspecten van fiscaal vergroeningsbeleid behandeld. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op de relatie tussen fiscale vergroening en de conclusies uit het hoofdstuk grondslagerosie. In paragraaf 2.7 wordt per sector ingegaan op de beleidsopties voor fiscale vergroening. In paragraaf 2.8 wordt nog specifiek ingegaan op de gedachte van een generieke CO_2-belasting voor alle sectoren.

2.3 Wat is fiscale vergroening?

Milieubelastingen leveren een bijdrage aan de benodigde opbrengsten voor de financiering van overheidsbeleid (opbrengstmotief). Milieubelastingen dragen daarnaast bij aan het beter beprijzen van externe milieukosten. Dit wordt fiscale vergroening genoemd: het beginsel "de vervuiler betaalt". Door externe kosten zoals bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten van vervuiling een prijs te geven zullen consumenten en producenten de gevolgen voor het milieu beter meewegen in hun beslissingen. Op die manier wordt marktfalen gecorrigeerd en kunnen milieubelastingen welvaartsverhogend werken (corrigerend motief). Afhankelijk van de elasticiteit van hetgeen dat wordt belast kunnen milieubelastingen een bijdrage leveren aan het bereiken van milieudoelen. Dat kan wel spanning opleveren met het opbrengstmotief. Immers wanneer wordt gereageerd op de beprijzing van vervuiling door bijvoorbeeld consumptie te verminderen of emissie te vermijden betekent dat winst voor het milieu maar zal gelijktijdig ook de gerelateerde belastingopbrengst dalen. Dit kan met name relevant zijn wanneer de opbrengst wordt gebruikt om andere belastingen te verlagen. Bij milieubelastingen is de robuustheid van de opbrengst daarmee een aandachtspunt.

Bij het overwegen van fiscale vergroeningsmaatregelen is het van belang om in beeld te hebben in welke mate de maatregel leidt tot een verbetering van de beprijzing van externe kosten. Andersom geredeneerd kan het bekijken van de mate van beprijzing van externe kosten in sectoren een idee geven van de potentie voor verdere fiscale vergroeningsopties in die sector. Of er uiteindelijk verstandige fiscale vergroeningsopties zijn in de sectoren met beperktere beprijzing hangt ook af van andere aspecten zoals bijvoorbeeld de bestaande instrumentenmix in de betreffende sector, mate van registratie van externe effecten en de internationale context. In hoofdstuk 2.7 wordt per sector geschetst wat de beleidssituatie is, in welke mate er reeds beprijzing plaatsvindt en welke opties de werkgroep in kaart heeft gebracht voor verdere vergroening.

De belangrijkste externe kosten bij fiscale vergroening zijn:

- Externe kosten van uitstoot van CO_2 en andere broeikasgasequivalenten;
- Externe kosten van luchtvervuilende uitstoot (onder meer fijnstof en stikstofoxide);
- Externe kosten natuur (onder meer stikstof, ammoniak, waterschaarste);
- Andere externe kosten mobiliteit (m.n. schade aan derden bij ongelukken, congestie).

Bij het overwegen van het beprijzen van externe kosten speelt ook de uitvoerbaarheid een rol. Theoretisch zou het welvaartsverhogend zijn om alle externaliteiten te belasten tegen de prijs van de externaliteit en bij voorkeur op de plaats waar ze ontstaan (zogenoemde Pigouviaanse heffing). Dat zou echter leiden tot een veelheid aan belastingen met grote aantallen belastingplichtigen. Daardoor zouden de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor de maatschappij zodanig hoog zijn dat de welvaartswinst van het corrigeren van marktfalen daar niet meer tegen opweegt.[2] Slimme milieubelastingen haken aan bij bestaande administratieve processen, hebben een beperkt aantal belastingplichtigen en zorgen toch voor een effectieve beprijzing van externe kosten. Doordat precieze registratie van externe kosten in veel gevallen ontbreekt is bij de meeste van de huidige milieubelastingen sprake van indirecte beprijzing van externaliteiten. Met indirect wordt bedoeld een belasting die niet direct gekoppeld is aan de daadwerkelijke externaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de energiebelasting en accijnzen, waarbij de belasting weliswaar een relatie kent met de vervuilende activiteit (elektriciteitsconsumptie of brandstofverbranding), maar waar die niet direct gekoppeld is aan de uitstoot of vervuiling. In veel gevallen komt een indirecte beprijzing aardig in de buurt van een meer directe beprijzing. Zo is de CO_2-beprijzing die volgt uit de energiebelasting op aardgas gelijk aan de beprijzing die zou volgen uit een directe belasting op de CO_2-uitstoot van de verbranding van aardgas. De CO_2-uitstoot per m3 aardgas betreft immers een vaste omrekenfactor.

In gevallen waar sprake is van een goede registratie van externe kosten, zoals bij de uitstoot van CO_2 van bedrijven die vallen onder het EU-ETS, kan met een belasting wel meer direct bij de externe kosten worden aangesloten. Voordeel van deze meer directe beprijzing kan zijn dat wanneer met de komst van bepaalde technologie uitstoot wordt voorkomen (bijvoorbeeld CCS), of wanneer bepaalde meer milieuvriendelijke brandstoffen worden geïntroduceerd (groen gas of groene waterstof) dat automatisch leidt tot een lagere belasting.

Naast het beprijzen van milieuvervuilend gedrag kan de fiscaliteit worden gebruikt om milieuvriendelijk gedrag belonen. Dit wordt ook wel aangeduid als 'groene fiscale subsidies'. Ook die maatregelen kunnen worden gezien als een vorm van fiscale vergroening. Wel vergen dergelijke maatregelen een extra kritische afweging. Immers waar beprijzing in het verlengde ligt van het hoofddoel van belastingheffing, het genereren van opbrengst, geldt voor groene fiscale subsidies juist dat ze ten koste gaan van de belastingopbrengst. Basisprincipe is dat positieve stimuleringsmaatregelen zouden moeten worden vormgegeven als subsidie aan de uitgavenkant van de begroting. Stimulering via subsidies kan veelal meer gericht worden vormgegeven (de fiscaliteit is vaak meer generiek) en voorkomt dat het belastingstelsel onnodig complex wordt. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin vormgeving via de fiscaliteit toch de voorkeur geniet boven vormgeving als subsidie.

Bij het overwegen van de inzet van fiscale vergroening als maatregel om milieudoelen te bereiken of externe kosten te beprijzen is het belangrijk om een dergelijke maatregel af te zetten tegen mogelijke andere instrumenten. Naast belastingen kunnen ook met normering en subsidies dergelijke doelen worden bereikt. In deze bouwsteen staat fiscaal vergroeningsbeleid centraal. Maar dat wil dus niet zeggen dat fiscale vergroening altijd de oplossing is voor de uitdagingen op milieugebied.

[2] Zie hierover ook: Vollebergh (2016): Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties, hoofdstuk 2. PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) Den Haag, 2016PBL-publicatienummer: 1737.

2.4 Afwegingskader

In dit rapport wordt per sector een beeld geschetst op hoofdlijnen van de beleidssituatie en worden verschillende opties voor verdere fiscale vergroening behandeld. De opties zijn beoordeeld op de volgende aspecten:

- Mate van verbetering van beprijzing van externe milieueffecten
- Economische effecten (inclusief weglekeffecten)
- Milieueffecten
- Budgettaire gevolgen
- Juridische houdbaarheid
- Uitvoerbaarheid en administratieve lasten

Aan de hand van deze beoordelingscriteria zijn de maatregelen gewogen. Op basis van die weging zijn de beprijzingsopties ingedeeld in drie categorieën:

1. Vergroeningsmaatregelen die in de afweging aan de hand van de beoordelingscriteria per saldo worden beoordeeld als beleidsoptie voor verdere fiscale vergroening.

2. Vergroeningsmaatregelen die de potentie hebben om te worden beoordeeld als beleidsoptie in het afwegingskader, maar waarvan de effecten, de technische uitwerking of de beoordeling of de fiscaliteit het geëigende middel is nader onderzoek of onderbouwing vergen om te komen tot een oordeel.

3. Vergroeningsmaatregelen die zijn bekeken en in de afweging aan de hand van de beoordelingscriteria afvallen als beleidsoptie voor verdere fiscale vergroening.

De indeling vindt plaats naar de stand van de kennis die op dit moment bij de werkgroepleden van het Ministerie van Financiën, EZK, LNV, I&W en BZK bestaat over de verschillende maatregelen. Wanneer op een later moment meer kennis wordt opgedaan bijvoorbeeld door middel van onderzoek kan een maatregel in een andere categorie belanden. De werkgroep heeft zi ingespannen om de weging zo objectief mogelijk te maken. In het rapport en in de fiches in bijlage 1 wordt de beoordeling van de maatregelen transparant gemaakt.

2.5 Internationale aspecten: Wat is de ruimte voor nationaal beleid?

Bij het maken van fiscaal vergroeningsbeleid moet er oog zijn voor internationale aspecten. Deze kunnen van invloed zijn op de ruimte en het nut om nationaal fiscaal vergroeningsbeleid te voeren. Het kan daarbij gaan om economische aspecten (weglek), juridische beperkingen en initiatieven die op EU-niveau worden genomen voor beprijzings- en klimaatbeleid.

Internationale weglek
Bij beprijzing van milieueffecten speelt de vraag wat de ruimte is voor nationaal beleid. Wanneer Nederland bijvoorbeeld voor bedrijven een beprijzingsmaatregel doorvoert die leidt tot een sterkere beprijzing van milieueffecten dan in andere landen leidt dit tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse bedrijven. Dit kan er toe leiden dat productie verplaatst naar de landen met lagere beprijzing. Dit kan zowel door de verplaatsing van bedrijven zelf als ook door het verplaatsen van omzet naar buitenlandse bedrijven met het concurrentievoordeel doordat klanten van producent wisselen. Gezien het mondiale karakter van de klimaatproblematiek levert een verplaatsing van CO_2-uitstoot geen bijdrage aan het afremmen van de opwarming van de aarde. Bij het inschatten van weglekrisico's moet worden bedacht dat de internationale concurrentiepositie ook door andere factoren wordt beïnvloedt dan milieubelastingen. Zo zijn er andere belastingen die van invloed zijn. Denk bijvoorbeeld aan de VPB en de loonbelasting. Maar ook tal van niet fiscale aspecten wegen mee. Denk aan de infrastructuur, het arbeidsaanbod, andere normerende of financiële regelgeving (subsidies), politieke stabiliteit. Verder is het optreden van weglekeffecten sectorafhankelijk. Bedrijven opererend in markten van nationale omvang zijn minder gevoelig voor weglek bij vormen van nationale beprijzing dan andere

sectoren.[3] Tevens is relevant of sprake is van een geïsoleerde maatregel die leidt tot een algemene lastenverhoging of dat sprake is van een samenhang met een verlaging van andere belastingen. Bij een samenhang met een belastingverlaging elders, kan dit de lange termijn structuur van de Nederlandse economie veranderen en hoeft macro-economisch niet per se sprake te zijn een verlies aan werkgelegenheid of een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederland.

Bij andere vormen van uitstoot kan ook sprake zijn van weglek maar de gevolgen verschillen wel ten opzichte van weglek van CO_2-uitstoot. De meeste andere vormen van uitstoot zijn gerelateerd aan gezondheid (luchtkwaliteit) of natuur (bijvoorbeeld stikstofproblematiek). Een vermindering van deze uitstoot heeft een direct effect op de lokale leefomgeving. Een maatregel die bijvoorbeeld fijnstofuitstoot vermindert in Nederland zorgt voor gezondheidswinst in Nederland. Die wordt niet één op één teniet gedaan door een toename van fijnstof-uitstoot in een ander land. Enerzijds omdat fijnstof op een andere plek een andere impact kan hebben (bijvoorbeeld minder gezondheidsschade in minder dichtbevolkt gebied) anderzijds omdat ook bij verplaatsing de Nederlandse gezondheidswinst niet weg is.

De weging van het weglekvraagstuk bij klimaatbeleid is deels ook een politiek vraagstuk. Moet Nederland voorop lopen bij het beprijzen van CO_2-uitstoot en daarbij het risico accepteren dat bedrijvigheid en uitstoot deels kan verplaatsen over de grens. Of moet Nederland bij een weglekrisico alleen gaan voor internationale maatregelen die een dergelijke weglek niet hebben maar waarvan de haalbaarheid wellicht minder zeker is.

Om die politieke weging te kunnen maken zal in dit rapport het weglekrisico bij maatregelen zoveel mogelijk inzichtelijk worden gemaakt. In bepaalde gevallen zal nader onderzoek nodig zijn om de weglekrisico's goed in beeld te krijgen. Daarnaast moet er oog zijn voor de effecten van stapeling van beleid in een sector. Bij het inschatten van weglekrisico's moet worden bedacht dat ook in andere landen ambitieuzer klimaatbeleid zal moeten worden gevoerd. In Parijs is in 2015 overeengekomen dat de mondiale temperatuurstijging moet worden beperkt tot onder 2 graden Celsius. Om deze beperking van de temperatuurtoename te realiseren, zullen de broeikasgasemissies mondiaal in 2050 moeten worden gereduceerd met 90-95%. Landen stellen zogenoemde Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) op die gezamenlijk tot dat reductiepad zouden moeten leiden maar niet bindend van aard zijn. Uit recente berichtgeving blijkt dat de mondiale broeikasgasreductie op grond van de INDC's beduidend lager uitvalt dan het Parijse doel. De mate waarin weglekeffecten optreden zal mede afhankelijk zijn van nog onbekend beleid gevoerd in het buitenland. Als Nederland beleid voert dat in lijn is met de ambities uitgesproken in het Parijsakkoord en het buitenland ook beprijzingsbeleid voert geënt op die ambities, zal gemiddeld genomen de weglek beperkt blijven. In sectoren waarbij sprake is van een mondiale markt zijn de weglekrisico's mogelijk wel groter doordat – zoals thans de verwachting is - de grote emittenten zoals de VS, India, en China hun broeikasgassen in te geringe mate verminderen. In dat kader kan het idee van een Carbon Border Adjustment mechanisme zoals nu bediscussieerd in EU-verband wellicht mogelijkheden bieden om de internationale concurrentiepositie van Europese bedrijven te borgen.

Waterbedeffect ETS-sector

In de discussie over weglekeffecten komt ook het waterbedeffect in het ETS wel aan bod. Het waterbedeffect betreft het volgende: Nationale CO_2-beprijzing in ETS-sectoren betekent dat de vraag naar ETS-rechten in Nederland daalt. Met een gegeven emissieplafond (aanbod) leidt dit er toe dat vermeden emissies alsnog op langere termijn en/of in andere EU-ETS-landen uitgestoten kunnen worden. Het waterbedeffect wordt sinds de invoering in 2019 van de zogenoemde market stability reserve (MSR) goeddeels weggenomen. De MSR haalt uitstootrechten uit de markt indien het aantal rechten een bepaalde drempelwaarde overschrijdt. Gevolg hiervan is dat de prijsschommelingen binnen het EU-ETS worden verminderd. Door de werking van de MSR en de aantrekkende Europese economie is de CO_2-prijs gestegen van € 6 per ton CO_2 in 2017 naar € 16

[3] Bollen, J.; Brink, C.; Koutstaal, P.; Veenendaal, P.; Vollebergh, H. (2012): Trade and Climate Change: Leaking Pledges, CESifo DICE Report, ISSN 1613-6373, Vol. 10, Iss. 3, pp. 44-51.

per ton CO_2 in 2018. Voor 2020 raamt PBL een prijs van € 22 per ton CO_2. Op de lange termijn is het effect van de MSR op het waterbedeffect wel wat meer onzeker.

Juridisch
Naast de weglekrisico's zijn er verschillende belastinggebieden waar internationale regelgeving van kracht is die de ruimte om nationaal belastingbeleid te voeren beperkt. Indien de wens is om in die gevallen maatregelen te treffen dan zal Nederland zich in moeten zetten om de andere betrokken landen te overtuigen om gezamenlijk met Nederland de internationale regelgeving aan te passen. Bij EU-regelgeving kan dit een tijdrovende procedure zijn doordat voor fiscale maatregelen geldt dat aanpassing alleen worden doorgevoerd indien alle lidstaten en de Europese Commissie daarmee instemmen (unanimiteit). De belangrijkste fiscale regelgeving op EU-niveau bij fiscale vergroening is de Btw-richtlijn en de Richtlijn energiebelastingen. De Btw-richtlijn ziet op het creëren van een gelijke belastinggrondslag voor lidstaten door regels te stellen voor het belastbare feit, de maatstaf van heffing, de tarieven en de vrijstellingen. De Btw-richtlijn beperkt de ruimte voor vergroeningsmaatregelen in de btw. Een voorbeeld daarvan is de vraag of vergroening en verduurzaming kan worden bevorderd door tariefdifferentiatie. De mogelijkheden daartoe zijn beperkt, omdat het verlaagde btw-tarief slechts mag worden ingevoerd op de goederen en diensten die zijn vermeld in de Btw-richtlijn. De Btw-richtlijn bevat geen algemene bepaling die het mogelijk maakt om op milieuvriendelijke producten het verlaagde btw-tarief toe te passen. De Btw-richtlijn laat wel ruimte voor lidstaten om binnen een groep van goederen of diensten die onder een verlaagd btw-tarief vallen, een subgroep uit te sluiten van de toepassing van het verlaagde tarief en daarop toch het algemene btw-tarief toe te passen. Een dergelijk onderscheid zou in beginsel ook op basis van duurzaamheid kunnen worden gemaakt. Dat onderscheid moet echter wel in overeenstemming zijn met het neutraliteitsbeginsel. Dit beginsel eist dat soortgelijke, concurrerende goederen of diensten vanuit het oogpunt van de btw gelijk worden behandeld. Die beoordeling is sterk casuïstisch, waardoor het niet eenvoudig is om algemene uitspraken te doen over wat wel en niet kan op het gebied van de btw.

De Richtlijn energiebelastingen geeft minimumtarieven en regelt de verplichte en facultatieve vrijstellingen voor het belasten van brandstoffen voor zowel de energiebelasting als de accijnzen. Dit is van invloed op de ruimte voor nationaal beleid op die belastingen. De Europese Commissie heeft in haar mededeling over de Green Deal (zie hierna) aangekondigd de Richtlijn energiebelastingen te willen herzien met oog op de klimaatdoelstellingen.

Naast de EU-richtlijnen is een aantal andere internationale afspraken van invloed op de ruimte voor nationaal fiscaal vergroeningsbeleid. Zo speelt bij het beprijzen van de binnenvaart de Akte van Mannheim, en kan bij het beprijzen van de luchtvaart het verdrag van Chicago een rol spelen. Ook kunnen afspraken in bilaterale verdragen die Nederland heeft gesloten met andere landen van invloed zijn.

Green Deal Europese commissie
Bij het overwegen van nationale fiscale vergroeningsopties dient ook oog te zijn voor de maatregelen die de Europese Commissie wil voorstellen. De Europese Commissie heeft een substantiële beleidsagenda aangekondigd in de mededeling over de zogenoemde Green Deal. Met de Green Deal zet de Commissie in op een groeistrategie die de EU moet transformeren in een klimaatneutrale, circulaire, grondstofefficiënte unie, waarmee Europa concurrerend blijft. Ook moet de Green Deal natuurlijk kapitaal van de Unie versterken en gezondheid en welzijn van haar burgers verbeteren. Dit alles moet gaan op een eerlijke en inclusieve manier, met specifieke aandacht voor regio's, industrieën en werknemers die het hardst worden getroffen door de gevolgen van de energie- en klimaattransitie. Hiertoe kondigt de Commissie een veelomvattend programma van initiatieven en voorstellen aan op uiteenlopende beleidsterreinen, dat een groot deel van de beleids- en wetgevingsagenda van Commissie Von der Leyen zal beslaan. De mededeling is opgezet als een *roadmap* waarin de belangrijkste beleidsvoorstellen en maatregelen om dit doel te realiseren worden aangekondigd. De Commissie formuleert haar doelstellingen per beleidsterrein. Bij de behandeling van de fiscale vergroeningsopties per sector in paragraaf 2.7 zal aan de relevante aspecten uit de Green Deal aandacht worden geschonken. Daarbij moet worden bedacht dat de uitkomst van de Green Deal onzeker is en nog enige tijd zal vergen.

2.6 Conclusies grondslagerosie

In hoofdstuk 3 van dit rapport is in kaart gebracht in welke mate er grondslagerosie optreedt bij de huidige milieubelastingen. Twee maatschappelijke ontwikkelingen hebben daarbij de sterkste invloed. Allereerst de invloed van de transitie naar nul-emissievoertuigen op de opbrengst van de belastingen gerelateerd aan mobiliteit. Daarnaast de invloed van de uitfasering van het gebruik van aardgas in de industrie en de gebouwde omgeving op de opbrengst van de energiebelasting.

Mobiliteit
Binnen het Nederlandse wagenpark zijn twee hoofdontwikkelingen van belang voor de grondslagerosie: een groei van het totale wagenpark en een stijging van het percentage emissieloze auto's in het totale wagenpark. Uitgaande van het (fiscaal) stimuleringspakket voor emissieloze auto's dat is afgesproken in het Klimaatakkoord, stijgt het aandeel van emissieloze auto's in de totale nieuwverkoop naar 32% in 2030 en in het wagenpark naar 7% in 2030. De verwachting is dat in dezelfde periode het totale wagenpark van personenauto's met circa 750.000 auto's zal groeien. De grondslagerosie zal hierdoor in absolute termen tot 2030 relatief beperkt blijven, met een derving van circa 0,1 mld. euro ten opzichte van het niveau van de belastingopbrengsten in 2020. Op de lange termijn (na 2030) wanneer een groot deel van het wagenpark emissievrij wordt, is er wel sprake van grote grondslagerosie bij de huidige tarieven en grondslagen. De opbrengsten van de mobiliteit gerelateerde belastingen kunnen ook worden uitgedrukt als percentage van het bbp. Dan is in 2030 al een grotere erosie waarneembaar, dan wanneer enkel naar de ontwikkeling van de absolute opbrengst wordt gekeken. Het percentage van de autobelastingen bedraagt in 2030 1,75% van het bbp tegenover 1,95% van het bbp in 2020.

Het vraagstuk of de waargenomen grondslagerosie onwenselijk is, kan door twee verschillende lenzen bekeken worden. Bij de eerste lens staat de vraag centraal of de externe kosten voldoende worden beprijsd. Hierbinnen kan een onderscheid gemaakt worden tussen het beprijzen van de marginale kosten en het beprijzen van de gemiddelde kosten. Bij de tweede lens wordt gekeken of er een specifiek beleidsdoel is waarvoor de autobelastingen worden ingezet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het realiseren van stabiele (of maximale) overheidsinkomsten of het stimuleren van emissieloze auto's.

Vanuit welvaarts-economisch oogpunt is het het meest efficiënt om de marginale externe kosten (en marginale kosten voor infrastructuur) te beprijzen. Deze maatschappelijke kosten hangen volledig samen met het gebruik van de auto en verschillen daarbij met name naar tijd en plaats (files). De belasting op een extra gereden kilometer (de marginale belasting) bestaat momenteel alleen uit de accijns op brandstof en de energiebelasting op elektriciteit. Deze belastingdruk is voor alle voertuigen lager dan de maatschappelijke kosten van een extra gereden kilometer. Staat de auto eenmaal voor de deur, dan zijn de MRB en BPM immers al betaald.

Bij een volledige toepassing van marginale beprijzing betalen gebruikers van de weg een belasting die gelijk is aan de marginale externe kosten en de marginale kosten van infrastructuur die op dat moment gelden (dus de externe kosten en infrastructuurkosten van het rijden van 1 extra kilometer op moment X). Grondslagerosie door een groter aandeel emissievrije auto's is vanuit het perspectief van marginale beprijzing niet wenselijk. De marginale externe en infrastructuurkosten zijn namelijk momenteel in veel gevallen voor emissieloze auto's (en conventionele auto's) hoger dan de marginale belastingen.

Wanneer de gemiddelde maatschappelijke kosten en belastingen centraal worden gesteld, moeten de maatschappelijke kosten in evenwicht zijn met het totaal aan autobelastingen voor een voertuig. Anders gezegd: de gemiddelde auto moet in deze benadering betalen voor zijn maatschappelijke kosten. In tegenstelling tot de vorige benadering worden hier ook de vaste autobelastingen (MRB en BPM) meegenomen in de vergelijking. In Nederland worden de maatschappelijke kosten voor ongeveer 80% gedekt en voor meer dan 100% als alleen de externe kosten, maar niet de (vaste en variabele) kosten voor infrastructuur worden.

Onder dit gemiddelde gaan grote verschillen schuil. Autobezitters die veel kilometers rijden betalen in verhouding voor een kleiner deel van de externe en infrastructuurkosten die ze veroorzaken,

doordat een groot deel van de belastingen vast is. Emissievrije auto's betalen relatief weinig belasting in verhouding met de gemiddelde externe en infrastructuurkosten. Grondslagerosie door een toenemend aandeel emissieloze auto's is daarom eveneens niet wenselijk.

Tot slot kan naar de grondslagerosie gekeken worden door de lens van het inzetten van autobelastingen voor het realiseren van een bepaalde beleidsdoelstelling. Indien het doel is om stabiele (of maximale) belastinginkomsten te genereren, dan is grondslagerosie niet wenselijk en is een verschuiving van de belastingen naar een minder elastische grondslag nodig. De autobelastingen kunnen ook worden ingezet om andere beleidsdoelen te realiseren, zoals het stimuleren van emissieloze auto's of het verbeteren van de luchtkwaliteit. In dat geval is grondslagerosie geen probleem, zolang het beleidsdoel wordt gerealiseerd waarvoor de autobelastingen worden ingezet. Hierbij moet echter per beleidsdoel goed doordacht worden of de fiscaliteit de meest efficiënte manier is om de betreffende beleidsdoelstelling te behalen.

Energie en afval
De krimp van met name de grondslag aardgas in de energiebelasting en van de grondslag van de afvalstoffenbelasting leidt tot een daling van de opbrengsten van deze belastingen. De opbrengst van de energiebelasting daalt met circa 20% in de periode 2020 tot 2030. De opbrengst van de afvalstoffenbelasting met circa 18%. Dit komt neer op een daling van circa € 830 mln (€ 790 mln energiebelasting, € 40 mln afvalstoffenbelasting).

Hoewel de opbrengstdaling niet leidt tot verslechtering van de marginale beprijzing van de externe kosten kan er toch reden zijn om te corrigeren voor de grondslagerosie. Door wel te corrigeren wordt voorkomen dat andere belastingen moeten worden verhoogd om de belastingopbrengst op peil te houden. Bij die afweging is van belang of met de huidige tarieven van de energiebelasting en afvalstoffenbelasting de externe kosten al voldoende in de prijs zijn verwerkt of dat een belastingverhoging die beprijzing nog steeds verbetert en daarmee marktfalen verkleint.

Uit de berekeningen van het PBL blijkt dat het tarief van de eerste schijf in de energiebelasting voor aardgas en elektriciteit reeds hoger ligt dan de externe kosten per kWh en m3. Een verhoging van die tarieven zou daardoor niet leiden tot corrigeren van marktfalen maar juist tot meer marktverstoring. Binnen de energiebelasting zit de ruimte in termen van de verhouding tussen tarieven en externe kosten in de hogere verbruiksschijven. Ook het uitfaseren van vrijstellingen zou tot zowel opbrengst als betere beprijzing leiden. Daarbij dient wel oog te zijn voor de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie en weglekrisico's. Daarin ligt ook een politieke afweging. In paragraaf 2.7.1 komen deze beleidsopties aan bod. Uiteraard kunnen ook beleidsopties buiten de energiebelasting worden overwogen.

Opbrengstontwikkelingen als percentage van het BBP
De gezamenlijke opbrengst van de mobiliteitsgerelateerde belastingen, de energiebelasting en de afvalstoffenbelasting in percentage van het BBP dalen in de periode 2020 tot 2030 van circa 2,5% naar circa 2,1%. Deze cijfers kunnen worden gezien als de ontwikkeling van de belastingopbrengsten gecorrigeerd voor de economische groei.

2.7 Fiscale vergroening per sector

2.7.1 Mobiliteit

Omschrijving sector

De sector mobiliteit bestaat uit het wegverkeer (personenauto's en vrachtverkeer), treinverkeer, luchtverkeer en scheepvaart (zee- en binnenvaart). Andere vormen van verkeer zijn fietsen en lopen.

Korte omschrijving beleidssituatie

Personenauto's: Substantiële belastingen, substantiële externe effecten en de transitie naar nulemissie rijden
Het beleidsdoel van de autobelastingen op het terrein van luchtkwaliteit en klimaat heeft als rode draad het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen. Zo zijn er stimuleringsmaatregelen voor emissieloze (elektrische) auto's en maatregelen die de belasting voor dieselvoertuigen verhogen. Auto's zijn niet uitgerust met meetapparatuur om de uitstoot van schadelijke stoffen direct bij de uitlaat te meten en de belastingheffing kan daar dus ook niet direct op aansluiten. De heffing van accijns op brandstoffen komt het dichtst in de buurt van een belastingheffing naar rato van 'vervuiling'. Tegelijkertijd dient bij een accijns rekening te worden gehouden met grenseffecten. Wanneer brandstofaccijnzen te ver uit de pas zouden lopen met die in de ons omringende landen kunnen ze worden ontlopen door over de grens te tanken. De autobelastingen (BPM, MRB en bijtelling voor privégebruik van een auto van de zaak in de LB/IB) kunnen de omvang en samenstelling van het wagenpark beïnvloeden.

Bij het wegverkeer is de transitie naar nulemissie rijden de meest prominente ontwikkeling en heeft impact op de opbrengsten van autobelastingen en brandstofaccijnzen. Op de korte en middellange termijn (2020 tot 2030) zijn die effecten nog relatief beperkt (zie ook paragraaf 3.3.3). Op de langere termijn zullen de effecten wel substantieel zijn. Dit zal dan leiden tot een aanzienlijke belastingderving, waardoor op termijn naar andere belastinggrondslagen moet worden gezocht. De fiscaliteit speelt verder een belangrijke rol als stimulerings en beprijzingsinstrument voor de transitie naar nulemissie rijden. De sector mobiliteit maakt tevens gebruik van fiscale regelingen als de MIA en Vamil. Naast de fiscaliteit wordt de transitie naar elektrisch rijden ook gestuurd door het Europese bronbeleid dat ziet op de toegestane emissies van nieuw op de markt gebrachte voertuigen. Dat beleid is niet voldoende om de beoogde transitie te bereiken. De Europese Commissie heeft overigens in de mededeling over de Green Deal aangekondigd het bronbeleid te willen aanscherpen en ook te willen kijken naar uitbreiding van het EU ETS naar wegtransport. Naast de transitie naar nulemissie rijden kunnen ook ontwikkelingen als deelauto's en autonoom rijden op de langere termijn van invloed zijn op de fiscaliteit. Betalen naar gebruik biedt de mogelijkheid om de autobelastingen nauwer aan te laten sluiten bij de veroorzaakte marginale externe effecten. Deze externe effecten worden in paragraaf 3.4 nader geanalyseerd. Tevens kan de toename van het aantal elektrische voertuigen via een dergelijk systeem worden gestimuleerd. De beleidsopties die in dit rapport zijn geanalyseerd gaan uit van het huidige systeem van autobelastingen. In dit rapport zijn geen concrete beleidsopties uitwerkt voor een systeem van betalen naar gebruik, aangezien in het Klimaatakkoord reeds is afgesproken dat voor een volgend kabinet een aantal varianten voor betalen naar gebruik worden uitgewerkt. Deze uitwerking volgt een eigen traject.

Luchtvaart en scheepvaart: beprijzing externe effecten nog beperkt
De beprijzing van de externe kosten van lucht- en scheepvaart is zowel in Nederland als wereldwijd beperkt, vooral in vergelijking met het individuele wegverkeer. Voor de luchtvaart voert het huidige kabinet een vliegbelasting in per ticket. De hoogte van die belasting ligt nog wel onder de hoogte van de externe effecten. Een kerosine accijns zou nog beter aansluiten bij de marginale externe kosten van luchtvaart. Op kerosine gebruikt voor de internationale, commerciële luchtvaart wordt echter geen accijns geheven. Die vrijstelling volgt uit de richtlijn energiebelastingen en uit bilaterale en EU luchtvaartverdragen met landen buiten de EU. Nederland pleit verder in het kader van de EU Green Deal voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame

luchtvaartbrandstoffen. Deze brandstoffen zijn duurder dan fossiele brandstoffen. Een bijmengverplichting heeft daarmee ook een kostenverhogend effect voor luchtvaartmaatschappijen. Indirect verlaagt dit mogelijk de vraag naar luchtvervoer. Een bijmengverplichting heeft als additioneel effect dat de inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen direct leidt tot een CO_2-reductie.

Voor de scheepvaart gelden vrijstellingen van brandstofaccijns en gelden ook anderszins geen specifieke belastingen. De vrijstellingen volgen uit internationale regelgeving en verdragen. Nationale vergroeningsmaatregelen kunnen van invloed zijn op de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse scheepvaart en luchtvaart en de Nederlandse havens en luchthavens. De Europese Commissie zet in de mededeling over de Green Deal in op uitbreiding van het ETS naar scheepvaart en op het afbouwen van gratis rechten voor de luchtvaart.

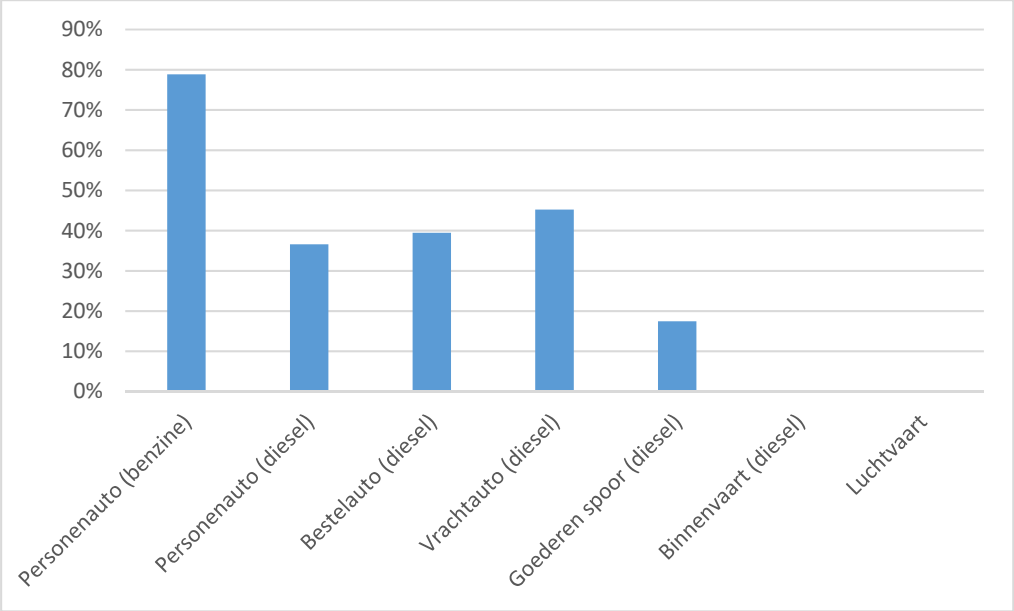
De luchtvaart betaalt overigens wel zijn eigen infrastructuurkosten (via luchthavengelden). Dat is relevant wanneer men zou willen weten/meewegen in welke mate de *gebruiker* betaalt.[4] Bij fiscale vergroening richten we ons op het beprijzen van externe milieukosten zoals beschreven in paragraaf 2.3 oftewel in welke mate de *vervuiler* betaalt.

Beeld fiscale beprijzing externe effecten

In figuur 1 is per vervoersmodaliteit inzichtelijk gemaakt in welke mate de marginale belastingen (accijns, btw op accijns) de marginale maatschappelijke kosten (milieu, congestie en ongevallen) afdekken. Infrastructuurkosten zijn niet meegenomen in deze figuur aangezien deze niet extern zijn. Voor de marginale beprijzing is gekeken naar de accijnzen. Daarnaast zijn er bij personenauto's uiteraard ook andere belastingen die gekoppeld zijn aan de aanschaf en het bezit van auto's. Deze belastingen zijn ook relevant in het kader van fiscale vergroening maar aangezien deze niet zorgen voor marginale beprijzing van milieuschade zijn ze niet zichtbaar in deze figuur. Het ontbreken van die belastingen in de figuur is extra relevant bij het bekijken van de verhouding benzine en diesel bij personenauto's. De MRB is voor een dieselauto fors hoger om te corrigeren voor de lagere dieselaccijns. Verder moet worden bedacht dat de marginale maatschappelijke kosten zijn weergegeven voor een gemiddeld vervoersmiddel op een gemiddeld moment. Met name de marginale maatschappelijke kosten van files kunnen sterk verschillen tussen tijd en plaats. Voor alle vervoerscategorieën liggen de belastingen lager dan de maatschappelijke kosten. De luchthavengelden zijn niet opgenomen in dit overzicht omdat ze zien op het in rekening brengen van infrastructuurkosten en niet zorgen voor marginale beprijzing van milieuschade.

[4] In dat kader: CE Delft presenteert in hun onderzoek "Prijs van een vliegreis, 2019" ratio's (percentages) waarmee voor internationale reizen wordt uitgedrukt in hoeverre externe en infrastructuurkosten worden geïnternaliseerd. Bij vergelijkbare bestemmingen levert dat bij de auto percentages op van ca. 150%, bij het vliegtuig ca. 50%, bij de trein ca. 21% en bij de bus ca. 18%.

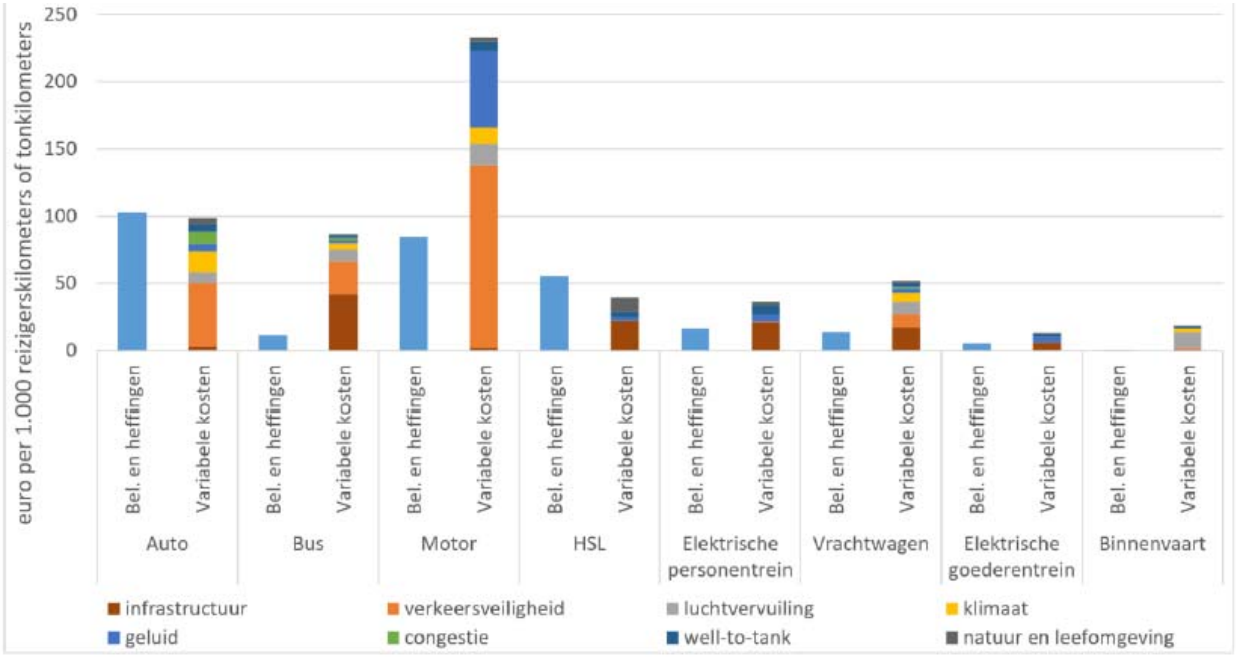
Figuur 1: Het percentage waarmee de marginale belasting (accijns, btw op accijns) de marginale maatschappelijke kosten (milieu, congestie en ongevallen) afdekken.



bron: Ministerie van Financiën op basis van cijfers PBL/CE delft (voor onderliggende gegevens zie bijlage 6)

In figuur 2 is een vergelijking gemaakt tussen de gemiddelde variabele kosten van vervoersmodaliteiten en de belastingen per 1000 reizigerskilometers of tonkilometers. Hierbij zijn ook de infrastructuurkosten in beeld gebracht. Bij de belastingen is in deze figuur overigens niet alleen gekeken naar belastingen die zorgen voor marginale beprijzing maar zijn ook de andere belastingen verwerkt die neerslaan bij de vervoerscategorieën zoals de BPM en MRB. De opbouw van de maatschappelijke kosten verschilt substantieel per vervoerswijze. Zo zijn bij de auto's en vrachtwagens verkeersongevallen en de uitstoot van emissies relatief hoog. Bij motoren is er sprake van relatief veel geluidsoverlast en verkeersongevallen. Wegtransport heeft hogere maatschappelijke kosten dan overige goederenvervoerwijzen. Wel gaat binnenvaart gepaard met relatief veel luchtverontreiniging.

Figuur 2: Variabele infrastructuurkosten, variabele externe kosten, belastingen en heffingen per modaliteit



Bron: Rapport toekomstbestendige mobiliteit (Brede maatschappelijke heroverweging).

Opties verdere fiscale vergroening

Mobiliteit
Verhogen vliegticketbelasting
Vliegbelasting per vliegtuig
Afschaffen teruggaaf BPM en vrijstelling MRB voor overheidsvoertuigen
Introduceren BPM met CO_2-grondslag voor bestelauto's van particulieren en ondernemers
MRB bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's
Afschaffen leeftijdsgrens van 12 jaar fijnstoftoeslag MRB bestelauto's
Invoering stikstoftoeslag en verhoging fijnstoftoeslag in MRB voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's
Een accijnsverhoging op fossiele brandstoffen
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Accijns op kerosine
Btw op vliegtickets
Invoeren CO_2-component in de MRB
Verlaagd accijnstarief hernieuwbare brandstoffen
In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart
In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling zeevaart
Houderschapsbelasting (MRB) bromfietsen
Aanpassen onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer
Verlaging energiebelasting elektrisch varen
Variabele fiscale bijtelling auto van de zaak (geen fiche wel box)
Wegbeprijzing (geen fiche wel box)
Categorie 3 Negatief oordeel

Afschaffen youngtimerregeling bijtelling auto van de zaak
Btw en spoor (geen fiche wel box)

Categorie 1 Opties verdere fiscale vergroening

Verhogen vliegticketbelasting
De maatregel betreft een verdubbeling van het beoogde tarief van circa 7 euro voor de vliegbelasting. Met deze verdubbeling sluiten de tarieven beter aan bij de externe kosten veroorzaakt door commerciële luchtvaart. De maatregel ontmoedigt het gebruik van vliegtuigen op korte afstanden, waarvoor alternatieve vervoersmodaliteiten ter beschikking staan, omdat de korte afstanden relatief zwaarder worden belast door een vlak tarief.

Versterken milieuprikkel vliegbelasting (vliegbelasting per vliegtuig)
Met een belasting per vliegtuig, betalen alle vervuilers mee (passagiers, transferpassagiers en vracht). De rekening wordt op die manier beter over deze groepen verdeeld. Zware en lawaaiige vliegtuigen kunnen extra worden belast. Een belasting per vliegtuig stimuleert een (nog) hogere bezettingsgraad omdat de belasting per passagier bij een hogere bezettingsgraad lager wordt. De CO_2 uitstoot per passagier neemt bij een hogere bezettingsgraad af. De omvang van de effecten is onder anderen afhankelijk van de maatvoering en hoe de vraag naar luchtvaart zich verhoudt tot de capaciteitsrestricties.

Afschaffen teruggaaf BPM en vrijstelling MRB voor overheidsvoertuigen
Door de uitzondering in de BPM en in de MRB voor overheidsvoertuigen en enkele voertuigen voor publieke dienstverlening (politie, brandweer, defensie, ambulance, dierenambulance, lijkwagens) te laten vervallen krijgen overheidsorganisaties een prikkel om een nulemissie-voertuig te kopen of een auto die minder CO_2 uitstoot. Daarnaast levert de maatregel een vereenvoudiging op voor de Belastingdienst.

Introduceren BPM met CO_2-grondslag voor bestelauto's van particulieren en ondernemers
Ondernemers zijn geheel vrijgesteld van BPM. Voorgestelde maatregel is daarom het introduceren van een BPM met een CO_2-grondslag voor zowel bestelauto's van particulieren als van ondernemers. Het tarief kan in een aparte tabel zodanig worden vastgesteld dat het gemiddelde tarief overeenkomt met het gemiddelde tarief dat een diesel-personenauto betaalt. De maatregel stimuleert de verkoop van bestelauto's met een lagere CO_2-uitstoot en nulemissie-bestelauto's door afschaffing van de BPM vrijstelling voor bestelauto's van ondernemers en de omvorming van de grondslag van catalogusprijs naar CO_2-uitstoot.

MRB bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's
Afschaffen of verhogen van het verlaagde MRB tarief voor bestelauto's van een ondernemer zorgt er voor dat bestelauto van particulieren en ondernemers fiscaal gelijk behandeld. De maatregel leidt er bovendien toe dat de belastingdruk in de MRB van bestelauto's meer in evenwicht worden gebracht met de belastingdruk van personenauto's. Door het huidige verlaagde tarief van bestelauto's van ondernemers en doordat bestelauto's nu geen opcenten betalen bestaat er nu een groot verschil in tarief. Het hogere tarief zorgt voor minder bestelauto's en zorgt voor een aanvullende prikkel om een elektrisch voertuig te kopen, aangezien deze voertuigen tot en met 2025 vrijgesteld zijn van MRB. Een verlenging van deze vrijstelling is nodig om deze aanvullende prikkel na 2025 te behouden. Door ook voor particuliere bestelauto's opcenten te heffen hebben particulieren niet langer een prikkel om in plaats van een personenauto een bestelauto (met gemiddeld hogere CO_2-uitstoot) te kopen. Daarnaast leidt afschaffing van deze regelingen ertoe dat negatieve milieueffecten van bestelauto's meer tot uiting komen in de belastingen.

Invoeren stikstoftoeslag en fijnstoftoeslag in MRB voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's
In aanvulling op de fijnstoftoeslag in de MRB wordt met deze maatregel een stikstoftoeslag ingevoerd voor Euro-5 dieselauto's en ouder. Daarnaast wordt voor dieselbestelauto's de fijnstoftoeslag verhoogd. Voor de stikstof- en fijnstoftoeslag wordt voorgesteld om vaste bedragen van 250 euro per jaar aan te houden voor zowel dieselpersonenauto's als dieselbestelauto's. Het

doel van de maatregel is om de uitstroom van vuile dieselauto's en dieselbestelbussen uit het park te versnellen. Invoering van een stikstof- en fijnstoftoeslag draagt bij aan vermindering van de uitstoot van de vervuilende stoffen stikstofoxiden (NOx) en fijnstof en daarmee aan schonere lucht. Euro-5 dieselauto's (bouwjaar 2010 – 2014) hebben de hoogste NOx-uitstoot en zijn dus voor NOx het meest vervuilend. Het gaat om circa 1.000.000 dieselpersonenauto's van vóór 2015 en 500.000 dieselbestelauto's van vóór 2015. Dieselbestelauto's zonder roetfilter zijn tenminste net zo vervuilend als dieselpersonenauto's zonder roetfilter. Vanuit het oogpunt van doorberekenen van de maatschappelijke kosten is er dus geen reden om voor dieselbestelauto's een in absolute zin lagere MRB fijnstoftoeslag toe te passen als voor dieselpersonenauto's. De maatregel leidt tot een lastenverzwaring voor bezitters van de betreffende (bestel)auto's voor zover zij de auto houden.

Afschaffen leeftijdsgrens van 12 jaar fijnstoftoeslag bestelauto's MRB
Vervuilende dieselpersonen- en bestelvoertuigen krijgen vanaf 2020 een toeslag in de MRB. De toeslag betreft met name personenvoertuigen zonder af-fabriekroetfilter die voor 2005 in het verkeer zijn gekomen. Bij bestelvoertuigen gaat het uitsluitend om voertuigen van 12 jaar en ouder. Dit extra criterium voor bestelvoertuigen werd nodig geacht, omdat anders bij aanvang van de toeslag een te grote groep hiermee in aanraking komt. De maatregel houdt in dat voor dieselbestelauto's de leeftijdsgrens van 12 jaar wordt geschrapt. Het doel van de maatregel is om het restant bestelauto's zonder roetfilter met een leeftijd jonger dan 12 jaar versneld onder de MRB fijnstoftoeslag te laten vallen. Het schrappen van de leeftijdsgrens van 12 jaar draagt bij aan vermindering van de uitstoot van de vervuilende stoffen fijnstof en stikstofoxiden (NOx) en daarmee aan schonere lucht. Het schrappen van de leeftijdsgrens van 12 jaar maakt het belastingstelsel eenvoudiger.

Een accijnsverhoging op fossiele brandstoffen
Door een verhoging van de accijns op brandstof wordt brandstof duurder, waardoor een prikkel ontstaat om de energie-efficiëntie te verhogen. Verhoging van de kosten kan verder leiden tot een verschuiving naar bijvoorbeeld elektrisch rijden of openbaar vervoer. Naar verwachting zullen wel grenseffecten optreden aangezien in veel gevallen de Nederlandse pompprijs al hoger ligt dan die in de ons omringende landen.

Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Door het verhogen van het budget en/of het maximale steunpercentage van de MIA/Vamil kan het aantal milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen dat in aanmerking komt, worden uitgebreid en/of het steunpercentage voor specifieke bedrijfsmiddelen worden verhoogd. Het introduceren van een hoger steunpercentage kan nu nog onrendabele investeringen in bedrijfsmiddelen, rendabel maken. De MIA is in 2018 geëvalueerd. Deze evaluatie concludeerde dat de regeling er goed in is geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. Daarnaast werd geconcludeerd dat de kosteneffectiviteit van de MIA/Vamil hoog is. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de overheid als het bedrijfsleven.

Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek

Btw op vliegtickets
In Nederland geldt op dit moment een btw-nultarief (met recht op aftrek van voorbelasting) voor vliegtickets. Op grond van de bepalingen in de Btw-richtlijn mag Nederland over het deel van de ticketprijs, dat ziet op het deel van de vlucht dat binnen Nederland plaatsvindt, btw heffen. Voor lange afstandsvluchten zal dit aandeel relatief klein zijn. De btw-verhoging zou de beprijzing van externe kosten veroorzaakt door commerciële internationale luchtvaart verbeteren en de fiscale behandeling in de btw gelijk trekken met die voor treinvervoer. De zakelijke reiziger kan de btw-verhoging in beginsel in aftrek brengen zodat de btw niet op hem blijft drukken. Particuliere reizigers kunnen dat als eindconsument niet. Bij hen blijft de btw in ieder geval drukken. Voor vliegmaatschappijen betekent de invoer van een btw-verhoging op vliegtickets een toename in administratieve lasten (door de opsplitsing van het traject naar heffing in verschillende landen). Dat betekent een toename in kosten en daarmee een concurrentienadeel ten opzichte van vliegmaatschappijen die niet via Nederland vliegen. De effecten van de maatregel en de verhouding tussen de toename van administratieve lasten en de verbetering van beprijzing vergen

nader onderzoek. Het effect op de CO_2-emissies zal mede afhankelijk zijn van de capaciteitsrestricties op Nederlandse luchthavens.

Accijns op kerosine
Het heffen van accijns op kerosine draagt bij aan het verbetering van de beprijzing van externe milieukosten van luchtvaart. Bovendien wordt zo op fiscaal terrein een gelijker speelveld gecreëerd met andere vervoersmodaliteiten waar wel accijns worden geheven (denk aan wegvervoer). In de Europese Richtlijn energiebelastingen en in bilaterale en EU luchtvaartverdragen met landen buiten de EU is bepaald dat brandstof gebruikt voor commerciële internationale vluchten in beginsel vrijgesteld is. EU-lidstaten kunnen de vrijstelling echter door middel van bilaterale afspraken opschorten voor brandstof gebruikt voor intra-EU vluchten, mits dit niet raakt aan luchtvaartmaatschappijen afkomstig uit landen buiten de EU (i.v.m. de genoemde luchtvaartverdragen). Daarmee bestaat wel het risico op het ontstaan van een 'lappendeken' waarbij binnen de EU per lidstaat moet worden gekeken of er accijns geheven mag/moet worden. Dat doet afbreuk aan het concept van één interne markt, creëert onduidelijkheid over de in een concrete situatie tussen lidstaten geldende regels en kan het gelijke speelveld voor luchtvaartmaatschappijen verstoren. Onderzocht zou moeten worden wat de haalbaarheid en wenselijkheid van een dergelijke bilaterale benadering is. Mogelijk komt de Europese commissie in het kader van de Green Deal met een voorstel voor herziening van de richtlijn energiebelastingen op het terrein van de kerosineaccijns.

Invoeren CO_2-component in de MRB
De invoering van een CO_2-component in de grondslag van de MRB beoogt de vervanging van oudere auto's met grotere uitstoot (CO_2 en luchtkwaliteit) door nieuwe meer milieuvriendelijke auto's zoals nulemissieauto's te versnellen. De CO_2-grondslag komt in plaats van een deel van de gewichtsgrondslag. Er zijn verschillende opties voor fasering en maatvoering van deze maatregel. Zo kan de overgang alleen voor nieuw verkochte auto's, of met terugwerkende kracht vanaf een bepaald bouwjaar, zoals Duitsland in 2012 heeft gedaan (auto's vanaf 2009 betaalden toen MRB naar rato van CO_2 in plaats van cilinderinhoud).

Verlaagd accijnstarief hernieuwbare brandstoffen
Het gebruik van hernieuwbare brandstoffen kan, als aanvulling op de verplichte bijmenging, gestimuleerd worden door een verlaagd accijnstarief. Hernieuwbare brandstoffen verminderen de CO_2-uitstoot ten opzichte van traditionele fossiele varianten. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de vraag of de fiscaliteit wel het geëigende middel is om het doel te bereiken vergen nader onderzoek.

In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart
Door het afschaffen van de accijnsvrijstelling wordt de binnenvaart beter beprijsd, waardoor een prikkel ontstaat om de energie-efficiëntie te verhogen. In vrijwel alle andere sectoren wordt de brandstof wel belast. De accijnsvrijstelling binnenvaart afschaffen/aanpassen vergt aanpassing van internationale regelgeving en afspraken. Op grond van de Herziene Rijnvaartakte 1868 (Akte van Mannheim) is de binnenscheepvaart vrijgesteld van accijns. Afschaffen van de accijnsvrijstelling voor binnenvaart vergt daarom aanpassing of opzegging door Nederland van de Akte. Aanpassing of opzegging dient in overeenstemming met de lidstaten te gebeuren, hetgeen een lastige opgave zal zijn.

In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling zeevaart
Door het afschaffen van de accijnsvrijstelling wordt de zeevaart beter beprijsd, waardoor een prikkel ontstaat om de energie-efficiëntie te verhogen. In vrijwel alle andere sectoren wordt de brandstof wel belast. De accijnsvrijstelling zeevaart afschaffen/aanpassen vergt aanpassing van internationale regelgeving en afspraken. De vrijstelling voor de zeescheepvaart is verplicht op grond van de Richtlijn energiebelastingen. Aanpassing van die richtlijn vergt unanieme instemming van alle lidstaten. Een dergelijke maatregel moet dus op zijn minst in EU-verband plaatsvinden. Ook economisch gezien is internationaal samen optrekken van belang.

Houderschapsbelasting (MRB) bromfietsen
Met een periodieke heffing op het houden van bromfietsen, snorfietsen en brommobielen, met uitzondering van elektrische bromfietsen kan een versnelde vervanging plaatsvinden van bromfietsen met verbrandingsmotor door elektrische bromfietsen. Daarmee kunnen luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op mobiliteit worden ondersteund. Brommers kennen hoge externe kosten op het gebied van luchtvervuiling, geluid en veiligheid. De maatregel betekent een lastenverzwaring voor houders van bromfietsen met een verbrandingsmotor. De vraag of de fiscaliteit het meest geëigende middel is en de verhouding tussen uitvoeringskosten (handhaafbaarheid) en budgettaire opbrengst vergen nader onderzoek.

Aanpassen onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer
De huidige regeling voor onbelaste reiskostenvergoeding kent geen beperking als het gaat om de afstand van het woon-werkverkeer. Daardoor bevat de regeling geen prikkels om die afstand te beperken, er is geen (fiscale) stimulans om hetzij dichter bij het werk te gaan wonen, hetzij een baan dichter bij de woonplaats te zoeken. De regeling draagt daardoor niet bij aan de noodzakelijke terugdringing van de CO_2-uitstoot. Een afschaffing of beperking in hoogte door de maximale onbelaste vergoeding van 19 cent per kilometer te verlagen naar bijvoorbeeld 12 cent per kilometer of reikwijdte door de onbelaste vergoeding te koppelen aan een maximale afstand van 20 kilometer van de maatregel zou een dergelijke prikkel wel kunnen geven. De afschaffing of beperking geldt niet voor reizen met het OV of voor zogenoemde ketenreizen waarbij een deel van de reis met het OV wordt afgelegd. De werkgever kan er altijd voor kiezen een vergoeding te geven die bijvoorbeeld hoger is dan de genoemde 12 cent of betrekking heeft op een woon-werkafstand die groter is dan 20 km, alleen is over die vergoeding dan wel (loon)belasting verschuldigd. Het effect verschilt per gekozen variant. Een nadelig effect van deze versobering is dat dit mogelijk leidt tot een minder goede werking van de arbeidsmarkt (dit argument geldt voor het versoberen van de onbelaste reiskostenvergoeding, niet voor de uitzondering voor het OV of de ketenreis). Deze raakt meer gesegmenteerd. Tevens draagt de huidige overspannen woningmarkt niet bij aan het handelingsperspectief voor werknemers om dichter bij het werk kunnen gaan wonen. Verder is het in de huidige maatschappij, waarbij tweeverdieners de standaard zijn, niet altijd mogelijk om voor beiden een baan in dezelfde woonomgeving te vinden. De verlaging/beperking of afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding leidt tot extra complexiteit in de uitvoering. Het zou nader onderzoek vergen om scherp te krijgen hoe de bovengenoemde verschillende effecten van de verschillende varianten uitpakken om tot een oordeel te komen of één van de genoemde maatregelen te beoordelen is als een verstandige fiscale vergroeningsoptie.

Verlagen energiebelasting elektrisch varen
Door elektriciteit en waterstof dat wordt gebruikt voor de voortstuwing van binnenvaart- en zeevaartschepen vrij te stellen wordt de fiscale ongelijkheid weggenomen t.o.v. varen op het vuilere diesel en stookolie, dat is vrijgesteld van accijns. Dit levert een stimulans aan de gewenste transitie naar elektrisch varen. Elektrisch varen leidt tot 100% daling van de CO_2-emissies door de scheepvaart. De mogelijke toename van de uitstoot van de elektriciteitscentrales hangt af van de veronderstellingen over de inzet van hernieuwbare energie en het emissiehandelssysteem (plafond zal niet wijzigen door de extra vraag vanuit de scheepvaart). Daarnaast leidt elektrisch varen tot een 100% daling van luchtverontreinigende emissies langs vaarwegen, kustgebieden en havens en een afname van de stikstofdepositie in natuurgebieden. De maatregel kent een samenhang met de hiervoor opgenomen maatregel "Afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart en zeevaart". Met die afschaffing kan de genoemde fiscale ongelijkheid eveneens worden weggenomen. Relevant verschil tussen de maatregelen is daarbij dat het afschaffen van de accijnsvrijstelling leidt tot een betere beprijzing van de externe milieueffecten van varen op fossiele brandstof waar een vrijstelling voor elektrisch varen dat niet bereikt. Het ligt voor de hand om bij een onderzoek naar mogelijkheden voor verdere fiscale vergroening voor de scheepvaart beide maatregelen in beschouwing te nemen. Bij de vrijstelling voor elektrisch varen geldt daarbij nog wel de afweging of bij een wens voor overheidsstimulering de fiscaliteit de meest geëigende route is of dat een subsidieregeling beter past.

Variabele fiscale bijtelling auto van de zaak (geen fiche)

De bijtelling belast middels een forfaitair percentage het privégebruik van de auto. Dit systeem is eenvoudig en goed uitvoerbaar. Het blijft echter een forfaitaire benadering die per definitie niet in alle gevallen een correcte weergave zal zijn van het individuele genoten voordeel van het privégebruik van de auto van de zaak. Dat is immers eigen aan een forfait dat naar zijn aard grofmazig is. Voor het milieu- en klimaat is hierbij relevant dat een werknemer waarvan de werkgever de kosten van privé kilometers betaalt ten opzichte van de werknemer die zelf deze kosten draagt geen prikkel heeft om het aantal privékilometers te beperken. De OECD stelt daarom dat het belasten van gereden privé kilometers gunstig voor het milieu- en het klimaat kan zijn. Een mogelijke fiscale vergroeningsoptie die hierop aansluit is om de fiscale bijtelling afhankelijk te maken van het gereden aantal privé kilometers door een zogeheten variabele bijtelling, waarbij het bijtellingspercentage afhangt van het aantal gereden privé kilometers. Deze privé-kilometers moeten door de automobilist aan de hand van een rittenadministratie worden aangetoond. Woon-werk kilometers gelden hier niet als privé. Eén van de pilots die de Mobiliteitsalliantie samen met het huidige kabinet uitvoert naar alternatieve vormen van vervoer en betaling onderzoekt een dergelijke variabele bijtelling. De pilot beoogt inzicht te bieden in de mate waarin er minder kilometers worden gereden en of het systeem van een ritten-administratie voor de Belastingdienst uitvoerbaar, niet-fraudegevoelig en robuust is. Een variabele bijtelling, hoe dan ook vormgegeven (per kilometer, gestaffeld of met een teruggaaf), staat of valt namelijk met de wijze waarop door de belastingplichtige wordt bijgehouden welke kilometer als zakelijk en welke kilometer als privé moet worden aangemerkt en hoe dat kan worden gecontroleerd. Een variabele bijtelling is hoe dan ook complexiteitsverhogend ten opzichte van het huidige relatief eenvoudige systeem. Deze variabele bijtelling kan budget-neutraal worden vormgegeven; hiervoor is aanvullend onderzoek nodig naar de spreiding en mate van privé-gebruik van leaseauto's.

Wegbeprijzing (geen fiche)

In dit rapport zijn geen concrete beleidsopties uitwerkt voor een systeem van betalen naar gebruik, aangezien in het Klimaatakkoord reeds is afgesproken dat voor een volgend kabinet een aantal varianten voor betalen naar gebruik worden uitgewerkt. Deze uitwerking volgt een eigen traject.

Categorie 3 Negatief oordeel

Afschaffen youngtimerregeling bijtelling auto van de zaak

De maatregel strekt ertoe dat de leeftijd van waar af de youngtimerregeling kan worden toegepast wordt verhoogd van 15 jaar naar 20 jaar. Sommige ondernemers zien auto's van minimaal vijftien jaar oud als fiscaal aantrekkelijk. Vanaf het moment dat een auto van de zaak 15 jaar oud is wordt bij privégebruik de bijtelling (35 procent) berekend op basis van de waarde in het economische verkeer (dagwaarde) en niet meer op basis van de nieuwwaarde (catalogusprijs) zoals in het "normale" bijtellingsregime met een bijtellingspercentage van 22% over die catalogusprijs. De achtergrond van de youngtimerregeling is tweeledig. Ten eerste is een auto van 15 jaar of ouder in het algemeen zodanig in waarde verminderd dat het niet langer reëel is uit te gaan van de oorspronkelijke cataloguswaarde. Ten twee kunnen de nog oudere auto's (de echte oldtimer) inmiddels een (verzamelaars)waarde hebben die vele malen hoger is dan de oorspronkelijke catalogusprijs. Ook dan is het niet reëel om nog uit te gaan van de oorspronkelijke catalogusprijs. Deze maatregel zorgt naar verwachting voor slechts een zeer beperkte afname van de CO_2-uitstoot. In 2018 bestond het Nederlandse wagenpark uit ruim 8,3 miljoen personenauto's. Hiervan waren er bijna 1,9 miljoen vijftien jaar of ouder. Het aantal auto's van IB-ondernemers dat onder de youngtimer-regeling viel was in 2016 circa 14.000 (0,7%). Het aantal ter beschikking gestelde auto's ouder dan 15 jaar bij anderen dan IB-ondernemers is niet bekend maar waarschijnlijk zeer beperkt. Het aanscherpen van de youngtimerregeling zal er niet toe leiden dat het aantal auto's ouder dan 15 jaar substantieel zal afnemen.

