

Vergaderjaar 2007–2008

31 492

Fiscale vergroening

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

Aanleiding

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2008 heeft uw Kamer mij via de moties Cramer c.s.¹ en Tang c.s.² gevraagd om uiteenzettingen aangaande een BPM³ op absolute CO₂-basis respectievelijk een verdere differentiatie van de vliegbelasting. Verder heb ik op verzoek van uw Kamer tijdens deze behandeling toegezegd om in het voorjaar met u een discussie te voeren over verdere plannen aangaande fiscale vergroening. Deze moties en toezeggingen hebben geleid tot een verkenning naar mogelijke fiscale vergroeningsmaatregelen voor het Belastingplan 2009. Als onderdeel van de verkenning zijn verschillende mogelijkheden voor een verdere vergroening van het belastingstelsel geanalyseerd, mogelijkheden die zijn genoemd door uw Kamer maar ook mogelijkheden die zijn opgekomen uit de samenleving of al werden gesuggereerd in het werkprogramma Schoon en Zuinig. Deze brief bevat de uitkomsten van die verkenning. Daarbij zijn de conclusies divers. Sommige ideeën wil ik omarmen en zullen dus snel tot maatregelen leiden. Andere ideeën lijken minder voor de hand te liggen en zullen dus niet tot maatregelen leiden. Ten slotte is er nog een aantal onderwerpen waarover ik de conclusies op dit moment nog open wil houden.

Lastenneutraliteit het uitgangspunt

Voorop in een verdere fiscale vergroening staat dat de totale belastingopbrengst gelijk zal blijven. De lastenkaders van dit kabinet zijn inmiddels vastgesteld. Dit betekent dat elke euro extra belastingopbrengst die voortvloeit uit een van de te nemen maatregelen volledig zal terugvloeien naar een belastingverlaging elders, bijvoorbeeld via lagere belasting op arbeid of winst. Voor zover een verdere fiscale vergroening dergelijke lastenverschuivingen veroorzaakt, geldt voor mij als uitgangspunt dat de verschuivingen per saldo zowel voor burgers als voor bedrijven lastenneutraal zullen zijn. Wel is het mogelijk dat er binnen deze categorieën verschuivingen plaatsvinden, waardoor milieuvuilers meer gaan

¹ Zie Kamerstukken 2007/2008, 31 205, nr. 44.

² Zie Kamerstukken 2007/2008, 31 205, nr. 45.

³ BPM = Belasting van personenauto's en motorrijwielen.

betalen, en milieuspaarders minder. Dit kan ook binnen hetzelfde belastingmiddel gebeuren zodat het milieueffect van die belasting groter wordt. Een goed voorbeeld daarvan is de BPM. Zonder de opbrengst van de BPM toe te laten nemen, kan deze wel anders worden gedifferentieerd wat leidt tot een groter milieueffect. Ten slotte moet worden bedacht dat vergroeningsmaatregelen ook de belastingen kunnen verlagen, bijvoorbeeld via een extra lage bijtellingcategorie voor de auto van de zaak of extra budget voor groene prikkels.

Gedachten achter fiscale vergroening

Alvorens in te gaan op de maatregelen die volgens mij op basis van de verkenning wel en niet moeten worden genomen wil ik eerst meer in algemene zin mijn gedachten rondom vergroening uiteenzetten. Er zijn drie belangrijke argumenten die pleiten voor een vergroening van het belastingstelsel:

1. fiscale vergroening geeft invulling aan het beginsel dat de vervuiler betaalt,
2. het leidt tot een brede en evenwichtige belastinggrondslag, en
3. het geeft de mogelijkheid om via positieve prikkels het milieu te verbeteren;

