

Bijlage 2: Fiscale vergroening

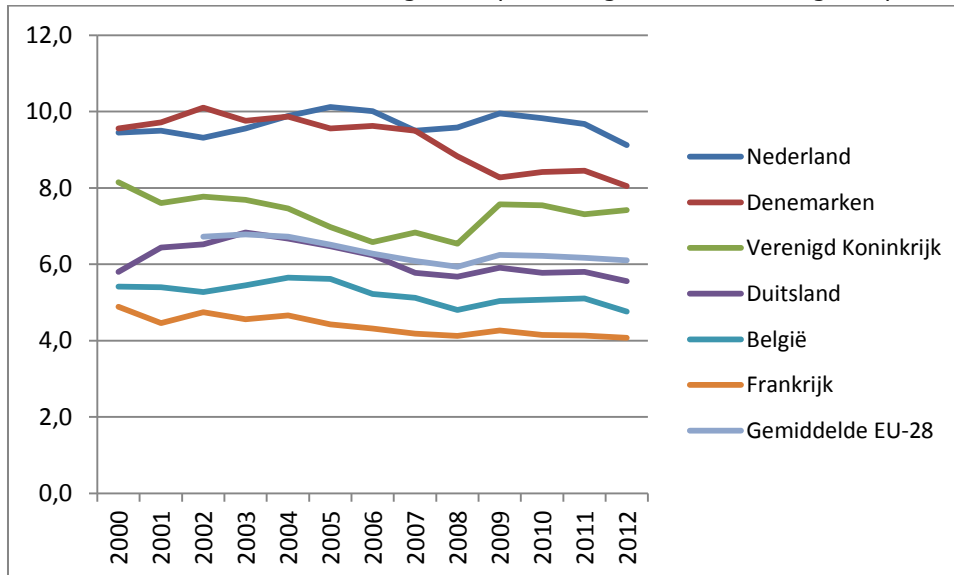
Inleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft een beleidsbrief uitgebracht met een analyse voor mogelijke aanpassingen van het belastingstelsel vanuit milieuperspectief op lange termijn.¹ Deze brief is gebaseerd op een diepgaand achtergrondrapport over de huidige energiebelastingstructuur in Nederland.² In deze bijlage worden in het eerste deel de kernpunten uit de beleidsbrief en het rapport geschetst. In het tweede deel reageert het kabinet op deze beleidsbrief, waarbij wordt ingegaan op de belangrijkste uitgangspunten van dit kabinet voor fiscale vergroening en de dilemma's zoals ook onderkend door het PBL.

Rapport PBL

PBL stelt dat er in Nederland al sprake is van een flinke inspanning op het terrein van milieubelastingen (zie onderstaande figuur), waarbij de nadruk ligt op goederen die inelastisch zijn. Hierbij wordt aangegeven dat niet alleen de opbrengsten uit milieubelastingen in Nederland hoog zijn, maar dat ook een aantal tarieven fors hoger is dan in ons omringende landen. Bovendien kent Nederland een hoge effectieve belastingdruk op energieproducten, gemeten per GJ energieverbruik en ook gemeten per eenheid uitgestoten ton CO₂ vergeleken met andere OESO-landen.³

Grafiek 1: aandeel milieubelastingen als percentage totale belasting- en premieontvangsten



Bron: Europese Commissie, *Taxation trends in the European Union, 2014 edition (cijfers 2012)*.

