

**Rabobank**

## Fiscale vergroening

*Dit jaar is wederom een aantal nieuwe stappen gezet om vorm te geven aan de vergroening van het belastingstelsel. Uiteraard zal het betalen van belasting nooit populair worden. Maar groene belastingen hebben wel het voordeel dat ze milieubelastend (dus slecht) gedrag aanpakken en wellicht zelfs terugdringen. En met de opbrengsten kunnen andere belastingen verlaagd worden. Een beter milieu en de benodigde inkomsten voor de overheid op de koop toe; dat klinkt goed. Dit Themabericht kijkt naar de ontwikkeling van fiscale vergroening en gaat in op de mogelijkheid van zowel een beter milieu als hogere belastingopbrengsten.*

### **Een duurzame leefomgeving**

Een van de zes pijlers van het huidige kabinetsbeleid is de duurzame leefomgeving. In dat kader pakt het kabinet Balkenende IV de vergroening van het belastingstelsel na een aantal jaren weer uit de kast. Dit jaar is een aantal accijnzen op autobrandstof verhoogd en zagen twee nieuwe belastingen het licht: de vliegbelasting en de verpakkingsbelasting. Daarnaast werd de differentiatie naar CO<sub>2</sub>-uitstoot in de aanschafbelasting voor auto's (BPM) groter. In de bijtelling voor het privé gebruik van de lease-auto van de zaak werd een differentiatie ingevoerd tussen zuinige (14%) en minder zuinige auto (25%). Volgend jaar wordt in deze differentiatie een derde tarief ingevoerd voor een tussencategorie (20%). Bovendien wordt bij de motorrijtuigenbelasting ook differentiatie geïntroduceerd. De grondslag van de BPM wordt volledig omgezet van de catalogusprijs naar de uitstoot van schadelijke stoffen door de auto. Tegelijkertijd wordt de BPM afgebouwd ter voorbereiding op de invoering van de kilometerprijs. Die zal met ingang van 2011 (vrachtauto's) en 2012 (personenauto's) worden ingevoerd, waarbij een differentiatie zal plaatsvinden naar tijd, plaats en milieukeurmerken van het voertuig.

Fiscale vergroening is slechts één onderdeel van een pakket aan maatregelen dat de overheid onderneemt ter bevordering van een beter milieu. Het verbieden van gedrag, het geven van subsidies, en het uitgeven van een beperkt aantal emissierechten behoren alle tot het instrumentarium.

### **Een oude theorie ...**

Het idee om negatieve externe effecten van productie of consumptie te belasten bestond al lang voordat men zich in de jaren '60 van de vorige eeuw druk begon te maken over het milieu. Met externe effecten wordt in de economie bedoeld op de kosten of baten van productie of gedrag die niet in de prijs van het product tot uiting komen en waar mensen dus ook geen rekening mee houden in hun beslissingen. Voorbeelden van deze effecten op het gebied van milieu zijn het effect op de waterkwaliteit van het lozen van afval in een rivier, het effect van autorijden op de luchtkwaliteit en het klimaat en het effect van het gebruik van energie op het klimaat. In het voorbeeld van het rijden met de auto bestaan de marginale kosten<sup>1</sup> van een kilometer rijden uit de kosten van brandstof en de waardevermindering van de auto door het gebruik. De kosten voor het milieu die het rijden met de auto veroorzaakt door de uitstoot van schadelijke stoffen worden op deze manier niet in de beslissing om wel of niet te gaan rijden meegenomen.

Het idee om deze marginale sociale kosten in de prijs tot uitdrukking te laten komen wordt wel toegeschreven aan de Engelse econoom Arthur Pigou en dateert daarmee al uit 1920<sup>2</sup>. Belastingen bieden de mogelijkheid om de externe kosten in de prijs te internaliseren. Op die manier gaan mensen ook deze kosten in hun productie- en consumptie meewegen. De

<sup>1</sup> De marginale kosten zijn de extra kosten die gemaakt worden voor een kleine hoeveelheid meer verbruik.

<sup>2</sup> EEA (1996), Environmental taxes; implementation and environmental effectiveness.