Het beginsel «de vervuiler betaalt» wordt breed gedragen door de Europese lidstaten en is opgenomen in artikel 174 van het EG-Verdrag. Het vindt zijn oorsprong in de gedachte dat degene die vervuiling veroorzaakt ook de milieukosten moet betalen. Dit heeft onder andere geleid tot een ander rechtvaardigingsdenken over wie de belastingen moet opbrengen. Hierbij neemt de wens toe om degenen die vervuiling veroorzaken een groter deel van de belastingen op te laten brengen. In het huidige tijdperk waar het milieu hoog op de wereldwijde politieke agenda staat en arbeid en kapitaal mobieler worden, kan men zich zelfs afvragen of het niet méér gerechtvaardigd is om de vervuiler belasting te laten betalen *in plaats van* degene die inkomen verdient of winst realiseert. Milieubelastingen worden dan ook steeds vaker ingezet om de milieukosten te internaliseren in de marktprijs. Op die manier worden de milieukosten via de fiscaliteit alsnog (deels) in rekening gebracht bij de daadwerkelijke vervuilers. Een recent voorbeeld is de invoering van de vliegbelasting. Het internationale vliegverkeer is in tegenstelling tot andere vormen van transport vrijgesteld van de heffing van accijnzen en omzetbelasting, terwijl tegelijkertijd sprake is van een substantieel milieueffect. Via de vliegbelasting wordt beoogd dat ook milieukosten onderdeel worden van de prijzen van vliegtickets.

Belastingmaatregelen die de milieukosten internaliseren zouden (op de korte termijn) kunnen leiden tot nadelige effecten voor de koopkracht en de concurrentiepositie. Aangezien verdere fiscale vergroeningsmaatregelen lastenneutraal zullen worden vormgegeven, zullen in de terugsluis van extra belastingopbrengsten dergelijke effecten kunnen worden gecorrigeerd.

Overigens ben ik van mening dat het vervuiler betaalt-principe niet hoeft in te houden dat de daaruit vloeiende belastingheffing per definitie moet leiden tot een gedrags- of milieueffect. Vanuit de gedachte van een rechtvaardige belastingheffing is het voldoende dat de belasting een uiting is van het vervuiler betaalt-principe. Uiteraard kunnen bij de vormgeving van een milieubelasting keuzes worden gemaakt die ervoor zorgen dat het milieueffect van de belasting groter zal zijn. Zo kunnen belastingtarieven worden gedifferentieerd om zodoende een groter milieueffect te bereiken.

Door de inzet van milieubelastingen in de belastingmix ontstaat een bredere belastinggrondslag. Verder zijn indirecte belastingen (zoals milieubelastingen) in vergelijking met directe belastingen, zoals die op arbeid en winst vaak relatief eenvoudig te innen, ze zijn moeilijker te ontlopen en ze vertonen een stabiel patroon van ontvangsten. Een goed voorbeeld van een robuuste heffing is de energiebelasting. De energiebelasting kent een stabiele belastingopbrengst en leidt bovendien tot een vermindering van de groei van het energiegebruik.

Ten slotte kan de fiscaliteit worden ingezet om milieuvriendelijk gedrag te belonen. Meestal wordt in dat verband gesproken over positieve prikkels die worden ingezet om milieudoelstellingen na te streven. Voorbeelden van fiscale positieve prikkels zijn de EIA¹, differentiatie van tarieven in de BPM, de halvering in de MRB² voor zeer zuinige auto's en de verlaging van de bijtelling in de inkomstenbelasting voor privégebruik van zeer zuinige auto's van de zaak. Ik sta altijd open voor suggesties voor nieuwe positieve prikkels als deze worden gefinancierd door de groep die profiteert van deze positieve prikkels.

Thema's verkenning fiscale vergroening

Ik zou conclusies uit de verkenning voor een verdere fiscale vergroening aan de hand van de volgende thema's willen bespreken:

1. Mobiliteit
2. Brandstoffen
3. Vliegbelasting
4. Verpakkingenbelasting
5. Afvalstoffenbelasting
6. Groene prikkels (EIA/MIA/Vamil/Groen Beleggen)
7. Energiebelasting
8. Internationale dimensie

Box 1 bevat een samenvatting van de conclusies. Als bijlage is een (technische) onderbouwing aan de brief toegevoegd.

Box 1. Samenvatting maatregelen verdere fiscale vergroening

Een verdere fiscale vergroening zal zich op de volgende punten concentreren:

