

# De ruimte voor fiscale vergroening

Dit kabinet heeft fiscale vergroening opnieuw tot speerpunt van het beleid gemaakt. Vergroening van het belastingstelsel is een instrument om een bijdrage te leveren aan de klimaat- en milieudoelstellingen. In theorie lijken de voordelen van fiscale vergroening zeer aantrekkelijk. Er is geen reden om aan te nemen dat ook in de praktijk de huidige dertien procent een maximumpercentage is voor groene belastingen.

**N**ederland heeft begin jaren negentig een belangrijke vergroening van het belastingstelsel doorgevoerd. Mede onder invloed van de adviezen van de Werkgroepen Vergroening is het aandeel groene belastingen gestegen van negen procent in 1990 tot dertien procent in 1996. Daarmee heeft Nederland zich in de kopgroep van Europa genesteld. Belangrijke vergroeningsmaatregelen waren het kwartje van Kok en de energiebelasting. Sinds 1996 is het aandeel belastingen op milieugrondslag echter min of meer constant gebleven op dertien procent (kader 1). Er zijn in deze periode geen substantiële maatregelen genomen om het belastingstelsel verder te vergroenen. Voor het uitblijven van verdere groei kunnen enkele oorzaken worden aangegeven. In de eerste plaats

zijn er door het pionierswerk van genoemde werkgroepen in Nederland al veel makkelijk bereikbare doelen gerealiseerd, waardoor het ingewikkelder wordt om nog zinvolle vergroeningsopties te identificeren en te implementeren.

Ten tweede staat Europees milieubeleid verdergaande vergroening soms in de weg. Verbreding van bijvoorbeeld de ecotaks naar grootverbruikers zou bijvoorbeeld geen milieueffect hebben omdat deze bedrijven onder het Europese emissiehandelssysteem vallen. Bovendien zou de belasting gestapeld worden op emissiehandel met nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie.

Ten derde is het momenteel, mede door de huidige hoge voedsel- en brandstofprijzen, uitermate lastig om politiek draagvlak te vinden voor de voorgestelde vergroeningsmaatregelen. Een groot aantal recent ontwikkelde vergroeningsvoorstellen is om die reden gesneuveld en komt niet voor in de Prinsjesdagplannen zoals het kabinet heeft aangegeven in de Meibrief over fiscaliteit en vergroening. Kortom, de vraag kan gesteld worden of er nog ruimte is voor verdergaande vergroening van het belastingstelsel, of dat de dertien procent als een plafond voor groene belastingen moet worden gezien. Dit artikel geeft eerst een kort overzicht van de economische theorie van vergroening. Vervolgens

MARTIJN BLOM,  
SANDER DE BRUYN EN  
JASPER FABER

Themaleiders financiële beleidinstrumenten, milieueconomie en klimaatbeleid bij CE Delft

analyseert het de milieueffecten van het huidige pakket voorstellen en gaat het na waar nog ruimte ligt voor verdere vergroening.

## Theorie vergroening

Hoofddoel van het belastingstelsel is het op een doelmatige en rechtvaardige manier verkrijgen van financiële middelen voor overheidsuitgaven. Belastingen kunnen echter ook worden ingezet voor het milieu. Vergroening van het belastingstelsel kan worden opgevat als een verhoging van belastingen op activiteiten die schadelijk zijn voor het milieu ten faveure van een verlaging van de belasting op andere grondslagen zoals bijvoorbeeld arbeid of winst. De hoogte van de belastinginkomsten verandert niet, alleen de samenstelling wijzigt.

