

Nieuwe paden voor Vergroening

Essay t.b.v. "Studiecommissie Belastingstelsel"

Bernard ter Haar, 22 december 2009

Inleiding

In dit essay staat de vraag centraal op welke wijze milieubelastingen een rol kunnen spelen in het realiseren van een duurzame economie in de komende decennia. Uitgangspunt voor dit essay is de duurzaamheidsopgave. Als we als maatschappij geen risico willen lopen op onomkeerbare effecten zoals klimaatverandering en uitputting van natuurlijke hulpbronnen, zal actief gestuurd moeten worden op het beperken van deze risico's. De overheid heeft hier een belangrijke regierol. Daartoe kunnen diverse instrumenten worden ingezet. Milieubelastingen zijn hier één van en kunnen een goede rol spelen in de sturing. De focus van dit essay ligt op natuurlijke hulpbronnen en broeikasgassen. De volgende pakketten verdienen nadere uitwerking:

- Ten eerste verbreding en verhoging van CO₂-gerelateerde belastingen in sectoren zoals verkeer, landbouw en gebouwde omgeving.
- Ten tweede afschaffing van diverse niet duurzame fiscale subsidies en kortingen.
- En ten derde een stevige Europese fiscale vergroeningsagenda

Indicatieve berekeningen laten zien dat verdere groei van milieubelastingen een substantiele bijdrage leveren aan het duurzaamheidsvraagstuk en tegelijkertijd zo vormgegeven kunnen worden dat de stabiliteit voor de schatkist niet in het geding is.

Voor het schrijven van dit essay¹ heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de deskundigheid van adviesbureau CE.² Uiteraard ben ik persoonlijk volledig aanspreekbaar op de inhoud van dit essay.

Noodzaak van een duurzame samenleving

Diverse rapporten geven aan dat de mensheid risico's loopt op grote, onomkeerbare schade aan het klimaat en de voorraad natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit. Deze risico's zijn uit oogpunt van het voorzorgbeginsel niet verantwoord. Bovendien, zo blijkt uit diverse studies³, zijn de **kosten van niet-ingrijpen veel hoger** dan de kosten van een effectief beleidspakket. Dit geldt ook wanneer de modellen rekening houden met de onzekerheden die er bestaan rond klimaatverandering en de sociaal-economische en ecologische consequenties. Gegeven de wens om de risico's te beperken tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau, zal uiterlijk omstreeks 2050 de afwenteling naar toekomstige generaties beëindigd moeten zijn. Dit betekent een zeer lage uitstoot van broeikasgassen, geen uitputting van natuurlijke hulpbronnen, behoud van biodiversiteit en zoveel mogelijk recycling van schaarse grondstoffen zoals metalen.⁴

De milieuproductiviteit zal fors verhoogd moeten worden om te kunnen voldoen aan deze eisen en aan de behoeften van naar schatting 9 miljard mensen wereldwijd.

¹ Dit essay is geschreven in opdracht van de studiecommissie belastingstelsel

² CE-rapport 'Bouwstenen voor fiscale vergroening'

³ Bijv. Stern-review over klimaat

⁴ Zie voor meer informatie 'Getting the right lane' en 'Growing within limits' van het Planbureau voor de Leefomgeving

Sommige economische sectoren zullen het moeilijk krijgen in een duurzame samenleving of in de overgang daar naar toe en daardoor minder belasting afdragen aan de overheid. Er zijn nu al voorbeelden van bedrijven die onvoldoende inspelen op de nieuwe duurzame wensen van overheden en consumenten en daardoor marktaandeel verliezen. Denk bijv. aan delen van de Amerikaanse auto-industrie die te laat hebben geïnvesteerd in zuinigere, kleinere auto's. Er zijn ook sectoren die zullen profiteren van de overgang naar een duurzame samenleving. Zo zal de off-shore industrie veel orders kunnen ontvangen voor het plaatsen van windmolens in zee. Ook de groei in de zonne-energiesector wereldwijd ligt momenteel hoger dan de computerchipsindustrie. De hierboven geschetste uitdagingen zullen enorme gevolgen hebben voor de economie en daarmee ook voor de structuur van de belastinginkomsten van de overheid. Het is mogelijk dat door klimaatverandering, zelfs als het lukt om onder de norm van 2 graden stijging t.o.v. het pre-industriële tijdperk te blijven, de volatiliteit van de belastinginkomsten toeneemt. Hetzelfde geldt voor uitputting van grondstoffen. Een scheve geopolitieke verdeling van schaarser wordende grondstoffen kan politieke onzekerheden vergroten en daarmee tot grotere kans op economische schokken leiden. Daarentegen zullen klimaatrobuuste sectoren of zeer efficiënte sectoren sterker opereren en daarmee tot een stabiele bron van belastinginkomsten kunnen leiden.

De algemeen noodzakelijk geachte **regie van de overheid** op het transitieproces om deze planeet uit de gevarenzone te brengen kan met verschillende economisch efficiënte instrumenten worden ondersteund. Onderstaand wordt geen afweging gemaakt tussen deze verschillende instrumenten, maar wordt een beeld geschetst van de mogelijkheden die het **fiscale instrumentarium** zou kunnen bieden.