- De belastingopbrengst blijft gelijk bij verdere fiscale vergroening.
- De BPM wordt omgezet van een belasting op catalogusprijs naar een belasting op emissies. Deze BPM gebaseerd op CO₂ zal gelden tot de voorgenomen afschaffing van de BPM waarover meer in de brief over de fiscale kanten van ABvM. Voor steeds meer schone en zuinige auto's zal daardoor geen belasting meer bij aankoop verschuldigd zijn.
- De MRB voor zeer zuinige auto's wordt nogmaals gehalveerd.
- De MRB voor aardgasauto's wordt verlaagd.
- Er komt een extra verlaagde bijtellingcategorie van 20% voor zuinige auto's van de zaak. Hierdoor komt er een grotere keuze voor de rijder van de auto van de zaak om een zuinige auto te gaan rijden.
- Op basis van het vervuiler betaalt-principe gaan eigenaren van vieze dieselpersonen-, bestel- en vrachtauto's meer belasting betalen.
- Er wordt in overleg met de getroffen sectoren gezien of het mogelijk is extra groene belastingprikkels te introduceren in plaats van een fiscale bevoordeling van milieuvriendelijke brandstoffen.
- Er wordt ingezet op een afspraak met de sector tot verlaging van de fijnstofuitstoot van nieuwe bestelauto's.
- Het moratorium voor kampeerauto's blijft in 2009 gehandhaafd.
- De effecten van een verdere differentiatie van de vliegbelasting worden nog onderzocht. Indien er besloten wordt tot een milieudifferentiatie zal deze alleen gelden voor de korte afstanden.

¹ EIA = Energie-investeringsaftrek.

² MRB = Motorrijtuigenbelasting.

- De verpakkingenbelasting wordt op onderdelen vereenvoudigd. Er wordt met VNO/NCW naar mogelijkheden gezocht voor een verdere vereenvoudiging, waarbij bekeken wordt hoe de heffing van de belasting beter kan aansluiten bij gegevens uit de bedrijfsadministratie. Deze gezamenlijke exercitie wordt in juli afgerond. Ik sta nu reeds toe dat belastingplichtigen die niet in staat zijn om voor 1 juli de eerste globale schattingsopgave over het jaar 2008 in te dienen dit uit kunnen stellen tot 1 oktober.
- De beslissing over een accijnskorting voor hoge blends ethanol wordt uitgesteld totdat er meer duidelijkheid is over de duurzaamheid van biobrandstoffen.
- Er komt een gunstige fiscale behandeling voor het gebruik van waterstof als brandstof.
- Jaarlijks zal in het begrotingsproces in augustus een integrale afweging worden gemaakt of er ruimte is voor een lastenneutrale schuif van de directe belastingen naar belastingen op milieugrondslag.
- In Brussel wordt toepassing van het lage BTW-tarief op milieuvriendelijke goederen en diensten bepleit.

Samenhang met brief fiscale aspecten Anders Betalen voor Mobiliteit

Binnenkort zal het kabinet uw Kamer informeren over de fiscale kant van Anders Betalen voor Mobiliteit zoals in november 2007 was toegezegd. Daarbij zal ook worden ingegaan op de in de motie Cramer gevraagde toekomstvisie over belastingen en mobiliteit omdat die visie nauw samenhangt met de fiscale kant van Anders Betalen voor Mobiliteit.

1. Mobiliteit

Binnen de milieubelastingen nemen de belastingen die zijn gerelateerd aan mobiliteit een belangrijke plaats in. In deze mobiliteitsbelastingen is de afgelopen jaren het instrument van milieudifferentiatie geïntroduceerd. Er is onderzocht of dit instrument verder kan worden verbeterd of moet worden uitgebreid naar belastingen waar tot nu toe nog niet naar milieukenmerken wordt gedifferentieerd. Verder is bekeken of er een noodzaak bestaat om belastingen voor bepaalde mobiliteitsvormen intensiever als prijsinstrument in te zetten.

1.1. BPM naar absolute CO₂-uitstoot

Ik heb het voornemen de BPM in enkele jaren om te zetten in een heffing op emissiegrondslag geheven bij de aanschaf van een nieuwe personenauto. Dit zal plaatsvinden door in eerste instantie in het Belastingplan 2009 naast de grondslag catalogusprijs de grondslag CO₂ in de BPM te introduceren. Er wordt in overleg met de mobiliteitssector bekeken op welk moment in het jaar dit (technisch) kan en via welke fasering de omvorming zal plaatsvinden. Om de keuze van een binnen een grootteklasse zuinigere auto extra te stimuleren zou kunnen worden gedacht aan de handhaving van een beperkte bonus voor personenauto's met een A, B en de introductie van een bonus voor een C-label. De mobiliteitssector heeft aangegeven hier echter weinig voor te voelen.