Btw en spoor (geen fiche)

Op basis van de Btw-richtlijn is het niet mogelijk om een 0% tarief in te voeren voor het personenvervoer per spoor. De Btw-richtlijn staat het lidstaten toe 1 of 2 verlaagde tarieven te

hanteren. Dit tarief mag niet lager zijn dan 5%. Dit betekent dat in theorie voor een treinticket ipv 9% een 5% tarief zou kunnen gelden. Onzeker is wel in welke mate een btw-verlaging via tariefsverlaging wordt doorgegeven aan de consument. Beleidsmatig is Financiën geen voorstander van het invoeren van een extra tarief. De huidige twee tarieven zijn voor de uitvoering al complex genoeg. Ten slotte is het BTW systeem van de Belastingdienst niet in staat een extra tarief in te voeren. Dit is pas mogelijk als het gehele BTW IT systeem is vernieuwd. Dit vergt jaren

2.7.2 Elektriciteitssector

Omschrijving sector

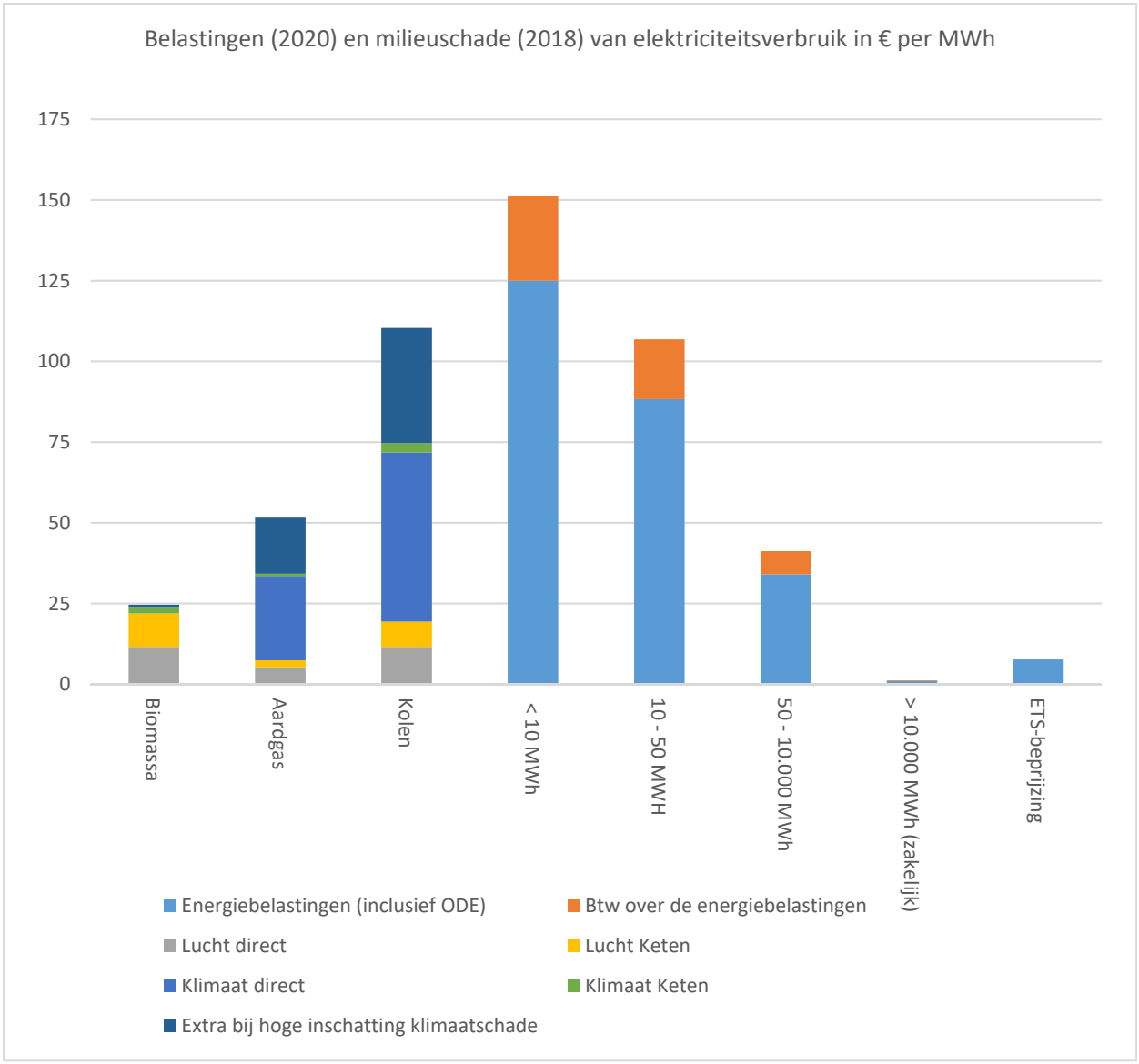
De elektriciteitssector bestaat uit de elektriciteitscentrales, zonnevelden, windparken en warmtekrachtkoppelingen (WKK) (ook WKK bij bijvoorbeeld de industrie en landbouw). Bij de elektriciteitsproductie met fossiele brandstoffen ontstaat zowel CO_2-uitstoot als luchtvervuilende uitstoot.

Korte omschrijving beleidssituatie

De elektriciteitssector maakt de transitie van elektriciteitsopwekking met fossiele brandstoffen (kolen en aardgas) naar duurzame elektriciteitsopwekking met wind, zon en biomassa. Doel in het klimaatakkoord is dat in 2030 70 procent van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komt. Dat gebeurt met windturbines op zee, op land en met zonnepanelen op daken en in zonneparken. Belangrijke beleidsinstrumenten voor deze transitie zijn de SDE++ (gefinancierd met de opslag duurzame energie (ODE)) en het aanstaande verbod op elektriciteitsopwekking met kolen die zorgt voor een stapsgewijze uitfasering naar 2030. Naast deze subsidie- en normeringsinstrumenten is het belangrijkste beprijzingsinstrument in de elektriciteitssector het CO_2-emissiehandelsysteem EU-ETS. Het EU-ETS is een marktinstrument waarmee de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wordt verminderd om klimaatdoelstellingen te realiseren. De handel in emissierechten ('emissiehandel') is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Doordat vragers en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt broeikasgasuitstoot een prijs. CO_2-beprijzing op Europees niveau bij de elektriciteitssector sluit aan bij de sterke internationale verbondenheid van de elektriciteitsmarkt. De elektriciteitssector heeft verder baat bij fiscale regelingen als de EIA, MIA, Vamil en groen beleggen.

In onderstaande figuur van het PBL is weergegeven hoe de milieuschade per mWh elektriciteit zich verhoud tot de beprijzing per mWh. De beprijzing bestaat uit de energiebelasting per mWh (de tarieven uit de verschillende verbruiksschijven en de ETS-prijs omgerekend naar mWh. Uit de figuur blijkt dat het marginale tarief in de eerste schijf hoger ligt dan de marginale externe kosten. Vrijwel alle huishouden blijven binnen deze schijf. In de hogere verbruiksschijven ligt het marginale tarief lager dan de marginale externe kosten.

Figuur 3 Belastingen en milieuschade elektriciteitsverbruik



Bron: PBL

De ruimte voor nationale verdere fiscale vergroening gericht op de elektriciteitssector is zeer beperkt. Dit blijkt ook uit onderzoek gedaan bij de invoering van een nationale minimum CO_2-prijs voor elektriciteitsopwekking in aanvulling op het EU-ETS. Gebleken is dat een unilaterale minimumprijs die naar verwachting boven de EU-ETS prijs ligt zou leiden tot een zodanige weglek van elektriciteitsproductie (sluiting Nederlandse gascentrales en vervanging door import) dat risico's ontstaan voor de leveringszekerheid op piekmomenten in de elektriciteitsvraag. In het verleden is wel een kolenbelasting van toepassing geweest. Die zou in de huidige situatie met het kolenverbod een tijdelijke opbrengst genereren maar ook van invloed zijn op het resterende verdienvermogen van kolencentrales en daarmee op het risico van schadeclaims gerelateerd aan het kolenverbod. In een verder verleden is in de energiebelasting gedifferentieerd tussen groene en grijze elektriciteit. Die maatregel is destijds afgeschaft omdat ook groene elektriciteit uit het buitenland in aanmerking moet komen voor het lage tarief (juridisch niet toegestaan om te beperken tot nationale groene opwekking). Gevolg was dat bestaande buitenlandse groene elektriciteit administratief werd toegerekend aan Nederland waardoor er een forse belastingderving ontstond zonder dat de elektriciteitsopwekking duurzamer werd.

Indien de wens bestaat om de externe effecten van elektriciteitsopwekking beter te beprijzen zou bij voorkeur moeten worden ingezet op aanscherping van het EU-ETS. Daarnaast kan de vrijstelling van aardgas en kolen voor elektriciteitsopwekking in de energiebelastingen die volgt uit de richtlijn energiebelastingen aan bod komen bij de herziening van die richtlijn. Wanneer landen af zouden stappen van die vrijstelling en er een minimumtarief zou worden opgenomen in de richtlijn kan beter worden beprijsd zonder de genoemde weglekeffecten. Aangezien de wijziging van de richtlijn bij unanimiteit moet gebeuren is het echter onzeker of een dergelijke herziening haalbaar is. Bij een nationale wens voor snellere uitfasering van fossiele opwekking op korte termijn ligt aanscherping van het kolenverbod voor elektriciteitsopwekking voor de hand.

Opties verdere fiscale vergroening

Elektriciteit
Categorie 1 Opties verdere fiscale vergroening
-
Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
-
Categorie 3 Negatief oordeel
Kolenbelasting elektriciteitsopwekking
Verhogen minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking

Categorie 3 Negatief oordeel

Kolenbelasting elektriciteitsopwekking
Toepassing van de kolenbelasting op de verbranding van kolen voor elektriciteitsopwekking leidt tot een betere internalisering van externe kosten. Voor de uitfasering van kolencentrales is echter gekozen voor het instrument van het wettelijk verbod op kolen voor elektriciteitsopwekking. Een heffing zou het in die wet gekozen tempo van uitfasering doorkruizen. Een heffing zou bovendien het verdienvermogen van de kolencentrales beïnvloeden en vergroot daarmee de kans op het moeten uitkeren van eventuele schadeclaims bij het kolenverbod omdat de huidige geboden overgangsperiode als niet toereikend zou kunnen worden gezien.

Verhogen minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking
Een verhoging van de minimum CO_2-prijs voor elektriciteitsopwekking naar een niveau waarop een nationale heffing plaatsvindt zou leiden tot een betere internalisering van externe kosten van elektriciteitsopwekking. Gebleken is dat een unilaterale minimumprijs die naar verwachting boven de EU-ETS prijs ligt zou leiden tot een zodanige weglek van elektriciteitsproductie (sluiting Nederlandse gascentrales en vervanging door import) dat risico's ontstaan voor de leveringszekerheid op piekmomenten in de elektriciteitsvraag. De maatregel leidt door de weglek niet tot CO_2-reductie op EU niveau.

2.7.3 Industrie

Omschrijving sector

De economische activiteiten waarbij grootschalig en machinaal grondstoffen, materialen of goederen worden geproduceerd. Dit betreft onder meer de voedingsmiddelenindustrie, metaalindustrie, chemische industrie en olie-industrie. Bij deze productie ontstaat zowel CO_2-uitstoot als luchtvervuilende uitstoot.

Korte omschrijving beleidssituatie

In het klimaatakkoord is opgenomen dat de industrie in 2050 circulair is en vrijwel geen broeikasgas meer uitstoot. De fabrieken draaien dan op duurzame elektriciteit uit zon en wind of energie uit aardwarmte, waterstof en biogas. De grondstoffen komen uit biomassa, reststromen en -gassen. De restwarmte gebruikt de industrie zelf of levert die aan de tuinbouw of gebouwen en

woningen. In 2030 moet de industrie al flink minder CO_2 uitstoten. Dat is een tussenstap op weg naar volledige duurzaamheid. Belangrijke maatregelen uit het klimaatakkoord voor de industrie zijn de introductie van een CO_2-heffing voor de industrie over de uitstoot die boven een benchmark uitkomt, de verbreding van de subsidieregeling voor duurzame energie (de SDE+) naar de industrie en de verhoging van de bijdrage van de industrie aan de ODE. De industrie heeft verder baat bij fiscale regelingen als de EIA, MIA, Vamil en groen beleggen. Verder werkt de industrie met het Schone Lucht Akkoord (SLA) toe naar 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016.

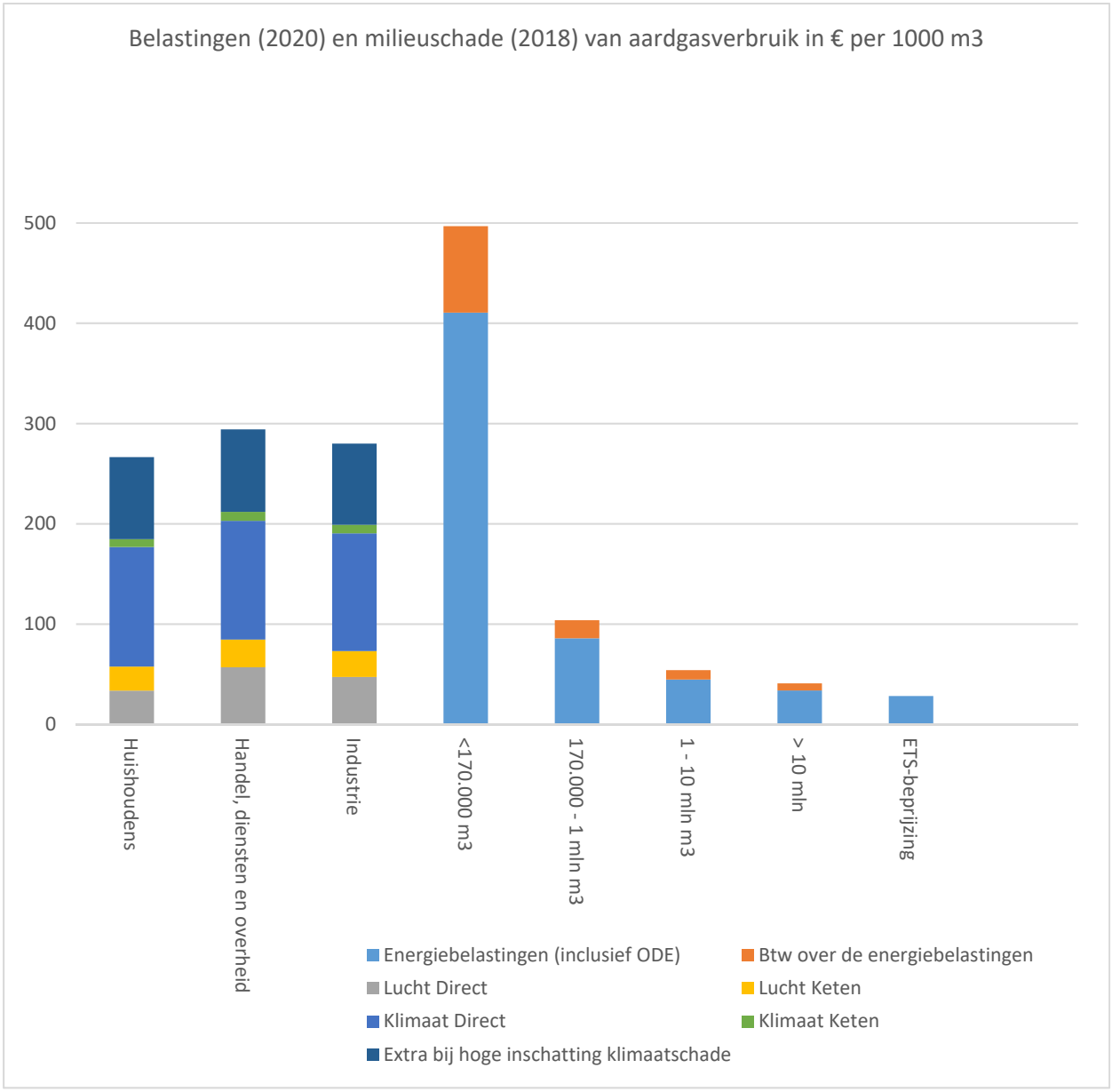
Driekwart van de uitstoot van de industrie valt onder het ETS. Een kwart valt daar buiten. Een groot deel van de industrie die valt onder het ETS krijgt gratis rechten. Dit om te voorkomen dat de internationaal opererende industrie concurrentienadeel zou ervaren omdat ze kosten voor hun CO_2-uitstoot maken die hun concurrenten buiten de EU niet hebben (bescherming tegen zogenaamde koolstoflekkage of carbon leakage[5]). De hoeveelheid rechten die deze bedrijven gratis krijgen wordt bepaald aan de hand van productbenchmarks en terugvalbenchmarks (warmte, brandstof, procesemissies). De benchmarkwaarden zijn vastgesteld op het niveau van de emissies die vrijkomen bij de productie bij de 10% meest CO_2-efficiënte bedrijven in de betreffende Europese sector. Bedrijven ontvangen gratis emissierechten ter grootte van de benchmarkwaarde van het product dat ze maken maal hun historische productie. Bedrijven die per eenheid product meer uitstoten dan de benchmark, zullen rechten moeten bijkopen. Bedrijven die per eenheid product minder uitstoten dan de benchmark houden rechten over die zij kunnen verkopen.

Het aardgas en elektriciteitsverbruik van de industrie wordt deels belast in de energiebelasting. Voor specifieke processen en grootverbruikers gelden vrijstellingen en teruggaven met als doel het voorkomen van aantasting van de internationale concurrentiepositie (andere landen kennen vergelijkbare vrijstellingen). Verder geldt om dezelfde reden een degressief tarief.

In onderstaande figuur van het PBL is weergegeven hoe de milieuschade per m3 aardgas zich verhoudt tot de beprijzing per m3. De beprijzing bestaat uit de energiebelasting per m3 (de tarieven uit de verschillende verbruiksschijven en de ETS-prijs omgerekend naar m3). Uit de figuur blijkt dat het marginale tarief in de eerste schijf hoger ligt dan de marginale externe kosten. Dat is het marginale tarief waarmee huishoudens en bedrijven met een verbruik lager dan 170.000 m3 te maken hebben. In de hogere verbruiksschijven ligt het marginale tarief lager dan de marginale externe kosten. Een deel van de industriële processen is zoals genoemd geheel vrijgesteld van energiebelasting.

[5] Sectoren die het risico lopen op koolstoflekkage (carbon leakage) krijgen gratis rechten ten hoogte van de benchmarkwaarde voor die sector. Sectoren die geen risico lopen op koolstoflekkage krijgen 30% van de rechten gratis.

Figuur 4 Belastingen en milieuschade aardgasverbruik



bron PBL

Opties verdere fiscale vergroening

Aangezien de industrie veelal internationaal concurreert heeft het de voorkeur om een sterkere beprijzing van externe CO_2-effecten te bereiken met de aanscherping van het EU-ETS. De herziening van de Richtlijn energiebelastingen biedt daarnaast wellicht de mogelijkheid om te komen tot een betere beprijzing van aardgas- en elektriciteitsgebruik van de industrie. De vrijstellingen voor verschillende industriële processen worden door deze richtlijn toegestaan. Aangezien de wijziging van de richtlijn bij unanimiteit moet gebeuren is het echter onzeker of een dergelijke herziening wordt doorgevoerd.

De weging van het weglekvraagstuk bij klimaatbeleid bij de industrie is deels politiek. Moet Nederland voorop lopen bij het beprijzen van CO_2-uitstoot van de industrie en daarbij het risico accepteren dat bedrijvigheid en uitstoot deels kan verplaatsen over de grens. Of moet Nederland bij een weglekrisico alleen inzetten op internationale maatregelen die een dergelijke weglek niet

hebben maar waarvan de haalbaarheid wellicht minder zeker is. Daarbij speelt ook de vraag welk toekomstbeeld een partij voor Nederland heeft. Het vertrek van een sector is niet per definitie een probleem zolang het gat maar wordt opgevangen door de groei of komst van een andere sector. Hierbij dient uiteraard goed te worden gekeken naar regionale effecten en de effecten voor de waardeketen[6].

Indien de wens is om meer voorop te lopen kan aan de volgende nationale fiscale vergroeningsmaatregelen worden gedacht om sterker te beprijzen:

Industrie
Categorie 1 Opties verdere fiscale vergroening
CO2-belasting industrie (lage tarifering)
CO2-belasting industrie (hoge tarifering)
Energiebelasting minder degressief
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op elektriciteit voor metallurgische processen
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor metallurgische processen
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor mineralogische processen
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Intensivering EIA (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Beperken WKK vrijstelling
Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)
Heffing luchtvervuiling industrie
Belastingdifferentiatie energiebelasting blauwe en groene waterstof
Categorie 3 Negatief oordeel
Belasting op de lozing van restwarmte

Categorie 1 Opties verdere fiscale vergroening

Energiebelasting minder degressief
De degressieve tariefstructuur kan ertoe leiden dat kleinverbruikers dure besparingsmaatregelen nemen en bij grootverbruikers goedkopere maatregelen niet worden genomen. Dit is inefficiënt vanuit het oogpunt van CO_2-reductie. Door de degressiviteit van de EB te verminderen komen externe milieukosten van energieverbruik beter in de prijs tot uitdrukking en wordt energiebesparing voor grootverbruikers lonender. De maatregel zorgt voor hogere lasten voor verbruikers in de hogere schijven. Dit heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van deze bedrijven voor zover zij de lasten niet kunnen doorberekenen in de prijs.

Aanvullende vlakke CO_2-heffing laag tarief
Een vlakke CO_2-heffing heeft als effect dat het de schade van de uitstoot beter beprijst waardoor productie van producten met een grote CO_2-voetafdruk relatief duurder wordt dan productie van producten met een relatief lage CO_2-voetafdruk. De maatregel heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van de betreffende bedrijven.

Aanvullende vlakke CO_2-heffing hoog tarief
Een vlakke CO_2-heffing heeft als effect dat het de schade van de uitstoot beter beprijst waardoor productie van producten met een grote CO_2-voetafdruk relatief duurder wordt dan productie van

[6] Zo kan bijvoorbeeld het verdwijnen van een centrale speler uit een waardeketen downstream effecten hebben (bijv. machinebouw, voedingsindustrie) en leiden tot stranded assets (ongebruikte infrastructuur).

producten met een relatief lage CO_2-voetafdruk. De maatregel heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van de betreffende bedrijven.

Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas mineralogische processen
De maatregel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten van het gebruikte aardgas en zorgt ervoor dat alle grootverbruikers van aardgas op gelijkwaardige wijze worden belast voor hun aardgasverbruik. De maatregel heeft een specifieke lastenverzwaring tot gevolg voor bedrijven die deel uitmaken van de bouwmaterialenindustrie, zoals de glas-, aardewerk-, keramiek-, en bakstenenindustrie. Als in andere landen de vrijstelling van kracht blijft, dan wordt het gelijke speelveld aangetast en bestaat het risico dat bedrijvigheid en uitstoot over de grens verdwijnen. Om die effecten te mitigeren is in deze variant gekozen voor een geleidelijke afbouw in plaats van afschaffing ineens.

Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas metallurgische processen
De maatregel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten van het gebruikte aardgas en zorgt ervoor dat alle grootverbruikers van aardgas op gelijkwaardige wijze worden belast voor hun aardgasverbruik. De maatregel heeft een specifieke lastenverzwaring tot gevolg voor bedrijven die deel uitmaken van de basismetaalindustrie: de ijzer- en staalindustrie, de aluminiumindustrie, en bedrijven die staal bewerken (walsen, persen, oppervlaktebehandeling). Als in andere landen de vrijstelling van kracht blijft, dan wordt het gelijke speelveld aangetast en bestaat het risico dat bedrijvigheid en uitstoot over de grens verdwijnen. Om die effecten te mitigeren is in deze variant gekozen voor een geleidelijke afbouw in plaats van afschaffing ineens.

Afbouwen vrijstelling energiebelasting op elektriciteit metallurgische processen
De maatregel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten van de gebruikte elektriciteit en zorgt ervoor dat alle grootverbruikers van elektriciteit op gelijkwaardige wijze worden belast voor hun elektriciteitsverbruik. De maatregel heeft een specifieke lastenverzwaring tot gevolg voor bedrijven die deel uitmaken van de basismetaalindustrie: de ijzer- en staalindustrie, de aluminiumindustrie, en bedrijven die staal bewerken (walsen, persen, oppervlaktebehandeling). Als in andere landen de vrijstelling van kracht blijven, dan wordt het gelijke speelveld aangetast en bestaat het risico dat bedrijvigheid en uitstoot over de grens verdwijnen. Om die effecten te mitigeren is in deze variant gekozen voor een geleidelijke afbouw in plaats van afschaffing ineens.

Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Door het verhogen van het budget en het maximale steunpercentage van de MIA/Vamil kan het aantal milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen dat in aanmerking komt, worden uitgebreid en/of het steunpercentage specifieke bedrijfsmiddelen worden verhoogd. Het introduceren van een hoger steunpercentage kan nu nog onrendabele investeringen in bedrijfsmiddelen, rendabel maken. De MIA is in 2018 geëvalueerd. Deze evaluatie concludeerde dat de regeling er goed in is geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. Daarnaast werd geconcludeerd dat de kosteneffectiviteit van de MIA/Vamil hoog is. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de overheid als het bedrijfsleven.

Intensivering EIA (van invloed op meerdere sectoren)
De verwachting is dat een intensivering van de EIA leidt tot meer investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen, zodat meer energiebesparing of CO_2-reductie ontstaat. Uit de evaluatie van de EIA is gebleken dat deze regeling effectief en redelijk doelmatig is. Wel blijft het hoge percentage freeriders (circa 50%) een aandachtspunt. Een verbreding van de lijst ligt meer voor de hand dan verhoging van de percentages. Bij de evaluatie van de EIA bleek de hoogte van het percentage namelijk minder bepalend dan de attentiewaarde dat een investering op de lijst staat.

Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek

Beperken WKK vrijstelling aardgas energiebelasting
Het beperken van de WKK vrijstelling voor aardgas tot het deel dat is toe te rekenen aan elektriciteitsopwekking met de WKK die op het net wordt geplaatst. Alleen bij die elektriciteit zou anders in de keten twee keer belasting worden geheven. De maatregel wordt daarmee

teruggebracht naar het hoofddoel: het voorkomen van dubbele belasting. Met de maatregel worden de externe kosten van het aardgas gebruikt in WKK's beter beprijsd. De maatregel heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van de betreffende bedrijven. Het vergt nader onderzoek om te zien hoe de splitsing van de aardgasinput naar een belast en een onbelast deel correct, uitvoerbaar en handhaafbaar kan worden vormgegeven.

Belasting op luchtvervuiling industrie
Een belasting in de Nederlandse industrie op de uitstoot van luchtvervuilende stoffen kan de vervuilende emissies sneller en sterker laten dalen. De maatregel zorgt voor een betere internalisering van de externe kosten van luchtvervuiling die deze bedrijven veroorzaken. Fijnstof (PM2.5), stikstofoxiden (NOx) en zwaveldioxide (SO2) zijn binnen de Nederlandse industrie de meest schadelijke emissies naar lucht. Door een belasting op deze emissies wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om bestaande emissie reducerende maatregelen te treffen zoals aanschaf van filters waardoor de emissie van deze luchtvervuilende stoffen daalt. De maatregel leidt tot een stijging van de productiekosten in de Nederlandse industrie, met mogelijk een daling van de productie tot gevolg. De kostprijs van producten neemt toe door ofwel de verschuldigde belasting, ofwel de kosten van de emissie reducerende maatregelen. De uitvoerbaarheid van de maatregel vergt nader onderzoek. Uitgezocht moet worden of de bestaande emissieregistratiesystemen voldoende betrouwbare basis bieden om een handhaafbare belasting aan te koppelen. Ook het handelingsperspectief zou nog kunnen worden onderzocht: in welke mate en op welke termijn kunnen bedrijven emissie reducerende maatregelen implementeren?

Introductie lager belastingtarief blauwe en groene waterstof
Verlaagde tarieven voor waterstof zal de vraag naar deze nieuwe energiedragers en daarmee de marktintroductie versnellen. De vervanging van aardgas door waterstof heeft positieve milieueffecten. Belangrijke voorwaarde voor de differentiatie is een waterdicht certificeringssysteem voor zowel blauwe als groene waterstof, zodat fraude/oneigenlijk gebruik kan worden vermeden en de uitvoeringspraktijk niet wordt belemmerd. Een dergelijk certificeringssysteem bestaat nu nog niet en zou dus nog moeten worden ontwikkelt alvorens een belastingdifferentiatie kan worden overwogen. Verder zou moeten worden onderzocht of de fiscaliteit moet worden ingezet of dat een maatregel in de subsidiesfeer meer voor de hand ligt.

Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)
Door vrijstellingen voor niet energetisch gebruik in de energiebelasting voor aardgas, accijns voor minerale oliën en in de kolenbelasting voor kolen af te schaffen wordt (een deel van) de koolstof die in producten wordt verwerkt en op een later moment in de keten alsnog in de atmosfeer terechtkomt beter beprijsd. Het niet-energetische verbruik leidt tot significante milieuschade, terwijl dit verbruik in tegenstelling tot energetisch verbruik momenteel niet wordt belast. Deze variant kan er toe leiden dat de betrokken bedrijven de inzet van de onderscheiden energiedragers zullen proberen te beperken door efficiëntere productiemethoden of deze door bio-based materialen te vervangen. Het feit dat er minder fossiele energiedragers in de Nederlandse industrie worden ingezet, betekent echter niet dat dit ook leidt tot evenredig minder emissies in Nederland. Koolstofhoudende producten veroorzaken doorgaans CO_2-emissies wanneer zij bij einde levensduur verbrand worden of op een stortplaats liggen. Dit zal in veel gevallen geruime tijd na productie zijn en daarnaast ook deels in het buitenland omdat een deel van de Nederlandse productie geëxporteerd wordt. Het niet energetisch verbruik wordt voor zover bekend in alle andere landen vrijgesteld. Het effect van de maatregel voor milieu en economie zou nader in kaart moeten worden gebracht.

<u>Categorie 3 Negatief oordeel</u>

Belasting op de lozing van restwarmte
Op dit moment wordt de lozing van restwarmte niet gemonitord of vastgelegd door bedrijven omdat er geen wettelijke verplichting daartoe bestaat. Voor de lozingen op oppervlaktewater is alleen geregeld wat de maximum temperatuur mag zijn. Er is derhalve geen basis voor een belasting op de lozing van restwarmte.

2.7.4 Gebouwde omgeving

Omschrijving sector

De gebouwde omgeving betreft 7 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen in Nederland. Het verwarmen van deze woningen met aardgas leidt tot CO_2-uitstoot en luchtvervuilende uitstoot.

Korte omschrijving beleidssituatie

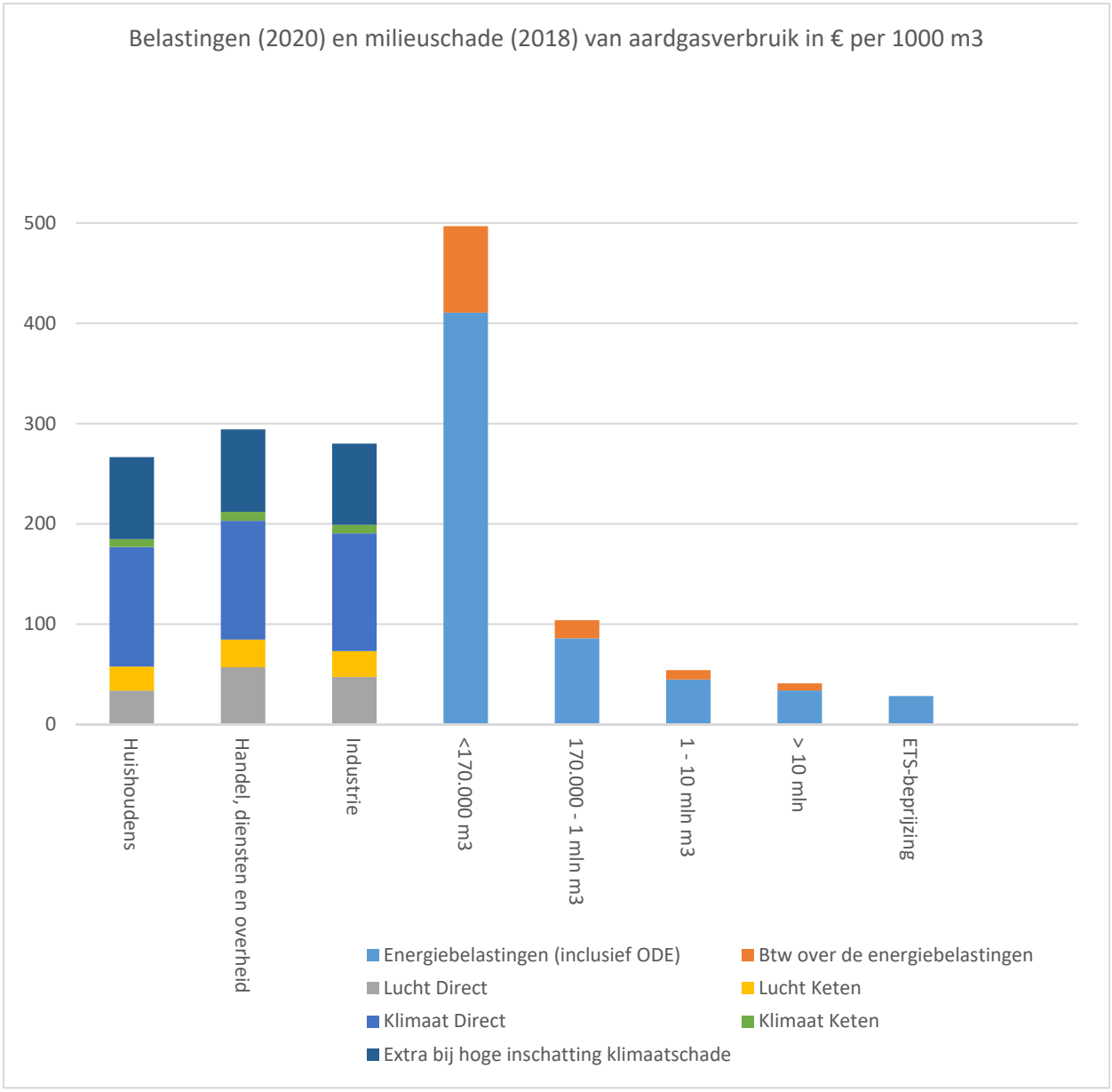
De belangrijkste uitdaging in de gebouwde omgeving op milieugebied is de uitfasering van het gebruik van aardgas. Doel in het klimaatakkoord is dat de gehele gebouwde omgeving aardgasvrij is in 2050. Het gebruik van aardgas wordt vervangen door bijvoorbeeld een elektrische warmtepomp of stadsverwarming. Gemeenten krijgen een centrale rol. Samen met bewoners en gebouweigenaren bepalen zij per wijk wat de beste oplossing is voor warmte en stroom: warmtenetten, warmtepompen, volledig elektrisch of nog anders. Gemeenten leggen uiterlijk in 2021 de volgorde en het tijdpad vast waarin wijken worden aangepakt. Er zijn afspraken dat er meer duurzame warmte en groen gas komt. Nieuwbouw (die vergund is na 1 juli 2018) krijgt geen gasaansluiting meer tenzij dat niet anders mogelijk is. Er komen financieringsmogelijkheden voor alle doelgroepen, zoals een warmtefonds, leningen voor energiebesparing en subsidies. Vooruitlopend op de wijkgerichte aanpak zijn afspraken gemaakt om tot en met 2022 100.000 corporatiewoningen te verduurzamen met behulp van de zogenoemde 'startmotor'. Verder is in het klimaatakkoord aangekondigd dat een gebouwgebonden financiering zal worden uitgewerkt.

Daarnaast gaat de energiebelasting op aardgas omhoog en de energiebelasting op elektriciteit omlaag. Hierdoor wordt de overstap naar bijvoorbeeld een warmtepomp financieel aantrekkelijker. Ook na deze schuif is de belasting in CO_2-termen op aardgas overigens nog te hoog ten opzichte van elektriciteit. In absolute zin worden de externe kosten van aardgas en elektriciteit voor huishoudens reeds (meer dan) volledig belast. De gebouwde omgeving heeft verder baat bij fiscale regelingen als de EIA, MIA, Vamil en groen beleggen.

De Europese Commissie heeft in haar mededeling over de green Deal aangekondigd om te onderzoeken of het ETS kan worden uitgebreid naar de gebouwde omgeving en zet in op aanscherping van de richtlijn van energieprestatie voor gebouwen en aanscherping van de verordening Bouwproducten en Productnormen.

In onderstaande figuur van het PBL is weergegeven hoe de milieuschade per m3 aardgas zich verhoudt tot de beprijzing per m3. De beprijzing bestaat uit de energiebelasting per m3 (de tarieven uit de verschillende verbruiksschijven en de ETS-prijs omgerekend naar m3. Uit de figuur blijkt dat het marginale tarief in de eerste schijf hoger ligt dan de marginale externe kosten. Alle huishouden blijven binnen deze schijf. In de hogere verbruiksschijven ligt het marginale tarief lager dan de marginale externe kosten.

Figuur 5 Belastingen en milieuschade aardgasverbruik



bron PBL

Opties verdere fiscale vergroening

Gebouwde omgeving
Categorie 1
Schuif in de energiebelasting; balans aardgas en elektriciteit
Afschaffen teruggaafregeling energiebelasting non-profit
Energiebelasting minder degressief
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Intensivering EIA (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Categorie 2
-
Categorie 3

Belasting op niet-duurzaam hout
Differentiatie van eigenwoningforfait naar energielabel woning

Categorie 1 Opties verdere fiscale vergroening

Verdere tariefschuif in de energiebelasting van elektriciteit naar aardgas
De tarieven voor aardgas en elektriciteit in de energiebelasting, kunnen beter in balans worden gebracht in verhouding tot de CO_2-uitstoot. Door de tarieven beter in balans te brengen wordt de energiebelasting economisch minder verstorend in de keuze tussen bijvoorbeeld een warmtepomp en een cv-ketel.

Energiebelasting minder degressief
De degressieve tariefstructuur kan ertoe leiden dat kleinverbruikers dure besparingsmaatregelen nemen en bij grootverbruikers goedkopere maatregelen niet worden genomen. Dit is inefficiënt vanuit het oogpunt van CO_2-reductie. Door de degressiviteit van de EB te verminderen komen externe milieukosten van energieverbruik beter in de prijs tot uitdrukking en wordt energiebesparing lonender. De maatregel zorgt voor hogere lasten voor verbruikers in de hogere schijven. Dit heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van deze bedrijven.

Energiebelasting afschaffen teruggaafregeling non-profit
Met de afschaffing van deze teruggaafregeling worden de externe kosten van het gebruik van aardgas en elektriciteit door religieuze en non-profit organisaties beter beprijsd en worden energiebesparende maatregelen voor deze organisaties meer lonend. Deze maatregel leidt daarnaast tot een vereenvoudiging voor de Belastingdienst.

Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Door het verhogen van het budget en het maximale steunpercentage van de MIA/Vamil kan het aantal milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen dat in aanmerking komt, worden uitgebreid en/of het steunpercentage specifieke bedrijfsmiddelen worden verhoogd. Het introduceren van een hoger steunpercentage kan nu nog onrendabele investeringen in bedrijfsmiddelen, rendabel maken. De MIA is in 2018 geëvalueerd. Deze evaluatie concludeerde dat de regeling er goed in is geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. Daarnaast werd geconcludeerd dat de kosteneffectiviteit van de MIA/Vamil hoog is. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de overheid als het bedrijfsleven.

Intensivering EIA (van invloed op vrijwel alle sectoren)
De verwachting is dat een intensivering van de EIA leidt tot meer investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen, zodat meer energiebesparing of CO_2-reductie ontstaat. Uit de evaluatie van de EIA is gebleken dat deze regeling effectief en redelijk doelmatig is. Wel blijft het hoge percentage freeriders (circa 50%) een aandachtspunt. Een verbreding van de lijst ligt meer voor de hand dan verhoging van de percentages. Bij de evaluatie van de EIA bleek de hoogte van het percentage namelijk minder bepalend dan de attentiewaarde dat een investering op de lijst staat.

Categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening onderzoek
-

Categorie 3 Negatief oordeel

Belasting op niet duurzaam hout
Een belasting op niet-duurzaam hout kan het prijsverschil tussen duurzaam hout en niet duurzaam hout verkleinen/wegnemen. Hierdoor zal het aandeel duurzaam hout (91% in 2018) dat in Nederland op de markt wordt gebracht verder kunnen toenemen. Een verstandige belasting is echter lastig vorm te geven. De heffing op alleen onbewerkt hout zou leiden tot een sterke verstoring van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven die producten maken waarin hout is verwerkt. Een heffing op zowel onbewerkt als bewerkt hout zou tot hoge uitvoeringskosten en

administratieve lasten leiden. Dit terwijl de belastingopbrengst in verhouding tot de verwachte uitvoeringskosten gering zal zijn. Andere zorg is dat de belasting kan leiden tot een verschuiving naar minder milieuvriendelijke materialen als beton of kunststof. De Nederlandse houtmarkt beïnvloedt het mondiale aanbod van hout zeer beperkt. De maatregel heeft waarschijnlijk als effect dat er meer duurzaam hout naar Nederland komt dat anders in andere landen op de markt was gekomen. De belasting is naar verwachting fraudegevoelig doordat de belastingdienst niet zelf kan vaststellen of sprake is van duurzaam hout. De kap vindt plaats buiten Nederland. De heffing zou moeten worden gebaseerd op keurmerken die de overheid niet zelf beheert en handhaaft.

Differentiatie eigenwoningforfait naar energielabel eigen woning
Door het eigenwoningforfait (EWF) te differentiëren naar energielabel kan een extra financiële prikkel worden gegeven om het energielabel van een woning te verbeteren. Een beter energielabel betekent minder CO_2-uitstoot in de gebouwde omgeving. Voor het merendeel van de woningen is echter nog slechts een voorlopig energielabel afgegeven, in geval van een recente verkoop is er mogelijk een vereenvoudigd definitief label beschikbaar. Beiden zijn ongeschikt als basis voor een differentiatie van het EWF omdat de uitvoeringsrisico's relatief groot zijn. Het label is niet robuust genoeg en wordt niet zodanig centraal geadministreerd dat de Belastingdienst daarover kan beschikken en de gegevens kan gebruiken voor de vooraf in te vullen aangifte. De differentiatie zou het stelsel complexer maken wat conflicteert met het streven om de eigenwoningregeling juist te vereenvoudigen.

2.7.5 Landbouw en visserij

Omschrijving sector

De sector landbouw en visserij beslaat de akkerbouw, veeteelt, (glas-)tuinbouw en visserij. Ook de natuur speelt bij zowel bij de landbouw als het landgebruik een belangrijke rol.

Korte omschrijving beleidssituatie

Klimaatverandering, het eindige karakter van veel natuurlijke hulpbronnen en de stikstofcrisis vragen om een transitie naar een duurzamer voedselsysteem. De stikstofdepositie, die de natuurschade veroorzaakt, is voor een groot deel afkomstig van de landbouw. Volgens het RIVM veroorzaakt de sector landbouw 46 procent van de stikstofdepositie, met name in de vorm van ammoniak. Stikstof veroorzaakt afhankelijk van de verschijningsvorm problemen voor klimaat, milieu en de gezondheid. Bij de transitie naar een duurzamer voedselsysteem is kringlooplandbouw een centraal begrip. De essentie van kringlooplandbouw is een verschuiving van de focus op voedselproductie tegen lagere kostprijzen naar voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen en zorgvuldig beheer van bodem, water en natuur. De manier waarop ons voedsel geproduceerd wordt komt meer in balans met natuurlijke hulpbronnen. Kringlooplandbouw draagt daarmee mede bij aan de versterking van natuur en biodiversiteit. Concreet wordt onder meer voorgesteld het EU-beleid meer te richten op kringlooplandbouw. Het via samenwerking reststromen beter benutten. En de boer belonen voor duurzaam produceren en belemmerende regels rond mest en afval weg nemen. Om investeringen in transitie naar een duurzamer voedselsysteem mogelijk te maken en te stimuleren wordt thans een aanpak duurzame agrofinanciering ontwikkeld dat alle verschillende vormen van financiering in onderlinge samenhang beziet. Tegelijkertijd wordt in het kader van de aanpak stikstofproblematiek gewerkt aan een omschakelfonds voor boeren die willen omschakelen naar kringlooplandbouw.

Het pakket aan maatregelen in het Klimaatakkoord voor Landbouw en Landgebruik moet resulteren in een broeikasgasreductie van 6,0 Megaton. Hiermee worden de doelstellingen voor 2030 (3,5 Megaton) gehaald en wordt een voorschot genomen op verdere CO_2-reductie op weg naar 2050. De landbouw kan gebruik maken van diverse subsidieregelingen, al dan niet specifiek bedoeld voor deze sector, met als doel verdere verduurzaming. Tevens zijn er afspraken, convenanten en rechtenstelsels, zoals de fosfaatrechten in het kader van vergroening van de agrarische sector. De landbouw heeft verder baat bij fiscale regelingen als de EIA, MIA, Vamil en groen beleggen. Bij de

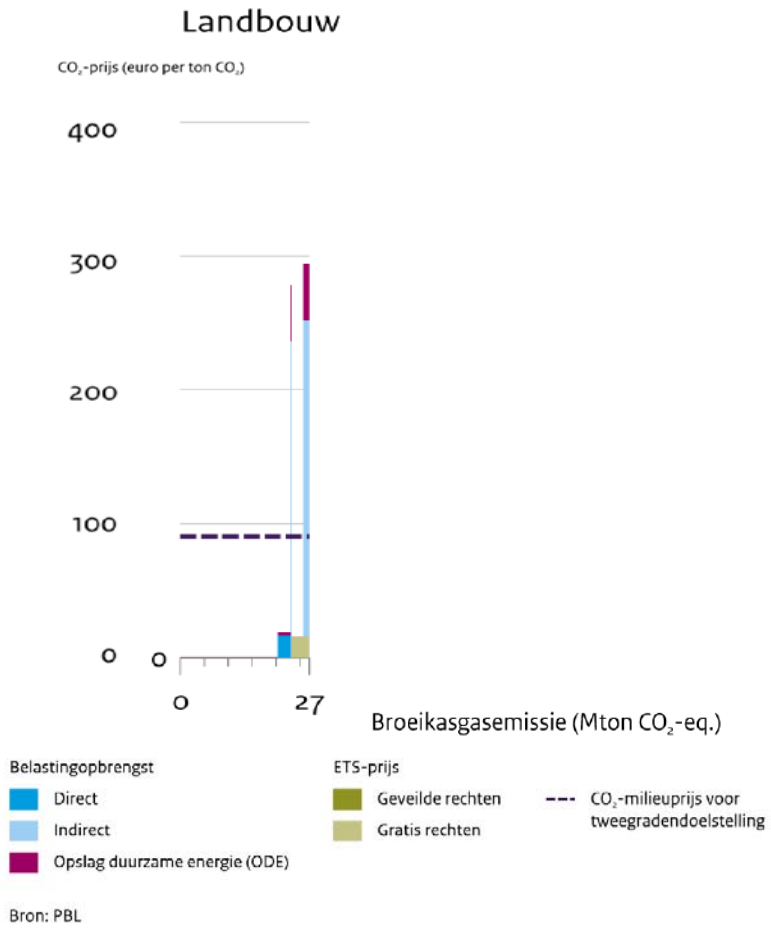
bouwsteen ‘preventie’ wordt aandacht besteed aan mogelijkheden voor het beprijzen van stikstofdepositie in de landbouw via een belasting op het houden van productiedieren, slachten en via een vleesbelasting.

In de mededeling van de Europese Commissie over de Green deal geeft de Commissie aan in de loop van 2020 een zogeheten Farm to Fork-strategie te presenteren met focus op klimaat, milieu, biodiversiteit, terugdringen van nutriëntenoverschotten en gezonde en duurzame voedingspatronen met een sleutelrol voor Europese boeren en vissers. De Commissie wil onder meer grotere aandacht voor verduurzaming van de landbouw en hogere dierenwelzijnseisen.

Beeld fiscale beprijzing externe kosten

De externe klimaatkosten van de landbouw worden volgens het PBL slechts voor een beperkt deel beprijsd.

Figuur 6 CO_2-beprijzing landbouw. (Bron: CPB/PBL Policybrief juni 2019 Economische effecten van CO_2-beprijzing: varianten bekeken)



CPB/PBL Policybrief juni 2019 Economische effecten van CO_2-beprijzing: varianten bekeken

Het aardgas en elektriciteitsverbruik van de landbouw wordt evenals bij de industrie belast in de energiebelasting (zie de eerdere figuren onder industrie en elektriciteitssector). Voor één specifieke groep gebruikers geldt een vermindering van de energiebelasting namelijk de glastuinbouw. Het verlaagde tarief is ingesteld omdat men in de glastuinbouwsector een bedrijfsstructuur kent die kleinschalig is ten opzichte van industriële sectoren. Vanwege de degressieve tariefstructuur zou de glastuinbouw ten opzichte van die sectoren relatief veel energiebelasting moeten betalen. Om dat te voorkomen, is het verlaagde tarief van de energiebelasting ingesteld. De verlaagde heffingen bij

de glastuinbouw zijn verbonden aan doelstellingen, ambities en emissieruimtes zoals vastgelegd in diverse convenanten tussen de glastuinbouw en de nationale overheid. Daarnaast maakt een deel van de glastuinbouw voor verwarming van de kassen gebruik van WKK's. Het aardgas gebruikt in die WKK's is volledig vrijgesteld van energiebelasting.

Opties verdere fiscale vergroening

Landbouw en visserij
Categorie 1
Energiebelasting minder degressief
Energiebelasting verhogen verlaagd tarief glastuinbouw
Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Intensivering EIA (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Categorie 2
Belasting op kunstmest
Belasting op gewasbeschermingsmiddelen
Energiebelasting beperken vrijstelling WKK
(Belastingen op dieren, slachten en vlees (bouwsteen preventie))
Categorie 3
-

Categorie 1 Optie verdere fiscale vergroening

Energiebelasting minder degressief
De degressieve tariefstructuur kan ertoe leiden dat kleinverbruikers dure besparingsmaatregelen nemen en bij grootverbruikers goedkopere maatregelen niet worden genomen. Dit is inefficiënt vanuit het oogpunt van CO_2-reductie. Door de degressiviteit van de EB te verminderen komen externe milieukosten van energieverbruik beter in de prijs tot uitdrukking en wordt energiebesparing lonender. De maatregel zorgt voor hogere lasten voor verbruikers in de hogere schijven. Dit heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van deze bedrijven.

Energiebelasting verhogen verlaagd tarief aardgas glastuinbouw
Met afschaffing van het lagere EB-tarief wordt het verbruik van aardgas in de glastuinbouw, en daarmee de CO_2-uitstoot door de tuinbouw, sterker beprijsd. Het gaat om het verbruik van aardgas in de eerste en tweede tariefschijf, oftewel het verbruik tot 1 miljoen kubieke meter aardgas/jaar. Afschaffing van het lagere tarief voor de glastuinbouw impliceert dat de glastuinbouw wordt geconfronteerd met een lastenverzwaring en met een hogere belastingdruk dan bij andere vergelijkbaar energie-intensieve bedrijven. Het reguliere EB-tarief in de eerste en tweede schijf is Europees gezien hoog. Afschaffing van het lagere tarief heeft een negatief effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse glastuinbouw. Met afschaffing ontvalt de grond aan een ander instrument gericht op energiebesparing, het CO_2-kostenvereveningssysteem (CO_2-plafonneringssysteem van de glastuinbouwsector zelf). De maatregel kent een samenhang met de WKK vrijstelling. Glastuinbouwbedrijven kunnen namelijk vanwege de tariefstijging besluiten meer in te gaan zetten op warmteopwekking via een eigen WKK-installatie met een elektrisch rendement van tenminste 30%. Zij komen dan in aanmerking voor vrijstelling van energiebelasting voor het gebruikte aardgas, ook voor het deel waarmee warmte is opgewekt die zij zelf gebruiken. Meer inzet van WKK-installaties leidt tot een hogere CO_2-uitsoot. Het ligt daarom voor de hand om in het geval er wordt gekozen voor aanpassing van het verlaagd tarief voor de glastuinbouw ook de WKK regeling in te perken.

Uitbreiding MIA/Vamil (van invloed op vrijwel alle sectoren)
Door het verhogen van het budget en het maximale steunpercentage van de MIA/Vamil kan het aantal milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen dat in aanmerking komt, worden uitgebreid en/of het

steunpercentage specifieke bedrijfsmiddelen worden verhoogd. Het introduceren van een hoger steunpercentage kan nu nog onrendabele investeringen in bedrijfsmiddelen, rendabel maken. De MIA is in 2018 geëvalueerd. Deze evaluatie concludeerde dat de regeling er goed in is geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. Daarnaast werd geconcludeerd dat de kosteneffectiviteit van de MIA/Vamil hoog is. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de overheid als het bedrijfsleven.

Intensivering EIA (van invloed op vrijwel alle sectoren)
De verwachting is dat een intensivering van de EIA leidt tot meer investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen, zodat meer energiebesparing of CO_2-reductie ontstaat. Uit de evaluatie van de EIA is gebleken dat deze regeling effectief en redelijk doelmatig is. Wel blijft het hoge percentage freeriders (circa 50%) een aandachtspunt. Een verbreding van de lijst ligt meer voor de hand dan verhoging van de percentages. Bij de evaluatie van de EIA bleek de hoogte van het percentage namelijk minder bepalend dan de attentiewaarde dat een investering op de lijst staat.

Categorie 2 Optie verdere fiscale vergroening onderzoek

Beperken WKK vrijstelling aardgas energiebelasting
Het beperken van de WKK vrijstelling voor aardgas leidt er toe dat aardgas alleen wordt vrijgesteld voor het deel dat is toe te rekenen aan elektriciteitsopwekking met de WKK die op het net wordt geplaatst. Alleen bij die elektriciteit zou anders in de keten twee keer belasting worden geheven. De maatregel wordt daarmee teruggebracht naar het hoofddoel van voorkomen dubbele belasting. Op die manier worden de externe kosten van het aardgas gebruikt in WKK's beter beprijsd. De maatregel heeft een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van de betreffende bedrijven. Het vergt nader onderzoek om te zien hoe de splitsing van de aardgasinput naar een belast en een onbelast deel correct, uitvoerbaar en handhaafbaar kan worden vormgegeven.

Belasting op kunstmest
Een belasting op kunstmest kan de beprijzing van externe kosten (klimaat en luchtkwaliteit) verbeteren en stimuleert het hergebruik van mest of meststoffen uit reststromen. De maatregel kan zo de milieuschade als gevolg van het gebruik en productie van kunstmest verminderen. De productie van kunstmest gaat gepaard met gebruik van veel aardgas. In het geval van productie van kunstmest wordt 40% van het aardgas gebruikt als brandstof en 60% als grondstof. Het aardgas als grondstof blijft onbelast. Het beprijzen van specifiek de externe kosten van het gebruik van aardgas voor kunstmest zou het meest efficiënt kunnen door dat aardgas te belasten in de energiebelasting. Die optie is onderdeel van de maatregel "Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)" die is opgenomen in paragraaf 2.7.3 Industrie. Daarbij geldt echter dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen kunstmest voor export en kunstmest voor nationaal gebruik. Die maatregel zal meer invloed hebben op de concurrentiepositie van de kunstmestproducenten. Bij een heffing op kunstmest zijn de gevolgen voor de kunstmestproducenten kleiner en ligt de nadruk meer op de externe milieukosten van het kunstmest gebruikt in Nederland. Een dergelijke heffing zal door de producenten en handelaren van kunstmestproducten worden doorberekend aan de afnemers van kunstmest. De kostprijs voor boeren zal hiermee stijgen als zij kunstmest blijven gebruiken. Het is de vraag of de meerkosten voor de boer kunnen worden doorberekend in het voedingsproduct. Daarnaast moeten de alternatieve meststoffen ook beschikbaar zijn. Momenteel zijn er namelijk juridisch nog belemmeringen, die het gebruik van kunstmest juist stimuleren. De maatregel verslechtert de internationale concurrentiepositie. Dat kan leiden tot verplaatsing van kunstmestproductie, landbouwers of landbouwproductie naar landen waar een dergelijke heffing niet geldt. De uitvoerbaarheid en effecten van een dergelijke heffing vergen nader onderzoek.

Belasting op gewasbeschermingsmiddelen
Een gedifferentieerde belasting op gewasbeschermingsmiddelen kan de overstap van gewasbeschermingsmiddelen met een hoog risico profiel naar gebruik van laag risico gewasbeschermingsmiddelen stimuleren. De maatregel verslechtert de concurrentiepositie van eindgebruikers (telers) ten opzichte van eindgebruikers in landen die geen heffing kennen op

gewasbeschermingsmiddelen zolang er nog onvoldoende alternatieve laag risico middelen op de markt zijn. De voorkeur van het huidige kabinet gaat daarom uit naar andere maatregelen om het gebruik van laag risico maatregelen te stimuleren, gericht op een toename van effectieve laag risicomiddelen. De noodzaak van een gedifferentieerde heffing vraagt derhalve nog nader onderzoek evenals de uitvoerbaarheid en effecten van een dergelijke heffing.

Overige maatregelen

Vergroeningsmaatregelen die niet specifiek zijn toe te schrijven aan een van de bovengenoemde sectoren.

Opties verdere fiscale vergroening

Overig
Categorie 1
Verhogen afvalstoffenbelasting
Categorie 2
Belasting op vuurwerk
Grondwater sterker belasten in de leidingwaterbelasting
Categorie 3

Categorie 1 Optie verdere fiscale vergroening

Verhogen afvalstoffenbelasting
Door verbranden en storten zwaarder te belasten, wordt het aantrekkelijker om producten te hergebruiken en afvalstromen beter te sorteren en/of te recyclen. Als afvalstoffen niet worden verbrand of gestort maar hergebruikt of gerecycled, heeft dat positieve milieueffecten. Je kunt denken aan minder afvalstoffen in de bodem, minder emissies, sterkere inzet op circulaire grondstoffenketens en minder eenmalig gebruik van primaire grondstoffen. Er moet echter ook oog zijn voor het risico op onbedoelde effecten, doordat recycling duurder kan worden terwijl de primaire productie van grondstoffen nu vaak al goedkoper is. Bij recyclingprocessen blijven namelijk in de regel residuen over die belast verbrand of gestort worden. Een hogere afvalstoffenbelasting maakt het aantrekkelijker om ook deze residustromen te reduceren. Echter, voor bepaalde residuen zijn weinig of geen rendabele alternatieve verwerkingsmethoden beschikbaar. Een hogere afvalstoffenbelasting kan zo ook voor recycling kostprijsverhogend werken en dit minder aantrekkelijk maken ten opzichte van de primaire productie van grondstoffen.

Categorie 2 Optie verdere fiscale vergroening onderzoek

Grondwater sterker belasten in de leidingwaterbelasting
Door een opslag te introduceren in de leidingwaterbelasting voor grondwater worden de externe milieukosten van de onttrekking van grondwater beter in de prijs tot uitdrukking gebracht. Schoon grondwater is een steeds schaarser wordende bron. Enerzijds leidt de onttrekking van schoon grondwater ertoe dat met chemicaliën en bestrijdingsmiddelen vervuild oppervlaktewater sneller doordringt in de ondergrond. De zuiveringskosten voor leidingwater uit schoon grondwater zijn relatief laag vergeleken met leidingwater uit gezuiverd oppervlaktewater, omdat grondwater nauwelijks hoeft te worden bewerkt. De schaarste en maatschappelijke waarde van de voorraden schoon grondwater komt nu onvoldoende tot uitdrukking in de prijs van drinkwater. Met deze maatregel wordt één bepaalde groep verbruikers extra belast, namelijk kleinverbruikers waarvan het drinkwater wordt gewonnen uit grondwater. Doordat voor kleinverbruikers de basisvraag naar drinkwater inelastisch is, zal het verbruik van grondwater nauwelijks of niet dalen. Nader zou moeten worden onderzocht of de maatregel uitvoerbaar is en of de fiscaliteit het meest geëigende middel is om beleid te voeren met betrekking tot de bescherming van grondwater.

Belasting op vuurwerk
Een belasting op (consumenten)vuurwerk kan de negatieve effecten van vuurwerk beprijzen, namelijk met het gebruik gepaard gaande milieuschade en gezondheidsrisico's (inclusief medische - en verzuimkosten). Een belasting op vuurwerk zal leiden tot gedragseffecten. Voor verkopers heeft dit tot gevolg dat minder inkomsten verkregen worden uit de verkoop van vuurwerk. Een belasting op vuurwerk zal leiden tot een toename van administratieve lasten voor vuurwerkverkopers. Om een oordeel te vormen over de effecten, uitvoerbaarheid en de verhouding tussen administratieve lasten en opbrengst is nader onderzoek nodig.

2.8 Uniforme economie brede CO_2-heffing

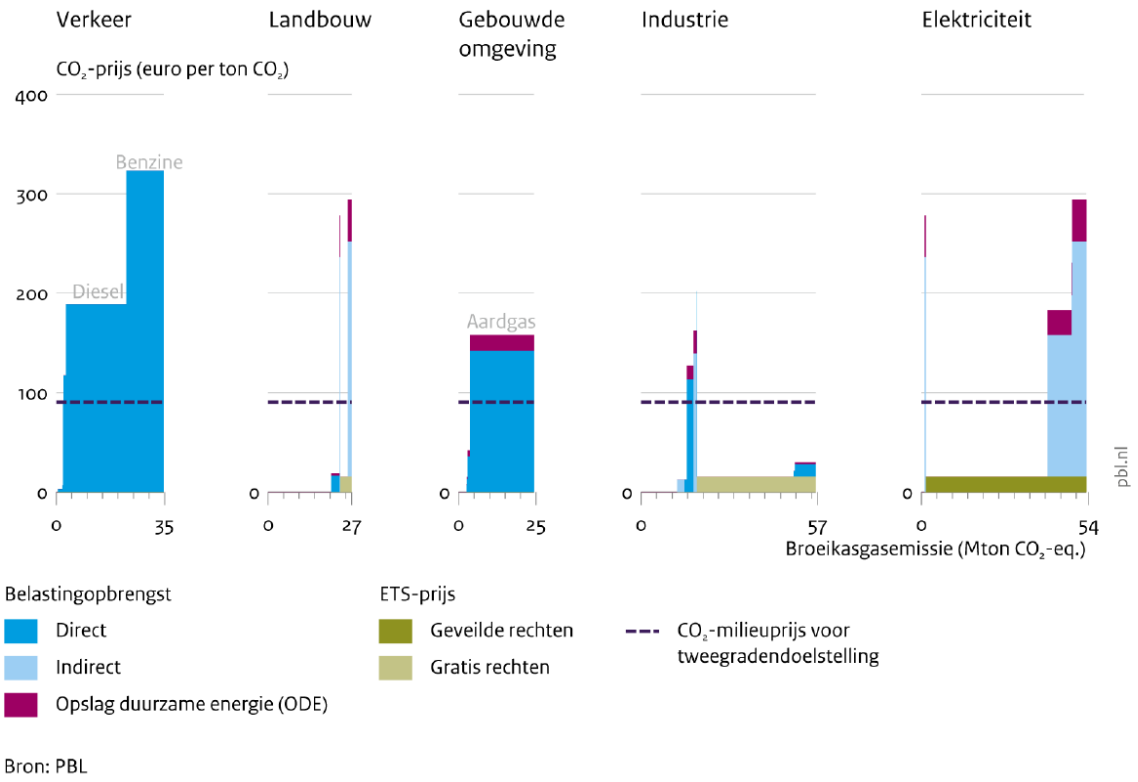
Vanuit het oogpunt van het kostenefficiënt reduceren van CO_2-uitstoot is een gelijke heffing per ton CO_2-uitstoot in alle sectoren van de economie het meest wenselijk. Zo'n uniforme heffing voor alle sectoren zorgt er in beginsel voor dat CO_2-uitstoot daar wordt gereduceerd, waar dit tegen de laagste kosten kan. Belangrijke kanttekening hierbij is dat bij verschillende economische sectoren sprake is van een internationale markt. Wanneer alleen in het Nederlandse deel van die markt een CO_2-prijs wordt doorgevoerd bestaat het risico op internationale weglek van CO_2-uitstoot. Een meer uniforme CO_2-prijs zou in de praktijk met name een verhoging betekenen van de huidige CO_2-beprijzing bij sectoren die zijn blootgesteld aan internationale concurrentie. Dit constateren ook het CPB en het PBL in hun policypaper over CO_2-beprijzing.[7]

In paragraaf 2.5 wordt meer uitvoerig ingegaan op het internationale weglekrisico. Daar wordt geconcludeerd dat het de voorkeur heeft om bij klimaatbeleid internationaal samen op te trekken. In welke mate Nederland nationaal ambitieuzer moet zijn dan andere landen is deels een politiek vraagstuk. Moet Nederland voorop lopen in het beprijzen van CO_2-uitstoot en daarbij het risico accepteren dat bedrijvigheid en uitstoot deels kan verplaatsen over de grens. Of moet Nederland bij een weglekrisico alleen gaan voor internationale maatregelen die een dergelijk weglekrisico niet hebben maar waarvan de haalbaarheid wellicht minder zeker is.

Bij het uitdenken van een uniforme economie brede CO_2-heffing is het van belang om rekening te houden met het landschap van CO_2-beprijzing dat nu reeds bestaat in de vorm van bijvoorbeeld het EU-ETS en de verschillende energiebelastingen en accijnzen. De mate van de huidige CO_2-beprijzing verschilt namelijk sterk per sector. Het komen tot een (meer) uniforme CO_2-prijs in de economie is dus veel meer een kwestie van het versterken van CO_2-beprijzing op plaatsen waar deze tekort schiet dan het introduceren van één volledig nieuwe uniforme belasting voor alle sectoren. De huidige CO_2-beprijzing in de verschillende sectoren wordt geïllustreerd in onderstaande figuur afkomstig uit het CPB/PBL policypaper over CO_2-beprijzing.

[7] CPB/PBL Policybrief juni 2019 Economische effecten van CO_2-beprijzing: varianten bekeken

Figuur 7 CO_2 beprijzing per sector



Bron: PBL

CPB/PBL Policybrief juni 2019 Economische effecten van CO_2-beprijzing: varianten bekeken

In de ETS-sectoren elektriciteit en industrie wordt CO_2-uitstoot vrijwel alleen via de ETS-prijs beprijst. CPB/PBL is daarbij in dit figuur uitgegaan van de prijs in 2018 van gemiddeld 16 euro per ton. De installaties in de elektriciteitssector moeten deze rechten jaarlijks kopen op een veiling, terwijl de industrie gratis rechten krijgt indien zij relatief efficiënt produceren in Europa. Volgens CPB/PBL is hierbij wel van belang dat sprake is van een lineaire afname van het aantal rechten tot nul in 2057 en dat hierdoor de prijs in de toekomst zal oplopen. CPB/PBL schetsen dat bij de niet-ETS sectoren, gebouwde omgeving, verkeer, landbouw en een deel van de industrie (vooral MKB), CO_2-uitstoot indirect belast worden via energiebelastingen en accijnzen. Als deze effectieve prijs in deze sectoren alleen wordt toegerekend aan CO_2 dan loopt volgens CPB/PBL de impliciete prijs zelfs op tot boven de 300 euro per ton CO_2 voor benzine. In de gebouwde omgeving bedraagt de gemiddelde prijs zo'n 160 euro per ton, vooral betaald door de kleinverbruikers. Van belang hierbij is volgens CPB/PBL dat in deze voorstelling de hele bestaande groene belasting wordt toegerekend aan CO_2-intensiteit van de achterliggende brandstoffen. Daarbij wordt dan geen rekening gehouden met andere externe effecten die ook via de accijnzen beprijsd worden, zoals fijnstof- en NOx-uitstoot, maar ook congestie en verkeersongelukken (zie verder Vollebergh et al., 2016).