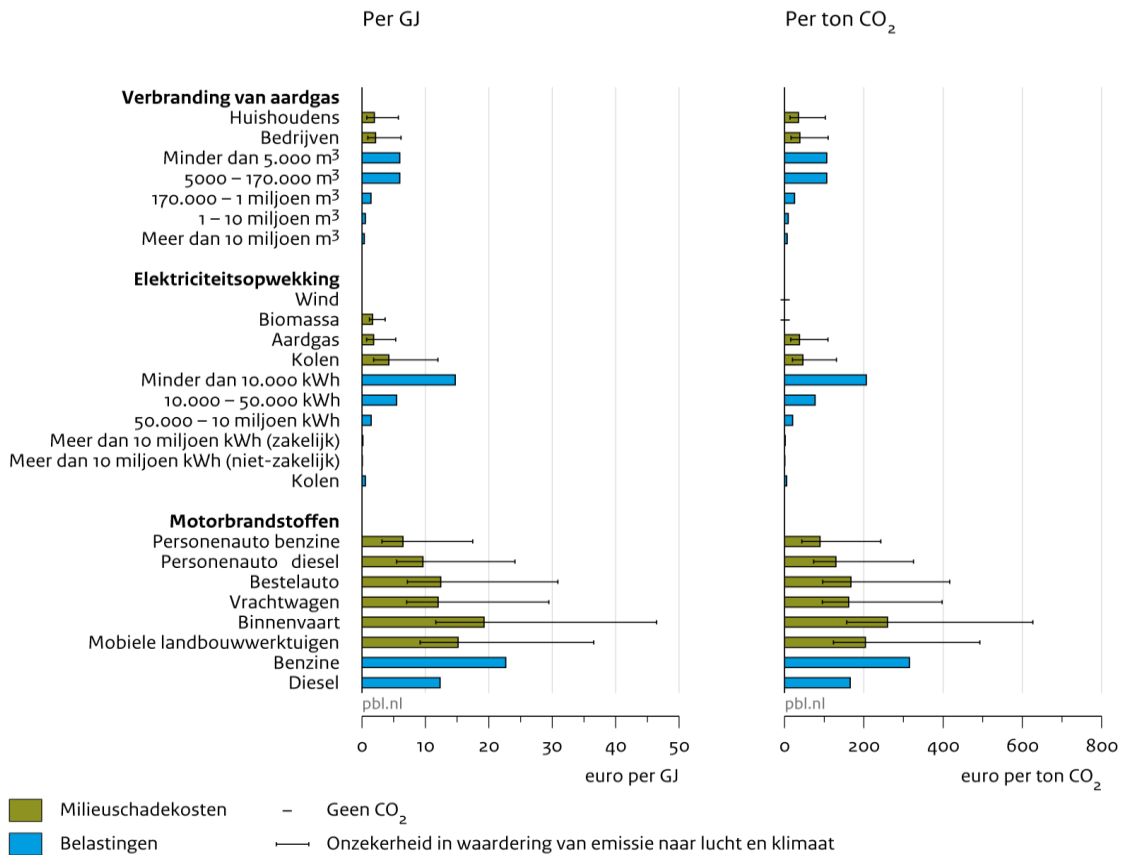
De relatieve koppositie lijkt enige terughoudendheid bij fiscale vergroening te rechtvaardigen, constateert PBL. PBL stelt wel de vraag of er mogelijkheden zijn voor een meer groen resultaat. Voor de beantwoording van deze vraag analyseert PBL in welke mate milieugerelateerde belastingen de milieukosten adequaat beprijzen en of er vanuit dat oogpunt verbeteringen mogelijk zijn. PBL richt zich daarbij op de belastingen op energieproducten, omdat deze het leeuwendeel uitmaken van de opbrengsten uit milieubelastingen. Bij de milieukosten wordt door PBL niet alleen de klimaatimpact meegenomen, maar ook de verbetering van de luchtkwaliteit. Dit is een nieuwe benadering, die leidt tot nieuwe bevindingen. De bevindingen van PBL worden geschetst in onderstaande figuur.

¹ Fiscale vergroening: uitdagingen voor de belastingen op energie, PBL (2014).

² Achtergrondrapport: Milieubelastingen en groene groei, deel II, PBL (2014).

³ Taxing Energy Use, A graphical analysis, OECD (2013).

Directe en indirecte milieuschadecosten en gestandaardiseerde belastingtarieven, 2013



Bron: PBL, 2013

Volgens PBL blijkt uit de figuur dat met name de tarieven op aardgas en elektriciteit voor het midden- en kleinverbruik in Nederland vergeleken met de directe milieuschadecosten aan de hoge kant zijn, terwijl die voor het grootverbruik juist laag zijn. Dat betekent dat in Nederland de huishoudens een belasting betalen die de milieuschade ruimschoots compenseert. Bij motorbrandstoffen is het beeld dat de huidige tarieven in Nederland in relatie tot de milieuschadecosten eveneens aan de hoge kant zijn voor personenauto's, maar dit is minder het geval voor het vrachtvervoer over de weg. Ook komt volgens PBL naar voren dat bij tariefstelling geen rekening is gehouden met de wijze van opwekking van elektriciteit. De belasting op elektriciteit opgewekt uit kolen is vergeleken met de milieuschade dan ook laag.

Vanuit het oogpunt van beprijzen van milieukosten zouden bepaalde tarieven gewijzigd kunnen worden, maar dat stuit op een aantal dilemma's, welke terecht door PBL worden geadresseerd.

- Er bestaat een spanning tussen stabiele belastinginkomsten en een groen resultaat.
- Nederland is een kleine open economie en is daarom gevoelig voor belastingcompetitie.
- Belastingen die goed zijn voor het milieu, zijn niet altijd goed uitvoerbaar.
- Naast belastingheffing is vaak sprake van ander beleid dat interacteert.