Hierbij wordt voortgebouwd op het huidige fiscale beleid, zowel nationaal als internationaal, dat weliswaar een belangrijke rol speelt in het milieubeleid, maar absoluut onvoldoende is om de geschetste risico's van deze eeuw te beperken. In sommige gevallen geeft het beleid wel de juiste richting aan, maar stuurt het onvoldoende de markt. In andere gevallen zijn de signalen zelfs verkeerd. Hierbij dient bedacht te worden dat de maatschappij is ingericht en de economie is geoptimaliseerd vanuit de bestaande situatie met afwenteling. Boeren hebben hun bedrijfsvoering afgestemd op de Europese landbouwsubsidies, consumenten zijn gewend aan lage voedselprijzen, en het elektriciteitsnet is niet toegerust op kleinschalige energieopwekking. Deze **lock-in** betekent dat voor de transitie naar duurzaamheid het gelijkschakelen van duurzame alternatieven onvoldoende zal zijn. Duurzame alternatieven hebben dus in ieder geval tijdelijk een grotere steun in de rug nodig.

Motieven voor vergroening

Het hoofddoel van het fiscale stelsel is uiteraard het op een doelmatige en rechtvaardige manier verkrijgen van financiële middelen voor collectieve uitgaven. Daarnaast kent het fiscale stelsel ook een instrumentele functie, zoals verhoging van belastingen op activiteiten die het milieu belasten.

Internaliseren van externe effecten is het economische motief voor fiscale vergroening.

Milieubelastingen zijn efficiënt als de heffingshoogte gelijk is aan de marginale maatschappelijke kosten. Daarmee is vanuit milieuoogpunt niet altijd het gedrag op het beleidsmatig gewenste niveau bijgestuurd. Dat hoeft niet per se vanuit welvaartstheoretisch oogpunt. Het beprijzen van maatschappelijke kosten is, ongeacht de bereikte milieueffecten, maatschappelijk efficiënt omdat op die manier een juiste afweging kan worden gemaakt door consumenten over de hoeveelheid te

consumeren milieuvervuilende goederen. In het verlengde hiervan geldt ook dat perverse prikkels voor milieuschadelijke activiteiten maatschappelijk inefficiënt zijn en daarom weggenomen moeten worden.

De internalisering zal dus in meer of mindere mate leiden tot **gedragsbeïnvloeding**. Die beïnvloeding kan ook een zelfstandige overweging voor een fiscale heffing zijn. Bijvoorbeeld het accijns op alcohol dat gericht is op het ontmoedigen van het gebruik van alcohol. De mate waarin milieubelastingen positieve milieueffecten hebben hangt af van de prijselasticiteit, dat wil zeggen de mate waarin consumenten en producenten bij hun vraag naar producten rekening houden met de prijsverhoging. De hoogte van de elasticiteit hangt samen met de mate waarin er handelingsperspectief wordt geboden met aantrekkelijke milieuvriendelijke alternatieven en met de vormgeving van de belasting. Dit geldt niet uitsluitend voor groene belastingen maar voor indirecte belastingen in het algemeen.

Milieubelastingen genereren inkomsten. Dit maakt het mogelijk **de belastingdruk te verschuiven** naar milieuvervuilende activiteiten. De kern van dit argument is dat groene belastinginkomsten het mogelijk maken om marktversturende belastingen op bijvoorbeeld arbeid en winst te verminderen. Milieubelastingen kunnen een continue prikkel aan ondernemers en consumenten geven om milieuvriendelijke alternatieven te ontwikkelen (innovatie) en te kopen. Op de langere termijn kunnen bedrijven profiteren van een vergroeningstrategie die een paar tellen op de muziek vooruitloopt om zo concurrentievoordeel op te bouwen (*first mover* voordeel). De opkomst van bijv. de waterzuiveringindustrie en installatiebranche voor energiezuinige en duurzame toepassingen is terug te voeren op vooruitlopend fiscaal beleid.

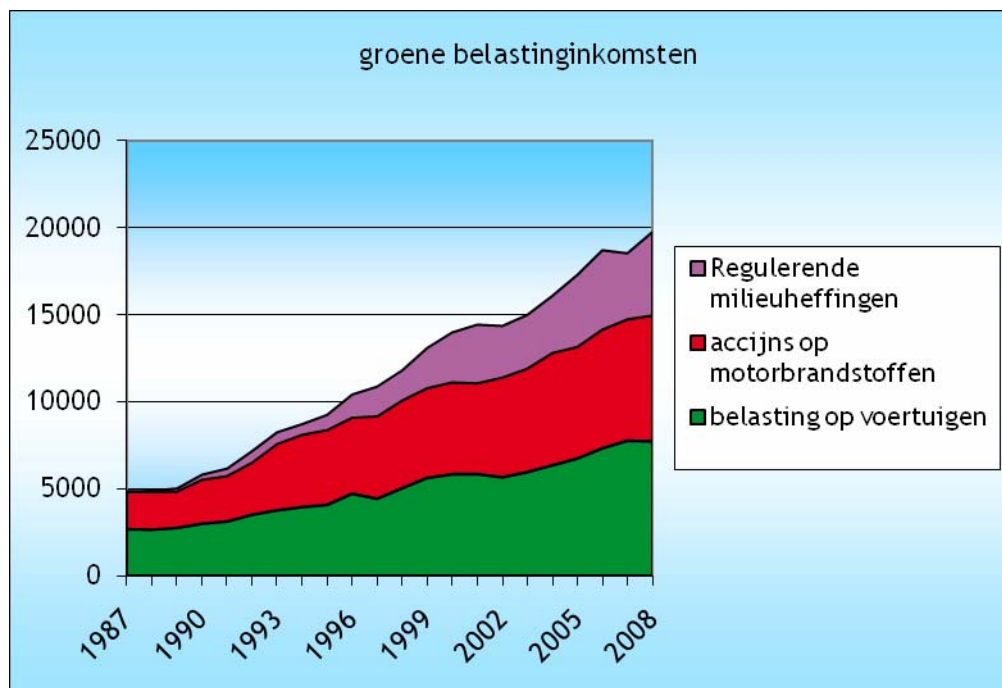
Huidige stand van zaken

Nederland heeft in Europees verband nog steeds een koppositie wat betreft het aandeel groene belastingen in de totale nationale belastinginkomsten. De belastingopbrengsten uit groene belastingen zijn gestegen van € 6 mld. in 1990 naar € 20 mld. in 2008 (zie figuur 1) en bedragen sinds 1995 ca 14% van de totale belastinginkomsten.