Verschillende mogelijke maatregelen om te komen tot een meer uniforme CO_2-beprijzing in de economie kunnen worden gevonden in paragraaf 2.7 van dit rapport. Zo kan de CO_2-beprijzing in de sector industrie meer in lijn worden gebracht met die in de sector verkeer en gebouwde omgeving door bijvoorbeeld de introductie van een vlakke CO_2-heffing voor de industrie. Er zijn ook maatregelen om binnen sectoren de CO_2-beprijzing meer uniform te maken. Denk bijvoorbeeld aan het minder degressief maken van de energiebelasting op aardgas of het uitfaseren van verschillende specifieke vrijstellingen. Toch blijft het ook belangrijk om de internationale context mee te wegen. Zo kan door een CO_2-belasting op de uitstoot van elektriciteitsopwekking de beprijzing in die sector verbeteren maar bleek bij uitwerking van een voorstel daartoe van het huidige kabinet dat in die sterk prijsgevoelige internationale markt de gevolgen van een nationale

heffing bovenop het verbod op elektriciteitsopwekking met kolen zodanig waren dat de leveringszekerheid in gevaar kan komen.

In hun policypaper hebben het CPB en PBL een aantal mogelijkheden verkend om te komen tot een meer uniforme beprijzing van CO_2-uitstoot. Deze mogelijkheden bestaan voor het grootste deel uit elementen die ook in paragraaf 2.7 zijn opgenomen als beleidsopties. Ook CPB/PBL houdt nadrukkelijk rekening met de bestaande beprijzing in sectoren en bekijken verschillende combinaties van versterkende CO_2-beprijzingsmaatregelen in verschillende sectoren.[8]

Een dergelijke benadering sluit tevens goed aan bij praktische verschillen tussen groepen en sectoren. Zo wordt voor de elektriciteitssector en voor grote industriële bedrijven de CO_2-uitstoot uit hoofde van het EU-ETS zeer precies en betrouwbaar geregistreerd. Een heffing kan daar in praktische zin goed bij aansluiten. Voor andere sectoren en groepen ontbreekt een dergelijke registratie en ligt vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en administratieve lasten een andere wijze van CO_2-beprijzing meer voor de hand.

[8] CPB/PBL Policybrief juni 2019 Economische effecten van CO_2-beprijzing: varianten bekeken, hoofdstuk 3 en 4.

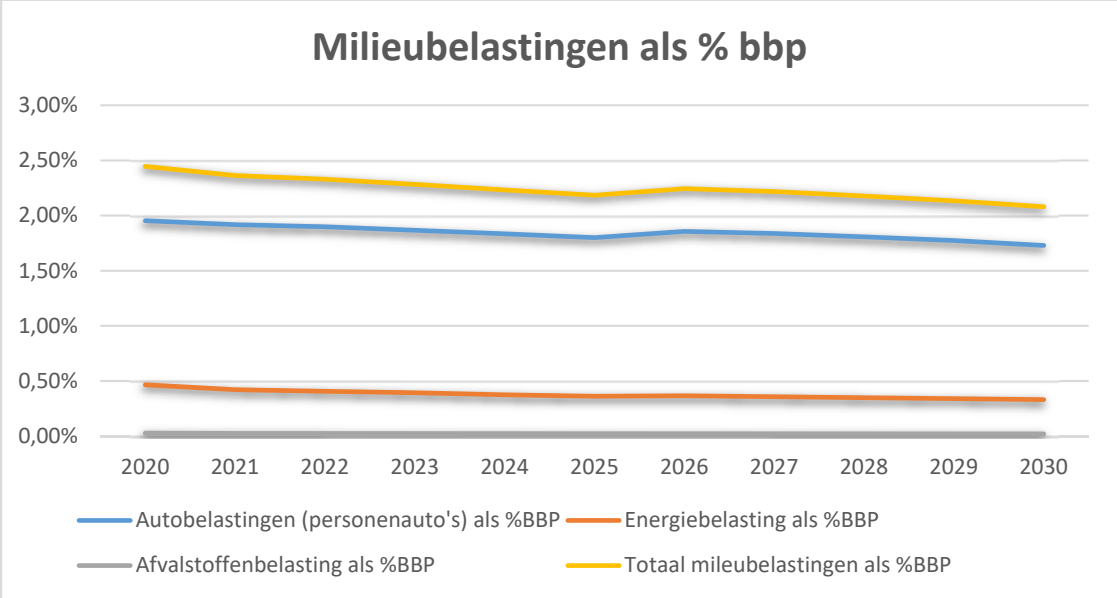
3. Grondslagerosie milieubelastingen

3.1 Samenvatting

Grondslagerosie houdt in dat de basis (de grondslag) waarover belasting wordt betaald kleiner wordt. Dit vertaalt zich vervolgens in een daling van belastingopbrengsten. De daling van belastingopbrengsten is in kaart gebracht in absolute euro's en als percentage van het bbp.

De opbrengst van de mobiliteitsgerelateerde belastingen, van de energiebelasting en van de afvalstoffenbelasting als percentage van het bbp dalen (zie figuur 8). Deze cijfers kunnen worden gezien als de ontwikkeling van de belastingopbrengsten gecorrigeerd voor de economische groei.

Figuur 8: Milieubelasting als percentage van het bbp

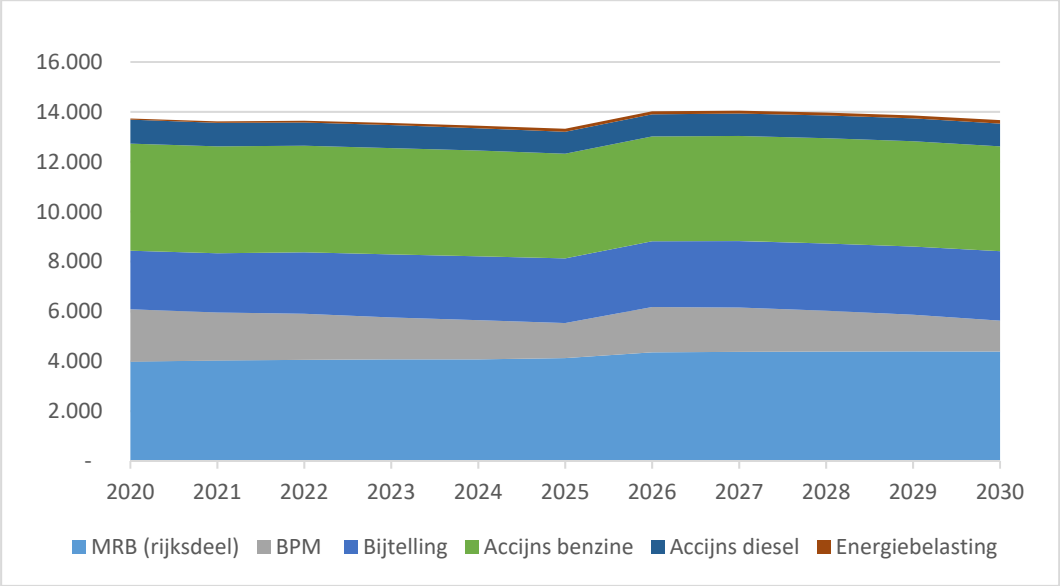


Uit de bovenstaande figuur blijkt dat het aandeel van de genoemde milieubelastingen in het bbp in de periode 2020 tot 2030 daalt van circa 2,5% naar circa 2,1%.

Mobiliteit in absolute euro's

De opkomst van elektrische auto's leidt tussen 2020 en 2030 tot een beperkte grondslagerosie in absolute euro's. Op de lange termijn wanneer bijna de hele vloot emissievrij wordt, is er wel sprake van grote grondslagerosie bij de huidige tarieven en grondslagen. Dit is naar verwachting ruim na 2030.

Figuur 9: Ontwikkeling belastingopbrengst personenauto's per belastingsoort in € miljoen, prijzen 2020



Bron: Carbontax en KEV2019

Tabel 1: Belastingopbrengsten personenauto's in € miljard, prijzen 2020

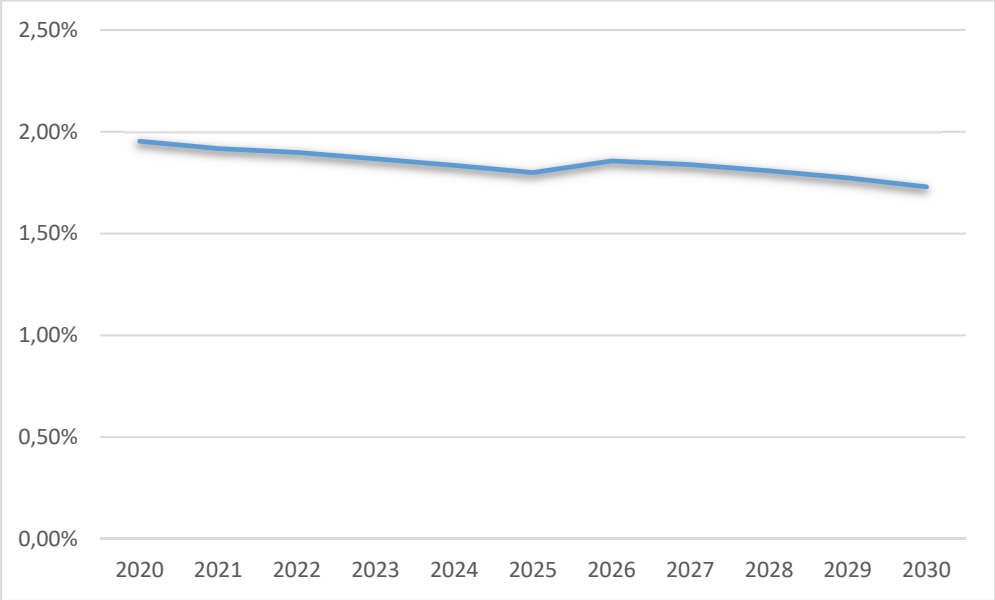
Belastingopbrengsten	2020	2030	Verschil	In %
MRB (rijksdeel)	4,0	4,4	0,4	10%
BPM	2,1	1,2	-0,9	-41%
Bijtelling	2,3	2,8	0,4	19%
Accijns-benzine	4,3	4,2	-0,1	-2%
Accijns-diesel	1,0	0,9	-0,0	-5%
Energiebelasting	0,0	0,1	0,1	204%
Totaal	13,7	13,7	-0,1	
Opcenten	1,7	1,9	0,2	13%

Bron: Carbontax

De grondslagerosie in euro's bedraagt tussen 2020 en 2030 circa 0,1 mld. euro.

De opbrengsten van de mobiliteitsgerelateerde belastingen kunnen ook worden uitgedrukt als percentage van het bbp (zie figuur 10). Het percentage van de autobelastingen voor personenauto's bedraagt in 2030 naar verwachting ongeveer 1,75% van het bbp tegenover 1,95% van het bbp in 2020. Als percentage van het bbp nemen de autobelastingen dus af met 0,2 procentpunt en is een grotere erosie waarneembaar, dan wanneer enkel naar de ontwikkeling van de absolute opbrengst wordt gekeken. Voor een deel wordt dit veroorzaakt doordat het wagenpark minder sterk groeit dan het bbp. Een ander deel betreft grondslagerosie door een stijging van het aantal elektrische auto's. Deze cijfers kunnen worden gezien als de ontwikkeling van de belastingopbrengsten gecorrigeerd voor de economische groei. Hoe de economische groei zich daadwerkelijk zal ontwikkelen in de periode tot en met 2030 is echter onzeker.

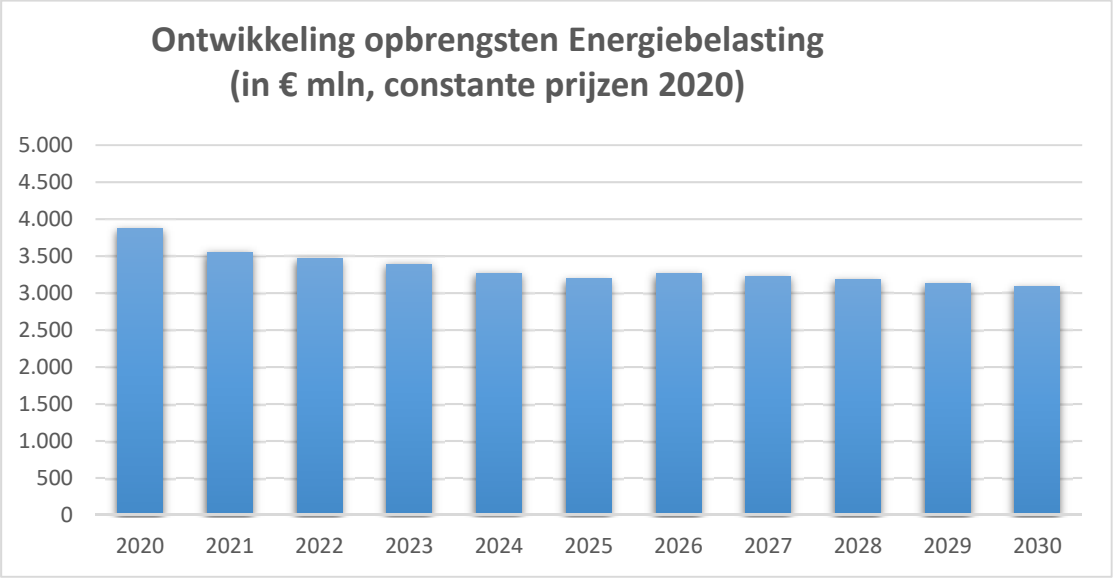
Figuur 10: Ontwikkeling belastingopbrengst personenauto's als percentage bbp



Het vraagstuk of de gesignaleerde grondslagerosie ook onwenselijk is, kan door verschillende lenzen bekeken worden. Zo kunnen de autobelastingen worden ingezet voor het realiseren van een bepaalde beleidsdoelstelling, zoals het maximaliseren van de belastingopbrengst of het stimuleren van de verkoop van emissieloze auto's. Vanuit welvaart economisch oogpunt is het echter het meest optimaal om de autobelastingen zo vorm te geven, dat de marginale externe kosten volledig worden geïnternaliseerd in de marginale beprijzing. Op deze manier zal de weggebruiker de additionele externe kosten die hij veroorzaakt meenemen in de afweging om de weg (meer) te gaan gebruiken. Momenteel wordt echter slechts een klein deel van de marginale externe kosten afgedekt door de marginale belastingtarieven. Dit is logisch verklaarbaar doordat een groot deel van de autobelastingen een vast karakter kent en dus niet afhangt van het gebruik van de auto. In veel gevallen is een systeem van betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar tijd, plaats en voertuigkenmerken) de optimale vorm van beprijzing van de externaliteit (zoals congestie of luchtvervuiling). In het kader van het Klimaatakkoord loopt reeds een onderzoek van het kabinet naar varianten van 'betalen naar gebruik'. Daarnaast wordt in hoofdstuk 2 van dit rapport verschillende beleidsopties geschetst om de externe kosten van het autogebruik beter te internaliseren.

Energie en afval in absolute euro's
De belangrijkste ontwikkeling in de energiebelasting is de daling van het aardgasverbruik zowel bij huishoudens als bedrijven. In de afvalstoffenbelasting krimpt de grondslag eveneens.

Figuur 11: energiebelastingopbrengsten na KA beleid (euro 2020, mln.)



Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de opbrengst van de energiebelasting in periode 2020 naar 2030 met circa 20% daalt. Deze daling is hoofdzakelijk het gevolg van de verwachte daling van het aardgasverbruik bij burgers en bedrijven (circa 25% respectievelijk 35%). Het elektriciteitsgebruik daalt bij burgers met 8% en stijgt bij bedrijven met circa 25%.

Figuur 12: opbrengsten afvalstoffenbelasting na KA beleid (euro 2018, mln.)

Vanaf 2020 naar 2030 daalt de opbrengst van de afvalstoffenbelasting met circa 18%. Dit heeft met name te maken met een daling van de hoeveelheid afval die wordt verbrand.

De energiebelasting op aardgas en de afvalstoffenbelasting sluiten beide vrij goed aan bij de marginale externe effecten van de verbranding van aardgas en het verbranden en storten van afval (CO_2-uitstoot en luchtvervuilende uitstoot). De daling van de opbrengst van de energiebelasting is het gevolg van de daling van het aardgasgebruik. De daling van de opbrengst van de afvalstoffenbelasting komt voort uit de daling van de hoeveelheid afval die wordt verbrand en gestort. De daling van de opbrengst leidt niet tot een slechtere marginale beprijzing van de externe effecten van gas en afval. Het tarief per m3 gas of per verbrande kilo verandert immers niet. Economisch gesteld: de Q daalt maar niet de P.

Hoewel de opbrengstdaling niet leidt tot verslechtering van de marginale beprijzing van de externe kosten kan er toch reden zijn om te corrigeren voor de grondslagerosie. Door wel te corrigeren

wordt voorkomen dat andere belastingen moeten worden verhoogd om de belastingopbrengst op peil te houden. Bij die afweging is van belang of met de huidige tarieven van de energiebelasting en afvalstoffenbelasting de externe kosten al voldoende in de prijs zijn verwerkt of dat een belastingverhoging die beprijzing nog steeds verbetert en daarmee marktfalen verkleint.

Uit de berekeningen van het PBL blijkt dat het tarief van de eerste schijf in de energiebelasting voor aardgas en elektriciteit reeds hoger ligt dan de externe kosten per kWh en m3. Een verhoging van die tarieven om de daarmee niet leiden tot corrigeren van marktfalen maar juist tot meer marktverstoring. Binnen de energiebelasting zit de ruimte in termen van de verhouding tussen tarieven en externe kosten in de hogere verbruiksschijven. Ook het uitfaseren van vrijstellingen zou tot zowel opbrengst als betere beprijzing leiden. Daarbij dient wel oog te zijn voor de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie en weglekrisico's. Daarin ligt ook een politieke afweging.

3.2 Inleiding

Wat wordt bekeken?
Bij grondslagerosie mobiliteit wordt gekeken naar het wegvervoer van personenauto's. Vrachtwagens worden niet meegenomen vanwege de invoering van de vrachtwagenheffing. Hiervoor zijn al verschillende analyses voor gedaan. Luchtvaart, scheepvaart en spoorvervoer worden niet in deze analyse van grondslagerosie bekeken. Bij deze vervoersmodaliteiten is geen sprake van grondslagerosie. In het hoofdstuk fiscale vergroening wordt wel naar deze modaliteiten gekeken.

Bij grondslagerosie energie en afval wordt gekeken naar het totale aardgas- en elektriciteitsverbruik van burgers en bedrijven en hoeveel ton afval binnen Nederland wordt gestort en verbrand.

Definitie Grondslagerosie
Grondslagerosie houdt in dat de basis (de grondslag) waarover belasting wordt betaald kleiner wordt. Dit vertaalt zich vervolgens in een daling van belastingopbrengsten. De daling van belastingopbrengsten kan worden uitgedrukt in absolute euro's of als percentage van de totale belastingopbrengsten of van het bbp. In deze analyse komen beide benaderingen aan bod. Bij grondslagerosie nemen we ook de vermindering van belastingopbrengsten mee die volgt uit het feit dat emissievrije auto's een lager tarief hebben dan andere auto's. De belastingopbrengsten uit auto's als percentage van de totale belastingopbrengsten zijn mede afhankelijk van politieke keuzes en daardoor moeilijk in te schatten tot en met 2030. Hier wordt daarom niet naar gekeken in deze analyse.

Welke rekening is al betaald?
Dit rapport gaat over de autonome grondslagerosie en hoe daarmee om te gaan. Deze autonome erosie hoeft volgens de begrotingsregels niet te worden gedekt, maar zorgt wel voor een daling van de belastingopbrengsten. In het Klimaatakkoord is het beleidseffect door de extra groei van emissievrije auto's (EV) door de maatregelen uit het Klimaatakkoord al wel gedekt. In het Klimaatakkoord is ook een ambitie opgenomen om in 2030 100% van de nieuwverkopen emissievrij te krijgen. Als extra maatregelen nodig zijn om deze ambitie te halen, dan zullen deze ook gedekt moeten worden in het inkomstenkader. Verder heeft het kabinet in het Klimaatakkoord aangekondigd om de energiebelasting aan te passen, zodanig dat een sterkere prikkel ontstaat om over te gaan op verduurzaming doordat investeringen in duurzame warmteopties zich sneller gaan terugverdienen. Daartoe is het reguliere EB tarief in de eerste schijf voor aardgas per 1 januari 2020 met 4 eurocent verhoogd en wordt dit tarief de komende zes jaren verder verhoogd met 1 eurocent per jaar. De opgehaalde middelen worden ingezet om het EB tarief in de eerste schijf voor elektriciteit te verlagen en de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting te verhogen. Voornoemde aanpassingen binnen de energiebelasting zijn reeds gedekt in het inkomstenkader.

3.3 Analyse grondslagerosie belastingen mobiliteit

3.3.1 Inleiding

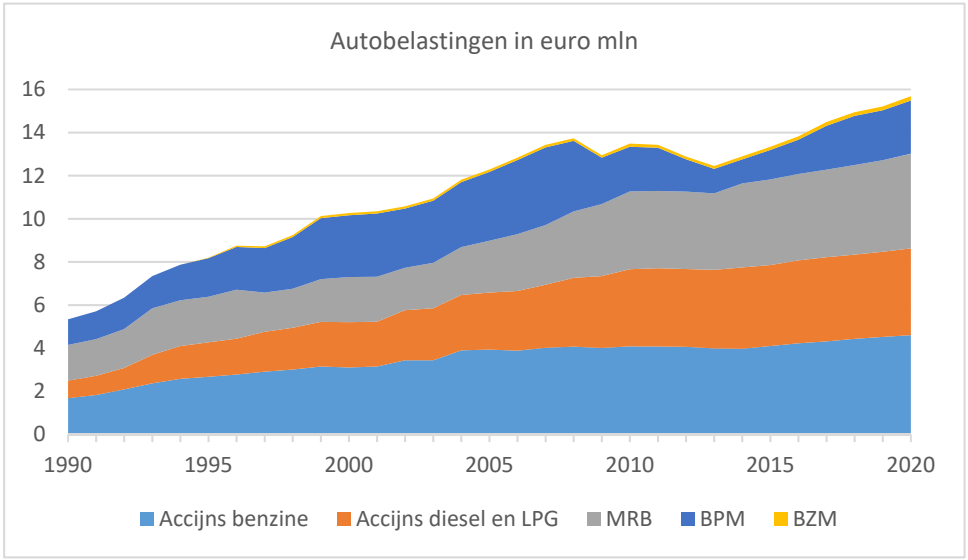
In dit hoofdstuk wordt de grondslagerosie bij de autobelastingen geanalyseerd. Bij de autobelastingen zijn voor de ontwikkeling van de grondslag een aantal zaken relevant, zoals het soort voertuig (personen of bestelauto), de omvang van het wagenpark, het aantal nieuwverkopen, CO_2-uitstoot, catalogusprijs, brandstof/manier van aandrijving en gewicht. Voor de accijnsopbrengst is het aantal gereden kilometer, de brandstof en het verbruik per voertuig bepalend voor de belastingopbrengst.

Elk van deze eigenschappen kunnen een eigen trend hebben. De omvang van het wagenpark neemt bijvoorbeeld toe wat zorgt voor hogere MRB, daartegenover staat een toename van het aantal elektrische auto's en een zuiniger wordend wagenpark, wat zorgt voor een daling van de accijnsinkomsten. Elk van deze trends kan apart worden ontleed om zo een beter zicht te krijgen op de oorzaak van de grondslagerosie. Deze trends hebben ook hun weerslag in de opbrengst van de autobelastingen, die fluctueert over tijd en bovendien sinds de jaren negentig sterk is toegenomen. Zie ook figuur 13. De ontvangsten van autobelastingen kunnen ook uitgedrukt worden als percentage van het bbp. Figuur 14 laat zien dat de laatste jaren dit percentage relatief constant is en schommelt rond 2% van het bbp.

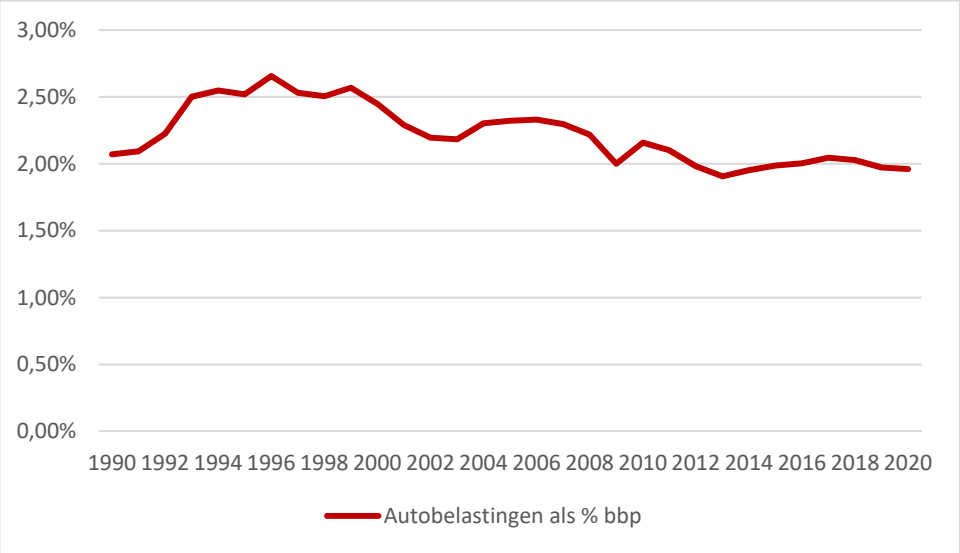
Voor de prognoses tot en met 2030 zijn de cijfers uit het Carbontaxmodel van Revnext gebruikt waarin het Klimaatakkoord is verwerkt. Carbontax geeft gedetailleerde cijfers voor het wagenpark en verschillende belastingsoorten. Het model is het best beschikbare model voor dit soort doorrekeningen, maar de prognoses zijn wel met de nodige onzekerheid omgeven (zie ook box 1).

Paragraaf 3.3.2 gaat in op de ontwikkelingen van het wagenpark en paragraaf 3.3.3 op de belastingopbrengsten tot en met 2030. Paragraaf 3.3.4 laat de ontwikkeling van de belastingopbrengsten zien als de ambitie van 100% emissievrije nieuwverkopen in 2030 uit het Klimaatakkoord zou worden gerealiseerd (zonder verdere stimulering) en een doorkijk naar het scenario waarin het hele wagenpark 100% EV is. Hoofdstuk 3.4 gaat in op de externe effecten van mobiliteit en zet deze af tegen de belastingopbrengsten.

Figuur 13: Historische ontwikkeling ontvangsten autobelastingen alle voertuigen



Figuur 14: Ontwikkeling ontvangsten autobelastingen als percentage bbp



Box 1: Onzekerheid van de ramingen
In het certificeringsdocument bij de maatregelen van het belastingplan 2020 heeft het CPB het volgende opgenomen over het Carbontax model: "Het model (Carbontax) bevat benaderingen van de relevante grondslagen (de nieuwverkopen van personenauto's en de ontwikkeling van de vloot). Die grondslagen zijn gebaseerd op verkoopgegevens van de Dienst Wegverkeer (RDW), CBS-gegevens en relevante input van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uit de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017.
Op basis van RDW-data van werkelijke prijzen en nieuwverkopen tussen 2012 en 2017 zijn de modelelasticiteiten geschat. Verder gebruikt het model aannamen over toekomstige grondslagontwikkelingen, resulterende interacties en gedragseffecten. De modelaannamen zijn getoetst door het PBL en TNO en de modeluitkomsten zijn eerder gebruikt in CPB-berekeningen. Tevens zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om de werking, robuustheid en geschiktheid van het model te toetsen. Uit de genoemde rapportages blijkt dat de aannamen en uitkomsten van het model heel onzeker zijn, maar het CPB kent geen beter model voor het maken van deze ramingen."

3.3.2 Ontwikkelingen van de totale vloot tot en met 2030

Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen van het wagenpark van de **personenauto's**. Eerst wordt de ontwikkeling van het totale wagenpark van personenauto's beschreven. Daarna wordt de ontwikkeling per brandstofsoort gegeven en de verdeling tussen zakelijk en privé. Vervolgens wordt ingezoomd op de ontwikkeling van het wagenpark en het aantal nieuwverkopen van elektrische personenauto's.

Binnen het Nederlandse wagenpark zijn twee hoofdontwikkelingen van belang voor de grondslagerosie: een groei van het totale wagenpark en een stijging van het percentage elektrische auto's in het totale wagenpark. Tabel 2 toont de ontwikkeling van het totale wagenpark van personenauto's op basis van Carbontax. De verwachting is dat het totale wagenpark van personenauto's met ongeveer 750 duizend groeit tussen 2020 en 2030.

Tabel 2: Omvang wagenpark personenauto's in miljoenen

Omvang wagenpark	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Totaal	8,4	8,5	8,6	8,7	8,8	8,9	8,9	9,0	9,1	9,1	9,2

Bron: Carbontax

Tabel 3 toont de ontwikkeling van het totale wagenpark op basis van de toekomst scenario's Welvaart en Leefomgeving (WLO-scenario's) van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Hieruit volgt eenzelfde soort ontwikkeling. In de WLO komt het hoge scenario op ongeveer 9 miljoen personenauto's in 2030 (7,7 * 1,18). Dit is iets lager dan de 9,2 miljoen uit de Carbontax berekeningen. Carbontax rekent met actuelere cijfers en geeft meer gedetailleerde output dan de WLO. Daarnaast heeft Carbontax cijfers beschikbaar inclusief het Klimaatakkoord. De meeste cijfers in deze analyse zijn daarom op basis van Carbontax. Indien beschikbaar worden de WLO-cijfers naast de Carbontax cijfers gezet.

Tabel 3: Omvang wagenpark personenauto's in miljoenen (index 2010=100)

		Scenario hoog		Scenario laag	
	2010	2030	2050	2030	2050
Aantal personenauto's (index)	100	118	134	106	110
Aantal personenauto's (mln)	7,7	9,1	10,3	8,2	8,5

Bron: WLO

Tabel 4 toont de ontwikkeling van het wagenpark van personenauto's per brandstofsoort. Het aantal benzineauto's en elektrische auto's neemt toe tussen 2020 en 2030. Het aantal dieselauto's, plug-inhybride auto's (PHEV's) en overige auto's daalt licht. De verwachting is dat het percentage van benzineauto's het hoogst blijft tussen 2020 en 2030. Het percentage daalt wel van 80% naar 78%. Het percentage elektrische auto's neemt toe van 1% naar 7%.

Tabel 4: Omvang wagenpark in miljoenen en in procenten[9]

In # mln	2020	2030	Verschil
Benzine	6,8	7,1	0,3
Diesel	1,4	1,3	-0,0
PHEV	0,1	0,0	-0,0
EV	0,1	0,6	0,5
Overig	0,1	0,0	-0,0
Totaal	8,4	9,2	0,7

In %	2020	2030
Benzine	80%	78%
Diesel	16%	15%
PHEV	1%	1%
EV	1%	7%
Overig	1%	0%
Totaal	100%	100%

Bron: Carbontax

Tabel 5 toont het percentage elektrische auto's in het totale wagenpark volgens de WLO. De WLO geeft geen raming uitgesplitst naar alle brandstofsoorten. Het percentage elektrische auto's groeit in het lage scenario naar 4% en in het hoge scenario naar 6% in 2030. Het percentage van 7% uit Carbontax is iets hoger. Dit is logisch omdat het Klimaatakkoord daarin is meegenomen.

[9] Door afronding kan de optelling van de delen afwijken van het totaal.

Tabel 5: Ontwikkeling elektrisch personenvervoer (procenten)

	2010	2030		2050	
		laag	Hoog	laag	hoog
Elektrisch verreden kilometers	0	4	6	10	20

Bron: WLO achtergronddocument

In tabel 6 wordt het wagenpark uitgesplitst in zakelijk en privé. Het aandeel zakelijk is 11% in 2020 en 12% in 2030. Het aandeel privé is 89% in 2020 en 88% in 2030. Het percentage elektrisch stijgt van 8% naar 28% in het zakelijke wagenpark. In het privé wagenpark stijgt het percentage van 0% naar 4%. We zien ook het aantal benzineauto's toenemen tussen 2020 en 2030, bij diesel zien we een gedeeltelijke verschuiving van zakelijk naar privé.

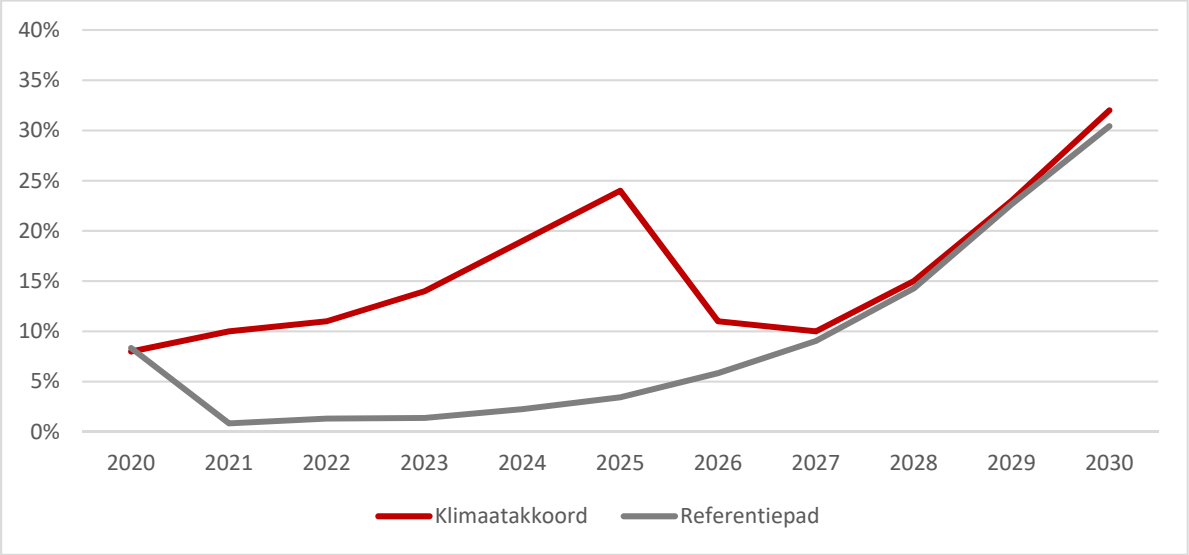
Tabel 6: Omvang wagenpark verdeeld naar zakelijk en privé

Omvang wagenpark (aantal in miljoenen)	zakelijk 2020	zakelijk 2030	prive 2020	prive 2030
Benzine	0,6	0,6	6,2	6,5
Diesel	0,3	0,2	1,1	1,1
PHEV	0,0	0,0	0,1	0,0
EV	0,1	0,3	0,0	0,3
Overig	0,0	0,0	0,1	0,0
Totaal	1,0	1,1	7,4	8,1
Percentage totaal	11%	12%	89%	88%
Percentage elektrisch van totaal zakelijk/prive	8%	28%	0%	4%

Bron: Carbontax

Figuur 15 toont de ontwikkeling van het aandeel elektrische personenauto's in de nieuwverkopen uit het Carbontaxmodel. Het toont het basispad zonder Klimaatakkoord en het pad met Klimaatakkoord. Door de stimulering uit het Klimaatakkoord stijgt het aandeel EV's in de nieuwverkopen tot en met 2025 sterk. Na 2025 gaat de ontwikkeling weer naar het basispad zonder Klimaatakkoord. In 2030 komt het aandeel elektrische auto's in de nieuwverkopen op bijna hetzelfde aandeel uit als in het basispad. In het Klimaatakkoord is een ambitie opgenomen van 100% emissievrije voertuigen in 2030. In 2024 is een integrale evaluatie voorzien om te bekijken of en zo ja welk stimuleringsbeleid na 2025 nodig en wenselijk is om het streven naar 100% EV nieuwverkoop in 2030 te realiseren. In paragraaf 4.4 wordt een scenario weergegeven waarbij deze ambitie wordt gehaald (zonder verdere stimulering).

Figuur 15: Ingroeipad EV nieuwverkopen personenauto's



Bron: Carbontax

3.3.3 Autogerelateerde belastingen en grondslagerosie tot en met 2030

Deze paragraaf gaat in op de ontwikkeling van de belastingontvangsten bij personenauto's. Eerst wordt een overzicht gegeven van de belastingsoorten. Vervolgens wordt per belastingsoort de ontwikkeling gegeven van de opbrengsten.

Nederland kent verschillende autogerelateerde belastingen. Een overzicht is opgenomen in tabel 7. De motorrijtuigenbelasting (MRB) is een belasting op bezit en differentieert in tarief naar gewicht. Daarnaast zijn er CO_2-gerelateerde kortingen en gelden er brandstoftoeslagen. Bovenop de MRB worden provinciale opcenten geheven. De belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) is een belasting op eerste registratie van een auto in Nederland. Voor personenauto's is de CO_2-uitstoot de heffingsgrondslag en zijn de tarieven sterk progressief vormgegeven. Daarnaast geldt een dieseltoeslag. Bestelauto's worden belast naar catalogusprijs en brandstofsoort. De bijtelling is een forfaitaire waardering van het privévoordeel dat gepaard gaat met een auto van de zaak, waarover belasting geheven wordt. Er geldt een korting voor emissievrije auto's (differentiatie naar CO_2-uitstoot). De accijnzen belasten brandstofverbruik en differentiëren naar brandstofsoort (benzine, diesel, LPG, waterstof). De elektriciteit gebruikt door de elektrische auto's wordt belast met energiebelasting. Ook CNG wordt belast met energiebelasting.

Tabel 7: Overzicht belastingsoorten

Soort	Belast	Tarief afhankelijk van	Kortingen/toeslagen
MRB	Bezit	Gewicht van de auto en type brandstof	CO_2-gerelateerde kortingen, brandstoftoeslag en fijnstoftoeslag (vanaf 2020)
Provinciale opcenten	Bezit	Gewicht van de auto en provincie	
BPM	Eerste registratie in Nederland	CO_2-uitstoot (personenauto) en netto catalogusprijs (motor/bestelauto/bijzondere personenauto)	CO_2-gerelateerde kortingen en dieseltoeslag
Bijtelling	Privégebruik zakelijke auto	CO_2-uitstoot en cataloguswaarde	Korting op emissievrije auto's tot en met catalogusprijs van € 45.000 (in 2020)

Accijns	Brandstofverbruik	Type brandstof	
Energiebelasting	Elektriciteitsverbruik	Verbruik in kWh	Verlaagd EB-tarief openbare laadpalen t/m 2020

Tabel 8 geeft een vergelijking tussen de belastingen over een gemiddelde benzine-, diesel- en elektrische auto. Omdat de gemiddelde catalogusprijs sterk uiteenloop tussen benzine, diesel en EV, gaat het hier om heel verschillende auto's. Door de kortingen op emissievrije auto's zijn de belastingen op een elektrische auto een stuk lager dan op benzine- en dieselauto's, met name bij de BPM, MRB en bijtelling. Als de kortingen wegvallen dan zijn de belastingen minder uiteenlopend, hoewel er – mede afhankelijk van het aantal gereden kilometer – verschillen blijven bestaan. De bijtelling van een elektrische auto daalt tussen 2018 en 2019 doordat de gemiddelde cataloguswaarde daalt. Hierbij speelt de cap, het plafond van de catalogusprijs waarboven de korting op de bijtelling niet meer geldt en die in 2019 is ingevoerd, een rol.

Tabel 8: Vergelijking belastingen personenauto's per brandstoftype

Jaar	**2018**	**2018**	**2018**	**2018**	**2019**	**2019**
Brandstof	benzine	diesel	elektrisch	elektrisch	elektrisch	elektrisch
			met korting	zonder korting	met korting	zonder korting
inputs						
Gr CO_2/km	112	112	0	0	0	0
kg	1200	1500	1900	1900	1800	1800
catalogusprijs	29000	45000	74000	74000	53000	53000
belasting						
BPM	4023	8305	0	356	0	360
MRB (incl opcenten)	580	1636	0	1216	0	1132
accijns/eb (incl ODE)						
10000 km	571	301	230	230	236	236
20000 km	1141	602	460	460	472	472
30000 km	1712	903	690	690	707	707
bijtelling bruto	6380	9900	2960	16280	2660	11660

Tabel 9 laat de prognose van de belastingopbrengsten bij personenauto's in 2020 en 2030 zien in het Carbontaxmodel. Hieruit volgt dat de belastingopbrengsten van personenauto's in de periode 2020-2030 dalen met ongeveer € 0,1 miljard. Deze daling is het saldo van een daling bij de BPM en accijnzen en een stijging van de MRB, bijtelling en energiebelasting.

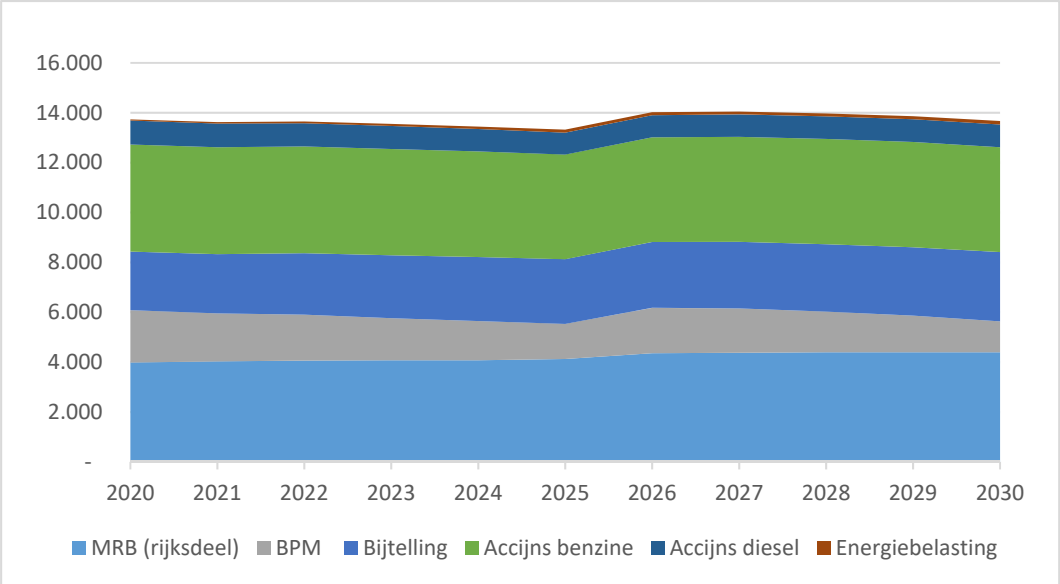
Tabel 9: Belastingopbrengsten personenauto's[10] in € miljard, prijzen 2020

Belastingopbrengsten	2020	2030	Verschil	In %
MRB (rijksdeel)	4,0	4,4	0,4	10%
BPM	2,1	1,2	-0,9	-41%
Bijtelling	2,3	2,8	0,4	19%
Accijns-benzine	4,3	4,2	-0,1	-2%
Accijns-diesel	1,0	0,9	-0,0	-5%
Energiebelasting	0,0	0,1	0,1	204%
Totaal	13,7	13,7	-0,1	
Opcenten	1,7	1,9	0,2	13%

Bron: Carbontax

Figuur 16 geeft de ontwikkeling van de belastingopbrengsten per belastingsoort in de periode 2020 en 2030. In de figuur is een duidelijke knik te zien tussen 2025 en 2026. Deze knik wordt veroorzaakt doordat het stimuleringspakket van elektrische auto's vervalt na 2025. Na 2025 zijn ook voor elektrische auto's die reguliere belastingtarieven van toepassing. Box 2 geeft een overzicht van deze maatregelen. In de berekeningen met het Carbontaxmodel is ook een aanschafsubsidie voor particulieren meegenomen. Dit beïnvloedt de ingroei van particuliere emissievrije auto's. Dit is geen fiscale regeling, maar een regeling aan de uitgavenkant. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat het Kabinet een aantal varianten van Betalen naar gebruik gaat onderzoeken, voorbereiding zal schetsen en waar mogelijk of nodig deze voorbereiding treft. In deze analyse is een vorm van betalen naar gebruik niet meegenomen, omdat deze maatregel nog niet concreet is ingevuld. Betalen naar gebruik wordt in een apart onderzoek uitgewerkt.

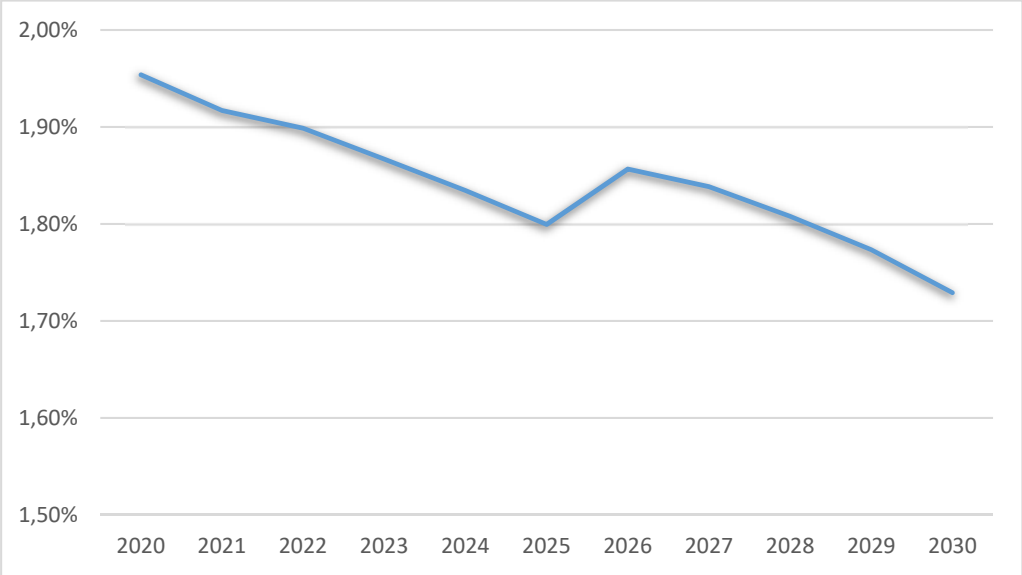
Figuur 16: Ontwikkeling belastingopbrengst personenauto's per belastingsoort in € miljoen, prijzen 2020



Bron: Carbontax en KEV2019

[10] Door afronding kan de optelling van de delen afwijken van het totaal.

Figuur 17: Ontwikkeling belastingopbrengst personenauto's als percentage bbp



Uit tabel 9 en figuur 16 volgt dat de totale grondslagerosie in absolute zin nog beperkt is tot en met 2030. Hierbij wordt uitgegaan van de doorrekening van het Klimaatakkoord waarin de stimulering van emissievrije voertuigen afloopt na 2025 en het aandeel emissievrije nieuwverkopen in 2030 32% bedraagt.

Ontwikkeling belastingopbrengsten en bbp
In figuur 17 zijn de belastingopbrengsten van personenauto's als percentage van het bbp weergegeven. Het aandeel van de autobelastingen voor personenauto's in 2030 is ongeveer 1,75% van het bbp tegenover 1,95% van het bbp in 2020. Als percentage van het bbp nemen de autobelastingen dus af met 0,2 procentpunt. Voor een deel wordt dit veroorzaakt doordat het wagenpark minder sterk stijgt dan het bbp. Een ander deel betreft grondslagerosie door een stijging van het aantal elektrische auto's. Echter hoe de economische groei zich daadwerkelijk ontwikkeld is zeer onzeker. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het wagenpark in 2030 uitkomt op een hoog groeiscenario en dat de economie op een laag groeiscenario zit. Dan is er geen grondslagerosie.

In het vervolg van deze paragraaf wordt de ontwikkeling per belastingsoort bekeken. In paragraaf 3.3.4 is een scenario van de grondslagerosie opgenomen waarbij de ambitie om van 100% emissievrije nieuwverkopen wordt gehaald in 2030. Ook wordt een structureel scenario gegeven waarbij het wagenpark 100% emissievrij is.

Box 2: Maatregelen uit het Klimaatakkoord binnen het autodomein
Op basis van de Autobrief II zou de stimulering van elektrische auto's in 2021 worden beëindigd. Met het Klimaatakkoord wordt Autobrief II met betrekking tot 2020 aangepast, en zet het kabinet de stimulering met stapsgewijze aanpassingen door tot en met 2025. Voor 2024 is een integrale evaluatie voorzien om te bekijken of en zo ja welke stimuleringsbeleid na 2025 nodig en wenselijk is om het streven naar 100% EV nieuwverkoop in 2030 te realiseren.

In het stimuleringspakket zijn ook een aantal fiscale maatregelen opgenomen:
Bijtelling: in 2020 wordt de korting op de bijtelling verlaagd van 18%-punt naar 14%-punt, wat tot de cap, de catalogusprijs tot waar de korting op de bijtelling geldt, bij een standaard bijtellingspercentage van 22% neerkomt op een verhoging van 4% naar 8%. In het Klimaatakkoord wordt de korting voortgezet, maar wel in stappen afgebouwd tot 2026. Ook de cap wordt verlaagd van € 50.000 in 2019 naar € 45.000 in 2020 en € 40.000 in de jaren erna.

BPM: de vrijstelling in de BPM voor emissievrije auto's blijft gehandhaafd tot en met 2024. Vanaf 2025 geldt voor deze auto's een vaste voet van € 360 (prijzen 2019).

MRB: Het nihiltarief in de MRB voor EV's wordt verlengd tot en met 2024. In 2025 geldt voor deze personenauto een MRB-tarief van 25% van het dan geldende reguliere MRB-tarief. Voor PHEV's geldt tot en met 2024 een MRB-tarief van 50% van het dan geldende reguliere MRB-tarief. In 2025 wordt dit tarief verhoogd naar 75% van het geldende reguliere MRB-tarief. Vanaf 2026 geldt voor EV's en PHEV's het reguliere MRB-tarief. Deze wijzigingen gelden ook voor (PH)EV in de categorie bestelauto's, motorrijwielen, vrachtauto's, rijdende winkels, autobussen en buitenlandse motorrijtuigen. * In het klimaatakkoord is opgenomen: "Op basis van de Autobrief II zou de stimulering van elektrische auto's in 2021 worden beëindigd. Met het huidige klimaatakkoord wordt Autobrief II met betrekking tot 2020 aangepast, en zet het kabinet de stimulering met stapsgewijze aanpassingen door tot en met 2025. Ondertussen werkt het kabinet aan de uitwerking en voorbereiding van een ander systeem van autobelastingen, hierbij zal ook de Regeerakkoord ambitie om te streven dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn worden meegenomen. In de tabel staan de stimuleringsmaatregelen die tot 2026 beschikbaar zijn. Uiteraard kan nog niet worden ingevuld hoe het nieuwe systeem van autobelastingen in de jaren daarna zal uitpakken."*

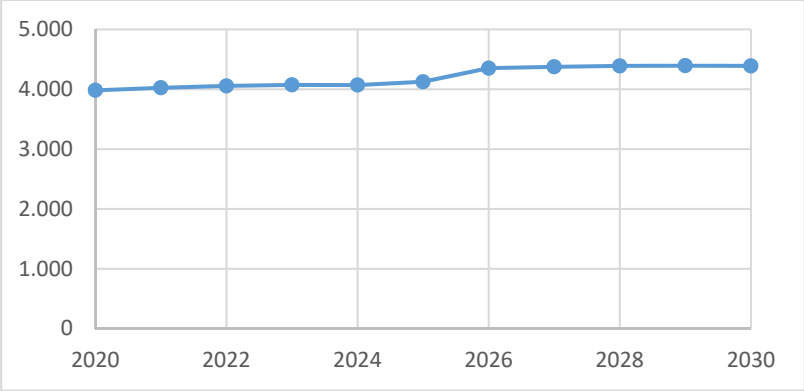
Dieselaccijns: de dieselaccijns wordt in 2021 met 1 cent verhoogd, en vervolgens in 2023 nogmaals met 1 cent.

MRB bestelauto's ondernemers: de MRB-tarieven voor bestelauto's van ondernemers worden jaarlijks met gemiddeld € 24 (prijzen 2021) verhoogd in 2021-2024, en in 2025 weer verlaagd met gemiddeld € 24 (prijzen 2021). Deze verhoging/verlaging wordt procentueel ingezet, zodat lichtere bestelauto's een kleinere verhoging/verlaging krijgen en zwaardere bestelauto's een grotere verhoging/verlaging.

MRB- rijksdeel

De opbrengsten van het rijksdeel van de MRB nemen toe doordat het aantal auto's stijgt. Emissievrije auto's en (PHEV's) krijgen een procentuele korting op de standaard MRB tot en met 2025 (zie box 2). Hierdoor dalen de opbrengsten. Deze auto's zijn echter wel zwaarder dan fossiele auto's door het batterijpakket, waardoor de opbrengsten stijgen. Zonder korting komt de MRB voor deze auto's hoger uit dan voor benzineauto's, maar door de dieseltoeslag komt de MRB voor deze auto's lager uit dan voor dieselauto's (zie ook tabel 8).

Figuur 18: Prognose MRB tussen 2020-2030 in € miljoen, prijzen 2020

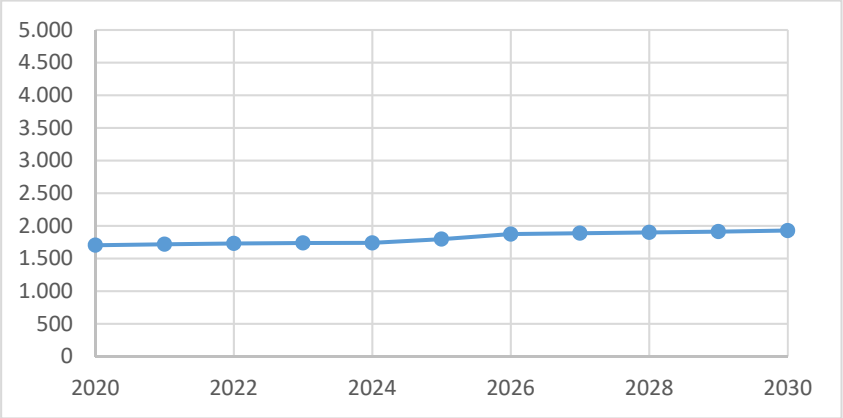


Bron: Carbontax

MRB- provinciale opcenten

De opcenten zijn net als de MRB afhankelijk van het gewicht van de auto. Daarnaast verschilt het tarief per provincie. Voor PHEVs geldt een korting van 50% die afloopt in 2025 naar 25% en 0% in 2026. Voor EVs geldt een vrijstelling tot en met 2024, in 2025 is nog een korting van 50% en 2026 is er geen korting meer. Hierdoor stijgt het gemiddelde tarief van elektrische personenauto's en plug-inhybride auto's vanaf 2024. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat het gemiddelde tarief van benzine- en dieselauto's niet verandert in de periode 2020-2030. Het aantal auto's loopt op. Dit zorgt ook voor een stijging van de ontvangsten van de opcenten.

Figuur 19: prognose opcenten 2020-2030 in € miljoen, prijzen 2020



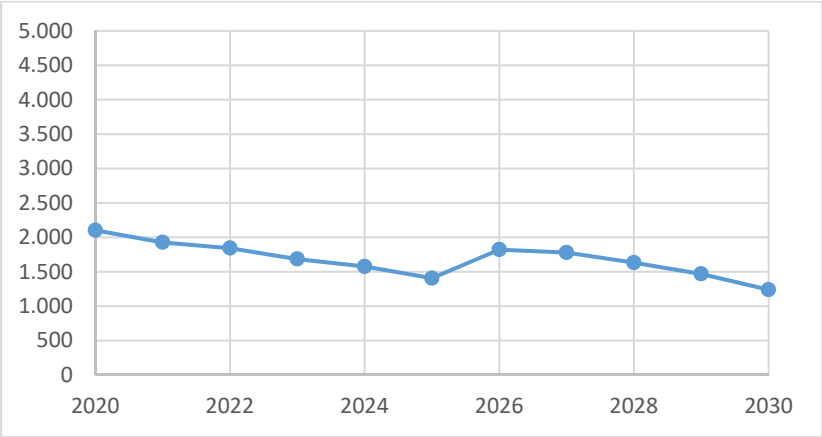
Bron: Carbontax

Wat betreft de opcenten is er – in absolute termen - geen sprake van grondslagerosie. Wel lopen er andere trajecten zoals het onderzoek naar 'betalen naar gebruik' die mogelijk gevolgen hebben voor de provinciale opcenten. Gelet hierop stelt deze werkgroep voor dat het Rijk en het IPO - binnen de context van de ontwikkelingen die spelen- samen de wenselijkheid van een herziening van het provinciaal belastinggebied onderzoeken en daarbij ook kijken naar alternatieven voor de opcenten.

BPM

De BPM daalt doordat een steeds groter deel van de nieuwverkopen emissievrij wordt. Over fossiele auto's wordt een (veel) hogere BPM betaald dan over emissievrije auto's. De BPM van een benzineauto ligt gemiddeld rond de € 5000 en van een dieselauto rond de € 8000. Een emissievrije auto betaalt in het basispad alleen de vaste voet van € 366 (in prijzen 2020) en in het Klimaatakkoord geldt een vrijstelling van deze vaste voet tot en met 2025. Vanaf 2026 wordt, conform de BPM-tabel, over een emissievrije auto alleen de vaste voet betaald, omdat de CO_2-uitstoot nul gram per kilometer is.

Figuur 20: Prognose BPM tussen 2020 en 2030 in € miljoen, prijzen 2020



Bron: Carbontax

Bijtelling

De opbrengsten van de bijtelling nemen toe tussen 2020 en 2030. Hierbij zijn de volgende ontwikkelingen en beleidskeuzes relevant:

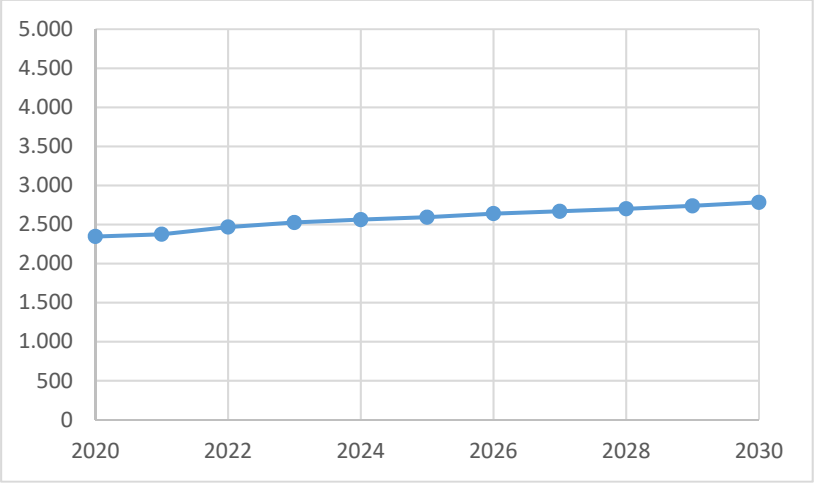
- Het aantal emissievrije auto's neemt toe en de gemiddelde cataloguswaarde van deze auto's is hoger.
- Er komen extra emissievrije auto's bij in de bijtelling (meer mensen kiezen ervoor om de auto ook privé te gaan rijden).

- De korting op het bijtellingspercentage voor emissievrije auto's wordt de komende jaren afgebouwd. Vanaf 2026 is het reguliere bijtellingspercentage ook voor emissievrije auto's van toepassing (zie ook tabel 10).
- De cap, de catalogusprijs tot waar de korting geldt, wordt verlaagd naar € 45.000 in 2020 en € 40.000 in de jaren erna.

Tabel 10: percentage bijtelling en cap

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Algemene percentage	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%
Emissievrije auto's	4%	8%	12%	16%	16%	16%	17%	22%
Cap EV's	50.000	45.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	n.v.t.

Figuur 21: Prognose bijtelling tussen 2020 en 2030 in € miljoen, prijzen 2020

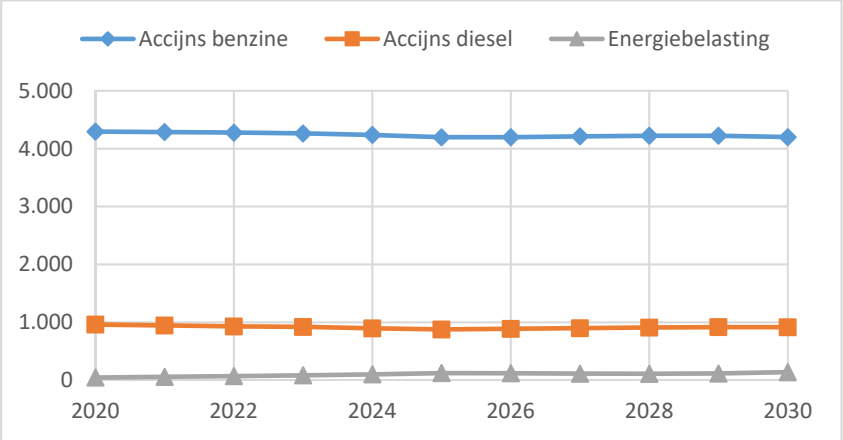


Bron: Carbontax

Accijnzen en energiebelasting

De accijnzen dalen doordat een steeds groter deel van de auto's elektrisch rijdt, dit wordt deels gecompenseerd door een stijging van de opbrengsten uit de energiebelasting doordat het aantal elektrische auto's toeneemt: elektrische auto's betalen energiebelasting in plaats van accijnzen. Over een gemiddelde benzineauto wordt circa € 570 accijnzen per 10.000 kilometer betaald, over een dieselauto circa € 300 en over een elektrische auto circa €235 energiebelasting (inclusief ODE).

Figuur 22: prognose accijnzen en energiebelasting tussen 2020 en 2030 in € miljoen, prijzen 2020



Bron: Carbontax

3.3.4 Grondslagerosie bij 100% nieuwverkopen emissievrij in 2030 en bij 100% van het wagenpark emissievrij.

In deze paragraaf worden aanvullend op de vorige paragraaf nog twee scenario's gegeven voor de grondslagerosie: een scenario waarin de ambitie uit het Klimaatakkoord van 100% EV's in 2030 wordt behaald zonder aanvullend beleid en een scenario waarbij (op termijn) 100% van het wagenpark emissievrij is.

Tabel 11 geeft een overzicht van de belastingopbrengsten conform de doorrekening van het Klimaatakkoord en voor de twee aanvullende scenario's. Bij de doorrekening van het Klimaatakkoord is 32% van de nieuwverkopen en 7% van het wagenpark emissievrij in 2030. Bij het scenario 100% van de nieuwverkopen emissievrij in 2030 is 14% van het wagenpark verondersteld emissievrij in 2030. Bij het structurele scenario zijn de nieuwverkopen en het wagenpark beide volledig emissievrij.

Om tot een raming te komen, worden de volgende aannames gemaakt:

- In het scenario 100% van de nieuwverkopen EV stijgt na 2025 het aandeel van de nieuwverkopen lineair naar 100% emissievrij zonder aanvullende beleidsmaatregelen.
- In beide scenario's wordt verondersteld dat de belastingtarieven hetzelfde zijn als in het Klimaatakkoord. Dit geldt ook voor de omvang van het wagenpark, gereden kilometers, aantal nieuwverkopen, prijzen en belastingtarieven in 2030
- Het gewicht van emissievrije auto's is gelijk aan het gewicht in 2030 in Carbontax (EV's zijn hierdoor 300 kg zwaarder dan andere auto's).
- De prijs van een EV is bij het 100% EV nieuwverkopen scenario in 2030, conform Carbontax, een factor 1,25 hoger dan van een conventionele auto. Voor de structurele situatie is aangenomen dat een EV even duur is als een conventionele auto.
- In het scenario 100% van de nieuwverkoop in 2030 emissievrij is voor de bijtelling verondersteld dat de EV's gemiddeld een hogere catalogusprijs hebben dan conventionele auto's.
- Het aantal auto's groeit niet door na 2030.

Met deze aannames is de grondslagerosie in het scenario 100% EV nieuwverkoop in 2030 €1,1 miljard en in het structurele scenario € 4,0 miljard.

Bij deze scenario's moet worden opgemerkt dat de onzekerheid omtrent de raming groot is. De grondslagerosie blijft tot 2030 beperkt mede omdat het totale aantal auto's groeit en daarmee de belastinginkomsten toenemen. Na 2030 is geen verdere groei van het wagenpark verondersteld. De structurele derving van 4,0 miljard zal in absolute zin lager uitvallen als het wagenpark na 2030 wel doorgroeit. Verder is de MRB-opbrengst heel gevoelig voor het gewicht van EV's. Als EV's op den duur even zwaar zijn als de huidige conventionele auto's, dan neemt de MRB-opbrengst juist met ongeveer € 1 miljard af en wordt de totale grondslagerosie dus € 5,0 mld.

Ook de prijsontwikkeling van EV's is zeer onzeker, waardoor de geraamde opbrengst van de bijtelling kan afwijken. In dit scenario is aangenomen dat de catalogusprijs van EV's in de structurele situatie gelijk is aan die van conventionele auto's. De prijsontwikkeling op de lange termijn is echter onzeker. Indien structureel emissieloze auto's met een hogere catalogusprijs geleased worden, dan nemen de inkomsten uit de bijtelling toe. Ook het toekomstige verbruik van EV's is omgeven met onzekerheden, dit heeft invloed op de geraamde opbrengst van de energiebelasting. Tot slot is de aanname dat er geen extra beleidsmaatregelen nodig zijn om in 2030 tot 100% nieuwverkopen te komen zeer onrealistisch aangezien de huidige prognoses uitgaan van 32% nieuwverkopen in 2030 indien de stimulering vanaf 2026 stopt. Voor 2024 is een integrale evaluatie voorzien om te bekijken of en zo ja welk stimuleringsbeleid nodig en wenselijk is om het streven naar 100% EV nieuwverkoop in 2030 te realiseren.