Binnen de milieueconomische theorie kunnen drie argumenten worden gegeven voor fiscale vergroening. Allereerst het milieuargument. Met het heffen van milieubelastingen kan het principe van de vervuiler betaalt concreet worden ingevuld. Hierbij worden de kosten voor de preventie van milieuvervuiling vertaald in de prijs van goederen en diensten die vervuiling veroorzaken, met als gevolg dat milieuvriendelijk gedrag gestimuleerd en milieuschadelijk ontmoedigd wordt. Innovatie speelt hier op lange termijn een belangrijke rol. Europese auto's zijn bijvoorbeeld zuiniger en gemiddeld lichter dan auto's in de Verenigde Staten, wat in belangrijke mate toegeschreven wordt aan innovaties ingegeven door hogere brandstofaccijnzen en aanschafbelastingen. Het tweede argument voor vergroening is de bijdrage aan allocatieve efficiëntie van de economie. Daarbij is het zo dat milieubelastingen in principe efficiënt zijn als de heffingshoogte gelijk is aan de marginale veroorzaakte maatschappelijke kosten. Een hardnekkig politiek misverstand is dat fiscale vergroening effectief moet zijn vanuit milieuoogpunt. Dat hoeft niet per se. Het beprijzen van maatschappelijk kosten is, ongeacht de bereikte milieueffecten, maatschappelijk efficiënt omdat alleen op die manier de consumenten een juiste afweging kunnen maken over de hoeveelheid te consumeren milieuvuilende goederen.

Het derde argument betreft het verminderen van de versturende impact van belastingen op de economie. De kern van dit argument is dat groene belastinginkomsten het mogelijk maken om marktversturende belastingen op bijvoorbeeld arbeid en winst te verminderen. Dit argument is wetenschappelijk het meest controversieel. Volgens de regel van Ramsey blijkt het optimaal te zijn om het belastingtarief te differentiëren tussen de verschillende goederen al naar gelang hun vraagelasticiteiten. In de literatuur van openbare financiën is dit vertaald in het zwaarder belasten van inelastische goederen (Musgrave en Musgrave, 1984).

Onder voorwaarde van een inelastische grondslag, zorgt de belasting op het milieuvervuilende product tot een minimaal allocatieverlies (*excess burden*). Om die reden is een milieubelasting in theorie altijd

een beter alternatief dan andere versturende belastingen. Indien de belasting milieueffecten heeft dan draagt die bij aan een betere allocatie van schaarse goederen, inclusief de vraag naar milieukwaliteit. Indien de belasting geen milieueffect heeft, dan vormt deze een optimale belastinggrondslag vanuit de theorie van de openbare financiën.

In de jaren tachtig is geclaimd dat een verschuiving van belastingen op arbeid naar belastingen op milieu dan ook additionele welvaartswinsten zou kunnen genereren omdat de versturende werking van belastingen (de excess burden) zou worden verkleind. De uitruil tussen milieubelastingen en arbeidsbelastingen wordt het dubbel dividend of tweesnijdend zwaard genoemd, waardoor toename van de werkgelegenheid gecombineerd kan worden met een afname van de milieudruk (Pearce, 1991). Deze visie is bestreden door, ondermeer, Bovenberg en De Mooij (1994). Zij beargumenteren dat, bij goedwerkende arbeidsmarkten, de totale excess burden niet lager wordt doordat de arbeiders de hogere milieulasten afwentelen op de werkgevers. Doordat de belastingbasis van groene belastingen smaller is dan die van arbeidsbelastingen zou er zelfs een negatief welvaartseffect kunnen optreden. Dit resultaat, dat aanzienlijke invloed heeft gehad in Nederland op de stagnerende ontwikkeling van groene belastingen (zie kader), is in latere jaren in verfijndere modellen genuanceerd. Onder bepaalde veronderstellingen kan het heel goed mogelijk zijn om door het verschuiven van arbeidsbelastingen naar milieubelastingen werkloosheid te verminderen (Schöb, 2003). Vooral voor landen waar onvrijwillige werkloosheid bestaat kan het verschuiven van de belastinggrondslag een positief effect hebben. Ook kunnen milieubelastingen dynamische voordelen hebben, zoals een grotere innovatie in milieubesparende technologieën in plaats van arbeidsbesparende technologieën (Den Butter *et al.*, 1995). Dat valt ook in de praktijk waar te nemen.