Na 2009 zal in een aantal jaren stapsgewijs de grondslag catalogusprijs worden afgebouwd en de grondslag CO₂ toenemen totdat er alleen nog maar wordt geheven op CO₂-basis. Hierbij zullen al vanaf 2009 de zuinigste auto's vrijgesteld zijn van BPM. Er zal een progressief tarief worden gebruikt om te voorkomen dat het duurdere autosegment onvoldoende wordt geprikkeld tot aanschaf van een zuinigere auto. Naast CO₂ zal de heffing net zoals nu een fijnstofcomponent hebben. In een volgende stap zal ook de NO_x-uitstoot worden meegenomen in de bepaling van de hoogte van de heffing, zodat er uiteindelijk sprake zal zijn van een belas-

ting op emissies. Het meenemen van de NO_x-uitstoot zal een extra positieve bijdrage leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit. In het Belastingplan 2008 was besloten via een moratorium kampeerauto's uit te zonderen van de CO₂-toeslag en de fijnstofdifferentiatie. Dit moratorium zal in 2009 worden gecontinueerd voor de CO₂-heffing en fijnstofdifferentiatie.

Een BPM op CO₂-basis past naar mijn mening beter bij de gedachte de vervuiler betaalt. Ook zal een op CO₂ gebaseerde BPM naar verwachting resulteren in een beter milieueffect en eenvoudiger zijn uit te leggen aan de consument. Ten slotte wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie Cramer. De ombouw van de grondslag van de BPM van catalogusprijs naar CO₂ heeft naar mijn mening ook zin bij de voorgenomen afschaffing van de BPM in het kader van de introductie van Anders Betalen voor Mobiliteit. Er zal dan immers nog een aantal jaren sprake zijn van een BPM. In die jaren kan deze het beste zijn gebaseerd op CO₂ om zodoende het maximale milieueffect te behalen. Zoals gezegd zal uw Kamer in een aparte brief worden geïnformeerd over de fiscale kant van Anders Betalen voor Mobiliteit.

1.2. MRB-verlaging zeer zuinige auto's en aardgasauto's

Ik ben van plan het MRB-tarief voor zeer zuinige auto's te halveren. Het tarief voor deze groep auto's wordt daardoor zeer laag. Daarnaast wil het kabinet het gebruik van aardgasauto's stimuleren. Om die reden bestaat op dit moment reeds een gunstige fiscale behandeling van aardgas als motorbrandstof. Ik overweeg om daarbovenop het MRB-tarief voor aardgasauto's te verlagen tot het niveau van benzineauto's. De MRB voor aardgasauto's is nu gelijk aan dat van lpg-auto's met een G3 installatie.

Een totale ombouw van de grondslag van de MRB naar absolute CO₂-uitstoot ligt echter niet voor de hand. De milieueffecten van zo'n ombouw zijn voor de op tijdvak gebaseerde MRB te verwaarlozen. Daarnaast bestaat er op dit moment al een hoge correlatie tussen het gewicht van een auto en de CO₂-uitstoot. Een grondslagwijziging in de MRB zal ten slotte veel vragen van de uitvoering. Dit is niet acceptabel voor een belasting die gezien de introductie van de kilometerprijs nog maar een beperkt aantal jaren in stand zal blijven.

1.3. Sectorinitiatief voor verlagen fijnstofuitstoot nieuwe bestelauto's

Op dit moment is de gemiddelde fijnstofuitstoot van nieuwe bestelauto's flink hoger dan de fijnstofuitstoot van nieuwe dieselpersonenauto's. De introductie van een fijnstofdifferentiatie bij de aanschaf van nieuwe bestelauto's kan ervoor zorgen dat er op dit punt een flinke milieuwinst wordt behaald. Ik wil echter eerst de mobiliteitssector via afspraken met de overheid de mogelijkheid geven om op eigen initiatief hier een duidelijke verbeteringsslag te maken. Mocht dit niet lukken dan ben ik van plan alsnog een fijnstofdifferentiatie voor nieuwe bestelauto's te introduceren.