Tabel 11: Belastingopbrengst personenauto's[11] bij aanname 100% EV in € miljard, prijzen 2020

	2020	2030 cf KA	2030 bij 100% EV nieuwverkopen	Structureel bij 100% EV vloot
ingroei EV:				
Aandeel EV in nieuwverkopen	8%	32%	100%	100%
Aandeel EV in vloot	1%	7%	14%	100%
Belastingopbrengst in mld euro:				
Accijns	5,3	5,1	4,7	0,0
Energiebelasting	0,0	0,1	0,2	1,4
BPM	2,1	1,2	0,2	0,2
MRB	4,0	4,4	4,5	5,4
Bijtelling	2,3	2,8	3,1	2,8
Totale opbrengst	13,7	13,7	12,6	9,7
Derving tov 2020		-0,1	-1,1	-4,0
Opcenten	1,7	1,9	2,0	2,7
Opbrengst opcenten tov 2020		0,2	0,3	1,0

Mede als gevolg van Europees bronbeleid zal het aanbod van EV's en PHEV's de komende jaren sterk toenemen. Uiteindelijk leiden de aanscherpingen van de Europese emissienormen ertoe dat het aanbod van fossiele auto's na 2030 steeds meer plaats zal maken voor EV's. Voor de periode na 2030 lijkt het daarom logisch om te verwachten dat het aantal emissievrije auto's in het Nederlandse wagenpark steeds sneller toeneemt en het overgrote deel van de nieuwverkopen zal beslaan. Op dit moment is de batterij-elektrische auto het best beschikbare emissievrije alternatief voor een fossiele auto. Andere technieken zoals waterstofauto's staan nog in het beginstadium van de marktintroductie. Het is op dit moment zeer lastig om – voor wat betreft personenauto's – een inschatting te maken van de marktontwikkeling van waterstofauto's of andere emissievrije technieken.

Daarnaast kunnen ontwikkelingen zoals autonoom rijden auto's of autodeelconcepten leiden tot een verandering van autogebruik en autobezit.

[11] Door afronding kan de optelling van de delen afwijken van het totaal.

3.4 Hoe moet worden omgegaan met de grondslagerosie?

3.4.1 Conclusies

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de opkomst van elektrische auto's in 2030 leidt tot een beperkte grondslagerosie. Op de lange termijn, wanneer bijna de hele vloot emissievrij wordt, is er wel sprake van grote grondslagerosie bij de huidige tarieven en grondslagen. Bij een vloot van 100% EV is de grondslagerosie circa 4 miljard euro ten opzichte van het niveau in 2020 (circa 30%). Ook in het scenario waarbij de ambitie *'100% van de nieuwverkopen emissievrij in 2030'* wordt behaald, zal de grondslagerosie significant zijn (circa 9%).

In dit hoofdstuk gaan we terug naar de vraag of deze grondslagerosie onwenselijk is. Omdat de grondslagerosie vooral wordt veroorzaakt door een toename van het aantal emissievrije auto's, ligt de focus in dit stuk op de verschillen tussen emissievrije auto's en conventionele auto's; Daarnaast worden verschillende typen conventionele auto's ook met elkaar vergeleken. We bekijken de vraag of grondslagerosie onwenselijk is door twee verschillende lenzen:

1) Zijn de externe kosten voldoende beprijsd? Hierbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen a) het beprijzen van de marginale kosten en b) het beprijzen van de gemiddelde kosten.
2) Is er een specifiek beleidsdoel waarvoor de autobelastingen worden ingezet? Denk hierbij aan het realiseren van stabiele (of maximale) overheidsinkomsten of het realiseren van een specifiek beleidsdoel, zoals het stimuleren van emissieloze auto's.

Deze verschillende benaderingen zijn uitersten. In het huidige Nederlandse systeem van autobelastingen zitten elementen uit meerdere benaderingen. Hieronder worden de conclusies per benadering samengevat.

1A: Marginale beprijzing van externe effecten

- In deze benadering staat het aan de marge beprijzen van de externe en infrastructuurkosten van autogebruik centraal. Aangezien de marginale externe kosten volledig het gevolg zijn van het gebruik van de auto, pleit deze benadering voor het (slim) beprijzen van autogebruik. In beginsel leidt dit tot een hogere maatschappelijke welvaart, mits de uitvoeringskosten van het beprijzen niet buiten proportie zijn.
- In deze benadering is grondslagerosie door een toename van het aantal emissievrije auto's onwenselijk indien de marginale externe en infrastructuurkosten van emissievrije auto's hoger zijn dan hun marginale belastingtarieven.
- In Nederland zijn de brandstofaccijnzen en de energiebelasting vormen van marginale beprijzing van het autogebruik. Deze marginale belastingen zijn gemiddeld genomen relatief laag ten opzichte van de marginale externe en infrastructuurkosten van het huidige wagenpark. Een gemiddelde auto, op een gemiddelde weg betaald aan marginale belastingen ongeveer 18% van de marginale externe en infrastructuurkosten. Daarmee wijkt zowel het belastingtarief van EV's als van conventionele auto's sterk af van de marginale externe en infrastructuurkosten. Bovendien weerspiegelen de marginale belastingtarieven maar in beperkte mate de grote variëteit in marginale kosten naar plaats, tijd en type auto. Binnen het huidige belastingstelsel zijn er, anders dan het verhogen van de accijns en de energiebelasting, geen mogelijkheden om de marginale externe kosten beter te beprijzen. Hiervoor is een systeem van betalen naar gebruik nodig.
- De marginale externe kosten van congestie variëren sterk naar tijd en plaats en kunnen op drukke momenten hoog zijn (veel hoger dan de andere marginale externe kosten). Het beter beprijzen van congestie kan daarom in potentie tot grote welvaartswinst leiden. Dit zou het beste kunnen via een systeem van betalen naar gebruik waarbij de tarieven variëren naar plaats en tijd. Voor andere externe effecten is de variatie in de hoogte naar tijd en plaats kleiner (hoewel nog steeds duidelijk aanwezig) en zou het beprijzen van de gemiddelde kosten een makkelijker uitvoerbare optie kunnen zijn, waarbij de tarieven variëren naar in ieder geval brandstofsoort en de emissies van CO_2 en fijnstof.

- De marginale kosten van congestie en ongevallen zijn ongeveer gelijk voor emissieloze en conventionele auto's. Bij het beprijzen van deze kosten is het dus niet logisch om emissieloze auto's lager te beprijzen. De marginale kosten van luchtvervuiling en klimaat zijn wel een stuk lager bij emissieloze auto's, waardoor bij het beprijzen van deze kosten het logisch is om emissieloze auto's lager te beprijzen.
- Conclusie: Wanneer grondslagerosie wordt benaderd vanuit de wens om belastingen af te stemmen op marginale externe effecten, is er een verschuiving binnen de autobelastingen (van betalen naar bezit naar betalen naar gebruik) nodig om externe effecten aan de marge te beprijzen.

1B: Beprijzing gemiddelde externe kosten

- In deze benadering is de vraag of de gemiddelde externe en infrastructuurkosten van autogebruik in lijn liggen met de gemiddelde belasting per auto. In tegenstelling tot de vorige benadering worden hier ook de vaste autobelastingen (MRB en BPM) en de vaste infrastructuurkosten meegenomen in de vergelijking. Grondslagerosie door een toename van het aantal emissievrije auto's is in dat geval een probleem als de gemiddelde externe en infrastructuurkosten hoger zijn dan de gemiddelde belastingopbrengsten.
- In Nederland worden de gemiddelde externe kosten en de kosten van infrastructuur voor ongeveer 80% gedekt en voor meer dan 100% als alleen de externe kosten meegenomen worden zonder de kosten van infrastructuur. Autobezitters die veel kilometers rijden betalen in verhouding voor een kleiner deel van de externe en infrastructuurkosten die ze veroorzaken, doordat een groot deel van de belastingen vast is.
- Een gemiddelde EV zonder korting op de MRB en BPM betaalde bij 30.000 kilometer in 2016 ongeveer 45% van zijn gemiddelde externe en infrastructuurkosten, versus 63% door een nieuwe zuinige benzineauto, 134% door een onzuinige benzineauto en 66% voor een zuinige dieselauto. Emissievrije auto's betalen dus relatief weinig belasting in verhouding met de gemiddelde externe en infrastructuurkosten.
- Om de gemiddelde kosten zoveel mogelijk te benaderen zijn accijnzen optimaal voor klimaatkosten, betalen naar gebruik (bij voorkeur gedifferentieerd naar tijd, plaats en voertuigkenmerken) voor congestie, luchtvervuiling, geluid en ongevallen. De BPM en MRB zijn optimaal om de vaste infrastructuurkosten te beprijzen.
- Conclusie: Wanneer grondslagerosie wordt benaderd vanuit de wens om belastingen af te stemmen op gemiddelde externe effecten plus infrastructuurkosten, dan is grondslagerosie door een toenemend aandeel emissieloze auto's niet wenselijk, aangezien de externe en infrastructuurkosten van emissieloze auto's nog niet volledig gedekt zijn.

2: Het inzetten van autobelastingen voor het realiseren van specifiek beleidsdoel

- In de Wet uitwerking Autobrief II heeft het toenmalige kabinet ervoor gekozen om de autobelastingen primair te gebruiken voor het financieren van de overheidsuitgaven. Bij deze doelstelling kan de grondslagerosie binnen het autodomein worden tegengegaan door het verhogen van de MRB. De MRB is namelijk de minst elastische grondslag binnen het autodomein, waardoor een MRB verhoging de minste economische verstoring veroorzaakt.
- Conclusie: Wanneer grondslagerosie wordt benaderd vanuit de wens om stabiele (of maximale) belastinginkomsten te genereren, dan is een verschuiving naar een minder elastische grondslag nodig. Dit beperkt wel de mogelijkheden om gedrag te sturen via de autobelastingen, maar dat is in deze benadering ook geen primaire insteek van de autobelastingen. Dat is anders in de tweede beleidsdoelbenadering Het verbeteren van de luchtkwaliteit en het tegengaan van klimaatverandering zijn namelijk ook doelstellingen die met de autobelastingen kunnen worden nagestreefd. Bij de BPM is de grondslag bijvoorbeeld gebaseerd op CO_2 (klimaatdoel) en er is een toeslag voor dieselauto's (luchtkwaliteitsdoel). Andere mogelijke beleidsdoelen zijn het verbeteren van de bereikbaarheid, verkeerveiligheid en leefbaarheid. In dat geval is grondslagerosie geen probleem, zolang het beleidsdoel wordt gerealiseerd waarvoor de

autobelastingen worden ingezet. Hierbij moet echter per beleidsdoel goed doordacht worden of de fiscaliteit de meest efficiënte manier is om de betreffende beleidsdoelstelling te behalen.
- Conclusie: Wanneer grondslagerosie wordt benaderd vanuit een specifiek beleidsdoel, dan kan het een bewuste keuze zijn om grondslagerosie te accepteren om dit doel te bereiken.

3.4.2 Inleiding

Uit het hoofdstuk grondslagerosie volgt dat met het huidige pakket aan maatregelen een beperkte grondslagerosie wordt verwacht in 2030. Hierbij spelen twee ontwikkelingen een belangrijke rol: de opbrengsten nemen toe doordat het totale wagenpark groter wordt en dalen doordat een groter deel van de auto's emissievrij wordt en emissievrije auto's gemiddeld minder belastingen betalen. Het tweede effect is op de korte termijn nog beperkt van omvang en wordt gecompenseerd door het eerste effect, waardoor de omvang van de grondslagerosie tot 2030 nog relatief beperkt is. Op de lange termijn, wanneer bijna het hele wagenpark emissievrij wordt, is er echter wel sprake van grote grondslagerosie bij de huidige tarieven en grondslagen en uitgaande van geen verdere groei van het wagenpark na 2030. Bij een vloot van 100% EV is de grondslagerosie circa 4 miljard euro ten opzichte van het niveau in 2020. Ook in het scenario waarbij de ambitie *'100% van de nieuwverkopen emissievrij in 2030'* wordt behaald zal de grondslagerosie in 2030 (1,2 mrd euro) relatief groot zijn. De mate waarin hangt af van de maatregelen die nodig zijn om dit doel te halen en hoe deze gedekt worden. Omdat de grondslagerosie vooral wordt veroorzaakt door een toename van het aantal emissievrije auto's, ligt de focus in dit stuk op de verschillen tussen emissievrije auto's en conventionele auto's.

Een vervolgvraag hierbij is of erosie van de belastingontvangsten doordat er meer emissievrije auto's komen onwenselijk is. Dit is een politieke vraag en hangt af van het hoofddoel van de autobelastingen. Is dat stabiele belastingopbrengsten? Of het behalen van een andere (beleids)doelstelling, zoals 100% emissievrije auto's in de nieuwverkopen in 2030? Of het beprijzen van externe effecten? Bij het doel "ophalen van geld" is erosie per definitie onwenselijk. Als het doel het beprijzen van externe effecten is moet eerst worden gekeken hoe de externe kosten van auto's momenteel worden geïnternaliseerd en hoe emissievrije auto's zich hierin verhouden tot andere auto's. Bij een doelstelling van 100% emissievrije auto's is grondslagerosie niet onwenselijk. Er kunnen natuurlijk ook meerdere doelstellingen worden nagestreefd, zoals bijvoorbeeld stabiele opbrengsten en 100% emissievrije auto's.

Bij de verschillende doelstellingen horen verschillende benaderingen van belasting heffen. In dit hoofdstuk worden drie verschillende benaderingen besproken: beprijzen van marginale externe effecten, beprijzen van gemiddelde externe effecten en het inzetten van de autobelastingen voor het realiseren van een specifiek beleidsdoel. Iedere methode wordt kort toegelicht inclusief de vraag wat deze methode betekent voor grondslagerosie, vervolgens wordt beschreven hoe het huidige systeem aansluit bij deze benadering en hoe de belastingheffing zou moeten wijzigen om meer richting deze benadering te gaan. In tabel 12 wordt een overzicht gegeven.

De twee hoofddoelstellingen[12] van de autobelastingen zijn door het kabinet Rutte II in Autobrief II als volgt beschreven: (a) het genereren van opbrengsten (stabiele inkomstenstroom) en (b) het verbeteren van het klimaat en de luchtkwaliteit. Het huidige autobelastingensysteem bestaat dus uit een mix van meerdere benaderingen, waarbij de autobelastingen enerzijds worden ingezet voor het realiseren van een specifiek beleidsdoel, maar ook elementen bevatten van het beprijzen van de marginale effecten. De brandstofaccijnzen zijn bijvoorbeeld een vrijwel directe beprijzing van de marginale klimaatschade van autogebruik.

[12] Autobrief II https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/06/19/autobrief-ii

Tabel 12: Overzicht beprijzingstechnieken en doelstellingen autobelastingen

	Korte beschrijving	Hoofddoel(en)	Is grondslagerosie door toename EV's onwenselijk?
Beprijzen marginale externe kosten en infrastructuur	Belastingen zijn gelijk aan de marginale externe en infrastructuur kosten	Gedrag stimuleren om tot een efficiënter transportsysteem te komen.	Afhankelijk van hoe de externe kosten van EV's zich verhouden tot die van conventionele auto's
Beprijzen gemiddelde externe kosten en infrastructuur	Belastingen zijn gelijk aan de gemiddelde externe en infrastructuur kosten	Gebruiker/vervuiler betaalt, zorgen voor opbrengsten	Afhankelijke van hoe de externe kosten van EV's zich verhouden tot die van conventionele auto's
Autobelastingen inzetten voor realiseren van een bepaalde beleidsdoelstelling.	Belastingen worden zo gesteld dat een bepaald (beleids)doel wordt behaald: 1.Het primaire doel van de autobelastingen is het financieren van de overheidsuitgaven. 2. Belastingen worden zo afgestemd op een of meerdere specifieke beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld het reduceren van de CO_2-uitstoot.	1. Zorgen voor opbrengsten 2. Stimuleren van gedrag totdat een bepaald doel wordt bereikt	Afhankelijk van de gekozen doelstelling. Bij doelstelling stabiele ontvangsten wel, bij specifieke beleidsdoelstelling (zoals 100% EV) niet

bron: CE Delft[13] en bewerking Ministerie van Financiën

3.4.3 Beprijzen externe effecten van mobiliteit

In tabel 13 zijn de verschillende externe effecten waar in dit hoofdstuk naar wordt gekeken van wegverkeer kort geschetst[14]. Externe effecten zijn gevolgen van autorijden voor de maatschappij die de individuele automobilist niet meeneemt in zijn of haar afweging om wel of niet (of meer of minder) auto te rijden. In dit hoofdstuk worden de definities uit het handboek van CE Delft et al, 2019 gebruikt. Dit handboek is in opdracht van de Europese Commissie gemaakt.

[14] Handbook on the external costs of transport, CE Delft et al, 2019
https://www.cedelft.eu/assets/upload/file/Rapporten/2019/CE_Delft_4K83_Handbook_on_the_external_costs_of_transport_Final.pdf

Tabel 13: Overzicht externe kosten bij wegverkeer

Klimaat	Broeikasgasemissies. Bij binnenlandse mobiliteit speelt vooral CO_2-uitstoot een rol. Externe kosten worden veroorzaakt door opwarming van de aarde.
Luchtvervuiling	Luchtverontreinigende emissies zoals fijnstof, stikstof, zwaveldioxide. Externe kosten bestaan uit gezondheidskosten, schade aan gebouwen en materialen, verlies landbouwgewassen, impact op ecosystemen en biodiversiteit.
Emissies energieopwekking	Externe kosten die worden veroorzaakt door de emissies van luchtvervuilende stoffen en broeikasgassen bij de productie van brandstoffen en elektriciteit.
Congestie	Reistijdverliezen voor anderen, planningskosten en kosten van onbetrouwbaarheid.
Ongevallen	Medische kosten, materiële kosten, kosten van productieverlies en immateriële kosten. (kosten niet gedekt door risicopremies van verzekeringen, die kosten zijn al geïnternaliseerd)
Geluid	Externe kosten door overlastkosten en gezondheidskosten van geluid.

Naast externe effecten kijken we in dit hoofdstuk ook naar infrastructuurkosten. Hierbij gaat het om de directe uitgaven aan de weginfrastructuur plus de financieringskosten van die uitgaven. Bij de weginfrastructuur gaat het niet enkel om de fysieke infrastructuur (wegen, viaducten, stoplichten), maar ook om het organisatorische deel van de infrastructuur (bijv. transportmanagement). De infrastructuurkosten bestaan uit investeringen in nieuwe infrastructuur of uitbreiding van bestaande infrastructuur, de kosten van groot en regulier onderhoud en operationele kosten (bijv. kosten van straatverlichting). Een ander belangrijk onderscheid is die tussen vaste en variabele infrastructuurkosten. Vaste infrastructuurkosten zijn de kosten die niet direct veranderen als de hoeveelheid verkeer verandert (bijv. investeringen in nieuwe infrastructuur), terwijl de variabele infrastructuurkosten wel afhankelijk zijn van de hoeveelheid verkeer (bijv. regulier onderhoud).

Externe effecten (en infrastructuurkosten) kunnen worden geïnternaliseerd door de veroorzaker bij de handeling die tot vervuiling leidt een belasting te laten betalen die gelijk is aan de schade die hij veroorzaakt. In theorie wordt het welvaartsoptimum bereikt als alle externe effecten tegelijk via belastingheffing worden geïnternaliseerd, maar dit kan leiden tot grotere complexiteit in de uitvoering en leidt niet tot stabiele opbrengsten. Er zijn bovendien verschillende manieren om externaliteiten te internaliseren. Externaliteiten die ontstaan door autogebruik kunnen bijvoorbeeld niet effectief worden geïnternaliseerd met een belasting op autobezit. Om de beprijzing optimaal vorm te geven, kan per extern effect gekeken worden welk instrument het beste de kosten beprijsd. In tabel 14 wordt hier een overzicht van gegeven (kolom 3).

In het geval van luchtvervuiling, congestie, geluid en variabele infrastructuurkosten sluit betalen naar gebruik (bij voorkeur met gedifferentieerde tarieven naar tijd, plaats en voertuigkenmerken) het dichtst aan bij de omvang van het externe effect. In het geval van externaliteiten gerelateerd aan het klimaat is het beprijzen via accijnzen optimaal, omdat de CO_2-uitstoot volledig wordt bepaald door het brandstofverbruik[15]. De accijns zijn een relatief eenvoudig te heffen belasting, maar kennen als nadeel dat er mogelijk sterke grenseffecten zijn bij verdere verhoging. Een mogelijk alternatief voor de accijns is betalen naar gebruik, waarbij de heffing wordt gedifferentieerd naar de gemiddelde CO_2-uitstoot per kilometer. Nadeel is dat gebruik moet worden gemaakt van gemiddelde verbruikscijfers, terwijl met de accijns wordt geheven over het daadwerkelijke verbruik. Daarnaast gaat het systeem van betalen naar gebruik mogelijk gepaard

[15] Biobrandstoffen behoeven hier nog aandacht. Die resulteren ook in CO_2-uitstoot, maar de theorie is dat dit kort-cyclische uitstoot is en dus niet bijdraagt aan klimaatverandering. Echter, omdat ze bijgemengd worden bij fossiele brandstof wordt momenteel over biobrandstof per liter dezelfde accijns geheven als over fossiele brandstof.

met hoge uitvoeringskosten. De optimale beprijzing van vaste infrastructuurkosten is tot slot de MRB en BPM, die beiden niet afhangen van gebruik.

Tabel 14: Beprijzing van externe kosten en kosten van infrastructuur en de belastinginstrumenten

Externe kosten	Afhankelijk van	Optimale beprijzing	Second best
Klimaat	Brandstofverbruik	Accijnzen	Betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar brandstofverbruik)
Luchtvervuiling	Gewicht, plaats, hoeveelheid en type brandstof	Betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar Euroklasse en brandstof)	MRB gedifferentieerd naar Euroklasse, accijnzen
Congestie	Plaats en tijd	Betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar plaats en tijd)	Accijnzen en energiebelasting
Ongevallen	Plaats, tijd, voertuigveiligheid en rijgedrag	Betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar plaats, tijd en voertuigkenmerken)	BPM/MRB/ Accijnzen en energiebelatsing
Geluid	Plaats, tijd en verkeerssituatie	Betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar plaats en tijd)	Accijnzen en energiebelasting
Vaste infrastructuurkosten	Politieke besluiten rondom infrastructuur, onafhankelijk van het gebruik	MRB en BPM	Andere belastingen die niet afhankelijk zijn van gebruik
Variabele infrastructuurkosten	Weggebruik, gewicht van de auto	Betalen naar gebruik (gedifferentieerd naar voertuiggewicht)	MRB/BPM afhankelijk van gewicht, accijnzen en energiebelasting

3.4.4 Beprijzen van marginale externe kosten

Bij een volledige toepassing van marginale beprijzing betalen gebruikers van de weg een belasting die gelijk is aan de marginale externe kosten en de marginale kosten van infrastructuur die op dat moment gelden (dus de externe kosten en infrastructuurkosten van het rijden van 1 extra kilometer op moment X). Op deze manier neemt de weggebruiker de additionele externe kosten die hij veroorzaakt mee in de afweging om de weg (meer) te gaan gebruiken. Vanuit een theoretisch economisch oogpunt wordt dit beschouwd als de beste benadering om de kosten van transport te internaliseren. Het resultaat is vervolgens een goed werkend verkeerssysteem. In deze benadering is grondslagerosie door een toename van het aantal emissievrije auto's onwenselijk indien de marginale externe kosten van emissievrije auto's hoger zijn dan hun marginale belastingtarieven.

Het huidige systeem en marginale beprijzing

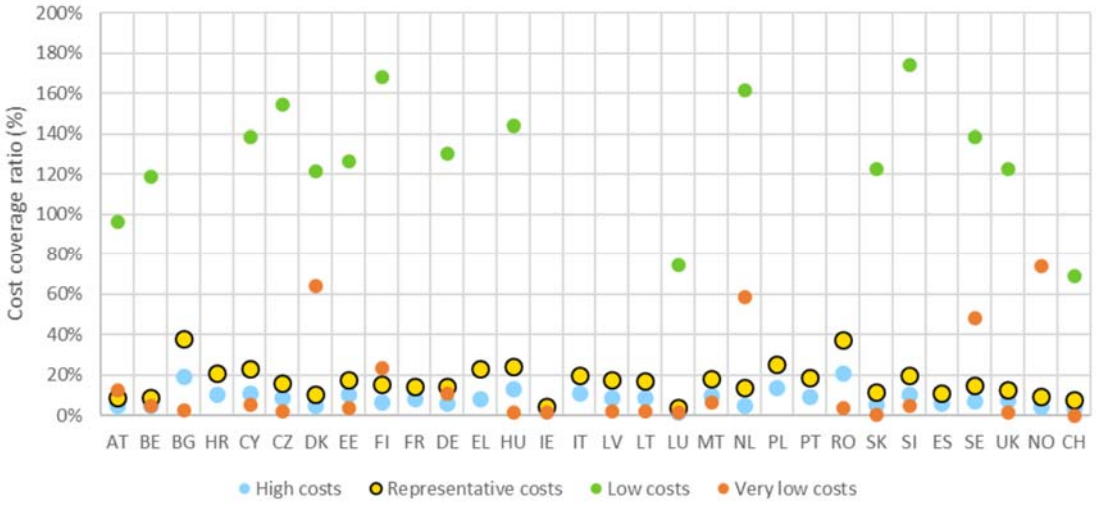
In figuur 23 is opgenomen in hoeverre de marginale belastingen (in Nederland de accijnzen) de marginale externe kosten dekken voor verschillende landen in 2016. De mate waarin hangt sterk af van het scenario voor de kosten:

- Het representatieve scenario gaat uit van een gemiddelde auto, gemiddelde congestie, gemiddelde weg en gemiddelde van dag en nacht rijden.
- Het hoge scenario gaat uit van een onzuinige dieselauto, tijdens congestie op een stedelijke weg.
- Het lage scenario kijkt naar een Euro 6 benzineauto, die overdag rijdt op een regionale autoweg.

- Het zeer lage scenario kijkt naar een elektrische auto die op een regionale weg rijdt zonder congestie.

In het representatieve scenario dekken de marginale belastingen op een fossiele auto 18% van de marginale kosten in Nederland in 2016. In sommige landen wordt een groter deel van de externe kosten via belastingen aan de marge gedekt (bijv. Bulgarije, Roemenië), in andere landen is dit deel juist kleiner dan in Nederland (bijv. Ierland, Luxemburg). Afgezet tegen de totale marginale externe kosten wordt in Nederland een relatief klein deel van de marginale kosten gedekt met marginale belastingen. Als we naar de gemiddelde kosten en belastingen kijken dan dekken de autobelastingen in Nederland een veel groter deel van de kosten (zie paragraaf 5.3.3). Dit is logisch verklaarbaar doordat in Nederland een groot deel van de belastingen een vast karakter heeft en niet afhangt van het gebruik van de auto. Alleen de accijnzen en de energiebelasting hangen volledig samen met het gebruik van de auto en zijn dus vormen van marginale beprijzing.

Figuur 23: personenauto's verhouding marginale externe kosten en marginale infrastructuur kosten tov belastingen voor de EU28, Noorwegen en Zwitserland.



bron: CE Delft

Dat de dekking van de belastingen sterk verschilt tussen de scenario's wordt veroorzaakt door grote variatie in de marginale externe en infrastructuurkosten, met name congestie. Dit blijkt uit tabel 15. Congestie bevat de hoogste kosten, maar kent ook de grootste variatie tussen de scenario's. Wanneer het internaliseren van congestiekosten prioriteit heeft, is het beprijzen van de marginale kosten essentieel. Voor andere externe effecten is de variatie beperkter en zou het beprijzen van de gemiddelde kosten (bij voorkeur gedifferentieerd naar voertuigkenmerken en eventueel wegtype) een terugvaloptie kunnen zijn.

Tabel 15:marginale externe effecten in Nederland in euro per 1000 reizigerskilometer.

Externe kosten	Hoge kosten	Representatieve kosten	Lage kosten	Zeer lage kosten
Ongevallen	13,8	4,8	2,2	2,2
Luchtvervuiling	22,8	7,8	0,4	0,2
Klimaat	13,6	15,7	8,7	0,0
Geluid	4,6	0,7	0,1	0,1
Congestie	593,9	272,8	0,0	0,0
Energieopwekking	3,8	5,5	4,0	10,0

Bron: CE Delft

De marginale kosten van ongevallen en congestie verschillen niet tussen emissieloze en conventionele autotypes. In bijlage 2 zijn de marginale milieukosten in meer detail opgenomen: per autotype en per soort weg en voor geluid ook voor dag en nacht. De marginale kosten van luchtvervuiling zijn vooral hoog voor oude dieselauto's zonder roetfilter. De marginale

klimaatkosten van diesel en benzine auto's in euro per 1000 reizigerskilometer liggen dicht bij elkaar. De marginale klimaatkosten van elektrische auto's zijn nul. Daar tegenover staat dat marginale kosten van emissies van energieopwekking hoger zijn bij elektrische auto's bij de gemiddelde elektriciteitsmix in 2016.

Ontwikkeling tot 2030
De cijfers uit tabel 15 hebben betrekking op 2016. Er zijn in verschillende onderzoeken, zoals de Klimaat en Energieverkenning en de scenariostudie Welvaart en Leefomgeving (WLO), ramingen gedaan van de ontwikkeling van de externe effecten tot 2030. Zo daalt de uitstoot van stikstof en fijn stof door het wagenpark relatief snel door steeds strenger Europees bronbeleid voor deze stoffen. De klimaatschade van het wagenpark daalt maar beperkt tot 2030. De verwachting is wel dat de productie van energie in de toekomst steeds schoner wordt en dat de emissies van energieopwekking hierdoor zullen dalen (KEV 2019). Bij ongewijzigd beleid is de verwachting dat de congestie toeneemt in de komende jaren[16]. Op langere termijn is echter onzeker of congestie blijft toenemen (bron: WLO). De externe kosten op gebied van verkeersveiligheid zouden kunnen afnemen door nieuwe technieken in auto's, zoals automatisch afstand houden[17], maar kan ook toenemen door vergrijzing en de toenemende rol van afleiding in het verkeer.

Om echter een volledig beeld te geven van de marginale externe kosten van autogebruik in 2030 moet niet alleen de ontwikkeling van het fysieke effect worden geraamd tot 2030 (zoals de uitstoot per kilometer), maar ook de impact daarvan (gezondheidseffecten die daaruit resultaten, gegeven toekomstige bevolkingssamenstelling, plek van uitstoot etc.) en de waardering daarvan (de prijs van CO_2-uitstoot stijgt bijvoorbeeld in de tijd, zie ook PBL en CPB

Conclusies:
De bovenstaande analyses laten zien dat grondslagerosie door een groter aandeel emissievrije auto's vanuit het perspectief van marginale beprijzing niet wenselijk is. De marginale externe en infrastructuurkosten zijn momenteel in veel gevallen voor EV's (en conventionele auto's) namelijk hoger dan de marginale belastingen.

De analyses laten ook zien dat de marginale kosten sterk variëren en dat deze variabiliteit in de kosten maar in zeer beperkte mate wordt gevolgd door de marginale belastingtarieven. Ook vanuit dit oogpunt zijn er dus verbeteringen mogelijk in de wijze van beprijzing van automobiliteit binnen het principe van marginale beprijzing. Met name de congestiekosten variëren sterk; het maakt namelijk veel uit op welke tijd en plaats gereden wordt, waarbij de congestiekosten zeer snel (niet-lineair) kunnen toenemen als op een druk traject in de spits er een extra auto in de file bijkomt. Om congestiekosten zo volledig mogelijk te internaliseren is een vorm van betalen naar gebruik nodig, waarbij gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats. Dit wordt verder uitgewerkt binnen het onderzoek van het kabinet naar varianten van 'betalen naar gebruik' waartoe afspraken zijn gemaakt in het Klimaatakkoord.

Ook buiten een systeem van betalen naar gebruik kunnen de marginale externe kosten dichter worden benaderd. Middels een verhoging van de accijns wordt bijvoorbeeld het gebruik van de auto meer belast.

Om beter marginaal te beprijzen zal een groter deel van de belastingen sterker gericht moeten worden op de oorzaak van de externe effecten, bijvoorbeeld het aantal gereden kilometers.

3.4.5 Beprijzen gemiddelde kosten

Een alternatief voor beprijzen van marginale kosten, is het beprijzen van gemiddelde kosten. Hierbij betaalt de gemiddelde gebruiker voor de gemiddelde maatschappelijke kosten van

[16] https://www.kimnet.nl/mobiliteitsbeeld/mobiliteitsbeeld-2019#/rapport/7.1
[17] CPB 2018, de fiscale behandeling van voertuigveiligheid

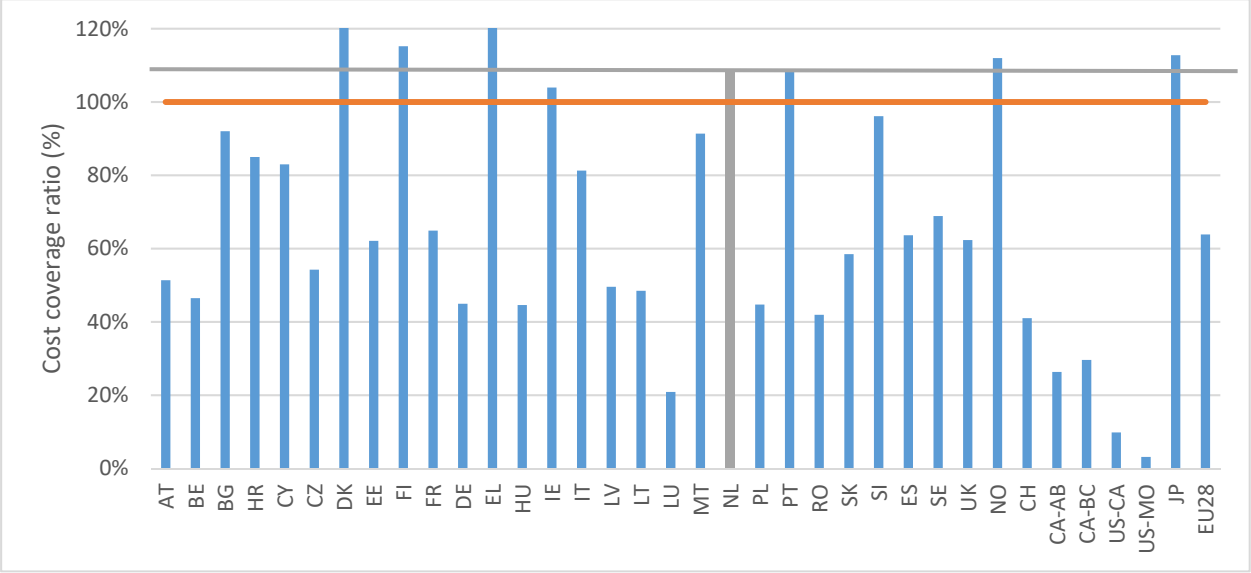
autogebruik. De maatschappelijke kosten bestaan uit de optelsom van de infrastructuurkosten (aanleg, beheer, onderhoud) en externe kosten (congestie, klimaat, geluid, etc.). Het beprijzen van de gemiddelde kosten van autogebruik heeft kenmerken van een systeem waarin de 'vervuiler betaalt' (fiscaal beprijzen van externe effecten) en de 'gebruiker betaalt' (autobelastingen t.b.v. infrastructuur).

In de begrotingssystematiek hebben we een scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven. Aan de uitgavenkant wordt een integrale afweging gemaakt over besteding van overheidsmiddelen. Dit betekent dat er geen directe link is tussen de autobelastingen en de kosten van infrastructuur. In deze paragraaf wordt daarom onderscheid gemaakt tussen het internaliseren van de externe kosten en het dekken van de kosten van infrastructuur. De kosten van infrastructuur kunnen een rechtvaardiging zijn voor het heffen van belastingen op personenauto's.

Idealiter dienen in deze benadering de gemiddelde maatschappelijke kosten van autogebruik in evenwicht te zijn met de gemiddelde belastingopbrengsten. Grondslagerosie is onwenselijk wanneer de belastingopbrengsten ten opzichte van de gemiddelde kosten dalen en daarbij de gemiddelde kosten hoger zijn dan de belastingopbrengsten. Dit is het geval als EV's in verhouding tot hun gemiddelde kosten minder belasting opbrengen.

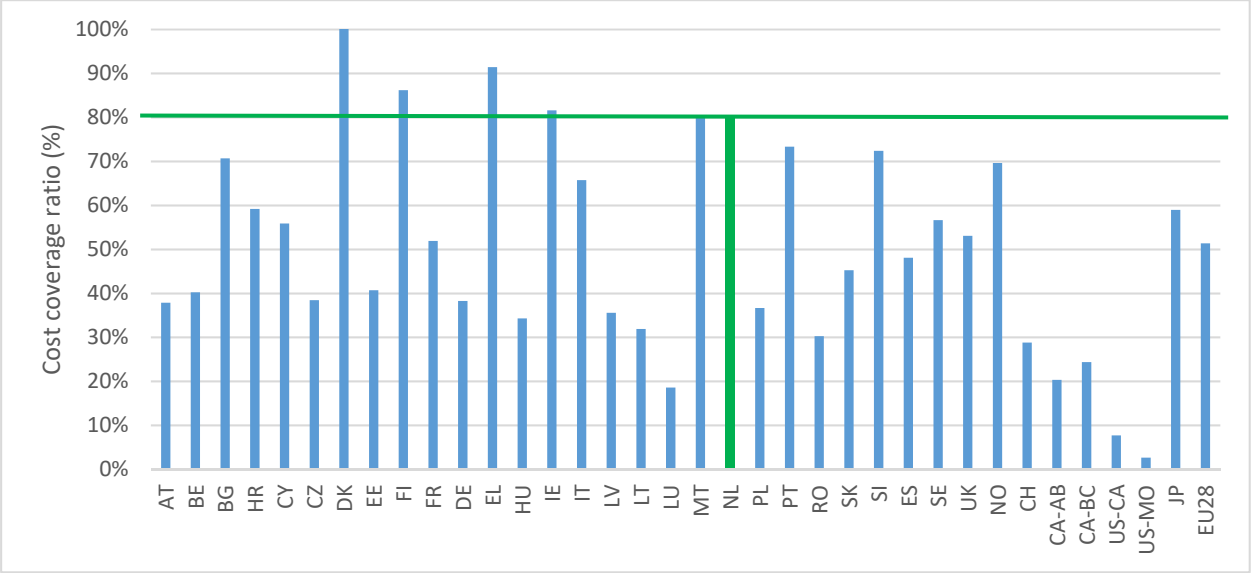
Het huidige systeem en gemiddelde beprijzing
Figuur 24 laat voor verschillende landen zien in hoeverre de gemiddelde externe kosten worden gedekt door de huidige gemiddelde belastingen (peiljaar 2016). In Nederland is dit aandeel hoog met 108%. De gemiddelde belastingen zijn in Nederland dus hoger dan de gemiddelde externe kosten van het autogebruik. Wanneer naast de gemiddelde externe kosten ook gekeken wordt naar de gemiddelde infrastructuur kosten, zakt het aandeel naar 80%. De huidige gemiddelde belastingen dekken dus voor 80% de gemiddelde kosten (zowel externaliteiten als infrastructuurkosten) af. In vergelijking met andere Europese landen is dit relatief hoog, maar er zijn ook landen waar meer dan 90 procent van de gemiddelde kosten worden gedekt via de belastingen (Denemarken, Griekenland). Zie ook figuur 25.

Figuur 24: gemiddelde externe kosten vs autobelastingen EU28, Noorwegen, Zwitserland



Bron CE Delft

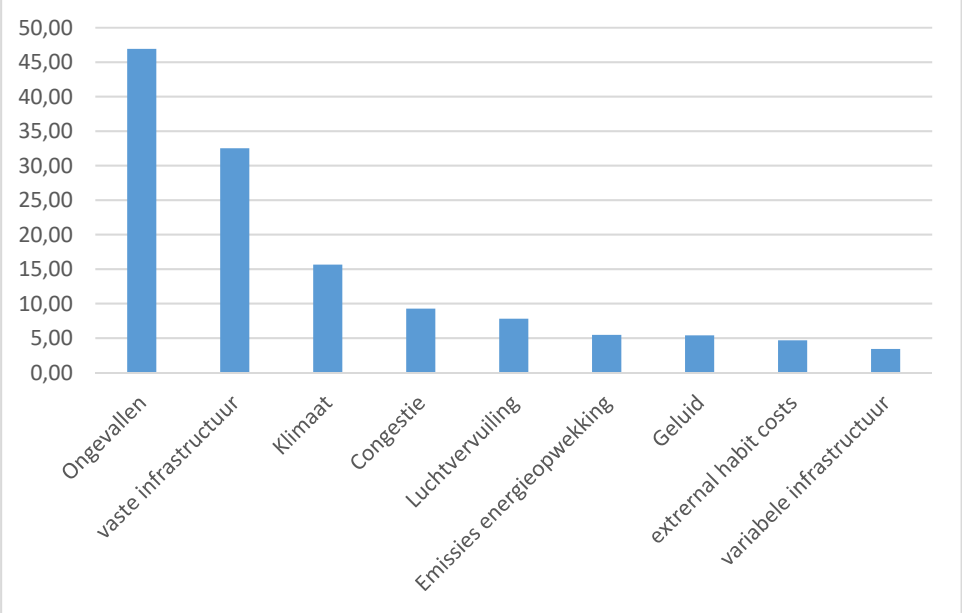
Figuur 25: gemiddelde externe kosten en kosten infrastructuur vs autobelastingen EU28, Noorwegen en Zwitserland



Bron: CE Delft

De gemiddelde kosten van autogebruik (dus zowel externaliteiten als infrastructuurkosen) bestaan voor een belangrijk deel uit de kosten van ongevallen, gevolgd door de vaste infrastructuurkosten en de externe kosten gerelateerd aan het klimaat (zie figuur 26). Opvallend is dat de gemiddelde kosten van congestie veel lager zijn dan de marginale kosten in de hoge scenario's. Dit komt doordat de kosten van congestie een sterk niet-lineair karakter hebben. Congestie varieert namelijk sterk met tijd en plaats en de kosten kunnen zeer snel (niet-lineair) toenemen als op een druk traject in de spits er een extra auto in de file bijkomt. De marginale kosten (van een extra kilometer) zijn daardoor hoog, terwijl bij de gemiddelde kosten de totale kosten van congestie worden gedeeld door het totaal aantal kilometers.

Figuur 26: gemiddelde externe kosten en infrastructuurkosten in euro per 1000 reizigerskilometer

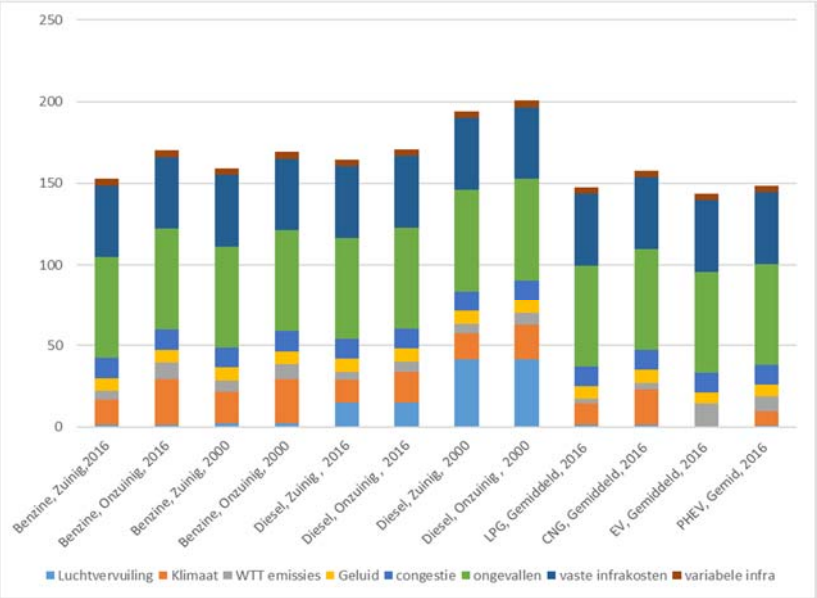


Bron: CE Delft

De externe kosten kunnen variëren afhankelijk van allerlei omstandigheden, waaronder type gebruiker, rijgedrag, type auto, locatie en tijdstip. Omdat de toename van het aantal elektrische auto's de grondslagerosie vooral veroorzaakt, worden in figuur 27 de externe kosten van

verschillende typen auto's met elkaar vergeleken. Figuur 27 toont de externe kosten en de kosten van infrastructuur per autotype, waarbij enkel een onderscheid wordt gemaakt naar brandstoftype en zuinigheid. Hoewel de kosten van ongevallen, congestie en (vaste en variabele) infrastructuur wel kunnen verschillen per autotype, zijn die in deze figuur – vanuit pragmatisch oogpunt – gelijk verondersteld. De verschillende autotypes verschillen daarom voornamelijk op het gebied van milieu en klimaat. Dieselauto's hebben de hoogste externe kosten, elektrische auto's de laagste (maar nog steeds minstens 70% van een dieselauto). Dit is logisch, want met een EV kun je nog steeds ongevallen krijgen c.q. veroorzaken en/of in de file staan.

Figuur 27: gemiddelde Externe kosten en kosten van infrastructuur per autotype in euro per 1000 reizigerskilometer.

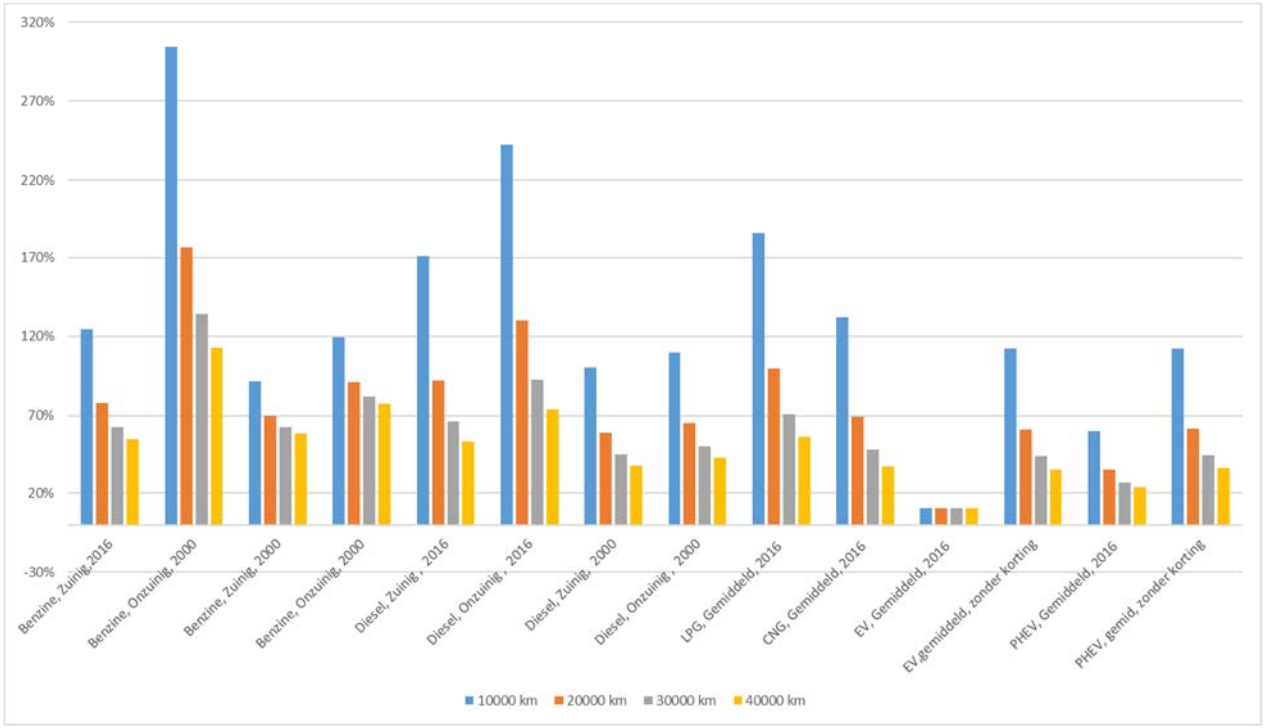


Bron: CE Delft

Figuur 28 en 29 laten, tot slot, voor verschillende autotypen zien in hoeverre de belastingen respectievelijk de gemiddelde externe kosten en de gemiddelde kosten (externaliteiten en infrastructuurkosten) dekken (zie bijlage 3 voor de onderliggende cijfers). In beide gevallen geldt dat hoe meer kilometers gereden wordt, hoe minder groot deel van de gemiddelde (externe) kosten worden afgedekt door de gemiddelde belastingen. Dit is verklaarbaar, doordat een belangrijk deel van de autobelastingen – de BPM en de MRB – niet gebaseerd zijn op het aantal gereden kilometers. Alleen de accijnzen en energiebelasting hangen hiermee samen. Tegelijkertijd hangen een groot deel van de (externe) kosten wel samen met het aantal gereden kilometers.

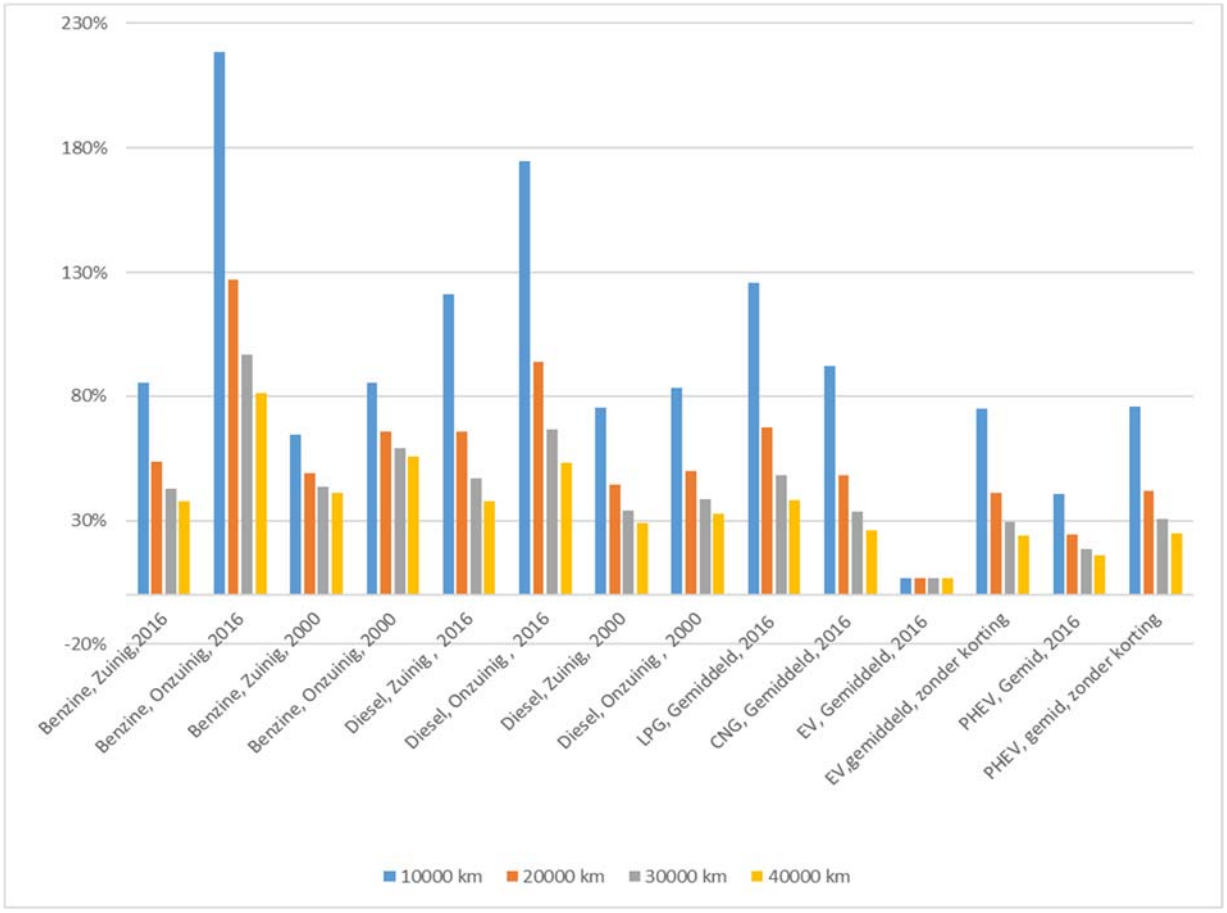
Uit figuur 29 blijkt daarnaast dat de fossiele brandstofauto's die weinig kilometers rijden (10.000 km per jaar) bij alle typen meer dan 100% van de gemiddelde externe kosten dekken. Met name de dekking van onzuinige benzineauto's en dieselauto's die weinig kilometers rijden is relatief hoog. Wanneer naast de gemiddelde externe kosten ook gekeken wordt naar de gemiddelde infrastructuurkosten, blijkt dat enkel in het geval van de onzuinige nieuwe benzineauto's en dieselauto's (10.000 km) de gemiddelde kosten meer dan 100% gedekt worden door de gemiddelde belastingen.

Figuur 28: Belastingen vs externe kosten



Bron: CE Delft

Figuur 29: Belastingen vs gemiddelde externe kosten en infrastructuur



Bron: CE Delft

Conclusies:
Uit bovenstaande volgt dat hoewel de Nederlandse automobilist al een groot deel van de gemiddelde kosten van autogebruik dekt er nog steeds ruimte is voor additionele beprijzing als ook de vaste infrastructuurkosten mee worden genomen in de overweging. Optimale beprijzing hoeft dus niet zozeer te leiden tot meer belastingheffing, maar vraagt bij deze benadering mogelijk wel om een andere samenstelling van de huidige belastingdruk.

Doordat maar een deel van de huidige autogerelateerde belastingen afhankelijk is van de gereden kilometers, betalen automobilisten met een hoog kilometrage per jaar relatief een kleiner deel van de kosten die zij veroorzaken, dan de automobilisten met een laag kilometrage per jaar.

Ook hier geldt, evenals bij het marginale beprijzingsprincipe, dat een systeem van betalen naar gebruik de kosten dichter kan benaderen. De nadruk ligt dan niet op zo efficiënt mogelijke economische uitkomsten, maar sterker op het profijtbeginsel. Een gedifferentieerde heffing is een vorm die hierbij aansluit en wordt uitgewerkt binnen het traject 'betalen naar gebruik'.

Tot slot zien we dat EV's met én zonder korting een relatief laag percentage van de kosten dekken in vergelijking met andere typen auto's. EV's hebben lagere milieu- en klimaatkosten, maar de externe kosten van congestie, ongevallen en de kosten van infrastructuur verschillen niet in diezelfde mate van andere typen auto's. In deze benadering zou bij grondslagerosie door een toename van EV's gekozen kunnen worden om de belastingen op EV's te verhogen. Een dergelijke verhoging kan haaks staan op de ambitie om een groter deel van de nieuwverkopen of het wagenpark te elektrificeren. Hier wordt in paragraaf 3.4.6 nader op in gegaan.

3.4.6 Inzet autobelastingen voor beleidsdoelen

Een derde en laatste mogelijke benadering is het inzetten van de autobelastingen voor het realiseren van een bepaald beleidsdoel. In Autobrief II is beschreven dat de autobelastingen primair bedoeld zijn voor het financieren van de overheidsuitgaven. Zoals beschreven in het hoofdstuk over de grondslagerosie, staan de belastinginkomsten uit het autodomein op de langere termijn onder druk door de opkomst van elektrische auto's. Indien het primaire beleidsdoel is om de overheidsuitgaven te financieren, dan dienen de autobelastingen zo te worden ingericht dat een zo stabiel mogelijke heffingsgrondslag binnen het autodomein wordt geborgd. Hiervoor kunnen inzichten uit de theorie van Ramsey gebruikt worden, waarin wordt gesteld dat de meest inelastische goederen, het hoogst moeten worden belast. Immers, hoe inelastischer het goed, hoe minder de vraag zal reageren op een verandering in de prijs en hoe stabieler de heffingsgrondslag is). De prijselasticiteit kan over tijd en voertuigtypes verschillen. Wanneer gekeken wordt naar de gemiddelde elasticiteiten van de drie grondslagen (aanschaf, bezit en gebruik), dan blijkt dat autobezit het meest inelastisch is, dus het minst reageert op veranderingen in de prijs als gevolg van het implementeren van een heffing. Indien het doel is om de belastingopbrengst binnen het autodomein te optimaliseren tegen een zo laag mogelijk welvaartsverlies, dan ligt een hogere heffing op het bezit van een auto, middels de MRB, daarom voor de hand. Dit suggereert dus dat bij een grondslagerosie door een toename van het aantal emissievrije auto's bij voorkeur een verhoging van de MRB (op alle auto's) wordt ingevoerd om de opbrengsten van de autobelastingen op peil te houden.

Naast het financieren van de overheidsuitgaven zijn de autobelastingen ook gericht op het realiseren van specifieke beleidsdoelen. Bij de BPM is de grondslag bijvoorbeeld gebaseerd op CO_2 (klimaatdoel) en er is een toeslag voor dieselauto's in de BPM (luchtkwaliteitsdoel).

Andere beleidsdoelen zijn bijvoorbeeld doelen op het gebied van verkeersveiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Zo is in het Klimaatakkoord een nieuw stimuleringspakket voor elektrisch auto's afgesproken, waarbij de autobelastingen worden ingezet om de transitie naar elektrisch rijden te versnellen. Over de aanschaf van emissieloze auto's hoeft bijvoorbeeld de komende jaren geen BPM te worden betaald en emissieloze auto's zijn de komende jaren (t/m 2024) vrijgesteld van het betalen van MRB. Vanuit dit beleidsdoel is grondslagerosie bijvoorbeeld geen probleem, aangezien de kortingen op de autobelastingen nodig zijn om de doelstelling te halen. Omgekeerd is het vanuit

deze doelstelling geredeneerd ook een optie om de kortingen af te bouwen wanneer deze niet meer nodig zijn voor het (blijven) behalen van de doelstelling.

Per beleidsdoel dient goed doordacht te worden of de fiscaliteit de meest efficiënte manier is om de betreffende beleidsdoelstelling te behalen. Bovendien zal ieder beleidsdoel anders dan het financieren van overheidsuitgaven, over het algemeen leiden tot een minder stabiele belastingopbrengst. Immers, als met een heffing het beoogde beleidsdoel wordt gerealiseerd, dan valt de belastinggrondslag weg.

Behalen doelstellingen Parijsakkoord voor personenauto's

Om de 1,5-gradendoelstelling van het Parijsakkoord – in de klimaatwet vertaald naar nagenoeg nul CO_2-uitstoot in 2050 – te kunnen halen, dienen – gelet op de levensduur van auto's van circa 20 jaar – in 2030 enkel emissieloze voertuigen te worden verkocht. Er zijn verschillende manieren waarop dit doel gehaald kan worden.

Allereerst is het mogelijk dat de marktontwikkeling van emissieloze personenauto's veel sneller gaat dan voorzien en dat deze in 2030 zodanig concurrerend zijn ten opzichte van fossiele personenauto's dat de doelstelling zonder nader beleid gehaald wordt. De ontwikkeling van het aandeel van emissieloze personenauto's in de nieuwverkopen is op dit moment echter nog zeer onzeker. Volgens de huidige verwachtingen is aanvullend beleid nodig om de doelstelling te kunnen behalen.

Het zogenoemde Europese bronbeleid of de Europese fabrikantennorm kan een effectieve bijdrage leveren aan het verhogen van het aandeel zero emissie voertuigen in de nieuwverkopen. Volgens dit EU-beleid moet iedere autofabrikant voldoen aan een vastgesteld gemiddelde CO_2-uitstoot van de gehele EU-vloot aan nieuw verkochte personenauto's. In 2021 is dit doel gezet op 95 gram CO_2/km. In 2025 en 2030 worden deze doelen verder aangescherpt. Wanneer de gemiddelde emissiewaarde van de nieuwverkopen van een autofabrikant het emissiedoel overschrijdt, dan moet de autofabrikant per verkochte auto en per overschreden gram CO_2/km een forse boete betalen. Om te kunnen voldoen aan de (aangescherpte) emissiedoelen hebben autofabrikanten naast schone conventionele brandstofauto's ook emissieloze automodellen in hun vloot nodig. Nederland is momenteel een aantrekkelijke markt voor autofabrikanten om hun emissieloze modellen af te zetten. Met het nationale stimuleringsbeleid wordt het verschil in total cost of ownership (TCO) tussen een elektrische en conventionele auto namelijk door de overheid verkleind voor de consument. Hierdoor zal de vraag toenemen waardoor de autofabrikant de benodigde aantallen emissieloze auto's (nodig om te voldoen aan het Europese bronbeleid) kan afzetten. Naarmate de Europese norm verder wordt aangescherpt, is op nationaal niveau minder beleid nodig om de doelstelling van 100% emissieloze nieuwverkopen van personenauto's in 2030 te halen. Een eerste aanbeveling is dan ook in te zetten op een aanscherping van het Europese bronbeleid, bij voorkeur met voor autofabrikanten een aparte doelstelling voor het aandeel emissieloze voertuigen in de nieuwverkoop vloot.

Op dit moment is voorzien in het stimuleren van elektrische auto's tot en met 2025. Als de stimulering na 2025 stopt, is de verwachting dat het aandeel elektrische auto's in de verkoop in 2030 blijft steken op 32%. Bij deze verwachting is rekening gehouden met de marktontwikkelingen en met het Europese bronbeleid. Aanvullend nationaal beleid is volgens de huidige verwachtingen na 2025 dus nodig om de doelstelling te kunnen halen. Vanwege de onzekerheid van de marktontwikkeling is in het Klimaatakkoord voor 2024 een integrale evaluatie van het stimuleringspakket afgesproken om te bezien of en zo ja welk stimuleringsbeleid na 2025 nodig en wenselijk is om het streven van 100% EV nieuwverkoop in 2030 te realiseren.

Voor wat betreft aanvullend nationaal beleid kan eerst gekeken worden naar de niet-fiscale mogelijkheden om de ingroei van zero-emissie voertuigen te versnellen. Zo is een goede laadinfrastructuur en informatievoorziening over de laadinfrastructuur en elektrisch rijden randvoorwaardelijk. De ingroei van personenauto's kan ook versneld worden door zero-emissie zones voor stadslogistiek in 30 tot 40 grotere steden, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, op een later moment te verbreden naar personenauto's. In het Klimaatakkoord is eveneens een aankoopsubsidie voor particuliere kopers van zero-emissie personenauto's afgesproken.

De autobelastingen kunnen, als aanvulling op het bovengenoemde EU-beleid en niet-fiscale beleid, een bijdrage leveren aan het behalen van de genoemde doelstelling in 2030. De autobelastingen worden in zo'n geval dus ingezet voor het realiseren van een bepaald beleidsdoel. Deze bijdrage aan het realiseren van de doelstelling kan zowel via het huidige stelsel van autobelastingen, als binnen een nieuw stelsel van autobelastingen waarbij naar rato van het gebruik betaald wordt. Bij een systeem van betalen naar gebruik is overigens de invoeringstermijn van belang voor de vraag of dit systeem geschikt is om al vanaf 2026 de fiscale stimulering in te vullen.
Binnen beide systemen van autobelastingen kan de stimulering ingevuld worden door het verhogen van de belastingen of tarieven op fossiele personenauto's of door het verlagen van de belastingen op elektrische personenauto's, al dan niet in combinatie met een aankoopsubsidie.

Een continuering van de huidige stimulering, waarbij de nadruk ligt op het verlagen van de belastingen op emissieloze voertuigen, en waarbij deze stimulering richting 2030 geleidelijk aan wordt afgebouwd kan volgens een becijfering van Revnext leiden tot 58% emissieloze nieuwverkopen in 2030. De maatregelen hiervoor behelzen:

- Korting voor emissieloze auto's op de bijtelling na 2025 voortzetten en dan geleidelijk verder afbouwen (effectief bijtellingspercentage naar 18% in 2026 tot 20% in 2030).
- MRB-korting van emissieloze voertuigen voortzetten en dan geleidelijk verder afbouwen na 2025 (in 2026 betalen EV's 30% MRB tot 45% MRB in 2030).
- Subsidie particulieren doortrekken om particuliere markt te stimuleren en export elektrische voertuigen te voorkomen (subsidie per auto € 2200 in 2026 dalend tot € 1250 in 2030).

De jaarlijkse budgettaire kosten van een dergelijk pakket lopen op van 900 mln. euro in 2026 tot 1,5 mld. euro in 2030. Deze kosten lopen op (terwijl de stimulering wordt afgebouwd) omdat de grondslagerosie toeneemt naarmate er meer emissieloze voertuigen op de weg komen. Deze kosten zullen lager uitvallen naarmate de nadruk in de stimulering meer wordt gelegd op het zwaarder belasten van fossiele voertuigen.

3.5 Analyse grondslagerosie belastingen energie en afval

3.5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de grondslagerosie binnen de energie- en afvalstoffenbelasting geanalyseerd in de periode 2020 tot en met 2030. Voor de ontwikkeling van de grondslag van de energiebelasting is bepalend hoe het totale aardgas- en elektriciteitsverbruik van burgers en bedrijven zich in deze periode ontwikkelt. Voor de ontwikkeling van de grondslag van de afvalstoffenbelasting is met name relevant hoeveel ton afval binnen Nederland wordt gestort en verbrand. Naast de analyse voor de belastingopbrengsten in de periode tot en met 2030 zal een schets worden gegeven van de wijze waarop de belastingopbrengsten zich ontwikkelen na 2030. In paragraaf 3.5.2 wordt allereerst uitgelegd welke methodiek ten grondslag ligt aan de gemaakte analyse. De paragrafen 3.5.3 tot en met 3.5.4 gaan in op de resultaten van de analyse voor de verschillende belastingen. Paragraaf 3.5.5 geeft een doorkijk naar de opbrengsten van de energiebelasting en afvalstoffenbelasting in de verdere toekomst.

3.5.2 Uitleg methodiek analyse grondslagerosie

Bij het uitvoeren van de analyse voor de energiebelasting is gebruik gemaakt van data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De cijfers van het CBS omvatten het gerealiseerde gas- en elektriciteitsverbruik en geven bovendien inzicht in de verdeling (2016) van dit verbruik over de verschillende schijven van de energiebelasting. De CBS data is hoofdzakelijk gebaseerd op de klantenbestanden van alle netbeheerders waarin de gas- en elektriciteitsleveringen aan alle aansluitingen in Nederland zijn opgenomen (de leveringen via het openbare net).