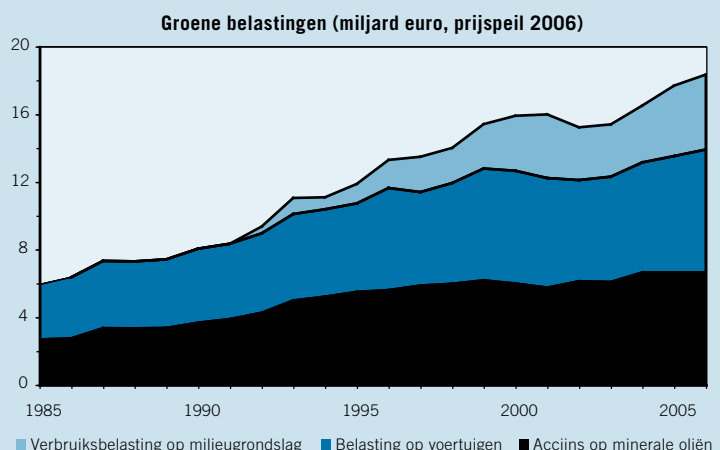
## Praktijk vergroening

De mogelijkheden voor verdergaande fiscale vergroening zijn onlangs onderzocht (CE Delft, 2008). Daarbij is gekeken naar de milieueffectiviteit van vijftien fiscale maatregelen. Onderzochte maatregelen hebben betrekking op verkeer en vervoer, het energiegebruik van huishoudens en het bedrijfsleven, en de gebouwde omgeving. Onderzocht zijn onder andere een verhoging van de

### Kader 1

## Groene belasting

**De belastingontvangsten uit groene belastingen zijn gestegen van zes miljard euro in 1985 naar ruim achttien miljard euro in 2006. In de periode 1992–1995 is het aandeel groene belastingen in de totale belastingopbrengst gestegen van negen procent tot dertien procent. In de jaren na 1996 is dit aandeel min of meer constant gebleven rond de dertien procent.**



Bron: PBL, Milieu & Natuur Compendium

energiebelasting (EB), differentiatie van aanschafbelasting voor personenvervoertuigen (BPM) naar CO<sub>2</sub>-uitstoot en een heffingskorting in de inkomstenbelasting gebaseerd op de energiezuinigheid van woningen. Voor de volledigheid melden we dat niet alle onderzochte maatregelen worden doorgevoerd.

De analyse laat zien dat het onderzochte pakket de CO<sub>2</sub>-uitstoot kan verminderen met zo'n 0,74 megaton in 2010 en 1,5 megaton CO<sub>2</sub>-reductie in 2020. De totale effecten van het vergroeningspakket vormen ongeveer vier tot zeven procent van de kabinetsambitie in 2020 (28 megaton) in de sectoren gebouwde omgeving en verkeer, exclusief het doel voor de sector industrie dat hier voor het gemak is weggelaten vanwege de grote bijdrage van emissiehandel. Daarmee kan dit onderzochte vergroeningspakket beschouwd worden als een serieuze bijdrage aan de kabinetsdoelstellingen, hoewel ook andere maatregelen noodzakelijk blijven om de doelen te halen.

De verhoging van de EB met zeventien procent vormt een belangrijke maatregel in termen van CO<sub>2</sub>-reductie met een verwachte opbrengst voor de schatkist van in totaal vijfhonderd miljoen euro. De omvang van de uitstootvermindering is echter ambigu. Weliswaar leidt de verhoging van de belasting tot minder vraag naar elektriciteit en daardoor tot minder uitstoot, maar omdat elektriciteitscentrales onder het Europese emissiehandelsplafond vallen, gaat hun lagere uitstoot gepaard met een hogere uitstoot van andere bedrijven, hetzij in Nederland, hetzij elders in de EU. De EB op aardgas voor kleinverbruikers leidt wel tot een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, omdat dit niet onder het emissiehandelsplafond valt. Er kunnen uiteraard wel andere, economische overwegingen zijn om tot een verhoging van de EB te komen. Zo is een heffing op energie mogelijk minder verstorend dan een heffing op arbeid. Daarnaast blijft verhoging van de EB van belang voor het bereiken van nationale doelen op het gebied van energiebesparing, energietransitie, hernieuwbare energie, en luchtkwaliteit.