De OESO⁵ concludeert dat milieubelastingen een effectieve bijdrage leveren aan het milieubeleid. De vraagelasticiteit van veel milieubelastinggrondslagen ligt op de korte termijn tussen 0 en -1. De vraag zal dus bij een prijsstijging afnemen. Voor de langere termijn zijn hogere elasticiteiten (kleiner dan -1) gevonden. Ook het CPB en Ecofys hebben geconcludeerd dat de energiebelasting een **belangrijke effectieve bijdrage** levert aan het klimaatbeleid. Zonder energiebelastingen zou het energieverbruik in Europa twee keer zo hoog zijn geweest. Berekeningen van CE tonen aan dat verhogingen van de accijns op benzine, diesel en LPG effectieve instrumenten zijn voor het verlagen van de CO₂-emissies in het verkeer.

Over de **werkgelegenheidseffecten** als gevolg van een verschuiving van belasting op arbeid naar milieu bestaat geen eenduidig beeld. De OESO verwacht een neutraal tot licht positief effect op de werkgelegenheid.

⁵ The political economy of environmentally related taxes, 2006



Figuur 1. Overzicht inkomsten milieubelastingen

Naast groene belastingen, bestaan ook groene fiscale subsidies en kortingen. De fiscale stimulans op groen beleggen is hiervan een voorbeeld. Dit is ook een voorbeeld van een instrument dat zich op andere milieudoelen richt dan op die van de fossiele brandstoffen. Er zijn echter ook fiscale subsidies en kortingen die als onbedoeld **neveneffect** hebben dat zij zelfs **milieuschadelijk** zijn. Enkele voorbeelden hiervan zijn verlaagde tarieven energiebelasting voor de glastuinbouw, vrijstellingen en kortingen op brandstofaccijnzen (o.a. luchtvaart, scheepvaart, (rode) diesel, LPG), laag BTW-tarief voor vlees en sierteeltproducten etc. Ook is er een vrijstelling voor een kolenbelasting. Recente schattingen⁶ geven aan dat er in Nederland 41 off-budget regelingen bestaan waarbij het gebruik van fossiele brandstoffen wordt gestimuleerd met nadelige gevolgen voor milieu en klimaat. Het gaat daarbij om circa 7,5 miljard Euro aan steunmaatregelen per jaar en een uitstoot van 6 Mton aan broeikasgassen. Dit illustreert dat het wegnemen van deze niet-duurzame subsidies een onlosmakelijk onderdeel is van de vergroening van het belastingstelsel en het duurzaamheidsbeleid. Vaak zijn de fiscale kortingen gemotiveerd vanuit de wens om sectorale verschuivingen/verdringing te voorkomen. In het perspectief van de verduurzamingstransitie is dit motief lang niet altijd meer valide.

⁶ Van Beers en van den Bergh, 2009

Tabel 1. De tarieven van de energiebelasting uitgedrukt in € per ton CO₂

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

Deze tabel geeft aan dat het tariefsverloop uitgedrukt in CO₂-emissies een sterk degressief verloop kent. Huishoudens en andere kleinverbruikers betalen per ton CO₂ veel meer dan de middenverbruikers, en veel meer dan de grote industrie (grootverbruikers). De grootverbruikers vallen uiteraard onder het emissiehandels-systeem. Ook bij de brandstofbelasting is de CO₂ uitstoot per liter brandstof niet in lijn met de afgedragen accijnzen (zie onderstaande tabel). Ten opzichte van benzine gelden forse "accijnskortingen" voor diesel en LPG, wat in zekere zin als een mobiliteitssubsidie kan worden beschouwd.