Verder is gebruik gemaakt van informatie en prognoses uit de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV 2019) ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van het gas- en elektriciteitsverbruik. De in de KEV 2019 gepresenteerde verbruiksreeksen zijn daarbij voor vrijgesteld verbruik gecorrigeerd, omdat voor het berekenen van opbrengsten alleen de belastbare grondslagen voor aardgas- en elektriciteitsverbruik relevant zijn.

Daarnaast zijn de verbruiksreeksen uit de KEV 2019 gecorrigeerd voor de effecten van de Klimaatakkoordmaatregelen, aangezien PBL in de KEV 2019 alleen het vastgestelde en voorgenomen beleid tot 1 mei 2019 heeft meegenomen. Hetgeen betekent dat het

Klimaatakkoordbeleid niet in de verbruiksreeksen in de KEV 2019 is verwerkt. De gedane correcties zijn hoofdzakelijk gebaseerd op eerdere berekeningen bij het Klimaatakkoord van PBL en kennen een zekere mate van onzekerheid. Daarbij zijn aannames gemaakt over de verbruiksschijven waarin de effecten van de Klimaatakkoordmaatregelen neerslaan. Ook is onzeker in welke jaren de effecten van de maatregelen uit het Klimaatakkoord voor het eerst zichtbaar worden en in welk tempo deze effecten ingroeien.

Zo geldt voor de industrie bijvoorbeeld dat verondersteld is dat de maatregelen uit het Klimaatakkoord alleen het gas- en elektriciteitsverbruik in de derde en vierde schijf van de energiebelasting beïnvloeden, terwijl voor de overige bedrijfssectoren wordt verondersteld dat de effecten van deze maatregelen evenredig neerslaan in alle verbruiksschijven.

De analyse van de afvalstoffenbelasting is hoofdzakelijk gebaseerd op grondslagcijfers afkomstig van Rijkswaterstaat (RWS). RWS heeft de relevante afvalstromen in kaart gebracht en informatie aangeleverd over de grondslagen van het verbranden, storten en exporteren van afval. Deze data bestaat uit realisatiecijfers tot en met het jaar 2018 en een prognose van de toekomstige ontwikkeling van de afvalstromen. In deze prognose heeft RWS reeds rekening gehouden met de effecten van het Klimaatakkoordbeleid. Ook deze prognose is met de nodige onzekerheid omgeven, aangezien de ontwikkeling van de grondslag van de afvalstoffenbelasting afhankelijk is van een groot aantal op voorhand onzeker vast te stellen variabelen.

3.5.3 Ontwikkelingen in het gas- en elektriciteitsverbruik 2020 tot en met 2030

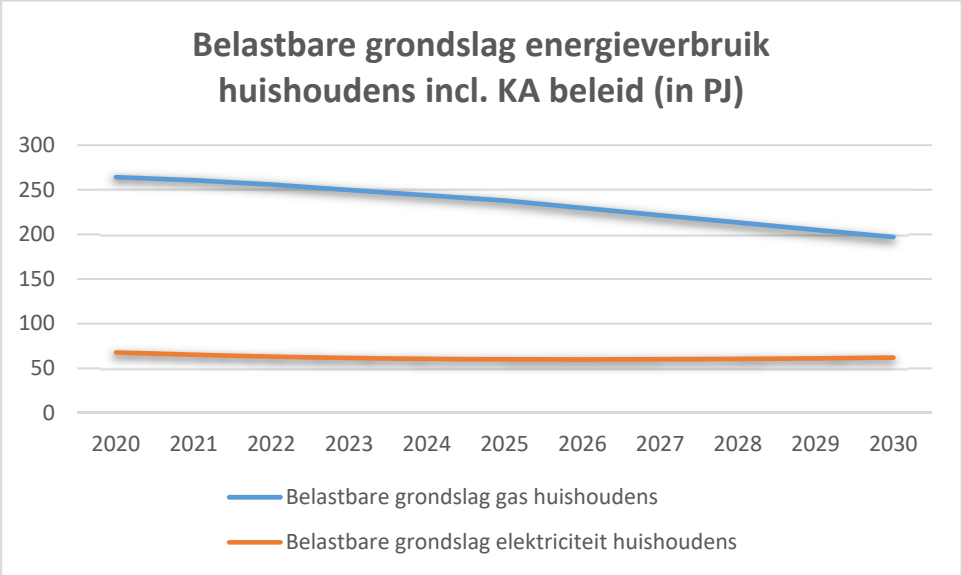
Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen in het gas- en elektriciteitsverbruik in de periode 2020 tot en met 2030. Daartoe is geanalyseerd hoe het gas- en elektriciteitsverbruik zich in deze periode ontwikkelt bij zowel burgers als bedrijven. Allereerst wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de ontwikkeling van het gas- en elektriciteitsverbruik van burgers. Vervolgens wordt gekeken naar de ontwikkelingen in het bedrijfsmatige verbruik.

Het kabinet heeft de aflopen jaren ingezet op een verhoging van de belastingtarieven op gas en een verlaging van de belastingtarieven op elektriciteit in de eerste schijf van de energiebelasting. Daarmee wordt de energiebelasting op aardgas en elektriciteit beter in balans gebracht in verhouding tot de CO_2-uitstoot. Hierdoor ontstaat een sterkere prikkel voor burgers en bedrijven om over te gaan tot verduurzaming, aangezien investeringen in duurzame warmteopties zich hierdoor sneller gaan terugverdienen.

Voor burgers geldt dat er diverse mogelijkheden zijn om op gas te besparen. Onder meer de overstap naar (hybride) warmtepompen kan als optie voor gasbesparing fungeren. Datzelfde geldt voor andere opties, zoals zonneboilers en betere isolatie van de woning. Een aantal van de opties, zoals de inzet van (hybride) warmtepompen, gaat gepaard met een hoger elektriciteitsverbruik. Anderzijds zijn er trends die het belastbare elektriciteitsverbruik van burgers doen afnemen. Denk hierbij onder meer aan het feit dat burgers zich steeds meer in hun eigen energiebehoefte voorzien door middel van zelfstandige opwekking van zonne-energie. Daarnaast kunnen technieken zoals een batterij ervoor zorgen dat het aandeel eigen verbruik van zelf opgewekte zonne-energie in de toekomst toeneemt, waardoor minder elektriciteit van het net hoeft te worden afgenomen. Ook zorgen de energie-efficiency eisen in het kader van de Europese Ecodesign richtlijn ervoor dat elektrische apparaten en verlichting voortdurend zuiniger worden.

Zie in figuur 30 de verwachte ontwikkeling van het belastbare verbruik van burgers tot en met 2030 na implementatie van het Klimaatakkoordbeleid.

Figuur 30: belastbare grondslag energieverbruik huishoudens na KA beleid



In de bovenstaande figuur is zichtbaar dat het gasverbruik van huishoudens naar verwachting met circa 25% afneemt tussen 2020 en 2030 en dat het belastbare elektriciteitsverbruik van huishoudens heel licht daalt in dezelfde periode. Uit de KEV 2019 blijkt dat er meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan de gasreductie binnen de gebouwde omgeving. Zo neemt de vraag naar energie per woning al jaren af als gevolg van milde winters, waardoor er minder gestookt hoeft te worden. Bovendien treedt besparing op als gevolg van onder meer isolatie en verbeterde verwarmingssystemen. Ook blijkt uit de KEV 2019 dat er een verschuiving in het gebruik van energiedragers is, waarbij het aandeel woningen dat wordt verwarmd met individuele gasgestookte cv-ketels daalt. Deze daling is het gevolg van een groter aandeel all-electric verwarmingssystemen en collectieve verwarmingssystemen (o.a. stadsverwarming) in nieuwe woningen. Aanvullend op deze autonome trends is de verwachting dat ook de in het Klimaatakkoord overeengekomen wijkaanpak voor de gebouwde omgeving een forse gasreductie teweeg zal brengen.

Bij het elektriciteitsverbruik van huishoudens zijn een aantal tegengestelde ontwikkelingen zichtbaar die per saldo de vraag naar elektriciteit nauwelijks beïnvloeden. Enerzijds spreekt PBL in de KEV 2019 de verwachting uit dat het gebruik van warmtepompen bij huishoudens de komende jaren zal toenemen en daarmee ook de vraag naar elektriciteit. Verder geldt dat het kabinet per 1 januari 2023 de salderingsregeling fiscaal gaat begrenzen, waardoor minder teruglevering aan het net mogelijk wordt hetgeen een positief effect heeft op de omvang van de belastbare grondslag voor elektriciteit.

Anderzijds blijkt uit de KEV 2019 dat er sinds 2013 een daling van de vraag naar elektriciteit zichtbaar is in verband met sterke efficiencyverbetering van huishoudelijke apparatuur. Naast de daling van de vraag naar elektriciteit is er ook een snelle opmars van zonnepanelen bij huishoudens. Hierdoor wordt een steeds belangrijker deel van de elektriciteitsvraag van huishoudens gedekt met door huishoudens zelf opgewekte stroom. Per saldo daalt hierdoor de levering vanuit het elektriciteitsnet nog sneller dan de vraag zelf en wekken huishoudens tezamen in 2030 naar verwachting circa 26 Petajoule elektriciteit op. Ter illustratie, dit is ruim een derde van de hoeveelheid stroom die in 2019 door huishoudens van het net is afgenomen.

Ook voor het bedrijfsleven geldt dat het kabinet inzet op het realiseren van een forse gasbesparing. Zo heeft het kabinet voor de verschillende bedrijfssectoren reductieopgaven opgesteld in het kader van het Klimaatakkoord. Om deze reductiedoelstellingen te kunnen behalen zijn diverse maatregelen opgenomen in het Klimaatakkoord die hieraan moeten bijdragen. Denk hierbij voor de industrie onder meer aan de CO_2-heffing voor de industrie etc. In deze paragraaf wordt per bedrijfssector inzichtelijk gemaakt hoe de ontwikkeling van het belastbare energieverbruik naar verwachting zal verlopen.

Voor het bedrijfsleven geldt dat de belastbare grondslag voor gas- en elektriciteitsverbruik (fors) kleiner is dan het totale bruto energieverbruik van het bedrijfsleven. Dit komt doordat er met name voor de industrie diverse vrijstellingen in de energiebelasting van toepassing zijn. Zo zijn bedrijven die gebruikmaken van een zogenoemde warmtekrachtkoppeling (WKK) geen energiebelasting over de inzet van aardgas verschuldigd. Daarnaast zijn er andere fiscale regelingen die de opbrengsten voor de energiebelasting beperken. Zie onderstaand in tabel 16 een overzicht van deze regelingen:

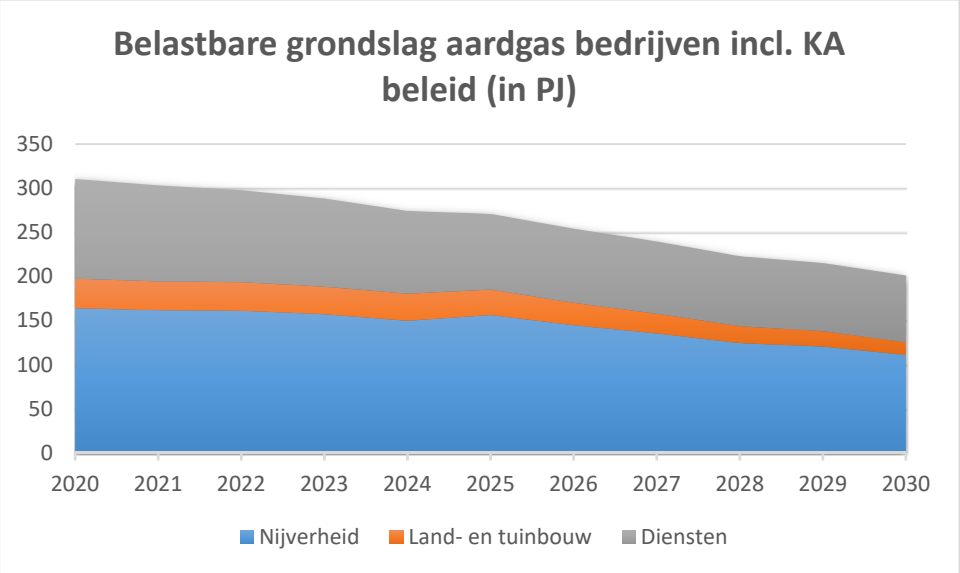
Tabel 16 budgettaire belang fiscale regelingen energiebelasting (inclusief ODE)

Fiscale regeling energiebelasting	Budgettair beslag (2020)
Salderingsregeling	307 miljoen
Verlaagd tarief glastuinbouw	160 miljoen
Vrijstelling aardgas voor metallurgische en mineralogische procedés	63 miljoen
Vrijstelling elektriciteit voor metallurgische procedés	40 miljoen
Teruggaaf kerkgebouwen en non-profit	31 miljoen
Vrijstelling duaal verbruik kolen	25 miljoen
Teruggaaf energie-intensieve industrie	8 miljoen
Verlaagd tarief lokaal opgewekte duurzame energie	7 miljoen

Er is dan ook gecorrigeerd voor vrijgesteld verbruik en rekening gehouden met fiscale regelingen die de belastbare grondslag verkleinen dan wel de energiebelastingopbrengsten (negatief) beïnvloeden. Na correctie voor de vrijstellingen resteert de belastbare energiebelastingrondslag voor bedrijven.

Figuur 31 laat de verwachte ontwikkeling zien van het belastbare gasverbruik van bedrijven tot en met 2030 na implementatie van het Klimaatakkoordbeleid.

Figuur 31 belastbare grondslag aardgas bedrijfsleven na KA beleid

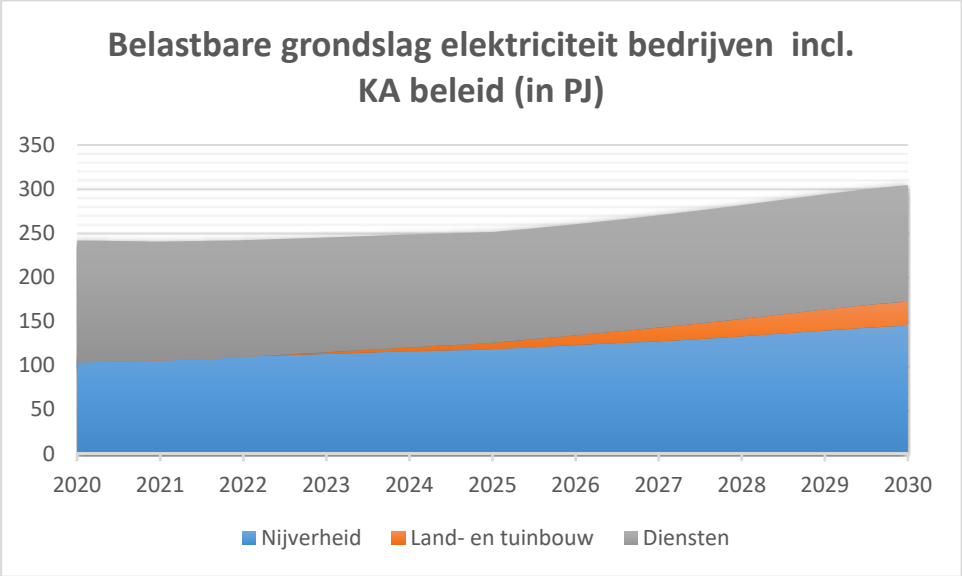


Bij alle bedrijfssectoren is een daling van het gasverbruik zichtbaar van in totaal circa 35% over de periode 2020-2030. Voor de nijverheid geldt dat met name de CO_2-heffing hieraan bijdraagt. Voor de dienstensector heeft de trend van een afnemend gasverbruik te maken met onder meer de invoering van een verplicht energielabel C voor kantoren en het feit dat richting 2030 ook de BENG eisen voor de nieuwbouw een rol spelen. Voor de landbouwsector geldt dat een groot deel van de inzet van fossiele energiedragers in gasketels en gas-WKK wordt vervangen door onder meer een grotere inzet van hernieuwbare energie onder invloed van de SDE++ (biomassaketels en geothermie) en de verdere uitrol van warmtenetten in met name het Westland. De

warmtevoorziening voor veeteelt en akkerbouw schakelt naar 2030 toe deels over op biomassa en andere duurzame bronnen, ten koste van onder meer aardgas en lpg.

Zie in figuur 32 de verwachte ontwikkeling van het belastbare elektriciteitsverbruik van bedrijven tot en met 2030 na implementatie van het Klimaatakkoordbeleid.

Figuur 32: belastbare grondslag elektriciteit bedrijfsleven na KA beleid



Voor met name de nijverheid en de land- en tuinbouwsector geldt dat in figuur 32 een toename van het elektriciteitsverbruik zichtbaar is van circa 25%. Dit heeft voor de nijverheid te maken met een veronderstelde toename van de elektrificatie in bedrijfsprocessen ter vervanging van aardgas.

Het elektriciteitsverbruik van de landbouwsector neemt af door een krimp van landbouwgrond en de veestapel, en door besparingen. Binnen de dienstensector neemt de elektriciteitsvraag ook toe mede in verband met een verwachte groei van de sector, alleen is dat niet zichtbaar in figuur 32 doordat de eigen productie van elektriciteit met zonnepanelen juist in deze sector fors toeneemt waardoor er per saldo naar verwachting minder elektriciteit van het net hoeft te worden afgenomen.

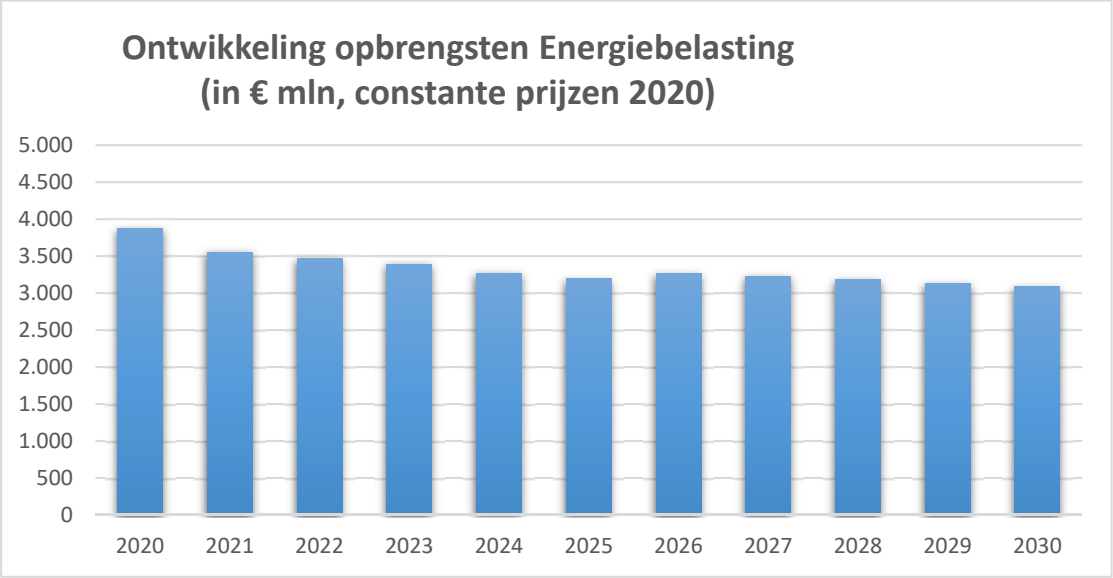
3.5.4 Energiebelastingopbrengsten tot en met 2030

Deze paragraaf gaat in op de opbrengsten van de energiebelasting op aardgas- en elektriciteit in de periode 2020 tot en met 2030. Voor het berekenen van de energiebelastingopbrengsten in de toekomst is primair uitgegaan van de meest actuele verdeling van het verbruik over de verschillende verbruiksschijven in de energiebelasting. Dit betreft de verdeling voor het jaar 2016 die het CBS in opdracht van het Ministerie van Financiën heeft gemaakt.

Voor alle bedrijfssectoren, op de industrie na, geldt dat is verondersteld dat de verdeling in 2016 constant blijft in de periode tot en met 2030. Zoals aangegeven is voor de industrie met een afwijkende verdeling gerekend, waarbij het aandeel van het verbruik in de 3^{e} en 4^{e} schijf gas en elektriciteit tot en met 2030 respectievelijk afneemt en toeneemt. Dit omdat Financiën verwacht dat de effecten van de Klimaatakkoordmaatregelen voor de industrie met name neerslaan in de hogere verbruiksschijven van de energiebelasting.

Vervolgens zijn de belastbare grondslagen per schijf vermenigvuldigd met de toekomstige tarieven van de energiebelasting, waarbij rekening is gehouden met de impact van de schuif in de energiebelasting die vanaf 1 januari 2020 in werking is getreden. Oftewel, met de impact van de stijging van het EB tarief in de eerste schijf gas, de verlaging van het EB tarief in de eerste schijf voor elektriciteit en de verhoging van de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting.

Figuur 33: energiebelastingopbrengsten na KA beleid (euro 2020, mln.)



Uit figuur 33 volgt dat de belastingopbrengsten uit energie met ongeveer 20% dalen tussen 2020 en 2030. Deze daling is hoofdzakelijk het gevolg van daling van het gasverbruik bij zowel burgers als bedrijven. De elektriciteitsgrondslag daalt bij huishoudens licht en stijgt bij bedrijven.

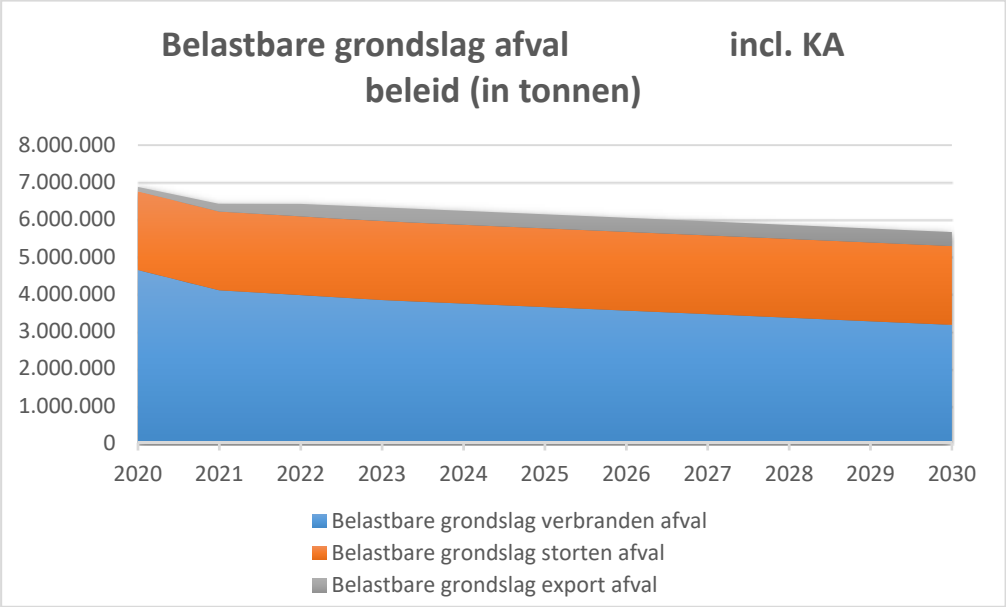
3.5.5 Ontwikkelingen in afvalstromen 2020 tot en met 2030

Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen in de grondslag van de afvalstoffenbelasting in de periode 2020 tot en met 2030. Daartoe is geanalyseerd hoeveel ton afval binnen Nederland wordt gestort en verbrand en hoeveel ton afval vanuit Nederland naar het buitenland wordt geëxporteerd. Tevens is rekening gehouden met het feit dat per 1 januari 2020 de heffing voor overbrenging van buitenlands afval naar Nederland in werking is getreden. Dit betreft een maatregel die het kabinet in het kader van Urgenda heeft getroffen.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van data van RWS. RWS heeft de relevante afvalstromen in kaart gebracht en informatie aangeleverd over de grondslagen van het verbranden, storten en exporteren van afval. Deze data bestaat uit realisatiecijfers tot en met het jaar 2018 en een prognose van de toekomstige ontwikkeling van de afvalstromen. Hierbij heeft RWS reeds rekening gehouden met de impact van het Klimaatakkoordbeleid.

Zie in figuur 34 de verwachte ontwikkeling van de belastbare grondslag van afval tot en met 2030 na implementatie van het Klimaatakkoordbeleid.

Figuur 34: belastbare grondslag afval na KA beleid



Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de belastbare grondslag voor de afvalstoffenbelasting vanaf 2020 richting 2030 krimpt met circa 18%. De belastbare grondslag voor het exporteren van afval stijgt geleidelijk in verband met het feit dat de oude EVOA beschikkingen eerst moeten aflopen alvorens de exportheffing, die per 1 januari 2019 per koninklijk besluit in werking is getreden, opbrengsten kan opleveren. Het is de verwachting dat vanaf het jaar 2023 alle exporteurs van afval een nieuwe EVOA beschikking hebben afgesloten, waardoor vanaf dat moment de volledige grondslag van export van afval in de heffing kan worden betrokken.

De algemene daling van de belastbare grondslag is te verklaren door onder meer het ingezette afvalbeleid en de daarmee samenhangende verhoging van de afvalstoffenbelasting per 1 januari 2019 van ruim 13 euro naar ruim 32 euro. Ook het onder de heffing brengen van het verbranden van buitenlands afval, zal naar verwachting tot een daling zorgen van de totale hoeveelheid afval die in Nederland zal worden gestort of verbrand. Door deze belastingverhoging loont het voor gemeenten om de restafvalstroom verder te beperken door meer in te zetten op bronscheiding. Dit heeft wel tijd nodig en zal gefaseerd plaats vinden doordat gemeenten contracten voor meerdere jaren afsluiten met afvalverwerkers en vaak pas bij herziening van deze contracten andere afspraken gemaakt kunnen worden over de vermindering van de restafvalstroom die nu in een afvalverbrandingsoven belandt. Ook voor recyclebedrijven loont het door de verhoging van de afvalstoffenbelasting om nog meer bruikbaar materiaal uit recyclestromen te halen, zodat er minder residuen hoeven te worden gestort of verbrand. De afvalstoffenbelasting is een instrument om de restafvalstroom in Nederland te beperken en ondersteunt daarmee het Nederlands afvalbeleid.

3.5.6 Afvalstoffenbelastingopbrengsten tot en met 2030

Deze paragraaf besteed aandacht aan de opbrengsten van de afvalstoffenbelasting in de periode 2018 tot en met 2030. Voor het in beeld brengen van de toekomstige opbrengsten van de afvalstoffenbelasting is uitgegaan van de grondslagcijfers van RWS. Financiën heeft deze cijfers gecorrigeerd voor vrijgesteld verbruik (o.a. zuiveringsslib en nuttige toepassing van bodemas) en vervolgens vermenigvuldigd met de tarieven voor de afvalstoffenbelasting.

Figuur 35: opbrengsten afvalstoffenbelasting na KA beleid (euro 2020, mln.)

Van 2020 naar 2030 daalt de opbrengst met circa 18%. Dit heeft met name te maken met een dalende grondslag voor het verbranden van afval.

3.5.7 Schets ontwikkeling van de belastinggrondslagen energie en afval na 2030

Het is voor de energiebelasting de verwachting dat de dalende trend van het gasverbruik bij burgers en bedrijven zich zal doorzetten na 2030. Het kabinet heeft immers de ambitie uitgesproken om een CO_2 arme samenleving te creëren in 2050. Een sterke afname van het gasverbruik in de gebouwde omgeving is daarbij de voornaamste doelstelling. Het is daarbij met name nog onduidelijk hoe de toekomstige mix voor warmtevoorziening in de toekomst eruit gaat zien. Er bestaan immers meerdere alternatieven voor het realiseren van gasbesparing. Denk hierbij aan de overstap op (hybride) warmtepompen dan wel warmtenetten en de toekomstige toepassing van groene waterstof.

Het elektriciteitsverbruik in de verdere toekomst is een stuk lastiger te voorspellen. Ook dit hangt samen met de invulling van de warmtemix in de toekomst. Immers, bij de overstap op (hybride) warmtepompen geldt dat het elektriciteitsverbruik in de gebouwde omgeving fors kan toenemen. Echter zijn er hier ook juist veel trends zichtbaar die het belastbare elektriciteitsverbruik drukken, zoals de toename van zelfopwekking van zonne-energie en ontwikkelingen zoals een batterij die het eigen verbruik van zelf-opgewekte elektriciteit kunnen vergroten.

Nederland heeft de ambitie om in 2050 een circulaire economie te bereiken, waarin geen afval meer bestaat en alles hoogwaardig wordt gerecycled. Dat zou betekenen dat geen grondslag resteert voor de afvalstoffenbelasting.

3.6 Hoe moet worden omgegaan met de grondslagerosie?

3.6.1 Conclusie

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de krimp van met name de grondslag aardgas in de energiebelasting en van de grondslag van de afvalstoffenbelasting leidt tot een daling van de opbrengsten van deze belastingen. De opbrengst van de energiebelasting daalt met circa 20% in de periode 2020 tot 2030. De opbrengst van de afvalstoffenbelasting met circa 18%.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of deze ontwikkeling onwenselijk is. De energiebelasting op aardgas en de afvalstoffenbelasting sluiten beide goed aan bij de marginale externe effecten van de verbranding van aardgas en het verbranden en storten van afval (CO_2-uitstoot en

luchtvervuilende uitstoot). De situatie is daarmee anders dan bij de mobiliteitsgerelateerde belastingen. Daar is de beprijzing van een aantal externe effecten meer indirect en blijven er bij de overstap naar elektrisch rijden externe effecten van automobiliteit die onvoldoende beprijsd worden (congestie, ongevallen). Die roepen de vraag op of en hoe die externe effecten beter beprijst kunnen worden. Die vraag wordt beantwoord vanuit verschillende invalshoeken (opbrengst/beprijzen).

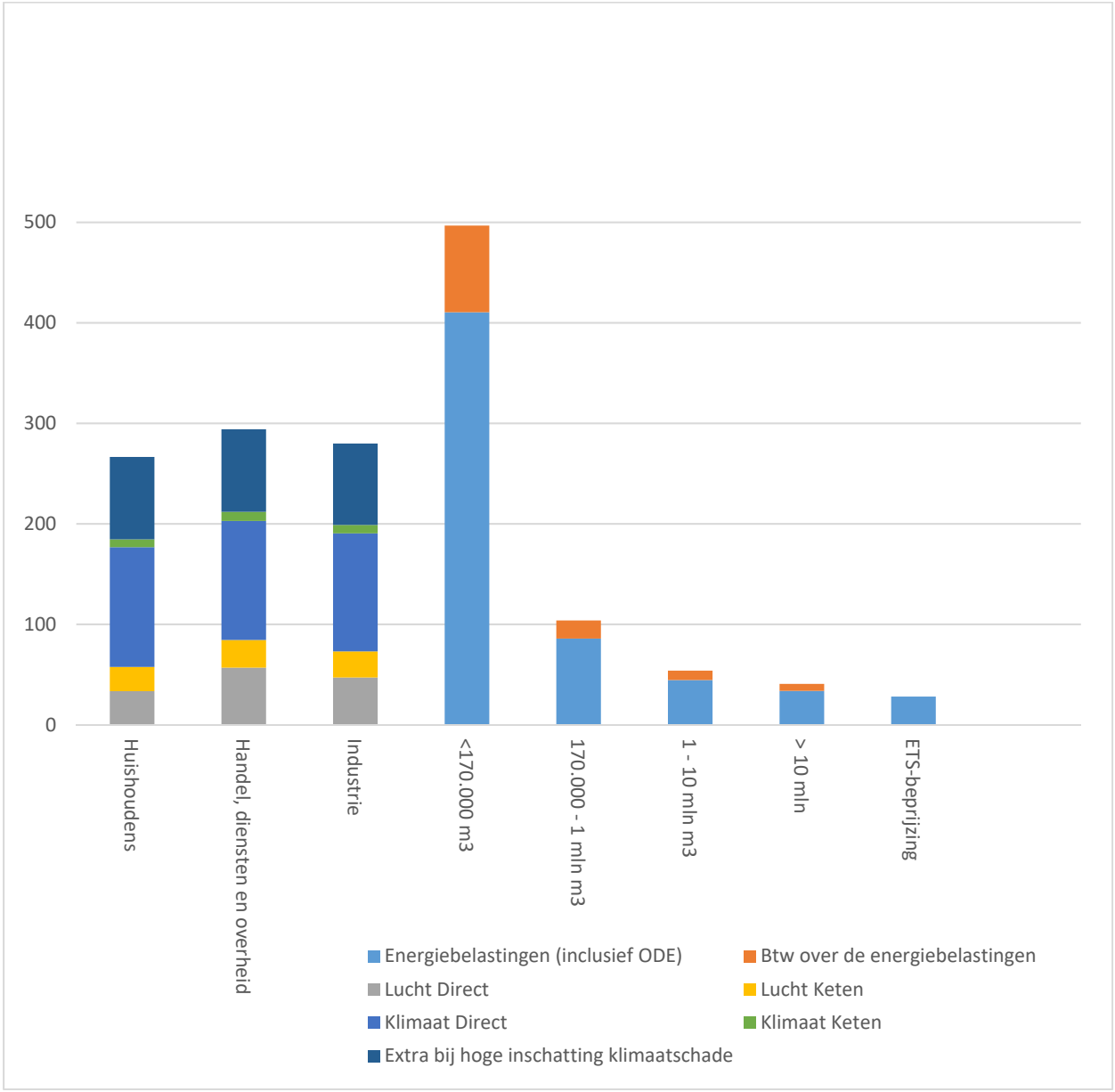
De daling van de opbrengst van de energiebelasting en afvalstoffenbelasting komt doordat er minder gas wordt verbruikt respectievelijk minder afval wordt verbrand en gestort. De daling leidt niet tot een slechtere marginale beprijzing van de externe effecten van gas en afval. Het tarief per m3 gas of per verbrande kilo verandert niet. Economisch gesteld: de Q daalt maar niet de P.

Hoewel de opbrengstdaling niet leidt tot verslechtering van de marginale beprijzing van de externe kosten kan er toch reden zijn om te corrigeren voor de grondslagerosie. Door wel te corrigeren wordt voorkomen dat andere belastingen moeten worden verhoogd om de belastingopbrengst op peil te houden. Bij die afweging is van belang of met de huidige tarieven van de energiebelasting en afvalstoffenbelasting de externe kosten al voldoende in de prijs zijn verwerkt of dat een belasting verhoging die beprijzing nog steeds verbetert en daarmee marktfalen verkleint.

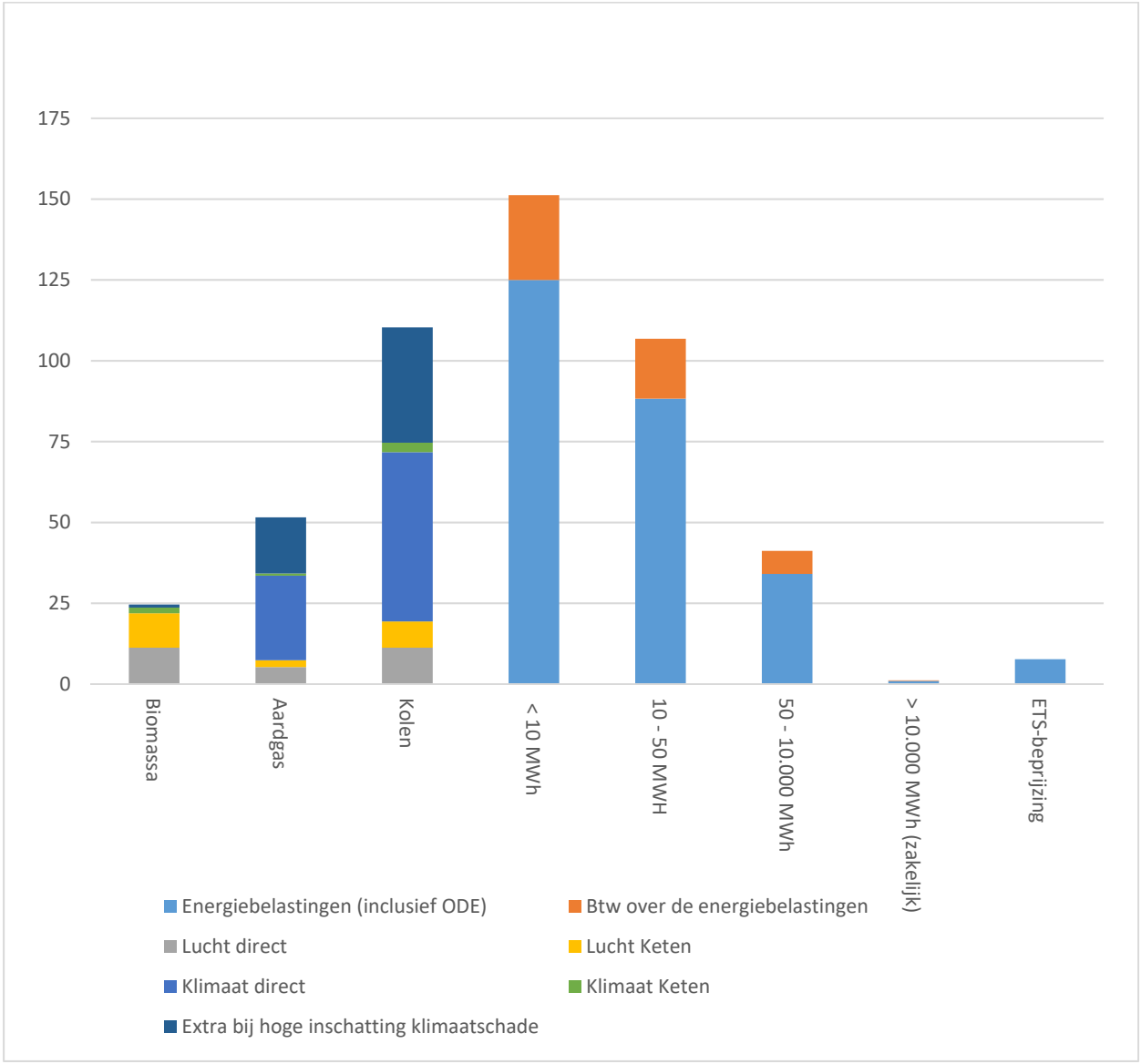
Uit de berekeningen van het PBL blijkt dat het tarief van de eerste schijf in de energiebelasting voor aardgas en elektriciteit reeds hoger ligt dan de externe kosten per kWh en m3 (zie figuur 36 en 37 hierna). Een verhoging van die tarieven zou daarmee niet leiden tot corrigeren van marktfalen maar juist tot meer marktverstoring. Binnen de energiebelasting zit de ruimte in termen van de verhouding tussen tarieven en externe kosten in de hogere verbruiksschijven. Ook het uitfaseren van vrijstellingen zou tot zowel opbrengst als betere beprijzing leiden. Daarbij dient wel oog te zijn voor de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie en weglekrisico’s. Daarin ligt ook een politieke afweging.

In het paragraaf 2.7.1 worden opties behandeld om vrijstellingen uit te faseren en tarieven in de hogere verbruiksschijven te verhogen.

Figuur 36: Belastingen (2020) en milieuschade (2018) van aardgasverbruik in € per 1000 m3



Figuur 37: Belastingen (2020) en milieuschade (2018) van elektriciteitsverbruik in € per MWh



Bijlage 1 Verslag stakeholderbijeenkomst fiscale vergroening

Circa 30 organisaties bestaande uit onder meer bedrijvenkoepels, NGO's, wetenschappers, onderzoeks- en planbureaus, hebben op 7 november hun ideeën gedeeld voor verdere fiscale vergroening van het belastingstelsel. Dit om het Ministerie van Financiën te voeden met suggesties ten behoeve van het in kaart brengen van bouwstenen voor een beter fiscaal stelsel. Onderstaand een impressie van de gewisselde ideeën en de discussie per thema.

Mobiliteit

Betalen naar gebruik
Er is brede consensus over de wenselijkheid van invoering van een systeem van betalen naar gebruik. Over de precieze vormgeving (vlakke heffing, differentiatie naar tijd en plaats, cordonheffing) lopen de meningen echter uiteen. Ook is er verschil van mening of een gebruiksbelasting in plaats moet komen van de huidige aanschafbelasting (BPM). De differentiatie naar CO_2-uitstoot in de BPM werkt voor vergroening van het wagenpark effectiever dan een gebruiksbelasting. De MRB zou wel afgeschaft kunnen worden bij invoering van betalen naar gebruik.

Accijnzen op biobrandstoffen
Of accijnzen moeten worden aangepast om toepassing van biobrandstoffen in het wegverkeer te stimuleren, daarover verschillen de deelnemers van mening. De beschikbaarheid van duurzame biobrandstoffen en de prioritaire inzet ervan in zwaar vrachtverkeer over de weg en zee- en luchtvaart speelt hierbij een rol. Ook is het de vraag of dit niet beter via (Europese) verplichtingen kan worden geregeld. Het relatief lage accijnstarief op diesel vindt een deel van de deelnemers niet goed uit te leggen.

Vliegbelasting
Veel deelnemers zijn voorstander van het invoeren c.q. versterken van een belasting op vliegen. Het verschil tussen vlieg- en wegverkeer in de mate waarin externe effecten zijn ingeprijsd wordt onterecht gevonden. Of juist de korte of de langere vluchten extra belast moeten worden, daarover lopen de meningen uiteen.

Stimuleren combinaties van elektrische auto's en energievoorziening
Er is steun voor het stimuleren van 'slimme' combinaties van elektrische auto's en energievoorziening. Vraag is wel in hoeverre dit een mobiliteitsissue is of een zaak van energieleveranciers.

Gebouwde omgeving en elektriciteit

Energiebelasting
Meerdere deelnemers hebben ideeën naar voren gebracht om de energiebelasting beter aan te laten sluiten bij de milieuschade van het gebruik van aardgas en elektriciteit. Zo werd geopperd het tarief van de energiebelasting minder degressief te maken en minder vrijstellingen toe te passen. Daarnaast is de optie naar voren gebracht om de verhouding tussen de tarieven op elektriciteit en aardgas meer in balans te brengen door het aardgas tarief te verhogen en het elektriciteitstarief te verlagen. Dit om te zorgen dat de energiebelasting niet langer stimuleert om meer klimaatbelastend aardgasverbruik te verkiezen boven minder klimaatbelastend elektriciteitsverbruik. Ook is de optie naar voren gebracht om de belasting op aardgas te differentiëren naar het type gas (groen gas laag tarief, fossiel gas hoog tarief). Daarnaast zijn ideeën naar voren gebracht om in de energiebelasting de stimulering van publiek laden voor elektrisch rijden te verlengen en om belemmeringen voor batterijopslag weg te nemen.

Differentiëren van belastingen naar energielabel woning
Er zijn verschillende ideeën geopperd om belastingen te differentiëren naar energielabel van een woning. Zo werd genoemd een differentiatie van de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait,

de verhuurderheffing en de overdrachtsbelasting. Voor een woning(bestand) met slechter label zou dan een hogere belasting gelden voor een beter label een lagere belasting.

Btw
Er werd ten slotte nog het idee geopperd om een verlaagd Btw-tarief toe te passen op groene producten en diensten.

Industrie en landbouw

Ketenbenadering
Milieuschade kan worden voorkomen door deze schade te belasten. Daarbij komt de vraag op of je het energieverbruik en de uitstoot in de gehele industriële keten daarbij moet betrekken. Nu worden alleen de end-of-pipe emissies (indirect of direct) per individueel bedrijf belast. Daarbij komt dan de vraag op hoe de belastinggrondslag er vervolgens uit komt te zien. Gedacht kan worden aan het binnen de keten verrekenen (salderen). Er zou een systeem moeten worden gemaakt waarbij emissies binnen en tussen ETS- en niet-ETS bedrijven kunnen worden geregistreerd en gemonitord.

Recycling
Kun je hergebruik van bepaalde stoffen fiscaal stimuleren? Wat zou hierbij de grondslag moeten zijn? Een optie die genoemd wordt is een specifieke terugsluis naar dezelfde sector (bestemmingsheffing, begrotingsregels herzien). Een maatregel die recycling van materialen zou bevorderen kan een verlaagd Btw-tarief zijn voor producten die zijn samengesteld uit recyclebaar materiaal. Daarbij kan men ook een aparte subsidieregeling overdenken i.p.v. fiscale stimulering.

Consistentie van beleid
Voorop dient een helder afwegingskader te staan dat antwoord geeft op de vraag wanneer de wortel en wanneer de stok wordt gehanteerd bij stimulering van gewenst gedrag. Als de overheid een belastingmaatregel invoert (of een belasting verhoogt) is het handelingsperspectief van bedrijven van belang. Ook het gelijke speelveld wordt hierbij genoemd. Idealiter wordt eerst beleid ingezet dat internationaal van aard is. Men noemt de samenloop met de Europese Green Deal onder leiding van Timmermans. Daarna zou pas moeten worden bekeken of er ook nog nationaal ruimte is voor extra beleid.

Men noemt de Europese richtlijn energiebelasting een opportuniteit. Idealiter vinden aanpassingen van de energiebelasting plaats via een herziening van de Richtlijn. Daarbij goed kijken naar nut van huidige outputbelasting.

Het gaat om het benoemen van de kenmerken van het te tackelen milieuprobleem: is het probleem lokaal (nationaal) van aard dan kan een nationale maatregel worden overwogen. Als het probleem internationaal van aard is, dan is er ook een internationale maatregel nodig en is nationaal beleid second-best oplossing.

Bijlage 2 fiches fiscale vergroeningsopties

Mobiliteit

Mobiliteit categorie 1 Beleidsoptie verdere fiscale vergroening
Vliegbelasting tarieven verdubbelen
Vliegbelasting per vliegtuig
Afschaffen teruggaaf BPM en vrijstelling MRB voor overheidsvoertuigen
Introduceren BPM met CO_2-grondslag voor bestelauto's van particulieren en ondernemers
MRB bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's
Afschaffen leeftijdsgrens van 12 jaar fijnstoftoeslag MRB bestelauto's
Invoering stikstoftoeslag en verhoging fijnstoftoeslag in MRB voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's
Een accijnsverhoging op fossiele brandstoffen
Mobiliteit categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Accijns op kerosine
BTW op vliegtickets
Invoeren CO_2-component in de MRB
Verlaagd accijnstarief hernieuwbare brandstoffen
In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart
In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling zeevaart
Houderschapsbelasting (MRB) bromfietsen
Aanpassen onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer
Verlaging energiebelasting elektrisch varen
Mobiliteit categorie 3 Negatief oordeel
Afschaffen youngtimerregeling bijtelling auto van de zaak

Industrie

Industrie categorie 1 Beleidsoptie verdere fiscale vergroening
CO2-belasting industrie (lage tarifering)
CO2-belasting industrie (hoge tarifering)
Energiebelasting minder degressief
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op elektriciteit voor metallurgische processen
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor metallurgische processen
Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor mineralogische processen
Afbouwen kolenbelasting vrijstelling duaal verbruik
Uitbreiding MIA/Vamil (ook van invloed op mobiliteit, landbouw en gebouwde omgeving)
Intensivering EIA (ook van invloed op landbouw en gebouwde omgeving)
Industrie categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Beperken WKK vrijstelling (ook van invloed op landbouw)
Feedstockbelasting
Heffing luchtvervuiling industrie
Belastingdifferentiatie energiebelasting blauwe en groene waterstof
Industrie categorie 3 Negatief oordeel
Heffing op de lozing van restwarmte

Elektriciteit

Elektriciteit categorie 3 Negatief oordeel
Kolenbelasting elektriciteitsopwekking
Verhogen minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking

Gebouwde omgeving

Gebouwde omgeving categorie 1 beleidsoptie fiscale vergroening
Schuif in de energiebelasting; balans aardgas en elektriciteit
Afschaffen teruggaafregeling energiebelasting non-profit
Gebouwde omgeving categorie 3 negatief oordeel
Belasting op niet duurzaam hout
Differentiatie van eigenwoningforfait naar energielabel woning

Landbouw

Landbouw categorie 1 beleidsoptie fiscale vergroening
Verhogen verlaagd tarief glastuinbouw aardgas energiebelasting
Landbouw categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Belasting op kunstmest
Belasting op gewasbescherming

Overig

Overig categorie 1 beleidsoptie fiscale vergroening
Verhogen afvalstoffenbelasting
Overig categorie 2 Opties verdere fiscale vergroening nader onderzoek
Grondwater sterker belasten in de leidingwaterbelasting
Overig Categorie 3 Negatief oordeel
Belasting op consumentenvuurwerk

Mobiliteit

Mobiliteit categorie 1 beleidsopties verdere fiscale vergroening

1. Vliegbelasting tarieven verdubbelen	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• De maatregel betreft een verdubbeling van het beoogde tarief voor de vliegbelasting. • Belastingplichtige: Exploitanten van Nederlandse luchthavens. • Grondslag: vertrek van passagier/cargovliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven. • Maatstaf van heffing: aantal vertrekkende passagiers/ geluidsklasse en MTOW cargovliegtuig. • Tarief: € 15.21 p.p. en € 3,85/ 7,70 voor cargo[18], een verdubbeling van de huidige tarieven. • Vrijstellingen: voor transfer/transit passagiers en kinderen jonger dan 2 jaar oud.	
Doel	
• Tarieven die beter aansluiten bij de externe kosten veroorzaakt door commerciële luchtvaart • Ontmoedigen van gebruik van vliegtuigen op afstanden waarvoor alternatieve vervoersmodaliteiten ter beschikking staan.	
Achtergrond/rationale	
• Het wetsvoorstel voor een Nederlandse vliegticketbelasting bevat één tarief van ca. € 7 per passagier, ongeacht de afstand van de vlucht. Voor vrachtvliegtuigen geldt een tarief per ton startgewicht (MTOW), waarbij onderscheid wordt gemaakt in geluidsklasses. • De tarieven zijn in alle gevallen lager dan de externe kosten (vooral milieuschade) die aan één passagier/ vliegtuig toegerekend kunnen worden. Hoe groter de afstand tot de eindbestemming, hoe groter het verschil tussen tarief en daadwerkelijke externe kosten. • Om tot een betere beprijzing van de (milieu)schade te komen, kan gekozen worden om het tarief generiek te verhogen, in dit geval te verdubbelen. Het tarief wordt daarmee bovendien meer in lijn gebracht met de tarieven van de Duitse vliegbelasting.	
Effecten	
Economie	**Economie algemeen / welvaart:** • BBP: De verandering van het BBP als gevolg van de vliegbelasting is per definitie de som van de finale binnenlandse bestedingen van huishoudens, binnenlandse investeringen, overheidsuitgaven en exporten minus importen. Het effect bij een verhoging van de tarieven voor tickets en cargo is positief doordat een deel van de belastingen door niet-ingezetenen en niet in Nederland gevestigde bedrijven wordt opgebracht en doordat de bestedingen in Nederland toenemen. De toename van de bestedingen komt doordat ingezetenen die niet meer reizen meer geld uitgeven dan niet-ingezetenen zouden hebben gedaan die niet meer naar Nederland komen als gevolg van de vliegbelasting.[19] • Een verdubbeling van de tarieven leidt niet tot een structurele verandering van het arbeidsaanbod, maar heeft op korte termijn een effect op de werkgelegenheid. In eerste instantie daalt het aantal passagiers waardoor de werkgelegenheid in de luchtvaartsector en in sectoren die aan de luchtvaartsector leveren afneemt. Daarentegen nemen de bestedingen in Nederland toe doordat er minder ingezetenen naar het buitenland reizen en doordat de overheidsuitgaven toenemen (het verlies aan inkomsten van buitenlanders die niet meer naar Nederland komen is kleiner dan deze posten). Dat leidt tot een hogere werkgelegenheid in de rest van de economie bij een hoog economisch scenario, bij een laag economisch scenario valt dit (licht) negatief uit.[20] **Luchtvaartsector:** • De vliegbelasting heeft tot gevolg dat vliegen vanaf Nederlandse luchthavens duurder wordt. Hierdoor zullen sommige reizigers afzien van

[18] Variant 4d uit CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten', april 2019 – hierna: CE Delft 2019, tarieven in prijzen 2017.
[19] CE Delft 2019, p. 24.
[20] CE Delft 2019, p. 24.

	reizen, anderen zullen een andere vervoerswijze kiezen, weer anderen zullen uitwijken naar buitenlandse luchthavens en een deel zal blijven vliegen. • De effecten van een verhoogde vliegbelasting zijn nog steeds relatief klein. Dat komt doordat het een relatief lage belasting is (enkele procenten van de gemiddelde ticketprijs) en doordat sprake is van knellende capaciteitsrestricties op met name Schiphol. Deze capaciteitsrestricties leiden zonder verhoging van de vliegbelasting tot hogere winsten voor de luchtvaartmaatschappijen. De tariefsverhoging zal naar verwachting voor een groot deel door de luchtvaartmaatschappijen worden betaald uit deze hogere winsten. Hierdoor zal de internationale concurrentiepositie van vliegmaatschappijen die vanuit Nederland vliegen achteruitgaan. • Door de verdubbeling van de tarieven zal het aantal OD-passagiers (passagiers die hun vliegreis beginnen of eindigen op een Nederlandse luchthaven) naar verwachting verder dalen, en het aandeel transferpassagiers stijgen. Een kleiner aandeel kiest mogelijk een alternatieve vervoerswijze of ziet ervan af om te reizen. • Het aantal vrachtvluchten daalt door de verdubbeling van tarieven aanzienlijk, naar verwachting met 7% t.o.v. de huidige vliegbelasting (in het economische scenario WLO-Hoog, 2021). **Luchthavens:** • Doordat de heffing alleen geldt voor OD-passagiers, vindt een verdere verschuiving plaats van OD- naar transferpassagiers. Dit heeft naar verwachting een negatief effect op de directe en indirecte connectiviteit en een positief effect op de hub connectiviteit van Schiphol.
Budgettaire aspecten	CE Delft raamt in zijn rapport opbrengsten van € 415 miljoen .[21]
Milieueffecten	• Ten opzichte van het huidige wetsvoorstel, daalt bij een verdubbeling van de tarieven het aantal vluchten van alle luchthavens samen in alle categorieën (OD/ transfer passagiers en cargo) in beperkte mate verder. Daarmee dalen ook de CO_2-emissies en luchtvervuilende emissies beperkt.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Parameterwijziging/jaaraanpassing

[21] CE Delft 2019, p. 6.

2. Vliegbelasting per vliegtuig	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Belastingplichtige: Exploitanten van Nederlandse luchthavens • Grondslag: vertrek van vliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven • Maatstaf van heffing: aantal vertrekkende vliegtuigen • Tarieven bij een opbrengst van 200 miljoen : € 2 tot 16 per ton MTOW, afhankelijk van geluidsklasse[22] (dit sluit aan bij de werkwijze/methodiek van tarievendifferentiatie op de luchthaven Schiphol) • Vrijstellingen: n.v.t.	
Doel	
• Alle vertrekkende vluchten worden belast en daarmee (indirect) ook transfer passagiers. • Tarieven die beter aansluiten bij de externe kosten veroorzaakt door commerciële luchtvaart • Ontmoedigen van gebruik van lawaaiige en vervuilende vliegtuigen • Stimuleren van hogere bezettingsgraad en daarmee minder CO_2-uitstoot per passagier	
Achtergrond/rationale	
• Het huidige wetsvoorstel belast transfer passagiers niet, aangezien deze belangrijk zijn voor het netwerk van verbindingen van/naar NL. Tevens is deze vrijstelling op dit moment internationale praktijk. • Het huidige wetsvoorstel voor een Nederlandse vliegbelasting, met een generiek tarief per passagier, bevat geen prikkel voor vliegmaatschappijen om te investeren in een minder lawaaiige (en schonere) vloot. • Door in plaats van een ticketheffing per vliegtuig te heffen, betalen alle vervuilers mee (passagiers, transferpassagiers en vracht). De rekening wordt eerlijk verdeeld. Zware en lawaaiige vliegtuigen worden extra belast. • Een belasting per vliegtuig stimuleert een (nog) hogere bezettingsgraad omdat de belasting per passagier zo lager wordt. Ook de CO_2 uitstoot per passagier neemt op deze manier af. • Een additionele tariefdifferentiatie naar geluidprestaties/ MTOW van een vliegtuig kan een extra prikkel zijn om (op lange termijn) in een minder lawaaiige (en schonere) vloot te investeren. • Andere EU-lidstaten kennen een belasting per ticket. Harmonisatie met die landen is lastiger indien NL kiest voor een belasting met een andere grondslag (per vliegtuig/vliegbeweging). Een EU brede aanpak blijft mogelijk want deze kan ook een totaal andere vorm hebben, bijv. een accijns op kerosine (die in principe in de plaats zou kunnen komen van een nationale (vliegtuig)belasting).	
Effecten	
Economie	**Economie algemeen/ welvaart (t.o.v. ticketbelasting uit het huidige wetsvoorstel):** • Verandering van het BBP: Het effect van een belasting per vliegtuig is licht positief doordat een deel van de belastingen door niet-ingezetenen en niet in Nederland gevestigde bedrijven wordt opgebracht) en doordat de bestedingen in Nederland toenemen. De bestedingen in Nederland nemen toe doordat ingezetenen die niet meer reizen meer geld uitgeven dan niet-ingezetenen zouden hebben gedaan die niet meer naar Nederland komen als gevolg van de vliegbelasting. • Het effect is echter naar verwachting iets kleiner dan bij de huidige vliegbelasting.[23] Reden hiervoor is dat het tarief dat aan de passagier doorberekend wordt relatief lager is door de hogere bezettingsgraden. • Door een belasting per vliegtuig te heffen wordt ook de vracht belast die in de belly mee gaat. Het is hierbij makkelijker het tarief uit te smeren over de algehele dienstverlening (passagiers en cargo). • De vliegbelasting leidt niet tot een structurele verandering van het arbeidsaanbod en heeft daarom alleen op korte termijn een effect op de werkgelegenheid. In eerste instantie daalt het aantal passagiers, wat gepaard gaat met minder werkgelegenheid in de luchtvaartsector en

[22] Variant 2a uit CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten', april 2019 – hierna 'CE Delft april 2019', tarieven in prijzen 2017.
[23] CE Delft april 2019, p. 13.

	daaraan gerelateerde sectoren. Dit wordt gecompenseerd door stijgende bestedingen in Nederland doordat minder ingezetenen naar het buitenland reizen en doordat een deel van de belasting wordt opgebracht door niet-ingezetenen (het verlies aan inkomsten van buitenlanders die niet meer naar Nederland komen is kleiner dan deze posten). De omschreven effecten op het arbeidsaanbod zijn bij een heffing per vliegtuig wel sterker dan bij de huidige vliegbelasting.[24] **Luchtvaartsector:** • Het uiteindelijke aantal vluchten blijft in beide varianten (heffing per vliegtuig of huidige belasting) gelijk, indien zoals op Schiphol capaciteitsrestricties gelden.[25] Een belasting per vertrekkend vliegtuig leidt echter tot een sterkere verschuiving van vrachtvluchten naar passagiersvluchten. • Daarbij stijgt het aantal transferpassagiers iets meer en daalt het aantal OD-passagiers veel minder dan bij de huidige vliegbelasting.[26]
Budgettaire aspecten	CE Delft raamt in zijn rapport opbrengsten van: • € 198 miljoen, bij tarieven van € 2 - 16 per ton MTOW (gedifferentieerd naar geluidsklasse) [27], de argumentatie in dit fiche ziet op deze variant. • € 357 miljoen, bij tarieven van € 4 - 32 per ton MTOW (gedifferentieerd naar geluidsklasse)[28], de argumentatie in dit fiche ziet niet op deze variant.
Milieueffecten	• Effecten op klimaat en milieu: leidt tot relatief iets meer winst op geluid en LTO-emissies dan een ticketbelasting. Alle milieueffecten zijn echter beperkt. • Alternatief vervoer: Met een heffing per vliegtuig kiezen meer passagiers voor alternatief vervoer of zien zij zelfs af van de reis .[29] Echter, door de capaciteitsrestricties zal het aantal vluchten niet verminderen (t.o.v. een ticketbelasting). • Een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen kan een invloed hebben op de vlootvernieuwing, maar pas na 2025, omdat de nieuwe toestellen die voor die tijd worden geleverd voor het grootste deel reeds besteld zijn.[30] Hoe groot deze prikkel tot vlootvernieuwing is, is niet bekend.
Overige effecten	• Er bestaat een kans op dubbele belastingheffing, in het geval een transferpassagier oftewel 2x vertrekt in NL of ook vertrekt vanuit het buitenland dat eveneens een vliegbelasting heeft. Enerzijds is dat te rechtvaardigen doordat twee keer starten en landen tot extra vervuiling leidt. Anderzijds zorgen transferpassagiers voor hoge bezettingsgraden van intercontinentale vluchten, wat weer beter is vanuit duurzaamheidsperspectief. • Een belasting per vliegtuig staat verder af van de huidige praktijk van vliegticketbelastingen in diverse EU lidstaten en maakt Europese coördinatie/harmonisatie lastiger.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) Als de aangiftesystematiek van de voorziene vliegbelasting wordt gevolgd (het zelfde tijdvak en dezelfde belastingplichtige) dan is de implementatie door de Belastingdienst betrekkelijk eenvoudig. Een wijziging van de gegevensset betekent wel een structuuraanpassing waar 6-18 maanden voor staat cf. de Parameterbrief.

[24] CE Delft april 2019, p. 13.
[25] CE Delft april 2019, p. 7.
[26] CE Delft april 2019, p. 18.
[27] CE Delft april 2019, p. 5 (variant 2a).
[28] CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting', juni 2018, p. 5 (variant 2b).
[29] CE Delft april 2019, p. 18.
[30] CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting', juni 2018, p. 9.

3. Afschaffen teruggaaf BPM en vrijstelling MRB voor overheidsvoertuigen

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- De uitzondering in de BPM en in de MRB voor overheidsvoertuigen en enkele voertuigen voor publieke dienstverlening (politie, brandweer, defensie, ambulance, dierenambulance, lijkwagens) komen te vervallen.
- De volgende uitzonderingen in de MRB vervallen:
  - Nihiltarief OV-autobussen op LPG
  - Vrijstelling ambulances
  - Vrijstelling lijkwagens
  - Vrijstelling dierenambulances
  - Vrijstelling voertuigen defensie
  - Vrijstelling politievoertuigen
  - Vrijstelling brandweervoertuigen
  - Vrijstelling vuilniswagens, kolkenzuigers en straatveegwagens
  - Vrijstelling voertuigen voor aanleg en onderhoud wegen
  - Vrijstelling taxi's en OV-personenbusjes
- De volgende uitzonderingen in de BPM vervallen:
  - Teruggaaf politievoertuigen
  - Teruggaaf brandweervoertuigen
  - Teruggaaf ambulances
  - Teruggaaf lijkwagens
  - Teruggaaf voertuigen voor gevangenentransport
  - Teruggaaf dierenambulance
  - Teruggaaf voertuigen voor geldtransport

Doel

- Overheidsorganisaties krijgen door deze maatregel een prikkel om een nulemissievoertuig te kopen of een auto met minder CO_2-uitstoot.
- Daarnaast levert dit een vereenvoudiging op voor de Belastingdienst.

Achtergrond/rationale

- Vooral het schrappen van de BPM-vrijstelling levert een prikkel om een nulemissievoertuig of voertuig met een lagere CO_2-uitstoot aan te schaffen. Voor nulemissievoertuigen is de MRB tot 2025 nihil.
- Bovendien zorgt het afschaffen van deze bijzondere regelingen voor een forse vereenvoudiging bij de uitvoering.

Effecten

Economie

- Stijging kostprijs van vervoer. Mogelijke (indirecte) doorberekening van kosten.

Budgettaire aspecten

Hieronder is het budgettair beslag van de betreffende bijzondere regelingen in de BPM en MRB opgenomen met een beslag van € 1 miljoen of meer. Door gedragseffecten bij afschaffen van de regelingen kan de opbrengst in een aantal gevallen lager zijn dan het hieronder vermelde budgettair beslag.

Belasting op personenauto's en motorrijwielen, kosten vrijstelling / teruggaaf

Regeling	Budgettair beslag in 2020 € mln
Teruggaaf politievoertuigen	8
Teruggaaf brandweervoertuigen	3
Teruggaaf ambulances	1
Teruggaaf voertuigen voor rolstoelgebruikers	1

Motorrijtuigenbelasting, kosten bijzondere regelingen

Regeling	Budgettair beslag in 2020 € mln

	Vrijstelling ambulances	3
	Vrijstelling lijkwagens	2
	Vrijstelling voertuigen defensie of politievoertuigen	16
	Vrijstelling brandweervoertuigen	5
	Vrijstelling vuilniswagens, kolkenzuigers en straatveegwagens	2
	Vrijstelling taxi's en OV-personenbusjes	45
Milieueffecten	Deze maatregel geeft een prikkel om milieuvriendelijkere voertuigen aan te schaffen.	
Overige effecten	Geen noemenswaardige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (middelgroot) Dit voorstel is zeer wenselijk voor de vereenvoudiging. Opgemerkt wordt dat het wel is noodzakelijk het overgangsrecht zorgvuldig vorm te geven. Het afschaffen vergt diverse structuurwijzigingen.	

4. Introduceren BPM op CO_2 grondslag voor bestelauto's van particulieren en ondernemers

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

Particulieren betalen momenteel bij aanschaf van een bestelauto BPM over de catalogusprijs van een bestelauto. Ondernemers zijn vrijgesteld van BPM.
Voorgestelde maatregel is:

- Afschaffen BPM-vrijstelling voor bestelauto's voor ondernemers
- Introduceren van een BPM met een CO_2 grondslag voor zowel bestelauto's van particulieren als van ondernemers. Het tarief kan in een aparte tabel zodanig worden vastgesteld dat het gemiddelde tarief overeenkomt met het gemiddelde tarief dat een diesel-personenauto betaalt.
  De progressiviteit van de tarieven kan aangepast worden aan de grotere variëteit aan CO_2 uitstoot van bestelauto's.

Doel

- Stimuleren verkoop van bestelauto's met een lagere CO_2-uitstoot en nulemissie-bestelauto's door afschaffing van de BPM vrijstelling voor bestelauto's van ondernemers en de omvorming van de grondslag voor bestelauto's van catalogusprijs naar CO_2-uitstoot.