## Differentiatie van bestaande belastingen

CE Delft (2008) analyseert ook de milieudifferentiatie van bestaande belastinggrondslagen, waarbij in alle gevallen budgetneutraliteit het uitgangspunt is geweest. Een belangrijk voorbeeld is de huidige BPM die gebaseerd is op de aanschafprijs van nieuwe auto's. Deze BPM kan worden gedifferentieerd naar de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de nieuwe auto, of daar zelfs volledig op gebaseerd zijn. In dat laatste geval zou gekozen kunnen worden voor een progressief tarief waardoor grotere auto's, zoals SUV's, belast worden met een zogenaamde slurptoelag. De analyse laat zien dat milieueffecten van de huidige op energielabels gebaseerde BPM, met kortingen en toeslagen, verbeterd kan worden indien wordt

gekozen voor een aanschafbelasting die progressief afhangt van de absolute CO<sub>2</sub>-uitstoot. Een dergelijke differentiatie geeft immers een sterkere prikkel om zuinigere en kleinere auto's te kopen.

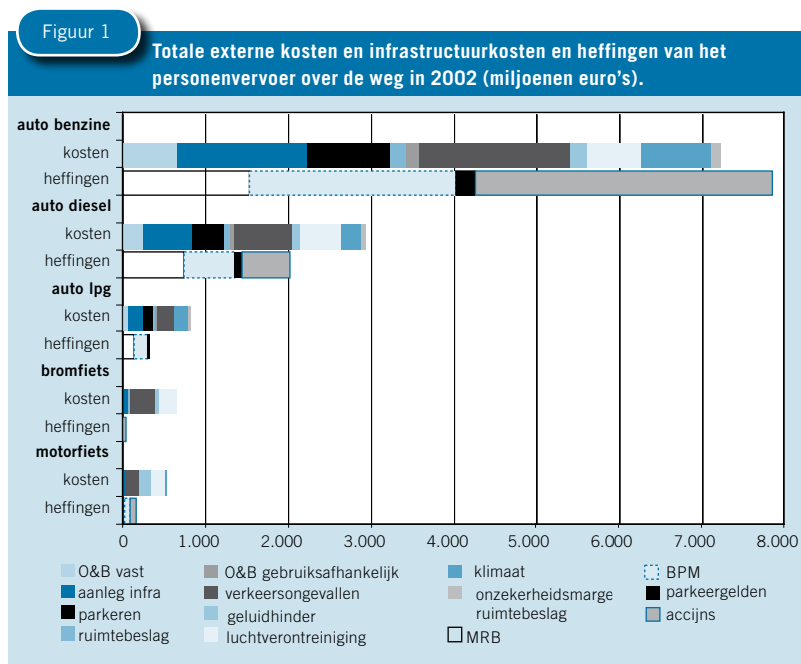
## Mogelijkheden voor verdere vergroening

Verdere vergroening van het Nederlandse belastingstelsel kan langs drie lijnen plaatsvinden: ten eerste kunnen bestaande milieubelastingen worden verhoogd; ten tweede kunnen nieuwe milieubelastingen worden ingevoerd; ten slotte kunnen bestaande milieubelastingen worden gedifferentieerd naar milieuprestaties.

Nieuwe opties voor verdere vergroening kunnen geïdentificeerd worden door te kijken naar de gerealiseerde effectiviteit van belastingen in het verleden. De energiebelasting is een voorbeeld van een vergroeningsmaatregel die positief uit beleidsevaluaties komt (CE Delft, 2005; Ecofys, 2004). De energiebelasting heeft ervoor gezorgd dat allerlei besparingsmaatregelen rendabel zijn geworden en heeft indirect bijgedragen aan innovatie in de gebouwde omgeving. Ook onder emissiehandel zal verdere verhoging van de energiebelasting zinvol zijn vanuit milieuoogpunt doordat gas voor klein- en middenverbruikers nu niet onder emissiehandelsysteem valt. Een alternatieve wijze van het identificeren van nieuwe vergroeningsopties is door te kijken naar het verschil tussen bestaande heffingen en externe kosten. Zo is er voor de meeste vervoersmodaliteiten, zoals vrachtauto's, bestelauto's, oudere (diesel) personenauto's, brommers en motorfietsen, een gat tussen veroorzaakte externe kosten en betaalde heffingen (figuur 1, 2 en 3). Dit wijst erop dat deze voertuigcategorieën niet betalen voor alle maatschappelijke kosten die ze veroorzaken. Wanneer ook de marginale heffingen lager zijn dan de marginale kosten, zou vergroening in deze sectoren welvaartverhogend werken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een brommerbelasting, verhoging van de motorrijtuigenbelasting (MRB) voor vrachtauto's en bestelauto's, of een gedifferentieerde kilometerheffing.