1.4. Verhoging MRB vluchtheuvel bij vieze dieselpersonen- en bestelauto's

Vanuit de gedachte de vervuiler betaalt is er veel voor te zeggen om de MRB voor dieselpersonen- en dieselbestelauto's in de euroklasse 2 en lager (van vóór 2001) zwaarder te belasten. Een dergelijke differentiatie naar euroklasse in de MRB vereist de vastlegging van deze normen in de Wegenverkeerswet en voorbereiding door de RDW waardoor invoering in 2009 niet haalbaar is. Ik overweeg daarom in het Belastingplan 2010 de

afbouw van de BPM richting MRB (ook bekend als de vluchtheuvel) vooral bij dieselpersonen- en bestelauto's uit deze euroklassen te laten neerslaan.

1.5. Verhoging MRB voor vuile vrachtauto's

Het kabinet laat de totale maatschappelijke kosten, veroorzaakt door het vrachtverkeer, onderzoeken. Uw Kamer zal daar te zijner tijd over worden geïnformeerd. Omdat de uitstoot van schadelijke emissies bij vrachtwagens in de oudere euroklassen aanzienlijk is, overweeg ik in het Belastingplan 2009 de MRB voor vrachtauto's in de euroklassen 0, 1 en 2 met ongeveer € 20 miljoen te verhogen. Het gevolg is dat de sterkste vervuilers het zwaarst worden belast en er een stimulans zal ontstaan om sneller tot aanschaf van een schonere vrachtauto over te gaan. Vanwege deze verhoging zal het vrachtverkeer niet mee worden genomen in de verhoging van de MRB als gevolg van de vluchtheuvel. Dit betekent dat de MRB voor vrachtauto's van euroklasse 3 en hoger niet wordt verhoogd.

1.6. Eurovignet differentiatie naar euroklasse

Als uitvloeisel van het Eurovignetverdrag heeft Nederland afgesproken om een verhoging van de tarieven van het Eurovignet door te voeren. Tevens wordt hierbij een verdergaande differentiatie naar euroklasse doorgevoerd. De verdragswijziging die hiertoe de basis is en daarmee samenhangende wetswijziging zullen zo spoedig mogelijk bij uw Kamer aanhangig worden gemaakt.

1.7. Geen specifieke milieubelasting voor motoren

Motoren zijn in de afgelopen decennia steeds meer een luxeproduct geworden. Dit heeft echter nog niet zijn weerslag gevonden in de tarieven van de BPM voor motoren. Tevens worden de milieukosten van motoren nog niet voldoende doorberekend. Om die redenen overweeg ik de BPM voor motoren niet af te bouwen in de vluchtheuvel waardoor de hoogte van de BPM in de komende jaren gelijk blijft. Hierdoor wordt beter rekening gehouden met de milieukosten. Afgezien van de vrijstelling voor zero-emission motoren is het nog niet uitvoerbaar om bij motoren naar milieukeurmerken te differentiëren. Daar zie ik dan ook van af.

1.8. Extra zuinige bijtellingcategorie van 20% voor auto's van de zaak

De differentiatie van de LB-bijtelling voor auto's van de zaak die bij het Belastingplan 2008 is geïntroduceerd, heeft zich in een korte periode al als erg succesvol bewezen. Voor veel rijders van een auto van de zaak is de stap naar een zeer zuinige auto echter nog te groot. Om deze autorijders toch te stimuleren tot de keuze van een zuinigere auto, zal in het Belastingplan 2009 een extra categorie worden geïntroduceerd. Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie Cramer. De bijtelling voor deze nieuwe categorie zal 20% bedragen en geldt voor auto's die niet op diesel rijden met een CO₂-uitstoot tussen de 111 en 140 gram per kilometer en voor auto's die wel op diesel rijden met een CO₂-uitstoot tussen de 96 en 116 gram per kilometer. Een verdere verfijning van de bijtelling raad ik af. Dit zal tot grotere administratieve lasten en uitvoeringskosten leiden. Bovendien zal ook het budgettaire beslag groter zijn naarmate het aantal categorieën met een verlaagd bijtellingspercentage toeneemt.

Omdat auto's de komende jaren, mede als gevolg van Europees bronbeleid, gemiddeld steeds zuiniger zullen worden, zullen de maximale CO₂-uitstootgrenzen voor de lagere bijtellingspercentages eens in de vier jaar moeten worden aangescherpt. Daardoor zal er een stimulans blijven

om auto's te kiezen die zuiniger zijn dan gemiddeld. Deze aanscherpingen zullen alleen gelden voor auto's die pas na de aanscherping op kenteken worden gesteld, zodat het voordeel behouden blijft voor bestaande auto's.