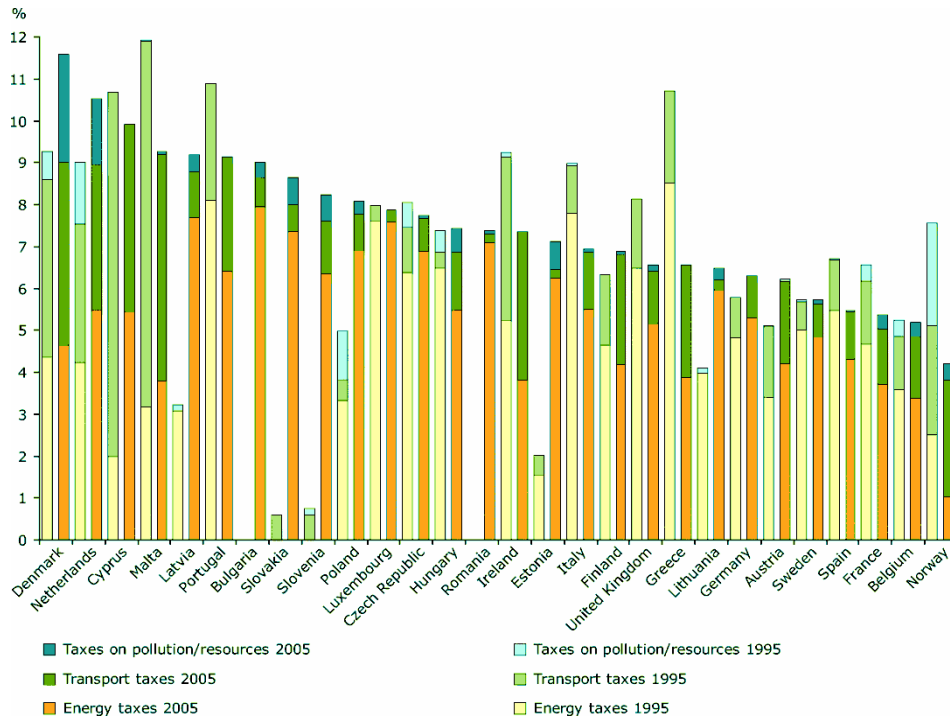
Bij dit alles moet natuurlijk bedacht worden dat deze belastingen niet primair vanuit een milieudoel gelegitimeerd zijn. En bovendien niet uitsluitend gerelateerd kunnen worden aan de CO₂-uitstoot van het brandstofverbruik, maar tevens als heffing voor internalisatie van andere milieukosten moeten worden beschouwd. Overeind blijft dat de huidige fiscale situatie vanuit klimaatbeleid verre van optimaal is.

Tabel 2. De accijnstarieven uitgedrukt in € per ton CO₂, over de gehele keten ex BTW

	Accijnstarief € per liter (2009)	€ / ton CO ₂
Diesel	0,40	125
Rode diesel	0,25	80
Benzine	0,70	250
LPG	0,07	40
Biodiesel	0,40	160
Ethanol	0,70	460
Kerosine (internationaal)	0	0

Het wegnemen van subsidies vermindert tevens de administratieve lasten, mogelijke fraude die daarmee gepaard gaat (rode diesel) en draagt bij aan een eenvoudiger belastingstelsel. Daarnaast zijn er sectoren waarvan de belastingtarieven niet alleen ver onder de maatschappelijke kosten liggen, maar ook onder de tarieven van omliggende landen, zoals het Duitse MAUT-tarief bij het goederenwegvervoer.

Binnen de EU landen is er een grote verscheidenheid aan milieubelastingen. Enkele landen zoals Zweden, Finland en Denemarken kennen een CO₂-belasting. Frankrijk wil een CO₂-belasting in 2010 invoeren. Mede door de verscheidenheid tussen de EU landen is een eenduidig fiscaal regiem binnen de EU op het gebied van vergroening lastig in te voeren. Bovendien ligt Europese afstemming bij de lidstaten gevoelig: Brussel zou geen invloed mogen hebben op het belastingdossier. Zweden heeft tijdens haar EU voorzitterschap aangedrongen op de invoering van een CO₂-belasting voor Non ETS bedrijven. Bij een uniforme inwerkingtreding zal de concurrentiepositie van de lidstaten hierdoor niet in gevaar komen.



Figuur 2. Overzicht milieubelastingen in de EU

Perspectief voor de toekomst

De urgentie van de duurzaamheidopgave vraagt om een adequate, kosteneffectieve aanpak in een internationaal kader. Het marktmechanisme is, mits gecorrigeerd voor marktfalen, in staat om deze opgave te realiseren. Milieubelastingen kunnen, als onderdeel van een beleidspakket, hierin een belangrijke rol spelen. Overal waar de marktprijzen niet de volledige maatschappelijke kosten van vervuiling dekken, is er een motief om een heffing in te voeren of te verhogen. Definitieve implementatie hangt uiteraard af van de randvoorwaarden. Wat betreft het maatschappelijk draagvlak, is het van belang te benadrukken dat het niet (of te laat) realiseren van een duurzame samenleving tot nog veel hogere maatschappelijke kosten zal leiden.

Dit essay bevat geen volledig uitgewerkte milieubelastingvoorstellen. Wel wordt hieronder een perspectief geschetst, voor een nationale en Europese agenda.

Aanpassing van de energiebelasting

De brede en effectieve werking van de energiebelasting kan versterkt worden.

Om de terugverdientijd van energiebesparingsmaatregelen te verkorten, kan de energiebelasting verhoogd worden. Het is daarbij goed verdedigbaar om een **gelijke heffing per ton CO₂ als norm** te kiezen, en daarop te differentiëren waar nodig. Het tarief van de eerste schijf kan verbreed worden naar de tweede en derde schijf, gezien de degressieve verdeling van de schijvenstructuur. Verdere verhoging van de vierde, vijfde en zesde schijf zal in Europees verband en mede in het licht van de emissiehandel gezien moeten worden.

De energiebelasting houdt op dit moment geen rekening met de koolstofinhoud van de betreffende brandstof. De consument betaalt voor duurzame energie evenveel belasting als voor grijze stroom. Dit is vanuit het oogpunt van marginale externe effecten niet logisch. Daarom verdient het

aanbeveling de hoogte van de energiebelasting te laten afhangen van de koolstofinhoud. Hierdoor wordt duurzame energie ten opzichte van fossiele energie minder duur.

Het capaciteitstarief voor de levering van energie is nu een vast bedrag per aansluiting. Door dit tarief te laten afhangen van het verbruik, wordt de marginale prikkel veel sterker. Dit is vergelijkbaar met Anders betalen voor mobiliteit waar de vaste kosten ook gevariabiliseerd worden.