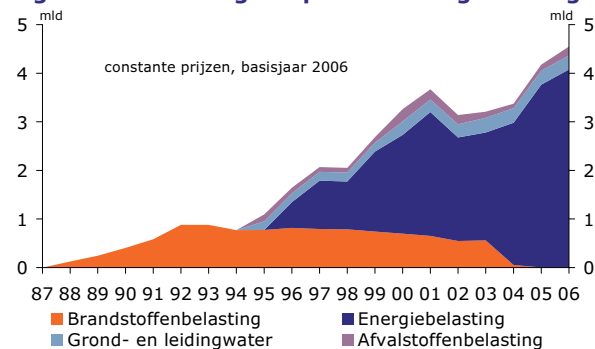
populaire uitdrukking van dit principe is dat de vervuiler betaalt. Omdat aan het veroorzaken van vervuiling nu kosten verbonden zijn wordt de belastingbetaler geprikkeld om deze kosten terug te dringen. Uiteraard gaan hiermee ook kosten gepaard. Zolang deze lager zijn dan de belasting, is er een prikkel om de vervuiling te verminderen. Het loont de rationele mens dan om zijn vervuiling te beperken omdat hij hiermee zijn totale kosten terug kan dringen. Als de belasting minder groot is dan de kosten om de vervuiling te verminderen, zal hij dat niet doen. Dan accepteert hij de belasting als een gegeven. De grootste reductie in de vervuiling wordt daarom gerealiseerd door die individuen die de minste kosten maken in het terugdringen van de vervuiling. Deze vorm van regulering leidt daarom ook tot een kostenefficiënte manier van het terugdringen van vervuiling<sup>3</sup>.

### ... maar een recente praktijk

Hoewel het idee van milieubelastingen al geruime tijd bestaat, is er in eerste instantie vaak voor gekozen om milieuproblemen aan te pakken door middel van regelgeving in de vorm van het verbieden of aan een maximum binden van vervuiling. Een volgende stap was het berekenen van een heffing voor bepaalde diensten van de overheid die te maken hebben met het opruimen van vervuiling. De waterverontreinigingsheffing, rioolrechten en afvalstoffenheffing zijn hier voorbeelden van. Heffingen verschillen van belastingen doordat ze direct in relatie staan tot een door de overheid geleverde dienst.

Het gebruik van belastingen in het milieubeleid heeft pas in de jaren '90 een grote vlucht genomen. In 1995 is een aantal belastingen op milieugrondslag ingevoerd (figuur 1). Veruit de belangrijkste van deze belastingen is de Energiebelasting (eerder bekend als de Regulerende Energiebelasting REB). Naast de belastingen op milieugrondslag zijn de accijnzen op auto-brandstoffen en belastingen op motorrijtuigen

**Figuur 1: Belastingen op een milieugrondslag**



Bron: CBS

de belangrijkste groene belastingen. Inclusief deze belastingen op transport maken groene belastingen sinds 1995 tussen de 13 en 15 procent van de totale belastingopbrengst uit (tabel 1). Ten opzichte van 1985 en 1990, toen de groene belastingen goed waren voor minder dan 9% van de belastingopbrengst, is er dus een aanzienlijke verschuiving opgetreden.

**Tabel 1: Groene belastingen als % totaal**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Accijnzen op minerale olieën	4,0	4,0	6,1	5,7	5,5	5,2	5,2
Belastingen op motorrijtuigen	4,8	4,6	5,6	5,5	4,9	4,9	4,8
Belastingen op milieugrondslag	0,0	0,0	1,3	3,1	3,6	2,8	3,4
<b>Totaal groene belastingen</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>	<b>13,0</b>	<b>14,2</b>	<b>14,0</b>	<b>13,0</b>	<b>13,4</b>

Bron: Commissie Fiscale Vergroening II, CBS

In Europa heeft Nederland na Denemarken nu het meest groene belastingstelsel<sup>4</sup>. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de BPM en de MRB van oorsprong geen echt groene belastingen zijn. De grondslag van de belastingen (catalogusprijs bij de BPM en gewicht bij MRB) was niet direct gerelateerd aan de milieubelasting van de auto. Ook voor accijnzen geldt dat het inkomstenmotief in het verleden vaak de dominante factor is geweest bij het heffen van wat wij nu als groene belastingen bestempelen. We moeten daarom voorzichtig zijn bij het maken van internationale vergelijkingen.