1.9. Geen specifieke milieubelasting voor brommers

Brommers worden in tegenstelling tot auto's en motoren niet belast met een specifieke belastingheffing, zoals de BPM en de MRB. De introductie van zo'n belasting is dan ook te verdedigen vanuit het doorberekenen van de maatschappelijke kosten. Echter, de absolute milieueffecten zullen klein zijn en de te verwachte belastingopbrengst laag. Daardoor zullen de uitvoeringskosten relatief erg hoog zijn. Om die reden zal ik geen belasting op brommers voorstellen. Er wordt nog door het kabinet bezien of er andere niet-fiscale maatregelen zijn te nemen om het brommerpark zuiniger en schoner te krijgen en bijvoorbeeld een toename van het aantal elektrische brommers te veroorzaken.

2. Brandstoffen

2.1. Uitstel accijnskorting hogere blends ethanol

Vanuit de markt voor biobrandstoffen is al een tijd lang gevraagd om een accijnskorting voor hogere blends ethanol om zodoende rekening te houden met de lagere energiewaarde van ethanol. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het werkprogramma Schoon en Zuinig waarin een onderzoek naar deze wens is aangekondigd. Er is de laatste maanden echter veel discussie ontstaan over de duurzaamheid van biobrandstoffen. Dit leidt tot de vraag of een accijnskorting niet alleen zou moeten gelden voor duurzame biobrandstoffen en zo ja, hoe aan een dergelijke voorwaarde voldaan kan worden. Over deze kwestie zal eerst meer duidelijkheid moeten komen, voordat ik het instrument van accijnskorting wil inzetten. Indien er tot de introductie van een accijnskorting wordt besloten, zal de korting niet gelden voor volumes biobrandstoffen die worden ingezet voor de verplichtingregeling om stapeling van overheidsinstrumenten te voorkomen. Voorts moet nog worden bezien of een accijnskorting uitvoerbaar en controleerbaar is.

2.2. Mogelijkheid positieve groene prikkels in plaats van fiscale bevoordeling milieuvriendelijke brandstoffen wordt bezien

Vanuit de vervuiler betaalt-gedachte is een fiscale bevoordeling van milieuvriendelijke brandstoffen niet te verdedigen. Om die reden is bijvoorbeeld in het Belastingplan 2008 al een aantal stappen gezet om de fiscale bevoordeling van rode diesel te beperken. Ik zal in overleg met de gebruikers van milieuvriendelijke brandstoffen bekijken of in plaats van een bevoordeling van het gebruik van de brandstof (extra) groene prikkels voor de getroffen sectoren kunnen worden gecreëerd. Hierdoor ontstaat er een tweesnijdend zwaard, een milieuvriendelijke stimulering wordt ingeruild tegen een die milieuvriendelijk handelen ondersteunt.

2.3. Gunstige fiscale behandeling waterstof

Aardgas als motorbrandstof heeft sinds 2007 een gunstige fiscale behandeling gekregen, vanwege zijn positieve bijdrage aan de luchtkwaliteit en de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Om dezelfde redenen overweeg ik een gunstige behandeling voor waterstof te introduceren. De precieze inhoud van deze behandeling zal nog worden uitgewerkt.

3. Verdere differentiatie vliegbelasting

Op grond van de motie Tang is geanalyseerd welke praktische mogelijkheden er zijn om de vliegbelasting te relateren aan de af te leggen afstand en het gebruikte vliegtuigtype. Uit die analyse concludeer ik het volgende.

- *Differentiatie naar afstand*
Het minst bezwaarlijk is de toevoeging van een tussenzone voor bestemmingen op de middellange afstand, bijvoorbeeld tussen 2000 en 5000 km, dan wel verlegging van de huidige zonegrens naar 3500 km. Bij beide opties zal de tariefdifferentiatie meer aansluiten bij de gemiddelde afstand naar bestemmingen in de verschillende tariefzones. Wel moet bedacht worden dat iedere verandering of toevoeging van afstandsgrenzen nieuwe situaties van doorsnijding van landen kan inhouden.
- *Differentiatie naar vliegtuigtype*
Er zijn drie milieukeukenmerken, waarop in theorie een differentiatie zou kunnen plaatsvinden, te weten CO₂, NO_x en geluid. Aan toepassing van de verschillende milieukeukenmerken zijn verschillende (praktische) bezwaren verbonden. Met betrekking tot CO₂ zijn geen objectieve gegevens voorhanden, zijn er internationaalrechtelijk bezwaren denkbaar en wordt er op Europees niveau gewerkt aan opname van de luchtvaart in het CO₂-emissiehandelssysteem (ETS). Voor NO_x en geluid geldt, in tegenstelling tot CO₂, niet het bezwaar dat geen objectieve gegevens beschikbaar zijn. Geluid is echter al medebepalend voor de hoogte van de geluidsheffing op Schiphol (de GIS-heffing) en voor de hoogte van de luchthavengelden.