Achtergrond/rationale

- Nulemissie-bestelauto's zullen alleen de vaste voet in de BPM betalen. Op lange termijn zullen naar verwachting nagenoeg alle bestelauto's nulemissie zijn. Vanaf dat moment zal alleen de vaste voet in de BPM worden opgehaald. Bestelauto's met een verbrandingsmotor (hoofdzakelijk diesel) zullen door de CO_2-grondslag een fors hogere BPM betalen. Daarom is deze maatregel vooral een stimulering om een nulemissie-bestelauto te kopen.
- Bij personenauto's zijn de BPM-tarieven progressief, dat wil zeggen dat het tarief hoger is naarmate de auto meer CO_2 uitstoot. De gekozen progressiviteit sluit aan bij de CO_2-uitstoot van personenauto's. Bestelauto's hebben gemiddeld een hogere CO_2 uitstoot en een grote spreiding in CO_2-uitstoot door de uiteenlopende formaten bestelauto. Minder progressieve tarieven voorkomen dat grote bestelauto's op diesel prohibitief duur worden.
- De tariefstructuur kan voor de bestelauto's zo gekozen worden dat deze gemiddeld even zwaar belast worden als (diesel)personenauto's.
- Tot en met 2025 is er een aankoopsubsidie voor nulemissie bestelauto's. Vanwege de staatssteunregels kan tot maximaal 40% van de meerwaarde van een nulemissie-bestelauto worden gesubsidieerd. De overige kosten moeten ondernemers voor eigen rekening nemen. Deze maatregelen draagt er toe bij dat de transitie naar nul emissie-bestelauto's echt op gang komt. Bij introductie van een BPM op CO_2 grondslag voor bestelauto's kan deze aankoopsubsidie op termijn omlaag om op termijn volledig worden afgebouwd.

Effecten

Economie	Deze maatregel leidt tot een lastenverzwaring voor ondernemers en particulieren met een bestelauto.
Budgettaire aspecten	Het budgettaire beslag van de vrijstelling van de BPM voor bestelauto's van ondernemers is circa € 700 à 900 miljoen. Door gedragseffecten bij afschaffen van de regeling zal de opbrengst (veel) lager zijn. De opbrengst van een BPM op CO_2-grondslag is afhankelijk van de gekozen tarieven en progressiviteit.
Milieueffecten	Ondernemers en particulieren met bestelauto's worden gestimuleerd om milieuvriendelijkere of nulemissie bestelauto's aan te schaffen.
Overige effecten	De gevolgen voor de uitvoering moeten nog in kaart worden gebracht
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (middelgroot). Dit voorstel is een complexe structuurwijziging. Ook de RDW zal dit voorstel moeten toetsen op uitvoerbaarheid (kunnen de gegevens (tijdig) worden geleverd?). De doorlooptijd zal zeker meer dan één jaar bedragen.

	Vaktechnisch is dit ook ingewikkeld, wat meer discussies en daarmee procedures zou kunnen betekenen. Dit voorstel is géén vereenvoudiging.

5. MRB bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

De belastingdruk in de MRB van bestelauto's kan meer in evenwicht worden gebracht met de belastingdruk van personenauto's door de volgende maatregelen:

- Afschaffen danwel verhogen van het verlaagde MRB-tarief voor bestelauto's van een ondernemer. Bestelauto van particulieren en ondernemers worden, bij afschaffen, fiscaal gelijk behandeld.
- Heffing provinciale opcenten voor bestelauto's mogelijk maken (Provinciewet) voor zowel particuliere bestelauto's als bestelauto's van ondernemers.

Doel

- Deze maatregelen leiden ertoe dat de belastingdruk in de MRB van bestelauto's meer in evenwicht worden gebracht met de belastingdruk van personenauto's. Door het huidige verlaagde tarief van bestelauto's van ondernemers en doordat bestelauto's nu geen opcenten betalen bestaat er nu een groot verschil in de te betalen MRB. Ter illustratie is in de onderstaande tabel de MRB per jaar opgenomen voor een dieselvoertuig van 1700 kg. Uit de tabel blijkt dat de MRB van een bestelauto van een ondernemer in dit geval 22% van het tarief van een personenauto van 1700 kg is.

MRB per jaar in 2020 (zonder fijnstoftoeslag)	rijksdeel	opcenten (Overijssel)	totaal
personenauto	€ 1.559	€ 405	€ 1.964
bestelauto particulier	€ 1.559	€ 0	€ 1.559
bestelauto ondernemers	€ 433	€ 0	€ 433

- Een hoger MRB-tarief vergroot het verschil in kosten tussen nulemissiebestelauto's en brandstofbestelauto's, waardoor de prikkel voor aanschaf van nulemissiebestelauto's toeneemt. Daarnaast kan dit er mogelijk toe leiden dat mensen besluiten meer gebruik te maken van alternatieven, zoals het OV of het gebruik van een deelbestelauto in plaats van zelf een bestelauto te bezitten.
- Afschaffing van deze regelingen leidt ertoe dat negatieve milieueffecten van bestelauto's meer tot uiting komen in de belastingen.

Achtergrond/rationale

- Het tarief voor bestelauto's van ondernemers zal de komende jaren al stapsgewijs worden verhoogd met in totaal 72 euro per jaar. Dit is een uitwerking van een afspraak in het Klimaatakkoord en dient ter dekking van dit akkoord.
- Per 2020 is voor oudere dieselbestelbusjes de fijnstoftoeslag van kracht geworden. Deze toeslag op de MRB kan als alternatief ook verhoogd worden. Hierdoor wordt een gerichte prikkel gegeven om oudere voertuigen versneld te vervangen.

Effecten

Economie	• Deze maatregelen leiden per saldo tot een lastenverzwaring voor ondernemers en particulieren met een bestelauto. • De kostprijs vervoer gaat omhoog. (Indirecte) doorberekening van de kosten aan de consument • Bij afschaffen van het verlaagde MRB-tarief voor bestelauto van een ondernemer wordt bestelauto uiteindelijk duurder dan personenauto doordat bestelauto doorgaans zwaarder is.
Budgettaire aspecten	Het budgettaire beslag van het verlaagd tarief bestelauto ondernemer is circa € 1 miljard. Het budgettaire beslag van het niet heffen van opcenten bij bestelauto's van ondernemers en particulieren is circa € 400 miljoen. Bij het afschaffen van het verlaagd tarief en/of het gaan heffen van opcenten zijn (grote) gedragseffecten te verwachten waardoor de opbrengst (veel) lager uit zal vallen.
Milieueffecten	Ondernemers en particulieren met bestelauto's worden gestimuleerd om milieuvriendelijkere (lichtere of elektrische) of minder bestelauto's aan te schaffen.
Overige effecten	

Uitvoeringsaspecten	Parameterwijziging (klein). In principe parameter voor zover tariefswijziging cf parameterbrief; maar grote wijzigingen zullen mensen pijn doen dus toename belverkeer. Als dit voorstel ook de opcenten raakt, dan is de wijziging een complexe structuurwijziging.

6. Afschaffen leeftijdsgrens van 12 jaar voor fijnstoftoeslag MRB bestelauto's	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• In Wet uitwerking Autobrief II is aangekondigd dat vervuilende dieselpersonen- en bestelvoertuigen vanaf 2019 een toeslag in de MRB krijgen. Bij dieselpersonenvoertuigen en dieselbestelvoertuigen gaat het om voertuigen met een fijnstofuitstoot meer dan 5 mg/km. Het betreft met name personenvoertuigen zonder af-fabriekroetfilter die voor 2005 in het verkeer zijn gekomen. Bij bestelvoertuigen gaat het uitsluitend om voertuigen van 12 jaar en ouder. Dit extra criterium voor bestelvoertuigen werd nodig geacht, omdat anders bij aanvang van de toeslag een te grote groep hiermee in aanraking komt. Om uitvoeringstechnische reden is de ingangsdatum van deze maatregel één jaar uitgesteld en verschoven naar 1 januari 2020. De nu voorgestelde maatregel houdt in dat voor dieselbetelauto's de leeftijdsgrens van 12 jaar wordt geschrapt.	
Doel	
• Het doel van deze maatregel is om het restant bestelauto's zonder roetfilter met een leeftijd jonger dan 12 jaar versneld onder de MRB fijnstoftoeslag te laten vallen. Hiermee wordt een bredere invulling gegeven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'.	
Achtergrond/rationale	
• Met ingang van 1 januari 2012 is de Euro-5 norm verplicht geworden voor alle bestelauto's. Zonder affabriek roetfilter kunnen dieselbestelauto's niet aan deze norm voldoen. Na 1 januari 2012 mochten nog wel zogeheten restantvoorraad auto's op de markt worden gebracht. Met een leeftijdsgrens van 12 jaar vallen na 1 januari 2024 alleen nog restantvoorraad dieselbestelauto's zonder roetfilter onder de MRB fijnstoftoeslag. • Als de leeftijdsgrens van 12 jaar vóór 1 januari 2024 wordt geschrapt dan komen de laatst op de markt gebracht dieselbestelauto's zonder roetfilter eerder onder de MRB fijnstoftoeslag te vallen. Het gaat om de volgende aantallen. Als het leeftijdscriterium op 1 januari 2021 wordt geschrapt, dan gaat het om ongeveer 40.000 extra bestelauto's zonder roetfilter die onder de toeslag komen te vallen, op 1 januari 2022 om ongeveer 15.000 extra bestelauto's, op 1 januari 2023 om 5.000 extra bestelauto's en op 1 januari 2014 om minder dat 1000 extra bestelauto's. Bij het begin van de maatregel (1 januari 2020) zijn er circa 90.000 bestelauto's zonder roetfilter jonger 12 jaar en die als gevolg hiervan geen toeslag krijgen. Het aantal bestelauto's dat als gevolg van het leeftijdscriterium van 12 jaar buiten de toeslag valt neemt dus snel af. Veel dieselbestelauto's zonder roetfilter bereiken de komende jaren dus de leeftijd van 12 jaar en komen daardoor automatisch onder de fijnstoftoeslag te vallen.	
Effecten	
Economie	Door het schrappen van de leeftijdsgrens nemen de lasten voor bedrijven in beperkte mate toe.
Budgettaire aspecten	• De budgettaire opbrengst is afhankelijk van de ingangsdatum. Des te later de leeftijdsgrens van 12 jaar wordt geschrapt, des te minder de opbrengst. Als de optie op 1 januari 2024 wordt ingevoerd gaat het alleen nog om restantvoorraad dieselbestelauto's zonder roetfilter. Circa twee jaar voor de verplichtstelling op 1 januari 2012 werden roetfilters al op grote schaal bij dieselbestelauto's toegepast. Het gaat dus om een naar verhouding beperkt aantal dieselbestelauto's dat de komende jaren niet onder de MRB fijnstoftoeslag valt. • Veel bestelauto's zonder roetfilter verdwijnen de komende jaren uit het park. De fijnstoftoeslag draagt eraan bij dat dit wordt versneld. De MRB fijnstoftoeslag is hiermee geen robuuste belasting.
Milieueffecten	• Het schrappen van de leeftijdsgrens van 12 jaar draagt bij aan vermindering van de uitstoot van de vervuilende stoffen fijnstof en stikstofoxiden (NOx) en daarmee aan schonere lucht. De maatregel draagt niet bij aan vermindering van de CO_2-uitstoot. Vervanging van een bestelauto's zonder roetfilter door (uiteindelijk) een nieuwe Euro-VI D bestelauto's levert een fijnstof voordeel op van 50 mg/km en een NOx-voordeel van circa 1.000 mg/km. Uitgaande van 20.000 km per jaar komt dit neer op 20.000 x 50 = 1.000.000 mg = 1 kg fijnstof reductie en 20.000 x 1.000 = 20.000.000 mg = 20 kg NOx reductie. Als de leeftijdsgrens op 1 januari 2022 wordt geschrapt, dan

	komen circa 15.000 extra bestelauto's onder de toeslag te vallen. Stel dat hierdoor 3% vervroegd het park zal verlaten, dan is het milieueffect 15.000 x 0,03 x 1 = 450 kg fijnstof reductie en 15.000 x 0,03 x 20 = 15.000 kg = 9 ton NOx reductie.
Overige effecten	-
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) In principe een vereenvoudiging, een uitzondering wordt geschrapt. IV technisch omhelst dit net wat meer dan een parameterwijziging. Nader onderzoek is nodig, mogelijk kan deze wijziging al worden doorgevoerd in de tijdelijke voorziening. Mogelijk roept maatregel veel weerstand op, ondernemers gaan nl. meer betalen

7. Invoering stikstoftoeslag en verhoging fijnstoftoeslag in MRB voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

Deze optie sluit aan op de MRB-fijnstoftoeslag die reeds met ingang van 1 januari 2020 wordt ingevoerd voor dieselauto's met een fijnstofuitstoot meer dan 5 mg/km. Hierbij gaat het om een toeslag van gemiddeld € 225 voor circa 300.000 dieselpersonenauto's en een toeslag van gemiddeld € 62 voor circa 300.000 dieselbestelauto's van vóór 2010.

Met deze optie wordt aanvullend in de MRB ook een stikstoftoeslag ingevoerd voor Euro-5 dieselauto's en ouder. Daarnaast wordt voor dieselauto's de fijnstoftoeslag verhoogd.
Voor de stikstof- en fijnstoftoeslag wordt voorgesteld om vaste bedragen van € 250 per jaar aan te houden voor zowel dieselpersonenauto's als dieselbestelauto's:

- Stikstoftoeslag van € 250 per jaar voor Euro-5 of lager.
- Daarbovenop een fijnstoftoeslag van € 250 per jaar voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's zonder roetfilter.

Voor dieselbestelauto's betekent dit een verzwaring van de fijnstoftoeslag van gemiddeld € 62 naar een vast bedrag van € 250 per jaar, en voor dieselpersonenauto's van gemiddeld € 225 naar een vast bedrag van € 250. Dieselauto's zonder roetfilter krijgen daarbovenop de stikstoftoeslag. In totaal bedraagt de toeslag voor deze auto's dus € 500 per jaar.

Doel

- Het doel van deze optie is om voor de uitstoom van vuile dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's uit het wagenpark te versnellen.

Achtergrond/rationale

- Euro-5 dieselauto's (bouwjaar 2010 – 2014) hebben de hoogste NOx-uitstoot en zijn dus voor NOx het meest vervuilend. Het gaat om circa 1.000.000 dieselpersonenauto's van vóór 2015 en 500.000 dieselbestelauto's van vóór 2015.
- Dieselbestelauto's zonder roetfilter zijn tenminste net zo vervuilend als dieselpersonenauto's zonder roetfilter. Vanuit het oogpunt van doorberekenen van de maatschappelijke kosten is er dus geen reden om voor dieselbestelauto's een in absolute zin lagere MRB-fijnstoftoeslag toe te passen dan voor dieselpersonenauto's.

Effecten

Economie	Verhoging kostprijs vervoer voor consument en ondernemer.
Budgettaire aspecten	Zonder gedragseffecten is de opbrengst circa 1,5 mln auto's * € 250 voor de stikstoftoeslag. Uitgaande van gedragseffecten zal deze opbrengst (snel) teruglopen. Voor de verhoogde fijnstoftoeslag zal de opbrengst snel afnemen doordat het aantal dieselauto's met een fijnstofuitstoot van meer dan 5 mg/km door de al bestaande fijnstoftoeslag snel zal afnemen.
Milieueffecten	Invoering van een stikstoftoeslag en verhogen van de fijnstoftoeslag draagt bij aan vermindering van de uitstoot van de vervuilende stikstofoxiden (NOx) en fijnstof en daarmee aan schonere lucht.
Overige effecten	Uitgangspunt voor inschatting van het effect van de stikstof- en fijnstoftoeslag in de MRB is dat een oude Euro-3, Euro-4 of Euro-5 dieselauto wordt vervangen door een nieuwe Euro-6 D temp auto of een elektrische auto. Het verschil in NOx-uitstoot bedraagt dan 0,5 g/km voor dieselpersonenauto's en 1 g/km voor dieselbestelauto's. Met 20.000 km per jaar komt dat neer op 20.000 x 0,5 = 10.000 g NOx per jaar = 10 kg NOx per jaar per dieselpersonenauto die versneld uit het wagenpark verdwijnt, en 20 kg NOx per jaar per dieselbestelauto die versneld uit het wagenpark verdwijnt. Eerste ruwe inschatting is dat er 1.000.000 dieselpersonenauto's en 500.000 dieselbestelauto's onder de NOx-toeslag komen te vallen en aanvullend

	300.000 dieselpersonenauto's en 300.000 dieselbestelauto's onder de fijnstof toeslag. Als door de NOx-toeslag 4% van de voertuigen versneld uit het wagenpark verdwijnt en door de NOx- en fijnstof toeslag 8% versneld uit het wagenpark verdwijnt, dan gaat het om de volgende NOx-reductie: (1.000.000 – 300.000) x 4% x 10 kg = 0,28 kton (500.000 - 300.000) x 4% x 20 kg = 0,16 kton 300.000 x 8% x 10 = 0,24 kton 300.000 x 8% x 20 = 0,48 kton Totaal 1,16 kton NOx-reductie. Rekening houdend met het effect van de MRB-fijnstoftoeslag die per 1 januari 2020 wordt ingevoerd, komt het effect van de stikstoftoeslag en verhoging fijnstoftoeslag bestelauto's uit op 1 kton NOx-reductie. Het additionele fijnstof effect komt voort uit de verhoging van de fijnstoftoeslag voor bestelauto's. Met 20.000 km per jaar en een uitstoot van 50 mg/km komt dit neer op een fijnstofeffect van 1 kg per jaar per bestelauto die versneld uit het park verdwijnt. Met 300.000 bestelauto's en een extra uitstoom van 4% komt dit neer op: 300.000 x 4% x 1 = 12 ton fijnstof
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (groot) Dit voorstel is een complexe structuurwijziging. De RDW moet ook om een uitvoeringstoets worden gevraagd ivm leveren gegevens (heeft RDW deze gegevens voor handen?). Implementatie niet mogelijk voordat nieuwe systeem in gebruik is en de eerste technische schuld is verwerkt (voorzichtige schatting: in de loop van 2022). De doorlooptijd is daarom dus groter dan een jaar.

8. Een accijnsverhoging op fossiele brandstoffen

Thema: Fiscale vergroening

Een accijnsverhoging op fossiele brandstoffen (benzine/diesel/lpg)

- Het tarief op fossiele brandstoffen wordt verhoogd.
- Een 10% hogere accijns maakt benzine 8 cent duurder, diesel 5 cent en lpg 1,9 cent.

Doel

- CO_2-reductie.

Achtergrond/rationale

- Door een verhoging van de accijns op brandstof wordt brandstof duurder, waardoor een prikkel ontstaat om de energie-efficiëntie te verhogen.
- Verhoging van de kosten kan leiden tot een verschuiving naar bijvoorbeeld elektrisch rijden of openbaar vervoer.
- In samenhang met stimulering van elektrisch rijden wordt als gevolg van het Klimaatakkoord de accijns op diesel verhoogd met 1 cent per liter per 2021 en met 1 cent per liter per 2023.

Effecten

Economie

- De eventuele grenseffecten van een accijnsverhoging kunnen leiden tot verzet van pomphouders in de grensstreek. De pompprijzen in Nederland zijn reeds in veel gevallen hoger dan die in de ons omringende landen.
- Volgens openbare bronnen is de (gemiddelde) prijs van brandstoffen op 14 januari 2020 in de buurlanden als volgt:

LAND	EURO95	DIESEL	LPG
BELGIË	€ 1,558	€ 1,570	€ 0,597
DUITSLAND	€ 1,419	€ 1,359	€ 0,669
LUXEMBURG	€ 1,259	€ 1,202	€ 0,547
NEDERLAND	€ 1,815	€ 1,528	€ 0,892

Budgettaire aspecten

- Een 10% hogere accijns maakt benzine 8 cent duurder, diesel 5 cent en lpg 1,9 cent. Gerekend met standaard gedragseffecten zijn de accijnsopbrengsten volgens de sleuteltabel 691 miljoen. De gedragseffecten zijn echter naar verwachting groter door te verwachten grenseffecten waardoor de accijnsopbrengsten lager uit zullen vallen.

Milieueffecten

- Uit PBL rapportage van 28 september 2018 blijkt een gemiddelde CO_2-reductie van 0,25 Mton in 2030. Onderzocht zou moeten worden wat het effect in 2020 kan zijn, naar verwachting is dit minimaal.

Overige effecten

- Een verhoging van de LPG-accijns betekent dat ook rijden op (bio-)LNG duurder wordt en dat huishoudens die propaangas voor verwarming gebruiken (afgelegen boerderijen etc. die niet op het aardgasnet zijn aangesloten) meer moeten gaan betalen.
- In samenhang met stimulering van elektrisch rijden wordt als gevolg van het Klimaatakkoord de accijns op diesel reeds verhoogd met 1 cent per liter per 2021 en met 1 cent per liter per 2023.

Uitvoeringsaspecten

Parameterwijziging (jaaraanpassing)

Mobiliteit categorie 2 beleidsopties voor onderzoek

9. Accijns op kerosine voor intra-EU vluchten

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Belastingplichtige: Afhankelijk van de situatie, in beginsel de accijnsgoederenplaatshouder (AGP-houder).
- Grondslag: uitslag tot verbruik van brandstof (kerosine)
- Maatstaf van heffing: hoeveelheid (liter) bij een temperatuur van 15 graden Celsius
- Tarief per 2020: € 503,62 per 1.000 liter

Doel

- Beter beprijzen van externe kosten veroorzaakt door commerciële internationale luchtvaart
- Stimuleren van zuinigere (en daarmee schonere) vliegtuigen
- Wegnemen concurrentievoordeel bij de fiscale behandeling van luchtvaart t.o.v. andere vervoersmodaliteiten

Achtergrond/rationale

- Accijnsheffing is EU-breed geharmoniseerd door middel van richtlijnen. In de Energiebelastingrichtlijn is bepaald dat brandstof gebruikt voor commerciële internationale vluchten in beginsel vrijgesteld is. Dat geldt ook voor de bilaterale en EU luchtvaartverdragen met landen buiten de EU. EU-lidstaten kunnen de vrijstelling echter door middel van bilaterale afspraken opschorsen m.b.t. brandstof gebruikt voor intra-EU vluchten, mits dit niet raakt aan luchtvaartmaatschappijen afkomstig uit landen buiten de EU (i.v.m. de genoemde luchtvaartverdragen).
- De Wet op de accijns bevat op dit moment een vrijstelling voor kerosine gebruikt voor commerciële internationale vluchten. Daarmee wordt de luchtvaartsector (even als de scheepvaart) bevoordeeld vanuit fiscaal oogpunt ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten, die over hun brandstof wel accijns verschuldigd zijn.
- Aangezien de luchtvaart verantwoordelijk is voor ca. 2,5% van de wereldwijde CO_2-emissies, sluit een accijnsheffing op kerosine beter aan bij het principe dat de vervuiler betaalt dan een belasting op vliegtickets.
- De Europese Commissie heeft recent de richtlijn energiebelastingen geëvalueerd, waarbij wordt opgemerkt dat vrijstellingen op de commerciële luchtvaart en de zeescheepvaart het level playing field met andere transportsectoren mogelijk kunnen verstoren. Mocht de richtlijn energiebelastingen t.z.t. gewijzigd worden, dan moeten alle EU-lidstaten unaniem met een wijziging instemmen.
- Alternatief kan worden overwogen om met lidstaten, die voor een accijns op kerosine zijn, bilaterale afspraken te maken om onderling alsnog accijnsheffing mogelijk te maken. Hierdoor ontstaat wel een 'lappendeken' binnen de EU – per lidstaat moet vervolgens gekeken worden of er accijns geheven mag/moet worden. Dat leidt tot complexe situaties. Bij de vormgeving van de bilaterale afspraken moeten daarnaast de regels van de interne markt in acht worden genomen. Fiscale discriminatie dient te worden voorkomen.
- Het veelvuldig genoemde Verdrag van Chicago[31] belemmert een accijns op kerosine niet. Slechts brandstof die reeds aan boord van het vliegtuig is, mag niet belast worden.
- Een aantal bilaterale afspraken, zogenoemde Air Service Agreements (ASA's), verbieden een heffing op kerosine.
- N.B. Wat betreft beprijzing van CO_2-uitstoot kan nog worden opgemerkt dat, naast een vliegbelasting, het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) en het toekomstige mondiale CORSIA voor de luchtvaart zorgen voor een betere beprijzing van CO_2-uitstoot van het vliegverkeer. Een dergelijke CO_2-beprijzing neemt overigens niet weg dat het wenselijk is de luchtvaart te betrekken in de heffing van verbruiksbelastingen, zoals ook andere vervoersvormen daarin betrokken zijn.

Effecten

Economie	**Luchtvaartsector:**

[31] Het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart.

	• Als lidstaten onderling accijns op kerosine gaan heffen, worden mogelijk ook vliegmaatschappijen van buiten de EU in de heffing betrokken die intra-EU vluchten uitvoeren. Deze accijnsheffing is strijdig met de ASA die met dit niet-EU land afgesloten zijn. In dit geval moet kerosine voor luchtvaartmaatschappijen uit dergelijke landen vrijgesteld worden, bijvoorbeeld door deze vluchten onder de de-minimis te laten vallen, wat tot een zeer beperkt concurrentienadeel voor EU- vliegmaatschappijen kan leiden.[32] • Niet duidelijk is in welke mate een luchtvaartmaatschappij de belasting daadwerkelijk zal kunnen doorbelasten in ticketprijzen. In de huidige situatie is dat minder/niet het geval, doordat de belasting slechts schaarstewinsten afroomt.
Budgettaire aspecten	• In het (onwaarschijnlijke) geval dat alle EU-lidstaten bereid zouden zijn accijns op kerosine te heffen, zou dit exclusief gedragseffecten circa € 550 miljoen opleveren. De gedragseffecten bij deze maatregelen kunnen echter een deel van de opbrengst tenietdoen, aangezien vliegmaatschappijen naar verwachting ervoor zouden kiezen om zo min mogelijk kerosine in Nederland te tanken of in de hogere brandstofprijzen zelfs aanleiding zouden kunnen zien Nederlandse luchthavens vaker te mijden. • Aangezien het waarschijnlijk is dat slechts een deel van de EU-lidstaten bereid is tot bilaterale afspraken, zal de opbrengst (veel) kleiner uitvallen.
Milieueffecten	• Een accijnsheffing op kerosine kan een invloed hebben op de vlootvernieuwing, maar pas na 2025, omdat de nieuwe toestellen die voor die tijd worden geleverd voor het grootste deel reeds besteld zijn[33] en er lange leveringstijden op nieuwe vliegtuigen zijn. Hoe groot deze prikkel tot vlootvernieuwing is, is niet bekend.
Overige effecten	• De vervuiler betaalt: door kerosine te belasten, betalen alle vervuilers mee, mits de prijs wordt doorbelast: zowel passagiers, transferpassagiers als vracht. Echter, zoals eerder beschreven, is het de vraag in hoeverre en of luchtvaartmaatschappijen de belasting zullen doorberekenen in de (ticket)prijzen. • Het feit dat de vervuiler betaalt betekent geen automatische vermindering van vervuiling wanneer er capaciteitsrestricties gelden, zo blijkt uit recent onderzoek CE Delft[34]. • Nederland pleit in het kader van de EU Green Deal voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Deze brandstoffen zijn duurder dan fossiele brandstoffen. Een bijmengverplichting heeft daarmee ook een kostenverhogend effect voor luchtvaartmaatschappijen. Indirect verlaagt dit mogelijk de vraag naar luchtvervoer. Een bijmengverplichting heeft als additioneel effect dat de inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen direct leidt tot een CO_2-reductie
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging + toezicht (klein) Is een uitbreiding van de bestaande accijnsheffing. Belangrijk dat wordt aangesloten bij bestaande methodiek van AGP-houders. Het onderscheid tussen intra-EU en internationale vluchten is mogelijk lastig te controleren.

[32] CE Delft, 'Taxing aviation fuels in the EU', november 2018, p. 4.
[33] CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting', juni 2018, p. 9.
[34] CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting', april 2019, p. 7.

10. Btw op vliegtickets

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Btw heffing op het deel van de ticketprijs dat ziet op het deel van de vlucht dat binnen Nederland plaatsvindt.
- Belastingplichtige: vliegmaatschappijen;
- Grondslag: personenvervoer door de lucht (dienst);
- Plaats van dienst: daar waar de vervoersdienst plaatsvindt (naar rato van afstand), d.w.z. alleen het deel van de vlucht dat boven Nederlands grondgebied plaatsvindt, wordt in de heffing betrokken;
- Maatstaf van heffing: prijs vliegticket (de vergoeding);
- Tarief: algemeen tarief (21%) of verlaagd tarief (9%);
- Recht op aftrek van voorbelasting: zakelijke reizigers.

Doel

- Verbetering beprijzing externe kosten veroorzaakt door commerciële internationale luchtvaart
- Ontmoedigen van vliegreizen van particulieren

Achtergrond/rationale

- De wet OB 1968 bevat op dit moment een nultarief (met recht op aftrek van voorbelasting) op vliegtickets. Dit nultarief is gebaseerd op een overgangsbepaling in de Btw-richtlijn. Als Nederland afziet van deze bepaling, moeten vliegtickets volgens de Btw-richtlijn worden belast, naar keuze met het algemene of het verlaagde btw-tarief.
- Daarmee wordt het personenvervoer door de lucht op fiscaal gebied gelijkgetrokken met personenvervoer via rails. Treintickets vallen momenteel onder het verlaagde btw-tarief.
- Zakelijke reizigers kunnen doorgaans de in rekening gebrachte btw in aftrek brengen. Particuliere reizigers kunnen dat als eindconsument niet en bij hen blijft de btw drukken.
- Op grond van de bepalingen in de Btw-richtlijn mag Nederland slechts over dat gedeelte van de vlucht btw heffen, dat binnen Nederland plaatsvindt. Voor lange afstandsvluchten zal dit gedeelte relatief klein zijn.

Effecten

Economie	• Voor vliegmaatschappijen betekent de btw verhoging op vliegtickets een toename in administratieve lasten (door de opsplitsing van het traject naar heffing in verschillende landen). Dat betekent een toename in kosten en daarmee een concurrentienadeel ten opzichte van vliegmaatschappijen die niet via Nederland vliegen. Vliegmaatschappijen zullen mogelijk overwegen om Nederlands luchtruim te mijden. • De maatregel bevoordeelt zakelijke reizigers t.o.v. particuliere reizigers i.v.m. recht van vooraftrek voor zakelijke reizigers.
Budgettaire aspecten	• Bij een tarief van 9% kan een belasting op intra-EU vluchten exclusief gedragseffecten circa € 0,1 miljard opleveren. • De gedragseffecten bij deze maatregel kunnen echter een deel van de opbrengst tenietdoen, aangezien vliegmaatschappijen naar verwachting ervoor zouden kiezen om zo min mogelijk via NL te vliegen, om met name de administratieve lasten te ontlopen. • Dat particuliere reizigers gedeeltelijk via luchthavens in buurlanden op reis zullen gaan is niet uit te sluiten. Dit gedragseffect lijkt echter niet erg waarschijnlijk, aangezien het om kleine bedragen gaat (en bij lange afstand vluchten verhoudingsgewijs om nog minder).
Milieueffecten	• De vervuiler betaalt gedeeltelijk: particuliere reizigers betalen voor hun vluchtgedeelte binnen Nederland.
Overige effecten	• Voor vliegmaatschappijen betekent de invoering van een btw op vliegtickets een toename in administratieve lasten. Zijn moeten aan de hand van de vluchtgegevens berekenen over welk gedeelte van de vlucht btw verschuldigd is. Aangezien de precieze vliegroute vaak pas kort voor vertrek bekend is, is de btw op moment van verkoop van het ticket waarschijnlijk niet correct te berekenen.

	• Zakelijke reizigers moeten de betaalde btw via hun aangifte terugvragen. Dat betekent extra administratieve handelingen en daarmee kosten.
Uitvoeringsaspecten	Toezicht Zonder nadere afspraken in EU verband zéér complex in de handhaving, omdat moeilijk/niet is vast te stellen wat de verschuldigde belasting is.

11. Invoeren CO_2-component in de grondslag van de MRB	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Invoeren van een CO_2-component in de grondslag van de MRB in plaats van een deel van de gewichtsgrondslag. De nieuwe grondslag voor de MRB wordt dan zowel CO_2 als gewicht. Er zijn verschillende opties voor de maatvoering van deze maatregel: welk deel van de gewichtsgrondslag wordt vervangen door de CO_2-component en hoe progressief wordt de CO_2-component. Overgang kan alleen voor nieuwverkochte auto's, of met terugwerkende kracht vanaf een bepaald bouwjaar, zoals Duitsland in 2012 heeft gedaan (auto's vanaf 2009 betaalden toen MRB naar rato van CO_2 in plaats van cilinderinhoud).	
Doel	
• Belastingdruk op het bezit van niet-nulemissie-auto's vergroten en belastingdruk op nulemissie-auto's verlagen. • Versnelling van de vervanging van auto's met grotere uitstoot (CO_2) voor nieuwe meer milieuvriendelijke auto's zoals nulemissie-auto's	
Achtergrond/rationale	
• Een hogere MRB voor auto's met een hogere CO_2-uitstoot in combinatie met de (huidige) vrijstelling voor nulemissie-auto's leidt tot een sterkere prikkel voor de vervanging van oudere/zwaardere meer milieuvervuilende auto's door meer milieuvriendelijke modellen. • De grondslag van de MRB is het gewicht van een voertuig. Deze grondslag is historisch bepaald en kan niet vanuit externe effecten van extra gewicht gerechtvaardigd worden. Een CO_2-component kan dat wel. • Het nihiltarief in de MRB voor een emissievrije auto's geldt tot en met 2024. In 2025 betaalt men voor deze personenauto's 25% van het dan geldende reguliere MRB-tarief. Vanaf 2026 betaalt men voor deze personenauto's 100% van het reguliere MRB-tarief. Een CO_2-component in de MRB zou betekenen dat emissievrije auto's minder MRB gaan betalen dan (even zware) auto's met een verbrandingsmotor.	
Effecten	
Economie	• Zwaardere auto's betalen nu meer MRB. • Elektrische auto's zijn door de accu's zwaarder dan gemiddeld. Vanaf 2026 zullen deze auto's ook het reguliere MRB-tarief moeten betalen. Een CO_2-component in de MRB zou betekenen dat emissievrije auto's minder MRB gaan betalen dan (even zware) auto's met een verbrandingsmotor.
Budgettaire aspecten	• Deze maatregel kan budgetneutraal worden ingevoerd. Door de CO_2-component en de toename van nulemissieauto's in de komende jaren zal de opbrengst wel afnemen (grondslagerosie).
Milieueffecten	• Vergt nader onderzoek en is afhankelijk van de vormgeving.
Overige effecten	• De herverdeling van de belastingdruk kan denivellerend uitwerken omdat oude auto's veelal een hogere CO_2-uitstoot hebben en dus meer belast worden.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (groot) Niet mogelijk voor de ratioanlisatie MRB en wegzetten technische schuld (voorzichtige schatting: in de loop van 2022)

12. Verlaagd accijnstarief op hernieuwbare brandstoffen

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Het accijnstarief wordt voor hernieuwbare brandstoffen gedifferentieerd. Het tarief wordt naar rato van de CO_2-uitstoot vastgesteld. De verlaging geldt alleen voor de hernieuwbare brandstoffen die aanvullend op de bijmengverplichting aan de brandstof worden toegevoegd.
- Het gaat hier om de volgende brandstoffen:
  - HVO
  - Biodiesel
  - Groen Gas (CNG)
  - Groen Gas (LNG)

  Zie tabel hieronder voor voorgestelde tarieven:

Brandstof	*regulier tarief*	*CO_2 uitstoot hernieuwbaar*	*voorgesteld tarief*
HVO (100% vervanging)	€0,50 (diesel)	80% reductie	€ 0,10
Biodiesel	€0,50 (diesel)	Reductie afhankelijk van bijmengpercentage. Gemiddeld 30%, dus dat is nu aanname	€ 0,38
groen gas (CNG) (100% vervanging)	€0,34 (LPG)	80% reductie	€ 0,068
Groen gas (LNG) (100% vervanging)	€0,34 (LPG)	80% reductie	€ 0,068

N.B. Deze getallen zijn indicatief. Op basis van de jaarlijkse rapportage voor vervoer van de NEA 2018 is de gemiddelde CO_2-reductie in de keten van de hernieuwbare varianten ten opzichte van de fossiele varianten 80%. Daar gaan we voor nu dus vanuit. In Europees verband worden nieuwe meetstandaarden afgesproken, waardoor meer precieze gegevens beschikbaar komen als deze er eenmaal zijn.

Doel

- Het gebruik van hernieuwbare brandstoffen kan, in aanvulling op de verplichte bijmenging, gestimuleerd worden door een verlaagd accijnstarief.
- Hernieuwbare brandstoffen verminderen de CO_2 uitstoot ten opzichte van traditionele fossiele varianten.

Achtergrond/rationale

- Beprijzing is een instrument waarmee het gebruik van bepaalde brandstoffen kan worden bevorderd;
- De kringloop van hernieuwbare brandstoffen leidt tot lagere emissies dan fossiele brandstoffen (well-to-wheel).
- Door een verlaagd tarief toe te passen op deze brandstof in de periode tot alle voertuigen zero emissie zijn kan het gebruik van hernieuwbare brandstoffen worden gestimuleerd.
- Een bepaalde mate van gebruik van hernieuwbare brandstoffen is al verplicht gesteld (bijmengpercentages). Hiervoor geldt het lagere accijnstarief niet. De maatregel ziet op het stimuleren van het gebruik van hernieuwbare brandstoffen waar dit verder gaat dan de verplichting.
- Onderzocht kan worden of d fiscaliteit het juiste instrument is om het gebruik van hernieuwbare brandstoffen te stimuleren.

Effecten	
Economie	Leveranciers van hernieuwbare brandstoffen krijgen zo een iets betere positie dan leveranciers van fossiele brandstoffen. Burgers en transporteurs die vrijwillig een extra positieve stap zetten door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen worden hiermee beloond.
Budgettaire aspecten	Er zijn geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van het gebruik van hernieuwbare brandstoffen in de komende jaren.
Milieueffecten	• Het milieueffect van de maatregel vergt nader onderzoek • Er is een positief well to wheel effect op de CO_2 uitstoot. • Dat blijkt uit de jaarlijkse rapportage voor vervoer van de NEA. In de rapportage over 2018 is becijferd dat de gemiddelde CO_2 reductie in de keten (well-to-wheel) 80% bedraagt (https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/07/04/rapportage-energie-voor-vervoer-in-nederland-2018/rapportage-energie-voor-vervoer-in-nederland-2018.pdf) • Ook uit de factsheets brandstoffen van 2014 blijkt een positief effect op de CO_2 uitstoot (https://www.ce.nl/publicaties/1495/factsheets-brandstoffen-voor-het-wegverkeer-juni-2014). • Deze factsheets worden op dit moment geüpdatet, de resultaten worden in februari 2020 verwacht. • Zie tabel hoe de accijns conform het CO_2 besparingspercentage verlaagd kan worden.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging + toezicht (klein) Leidt tot een zeer complexe controle, dit leidt tot veel extra werk. Voor de automatisering houden dit een aantal parameterwijziging en een structuuraanpassing in. Doorlooptijd: waarschijnlijk één jaar.

13. In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart	
Thema: Fiscale vergroening	
In internationaal verband pleiten voor afschaffen van de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart	
• De verkoop van brandstof aan de binnenvaart is in Nederland, net als in de meeste andere EU-landen, van accijnzen vrijgesteld. • Internationale afschaffing van de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart vergt aanpassing van de Herziene Rijnvaartakte 1868 (Akte van Mannheim). Op grond van deze Akte is de binnenscheepvaart namelijk vrijgesteld van accijns. • Onderhavige maatregel betreft het in internationaal verband pleiten voor afschaffen van deze accijnsvrijstelling voor de binnenvaart.	
Doel	
• Het beprijzen van de binnenvaart.	
Achtergrond/rationale	
• Door het multilateraal afschaffen van de accijnsvrijstelling wordt de binnenvaart beprijsd, waardoor een prikkel ontstaat om de energie-efficiëntie te verhogen. In vrijwel alle andere sectoren wordt de brandstof wel belast. • Op grond van de Herziene Rijnvaartakte 1868 (Akte van Mannheim) is de binnenscheepvaart vrijgesteld van accijns. • Afschaffen van de accijnsvrijstelling voor binnenvaart in multilateraal verband vergt daarom aanpassing van de Akte. Voor aanpassing van de Akte is unanieme instemming van de verdragslanden (Nederland, Duitsland, Frankrijk, België en Zwitserland) vereist. Dit zal een lastige opgave zijn en is niet mogelijk op korte termijn. • De EU-richtlijn Energiebelastingen bevat een facultatieve accijnsvrijstelling voor de binnenvaart. Deze facultatieve vrijstelling zou idealiter komen te vervallen om ontwijking via het bunkeren van gasolie in buurlanden te mitigeren. • Ook dient onderzocht te worden wat de internationaalrechtelijke gevolgen zijn van aanpassing van de Akte van Mannheim, bijvoorbeeld in relatie tot EU-verdragen.	
Effecten	
Economie	• Bij afschaffing van de accijnsvrijstelling wordt de verkoop van halfzware olie en gasolie belast. Hierdoor wordt de brandstof duurder voor de binnenvaart. Dit vergt nader onderzoek naar de gevolgen voor de Nederlandse binnenvaartsector. • Het accijnstarief voor halfzware olie en gasolie bedraagt vanaf 01-01-2020 € 503,62 per 1.000 liter. • Gedragseffecten zullen optreden als gevolg van het duurder worden van de brandstof (bijvoorbeeld andere wijze van vervoer).
Budgettaire aspecten	• Bij afschaffing van de accijnsvrijstelling wordt de verkoop en gasolie belast. Het huidige accijnstarief voor halfzware olie en gasolie bedraagt vanaf 01-01-2020 € 503,62 per 1.000 liter. • Er zijn geen gegevens beschikbaar over omvang van de hoeveelheid brandstof die zou worden belast.
Milieueffecten	• Het afschaffen van de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart heeft verschillende effecten op de CO_2-emissies, zoals een dalende vraag naar transport, verhoging energie-efficiëntie, en verschuiving naar andere wijze van vervoer. Nader onderzoek is nodig om uit te zoeken hoe deze effecten op elkaar inwerken en wat dit betekent voor de uiteindelijke CO_2-reductie.
Overige effecten	• Weerstand vanuit het bedrijfsleven is te verwachten, wat mogelijk zal leiden tot juridische procedures. Bij het draagvlak dient ook de opinie van de verdragslanden bij de Akte van Mannheim meegenomen te worden in de beoordeling: zij zullen met aanpassing van de Akte moeten instemmen.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) Deze wijziging zou een vereenvoudiging betekenen, die daarnaast bijdraagt aan het voorkomen van fraude. Doorlooptijd: waarschijnlijk één jaar.

14. In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling zeescheepvaart	
Thema: Fiscale vergroening	
In Internationaal verband pleiten voor afschaffen van de accijnsvrijstelling voor de zeescheepvaart	
• De verkoop van brandstof door de zeescheepvaart is in Nederland, net als in de andere EU-landen, van accijnzen vrijgesteld. • De afschaffing vergt aanpassing van de Richtlijn energiebelastingen aangezien de vrijstelling voor de zeescheepvaart nu verplicht is op grond van deze richtlijn. • Onderhavige maatregel betreft het in internationaal verband pleiten voor afschaffen van deze (verplichte) accijnsvrijstelling in de hele EU.	
Doel	
• Het beprijzen van de zeescheepvaart.	
Achtergrond/rationale	
• Door het afschaffen van de accijnsvrijstelling wordt de zeescheepvaart beprijsd, waardoor een prikkel ontstaat om de energie-efficiëntie te verhogen. In vrijwel alle andere sectoren wordt de brandstof wel belast. • De vrijstelling voor de zeescheepvaart is verplicht op grond van de Richtlijn energiebelastingen. Aanpassingen aan de Richtlijn energiebelastingen moeten met unanieme instemming van alle lidstaten gebeuren. • In aanmerking moet worden genomen dat de kans aanwezig is dat bij een accijns in alleen de EU zeeschepen (vlak) buiten de EU brandstof bunkeren. Een mondiale heffing heeft daardoor de voorkeur. In de Internationale Maritieme Organisatie wordt een voorstel besproken voor een mondiale heffing op brandstof, waarbij de opbrengsten worden gebruikt voor onderzoek naar verdere verduurzaming van de sector.	
Effecten	
Economie	Bij afschaffing van de accijnsvrijstelling wordt de verkoop van halfzware olie en gasolie belast. Hierdoor wordt de brandstof duurder voor de zeescheepvaart. • Het accijnstarief voor halfzware olie en gasolie bedraagt vanaf 01-01-2020 € 503,62 per 1.000 liter. • Het accijnstarief voor zware stookolie bedraagt vanaf 01-01-2020 € 37,76 per 1.000 kg • Afschaffen van de accijnsvrijstelling voor de zeevaart kan nadelige gevolgen hebben voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse havens vanwege bunkerlocaties buiten de EU, de koopvaardij, waterbouw en visserij. In de zeevisserij schakelen veel vissers als gevolg van het pulsverbod terug naar de boomkor met een aanzienlijk groter brandstofverbruik en daarmee samenhangend een minder goede businesscase. Het afschaffen van accijnsvrijstelling zal die businesscase verder verslechteren. • In geval van stijgende kosten kunnen deze kosten, vanwege de internationale concurrerende markt waarop wordt geopereerd door de zeevaart, meestal niet worden doorberekend aan de verlader of burger en in de visserij bijvoorbeeld wordt de visvangst aangeboden op de afslag waar een prijs tot stand komt die los staat van de gemaakte kosten.
Budgettaire aspecten	• Bij afschaffing van de accijnsvrijstelling wordt de verkoop van zware stookolie, halfzware olie en gasolie belast. Het huidige accijnstarief voor stookolie is € 37,76 per 1.000 kg en het tarief voor halfzware olie en gasolie bedraagt vanaf 01-01-2020 € 503,62 per 1.000 liter. • Er zijn geen gegevens beschikbaar over omvang van de hoeveelheid brandstof die zou worden belast.
Milieueffecten	• Het afschaffen van de accijnsvrijstelling voor de zeescheepvaart heeft verschillende effecten op de CO_2-emissies, en hangt in belangrijke mate af van het gelijke speelveld. • Indien dat gelijke speelveld onvoldoende is, zal er een 'carbon leakage zijn' waardoor het uiteindelijke effect beperkt is. Nader onderzoek is nodig

	om uit te zoeken hoe de effecten op elkaar inwerken en wat dit betekent voor de uiteindelijke CO_2-reductie.
Overige effecten	• Weerstand vanuit het bedrijfsleven is te verwachten, wat mogelijk zal leiden tot juridische procedures. Bij het draagvlak dient ook de opinie van de andere EU-landen meegenomen te worden in de beoordeling: zij zullen met aanpassing van de Richtlijn Energiebelastingen moeten instemmen.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) Indien internationaal overeenstemming hierover wordt bereikt, betekent deze wijziging een vereenvoudiging. Deze wijziging draagt bij aan het voorkomen van fraude. Doorlooptijd: waarschijnlijk één jaar.

15. Houderschapsbelasting (MRB) op bromfietsen	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Periodieke heffing op het houden van bromfietsen met een kenteken, dus **bromfietsen, snorfietsen en brommobielen, met uitzondering van elektrische bromfietsen** • Houderschapsbelasting bedraagt ongeveer: 1. Optie: 33% (€ 40) van de motorrijtuigbelasting (MRB) incl. opcenten motorfiets 2. Optie: 75% (€ 90) van de MRB incl. opcenten motorfiets	
Doel	
• Budgettair opbrengst generen • Luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op mobiliteit ondersteunen (fiscale prikkel).	
Achtergrond/rationale	
• Elektrische bromfietsen (en elektrische fietsen/speed pedelecs) vormen een steeds beter en betaalbaarder alternatief voor de verschillende type bromfietsen met verbrandingsmotor. Waar brom- en snorfietsen met verbrandingsmotor ongeveer €1500 kosten, ligt de prijs voor elektrische brom- en snorfietsen tussen de €2000-5000 (brandstofkosten liggen hier wel lager). Voor de elektrische fiets (tot 25 km/u) is dit €1000 (KiM, 2018). Daarmee onstaat handelingsperspectief om over te stappen op elektrische voertuigen. Deze elektrische voertuigen hebben aanzienlijk minder negatieve klimaat- en luchtkwaliteitseffecten. Het invoeren van een brommerbelasting voor de verschillende typen bromfietsen met verbrandingsmotor versnelt de transitie naar nulemissierijden. • In totaal zijn er ca. 1.200.000 bromfietsen in NL, waarvan ongeveer 3,5% elektrische voertuigen (CBS 2019). • In het Klimaatakkoord is met sectorpartijen de afspraak gemaakt om vanaf 2025 de nieuwverkoop van snorfietsen alleen nog uit elektrische snorfietsen te laten bestaan. Voor de bromfietsen geldt een streven voor 2030 over te gaan op nieuwverkoop van elektrische bromfietsen. Waar deze afspraken tussen sector en overheid dit jaar (2019) tot stand zijn gekomen, is het invoeren van nieuwe belasting een extra maatregel die de sector zal raken.	
Effecten	
Economie	• Leidt mogelijk tot een koopkrachtdaling bij bromfietsbezitters. De bromfiets is het meest toegankelijke gemotoriseerde vervoersmiddel qua aanschafprijs. Naar verwachting hebben bromfietsbezitters een inkomen dat lager ligt dan gemiddeld • De belasting brengt administratieve lasten met zich mee voor bromfietsbezitters
Budgettaire aspecten	• De opbrengsten bedragen jaarlijks bij: 1. Optie: ca. € 48 miljoen per jaar (€ 40*1,2 miljoen) 2. Optie: ca. € 108 miljoen per jaar (€ 90*1,2 miljoen) Hierin zijn eventuele gedragseffecten nog niet meegenomen. • Naar verwachting zal het aandeel elektrische (lastenvrije) voertuigen toenemen naarmate de data voor de afspraken uit het klimaatakkoord naderen.
Milieueffecten	Voor bromfietsen met verbrandingsmotor geldt: • Bromfietsen zijn vervuilend op verschillende terreinen. Voor wat betreft de externe effecten zijn bromfietsen vooral relevant voor luchtvervuiling, geluid, en veiligheid • Luchtvervuiling: Bromfietsen stoten per kilometer vooral veel koolmonoxide (CO), koolwaterstoffen (VOS) en fijn stof (PM10) uit in vergelijking met personenauto's. De uitstoot van stikstofoxiden (NOx) en CO_2 is kleiner dan die van personenauto's. Qua totale emissies blijft de auto dominant • Geluidsoverlast: Uit een TNO-studie blijkt dat een gemiddelde bromfiets vijf keer meer geluidbelasting veroorzaakt dan een gemiddelde personenauto (TNO, 2002)

	• Veiligheid: de bromfiets heeft de hoogste ongevalskosten per kilometer binnen de transportsector.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (middelgroot/groot) Deze wijziging maakt de uitvoering complexer en draagt niet bij aan vereenvoudiging, zowel IV technisch als voor het toezicht. De RDW zal de uitvoerbaarheid van deze maatregel moeten beoordelen, aangezien de primaire gegevenslevering van de RDW afkomstig is. Opgemerkt wordt dat de kosten voor de uitvoering waarschijnlijk relatief hoog zijn ten opzichte van de opbrengsten.

16. Aanpassen onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

De onbelaste vergoeding voor het woon-werkverkeer bedraagt thans maximaal 19 cent per kilometer of de werkelijke kosten voor het openbaar vervoer indien deze hoger zijn. In dit fiche wordt een aantal mogelijke wijzigingen van de onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer beschreven:

1. Verlagen maximale tarief van 19 cent naar bijvoorbeeld 12 cent.
2. Invoeren beperking van de maximale reisafstand woon-werkverkeer (enkele reis) op bijvoorbeeld 20 kilometer.
3. Volledig afschaffen van de onbelaste kilometervergoeding woon-werkverkeer.

De genoemde maatregelen gaan ervan uit dat deze ook gelden voor het OV en dat ook voor die vervoersmodaliteit de onbelaste vergoeding voor het woon-werkverkeer wordt beperkt dan wel wordt afgeschaft. Voor de verschillende varianten is het echter denkbaar dat het OV daarvan wordt uitgezonderd. Alsdan kunnen de werkelijke kosten van het OV worden vergoed, ook als deze hoger zijn.

Doel

- Doel van deze aanpassingen is het verminderen van de in het kader van het woon-werkverkeer gereisde kilometers. Hierdoor vermindert de CO_2-uitstoot. Daarnaast neemt de congestie op de weg af bij een afname van het aantal (tijdens de spits) gereden kilometers.

Achtergrond/rationale

- De huidige regeling voor onbelaste reiskostenvergoeding kent geen beperking als het gaat om de afstand van het woon-werkverkeer. Daarom bevat de regeling ook geen prikkels om die afstand te beperken, er is geen (fiscale) stimulans om hetzij dichter bij het werk te gaan wonen, hetzij een baan dichter bij de woonplaats te zoeken en de regeling draagt daarom ook niet bij aan de noodzakelijke terugdringing van de CO_2-uitstoot.
- Zowel de verlaging/beperking als de afschaffing van de onbelaste vergoeding voor het woon-werkverkeer bevatten een dergelijke prikkel wel. De werkgever kan er altijd voor kiezen een vergoeding te geven die bijvoorbeeld hoger is dan de genoemde 12 cent of betrekking heeft op een woon-werkafstand die groter is dan 20 km, alleen is over die vergoeding dan wel (loon)belasting verschuldigd.
- Het effect verschilt per gekozen variant.
- Het uitzonderen van het openbaar vervoer voor deze maatregelen zou werknemers een prikkel kunnen geven om over te stappen van de auto naar het OV. Zodoende mag een aanvullende CO_2-besparing door deze uitzondering voor het OV verwacht worden. Bovendien biedt het uitzonderen van het OV een handelingsperspectief voor werknemers.
- Overigens is de huidige onbelaste kilometervergoeding een maximumbedrag dat de werkgever onbelast *mag* vergoeden. De werkgever kan er nu ook al zelf voor kiezen om beperkingen op te leggen aan het tarief, de afstand en/of de gekozen modaliteit waarmee gereisd wordt. Vaak wordt een dergelijke vergoeding echter gezien als een secundaire arbeidsvoorwaarde. Dit kan voor werkgevers een reden zijn om een dergelijke beperken niet te hanteren.
- Een vierde maatregel zou kunnen zijn om het mogelijk maken dat parkeren als onderdeel van het voor- en/of natransport bij een OV-reis onbelast kan worden vergoed. Dat is op dit moment niet mogelijk wat tot gevolg heeft dat de kosten voor parkeren op een P+R terrein dicht bij de woonplaats volledig voor rekening van de werknemer komen. Dit wordt nu geacht te worden gedekt uit de onbelaste vergoeding van 19 cent per kilometer. Doel van deze maatregel zou zijn om te stimuleren dat werknemers een deel van de reis met het openbaar vervoer maken in plaats van volledig met de auto. Dit zou uit kunnen maken van het onderzoek dat is toegezegd in het kader van de motie Lodders c.s. waarin wordt verzocht (kort gezegd) een onderzoek te doen naar een modernisering van de reiskostenvergoeding (Kamerstukken II 35302, nr. 44).

Effecten

Economie	Een nadelig effect van deze versobering is dat dit mogelijk leidt tot een minder goede werking van de arbeidsmarkt (dit argument geldt voor het versoberen van de onbelaste reiskostenvergoeding, niet voor de uitzondering voor het OV of de ketenreis). Deze raakt meer gesegmenteerd.

	Tevens draagt de huidige overspannen woningmarkt niet bij aan het eenvoudig dichterbij het werk kunnen gaan wonen voor werknemers. Tot slot is in de huidige maatschappij, waarbij tweeverdieners de standaard zijn, het niet altijd mogelijk om beiden een baan in dezelfde woonomgeving te vinden. Daarmee lijkt het met dit theoretische voorstel eenvoudiger om dichterbij het werk te gaan wonen, maar is dat in de huidige praktijk waarschijnlijk weerbarstiger.
Budgettaire aspecten	De financiële consequenties van deze aanpassingen zijn niet onderzocht. Ter illustratie: een verlaging van het bedrag van 19 cent met één cent zou in 2012 hebben geleid tot een budgettaire opbrengst van € 100 miljoen.
Milieueffecten	De effecten qua CO_2-reductie van een dergelijke beperking zijn niet eerder onderzocht. Wel is in 2012 door MuConsult een onderzoek gedaan naar de effecten van een volledige afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding voor het woon-werkverkeer. Op basis van dat onderzoek is geconcludeerd dat bij een volledige afschaffing, dus inclusief de afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding voor het OV, een CO_2-reductie van 0,5 tot 0,6 Mton zou worden bereikt.
Overige effecten	De beperking of de afschaffing van de onbelaste vergoeding voor het woon-werkverkeer werkt door naar de inkomensafhankelijke regelingen. Doordat het verzamelinkomen stijgt, neemt het recht op bijvoorbeeld toeslagen af. Dat is een bijkomend inkomenseffect waarvan eerder in 2012 ten tijde van de behandeling van het toentertijd voorliggende wetsvoorstel afschaffing reiskostenvergoeding woon-werkverkeer is gebleken dat dit niet gericht kan worden gecompenseerd.
Uitvoeringsaspecten	De maatregel is niet getoetst door de Belastingdienst. De maatregel is naar verwachting complexiteit verhogend en daarom ook slecht te controleren met als gevolg moeilijker handhaafbaar en fraudegevoeliger.

17. Vrijstelling elektrisch varen	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
Vrijstelling van belasting op elektriciteit en waterstof dat wordt gebruikt voor de voortstuwing van binnenvaart- en zeevaartschepen.	
Doel	
• Wegenemen fiscale ongelijkheid van (waterstof)elektrisch varen t.o.v. varen op het vuilere diesel en stookolie, dat is vrijgesteld van accijns. Dit levert een stimulans aan de gewenste transitie naar elektrisch varen.	
Achtergrond/rationale	
Beleidsmatig: • In de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens (ondertekend juni 2019) is als ambitie opgenomen om in 2050 een nagenoeg emissievrije en klimaatneutrale binnenvaart gerealiseerd te hebben. Voor 2030 is de ambitie geformuleerd om tenminste 150 binnenvaartschepen voorzien te hebben van een zero-emissie aandrijflijn. • Er zijn meerdere maatregelen nodig om de gewenst overgang naar elektrisch varen te stimuleren. Zo dient er laadinfrastructuur te komen en overweegt IenW een bijdrage te leveren aan het project Modular Energy Concept (MEC), door medefinanciering van de eerste batterijcontainers. • In 2020 worden de eerste drie schepen opgeleverd die batterij-elektrisch gaan varen. • Business cases worden kansrijker met de vrijstelling van energiebelasting. Er ontstaat een gelijk speelveld voor business cases gebaseerd op innovatieve duurzame voortstuwing ten opzichte van conventionele voortstuwing. **Juridisch:** • Op grond van de Herziene Rijnvaartakte 1868 (Akte van Mannheim) is de binnenscheepvaart vrijgesteld van heffingen over Rijnvaartactiviteiten die met de scheepvaart samenhangen. Naast deze bepaling is ter nadere uitwerking van de Akte van Mannheim een overeenkomst gesloten over het douane- en belastingregime voor de gasolie die in de Rijnvaart als brandstof wordt verbruikt. Deze overeenkomst bepaalt dat de lidstaten op gasolie die in de Rijnvaart gebunkerd wordt, geen douanerechten of accijnzen zullen heffen. Deze vrijstelling wordt toegepast door een accijnsvrijstelling van conventionele brandstoffen. Overwogen kan worden deze uit te breiden tot nieuwe brandstoffen en elektriciteit ten behoeve van de voortstuwing. • Voor de zeevaart geldt dat op grond van artikel 14, lid1, onder c) van Richtlijn 2003/96/EG lidstaten worden verplicht vrijstelling te verlenen voor energieproducten (niet zijnde elektriciteit) die worden gebruikt als brandstof voor de vaart op EU-wateren. Achtergrond van de vrijstelling is het voorkomen van verstoring van internationale concurrentieverhoudingen. In de Richtlijn is dit als volgt verwoord in overweging 23: "Gezien de bestaande internationale verplichtingen en het behoud van de concurrentiepositie van het communautaire bedrijfsleven is het raadzaam de vrijstellingen van energieproducten die worden geleverd voor de zeescheepvaart en de niet-recreatieve luchtvaart en zeescheepvaart te handhaven (…)". Vanuit die zelfde overweging valt een vrijstelling van de belasting op elektriciteit voor de zeevaart te verdedigen.	
Effecten	
Economie	• Met het faciliteren van elektrisch varen wordt een bijdrage geleverd aan een duurzaam en toekomstbestendig maken de scheepvaart. Daarmee wordt de logistieke positie van Nederland verder versterkt.
Budgettaire aspecten	• Momenteel gering. Op dit moment staat batterij-elektrisch varen nog in de kinderschoenen en weinig ondernemers maken er gebruik van. Daarom zou het budgettaire effect in eerste instantie klein zijn.
Milieueffecten	• Elektrisch varen leidt tot 100% daling van de CO_2-emissies door de scheepvaart. De mogelijke toename van de uitstoot van de elektriciteitscentrales hangt af van de veronderstellingen over de inzet van hernieuwbare energie en het emissiehandelssysteem (plafond zal niet wijzigen door de extra vraag vanuit de scheepvaart). Daarnaast leidt elektrisch varen tot een 100% daling van luchtverontreinigende emissies langs vaarwegen, kustgebieden en havens en een afname van de stikstofdepositie in natuurgebieden.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Toezicht

	Een dergelijke vrijstelling voorkomt dat er in de (nabije)toekomst veel belastingplichtigen bijkomen. In die zin maakt de maatregel het stelsel eenvoudiger. Bij een vrijstelling is geen sprake van gevolgen voor de automatisering. Dit is anders als er een teruggaafregeling wordt gekoppeld aan de vrijstelling. De wetgever wordt meegegeven daarom scherp de vormgeving van de maatregel in de gaten te houden.

Mobiliteit categorie 3 negatief oordeel

18. Verhoging leeftijdstoepassing youngtimerregeling	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
De maatregel strekt ertoe dat de leeftijd van waar af de youngtimerregeling kan worden toegepast wordt verhoogd van 15 jaar naar 20 jaar. Sommige ondernemers zien auto's van minimaal vijftien jaar oud als fiscaal aantrekkelijk. Vanaf het moment dat een auto van de zaak 15 jaar oud is wordt bij privégebruik de bijtelling (35 procent) berekend op basis van de waarde in het economische verkeer (dagwaarde) en niet meer op basis van de nieuwwaarde (catalogusprijs).	
Doel	
Een deel van de youngtimer-rijders zal bij het verhogen van de leeftijdsgrens van 15 naar 20 jaar overstappen op een jongere, zuinigere of goedkopere auto met minder CO_2- en stikstofuitstoot.	
Achtergrond/rationale	
Beleidsmatig: • De achtergrond van de youngtimerregeling is tweeledig. Ten eerste is een auto van 15 jaar of ouder in het algemeen zodanig in waarde verminderd dat het niet langer reëel is uit te gaan van de oorspronkelijke cataloguswaarde. Ten twee kunnen de nog oudere auto's (de echte oldtimer) inmiddels een (verzamelaars)waarde hebben die vele malen hoger is dan de oorspronkelijke catalogusprijs. Ook dan is het niet reëel om nog uit te gaan van de oorspronkelijke catalogusprijs. • Het verhogen van de leeftijd te verhogen naar 20 jaar houdt in dat de youngtimerregeling pas kan worden toegepast op auto's ouder dan 20 jaar. Tot 20 jaar blijft de auto dan vallen onder het "normale" bijtellingsregime, inhoudende een bijtelling van 22% over de catalogusprijs, met eventueel de korting voor volledig elektrische auto's (zodra er elektrische auto's ouder dan 15 jaar beschikbaar komen). Afschaffing van de regeling ligt niet voor de hand omdat in dat geval de echte oldtimer met een waarde die vele malen hoger is of kan zijn dan de oorspronkelijke cataloguswaarde te laag wordt belast. • De verwachting is dat de parallelimport van youngtimers door de maatregel zal afnemen. Een ander deel zal dezelfde auto blijven rijden maar deze naar privé overbrengen en de daarmee gemaakte zakelijke kilometers bij de onderneming zal declareren onbelast tegen 19 ct per kilometer. Het is daarom onzeker in hoeverre als gevolg van deze maatregel het aantal auto's van 15 jaar of ouder daadwerkelijk vermindert.	
Effecten	
Economie	-
Budgettaire aspecten	Deze maatregel leidt tot een budgettaire opbrengst van € 3 miljoen.
Milieueffecten	Deze maatregel zorgt naar verwachting voor slechts een zeer beperkte afname van de CO_2-uitstoot. In 2018 bestond het Nederlandse wagenpark uit ruim 8,3 miljoen personenauto's. Hiervan waren er bijna 1,9 miljoen vijftien jaar of ouder. Het aantal auto's van IB-ondernemers dat onder de youngtimer-regeling viel was in 2016 circa 14.000 (0,7%). Het aantal ter beschikking gestelde auto's ouder dan 15 jaar bij anderen dan IB-ondernemers is niet bekend maar waarschijnlijk zeer beperkt. Het aanscherpen van de youngtimerregeling zal er niet toe leiden dat het aantal auto's ouder dan 15 jaar substantieel zal afnemen.
Overige effecten	-
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) Deze aanpassing vormt eenmalig een complexiteitstoename. Voor de inkomensheffingen is een structuuraanpassing benodigd voor de definitieve aangifte. Deze kunnen tijdig worden gerealiseerd. Let op, harde knip bij de verhoging van 15 naar 20 levert weerstand op bij de doelgroep (bezwaar/beroep vergt extra inzet).