### Vergroening van het belastingstelsel

Met vergroening van het belastingstelsel (ook wel fiscale vergroening en in het Engels vaak aangeduid als green tax reform) wordt door-

<sup>3</sup> Tietenberg (2007), Environmental economics and policy. 5<sup>th</sup> edition. Pearson Education

<sup>4</sup> Eurostat (2008), Taxation trends in the EU

gaans niet enkel het heffen van belastingen op een milieugrondslag bedoeld. Door milieu-belastende activiteiten aan te slaan wordt niet alleen het doel van het internaliseren van de externe effecten bereikt maar ontstaat ook financiële ruimte om budget-neutraal andere belastingen (bijv. op arbeid (loon) en kapitaal (winst)) te verlagen. Dat is gunstig omdat dit soort belastingen een versturende werking in de economie hebben. Ze veranderen de beslissing om wel of niet te werken of te investeren. Groene belastingen werken ook versturend. Ze veranderen de hoeveelheid productie en consumptie van goederen. Maar het gunstige is dat dit dus juist de bedoeling is.

Budgetneutraliteit is ook het uitgangspunt van het huidige kabinet<sup>5</sup>. Dit hoeft overigens niet altijd te betekenen dat belastingen op arbeid en kapitaal worden verlaagd. Vaak wordt er ook voor gekozen om de partijen die de belasting moeten betalen direct te compenseren. Een goed voorbeeld hiervan is de energietoeslag. Dit is een vast bedrag dat per electriciteitsmeter wordt uitbetaald. Doordat de energiebelasting per eenheid geheven wordt, verhoogt deze de marginale kosten van het energieverbruik. Om het effect van de belasting op het inkomen te beperken wordt de energietoeslag uitbetaald. Nog een andere manier om op een budgetneutrale manier het belastingstelsel te vergroenen is door differentiatie binnen een bestaande belasting toe te passen. Dit gebeurt nu bij de BPM. Deze aanschafbelasting voor auto's is hoger voor auto's die relatief milieubelastend zijn en lager voor relatief milieuvriendelijke auto's. Door de nieuwe tarieven op basis van de verwachte verkopen boven en onder het oude uniforme tarief te zetten kan dezelfde opbrengst gerealiseerd worden. Het voordeel van het budget-neutraal uitvoeren van fiscale vergroening is het draagvlak dat daarmee gecreëerd wordt. Het is dan wel van belang dat duidelijk gecommuniceerd wordt op welke manier hogere

belastingen gecompenseerd worden. In het geval van de vliegbelasting en de verpakkingbelasting is dit niet heel duidelijk gebeurd. Het draagvlak ervoor onder de bevolking is daarom kleiner.

### Opbrengst versus effect

Het gedragseffect van een belasting hangt af van de prijselasticiteit van de vraag. Dit geeft de procentuele verandering in de vraag weer als het gevolg van een 1% hogere prijs. Cruciaal is dat deze prijselasticiteit op de langere termijn vaak hoger is dan op de korte termijn. Het duurt even voordat mensen op een hogere prijs van energie en brandstof kunnen reageren door het aanschaffen van zuinigere apparatuur en auto's. Doordat er vaak veel flankerend beleid bestaat (in de vorm van subsidies, conventanten met het bedrijfsleven, verboden en beperkingen) is het specifieke effect van de belastingen in studies lastig te isoleren. In de berekeningen voor de milieumaatregelen in het Belastingplan 2008 voorspelt het Milieu- en Natuur Planbureau een zeer klein effect van de maatregelen<sup>6</sup>. Vanuit het perspectief van de eerder besproken externe effecten is het echter niet van belang of de belasting in een beter milieu resulteert. Als de externe effecten geheel in de prijs verdisconteerd zijn dan is elk resultaat optimaal. Mensen houden in hun handelen dan immers rekening met alle relevante kosten en baten. Het lastige is natuurlijk het bepalen van de hoogte van de externe effecten. Maar dat groene belastingen die een beperkt milieu-effect hebben in een bodemloze put verdwijnen en dus onnodig zijn<sup>7</sup> is geen terechte analyse. Wanneer een groter milieu-effect wenselijk is dan zou een pleidooi voor het verder verhogen van de belastingen logischer zijn dan het afschaffen ervan. Een potentieel probleem met groene belastingen is de uitruil tussen opbrengst en milieu-effect. Als de belasting effectief is in het terugdringen van de milieubelasting dan wordt de

<sup>5</sup> Brief van de staatsecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer over fiscale vergroening dd 30-05-08

<sup>6</sup> NMP (2008), Beoordeling van milieumaatregelen in het Belastingplan 2008.