In dit stadium acht ik het nog niet mogelijk om conclusies te trekken over de haalbaarheid van een differentiatie naar vliegtuigtype en de daarbij te hanteren milieukeukenmerken. Wanneer zou worden overgegaan tot een differentiatie naar milieukeukenmerken van het vliegtuig, zou deze differentiatie niet moeten worden toegepast op de intercontinentale bestemmingen, aangezien die bestemming veelal niet rechtstreeks worden aangevlogen waardoor er geen zicht bestaat op het na de overstap gebruikte vliegtuig. Met het oog op de beperking van de administratieve lasten is voorts uitgangspunt dat bij een eventuele differentiatie naar milieukeukenmerken zoveel mogelijk wordt aangesloten bij reeds in de administratie aanwezige gegevens.

Om meer inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van een differentiatie naar afstand en milieukeukenmerken is aan een onderzoeksbureau gevraagd een beperkt aantal varianten door te rekenen op de modelmatig te verwachten economische en milieueffecten. De resultaten van die doorrekening zal ik zo spoedig mogelijk aan uw Kamer doen toekomen.

4. Vereenvoudigde en meer robuuste verpakkingenbelasting

Vanaf de inwerkingtreding op 1 januari van dit jaar van de verpakkingenbelasting heeft er intensief overleg plaatsgehad met het bedrijfsleven over de praktische toepassing van deze nieuwe belasting. Gebleken is dat bedrijfsleven en Belastingdienst tegen een aantal knelpunten oplopen. Ik ben van plan de volgende knelpunten met terugwerkende kracht te adresseren, zodat de verpakkingenbelasting wordt vereenvoudigd. Daarbij zal de volgende aanpak worden gebruikt die ook in samenwerking met het bedrijfsleven tot stand is gekomen:

- de op continuïteit gerichte samenwerkingsvorm (franchises) wordt geschrapt uit de concerndefinitie;
- de definitie van importeur wordt aangepast om duidelijker tot uitdruk-

king te brengen dat degene voor wie de goederen bedoeld zijn de importeur is en niet degene die de goederen de grens over transporteert;

- er komt een teruggaaf voor indirecte export van verpakkingen, hiervoor geldt net zoals bij de belastingplicht een grens van 15 000 kg;
- het tarief voor verpakkingen van biokunststof wordt gezet op het tarief van papier.

Met uitzondering van de teruggaaf kunnen de bovengenoemde wijzigingen van de verpakkingenbelasting met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008 worden doorgevoerd. De teruggaaf zal terugwerken tot 1 april om te voorkomen dat er op grote schaal verpakkingenbelasting moet worden teruggegeven op verpakkingen die al in 2007, zonder betaling van verpakkingenbelasting, op de Nederlandse markt zijn gekomen. Om de wijze van administreren te verduidelijken, is er op 22 mei jl. een handreiking voor het bedrijfsleven gepubliceerd over hoe zij de administratie zouden kunnen inrichten. Deze handreiking heeft in de ogen van het bedrijfsleven tot verwarring geleid. Mede daarom heb ik met VNO/NCW afgesproken om samen te bezien welke verdere vereenvoudigingen mogelijk en nodig zijn om de administratieve lasten van deze nieuwe belasting te minimaliseren. Ik zal mij daar voor inzetten. Er wordt bekeken op welke wijze de administratie van de verpakkingenbelasting beter kan worden gekoppeld aan bestaande gegevens uit de bedrijfsadministratie. Ik verwacht in juli de resultaten van deze gezamenlijke exercitie, inclusief een verbetering van de uitvoering, aan uw Kamer te kunnen sturen. Hiervan uitgaande sta ik nu reeds toe dat belastingplichtigen die niet in staat zijn om voor 1 juli de eerste globale schattingsopgave over het jaar 2008 in te dienen dit uit kunnen stellen tot 1 oktober.