Gebouwde omgeving

In de gebouwde omgeving zijn nog veel effectieve energiebesparingsmaatregelen beschikbaar, en is het **beleidstekort** (programma Schoon en Zuinig) groot. Via verhoging van de energie/CO2 belasting is het mogelijk de terugverdientijd van besparingsmaatregelen te verkorten, en via **differentiatie van de woonbelastingen** op basis van energieverbruik wordt ook een impuls gegeven voor energetische verbeteringen. Hierbij valt te denken aan differentiatie van de overdrachtsbelasting, onroerend-zaakbelasting of zelfs de hypotheekrenteaf trek.

Verkeer

Sinds 1990 is de CO2 uitstoot van verkeer, ondanks de vele (prijs)maatregelen die zijn getroffen, met ca 30% toegenomen. Bij ongewijzigd beleid blijft dit aandeel stijgen, ook vanuit de wetenschap dat de aanschaf van auto's fors goedkoper wordt en daardoor relatief duurdere en onzuinige auto's kunnen worden aangeschaft. Onduidelijk is of de ontwikkeling en stimulering van de elektrische auto deze stijging nog tijdig kan ombuigen.

Om de klimaatdoelen voor verkeer te halen, zal dus een forse ombuiging van de uitstoot van broeikasgassen gerealiseerd moeten worden. Sturing via het prijsmechanisme zal dan ook een fors hogere CO2-belasting betekenen. Deze zal hoger liggen dan de marginale externe effecten.

Verhoging van de brandstofaccijnzen is een effectieve maatregel. Deze belasting zou met name moeten bestaan uit een CO2-deel, gekoppeld aan de koolstofinhoud (over de hele keten) van de geleverde energie van de betreffende brandstof, en een (kleiner) energiedeel, gekoppeld aan de energie-inhoud. Met name het lage accijns op **LPG en rode diesel** is vanuit milieutermen niet meer te verdedigen en zouden dus omhoog bijgesteld kunnen worden. Verder kunnen de maatschappelijke kosten voor het goederenwegvervoer verdergaand geïnternaliseerd worden door de belastingtarieven op te trekken naar het Duitse Maut-niveau. Daarnaast ligt afschaffing van de milieuschadelijke fiscale subsidie 'vrijstelling rode diesel' voor de hand.

Voor de internationale **zeevaart, binnenvaart en luchtvaart** gelden diverse accijnskortingen en –vrijstellingen waardoor externe CO2-kosten nog nauwelijks in rekening worden gebracht.

Afschaffing daarvan vereist internationaal overleg.

Landbouw

De landbouw is een belangrijke sector zowel in het klimaat- als het biodiversiteitdossier. De dierlijke voedselketen springt met name in het oog. Op dit moment is er in deze sector nog nauwelijks sprake van internalisering van externe kosten. Het ligt voor de hand de huidige fiscale milieuschadelijke subsidies (verlaagd tarief energiebelasting en rode diesel) gefaseerd af te schaffen. Een heffing op niet-duurzaam veevoer stimuleert vroeg in de keten het gebruik van duurzaam veevoer (zie Europese agenda). Een verschuiving van het lage naar het hoge **btw-tarief**

voor vlees en vis stuurt op het verminderen van de consumptie van dierlijke eiwitten. Dit geldt ook voor het lage BTW-tarief voor de sierteelt.

Ruimte

Het gebruik van ruimte is in Nederland niet belast. Het gaat hier om het welvaartseconomisch argument dat velen worden geschaad door het verlies aan open ruimte en dat slechts de (toekomstige) grondeigenaar profiteert. Open ruimte is daarom een klassiek voorbeeld van een negatieve externaliteit. Welvaartseconomisch kan deze situatie rechtgetrokken worden door een heffing op het onttrekken van ruimte, waarbij de hoogte van de heffing kan worden bepaald door de maatschappelijke waarde van de verloren open ruimte.

De keuze voor ruimte als belastinggrondslag is vanuit groen fiscaal-economisch oogpunt interessant, maar kan ook zeer nuttig zijn in een gewenste herziening van de **grondpolitiek** en het verleggen van de windfall profits (verminderen grondspeculatie) die zich in de huidige situatie voordoen.

Ruimte vormt één van de minst verstorende belastinggrondslagen in de economie, hetgeen tot uitdrukking komt in een zeer lage elasticiteit (ruimte verhuist bijv. niet naar het buitenland).

Ruimte vormt zo een brede en stabiele grondslag.

Een ruimteheffing is dus te verdedigen vanuit het internaliseren van negatieve externe effecten. Dit sluit aan bij het huidige beleid, gericht op het optimaal gebruik van de ruimte in Nederland en het tegengaan van verrommeling. Twee denkrichtingen kunnen onderscheiden worden:

- het (eenmalig) belasten van het onttrekken van openbare of open ruimte;
- het (eenmalig) belasten van omzetten van ruimte met hoogwaardige kwaliteit (en lage grondwaarde) in ruimte met minder kwaliteit (en hogere grondwaarde).

De precieze invulling van deze belasting moet bezien worden in het integrale perspectief van de complexiteit van het grondbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Europese agenda

De dreigende klimaatramp is een mondiale uitdaging. Dit pleit voor een zo veel mogelijke internationale inrichting van een nieuwe fiscale ordening. Europa is daarin een belangrijke schakel. Om negatieve concurrentie-effecten te voorkomen, is Europese afstemming over milieubelastingen gewenst. Dit is ook relevant, wanneer internationale verdragen (zoals Mannheim-verdrag betreffende binnenvaart) de invoering van milieubelastingen op nationale schaal verbieden. Bovendien worden alle Europese landen geconfronteerd met de duurzaamheidsuitdagingen. Effectieve milieumaatregelen op Europees niveau kunnen voorkomen dat 27 lidstaten nationale minder effectieve beleidsmaatregelen nemen.