<sup>7</sup> Een populair sentiment verwoord in De Telegraaf

grondslag waarover de belasting geheven wordt kleiner en kunnen de belastinginkomsten teruglopen. Op termijn kunnen de opbrengsten uit groene belastingen (bij gelijkblijvende tarieven) dus terugvallen. De regeling gaat dan aan zijn eigen succes ten onder. Een voorbeeld hiervan is de dalende opbrengst van de energiebelasting in 2002 en 2003. De differentiatie van het tarief voor reguliere en groene stroom leidde tot een toenemend gebruik van groene stroom. Leuk voor het milieu, maar minder voor de belastinginkomsten. Een verhoging van de belasting en het afschaffen van de differentiatie waren de oplossing<sup>8</sup>.

### Groen zonder belastingen

Naast belastingen bestaan er allerhande niet belastingmaatregelen die een hoog 'groen' gehalte hebben. Bovendien is het, zoals zojuist besproken, mogelijk dat de opbrengsten van groene belastingen teruglopen door hun eigen succes. Het is daardoor goed mogelijk dat het belang van belastingopbrengsten in het milieubeleid af zal nemen. Ten behoeve van het rekeningrijden zullen BPM en de MRB afgeschaft worden (de BPM wordt gedurende een aantal jaren afgebouwd door omzetting naar de MRB om de versturende werking van het afschaffen op de automarkt te beperken). Daardoor nemen de belastingopbrengsten fors af. Dit verlies aan inkomsten wordt gecompenseerd door de opbrengsten van de kilometerheffing. Deze heffing is, zoals de naam al suggereert, geen belasting. Omdat de kilometerprijs een invloed heeft op de marginale kosten van het autorijden terwijl de BPM en de MRB dat door het vaste bedrag niet hadden kan beargumenteerd worden dat het gebruik van een kilometerprijs vanuit een milieuperspectief beter is. Maar dit zal dus niet zichtbaar zijn in de groenheid van de belastingopbrengsten.

Als de vliegbelasting door het betrekken van de luchtvaart in het Europese Emissie Handels Systeem afgeschaft wordt dan geldt eenzelfde

mechanisme. Omdat de huidige vliegbelasting geen onderscheid maakt naar het type vliegtuig waar mee gevlogen wordt en de differentiatie naar afstand zeer beperkt is wordt het internaliseren van de milieukosten in de prijs van een vliegticket op een heel grove manier aangepakt. Bij het Emissie Handels Systeem zullen luchtvaartmaatschappijen met elkaar in CO2 emissierechten handelen. Dit leidt ertoe dat maatschappijen die de CO2 uitstoot het goedkoopst kunnen reduceren minder emissierechten hoeven te kopen of hun overgebleven rechten kunnen verkopen. Op die manier zullen prijsverschillen tussen luchtvaartmaatschappijen leiden tot een correcte prijs van vliegtickets waarin ook de milieueffecten zijn meegenomen. Omdat de verdeling van emissierechten geen geld oplevert zullen de belastingopbrengsten niet gecompenseerd worden. Het belastingstelsel wordt dus minder groen, maar het milieubeleid blijft bestaan en wordt wellicht zelfs efficiënter.

### Conclusie

*Het kabinet Balkenende IV zet de in 1995 ingezette vergroening van het belastingstelsel voort. Draagvlak voor fiscale vergroening wordt gecreëerd door het zo veel mogelijk budget-neutraal uitvoeren ervan. Ook als de milieu-effecten gering zijn kan fiscale vergroening vanuit een economisch standpunt goed verdedigd worden. De vraag is echter wel of groene belastingen op termijn een stabiele bron van inkomsten kunnen vormen. Bij groot succes tasten ze hun eigen grondslag aan. Voorlopig vormt fiscale vergroening echter een verstandig beleid, waarbij de vervuiler terecht betaalt, andere belastingen verlaagd kunnen worden, en de wereld een beetje groener wordt.*

september 2008

Tim Legierse (030 - 2162677)

T.Legierse@rn.rabobank.nl

www.rabobankgroep.nl/kennisbank

<sup>8</sup> Milieu- en Natuurcompendium