Reactie kabinet

Het kabinet is zeer verheugd dat PBL deze uitgebreide analyse heeft gemaakt, met tegelijkertijd oog voor de dilemma's. Voor het kabinet staat een robuuste belastinggrondslag bij een eventuele verdere fiscale vergroening voorop. Er moet sprake zijn van stabiele belastingopbrengsten met solide grondslagen. Dat verklaart de keuze voor heffingen op met name producten met een lage prijselelasticiteit, zoals gas, elektriciteit en minerale oliën. Dit uitgangspunt impliceert dat het milieueffect van fiscale vergroening een bijkomende doelstelling is. Het probleem van belastingen die gericht zijn op gedragseffecten is namelijk dat de opbrengst terugloopt als zij succesvol zijn.

Dan moet er op andere wijze voorzien worden in belastinginkomsten en snijdt de staat zich in de vingers. Elke euro minder belastingopbrengst moet in principe leiden tot een hogere belasting elders, waardoor niet kan worden uitgesloten dat bijvoorbeeld de belasting op arbeid of winst zou moeten worden verhoogd. Dit is niet wenselijk in een tijdperk waarin juist gestreefd wordt naar een schuif van directe naar indirecte belastingen, waaronder milieugerelateerde belastingen, om de efficiëntie van het Nederlandse belastingstelsel te vergroten.⁴ Ook moet in dit licht terughoudend worden omgegaan met maatregelen die leiden tot een uitholling van de grondslag, zoals vrijstellingen. Een voorbeeld hiervan is de op langere termijn substantieel lagere inkomsten uit de energiebelasting door de salderingsregeling.

Naast een evenwichtige en stabiele belastinggrondslag ziet het kabinet in het beginsel "de vervuiler betaalt" een argument voor fiscale vergroening. Schadelijke milieueffecten kunnen tot uitdrukking komen in de prijs. De bevindingen van PBL waarin de hoogte van de tarieven in brede zin worden gerelateerd aan de milieukosten leiden tot interessante inzichten die kunnen worden meegenomen in beleidsafwegingen.

Het kabinet plaatst hier echter drie belangrijke kanttekeningen, waar, zoals hiervoor aangegeven, ook het PBL op wijst en die tevens in het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel⁵ aan bod komen:

- De ruimte voor verdere verhogingen van de belastingen op energieproducten voor bijvoorbeeld de gastarieven voor grootverbruikers of het afschaffen of beperken van vrijstellingen is beperkt. Nederland kan dit niet eenzijdig doen, zoals ook is benadrukt in de brief "Keuzes voor een beter belastingstelsel". Door al te hoge milieubelastingen wordt het internationale level playing field verstoord en bestaat het risico dat bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar het buitenland of burgers en bedrijven gaan tanken in buurlanden. Voor een verdere verhoging van de tarieven is internationale afstemming nodig. De vrijstellingen voor lucht- en scheepvaart zijn bijvoorbeeld gebaseerd op internationale verdragen en Europese richtlijnen en kunnen daarom alleen op dat niveau worden afgeschaft. In algemene zin geldt dat wanneer lidstaten ervoor kiezen om de milieubelastingen meer dan gemiddeld in de EU te vergroenen, er een stimulans tot verplaatsing optreedt: het "waterbedeffect". Als er nieuwe milieubelastingen worden overwogen, dan zouden deze bij voorkeur op basis van Europese regelgeving moeten worden ingevoerd. Vanuit deze insteek zal een inventarisatie worden opgesteld van de kansen en belemmeringen van een Europese vergroeningsagenda tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU, zoals genoemd in de brief over de herziening van het belastingstelsel.
- Zoals is aangegeven in de Brede agenda voor de Belastingdienst⁶ wegen bij nieuwe maatregelen vooral de uitvoerbaarheid en eenvoud zwaar. In dat licht zullen nieuwe milieugerelateerde belastingen alleen worden ingevoerd indien er geen afbakeningsproblemen zijn en er duidelijke milieuopbrengsten worden gehaald, tegen lage administratieve lasten en uitvoeringskosten, maar ook tegen kosten die in verhouding staan tot de gerealiseerde milieuwinst.
- Andere aspecten spelen ook een belangrijke rol en zullen dan ook in een totale afweging moeten worden meegenomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkomenseffecten, terugsluismogelijkheden (compensatie van lage inkomens en bepaalde bedrijven voor hogere milieugerelateerde belastingen is ingewikkeld), andere maatschappelijke kosten dan milieukosten⁷ en de afweging of Nederland verder moet gaan dan Europese richtlijnen en verordeningen voorschrijven.

⁴ OECD Tax Policy Studies, no 20. Tax Policy Reform and Economic Growth (2010).

⁵ Continuïteit en vernieuwing, Studiecommissie Belastingstelsel, 2010.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

⁷ De prijs van een reis, De maatschappelijke kosten van het verkeer, CE Delft (2014).