Daarom is het van belang een Europese agenda voor fiscale vergroening verder uit te werken, zonder dat de opbrengst naar de Brusselse schatkist gaat.

De volgende interessante opties verdienen nadere uitwerking. Ten eerste, een hogere energiebelasting voor de grote energie-intensieve industrie, bij voorkeur in de vorm van een Co2 heffing. Tabel 1 heeft de degressiviteit van de bestaande energiebelasting laten zien. Uit oogpunt van energiebesparingsbeleid ligt een hogere energiebelasting voor deze industrie voor de hand. Gezien de concurrentie-effecten heeft een Europese aanpak de voorkeur. Een nationale verhoging

is mogelijk door het marginale tarief te verhogen in combinatie met een vrijstelling. De industrie wordt immers via het marginale tarief geprikkeld om energiebesparingsmaatregelen te nemen, terwijl de totale kosten van de energiebelasting relevant is voor de concurrentiepositie. Een hoger marginaal tarief met een vrijstelling verenigt beide werelden.

Het Europese CO₂-emissiehandelsysteem kent een aantal kwetsbaarheden. Zo vergroten sterk fluctuerende prijzen binnen het systeem het risico voor investeerders in CO₂-uitstoot beperkende maatregelen. Een CO₂ heffing kan ervoor zorgen dat kosten voor CO₂ uitstoot altijd boven een minimumniveau blijven, en neemt zo een groot deel van deze onzekerheid weg en stimuleert het nemen van maatregelen en het ontwikkelen en toepassen van innovaties die zich op een langere termijn en bij een zekere CO₂-prijs pas terugverdienen. In de Mirleesreview⁷ wordt betoogd dat een Europese CO₂-bodemprijs binnen emissiehandel een oplossing kan zijn voor dit probleem. Een heffing kan zo'n bodemprijs simuleren, en mist een aantal complicaties die bij zo'n bodemprijs horen.

Een tweede optie is een CO₂-belasting op motorbrandstoffen. Toepassing van deze belasting binnen de zeevaart, binnenvaart en luchtvaart vereist intensief diplomatiek overleg. Ten derde zie ik mogelijkheden voor een inputbelasting in Europees verband. In theorie lijkt een belasting op outputs (producten en emissies) logischer dan op input (grondstoffen). Immers, de output grijpt beter aan bij het negatieve externe effect, en een bedrijf of burger kan zelf besluiten op welke manier de emissies worden gereduceerd. Er zijn omstandigheden waarin een belasting van de inputs efficiënter kan zijn dan een belasting op de outputs zoals emissies. Allereerst is het zo dat niet alle milieubelasting binnen Nederland plaatsvindt. De inputs voor een bedrijf (bijvoorbeeld veevoerders) kunnen milieubelasting in andere landen of regio's veroorzaken. Door een inputbelasting te leggen op het gebruik van veevoerders kan getracht worden om de negatieve milieueffecten in de gehele eiwitproductieketen te verminderen. Dit is een goed voorbeeld van ketenbeleid, waarbij het aangrijpingspunt voor verduurzaming vroeg in de keten wordt gelegd. Ten tweede kunnen er aanzienlijke transactiekosten verbonden zijn aan het belasten van de outputs. Dit zal vooral het geval zijn bij diffuse bronnen. Ten derde kan een inputbelasting bijdragen aan het internaliseren van bepaalde inefficiënties in markten. Bedrijven treffen lang niet alle rendabele maatregelen om grondstoffen en energie te besparen. Hierachter ligt een reeks van oorzaken, zoals gebrek aan informatie, risico-opslagen door fluctuaties in de energie- en grondstoffenmarkten, etc. Deze oorzaken resulteren in marktfalen dat (deels) gecorrigeerd zou kunnen worden met een inputbelasting op grondstoffen en energie.