Industrie

Industrie categorie 1 beleidsopties fiscale vergroening

19. CO_2-belasting industrie (lage tarifering)

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Constante, beperkte CO_2-belasting voor het bedrijfsleven, boven op bestaande belastingen en ETS.
- Het gaat om een extra heffing van 2 euro/ton CO_2.
- Vormgeving zou op twee manieren kunnen:
    1. Direct via een heffing op alle broeikasgasemissies van de 450 ETS-bedrijven;
    2. Indirect via een extra heffing bovenop de bestaande belastingen op energieproducten, te weten de energiebelasting (verhoging van de 3e en 4e schijf en aanpassen vrijstellingen voor energie-intensieve bedrijven en WKK-installaties) de kolenbelasting (tariefswijziging en het aanpassen van de vrijstelling voor duaal gebruik en de accijns op minerale oliën (vrijstellingen in de wet op de accijns en kolenbelasting. Hiermee tref je het energieverbruik en daarmee indirect het energieverbruik van alle bedrijven. maar hou je geen rekening met CC(U)S.
- Dit fiche gaat uit van de eerste optie, omdat het een directe heffing op broeikasgasemissies van de 450 ETS-bedrijven betreft en omdat deze optie op korte termijn makkelijker vorm te geven is dan optie 2.

Doel

- De maatregel beoogt CO_2-uitstoot in de betreffende sectoren in Nederland te beprijzen conform het credo "de vervuiler betaalt".
- Een platte CO_2-heffing heeft als effect dat het de schade van de uitstoot beter beprijst waardoor productie van producten met een grote CO_2-voetafdruk relatief duurder wordt dan productie van producten met een relatief lage CO_2-voetafdruk.

Achtergrond/rationale

- Deze maatregel is een nationale plak boven op het EU ETS.
- Gezien de lage maatvoering zal het leiden tot een beperktere lastenverzwaring van het bedrijfsleven.
- Elke ton CO_2-uitsoot wordt belast, er wordt geen rekening gehouden met het handelingsperspectief, of risico's op verplaatsing van de industrie of weglek naar het buitenland.
- De heffing zal naar verwachting een beperkt effect hebben op het nemen van (technische) emissie-reducerende maatregelen bij bedrijven aangezien de maatvoering niet afdoende zal zijn om de kosten van CO_2-reductie terug te verdienen voor grotere investeringen en systeemveranderingen. Wel zal het bijdragen aan maatregelen gericht op een efficiënter productieproces met de bestaande technieken. Omdat de heffing veelal ziet op het beprijzen van de productie van basisproducten zal Nederlands instrumentarium nauwelijks van invloed zijn op de wereldvraag en -prijs. De kans is daardoor aanwezig dat dit, door een verslechtering van de concurrentiepositie, enkel leidt tot verplaatsing van activiteiten. Dan zal het weliswaar leiden tot een emissiereductie in Nederland, maar tegelijkertijd tot een (mogelijk grotere) emissiestijging elders. Vanuit klimaatperspectief is zo'n verplaatsing daarom weinig effectief.
- Het is moeilijk zo niet onmogelijk om bedrijven gericht te compenseren op een wijze die Europees houdbaar is.
- Indien de heffing op EU-niveau zou plaatsvinden, inclusief het instellen van importheffingen aan de buitengrenzen, dan zou verplaatsing van productie uit Nederland naar elders vermoedelijk sterk beperkt worden en zullen volumeveranderingen vooral bepaald worden door verschuiving in het economisch evenwicht tussen emissie-intensieve en emissie-extensieve bedrijvigheid. In dit geval zal het niet alleen een prikkel voor producenten vormen om CO_2 te reduceren. Ook het gedrag van consumenten zal worden beïnvloed doordat CO_2-intensieve producten relatief duurder zullen worden.

Effecten

Economie	Een brede CO_2-heffing kan doorwerken in vele facetten van de economie. De gevolgen van de voorgestelde heffing kunnen op korte termijn en op het niveau van afzonderlijke bedrijven groot zijn, terwijl de gevolgen op langere termijn en voor de Nederlandse economie als geheel beperkt zijn. Er is bovendien een groot verschil in abstractie van de effecten – de macro-

	economische effecten zijn minder gemakkelijk concreet aanwijsbaar en in de tijd diffuus, wat in scherp contrast kan staan met de soms directe, concrete effecten op bedrijfsniveau, ook doorwerkend in bredere industrieclusters door grote verwevenheid van de energie-intensieve industrie (PwC, 2019). Dat geldt zowel ten aanzien van effecten op CO_2-reductie en de arbeidsmarkt in Nederland, als ten aanzien van verplaatsing van productie en weglek van CO_2-reductie naar het buitenland. Bovendien zou Nederland door het unilateraal invoeren van een vlakke CO_2-heffing bovenop het ETS een unieke positie gaan innemen binnen Europa – dit kan, zelfs met een geringe heffingshoogte, impact hebben op het gepercipieerde Nederlandse investeringsklimaat voor de energie-intensieve industrie.
Budgettaire aspecten	De belastingopbrengst ligt -zonder rekening te houden met gedragseffecten- in de ordegrootte van circa € 100 miljoen.
Milieueffecten	De te verwachten milieueffecten zijn bij unilaterale invoering beperkt.
Overige effecten	• De lastenverzwaring voor het bedrijfsleven is naar verwachting eveneens beperkt. Wat dit zal betekenen voor mogelijke verplaatsing is moeilijk te duiden. Voor zoverre verplaatsingseffecten optreden zullen deze naar verwachting ongelijk neerslaan zijn over het land. • Invoeren van een vlakke CO_2-heffing is contrair aan wat in het Klimaatakkoord is afgesproken over de CO_2-heffing in de industrie: een heffing over de uitstoot die in 2030 vermeden moet zijn. Daarmee zijn er serieuze risico's op draagvlakverlies voor het akkoord.
Uitvoeringsaspecten	Zolang 1:1 wordt aangesloten bij de emissies die vallen onder het ETS lijkt het vaststellen van de grondslag uitvoerbaar voor de NEa. • De uitvoeringskosten zijn onder meer afhankelijk van de afbakening van de doelgroep (alleen bedrijven die ook onder EU ETS vallen of meer), de afstemming van de grondslag op verplichtingen onder EU ETS (hoe beter afgestemd, hoe lager de kosten) • Deze belasting is eenvoudiger uit te voeren dan de industrieheffing van het Klimaatakkoord. De variant waarin een indirecte extra heffing bovenop bestaande belastingen wordt geïntroduceerd (variant 2) sluit niet aan bij de bestaande minimum-CO_2-prijs voor elektriciteitsopwekking en de CO_2-heffing in de industrie. Bij lage tariefstelling en een zo groot mogelijke aansluiting van de belastinggrondslag en –systematiek bij de verplichtingen van bedrijven onder EU ETS zijn het frauderisico en de handhaafbaarheid beheersbaar. Het eerst mogelijke moment van invoering zou mede afhankelijk zijn van de precieze vormgeving van de maatregel in wet- en regelgeving.

20. CO_2-belasting industrie (hoge tarifering)	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Oplopende CO_2-belasting voor alle industriële bedrijven en in de glastuinbouw, • Het gaat om een extra heffing die begint met 25 euro/ton in 2023 en stijgt daarna lineair tot 100 euro/ton in 2030, en na 2030 stijgt de heffing met 5 euro/ton per jaar tot 200 euro/ton in 2050 .[35] • Vormgeving zou op twee manieren kunnen: 1. Direct via een heffing op alle broeikasgasemissies van de 450 ETS-bedrijven, exclusief de emissies die kunnen worden toegerekend aan elektriciteitsproductie; 2. Indirect via een extra heffing bovenop de bestaande belastingen op energieproducten, te weten de energiebelasting (verhoging van de 3e en 4e schijf en aanpassen vrijstellingen voor energie-intensieve bedrijven en WKK-installaties) de kolenbelasting (tariefswijziging en het aanpassen van de vrijstelling voor duaal gebruik en de accijns op minerale oliën) vrijstellingen in de wet op de accijns en kolenbelasting. Hiermee tref je het energieverbruik en daarmee indirect het energieverbruik van alle bedrijven. maar hou je geen rekening met CC(U)S. • Dit fiche gaat uit van de eerste optie, omdat het een direct heffing op broeikasgasemissies van de 450 ETS-bedrijven betreft en omdat deze optie op korte termijn makkelijker vorm te geven is dan optie 2.	
Doel	
• De maatregel beoogt CO_2-uitstoot in de betreffende sectoren in Nederland in aanvulling op het ETS te beprijzen.	
Achtergrond/rationale	
• Deze maatregel is een nationale plak boven op het EU ETS. • Dit leidt tot een directe lastenverzwaring van het bedrijfsleven. • Elke ton CO_2-uitsoot wordt belast, er wordt geen rekening gehouden met het handelingsperspectief, of risico's op verplaatsing van de industrie of weglek naar het buitenland. • De heffing zal het nemen van (technische) emissie-reducerende maatregelen bij bedrijven uitlokken, maar er zal ook sprake zijn van verplaatsing van activiteiten. Omdat de heffing veelal ziet op het beprijzen van de productie van basisproducten zal Nederlands instrumentarium nauwelijks van invloed zijn op de wereldvraag en prijs. Verminderde productie in Nederland zal daarom veelal leiden tot een (mogelijk grotere) emissietoename elders. Vanuit klimaatperspectief is zo'n verplaatsing daarom weinig effectief. • Het is moeilijk zo niet onmogelijk om bedrijven gericht te compenseren op een wijze die Europees houdbaar is. • De heffing zal leiden tot sterkere elektrificatie van de warmtevoorziening in de industrie, wat zal leiden tot aanvullende vraag naar elektriciteit. Tegenover de reducties in de industrie staan daardoor mogelijk extra emissies in de elektriciteitsproductie. • Indien de heffing op EU-niveau zou plaatsvinden, inclusief het instellen van importheffingen aan de buitengrenzen, dan zou verplaatsing van productie uit Nederland naar elders vermoedelijk sterk beperkt worden en zullen volumeveranderingen vooral bepaald worden door verschuiving in het economisch evenwicht tussen emissie-intensieve en emissie-extensieve bedrijvigheid.	
Effecten	
Economie [36]	Een brede CO_2-heffing doorwerken in vele facetten van de economie. De gevolgen van de voorgestelde heffing kunnen op korte termijn en op het niveau van afzonderlijke bedrijven groot zijn, terwijl de gevolgen op langere termijn en voor de Nederlandse economie als geheel beperkt zijn. Er is bovendien een groot verschil in abstractie van de effecten – de macro-economische effecten zijn minder gemakkelijk concreet aanwijsbaar en in de tijd diffuus, wat in scherp contrast kan staan met de soms directe, concrete effecten op bedrijfsniveau, ook doorwerkend in bredere industrieclusters door grote verwevenheid van de energie-intensieve industrie (PwC, 2019). Dat

[35] Hierbij is aangesloten bij de tariefstelling van het voorstel van GroenLinks, van variant 2.. Het voorstel is beschreven in het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks inzake de 'Wet CO_2-belasting' van 21 januari 2019.
[36] De effecten zijn gebaseerd op de doorrekening van bovenstaand wetsvoorstel door PBL, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-concept-notitie-effect-voorstel-CO_2-heffing-groenlinks_3715_0.pdf

	geldt zowel ten aanzien van effecten op CO_2-reductie en de arbeidsmarkt in Nederland, als ten aanzien van verplaatsing van productie en weglek van CO_2-reductie naar het buitenland. Bovendien zou Nederland door het unilateraal invoeren van een vlakke CO_2-heffing bovenop het ETS een unieke positie gaan innemen binnen Europa – alleen dat feit kan al impact hebben op het gepercipieerde Nederlandse investeringsklimaat voor de energie-intensieve industrie.
Budgettaire aspecten	Afhankelijk van de vormgeving en de exacte maatvoering. Er zullen naar verwachting sterke gedragseffecten optreden.
Milieueffecten	Vergt nader onderzoek
Overige effecten	• Veranderingen in productievolumes zullen direct leiden tot dalende werkgelegenheid in sommige sectoren en regio's en in de toekomst mogelijk leiden tot groei in andere sectoren en regio's. Tussen de korte termijn en de lange termijn zal in elk geval per saldo een verlies aan werkgelegenheid te verwachten zijn. Omvangrijke en aanwijsbaar aan klimaatbeleid gerelateerde negatieve effecten op de werkgelegenheid, bijvoorbeeld sluiting van een groot bedrijf, kunnen bovendien het draagvlak voor klimaatmaatregelen in binnen- en buitenland aantasten. • Invoeren van een vlakke CO_2-heffing is contrair aan wat in het Klimaatakkoord is afgesproken over de CO_2-heffing in de industrie: een heffing over de uitstoot die in 2030 vermeden moet zijn. Daarmee zijn er risico's op draagvlakverlies voor het akkoord.
Uitvoeringsaspecten	Zolang 1:1 wordt aangesloten bij de emissies die vallen onder het ETS is het systeem uitvoerbaar voor de NEa. • De uitvoeringskosten zijn onder meer afhankelijk van de afbakening van de doelgroep (alleen bedrijven die ook onder EU ETS vallen of meer), de afstemming van de grondslag op verplichtingen onder EU ETS (hoe beter afgestemd, hoe lager de kosten) • Deze belasting is eenvoudiger uit te voeren dan de CO_2-heffing in de industrie zoals voorzien in het Klimaatakkoord. • Bij deze tariefstelling is de investering in capaciteit voor heffing en inning van de belasting groter, terwijl de NEa op dit moment (2020) hiertoe nog geen ervaring of capaciteit heeft. Fraudepreventie en handhaving zijn in principe gelijk aan de variant met lage tarifering, maar het frauderisico neemt toe bij een oplopende prijs per ton CO_2. Ook zal de handhaving waarschijnlijk vragen om extra juridische capaciteit (rechtzaken). Het eerst mogelijke moment van invoering zou mede afhankelijk zijn van de precieze vormgeving van de maatregel in wet- en regelgeving.

21. Energiebelasting minder degressief

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

De tarieven van de energiebelasting (EB) minder degressief maken

Doel

- Internaliseren van externe kosten

Achtergrond/rationale

- De EB kent een degressieve tariefstructuur. Dit kan leiden tot een situatie waarin kleinverbruikers dure besparingsmaatregelen nemen en bij grootverbruikers goedkopere maatregelen niet worden genomen. Dit is inefficiënt vanuit het oogpunt van CO_2-reductie.
- Door de degressiviteit van de EB te verminderen komen externe milieukosten van energieverbruik beter in de prijs tot uitdrukking en wordt energiebesparing lonender.
- Het is mogelijk dit te bereiken door het verhogen van de tarieven van (een deel van) de hogere verbruiksschijven van de EB of door het samenvoegen van verbruiksschijven bij zowel de EB als ODE.
- Het verdient daarbij aanbeveling om een balans te zoeken in de belasting per ton CO_2 op zowel elektriciteit als aardgas. Daarmee verstoort de EB zo min mogelijk in de keuze tussen verschillende energiebesparingsopties.
- De verbruiksschijven voor elektriciteit en aardgas zijn overigens niet goed één op één met elkaar te vergelijken. Zo is de 1e schijf aardgas qua energie-inhoud veel langer dan de 1e schijf voor elektriciteit. Hierdoor bevat de 1e schijf aardgas bijvoorbeeld ook een groter deel bedrijfsmatig verbruik. Ook de andere schijven komen qua lengte en type verbruikers niet goed overeen.

Aardgas	Energie-inhoud	Tarieven 2020 (EB+ODE) in ct/m3	Tarieven 2020 In €/ton CO_2[37]
0- 170.000 m3	0 - 6.000 GJ	41,1	229
170.000- 1.000.000 m3	6.000 - 35.170 GJ	8,6	48
1.000.000- 10.000.000 m3	35.170 - 351.700 GJ	4,5	25
> 10.000.000 m3	> 351.700 GJ	3,4	19

Elektriciteit	Energie-inhoud	Tarieven 2020 (EB+ODE) in ct/kWh	Tarieven 2020 (EB+ODE) in €/ton[38]
0- 10.000 kWh	0 – 36 GJ	12,5	278
10.000- 50.000 kWh	36 – 180 GJ	8,8	196
50.000- 10.000.000 kWh	180 – 36.000 GJ	3,40	76
>= 10.000.000 kWh	> 36.000 GJ	0,095	2

Effecten

Economie	De maatregel zorgt voor hogere lasten voor verbruikers in de hogere schijven. Dit kan een nadelig effect hebben op de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Aandachtspunt is de samenloop met ander (fiscaal) beleid gericht op verduurzaming, zoals de CO_2-heffing voor de industrie.
Budgettaire aspecten	Afhankelijk van de maatvoering. Ter indicatie zijn de sleutels uit de fiscale sleuteltabel voor 2020 weergegeven. Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele gedragseffecten die kunnen optreden.

[37] 56,6 kg/GJ, Kennisgeving standaard CO_2-emissiefactor aardgas voor emissiehandel 2019
[38] Bij 0,45 kg/kWh, https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/04/rendementen-en-CO_2-emissie-elektriciteitsproductie-2017

	Aardgas	**Mutatie**	**Opbrengst in mln €**
	1e schijf	+1 cent	128
	2e schijf	+1 cent	14
	3e schijf	+1 cent	18
	4e schijf	+1 cent	26
	Elektriciteit	**Mutatie**	**Opbrengst in mln €**
	1e schijf	+1 cent	243
	2e schijf	+1 cent	87
	3e schijf	+1 cent	363
	4e schijf	+1 cent	99
Milieueffecten	Door een verhoging van de EB in de hogere schijven, komen externe kosten van het energieverbruik beter tot uitdrukking in de prijs. Energiebesparende maatregelen worden hierdoor lonender. Het effect op de CO_2-uitstoot is afhankelijk van de maatvoering. CE Delft heeft in 2017 onderzoek gedaan naar een verhoging van de 3e schijf op elektriciteit van 0,5 cent per kWh en de 3e schijf op aardgas van 2 cent per m^3.[39] Bij deze maatvoering is een CO_2-reductie in 2030 van 0,12 Mton berekend.		
Overige effecten			
Uitvoeringsaspecten	Parameterwijziging (jaaraanpassing)		

[39] Kosteneffectiviteit van maatregelen voor CO_2-reductie in Nederland, CE Delft 2017

22. Afbouwen vrijstelling van heffing op elektriciteit (EB en ODE) voor metallurgische procédés

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- De huidige vrijstelling in de energiebelasting en ODE van de heffing op elektriciteit voor metallurgische procédés wordt stapsgewijs afgebouwd. Concreet betekent dit omvorming van de huidige regeling in een teruggaafregeling die in enkele jaren afbouwt naar nihil of (alternatief) een vrijstelling voor een in de tijd dalend deel van het totale elektriciteitsverbruik.

Doel

- De maatregel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten.
- De maatregel zorgt ervoor dat alle grootverbruikers van elektriciteit op gelijkwaardige wijze worden belast voor hun elektriciteitsverbruik.

Achtergrond/rationale

- De huidige vrijstelling voor metallurgische processen in de energiebelasting en ODE leidt ertoe dat bedrijven binnen de ijzer- en staalindustrie en de staalbewerking bij een lastenverzwaring geen energiebelasting betalen over energieverbruik in deze processen terwijl andere grootverbruikers met een relatief fors elektriciteitsverbruik (industrie/sector diensten/grote ziekenhuizen/universiteiten) wel worden belast. Daardoor deelt de ijzer- en staalindustrie sector ook niet mee in de recente lastenverhoging voor het bedrijfsleven in de ODE (aanpassing van de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven van 50:50 naar 33:67 vanaf 2020).
- Dit voorstel sluit aan bij de resultaten van de evaluatie van de richtlijn energiebelastingen waarin de Europese Commissie concludeert dat bepaalde vrijstellingen niet bijdragen aan de klimaatdoelen van het Europese Klimaatbeleid en het Parijse Klimaatakkoord.
- Mogelijk zal de Europese Commissie komen met voorstellen om deze vrijstellingen uit de Richtlijn energiebelastingen te halen. Het is overigens de vraag of een dergelijk voorstel politiek haalbaar is. Aanpassing van de Richtlijn dient bij unanimiteit te gebeuren.

Effecten

Economie	Het op termijn laten vervallen van deze vrijstelling heeft een specifieke lastenverzwaring tot gevolg voor bedrijven die deel uitmaken van de basismetaalindustrie: de ijzer- en staalindustrie, de aluminiumindustrie, en bedrijven die staal bewerken (walsen, persen, oppervlaktebehandeling). Als in andere landen de vrijstellingen van kracht blijven, dan wordt het gelijke speelveld aangetast en bestaat het risico dat bedrijvigheid en uitstoot over de grens verdwijnen. Om die effecten te mitigeren is in deze variant gekozen voor een geleidelijke afbouw in plaats van een meer eenvoudige afschaffing ineens.
Budgettaire aspecten	• Volledige afschaffing van de vrijstelling zou per 2021 leiden tot een EB opbrengst van circa € 20 miljoen. • Dit is exclusief mogelijke grondslagversmalling door uitwerking van het Klimaatakkoord. Op termijn zal deze opbrengst daardoor naar verwachting lager uitvallen.
Milieueffecten	• Indien deze maatregel extra energiebesparing uitlokt, kan een positief effect op verdere CO_2-reductie plaatsvinden.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging + toezicht (klein) Dit afbouwtraject maakt het stelsel tijdelijk complexer en na afbouw eenvoudiger. Het afschaffen van de vrijstelling zonder afbouw leidt wel direct tot vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk. Er worden tijdelijk (gedurende de afbouwperiode) knelpunten op het vlak van fraude / handhaving

	verwacht. Teruggaafregelingen moeten nog minstens 5 jaar ondersteund blijven door IV, zolang kan er nog om teruggaaf worden verzocht. De maatregelen kunnen worden geïmplementeerd en vergt – zoals vermeld in de Parameterbrief Belastingdienst 2019 - een implementatieperiode van 6 tot 18 maanden.

23. Afbouwen vrijstelling van heffing op aardgas (EB en ODE) voor metallurgische procédés

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- De huidige vrijstelling in de energiebelasting en ODE van de heffing op aardgas voor metallurgische procédés wordt stapsgewijs afgebouwd. Concreet betekent dit omvorming van de huidige regeling in een teruggaafregeling die in enkele jaren afbouwt naar nihil of (alternatief) een vrijstelling voor een in de tijd dalend deel van het totale aardgasverbruik.

Doel

- De maatregel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten.
- De maatregel zorgt ervoor dat grootverbruikers van aardgas op meer gelijkwaardige wijze worden belast voor hun aardgasverbruik.

Achtergrond/rationale

- De huidige vrijstelling voor metallurgische processen in de energiebelasting en ODE leidt ertoe dat bedrijven binnen de ijzer- en staalindustrie en de staalbewerking bij een lastenverzwaring geen energiebelasting betalen over energieverbruik in deze processen terwijl andere grootverbruikers met een relatief fors aardgasverbruik (met name de chemische industrie) wel worden belast. Daardoor deelt de ijzer- en staalindustrie ook niet mee in de recente lastenverhoging voor het bedrijfsleven in de ODE (aanpassing van de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven van 50:50 naar 33:67 vanaf 2020).
- Dit voorstel sluit aan bij de resultaten van de evaluatie van de richtlijn energiebelastingen waarin de Europese Commissie concludeert dat bepaalde vrijstellingen niet bijdragen aan de klimaatdoelen van het Europese Klimaatbeleid en het Parijse Klimaatakkoord.
- Mogelijk zal de Europese Commissie komen met voorstellen om deze vrijstellingen uit de Richtlijn energiebelastingen te halen. Het is overigens de vraag of een dergelijk voorstel politiek haalbaar is. Aanpassing van de Richtlijn dient bij unanimiteit te gebeuren.

Effecten

Economie	Het op termijn laten vervallen van deze vrijstelling heeft een specifieke lastenverzwaring tot gevolg voor bedrijven die deel uitmaken van de basismetaalindustrie: de ijzer- en staalindustrie, de aluminiumindustrie, en bedrijven die staal bewerken (walsen, persen, oppervlaktebehandeling). Als in andere landen de vrijstellingen van kracht blijven, dan wordt het gelijke speelveld aangetast en bestaat het risico dat bedrijvigheid en uitstoot over de grens verdwijnen. Om die effecten te mitigeren is in deze variant gekozen voor een geleidelijke afbouw in plaats van een meer eenvoudige afschaffing ineens.
Budgettaire aspecten	• Volledige afschaffing van de vrijstelling zou per 2021 leiden tot een EB opbrengst van circa € 25 miljoen • Dit is exclusief mogelijke grondslagversmalling door uitwerking van het Klimaatakkoord. Op termijn zal deze opbrengst daardoor naar verwachting lager uitvallen.
Milieueffecten	• Indien deze maatregel extra energiebesparing uitlokt, kan een positief effect op verdere CO_2-reductie plaatsvinden.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging + toezicht (klein) Dit afbouwtraject maakt het stelsel tijdelijk complexer en na afbouw eenvoudiger. Het afschaffen van de vrijstelling zonder afbouw leidt wel direct tot vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk. Er worden tijdelijk (gedurende de afbouwperiode) knelpunten op het vlak van fraude / handhaving

	verwacht. Teruggaafregelingen moeten nog minstens 5 jaar ondersteund blijven door IV, zolang kan er nog om teruggaaf worden verzocht. De maatregelen kunnen worden geïmplementeerd en vergt – zoals vermeld in de Parameterbrief Belastingdienst 2019 - een implementatieperiode van 6 tot 18 maanden.

24. Afbouwen vrijstelling van heffing op aardgas (EB en ODE) voor mineralogische procédés

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- De huidige vrijstelling in de energiebelasting en ODE van de heffing op aardgas voor mineralogische procédés wordt stapsgewijs afgebouwd. Concreet betekent dit omvorming van de huidige regeling in een teruggaafregeling die in enkele jaren afbouwt naar nihil of (alternatief) een vrijstelling voor een in de tijd dalend deel van het totale aardgasverbruik.

Doel

- De maatregel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten.
- De maatregel zorgt ervoor dat grootverbruikers van aardgas op meer gelijkwaardige wijze worden belast voor hun aardgasverbruik.

Achtergrond/rationale

- De huidige vrijstelling voor mineralogische processen in de energiebelasting en ODE leidt ertoe dat bedrijven binnen de bouwmaterialenindustrie bij een lastenverzwaring geen energiebelasting betalen over energieverbruik in deze processen terwijl andere grootverbruikers met een relatief fors aardgasverbruik (met name de chemische industrie) wel worden belast. Daardoor deelt de bouwmaterialenindustrie ook niet mee in de recente lastenverhoging voor het bedrijfsleven in de ODE (aanpassing van de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven van 50:50 naar 33:67 vanaf 2020).
- Dit voorstel sluit aan bij de resultaten van de evaluatie van de richtlijn energiebelastingen waarin de Europese Commissie concludeert dat bepaalde vrijstellingen niet bijdragen aan de klimaatdoelen van het Europese Klimaatbeleid en het Parijse Klimaatakkoord.
- Mogelijk zal de Europese Commissie komen met voorstellen om deze vrijstellingen uit de Richtlijn energiebelastingen te halen. Het is overigens de vraag of een dergelijk voorstel politiek haalbaar is. Aanpassing van de Richtlijn dient bij unanimiteit te gebeuren.

Effecten

Economie	Het op termijn laten vervallen van deze vrijstelling heeft een specifieke lastenverzwaring tot gevolg voor bedrijven die deel uitmaken van de bouwmaterialenindustrie, zoals glas-, aardewerk-, keramiek-, en bakstenenindustrie. Als in andere landen de vrijstellingen van kracht blijven, dan wordt het gelijke speelveld aangetast en bestaat het risico dat bedrijvigheid en uitstoot over de grens verdwijnen. Om die effecten te mitigeren is in deze variant gekozen voor een geleidelijke afbouw in plaats van een meer eenvoudige afschaffing ineens.
Budgettaire aspecten	• Volledige afschaffing van de vrijstelling zou per 2021 leiden tot een EB opbrengst van circa € 15 miljoen. • Dit is exclusief mogelijke grondslagversmalling door uitwerking van het Klimaatakkoord. Op termijn zal deze opbrengst daardoor naar verwachting lager uitvallen.
Milieueffecten	• Indien deze maatregel extra energiebesparing uitlokt, kan een positief effect op verdere CO_2-reductie plaatsvinden.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging + toezicht (klein) Dit afbouwtraject maakt het stelsel tijdelijk complexer en na afbouw eenvoudiger. Het afschaffen van de vrijstelling zonder afbouw leidt wel direct tot vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk. Er worden tijdelijk (gedurende de afbouwperiode) knelpunten op het vlak van fraude / handhaving

	verwacht. Teruggaafregelingen moeten nog minstens 5 jaar ondersteund blijven door IV, zolang kan er nog om teruggaaf worden verzocht. De maatregelen kunnen worden geïmplementeerd en vergt – zoals vermeld in de Parameterbrief Belastingdienst 2019 - een implementatieperiode van 6 tot 18 maanden.

25. Verruiming MIA en Vamil

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

Voorgestelde maatregelen in de Milieu-investeringsaftrek (MIA) / Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil):

- het structureel verhogen van het budget van beide regelingen met totaal € 30 mln.
- Het verhogen van het maximale steunpercentage van 36% naar 45%, met behoud van de huidige steunpercentages (36%, 27% en 13,5%). Hierdoor zou de MIA van drie naar vier categorieën gaan.
- Het verwijderen van de budgettaire schotten tussen de MIA en de Vamil.

Doel

- Door het verhogen van het budget en het maximale steunpercentage kan het aantal milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen dat in aanmerking komt, worden uitgebreid en/of het steunpercentage specifieke bedrijfsmiddelen worden verhoogd.
- Het introduceren van een hoger steunpercentage kan nu nog onrendabele investeringen in bedrijfsmiddelen, rendabel maken.

Achtergrond/rationale

- In het kader van de uitvoering van het Urgenda-vonnis heeft dit Kabinet via de MIA/Vamil *eenmalig* € 10 mln. beschikbaar gesteld voor financiële ondersteuning voor circulaire innovatie die uiterlijk 2020 CO_2-reductie opleveren. Daarbij werd voorgesteld een nieuw steunpercentage van 45% voor één jaar toe te voegen voor investeringen in CO_2-reducerende circulaire bedrijfsmiddelen. Hiertoe is in 2019 afgezien, omdat een dergelijke eenjarige maatregel buitensporig veel inspanning van de Belastingdienst vergt om de IV-systemen tweemaal aan te passen (voor een regeling van € 10 mln). Er waren geen overige bezwaren.
- De voorgestelde maatregel zorgt dat deze middelen en het hogere steunpercentage structureel worden ingezet en breidt dit uit naar alle bedrijfsmiddelen waarvoor dit beleidsmatig gewenst en vanuit stimulerend effect voor de ondernemer, nodig is. Deze maatregel past binnen de staatssteunkaders. Vanuit staatssteunoptiek wordt meer marge gehanteerd voor de Vamil. De introductie van een hoger steunpercentage MIA wordt dan ook gekoppeld aan de voorwaarde dat voor deze bedrijfsmiddelen geen Vamil mogelijk is.
- Het budgettaire beslag van de MIA is voor 2020 gebudgetteerd op € 124 mln euro en dat van de Vamil op 25 mln euro. Door het verwijderen van de schotten tussen MIA en Vamil en deze regelingen gezamenlijk te budgetteren wordt de flexibiliteit vergroot en kan de milieulijst beter worden gericht op investeringen die het grootste positieve milieueffect hebben. Op dit moment wordt het precieze voordeel van de Vamil nader onderzocht. Dat kan nog effect hebben op de budgetbeheersing van de regelingen en dus op dit voorstel om het budgettaire schot weg te halen.
- De MIA en Vamil zijn fiscale regelingen die erop gericht zijn om de keuze van voorgenomen investeringen te beïnvloeden richting milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen door het bieden van een investeringsaftrek en/of een versnelde afschrijving van het bedrijfsmiddel (liquiditeit- en rentevoordeel) in de IB en de Vpb.
- De bedrijfsmiddelen die in aanmerking kunnen komen voor de MIA en/of Vamil staan vermeld op de 'Milieulijst'. De hoofdthema's van deze lijst zijn: circulaire economie, voedselvoorziening en landbouwproductie, mobiliteit, klimaat en lucht, ruimtegebruik, bebouwde omgeving. De gecombineerde Milieulijst voor de MIA en Vamil wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld en bevat verschillende codes die bepalen of investeringen in bedrijfsmiddelen voor één of beide regelingen in aanmerking komen en welke steunpercentages (bij de MIA) worden toegekend.

Effecten

Economie	• De MIA is een lastenverlichting voor het bedrijfsleven en kan daarmee positief zijn voor de economie. De maximale steun die via de MIA wordt gegeven wordt getoetst op staatssteun, waardoor de MIA vanuit staatssteunoptiek geen nadelige gevolgen heeft voor de concurrentie.
Budgettaire aspecten	• Het verhogen van het budget van de MIA met 30 mln kost ook 30 mln euro. Het verhogen van het maximale steunpercentage loopt daarin mee en heeft geen aanvullende budgettaire gevolgen. Het verwijderen van de budgettaire schotten tussen de MIA en Vamil heeft geen budgettaire effecten.

	• RVO en de Belastingdienst zijn betrokken bij de uitvoering van de MIA/Vamil-regeling. De uitvoeringskosten bedragen 2,2% van het budget. Een verhoging van het budget van de MIA/Vamil (inkomstenkant van de begroting) moet daarom gepaard gaan met een verhoging van het uitvoeringsbudget (uitgavenkant van de begroting). • De Mia is gebudgetteerd waardoor deze fiscale regeling een budgettair zeer stabiele regeling is.
Milieueffecten	• De MIA is in 2018 geëvalueerd (Beleidsevaluatie MIA/Vamil, CE Delft, 2018. Kamerstukken II 2017-2018, 34 785, nr. 89). Deze evaluatie concludeerde dat de regeling er goed in is geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. Daarnaast werd geconcludeerd dat de kosteneffectiviteit van de MIA\Vamil hoog is. Dat geldt zowel vanuit het perspectief van de overheid als het bedrijfsleven. • De evaluatie concludeerde ook dat het niet mogelijk is om de totale milieuwinst van de regeling in één indicator weer te geven, omdat de milieuwinst op veel verschillende terreinen (bijvoorbeeld luchtemissies, geluidsemissies, bodememissies, energie, behoud biodiversiteit) optreedt.
Overige effecten	-
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) Eenvoudige structuurwijziging

26. Intensivering energie-investeringsaftrek (EIA)

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

Het budget van de energie investeringsaftrek (EIA) wordt verhoogd. Verondersteld is een taakstellende intensivering van € 50 mln euro. Verhoging van het budget kan worden ingezet door:

1. De Energielijst te verbreden met meer (of meer budgettair beslag leggende) bedrijfsmiddelen door bijvoorbeeld:
    a. De EIA uit te breiden naar warmteprojecten en projecten gericht op de sector industrie;
    b. Een toename van elektrificatie-opties;
    c. Een toename van Zon-PV opties.
2. Het percentage van de EIA te verhogen.

Doel

De EIA is een fiscale faciliteit die energiebesparing bij bedrijven beoogt te realiseren door de marktintroductie te versnellen van innovatieve bedrijfsmiddelen die energie-efficiënter zijn dan de gangbare bedrijfsmiddelen. De bedrijfsmiddelen die hiervoor in aanmerking komen, zijn opgenomen op de Energielijst. De regeling bevordert energiebesparing, vermindert emissies van broeikasgassen en draagt bij aan de bredere stimulering van verduurzaming.

Achtergrond/rationale

De EIA is een gebudgetteerde maatregel die (grotendeels) wordt uitgevoerd door RVO. Er vindt thans een verbredingsslag plaats, die beoogt om ook investeringen die de CO_2-uitstoot reduceren voor aftrek in aanmerking te laten komen.

Effecten

Economie

De regeling staat open voor ondernemers die in Nederland inkomsten- of vennootschapsbelasting betalen en levert dus een voordeel op voor zowel MKB als grootbedrijf.

Budgettaire aspecten

Omschrijving	2021	2022	Struc.
Intensivering energie investeringsaftrek	-50	-50	-50
Uitvoeringskosten BD	ntb	ntb	ntb

- Het budget van de EIA bedroeg in 2019 € 147 miljoen. De EIA heeft vanaf 2021 een structureel budget van € 149 miljoen.
- Het budget is over het algemeen ruim voldoende. In 2018 is er wel een lichte overschrijding geweest van het budget. De budgetreserve van ruim € 300 miljoen die is ontstaan als gevolg van onderuitputting van de EIA uit eerdere jaren wordt vanaf 2020 ten dele (4*€ 50 miljoen) ingezet voor een tijdelijke subsidieregeling voor het aardgasvrij maken van huurwoningen.

Milieueffecten

- De verwachting is dat een intensivering van de EIA leidt tot meer investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen, zodat het meer energiebesparing of CO_2-reductie oplevert.

Overige effecten

- In 2017 is de EIA geëvalueerd met het oog op de horizonbepaling. Een horizonbepaling betekent dat expliciet moet worden besloten of de regeling wordt gehandhaafd. Uit de evaluatie van de EIA is gebleken dat deze regeling effectief en redelijk doelmatig is. Wel blijft het hoge percentage freeriders (circa 50%) een aandachtspunt. Besloten is om de regeling tot in ieder geval 1 januari 2024 te handhaven en het percentage te verlagen.
- Om die reden ligt een verbreding van de lijst meer voor de hand dan verhoging van de percentages. Bij de evaluatie van de EIA bleek de hoogte van het percentage namelijk minder bepalend dan de attentiewaarde dat een investering op de lijst staat. Het percentage is om die reden per 1 januari 2019 verlaagd naar 45% (2018: 54,5%).

Uitvoeringsaspecten

Parameterwijziging (jaaraanpassing)

Industrie categorie 2 Beleidsoptie fiscale vergroening onderzoek

27. Beperken inputvrijstelling EB voor aardgas gebruikt in WKK's	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Het beperken van de inputvrijstelling in de energiebelasting (EB) voor aardgas gebruikt in installaties voor warmtekrachtkoppeling (WKK's).	
Doel	
• Beprijzen externe kosten.	
Achtergrond/rationale	
• Momenteel geldt de inputvrijstelling voor aardgas en elektriciteit die worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit (in een installatie met een elektrisch rendement van minimaal 30 percent en een elektrisch vermogen van 60 kW). Achtergrond van deze bepaling is het voorkomen van dubbele belasting: de opgewekte elektriciteit wordt in de hoofdregel belast in de EB. De inputvrijstelling geldt bij WKK's echter ook voor het aardgasgebruik voor de opwekking van warmte (onbelast) en voor de opwekking van elektriciteit voor eigen verbruik. Dit eigen verbruik wordt bij WKK's niet in de heffing van EB betrokken. • De inputvrijstelling zou kunnen worden beperkt tot het aardgasgebruik dat samenhangt met het elektriciteitsdeel dat op het net wordt geplaatst. Over het aardgas dat gebruikt wordt voor het opwekken van elektriciteit voor eigen gebruik en van warmte zou dan wel energiebelasting moeten worden betaald. • Hiermee wordt de opwekking van warmte met aardgas duurder. • Daarnaast wordt inzet van aardgas-WKK's voor de opwekking van elektriciteit voor eigen verbruik minder aantrekkelijk.	
Effecten	
Economie	• De maatregel zorgt voor hogere kosten voor warmte opgewekt met aardgas.
Budgettaire aspecten	• De maatregel zorgt voor een budgettaire opbrengst. Nader onderzoek is nodig om de hoogte hiervan te bepalen.
Milieueffecten	De maatregel heeft verschillende effecten op de CO_2-reductie die zowel positief als negatief kunnen zijn. De interactie en resulterende CO_2-reductie zou nader onderzocht moeten worden. • De maatregel zorgt voor hogere kosten voor de opwekking met aardgas van warmte gezamenlijk met elektriciteit (in een WKK). Hierdoor wordt warmtebesparing en inzet van warmte uit hernieuwbare bronnen aantrekkelijker. • De gezamenlijke opwekking is in de regel echter efficiënter en leidt tot een besparing op de energie-inzet ten opzichte van gescheiden opwekking. Als de maatregel leidt tot meer gescheiden opwekking met fossiele brandstoffen, dan leidt dit tot een hogere CO_2-uitstoot. • De maatregel zorgt voor een verminderde prikkel om aardgas-WKK in te zetten voor opwek van elektriciteit voor eigen verbruik. Afname van elektriciteit uit het net wordt aantrekkelijker. • Warmte opgewekt met aardgas-WKK wordt vaak ingezet voor stadsverwarming. De kosten voor stadsverwarming zullen daardoor toenemen.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Deze maatregel leidt tot een zodanige complexiteitstoename, dat de kans reëel is dat deze maatregel onuitvoerbaar is. Duidelijkheid hierover zal middels een uitvoeringstoets verkregen moeten worden.

28. Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)
Thema: Fiscale vergroening
Omschrijving van de maatregel
• Afschaffen van de vrijstelling in de energiebelasting voor niet-energetisch gebruik van aardgas (als '*feedstock*'). • Afschaffen vrijstelling voor duaal verbruik kolen in de kolenbelasting

- Heffen van accijns op minerale oliën die niet-energetisch verbruikt worden, als grondstof voor de productie van niet-accijnsgoederen. Bijvoorbeeld het gebruik van aardolie voor de productie van plastic.
- Ook kan worden overwogen de vrijstellingen geleidelijk af te bouwen. De energiebelasting/accijns wordt dan voor een bepaald percentage vrijgesteld.
- Op deze wijze kan de procentuele vermindering van de vrijstelling geleidelijk over een bepaalde periode leiden tot een volledige afschaffing van de vrijstelling.

Doel

- Het beprijzen van externe kosten.

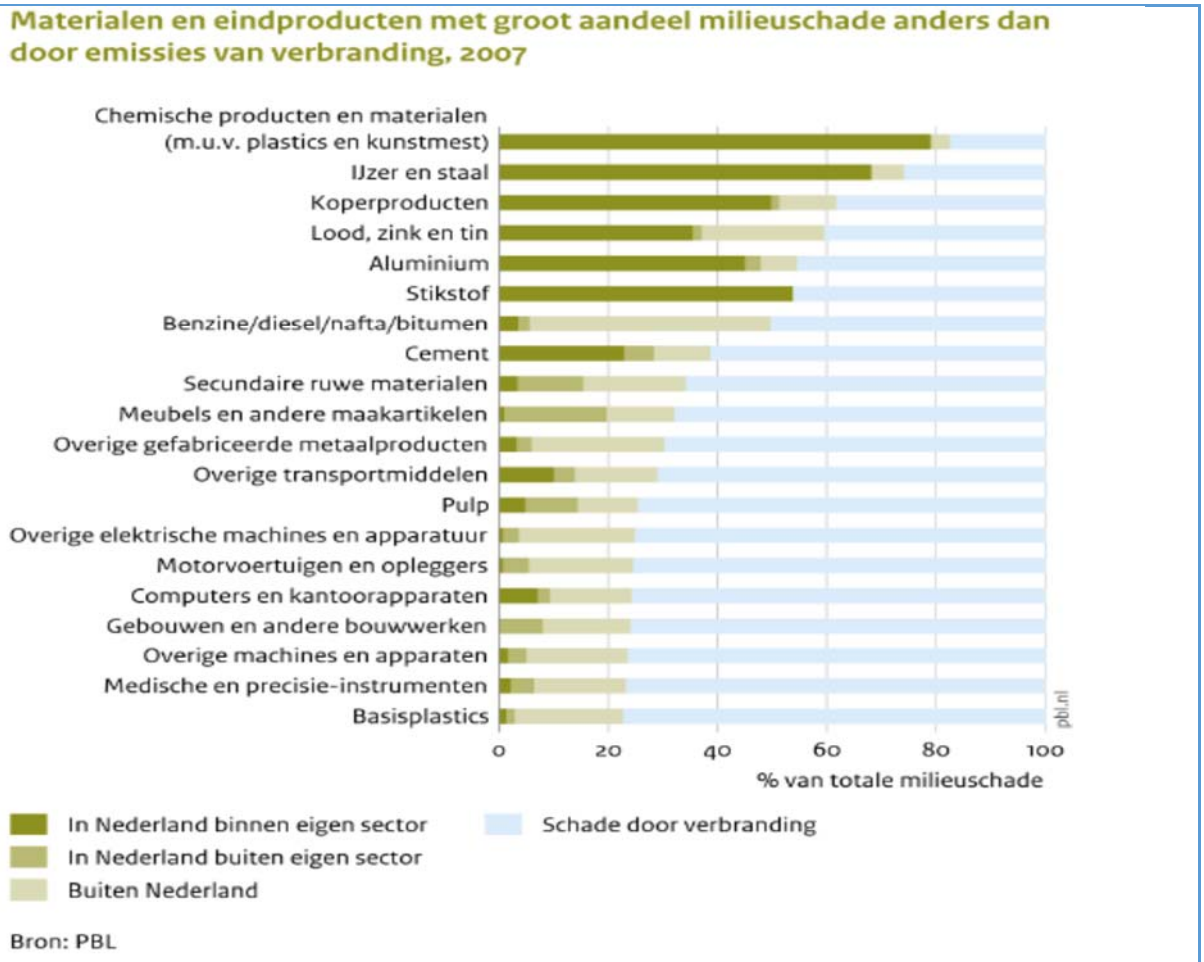
Achtergrond/rationale

- In de energiebelasting bestaat een vrijstelling voor het niet-energetisch verbruik van aardgas. Het gaat dan om aardgas dat niet wordt gebruikt voor de opwekking van elektriciteit en/of warmte maar dat als grondstof worden ingezet. Bijvoorbeeld het gebruik van aardgas bij de productie van kunstmest.
- Ook wordt er geen accijns geheven op minerale oliën die niet-energetisch verbruikt worden, als grondstof voor de productie van niet-accijnsgoederen. Bijvoorbeeld het gebruik van aardolie voor de productie van plastic. Overwogen kan worden ook dit niet-energetische verbruik te belasten. De ratio daarachter is dat (een deel van) de koolstof die in producten wordt verwerkt, op een later moment in de keten alsnog van CO_2 in de atmosfeer terechtkomt.
- Het niet-energetische verbruik leidt daarmee tot significante milieuschade, terwijl dit verbruik in tegenstelling tot energetisch verbruik momenteel niet wordt belast (zie figuren).
- Het niet-energetische verbruik van energieproducten valt niet onder de reikwijdte van de Richtlijn energiebelastingen: het staat lidstaten daarom vrij om al dan niet belasting op dit verbruik te heffen.

Grondslag belastingen op energie in relatie tot energieverbruikssaldo in Nederland in 2015

Fossiele energiedrager	Energetisch gebruik			Niet-energetisch gebruik (inclusief duaal verbruik)[1]			Totaal	
	PJ	% Totaal Finaal gebruik	% Grondslag belast	PJ	% Totaal Finaal gebruik	% Grondslag belast	PJ	Belast deel
Aardolie	715	61%	64%	459	39%	0%	1.174	459
Aardgas	1.094	92%	66%	92	8%	0%	1.186	725
Kolen	394	85%	24%	67	15%	0%	461	96
Hernieuwbaar	144	99%	18%	1	1%	0%	145	26
Kernenergie	39	99%	23%	0	1%	0%	39	9
Overig	70	99%	40%	1	1%	0%	71	28
Totaal	2.456	80%	53%	619	20%	0%	3.076	1.344

Bron: CBS (gebruik) en eigen inschatting PBL (duaal verbruik en percentage grondslag belasting).
[1] Dit is volgens de definitie van niet-energetisch gebruik zoals het CBS en ook Eurostat die momenteel hanteren, maar in dit geval is het duaal verbruik op basis van een inschatting juist bij het niet-energetisch gebruik opgeteld.



Effecten	
Economie	• De maatregel leidt tot een hogere beprijzing van de milieukosten van bedrijven die aardgas niet-energetisch gebruiken. • Dit zal nadelig zijn voor de internationale concurrentiepositie van deze gebruikers. Voor zover wij weten wordt in alle landen het niet energetisch gebruik vrijgesteld.
Budgettaire aspecten	• De vrijstelling voor niet-energetisch verbruik kan opgesplitst worden in een drietal onderdelen, te weten: 1) aardgas (met name kunstmest), 2) duaal verbruik van kolen (cokesfabrieken, ijzer- en staalindustrie) en 3) olieproducten (omzetting olieproducten in chemische producten). • Alleen voor de vrijstelling van duaal verbruik (2) van kolen is het budgettaire belang in beeld. Afschaffen van de vrijstelling voor duaal verbruik van kolen levert structureel circa € 30 mln euro per jaar op. Voor het in beeld brengen van de budgettaire opbrengst van het afschaffen van de vrijstellingen 1 en 3 is aanvullend onderzoek nodig.
Milieueffecten	• Deze variant kan er toe leiden dat de betrokken bedrijven de inzet van de onderscheiden energiedragers zullen proberen te beperken door efficiëntere productiemethoden of deze door bio-based materialen te vervangen. Het feit dat er minder fossiele energiedragers in de Nederlandse industrie worden ingezet, betekent echter niet dat dit ook leidt tot evenredig minder emissies in Nederland. Koolstofhoudende producten veroorzaken doorgaans CO_2-emissies wanneer zij bij einde levensduur verbrand worden of op een stortplaats liggen. Dit zal in veel gevallen geruime tijd na productie zijn en daarnaast ook deels in het

	buitenland omdat een deel van de Nederlandse productie geëxporteerd wordt.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein)

29. Heffing luchtvervuiling industrie	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Belasting op industriële emissies van NOx, fijnstof en SO2	
Doel	
• Stimulans reductie luchtvervuilende emissie. • Internalisering externe kosten luchtvervuiling van de industrie	
Achtergrond/rationale	
• De luchtvervuiling vermindert tot 2050 als bijvangst van CO_2-reductiemaatregelen. Een belasting in de Nederlandse industrie op de uitstoot van luchtvervuilende stoffen kan de vervuilende emissies sneller en sterker laten dalen. • Door een belasting op deze emissies wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om emissie reducerende maatregelen te treffen zoals aanschaf van filters waardoor de emissie van deze luchtvervuilende stoffen daalt. • De maatregel zorgt voor een betere internalisering van de externe kosten van luchtvervuiling die deze bedrijven veroorzaken. Fijnstof (PM2.5), stikstofoxiden (NOx) en zwaveldioxide (SO2) zijn binnen de Nederlandse industrie de meest schadelijke emissies naar lucht, in geld gemeten: ze vertegenwoordigen een schade van bijna 1,4 mld euro per jaar (Hendrich en Van der Wal, 2019). • Daling van deze emissies draagt bij aan gezondheidswinst (gezonde levensjaren).	
Effecten	
Economie	• Naar verwachting is de maatregel (brede) welvaartsverhogend vanwege met name de gezondheidswinst. • De maatregel leidt tot een stijging van de productiekosten in de Nederlandse industrie, met mogelijk een daling van de productie tot gevolg. De kostprijs van producten neemt toe door de kosten van schone technologie. • Als alleen Nederland een belasting invoert, worden Nederlandse producten relatief duurder vergeleken met buitenlandse. De vraag naar Nederlandse producten zal daardoor afnemen. • De door het CPB berekende productiedaling ligt in 2050 op minder dan 1% voor ethyleen en rond de 4% voor kunstmest en ijzer & staal, maar deze berekende daling is onzeker. Volgens gevoeligheidsanalyses is deze daling in 2050 in geen van de sectoren groter dan 12%. • Sectorale productiedalingen leiden op lange termijn niet tot een lagere werkgelegenheid in Nederland als geheel, maar brengen wel transitiekosten met zich mee in de periode van aanpassing van de economie.
Budgettaire aspecten	• Volgens recente analyse CPB kan de maatregel zo effectief zijn dat de opbrengst snel erodeert waardoor de opbrengst niet heel robuust zal zijn.
Milieueffecten	• Maatregel leidt tot snelle daling van emissies van luchtvervuilende stoffen in de industrie m.n. SO2, NOx en fijnstof (CPB onderzoek).
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Niet beoordeeld door de belastingdienst omdat de uitvoering ook bij een andere partij kan worden gelegd (net als bij de CO_2-heffing)

30. Belastingdifferentiatie in de energiebelasting voor blauwe en groene waterstof	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Introductie van verlaagde tarieven energiebelasting voor waterstof. Voor groene waterstof zou in eerste aanleg een nihiltarief kunnen gelden. Voor blauwe waterstof een verlaagd tarief.	
Doel	
• Lagere tarieven beogen de vraag naar en het gebruik van blauwe en groene waterstof te stimuleren. De vervanging van aardgas door waterstof heeft positieve milieueffecten.	
Achtergrond/rationale	
• Waterstof wordt cf. de Wet Belastingen op Milieugrondslag tegen dezelfde tarieven belast als aardgas. • Verlaagde tarieven voor deze nieuwe vormen van waterstof zal de vraag naar deze nieuwe energiedragers en de marktintroductie versnellen, waardoor de markt zich sneller kan ontwikkelen. Inzet van NL zou moeten zijn om dit met andere EU-landen te regelen, vooruitlopend op een aanpassing van de toekomstige herziening van de Richtlijn energiebelastingen. • Op termijn – als de blauwe / groene waterstofmarkt in de volwassen fase belandt – kan ook aan normering worden gedacht. • Belangrijke voorwaarde voor de differentiatie is een waterdicht certificeringssysteem voor zowel blauwe als groene waterstof, zodat fraude / oneigenlijk gebruik kan worden vermeden en de uitvoeringspraktijk niet wordt belemmerd. Een dergelijk certificeringssysteem bestaat nu nog niet.	
Effecten	
Economie	Stimulering van blauwe en groene waterstof heeft positieve effecten voor de waterstofsector alsmede de energie-intensieve bedrijven. De internationale concurrentiepositie verbetert: Nederland zou een belangrijke Europese hub kunnen worden bij het inkopen en doorvoeren van deze vormen van waterstof. Nederland heeft als aardgasland een comparatief voordeel op dit vlak. Op termijn kan ook de gebouwde omgeving in de omschakeling van aardgas naar deze duurzame vormen van waterstof profiteren. Dat geldt ook – en zelfs waarschijnlijk eerder – voor de transportsector (beroepsgoederenvervoer, later ook personenautoverkeer).
Budgettaire aspecten	• Vergt nader onderzoek. Afhankelijk van vaststellen verlaagde tarieven en volume-ontwikkeling.
Milieueffecten	• Stimulering van deze vormen van waterstof reduceert naar verwachting CO_2-uitstoot en luchtvervuilende uitstoot. • De invloed van een verlaagd tarief op het gebruik van waterstof vergt nader onderzoek. Daarbij zou ook de kostenefficiëntie van de maatregel in beeld moeten worden gebracht.
Overige effecten	• Indien het mogelijk wordt om waterstof ook in de gebouwde omgeving te benutten, zijn de investeringskosten per woning waarschijnlijk lager dan bij andere duurzame vormen van verwarming waaronder de warmtepomp.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging + toezicht Het voorstel is om de tarieven te differentiëren. Hiervoor zou een sluitend certificeringssysteem moeten worden ingevoerd. Het is de vraag of dit laatste kan worden gerealiseerd. De risico's voor de uitvoering zijn daarom groot: het stelsel wordt complexer en het risico bestaat dat dit niet fraudebestendig is. Indien een certificeringssysteem is opgezet kan de uitvoerbaarheid (beter) worden beoordeeld.

Industrie categorie 3 negatief oordeel

31. Heffing op lozing van restwarmte

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

De maatregel ziet op het invoeren van een heffing op de lozing van restwarmte in oppervlaktewater of aan de lucht.

Doel

Het verminderen van de lozing van restwarmte en de stimulering van nuttige inzet van restwarmte.

Achtergrond/rationale

- De maatregel stond in de vorige verkiezingsprogramma's van de PvdA en de SGP zonder verdere toelichting.
- Als het doel van de maatregel is dat restwarmte niet meer geloosd wordt, kan dit mogelijk beter bewerkstelligt worden door een verbod op de lozing van restwarmte. Die optie zit al in de Warmtewet maar is op dit moment niet nader ingevuld (inactief). Los daarvan geldt voor de heffing het volgende.
- De richtlijn energiebelastingen is niet van toepassing op belastingen die zien op de output van warmte. Dit houdt in dat de lidstaten zelf mogen beslissen of zij een dergelijke belasting heffen.
- Op dit moment wordt de lozing van restwarmte niet gemonitord door bedrijven omdat er geen wettelijke verplichting daartoe bestaat. Voor de lozingen op oppervlaktewater is alleen geregeld wat de maximum temperatuur mag zijn. Mocht een heffing geïntroduceerd worden, dan dient onderzocht te worden of de warmtelozing gemeten kan worden door de bedrijven. Zo ja, dan is de vraag hoe de aangifte gecontroleerd kan worden door de Belastingdienst.
- In de vormgeving van de maatregel zouden keuzes moeten worden gemaakt over de hoogte en reikwijdte van de heffing. Is een dergelijke heffing van toepassing op alle bedrijven die restwarmte lozen, of kan er drempel worden ingesteld? Hoe hoog dient een dergelijke heffing te worden, welke elementen dienen in de beprijzing te worden opgenomen?
- De Waterwet kent een verontreinigingsheffing ter zake van lozen op een oppervlaktelichaam in beheer bij het Rijk. Het gaat daarbij om het brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktelichaam. Wellicht zijn er mogelijkheden om die heffing uit te breiden tot het lozen van restwarmte op een oppervlaktelichaam in beheer bij het Rijk.

Effecten

Economie	De heffing leidt tot een lastenverzwaring voor de industrie en energieleveranciers. Het handelingsperspectief is dat deze partijen hun restwarmtelozing verminderen maar onduidelijk is in hoeverre dit handelingsperspectief bij hen allen in gelijke mate aanwezig is.
Budgettaire aspecten	Onbekend zolang grondslag en maatvoering niet bekend zijn. Wanneer de heffing een regulerend effect zou hebben leidt dat tot uitholling van de belastingopbrengst.
Milieueffecten	Als de lozing van restwarmte door een heffing een prijs krijgt kan dit er mogelijk aan bijdragen dat er minder restwarmte wordt geloosd in het oppervlaktewater of in de lucht. Door het benutten van restwarmte zijn minder grondstoffen nodig voor het opwekken van warmte. Een inschatting van de mate waarin een heffing de lozing van restwarmte zou kunnen beïnvloeden vergt nader onderzoek.
Overige effecten	Onbekend zolang grondslag en maatvoering niet bekend zijn.
Uitvoeringsaspecten	Stelselwijziging (nieuwe belasting) Voor alle nieuwe belastingen geldt dat deze moeten worden aangesloten op het inningssysteem. Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2023. Verder is het van groot belang dat een handhaafbare definitie wordt opgesteld, anders is een dergelijke belasting niet handhaafbaar. Een handhaafbare definitie lijkt te ontbreken,

	waardoor dit voorstel niet handhaafbaar is voor de Belastingdienst. Wellicht kan een alternatieve uitvoerder worden overwogen.

Elektriciteitsopwekking

Elektriciteitsopwekking categorie 3 negatief oordeel

32. Afschaffen vrijstelling kolenbelasting voor kolencentrales

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

Het opnieuw afschaffen van de vrijstelling voor kolen in de kolenbelasting die worden gebruikt voor de opwekking van elektriciteit. Het huidige tarief in de kolenbelasting van € 14,81 per 1000kg zou dan van toepassing zijn op deze kolen.

Doel

Het beter internaliseren van de externe milieukosten van het verbranden van kolen voor elektriciteitsopwekking.

Achtergrond/rationale

- De milieudruk als gevolg van elektriciteitsopwekking uit kolen is vele malen zwaarder dan bij elektriciteitsopwekking uit bijvoorbeeld aardgas. Dit betreft allereerst de CO_2-uitstoot. Ten tweede is ook de luchtvervuilende uitstoot van zwavel- en stikstofoxiden en fijnstof bij kolencentrales groter dan bij andere vormen van elektriciteitsopwekking.
- De richtlijn energiebelastingen biedt lidstaten de mogelijkheid om kolen uit milieubeleidsoverwegingen aan een inputbelasting te onderwerpen bij de opwekking van elektriciteit. NL heeft een dergelijke inputbelasting gekend in de periode 2013-2015.
- Er is reeds een uitfasering van het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking door middel van het wettelijk verbod op kolen voor elektriciteitsopwekking. Een kolenbelasting zou van invloed kunnen zijn op het tempo van uitfaseren.
- Een heffing vermindert het verdienvermogen van de kolencentrales en vergroot daarmee de kans op het moeten uitkeren van eventuele schadeclaims bij het kolenverbod omdat de huidige geboden overgangsperiode als niet toereikend kan worden gezien.

Effecten

Economie

De Nederlandse elektriciteitsmarkt is sterk verbonden met die van de ons omringende landen. Indien kolenstroom in Nederland zwaarder wordt belast zal die opwekking naar verwachting deels worden vervangen door buitenlandse elektriciteitsopwekking.

Budgettaire aspecten

Een kolenbelasting op kolen gebruikt voor elektriciteitsopwekking heeft door de uitfasering tijdelijk een opbrengst. Onderstaande bedragen zijn in mln. euro.

Omschrijving	2021	2022	2023	Struc.	Struc in
Afschaffen vrijstelling van de kolenbelasting voor kolencentrales	92	91	90	0	2030

De opbrengst is berekend excl. het effect van Urgenda maatregelen

Milieueffecten

Het beter beprijzen van de milieukosten van gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie. Dit betreft CO_2-uitstoot en andere schadelijke emissies (SO2, NOx en fijn stof)). CO_2 wordt ook al ingeprijsd via het ETS en vanaf 2020 in Nederland in combinatie met een minimum CO_2-prijs die als bodemprijs fungeert in het ETS. De ETS-prijs is het afgelopen jaar toegenomen en bedraagt inmiddels ca. €26 per ton CO_2.

Het milieueffect zou nader onderzoek vergen. Als door de maatregel kolencentrales in Nederland eerder dan voorgeschreven via het voorgenomen verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie zullen stoppen met het stoken van kolen zal dat betekenen dat er minder luchtvervuilende uitstoot plaatsvindt. De eerdere kolenbelasting op kolen die worden gebruikt voor de opwekking van elektriciteit had geen effect op de meritorder en daarmee naar verwachting een (zeer) beperkt CO_2-effect. Het effect op de CO_2-uitstoot van minder opwekking van elektriciteit met behulp van kolen is

	ook afhankelijk van de bron van de elektriciteit die de opwek vervangt. Gascentrales kennen een lagere CO_2-uitstoot dan kolencentrales. Indien de opwekking leidt tot vervanging door bruin- of steenkolencentrales in het buitenland kan de CO_2-uitstoot internationaal gezien mogelijk toenemen.
Overige effecten	De effecten op koopkracht zijn waarschijnlijk beperkt doordat de prijs van elektriciteit maar beperkt stijgt.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein) De maatregel is voor de Belastingdienst voor wat betreft het afschaffen van de teruggaafregeling een structuuraanpassing voor de milieubelastingen. Teruggaafregelingen moeten nog minstens 5 jaar ondersteund blijven door IV, zolang kan er nog om teruggaaf worden verzocht. Afschaffen van de vrijstelling heeft een geringe impact op de uitvoering, door een zeer lichte toename van het aantal belastingplichtigen. De vorige afschaffing heeft geresulteerd in gerechtelijke procedures tot en met de Hoge Raad. Desondanks lopen er nog enkele procedures. Het doel daarvan lijkt te zijn dat er alsnog prejudiciële vragen worden gesteld aan het Europese hof van justitie. De kans is aanzienlijk dat opnieuw afschaffen wederom tot gerechtelijke procedures leidt. De maatregel kan worden geïmplementeerd en vergt – zoals vermeld in de Parameterbrief Belastingdienst 2019 - een implementatieperiode van 6 tot 18 maanden.

33. Verhogen minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
Het verhogen van de minimum CO_2-prijs voor elektriciteitsopwekking zodanig dat een nationale heffing ontstaat	
Doel	
Het beter internaliseren van de externe klimaatkosten van elektriciteitsopwekking.	
Achtergrond/rationale	
• Het belasten van de CO_2-uitstoot van elektriciteitsopwekking zorgt voor een betere internalisering van externe kosten van die uitstoot. • Bij de uitwerking van de minimum CO_2-prijs voor elektriciteitsopwekking is gebleken dat een unilaterale minimumprijs die naar verwachting boven de EU-ETS prijs ligt zou leiden tot een zodanige weglek van elektriciteitsproductie (sluiting Nederlandse gascentrales en vervanging door import) dat risico's ontstaan voor de leveringszekerheid op piekmomenten in de elektriciteitsvraag. • Een hoge minimum CO_2-prijs kan ertoe leiden dat gascentrales in de mottenballen gaan, waarna zij langdurig niet beschikbaar zijn om de vraag op piekmomenten op te vangen. Hierdoor ontstaat het risico dat burgers en bedrijven niet meer altijd in hun elektriciteitsvraag kunnen worden voorzien.	
Effecten	
Economie	De Nederlandse elektriciteitsmarkt is sterk verbonden met die van de ons omringende landen. Indien kolenstroom in Nederland zwaarder wordt belast zal die opwekking naar verwachting deels worden vervangen door buitenlandse elektriciteitsopwekking.
Budgettaire aspecten	Afhankelijk van de maatvoering. Er zullen naar verwachting sterke gedragseffecten optreden.
Milieueffecten	De effecten van een hogere minimum CO_2-prijs in 2020 zijn erg onzeker, vanwege zowel de vraag of een minimum CO_2-prijs die leidt tot een nationale heffing al direct effect heeft op het gedrag van bedrijven en daarmee op de CO_2-uitstoot in 2020 als vanwege de onzekerheden in de ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt. Een grove inschatting op basis van eerdere berekeningen van Frontier economics zou zijn dat een minimum CO_2-prijs van €2-3 boven de gehanteerde ETS prijs ongeveer 3-5 Mton aan nationale CO_2-reductie kan opleveren. De Europese CO_2-uitstoot zal naar verwachting toenemen door het weglekeffect. Verder zal de maatregel bij sluiting van centrales leiden tot minder luchtvervuilende uitstoot in Nederland.
Overige effecten	De effecten op koopkracht zijn waarschijnlijk beperkt doordat de prijs van elektriciteit maar beperkt stijgt.
Uitvoeringsaspecten	De maatregel betekent dat een nationaal zal worden geheven waar dit met de huidige beoogde minimumprijs niet het geval is. De uitvoeringskosten voor de NEa zullen derhalve toenemen. Afhankelijk van de maatvoering gaat het om meer of minder extra kosten van heffing en inning. De NEa heeft op dit moment (2020) nog geen ervaring met of capaciteit voor heffing en inning. De maatregel betekent dat een nationaal zal worden geheven waar dit met de huidige beoogde minimumprijs niet het geval is. De handhavingkosten voor de NEa zullen derhalve toenemen. De maatregel is handhaafbaar. De tariefsaanpassing moet uiterlijk 2 maanden voorafgaand aan het jaar waarover de heffing verschuldigd is doorgevoerd zijn. Er moet daarom rekening gehouden worden met minimaal een aanloopjaar van implementatie.