Andere beleidsterreinen waar nieuwe milieubelastingen kunnen bijdragen aan internalisering van externe kosten zijn het ruimtegebruik en de consumptie van dierlijke eiwitten. Met name de huidige externe effecten op klimaat en biodiversiteit van vleesconsumptie, waaronder indirect landgebruik (FAO, 2006; Sukhdev *et al.*, 2008), kunnen een sterk argument vormen voor internalisering door middel van een consumentenheffing. Ook bij de wijzigingen van de bestemming van grond voor bedrijventerreinen en woningbouwlocaties treden externe kosten op in de vorm van verlies aan landschap en recreatiemogelijkheden, die een ruimteheffing zeer goed kunnen legitimeren.

Daarnaast kunnen verschillende belastinggrondslagen gedifferentieerd worden naar CO<sub>2</sub> of andere milieugrondslagen. Een goed voorbeeld, zoals hierboven aangegeven, is de aanschafbelasting op nieuwe auto's (BPM), die gedifferentieerd kan worden



Bron: CE (2004)

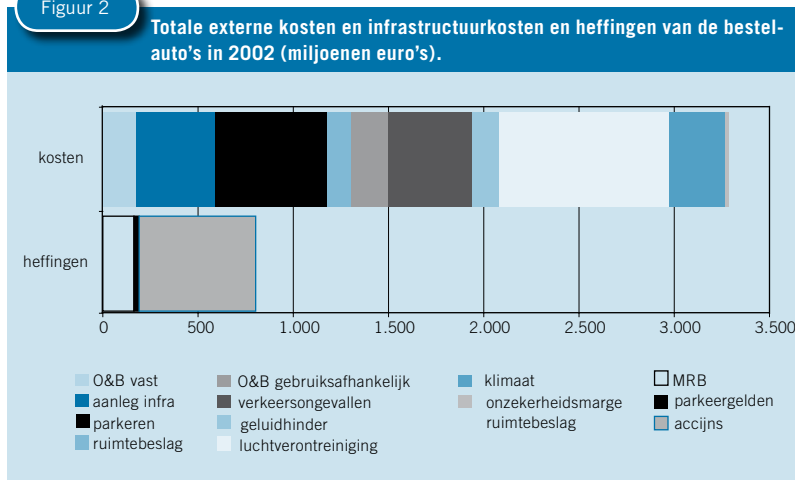
naar CO<sub>2</sub>. Maar daarnaast kan gedacht worden aan andere autobelastingen, zoals de inkomensbijtelling voor leaseauto's, de toekomstige kilometerheffing en mogelijk de MRB. De gemiddelde belastingdruk blijft gelijk, maar belastende activiteiten worden steviger belast. Slim gedifferentieerde heffingen zullen zo tot grotere milieuwinst leiden dan vlakke heffingen. Een belangrijke mogelijkheid betreft tevens de aanpassing van de btw-tarieven voor duurzame goederen en diensten. Daarbij kan gedacht worden aan een fundamentele, ingrijpende btw-stelselwijzigingen met bijvoorbeeld verschillende tarieven tussen duurzame en niet-duurzame varianten. Een dergelijke systeemverandering zal op zijn minst een lange weg vereisen voordat er op EU-niveau draagvlak is voor een dergelijke wijziging. Echter, er zijn ook btw-opties die makkelijker ingevoerd kunnen worden, zoals het onderbrengen van bepaalde duurzame productcategorieën (besparingsproducten) onder een verlaagd btw-tarief, zoals reeds in het Verenigd Koninkrijk het geval is voor investeringen in energiebesparing.

## Conclusie en discussie

Geplaatst in de historische context van vergroening van het belastingstelsel in Nederland rijst de vraag of er niet sprake is van sterk afnemende meeropbrengsten van verdergaande vergroening. Is er ruimte om de huidige dertien procent aan groene belastingen te verhogen ten gunste van verlaging van de belastingdruk op arbeid? Er is evenwel geen reden om aan te nemen dat de huidige dertien procent een maximumpercentage is voor groene belastingen. Verdergaande milieubelasting kan op de eerste plaats bijdragen aan een beter milieu. De milieueffecten van recent onderzochte maatregelen kunnen serieus bijdragen aan de milieudoelstellingen van dit kabinet. Naast het verhogen van groene belastingen achten wij het zinvol om een aantal bestaande belastinggrondslagen te differentiëren naar CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> of andere milieueffecten, zodat bijvoorbeeld automobilisten directer geconfronteerd worden met de milieueffecten van mobiliteitskeuzes.