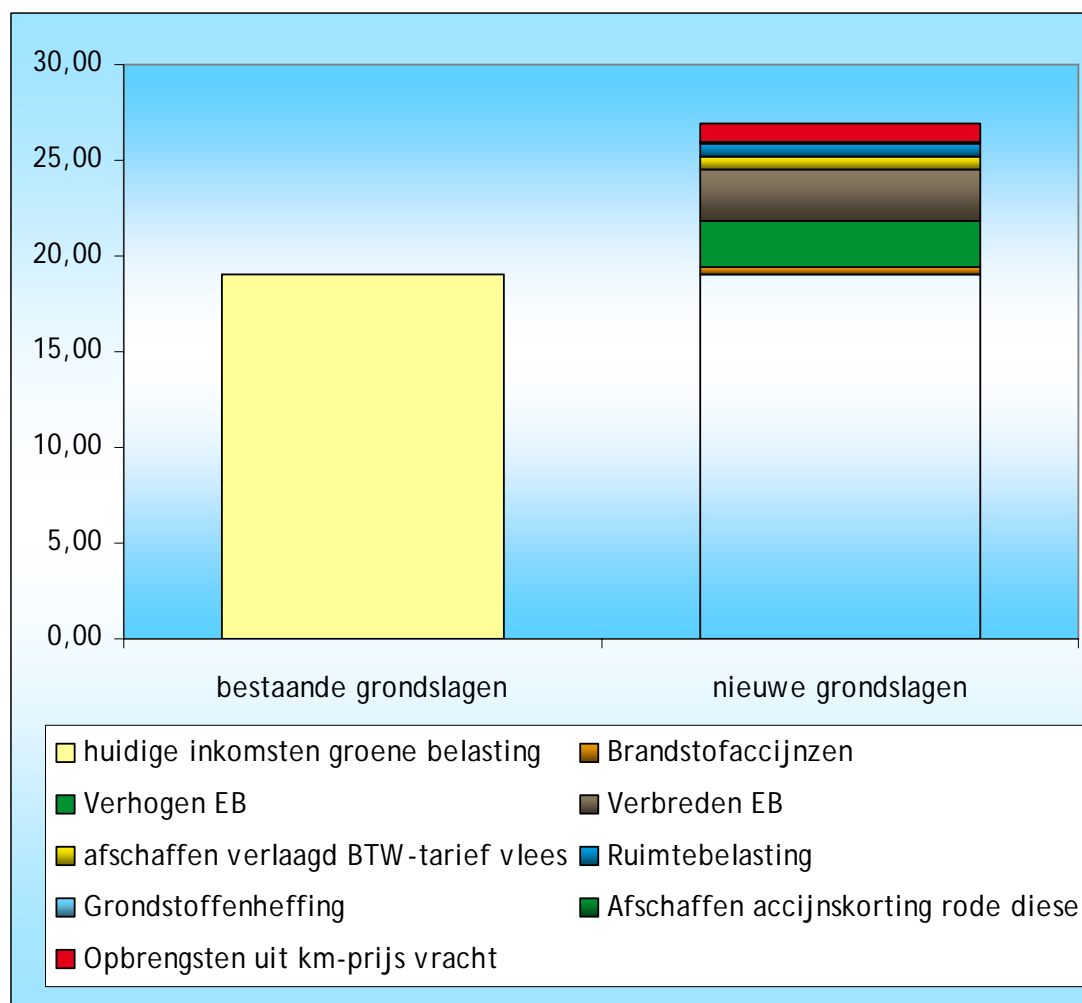
Er zijn dus goede redenen om vanuit Nederland en zo mogelijk Europa voor een belasting te pleiten op invoer (en productie) van grondstoffen die een bedreiging vormen voor natuurlijke hulpbronnen of waarvan de productie sterke milieueffecten sorteert. Belangrijkste voorbeelden betreffen hout, veevoerders, vis, etc.

Indicatieve inschatting opbrengsten

CE heeft een indicatieve inschatting (zie figuur 3) gemaakt van de opbrengsten van nieuwe milieubelastingen of verhogingen van bestaande belastingen. Hierbij is zo mogelijk rekening gehouden met de regulerende werking van deze heffingen. De totale opbrengst bedraagt ongeveer

⁷ The institute for Fiscal Studies, 2008

€ 28 miljard. Dit is natuurlijk een bruto bedrag. Onvermijdelijk zullen bijvoorbeeld inkomenseffecten moeten worden gecompenseerd. Het netto perspectief is dus lager. Een nadere uitwerking treft u aan in bijlage 1.



Figuur 3. Totale inkomsten bestaande grondslagen en indicatieve inkomsten nieuwe grondslagen

Grenzen aan milieubelastingen

Milieubelastingen zijn relatief eenvoudig in te voeren tegen lage administratieve kosten. Er zijn echter ook grenzen.

Zo staan regulerende milieubelastingen op gespannen voet met een stabiele bron van belastinginkomsten. Als rond 2050 de duurzame samenleving daadwerkelijk gerealiseerd zou zijn, zal de belastinggrondslag voor milieubelastingen verdwenen zijn. Indicatieve berekeningen van CE laten echter zien dat voorlopig deze situatie niet zal worden bereikt. De meeste milieubelastingen hebben een relatief lage prijselasticiteit (tussen 0 en -1). Dit betekent dat verhoging van het tarief tot meer belastinginkomsten zal leiden. Er is dus nog ruimte om de tarieven te verhogen zonder dat de inkomsten teruglopen. Bovendien is uit modellen die mede gebaseerd zijn op voortschrijdende efficiëncynormering, vrij goed in te schatten wat de regulerende effecten en autonome verbeteringen van de milieuefficiëncy zijn, waardoor het mogelijk is tijdig en vooraf de

tarieven stelselmatig te verhogen, teneinde stabiele belastingopbrengsten te garanderen. Milieubelastingen hoeven dus op korte tot middellange termijn geen bedreiging te zijn voor het fiscale stelsel. Wel kan uit deze geschetste dynamiek worden afgeleid dat het verstandig is om met bestaande grondslagen zuinig om te gaan en daar niet te lichtvaardig vanaf te stappen.

Maatschappelijk draagvlak is een belangrijke voorwaarde. Dit kan verkregen worden door de noodzaak van duurzame hervormingen duidelijk te communiceren. Een andere mogelijkheid voor draagvlakcreatie is het terugsluizen van de opbrengst van de milieubelastingen binnen de milieusector. Zo bleek dat vliegtuigpassagiers eerder bereid waren de ticketbelasting te betalen als de opbrengst gebruikt zou worden om vliegtuigen schoner te maken. Daarnaast zien we dat groene differentiaties van belastingen⁸ over het algemeen beter worden ontvangen.