Gebouwde omgeving

Gebouwde omgeving categorie 1 beleidsoptie fiscale vergroening

34. Schuif in de energiebelasting; balans aardgas en elektriciteit

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

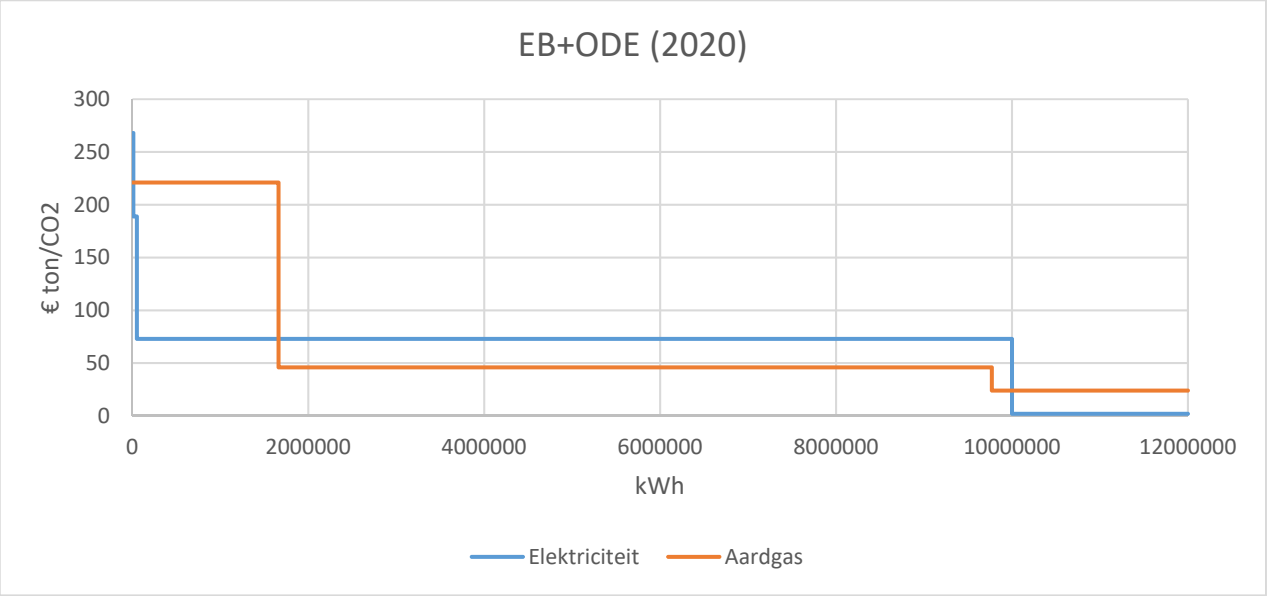
- Aanpassing van de tarieven voor aardgas en elektriciteit in de energiebelasting, zodat deze beter in balans zijn in verhouding tot de CO_2-uitstoot.
- De tarieven van de energiebelasting (en ODE) zijn historisch gegroeid en zijn niet direct gebaseerd op de CO_2-uitstoot die vrijkomt bij de verbranding van aardgas of opwekking van elektriciteit.
- De verbetering van deze balans maakt de energiebelasting economisch minder verstorend in de keuze tussen bijvoorbeeld een warmtepomp en een cv-ketel.

Doel

- Energiebelasting minder economisch verstorend maken, verbeteren beprijzing externe kosten.

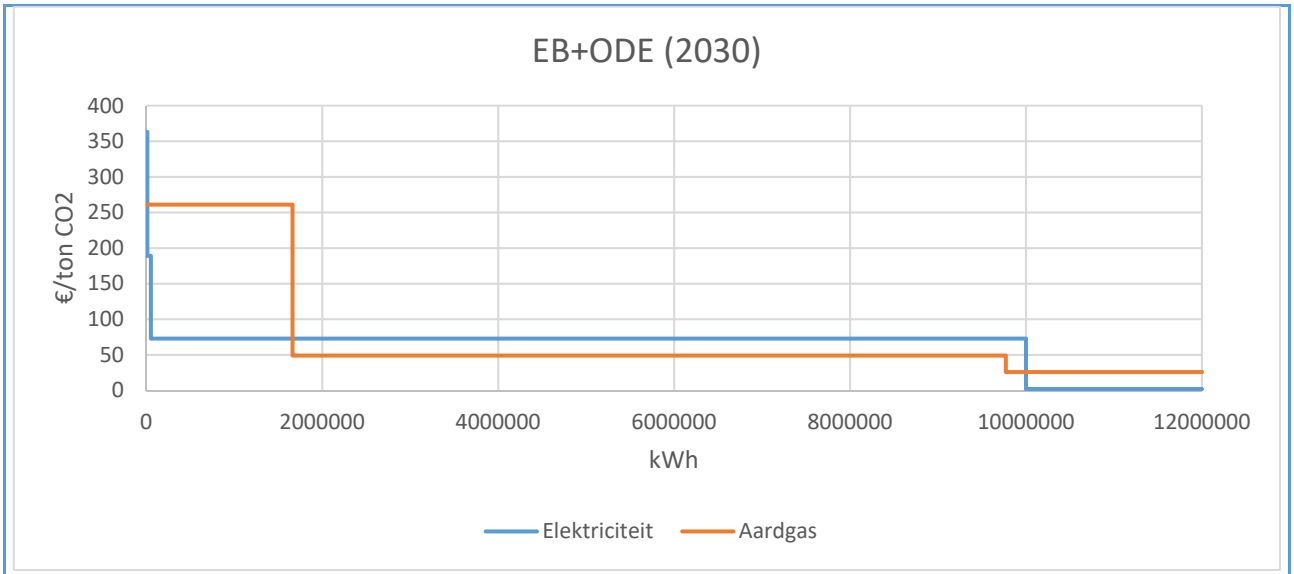
Achtergrond/rationale

- De tarieven van de energiebelasting (en ODE) zijn historisch gegroeid en zijn niet direct gebaseerd op de CO_2-uitstoot die vrijkomt bij de verbranding van aardgas of opwekking van elektriciteit.
- Door de tarieven beter in balans te brengen wordt de energiebelasting economisch minder verstorend in de keuze tussen bijvoorbeeld een warmtepomp en een cv-ketel.
- De lengte van de schijven voor aardgas komt niet overeen: zo loopt de eerste schijf elektriciteit tot en met 10.000 kWh, terwijl de eerste schijf aardgas loopt tot en met 170.000 m3. Daarbij komt dat 1 m3 dezelfde energie-inhoud heeft als ongeveer 10 kWh. Hierdoor kent de eerste schijf elektriciteit een ander verbruiksprofiel dan de eerste schijf aardgas; in de eerste schijf elektriciteit is het aandeel huishoudelijk gebruik bijvoorbeeld groter, terwijl in de eerste schijf aardgas ook relatief veel gebruik zit van grotere bedrijven.
- Onderstaand zijn de tarieven voor aardgas en elektriciteit in €/ton CO_2 vergeleken (voor alle vier de schijven voor elektriciteit, en de eerste drie voor aardgas).



- De elektriciteitsmix zal de komende jaren vergroenen, waardoor de belasting per ton CO_2 bij een gelijkblijvend tarief voor elektriciteit zal stijgen.
- Onderstaand zijn de tarieven voor aardgas en elektriciteit in €/ton CO_2 vergeleken voor 2030, rekening houdend met de veranderende elektriciteitsmix, de verwachte stijging van de ODE en de schuif in de energiebelasting uit het Klimaatakkoord.[40]

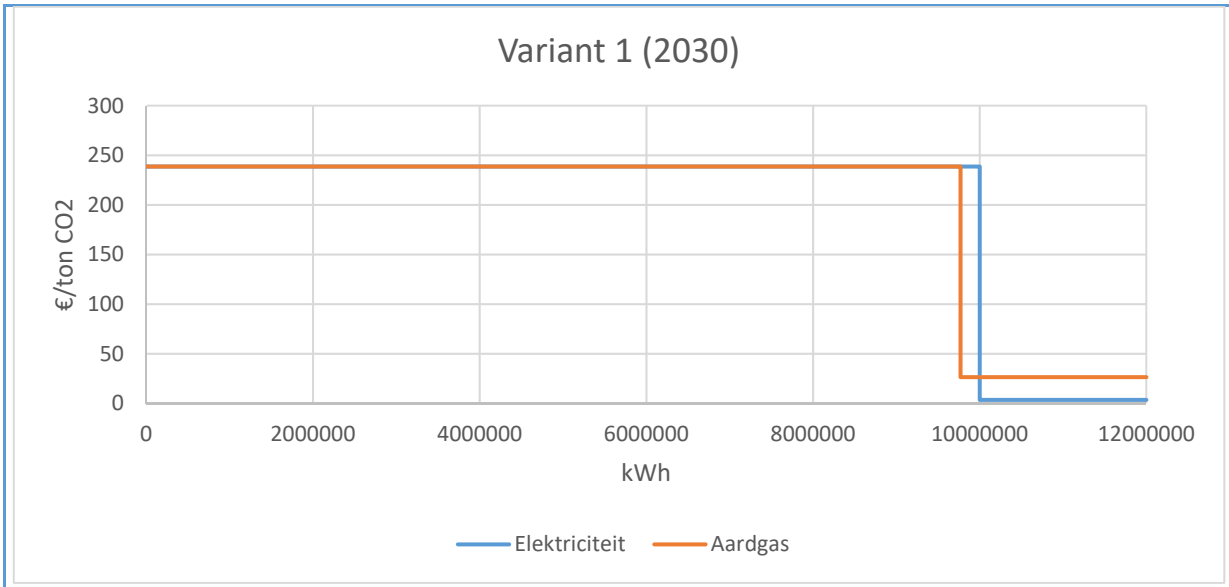
[40] Bij 0,28 kWh, tabel 13b tabellenbijlage Klimaat- en Energieverkenning 2019



Onderstaand staan indicatief twee beleidsvarianten opgenomen waarmee een betere balans wordt gecreëerd. Voor beide varianten geldt dat de budgettaire gevolgen slechts zeer indicatief worden weergegeven, omdat het ramen van de budgettaire effecten van een schuif tot en met 2030 met veel onzekerheid gepaard gaat. Dit heeft te maken met het feit dat er geen officiële prognoses beschikbaar zijn voor het toekomstige aardgas- en elektriciteitsverbruik van huishoudens en bedrijven, waarbij tevens rekening is gehouden met de impact van het klimaatakkoordbeleid als geheel.

Variant 1
De eerste 3 schijven voor elektriciteit komen qua energie-inhoud ongeveer overeen met de eerste 2 schijven voor aardgas. In deze variant worden deze schijven gelijk getrokken in termen van €/ton CO_2, waarbij de verwachting is dat deze variant niet gepaard gaat met een grote budgettaire derving.

Aardgas	Mutatie	EB + ODE (2030) in ct / m3	EB + ODE (2030) in € / ton
1e schijf	- 4 cent	42,75	239
2e schijf	+ 34 cent	42,75	239
Elektriciteit	**Mutatie**		
1e schijf	-3,47 cent	6,68	239
2e schijf	-2,62 cent	6,68	239
3e schijf	+ 2,97	6,68	239

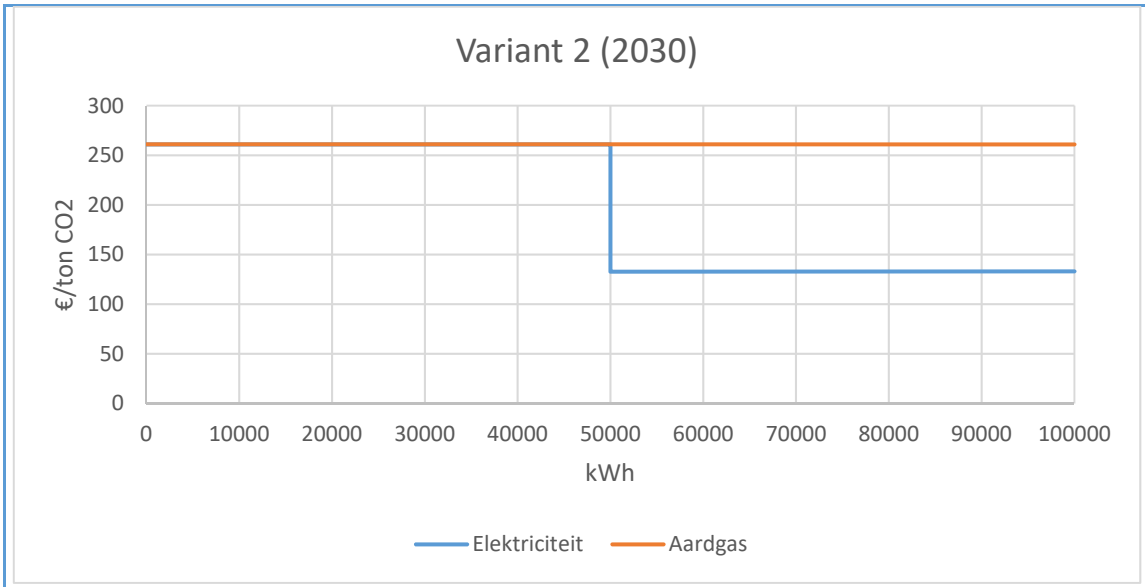


Variant 2
Oorspronkelijk kende de energiebelasting voor aardgas een aparte tariefsschijf voor verbruik onder de 5.000 m3. Deze schijf is per 1 januari 2013 samengevoegd met de schijf voor verbruik tussen 5.000 en 170.000 m3.
Overwogen kan worden om opnieuw een tariefschijf voor aardgasverbruik onder de 5.000 m3 te introduceren. Daarmee komt de 1e schijf voor aardgas qua energie-inhoud beter overeen met de 1e en 2e schijf voor elektriciteit. Vervolgens kan in deze schijven een balans worden gezocht in tarieven per ton CO_2-uitstoot. Deze schijven zijn met name relevant voor huishoudens en kleiner mkb en maatschappelijk vastgoed.

Aardgas	Lengte in m3	Lengte in kWh
1e schijf (nieuw)	0 – 5.000	0 – 48.500
Elektriciteit		
1e schijf		0 – 10.000
2e schijf		10.000 – 50.000

Met onderstaande mutaties komen de 1e en 2e schijf elektriciteit en 1e schijf voor aardgas in termen van €/ton CO_2-uitstoot in 2030 overeen. Deze variant zorgt voor een forse budgettaire derving, omdat enkel de tarieven voor elektriciteit worden verlaagd.

Aardgas	Mutatie	EB + ODE (2030) in ct / m3	EB + ODE (2030) in € / ton
1e schijf (nieuw)	0	46,76	261
Elektriciteit	**Mutatie**		
1e schijf	-2,8 cent	7,30	261
2e schijf	-2 cent	7,30	261



*NB: de x-as is korter dan in de andere grafieken

Effecten	
Economie	• Kan zorgen voor een economisch minder verstorende energiebelasting: de keuze tussen verschillende besparingsopties wordt zo efficiënter en minder afhankelijk van de tariefstelling van de energiebelasting. • Afhankelijk van de gekozen maatvoering kan de maatregel kostprijsverhogend werken voor Nederlandse bedrijven. In variant 1 zal de maatregel sterk lastenverzwarend werken voor MKB. Dit kan nadelig zijn voor de internationale concurrentiepositie van deze bedrijven.
Budgettaire aspecten	• Afhankelijk van de gekozen maatvoering. Kan zowel budgettair neutraal als met een opbrengst of derving. Variant 1 is een voorbeeld van een (indicatief)budgettair neutrale optie voor 2030. Variant 2 laat een budgettaire derving zien.
Milieueffecten	• Maakt de energiebelasting minder verstorend, wat tot een betere prikkel voor CO_2-reductie kan leiden.
Overige effecten	• Kan, afhankelijk van de gekozen maatvoering, zorgen voor (aanzienlijke) lastenverschuivingen tussen groepen verbruikers. • Bij een verhoging van de tarieven voor aardgas, kan een verschuiving optreden naar het gebruik van (vrijgestelde) installaties voor warmtekrachtkoppeling voor warmteopwekking.
Uitvoeringsaspecten	Structuuraanpassing (middelgroot) In het fiche worden twee varianten geschetst. Het wijzigen van de grenzen van de tariefschijven (variant 2) is een complexe structuuraanpassing. Voor de structuuraanpassing geldt een doorlooptijd 6-18 maanden.

35. Afschaffen teruggaaf energiebelasting religieuze- en non-profitinstellingen	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• De energiebelasting kent teruggaafregelingen voor aardgas en elektriciteit verbruikt door religieuze- en non-profitinstellingen. • Onder voorwaarden kan deze groep 50% van de verschuldigde energiebelasting terugkrijgen. • Met deze maatregel zou deze teruggaafregeling worden afgeschaft wat zowel leidt tot een betere beprijzing van externe kosten als tot een vereenvoudiging bij de Belastingdienst.	
Doel	
• Internaliseren van externe kosten	
Achtergrond/rationale	
• Bij de invoering van de EB (1996) is de opbrengst van de tariefsverhogingen in de EB doorgaans teruggesluisd via een verlaging van de belastingen op arbeid en winst. Instellingen op het gebied van non-profit hadden weinig of geen baat bij een dergelijke terugsluis. De terugsluis heeft in die gevallen plaatsgevonden via een teruggaafregeling in de EB. • Door de teruggaafregelingen komen de externe kosten van energieverbruik minder goed in de prijzen tot uitdrukken. • Door het afschaffen van de teruggaafregelingen worden externe kosten beter beprijsd en worden energiebesparende maatregelen lonender. • Indien de wens zou zijn om de opbrengst terug te sluizen kan worden gedacht aan een gerichte subsidie in de sfeer van duurzame investeringen (vergelijkbaar met die voor de sportinstellingen). • Als terugsluis in de belastingsfeer moet plaatsvinden en zo goed mogelijk moet aansluiten bij de groep die nadeel zal ondervinden van afschaffing van de teruggaaf energiebelasting ligt een terugsluis via de giftenaftrek het meest voor de hand. Daarbij moet worden bedacht dat: 1. Een deel van de terugsluis achterblijft bij de gevers en niet terecht komt bij de instellingen; 2. Dat het aantal instellingen dat voordeel kan hebben van de giftenaftrek groter is dan het aantal instellingen dat in aanmerking komt voor de teruggaaf, doordat de doelgroepen niet 1:1 overeenkomen; 3. Instellingen met hoge energiekosten niet volledig zullen worden gecompenseerd.	
Effecten	
Economie	Leidt tot een lastenverzwaring bij de betrokken instellingen.
Budgettaire aspecten	Circa 30 miljoen in 2020 conform de Miljoenennota 2020 (inclusief ODE).
Milieueffecten	Externe kosten van het energieverbruik komen beter tot uitdrukking in de prijs. Energiebesparende maatregelen worden hierdoor lonender.
Overige effecten	-
Uitvoeringsaspecten	De Belastingdienst ontvangt per jaar inmiddels zo'n 30.000 verzoeken om teruggaaf van EB voor non-profitinstellingen, deze worden door 12 fte afgehandeld (ongeveer een derde van het totaal aantal fte dat zich met de uitvoering van de EB bezighoudt). Inclusief de ondersteunende faciliteiten bedragen de uitvoeringskosten € 1 mln. Deze kosten verdwijnen bij afschaffing van de genoemde teruggaaf. Er treedt een verlichting van de administratieve lasten op doordat non-profit instellingen niet langer een verzoek om teruggaaf hoeven in te dienen bij de Belastingdienst.

Gebouwde omgeving categorie 3 negatief oordeel

36. Belasting op niet-duurzaam hout

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Een verbruiksbelasting op primair hout met een vrijstelling voor duurzaam hout.
- Er wordt geheven over hout dat voor de eerste maal in Nederland aan een ander ter beschikking wordt gesteld (geen heffing bij invoer). Bedrijven zijn alleen belast als ze meer dan 1.000 ton hout per jaar op de markt brengen. Met deze grens zijn de volgende belastingplichtigen in beeld:
  - Maximaal 100 houtproducenten
  - 210 houtimporteurs
  - 21 papierproducenten

Er geldt een heffingsteruggave bij export van hout waarover in Nederland is geheven.

Doel

De houtmarkt in Nederland is al relatief duurzaam, zeker in vergelijking met andere EU-lidstaten. Het aandeel duurzaam hout gebruikt in Nederland kan met deze maatregel naar 100% worden gebracht en zo zorgen dat het mondiale aandeel van duurzaam hout op de markt toeneemt. De toename van het mondiale aandeel duurzaam geproduceerd hout vermindert de milieuschade van houtkap en draagt bij aan de biodiversiteit.

Achtergrond/rationale

- Een belasting op niet-duurzaam hout zou het prijsverschil tussen duurzaam hout en niet duurzaam hout verkleinen/wegnemen.
- Hierdoor zal het aandeel duurzaam hout (91% in 2018) dat in Nederland op de markt wordt gebracht verder toenemen.
- Zorg is wel dat ook een verschuiving kan optreden naar minder milieuvriendelijke materialen als beton of kunststof.
- Deze heffing op alleen onbewerkt hout zou leiden tot een sterke verstoring van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven die producten maken waarin hout is verwerkt. Ook deze groep in de heffing betrekken zou tot een forse toename van uitvoeringskosten en administratieve lasten leiden. Dit terwijl de belastingopbrengst in verhouding tot de verwachte uitvoeringskosten gering zal zijn.
- Een heffing op primair hout dat in NL op de markt gebracht leidt mogelijk tot verschuiving van productie en de import van houten producten.
- Verder speelt een definitiekwestie. Waar ligt bijvoorbeeld de grens tussen primair hout en een houtproduct/halffabrikaat? Hoe wordt een partij geschaafde planken gekwalificeerd?
- De Nederlandse houtmarkt beïnvloedt het mondiale aanbod van hout zeer beperkt. De maatregel heeft als effect dat er meer duurzaam hout naar Nederland komt dat anders in andere landen op de markt was gekomen.
- Om te stimuleren dat hout meer duurzaam wordt geproduceerd zou een belasting op Europees niveau meer effect kunnen hebben.
- Die is echter lastig van de grond te krijgen als gevolg van de benodigde unanimiteit voor een Europees geharmoniseerde belasting.
- Alternatief is nog een private heffing vergelijkbaar aan het Afvalfonds, waarbij aangesloten zou kunnen worden bij de private keurmerken van FSC en PEFC.

Effecten

Economie	Doordat bij export de houtbelasting wordt terugbetaald zijn de gevolgen voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven op het eerste gezicht beperkt.
Budgettaire aspecten	• De belastingopbrengst is gering en niet robuust door mogelijke marktverschuiving naar duurzaam hout en andere minder milieuvriendelijke materialen (beton, kunststof). • In het verleden is berekend dat de opbrengst van een verbruiksbelasting op primair hout inclusief het gedragseffect (verschuiving naar duurzaam hout en andere materialen) in de ordegrootte ligt van € 20 miljoen bij een tarief van 5% á 10%. Bij hogere tarieven zal het gedragseffect groter zijn.

Milieueffecten	• Uit onderzoek van CE Delft blijkt dat de maatregel kan zorgen voor een toename van het aandeel duurzaam hout gebruikt in Nederland. • Zorg is dat ook een verschuiving kan optreden naar minder milieuvriendelijke materialen als beton of kunststof. • De invloed op het mondiale aanbod van duurzaam hout is zeer beperkt.
Uitvoeringsaspecten	Stelselwijziging (nieuwe belasting) Voor alle nieuwe belastingen geldt dat deze moeten worden aangesloten op het inningssysteem. Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2023. Verder is het van groot belang dat een handhaafbare definitie wordt opgesteld, anders is een dergelijke belasting niet handhaafbaar. Een handhaafbare definitie lijkt te ontbreken, waardoor dit voorstel niet handhaafbaar is voor de Belastingdienst. Wellicht kan een alternatieve uitvoerder worden overwogen.

37. Differentiatie eigenwoningforfait naar energielabel

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Differentiatie van het eigenwoningforfait (EWF) met factor 2 tussen het beste en slechtste label

Doel

- Het geven van een extra financiële prikkel om het energielabel van een woning te verbeteren. Een beter energielabel betekent minder CO_2-uitstoot in de gebouwde omgeving

Achtergrond/rationale

Beschouwing

- Een dergelijke maatregel maakt de eigenwoningregeling complexer. Het streven is juist de complexiteit te verminderen; zie ook de recent uitgevoerde evaluatie naar onder meer de complexiteit van de eigenwoningregeling die concludeerde dat de huidige complexe eigenwoningregeling op termijn niet houdbaar is.
- Het EWF is een benadering van het woongenot rekening houdend met kosten voor onderhoud en dergelijke. Dat sluit een aan het energielabel gekoppelde verhoging van het EWF dus eigenlijk uit.
- Een dergelijke verhoging van de heffing over de eigen woning stuit mogelijk ook op bezwaren uit hoofde van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (wederrechtelijke ontneming van eigendom). Op grond van het EVRM komt aan de verdragspartners een ruime beoordelingsmarge toe. Desalniettemin kan een dergelijke heffing kwetsbaar zijn, als de maatregelen niet als billijk en proportioneel worden beschouwd. Een verhoging van het EWF waarbij de bestaande systematiek (koppeling aan ontwikkelingen huren en woningwaarde) wordt losgelaten vereist dat de wetgever in ieder geval zorgt voor een nieuwe rechtsgrondslag die genoemde risico's mogelijk kan wegnemen. Het zonder nieuwe rechtsgrondslag verhogen van het EWF is juridisch kwetsbaar.
- Voorts is een differentiatie van het EWF weinig/niet effectief indien de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (regeling Hillen) van toepassing is die het EWF verlaagt dan wel nagenoeg reduceert (uitfasering Hillen, percentage 2020: 93 1/3%) naarmate het bedrag van de aftrekbare kosten lager is dan het EWF. Er ontstaat bovendien een ongelijkheid tussen mensen met en zonder hypotheekrenteaftrek maar wel hetzelfde label.
- Gevolg van de differentiatie is dat iemand die in een groot huis met een A-label woont beter wordt behandeld dan iemand in een klein huis met een G-label, ook al is zijn energieverbuik in absolute termen veel lager. Ook wordt geen onderscheid gemaakt in het aantal mensen dat in het huis woont. Het gedrag kan meer bepalend zijn voor het energieverbruik dan het label.
- Voor het merendeel van de woningen is nog slechts een voorlopig energielabel afgegeven, in geval van een recente verkoop is er mogelijk een vereenvoudigd definitief label beschikbaar. Beide zijn niet geschikt als basis voor een dergelijke differentiatie omdat de uitvoeringsrisico's relatief groot zijn. Ook het meer uitgebreide energielabel (de Energie-index) waarvan de afgifte ongeveer € 100 tot € 200 kost geeft veel administratieve, controle en handhavingslasten.
- Het label dient zodanig centraal te worden geadministreerd waardoor het mogelijk wordt dat de Belastingdienst daarover kan beschikken en de gegevens kan gebruiken voor de vooraf in te vullen aangifte. Op dit moment is daarvan geen sprake.

Effecten

Economie	• Een differentiatie naar labels zal indien budgettair neutraal vormgegeven leiden tot een toename van lasten van mensen met een woning met een slecht label.
Budgettaire aspecten	Afhankelijk van de maatvoering
Milieueffecten	• Minder energieverbruik dus minder externe milieukosten die gepaard gaan met energieopwekking (CO_2/luchtvervuiling). Effecten zijn afhankelijk van de vormgeving en maatvoering.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Het energielabel is geen betrouwbaar uitgangspunt om een belasting op te baseren. Om die reden is deze wijziging onwenselijk voor Belastingdienst.

Landbouw

Landbouw categorie 1 beleidsoptie fiscale vergroening

38. Afschaffing lagere EB-tarief glastuinbouw	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• De maatregel ziet op afschaffing van het lagere tarief in de eerste en tweede schijf van de energiebelasting voor aardgas ten behoeve van de glastuinbouw.	
Doel	
• Met afschaffing van het lagere EB-tarief wordt het verbruik van aardgas in de glastuinbouw, en daarmee de CO_2-uitstoot door de tuinbouw, sterker beprijsd. Het gaat om het verbruik van aardgas in de eerste en tweede tariefschijf, oftewel het verbruik tot 1 miljoen kubieke meter aardgas/jaar.	
Achtergrond/rationale	
• Bij de invoering van de energiebelasting heeft destijds een schuif plaatsgevonden van directe naar indirecte belastingen. Voor energie-intensieve sectoren bood die schuif onvoldoende compensatie. Om een onbedoelde lastenverzwaring voor deze sectoren te voorkomen werd voor de hogere verbruiksklassen aanvankelijk een nultarief ingevoerd, dat later is omgezet in het degressieve gestaffelde tarief zoals we dat nu kennen. • De degressieve tariefstructuur bood nog steeds onvoldoende compensatie voor de glastuinbouw, door de kleinschalige bedrijfscultuur vergeleken met de overige energie-intensieve sectoren. Om ook voor de glastuinbouw een onbedoelde lastenverzwaring te voorkomen is een apart lager tarief ingesteld voor aardgas voor de glastuinbouw. Het lagere tarief geldt alleen voor de eerste en tweede tariefschijf en bedraagt respectievelijk 16% en 38% van het reguliere EB-tarief in die tariefschijven. Voor de derde en vierde tariefschijf op aardgas geldt in beginsel het reguliere degressieve tarief voor grootverbruikers. Voor elektriciteit betaalt de glastuinbouw in alle schijven het reguliere tarief. • Bij evaluatie in 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 32 627, nr. 24) is vastgesteld dat de regeling nog steeds voldoet aan het gestelde doel om voor de glastuinbouw een vergelijkbare energiebelastingdruk te realiseren als voor de overige, meer grootschalige energie-intensieve sectoren. • Afschaffing van het lagere tarief voor de glastuinbouw past binnen een verdere internalisering van de externe kosten van energiegebruik. • Wel heeft de sector in 2012 in een convenant met de overheid afspraken gemaakt over CO_2-reductie via een kostenvereveningssysteem, als tegenprestatie voor het lagere tarief. Dit CO_2-sectorsysteem zorgt voor een prikkel om de CO_2-uitstoot te beperken door energiebesparende maatregelen en/of gebruik van hernieuwbare energie. • De Europese Commissie heeft mede gezien deze tegenprestatie van de sector goedkeuring gegeven aan voortzetting van het lage tarief tot en met 2023. • In het in 2012 gesloten convenant is een inspanningsverplichting voor de overheid opgenomen om ervoor te zorgen dat in de periode 2013-2020 de verhouding tussen de kosten van de energiebelasting en de totale bedrijfslasten voor de glastuinbouwsector van vergelijkbare grootte is als voor andere sectoren van energie-intensieve bedrijven.	
Effecten	
Economie	• Afschaffing van het lagere tarief voor de glastuinbouw impliceert dat de glastuinbouw wordt geconfronteerd met een lastenverzwaring die bij invoering van de energiebelasting niet is beoogd. • Het reguliere EB-tarief in de eerste en tweede schijf is Europees gezien hoog. Afschaffing van het lagere tarief kan nadelig zijn voor de concurrentiepositie van Nederlandse glastuinbouw. • De gevolgen zijn naar verwachting het sterkst voor kleinere tuinbouwbedrijven met een verbruik in uitsluitend de eerste en tweede tariefschijf (verbruik tot 1 miljoen m3 aardgas per jaar), omdat de energiekosten voor deze tuinbouwbedrijven (per product) het sterkst stijgen. Dit zijn overigens bedrijven die gemiddeld weinig energie per m2 gebruiken doordat zij vaak relatief energie-extensieve teelten hebben. • Afschaffing van het lagere EB-tarief voor de glastuinbouw gaat dan ook naar verwachting gepaard met substantiële kosten- en inkomenseffecten voor met name de kleine glastuinbouwbedrijven zonder warmtekrachtkoppeling (WKK)

	met een verbruik tot 170.000 m³ per jaar (de eerste tariefschijf, waar de stijging per m3 het grootst is). Dit blijkt uit eerdergenoemde evaluatie in 2016 van het lagere energiebelastingtarief voor de glastuinbouw. Het afschaffen van het lagere tarief beperkt de toekomstmogelijkheden van deze kleinere bedrijven en verstrekt de trend van schaalvergroting. De maatregel zou dan ook in samenhang moeten worden bezien met het beperken van de WKK-vrijstelling (zie het betreffende fiche)
Budgettaire aspecten	• Door de hiervoor beschreven effecten leidt het afschaffen van het lagere EB-tarief glastuinbouw naar verwachting slechts tot een beperkte budgettaire opbrengst in de eerste jaren, die maar een fractie bedraagt van het huidige budgettaire belang van de regeling. Structureel is de opbrengst naar verwachting beperkt, aangezien met name het aantal bedrijven met verbruik in de eerste schijf hoogstwaarschijnlijk fors afneemt, en gezien ook de trend naar schaalvergroting en elektrificatie in deze bedrijfstak. **Opbrengst in mln. euro** Omschrijving | 2021 | 2022 | 2023 | Struc. | Struc in **Afschaffen lager EB-tarief glastuinbouw** | 38 | 36 | 34 | 20 | 2030
Milieueffecten	• Met afschaffing van het lagere tarief voor de glastuinbouw wordt ook voor deze sector het verbruik van aardgas in de eerste twee schijven sterker beprijsd. • Afschaffing treft met name kleinere tuinbouwbedrijven, die gemiddeld weinig energie per m2 gebruiken. Voor deze kleinere bedrijven zijn investeringen in verdere CO_2-reducerende maatregelen vaak niet rendabel. • De kostenstijging kan voor met name de kleinere energie-extensieve glastuinbouwbedrijven aanleiding zijn (gedwongen) te stoppen. Dit kan mogelijk leiden tot een toename van de CO_2-uitstoot doordat areaal overgenomen wordt door andere bedrijven met energie-intensievere teelten. • Er gaat van afschaffing geen energiebesparingsprikkel uit voor de grotere bedrijven die ongeacht eventuele energiebesparende maatregelen met hun verbruik in de derde of vierde tariefschijf blijven vallen. • Met afschaffing ontvalt de grond aan een ander instrument gericht op energiebesparing, het CO_2-kostenvereveningssysteem (CO_2-plafonneringssysteem van de glastuinbouwsector zelf). • Glastuinbouwbedrijven kunnen vanwege de tariefstijging besluiten meer in te gaan zetten op warmteopwekking via een eigen WKK-installatie met een elektrisch rendement van tenminste 30%. Zij komen dan in aanmerking voor vrijstelling van energiebelasting voor het gebruikte aardgas, ook voor het deel waarmee warmte is opgewekt die zij zelf gebruiken. Meer inzet van WKK-installaties leidt tot een hogere CO_2-uitsoot. • Afschaffing heeft gezien het voorgaande geen of heel weinig direct effect op de CO_2-reductie, of kan per saldo zelfs leiden tot toename van de CO_2-emissie door het vervallen van het CO_2-sectorsysteem, substitutie areaal energie-extensievere teelten door energie-intensievere teelten en extra inzet WKK.
Overige effecten	• Vanuit de sector is zware weerstand te verwachten. Dit kan leiden tot vermindering van het draagvlak voor het klimaatakkoord en daarmee tot vertraging van de energietransitie in deze sector. • De maatregel betekent in feite een koude sanering van de kleinere, gemiddeld energie-extensievere glastuinbouwbedrijven (betekent ingrijpen in bedrijfsstructuur). Deze bedrijven telen vaak een specifiek productenpakket, waardoor de diversiteit van het productenpakket glastuinbouw kan afnemen,

	De positie van Nederland als draaischijf voor groenten en bloemisterijproducten binnen en buiten Europa kan daardoor verzwakken. • De maatregel leidt ook voor grotere glastuinbouwbedrijven tot een lastenverzwaring en daarmee tot verslechtering van de internationale concurrentiepositie van deze exportsector.
Uitvoeringsaspecten	Structuurwijziging (klein/middelgroot) De maatregel is voor de Belastingdienst een structuuraanpassing voor de milieubelastingen en leidt tot een vereenvoudiging. De maatregel kan worden geïmplementeerd en vergt – zoals vermeld in de Parameterbrief Belastingdienst 2019 - een implementatieperiode van 6 tot 18 maanden.

Landbouw categorie 2 fiscale vergroening onderzoek

39. Heffing op kunstmest

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Belastingplichtige: Handelaar van kunstmest
- Grondslag: Verkoop van kunstmest door een geregistreerde handelaar
- Maatstaf van heffing: Hoeveelheid (kilogrammen) kunstmest bij transactie (eventueel per nutriënt)
- Tarief: ca. € 10/ 1.000 kg

Doel

- Verbetering beprijzing externe kosten, stimuleren van gebruik van meststoffen uit reststromen, milieuschade als gevolg van het gebruik en productie van kunstmest verminderen, broeikasgasreductie.

Achtergrond/rationale

- Landbouwers gebruiken meststoffen om planten te voeden. Het gebruik van kunstmest is een normale manier om deze voeding toe te dienen. Er is in Nederland echter voldoende restmateriaal beschikbaar om als alternatieve plantenvoeding te dienen.
- Er zijn teelten waar de nutriënten niet volledig worden opgenomen en ze uitspoelen naar grond en oppervlaktewater.
- De productie van kunstmest gaat gepaard met veel gebruik van aardgas. In het geval van productie van kunstmest wordt 40% van het aardgas gebruikt als brandstof en 60% als grondstof. In het klimaatakkoord is weliswaar afgesproken dat industrieën een CO_2-heffing krijgen voor productie processen met een grote klimaat-impact. Aardgas gebruikt als grondstof wordt echter niet beprijsd, niet in de energiebelasting noch in het ETS, en daarmee ook niet in de nieuwe CO_2-heffing omdat deze aansluit bij het ETS.
- Het beprijzen van specifiek de externe kosten van het gebruik van aardgas voor kunstmest zou het meest efficiënt kunnen door dat aardgas te belasten in de energiebelasting. Die optie is onderdeel van het fiche "Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)". Daarbij geldt echter dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen kunstmest voor export en kunstmest voor nationaal gebruik. Die maatregel zal meer invloed hebben op de concurrentiepositie van de kunstmestproducenten. Bij een heffing op kunstmest zijn de gevolgen voor de kunstmestproducenten kleiner en ligt de nadruk meer op de externe milieukosten van het gebruik van kunstmest in Nederland.
- De meest voor de hand liggende afdracht en grondslag voor een heffing op kunstmest is op de hoeveelheid (kilogrammen) bij transacties (evt per nutriënt).
- In Nederland vallen de verplichtingen omtrent het gebruik en verhandelen van kunstmest, met een daarbij horende registratieverplichting, onder de Meststoffenwet (LNV). Door de verkoper van kunstmest als belastingplichtige te definiëren, kan de groep belastingplichtigen – mede dankzij de registratieplicht – eenvoudig bijgehouden worden. Op dit moment zijn 344 handelaren geregistreerd.
- Bestaande beleidsinstrumenten: Landbouwers zijn gehouden aan de eisen voor het gebruik van meststoffen, die benoemd staan in de Meststoffenwet. Als de landbouwer zich niet houdt aan deze eisen, krijgt hij een boete. Krijgt hij ook subsidie vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, dan kan hij daarnaast ook gekort worden op de subsidie. Daarmee bestaat al een regulerend beleidsinstrument (de randvoorwaarden) en een bijbehorende sanctie bij overtreding (boete en inkorting op de subsidie).
- Er kan ook gekozen worden voor een subsidie op de introductie van mestverwerkingsinstallaties. Hierdoor ontstaat ook een prijsverschil met het kunstmest substituut. Een dergelijk instrument is wellicht eenvoudiger en leidt tot minder marktverstoring ten opzichte van Europese buurlanden.

Effecten

Economie	• Een dergelijke heffing zal door de producenten en handelaren van kunstmestproducten worden doorberekend aan de afnemers van kunstmest. De kostprijs voor boeren zal hiermee stijgen. Het is de vraag of de meerkosten voor de boer kunnen worden doorberekend in het voedingsproduct.

<table>
<tr><td></td><td>

- De maatregel werkt mogelijk concurrentieverstorend. In dit geval zou een belasting op kunstmest mogelijk kunnen leiden tot verplaatsing van landbouwers of landbouwproductie naar het buitenland.

</td></tr>
<tr><td>Budgettaire aspecten</td><td>

- De opbrengst van een heffing op kunstmest is afhankelijk van de invulling. Taakstellend zou een opbrengst van € 100 mln. mogelijk kunnen zijn.
- Bij een heffing van 10 euro per ton bij verkoop vanaf de producent stijgt de prijs van kunstmest met ca. 4%. Dit geeft weinig aanleiding voor een vertrek van kunstmestfabrikanten naar het buitenland, waardoor de belastingopbrengsten als relatief robuust gezien kunnen worden.

Opbrengst in mln. euro

Omschrijving	2020	2021	2022	Struc.	Struc in
Een heffing op kunstmest invoeren		Ntb	Ntb	100	
Uitvoeringskosten BD		Ntb	Ntb	Ntb	

</td></tr>
<tr><td>Milieueffecten</td><td>

- De maatregel kan het gebruik van kunstmest verminderen. Productie van kunstmest leidt tot een hoger gebruik van aardgas en uitstoot van broeikasgassen. Vermindering van gebruik vermindert de daarmee gepaard gaande belasting van het milieu.
- Als het doel van de belasting is om de milieuschade als gevolg van het gebruik van mest te verminderen, is slechts het belasten van hoeveelheden gebruikte kunstmest niet geheel zuiver, omdat het product vervangen kan worden door organische substituten.
- Ook organische mest zoals dierlijke mest en compost leidt tot emissies van stikstof en fosfaten naar grond- en oppervlaktewater zijn afhankelijk van de input van meststoffen.
- Daarnaast is de emissie afhankelijk van de agrarische praktijk, zoals bodembewerking, teelt en opbrengsten. Afhankelijk van de wijze van agrarische productie kan bij een hogere input van meststoffen soms tot juist een lagere emissie per eenheid geproduceerd product of hectare leiden.
- Wel kan een heffing het hergebruik van reststromen stimuleren, zoals bijvoorbeeld mestverwerkingsproducten, iets wat vanuit de Kringloopvisie wenselijk is. Hier is echter wel Europese beleidsruimte voor nodig. De verwerkingscapaciteit van dergelijke producten begint sinds kort te ontstaan, maar is nog niet volledig gerealiseerd. Als het streven is om meer gebruik te maken van deze stromen ipv kunstmest, moet er verwerkingscapaciteit bij komen. De vergunningverlening van deze initiatieven is lastig en duurt lang.

</td></tr>
<tr><td>Overige effecten</td><td></td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>

Stelselwijziging (nieuwe belasting)

Voor alle nieuwe belastingen geldt dat deze moeten worden aangesloten op het inningssysteem. Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2023. Verder is het van groot belang dat een handhaafbare definitie wordt opgesteld, anders is een dergelijke belasting niet handhaafbaar. Een handhaafbare definitie lijkt te ontbreken, waardoor dit voorstel niet handhaafbaar is voor de Belastingdienst. Wellicht kan een alternatieve uitvoerder worden overwogen.

</td></tr>
</table>

40. Gedifferentieerde Belasting op gewasbeschermingsmiddelen

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Belastingplichtige: producenten, overbrengers (vanuit EU), importeurs (vanuit buiten EU) en gecertificeerde bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen mogen verkopen (aan andere gecertificeerde bedrijven en/of eindgebruikers/telers)
- Grondslag: Transactie van gewasbeschermingsmiddelen
- Maatstaf van heffing: Hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen en/of transactieprijs
- Tariefopties: Differentiatie naar mate van risico denkbaar: de EU indeling in laag risico-stoffen, gewone middelen en candidates for substition biedt hiervoor een handvat.
    - Introduceer een heffing voor de gewasbeschermingsmiddelen in het hoge risicoprofiel, stoffen die kandidaat zijn om te worden vervangen (Candidates for substitution) in combinatie met het stimuleren van het versneld op de markt te brengen en het gebruik van laag risico middelen (of niet-chemische maatregelen).
    - Voorbeelden uit landen met een gedifferentieerde belasting/heffing op gewasbeschermingsmiddelen:
      Noorwegen: 3,5 euro per ha vermeerderd met een factor afhankelijk van de klasse waarin het gewasbeschermingsmiddel is ingediend.
      Zweden: 2 euro per kilo actieve stof.
      DK: 54% en 33% van de prijs afhankelijk van het soort (risicoprofiel) gewasbeschermingsmiddel.
    - SEO stelt in haar onderzoek 'effecten en vormgeving van een heffing op gewasbeschermingsmiddelen' (2013) dat een heffing van 30% van de prijs het gebruik met 3 tot 15 % zou kunnen doen afnemen. In de kabinetsreactie van destijds op dit onderzoek (Kamerstuk 27858, nr. 214) is gesteld dat een dergelijke heffing niet wenselijk is mede vanwege de prijsinelasticiteit en de forse lastenverzwaring. Sinds 2013 is er veel veranderd in het beschikbare middelenpakket en is het aantal knelpunten in de gewasbescherming toegenomen. Een nieuw onderzoek naar noodzaak, effecten en vormgeving is nodig.
- Vrijstellingen: Subjectief en objectief niet wenselijk voor het behalen van de milieudoelen

Doel

- Verbetering beprijzing externe kosten op gewasbeschermingsmiddelen met een hoog risico profiel en daarmee stimuleren gebruik van laag risico gewasbeschermingsmiddelen.

Achtergrond/rationale

- In het kader van de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 wordt nu gewerkt aan een uitvoeringsprogramma. Daar ligt de nadruk op de ontwikkeling van alternatieven voor gewasbeschermingsmiddelen en het terugdringen van emissies naar het milieu. Voor dit laatste wordt uitvoering gegeven aan een 'Pakket van maatregelen emissiereductie gewasbescherming open teelten' en een eerder 'Hoofdlijnenakkoord Waterzuivering Glastuinbouw' (verbreding van de teeltvrije zones, de verhoging van verplichte driftreductiepercentages, de verplichting van het gebruik van zuiveringstechnieken in de glastuinbouw). Waar gesproken wordt over het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen met een hoger risico profiel, passend in systeem van geïntegreerde gewasbescherming, gaan de gedachten nu vooral uit naar maatwerkvoorschriften en gecontroleerde distributie.
- Mogelijk dat in een later stadium, na de eerste ervaringen en evaluaties van de maatregelen en acties van het op te stellen Uitvoeringsprogramma (begin 2020) een heffing op werkzame stoffen met een hoog risicoprofiel wel naar voren kan komen om het gebruik ervan terug te dringen en het gebruik van laag risico stoffen te stimuleren.
- Naar voorbeeld van Zweden, Noorwegen, Denemarken, Frankrijk en België zou dan een heffing voor de middelen met het hoogste risico-profiel kunnen worden ingevoerd. De meest voor de hand liggende afdracht en grondslag voor een eventuele heffing op gewasbeschermingsmiddelen is op de prijs of hoeveelheid bij transacties:
    - tussen producenten en importeurs van gewasbeschermingsmiddelen en in Nederland gecertificeerde bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen mogen verkopen aan eindverbruikers, òf
    - tussen gecertificeerde bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen mogen verkopen aan eindverbruikers en Nederlandse eindgebruikers (telers).

- De belangrijkste bedrijven die in Nederland gewasbeschermingsmiddelen produceren en/of op de markt brengen zijn verenigd in de brancheorganisatie Nefyto. Nefyto kent 12 deelnemers, die samen 95 procent van de Nederlandse omzet in gewasbeschermingsmiddelen vertegenwoordigen. 136 bedrijven (tezamen 204 vestigingen) zijn gecertificeerd om gewasbeschermingsmiddelen te verhandelen (https://www.stichtingcdg.nl/CDG-Register#).
- Een heffing naar de mate van risico voor het milieu geeft een prikkel tot verminderd gebruik. Zonder differentiatie wordt ieder gebruik evenveel geraakt en wordt een overgang naar schonere methoden minder gestimuleerd. Differentiatie van heffing vereist kennis en kan leiden tot hogere uitvoeringskosten en administratieve lasten. De indeling in drie risicoprofielen van werkzame stoffen, die plaatsvindt bij de goedkeuring van werkzame stoffen kan een neutrale en objectieve grondslag zijn.

Effecten

Economie

- De maatregel verslechtert de concurrentiepositie van eindgebruikers (telers) ten opzichte van eindgebruikers in landen die geen heffing kennen op gewasbeschermingsmiddelen met een hoog risico profiel, zolang er nog onvoldoende alternatieve laag risico middelen op de markt zijn.
- De maatregel veroorzaakt op de korte termijn een lastenverhoging voor de telers. Zij kunnen niet zomaar overstappen op productiemethoden zonder (of met veel minder) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en kunnen daardoor de heffing niet vermijden. Daarnaast hebben telers vanwege een internationale markt en vanwege inkoopmacht van supermarkten beperkte mogelijkheden om de kosten van een heffing door te berekenen.

Budgettaire aspecten

De grondslag inclusief btw bedraagt in 2013 circa € 200 miljoen (SEO rapport 2013). Een heffing op alle middelen die de prijzen met gemiddeld 30% zou verhogen zou bij die grondslag leiden tot een opbrengst van circa € 60 miljoen. Uitgaande van een heffing op alleen middelen met een hoger risicoprofiel, zal de opbrengst lager worden.

Opbrengst in mln. euro

Omschrijving	2021	2022	Struc.	Struc in
Invoeren belasting gewasbeschermingsmiddelen	Ntb	Ntb	60	
Uitvoeringskosten BD	Ntb	Ntb	Ntb	

- Gezien de verwachte inelasticiteit in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (zie milieueffecten) zullen de opbrengsten bij een heffing van 30% van de prijs relatief stabiel blijven. Hogere tarieven leiden tot meer gedragseffecten en gelijktijdig tot minder robuuste belastingopbrengsten.

Milieueffecten

- De omvang van de externe kosten van gewasbeschermingsmiddelen is onbekend. (Het SEO rapport uit 2013 verwijst naar onderzoek uit 2005 en noemt dat in VK en Duitsland de externe kosten in de ordegrootte liggen van resp 31% en 36 % van de marktwaarde van gewasbeschermingsmiddelen). Sinds de inwerkingtreding van verordening (EU) 1107/2009 en richtlijn (EU) 128/2009 is er veel veranderd in het middelenpakket en het gebruik ervan.
- Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is naar schatting redelijk prijsinelastisch. SEO heeft destijds becijferd (op basis van onderzoek uit de jaren ’90) dat bij een heffing van 30% van de prijs van gewasbeschermingsmiddelen het gebruik zou kunnen afnemen in de orde van grootte van 3-15%. Voor een gebruiksvermindering van 25% moet de heffing minimaal 50% tot 250% bedragen. Er is echter nieuw onderzoek nodig om te bezien of het aandeel kosten voor gewasbeschermingsmiddelen ten opzichte van andere teeltkosten en de economische risico’s die zijn gemoeid met verminderde plaag- en ziekte

	bestrijding nog steeds actueel zijn. Bovendien heeft het SEO onderzoek alleen betrekking op een algemene heffing en niet op een heffing van alleen middelen met een hoger risicoprofiel.
Overige effecten	
Uitvoeringsaspecten	Stelselwijziging (nieuwe belasting) Voor alle nieuwe belastingen geldt dat deze moeten worden aangesloten op het inningssysteem. Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2023. Verder is het van groot belang dat een handhaafbare definitie wordt opgesteld, anders is een dergelijke belasting niet handhaafbaar. Een handhaafbare definitie lijkt te ontbreken, waardoor dit voorstel niet handhaafbaar is voor de Belastingdienst. Wellicht kan een alternatieve uitvoerder worden overwogen.

Overig

Overig categorie 1 beleidsoptie fiscale vergroening

41. Verhogen afvalstoffenbelasting	
Thema: Fiscale vergroening	
Omschrijving van de maatregel	
• Het tarief van de afvalstoffenbelasting voor storten en verbranden wordt verhoogd.	
Doel	
• Sterkere beprijzing externe kosten.	
Achtergrond/rationale	
• Door verbranden en storten zwaarder te belasten, wordt het in beginsel aantrekkelijker om producten te hergebruiken en afvalstromen beter te sorteren en/of te recyclen.	
Effecten	
Economie	• De belastingplichtigen voor de afvalstoffenbelasting (stortplaatsen, afvalverbranders en overbrengers naar het buitenland) zullen de hogere kosten in de regel doorbelasten aan de aanbieders van afvalstoffen (bedrijven en gemeenten).
Budgettaire aspecten	• Afhankelijk van de maatvoering. Een verhoging van het huidige tarief ad. € 32,63 per ton met 10% leidt structureel naar verwachting tot een budgettaire opbrengst van € 16 mln. • Bij grotere maatvoeringen kunnen ook grotere gedragseffecten optreden die effect hebben op de budgettaire opbrengst.
Milieueffecten	• Als afvalstoffen niet worden verbrand of gestort maar hergebruikt of gerecycled, heeft dat in principe positieve milieueffecten. Je kunt denken aan minder afvalstoffen in de bodem, minder emissies, sterkere inzet op circulaire grondstoffenketens en minder eenmalig gebruik van primaire grondstoffen.
Overige effecten	• Er kan ook sprake zijn van onbedoelde effecten, doordat recycling duurder wordt terwijl de productie van primaire grondstoffen vaak nu al goedkoper is. Bij recyclingprocessen blijven namelijk in de regel residuen over die belast verbrand of gestort worden. Hoewel een hogere afvalstoffenbelasting het ook aantrekkelijker maakt om die residuen verder te beperken, zijn er voor bepaalde residuen weinig of geen rendabele alternatieve verwerkingsmethoden beschikbaar. Een hogere afvalstoffenbelasting kan zo ook voor recycling kostprijsverhogend werken. Het stimuleren van investeringen in hoogwaardigere recycling technieken, zoals via de MIA/Vamil, kan dit mogelijke negatieve effect verkleinen.
Uitvoeringsaspecten	Parameterwijziging (jaaraanpassing)

Overig categorie 2 beleidsoptie fiscale vergroening nader onderzoek

42. Grondwater sterker belasten in de leidingwaterbelasting

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Invoering van een opslag in de belasting op leidingwater (BOL) van circa € 0,20 per m^3 leidingwater, als dat leidingwater afkomstig is van grondwater.

Doel

- Doel is internaliseren van milieukosten in de prijs van grondwater dat wordt gebruikt als leidingwater.

Achtergrond/rationale

- Met een opslag in de BOL voor grondwater wordt het verbruik van de eindige voorraad schoon grondwater sterker beprijsd.
- De belasting kan worden vormgegeven als opslag in de leidingwaterbelasting. Met een tarief van circa € 0,20 per m^3 leidingwater is de opslag vergelijkbaar met het tarief van de in 2012 afgeschafte grondwaterbelasting, maar dan over maximaal dezelfde hoeveelheid per aansluiting als in de leidingwaterbelasting (300 m^3 per jaar). In 2014 is overigens het voordeel voor huishoudens van de afschaffing van de grondwaterbelasting feitelijk al ongedaan gemaakt door een verdubbeling van het BOL-tarief.
- De maatregel houdt in dat als het geleverde leidingwater afkomstig is van grondwater, tegelijk met de BOL van € 0,348 (2020) een grondwateropslag wordt geheven van € 0,20 per m^3. Bij enkele waterbedrijven wordt zowel grondwater als oppervlaktewater gebruikt. Voor die situatie kan worden gedacht aan een grens van tenminste 70% inzet grondwater voordat de opslag verschuldigd is. In de praktijk is bij dit percentage, waarbij ca. 5,5 miljoen aansluitingen in de heffing vallen, geen sprake van grensgevallen.
- Voor huishoudens is de waterprijs in 2019 gemiddeld € 1,87 per m^3 (inclusief BOL en btw, en ook inclusief vastrecht en evt. precarioheffing omgerekend naar een gemiddeld gezinsverbruik van zo'n 93 m^3 per jaar). Exclusief BOL, btw en evt. precarioheffing is dat gemiddeld ca. € 1,32/ m^3. De waterprijs verschilt regionaal overigens sterk. Inclusief belastingen en heffingen betalen huishoudens, omgerekend naar een gezinsverbruik van ca. 93 m^3, prijzen die variëren van ca. € 1,48 tot ca. € 2,26 per m^3.
- Drinkwater uit grondwater is wel vaak, maar niet altijd, goedkoper dan oppervlaktewater dat sterker gezuiverd moet worden. Het tarief is van meer factoren afhankelijk. In de hogere prijscategorieën zitten ook waterbedrijven die grondwater gebruiken.
- Er zou een vraagteken kunnen worden gezet bij het via belastingheffing verder verhogen van de prijs van drinkwater, afgezet tegen het maatschappelijke uitgangspunt dat drinkwater een primaire basisbehoefte is die voor iedereen beschikbaar moet zijn. Voor water geldt weliswaar het verlaagde btw-tarief maar dat is recent verhoogd naar 9%, en daarnaast wordt al de in 2014 verdubbelde leidingwaterbelasting geheven (tarief 2020 is €0,348/ m^3).
- De vraag is ook hoe aan kleinverbruikers kan worden uitgelegd dat zij bovenop de verdubbeling van de BOL in 2014 en de verhoging van het btw-tarief naar 9% in 2019 een grondwateropslag moeten gaan betalen, terwijl grootverbruikers feitelijk buiten schot blijven. Dit wringt temeer omdat bedrijven in industrie en landbouw jaarlijks vrijwel gratis grote hoeveelheden grondwater onttrekken waarvoor de opslag niet zou gelden.

Effecten

Economie	• De verwachting is dat de maatregel geen of zeer beperkt economische effecten heeft. De opslag zou nauwelijks gevolgen hebben voor het bedrijfsleven, omdat per aansluiting maar 300 m^3 leidingwater in de heffing wordt betrokken. Bij € 0,20 per m^3 is de opslag maximaal € 60 per jaar.
Budgettaire aspecten	• Uit recente cijfers van de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) blijkt dat circa 2/3 van de totale drinkwaterproductie uit grondwater (incl. oevergrondwater) bestaat. Daarnaast blijkt dat er in 2018 ruim 8 miljoen leidingwateraansluitingen waren. Het totaal aantal aansluitingen waarvoor de heffing zal gelden wordt derhalve ingeschat op 5,5 miljoen. • Uitgaande van 5,5 miljoen aansluitingen, een tarief van € 0,20 per m^3 en een gemiddeld aangenomen jaarlijks verbruik van huishoudens van 93 m^3 en

	bedrijven van minimaal 300 m^3 drinkwater bedraagt de totaalopbrengst van de heffing ongeveer 120 miljoen euro per jaar. **Opbrengst in mln euro** Omschrijving | 2021 | 2022 | 2023 | Struc. | Struc in **Grondwatertarief in leidingwaterbelasting** | 120 | 120 | 120 | 120 | 2030
Milieueffecten	• Een opslag van 20 cent per m^3 met een plafond van 300 m^3 heeft naar verwachting nauwelijks of geen directe milieueffecten. Door de inelastische vraag is er geen sprake van een vergroenend effect in de vorm van minder gebruik van grondwater. Wel komt de schaarste van grondwater beter in de prijs tot uiting. • Schoon grondwater is een steeds schaarser wordende bron. Enerzijds leidt de onttrekking van schoon grondwater ertoe dat met chemicaliën en bestrijdingsmiddelen vervuild oppervlaktewater sneller doordringt in de ondergrond. De zuiveringskosten voor leidingwater uit schoon grondwater zijn relatief laag vergeleken met leidingwater uit gezuiverd oppervlaktewater, omdat grondwater nauwelijks hoeft te worden bewerkt. De schaarste en maatschappelijke waarde van de voorraden schoon grondwater komt daarbij onvoldoende tot uitdrukking in de prijs van drinkwater. • Anderzijds is kwantitatief over het algemeen sprake van een redelijke balans tussen onttrekking en natuurlijke aanvulling van grondwater. Provincie en waterschap wegen mogelijke lokale negatieve effecten af in het kader van de vergunningverlening voor onttrekking. Wel is daarbij kwalitatief vaak sprake van een disbalans door de hoge gehaltes bestrijdingsmiddelen, mest, bodemverontreiniging, geneesmiddelen e.d. die met de natuurlijke aanvulling van het grondwater doordringen in de diepere lagen. • Bedrijven die zelf grondwater onttrekken (zo'n 20% van de onttrokken hoeveelheden) worden niet in de heffing betrokken. Binnen de landbouw wordt via een andere systematiek geregeld dat de milieubelasting vermindert en wordt gecompenseerd. Bijvoorbeeld door middel van productie-, nitraat- en fosfaatrechten. • Met deze maatregel wordt één bepaalde groep verbruikers extra belast, namelijk kleinverbruikers waarvan het drinkwater wordt gewonnen uit grondwater. Doordat voor kleinverbruikers de basisvraag naar drinkwater inelastisch is, zal het verbruik van grondwater nauwelijks of niet dalen. Ook anderszins gaat een grondwaterheffing de verontreiniging van het grondwater niet tegen.
Overige effecten	• De opslag leidt tot een beperkte koopkrachtdaling van gemiddeld een kleine € 20 per gezin per jaar in gebieden met leidingwater uit grondwater, uitgaande van een gemiddeld verbruik van zo'n 93 m^3 per aansluiting per jaar.
Uitvoeringsaspecten	Stelselwijziging Eerder was er een nationale grondwaterbelasting, maar die is afgeschaft. Indien het gewenst is grondwater zwaarder te belasten, ligt het mogelijk meer voor de hand aan te sluiten bij de provinciale grondwaterheffing. de introductie van een grondwaterbelasting betekent voor de Belastingdienst de invoering van een nieuw middel. In ieder geval moet er daarbij rekening worden gehouden dat de aansluiting van nieuwe middelen op de inningssystemen zeker niet eerder mogelijk is dan vanaf 2023. Het precieze eerstvolgende moment van aansluiting kan alleen worden vastgesteld met een uitvoeringstoets.

Overig categorie 3 Negatief oordeel

43. Belasting op (consumenten)vuurwerk

Thema: Fiscale vergroening

Omschrijving van de maatregel

- Belastingplichtige: Verkoper vuurwerk (consumentenkoop)
- Grondslag: Transactie van vuurwerk
- Maatstaf van heffing: gewicht vuurwerk of hoeveelheid werkzame stof (of verkoopprijs)
- Tarief: 30% op de inkoopprijs inclusief btw

Doel

- Een nieuwe belasting op (consumenten)vuurwerk kan de negatieve effecten van vuurwerk beprijzen, namelijk met het gebruik gepaard gaande milieuschade en gezondheidsrisico's (inclusief medische - en verzuimkosten)

Achtergrond/rationale

- Vuurwerk wordt zoals alle andere consumptieve uitgaven in Nederland belast met 21% btw. Een aanvullende belasting gebaseerd op de verkoopprijs is op grond van Europese regelgeving slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk.
- De meest voor de hand liggende methodiek is een heffing op basis van een percentage van de verkoopprijs van het vuurwerk. De belasting wordt slechts geheven in de laatste fase, wetende het verkoop van vuurwerk door een verkoper aan de consument.
- Vuurwerk kent een aantal negatieve effecten: zwerfafval, fijnstof, schade aan publiek/privaat eigendom en risico voor de volksgezondheid. Dat betekent dat als maatstaf van de heffing gekozen kan worden voor het gewicht van het vuurwerk of voor de hoeveelheid werkzame stof.
- Een belasting op vuurwerk met als gevolg een hogere prijs zal enerzijds leiden tot een minder vuurwerkverkopen maar anderzijds tot een stijging van het gebruik van illegaal vuurwerk. Illegaal vuurwerk kent doorgaans hogere geluidsemissies en uitstoot van schadelijke stoffen. Bovendien betekent illegaal vuurwerk een groter risico voor de veiligheid en volksgezondheid.
- De import van vuurwerk uit Duitsland en België en andere landen zal naar verwachting sterk stijgen wat zal leiden tot een verdere daling van de vuurwerkverkoop. Omdat vuurwerk met name op één moment in het jaar wordt gebruikt, is dit grenseffect naar verwachting zeer groot. Europese regelgeving verbiedt het invoeren van een belasting die tot extra grensformaliteiten leidt.

Effecten

Economie

- Een belasting op vuurwerk zal leiden tot gedragseffecten. Voor verkopers heeft dit tot gevolg dat minder inkomsten verkregen worden uit de verkoop van vuurwerk.
- Een belasting op vuurwerk zal leiden tot een toename van administratieve lasten voor vuurwerkverkopers.

Budgettaire aspecten

- Door de naar verwachting relatief grote gedragseffecten, kan de grondslag en daarmee de belastingopbrengst afnemen. Vanaf een tarief van 30% op de inkoopprijs inclusief btw, kan worden gerekend met een gedragseffect van 20% of meer (uitgaande van een prijselasticiteit in absolute zin groter dan - 0,6). De opbrengst van de belasting bedraagt bij een tarief van 30% en een gedragseffect van 20% circa € 20 miljoen.

Kosten (in mln. '+' is saldoverslechterend)

Omschrijving	2020	2021	2022	Struc.	Struc in
Belasting op vuurwerk		ntb	ntb	-20	ntb
Uitvoeringskosten BD		ntb	ntb	ntb	

Milieueffecten

- Dalende consumptie kan leiden tot minder luchtvervuiling en zwerfafval

Overige effecten

- Indien de belasting op vuurwerk gepaard gaat met een verminderd gebruik van vuurwerk, dan zullen ook andere externaliteiten afnemen, zoals medische kosten als gevolg van het verminderde gebruik van vuurwerk.

Uitvoeringsaspecten

Stelselwijziging (nieuwe belasting)

	Voor alle nieuwe belastingen geldt dat deze moeten worden aangesloten op het inningssysteem. Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2023. Verder is het van groot belang dat een handhaafbare definitie wordt opgesteld, anders is een dergelijke belasting niet handhaafbaar. Een handhaafbare definitie lijkt te ontbreken, waardoor dit voorstel niet handhaafbaar is voor de Belastingdienst. Wellicht kan een alternatieve uitvoerder worden overwogen.