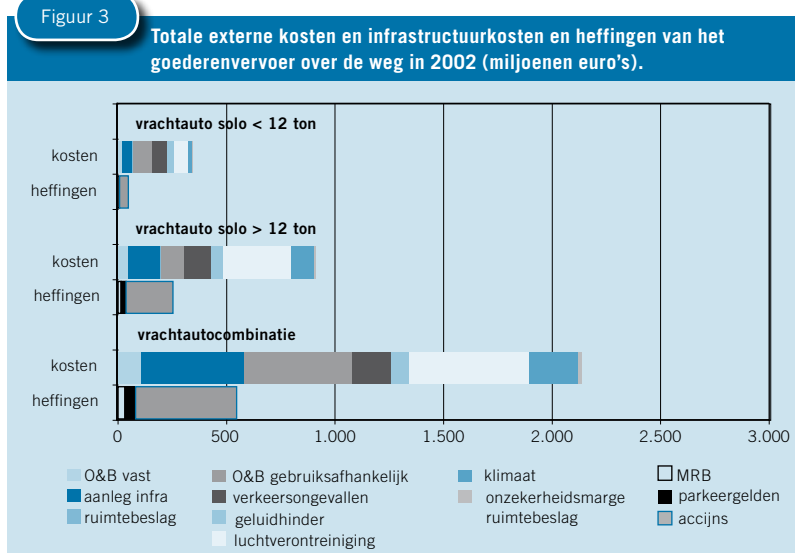
Nieuwe vergroeningsmaatregelen passen voorts in het gevoerde vervoersbeleid om de externe kosten te internaliseren en de vervuiler te laten betalen. Ook in het ruimtegebruik en de vleesconsumptie dekken de heffingen nog niet de veroorzaakte milieuschade. Wel is een aantal mogelijkheden om tot verdergaande fiscale vergroening te komen alleen in Europees verband te realiseren, zoals de btw. Dat is lastig vanwege de vereiste unanimiteit van stemmen ten aanzien van belastingwetgeving in de Europese Raad. Nederland kan met de opgedane ervaring het voortouw nemen in het ontwikkelen van een Europese vergroeningsagenda en de milieuerziening van het btw-stelsel. Of ook de werkgelegenheid baat kan hebben bij verdergaande vergroening is hoogst onzeker.

Figuur 2



Bron: CE (2004)

Figuur 3



Bron: CE (2004)

## LITERATUUR

- Bovenberg, A.L. en R.A. de Mooij (1994) Environmental levies and distortionary taxation. *American Economic Review*, 84(4), 1085–1089.
- Butter, F.A.G. den, R.B. Dellink en M.W. Hofkes (1995) Energy levies and endogenous technology in an empirical simulation model for the Netherlands. In: Bovenberg, A.L. en S. Cnossen (red.) *Public economics and the environment in an imperfect world*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- CE Delft (2005) *Evaluatie doelmatigheid binnenlandse klimaatbeleid. Kosten en effecten, 1999–2004*. Delft: CE.
- CE Delft (2008) *Fiscale vergroening: effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het belastingplan 2009*. Delft: CE.
- Ecofys (2004) *Evaluatie van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving 1995–2002*. Utrecht: Ecofys.
- FAO (2006) *Livestock's long shadow, environmental issues and options*. Rome: FAO.
- Musgrave, R.A. en P.B. Musgrave (1984) *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill Book.
- Pearce, D.W. (1991) The role of carbon taxes in adjusting to global warming. *Economic Journal*, 101(407), 938–948.
- Schöb, R. (2003) *The double dividend hypothesis of environmental taxes: A survey*. No 2003.60, Working papers Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Sukhdev, P. (2008) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*, An interim report, Brussel: Europese Gemeenschap.