Administratieve lasten zijn ook een beperkende factor wanneer de uitvoering complex is. Inkomenseffecten als gevolg van milieubelastingen kunnen vaak gecompenseerd worden, al zijn met name de laagste inkomens die geen belasting betalen moeilijk bereikbaar. Bij concurrentie-effecten zijn vooral de exposed sectoren kwetsbaar. Gerichte terugsluizing wordt beperkt door Europese regelgeving. Uitkomst kan zijn om op Europees niveau milieubelastingen te harmoniseren. Overigens is al opgemerkt dat sectorale verschuivingen ook niet altijd taboe zullen zijn.

Hetzelfde geldt voor WTO-regelgeving waardoor het belasten van milieuvervuiling in het buitenland ingewikkeld is.

Voor een goede fiscale inpasbaarheid moet de grondslag goed onderscheiden kunnen worden. De definitie van duurzaam of milieuvriendelijk moet eenduidig zijn, wat voor CO₂ geen probleem is, maar in andere verduurzamingopgaven lang niet altijd eenvoudig is.

Slotbeschouwing

In dit essay heb ik de noodzaak van de duurzaamheidopgave en de rol van milieubelastingen geschetst. Dit onderwerp sluit naadloos aan bij internationale discussies die momenteel gevoerd worden vanuit de UN, OESO en de Europese Commissie in het kader van *green growth*.

Zowel nationaal als in Europees verband zijn er omvangrijke verschuivingen van belasting op arbeid naar milieu en grondstoffen wenselijk en mogelijk. Daarbij worden drie lijnen onderscheiden.

Ten eerste bepleit ik de verbreding en verhoging van de energiebelasting en CO₂ gerelateerde belastingen in sectoren zoals verkeer, landbouw en gebouwde omgeving. Ten tweede ligt het voor de hand diverse niet duurzame fiscale subsidies en kortingen gefaseerd af te schaffen. Het derde punt betreft een stevige Europese vergroeningsagenda. Europese geharmoniseerde belastingen (of minimumtarieven) zijn effectief en voorkomen concurrentieproblemen.

Veel moet verder worden uitgewerkt. Indicatieve berekeningen laten zien dat verdere groei van milieubelastingen een substantiele bijdrage leveren aan het duurzaamheidsvraagstuk, een duurzame economische structuur bevorderen en tegelijkertijd zo vormgegeven kunnen worden dat de stabiliteit voor de schatkist niet in het geding is.

⁸ Een lagere fiscale bijtelling voor zuinige auto's van de zaak

Uiteraard zullen er in deze transitie winnaars en verliezers zijn. Over het geheel genomen is de netto winst dat de grote bedreigingen voor deze planeet kunnen worden gepareerd.

Bijlage 1: Opbrengsten

Het totale pakket aan vergroeningsmaatregelen levert naar inschatting ca € 28 miljard aan belastinginkomsten op, waarbij rekening is gehouden met de regulerende werking van deze heffingen. Deze inkomsten vallen in werkelijkheid waarschijnlijk nog hoger uit, aangezien er geen rekening is gehouden met de inkomsten uit eventuele grondstoffenheffingen. Deze extra inkomsten uit groene belastingen verhogen het aandeel van groene belastinginkomsten in het totale nationale belastinginkomen van 14% naar ruim 20%. De totale groene belastinginkomsten ten opzichte van het BBP stijgen daarmee van 3% naar een kleine 5%. Dit pakket kan Nederland naar verwachting eenzijdig invoeren zonder Europese afstemming.

Overzicht van extra belastinginkomsten van mogelijke vergroeningsmaatregelen

Sector	Groene belastingmaatregelen	Opbrengsten (mld €)*
Verkeer	Verhoging van de accijns op alle motorbrandstoffen voor wegverkeer met 20% (inclusief CO ₂ -component)	0,4
	Verhogen kilometerprijs vracht van € 0,024 naar € 0,15	1,0
Industrie	Verbreden van de energiebelasting, waarbij tarief voor 2 ^e en 3 ^e schijf gelijk gesteld wordt aan (huidige) tarief voor 1 ^e schijf.	2,7
Gebouwde omgeving	Bovenop de verbreding van de EB wordt een verhoging van het tarief voor de 1 ^e schijf ingevoerd van 50% (inclusief CO ₂ -component).	2,4
	Een heffing op het onttrekken van open ruimte van € 16 per m ² .	0,7
Landbouw	Afschaffen EB-korting	**
	Afschaffen verlaagd accijnstarief rode diesel	0,1
Grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen	Een heffing op veevoeder van € 0,25 per kg	PM***
	Afschaffen verlaagd BTW-tarief Vlees (van 6% naar 19%)	0,7****
Totaal	Totale opbrengsten (inclusief bestaande opbrengsten)	26,9
	Totale opbrengsten als % totale belastingen	19,8%
	Totale opbrengsten als % BBP	4,7%

* De inschatting van de belastinginkomsten houdt rekening met het (beoogde) gedragseffect

** Meegerekend onder EB-verbreding

*** Niet meegerekend vanwege noodzaak EU-coördinatie

**** Exclusief verhoging BTW naar 19% voor sierteelt

Exclusief generieke verhoging EB variërend van 50 tot 100%-

Aanvullende opties waarbij geen rekening is gehouden met de regulerende werking van deze heffingen.

Vliegtax (herinvoering)	ca.	0,34 mld.
Afschaffen verlaagd tarief BTW (sierteelt)	ca.	0,29 mld.
Heffing op restwarmte	ca.	0,90 mld.
Generieke afschaffing laag BTW tarief	ca.	pm