5. Onderzoek tariefstructuur afvalstoffenbelasting

In de uitvoering van de afvalstoffenbelasting zijn er problemen ontstaan rondom de toepassing van het lage tarief. Tevens zijn er klachten dat saneringsprojecten van stortplaatsen niet van de grond komen als gevolg van de afvalstoffenbelasting. Om die reden zal ik een onderzoek opstarten om te bekijken of de tariefstructuur van de afvalstoffenbelasting moet worden herzien.

6. Extra budget groene prikkels

De regelingen van de EIA, MIA¹, Vamil² en Groen Beleggen hebben zich bewezen als efficiënte maatregelen die de marktintroductie van milieuvriendelijke en energiezuinige technieken bevorderen en innovatie stimuleren. Om die reden heeft het kabinet als onderdeel van het werkprogramma Schoon en Zuinig besloten de budgetten voor de EIA en MIA te verruimen, oplopend van 9 miljoen in 2009 tot het structurele niveau van 35 miljoen in 2011. Wel heeft bij de EIA en de MIA regelmatig het probleem gespeeld dat deze voor het einde van het jaar moesten worden gesloten, vanwege het opraken van het budget. Om die reden wordt onderzocht of deze regelingen, inclusief de extra budgettaire ruimte, niet een andere budgetsystematiek moeten krijgen met het doel voortijdige sluiting van de regelingen in de toekomst te voorkomen. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek informeren. Tevens is er behoefte aan een onderzoek naar de samenhang tussen fiscale beleidsinstrumenten als de EIA en de MIA en andere beleidsinstrumenten die zich richten op milieu-, energie- en klimaatbeleid zoals ETS³ om te komen tot een consistent en doelmatig stelsel van milieuregelingen.

¹ MIA = Milieu-investeringsaftrek.

² Vamil = Vervroegde afschrijving milieu-investeringen.

³ ETS = het Europese systeem van emissiehandel voor CO₂.

7. Energiebelasting

De energiebelasting is een milieubelasting die heeft gezorgd voor positieve milieueffecten doordat zij breed aansluit bij allerlei vormen van energieverbruik. Via de energiebelasting kunnen energiebesparingen worden gestimuleerd en kan de CO₂-uitstoot in Nederland verder worden verlaagd. Bij veranderingen in de energiebelasting zijn echter ook een aantal andere overwegingen van belang:

- met het bedrijfsleven is in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig een Duurzaamheidsakkoord afgesloten. Met dit akkoord hebben de rijksoverheid en het bedrijfsleven zich via een gezamenlijke strategie verbonden aan een maximaal innovatieve bijdrage van Nederland aan het mondiale klimaatvraagstuk. Het akkoord zal worden uitgewerkt in akkoorden per deelsector met concrete afspraken over een verdere verbetering van de energie-efficiency en het terugdringen van de uitstoot van CO₂. De onderhandelingen over deze sectorakkoorden verlopen positief en het is mijn verwachting dat ze een goede bijdrage zullen leveren aan het behalen van de milieudoelen van dit kabinet.
- het kabinet zal in 2010 de voortgang van het programma Schoon en Zuinig evalueren evenals de samenwerking met het bedrijfsleven op basis van het Duurzaamheidsakkoord. Dan kan worden gezien of en zo ja hoe de mix en inzet van instrumenten moeten worden aangepast ter realisatie van de energie- en klimaatdoelstellingen.
- verhogingen van de energiebelasting hebben een negatief effect op de koopkracht van huishoudens en de internationale concurrentiepositie van bedrijven. Hoewel een goed vormgegeven volledige terugsluis van de extra belastingopbrengst deze effecten grotendeels kan wegnemen, is het mogelijk dat er, ondanks een volledige terugsluis, een verschuiving van de lasten binnen de groepen burgers en bedrijven plaatsvindt. Groepen die veel energie gebruiken zullen meer belasting betalen, groepen die weinig energie verbruiken minder. Dit zou kunnen leiden tot de afname van de investeringsruimte voor sectoren die belangrijk kunnen bijdragen aan realisatie van de energie- en klimaatdoelstellingen.
- Vanaf 2012 zal een verdergaand systeem van emissiehandel gaan gelden (ETS). Dit noopt tot een visie op langere termijn, mede in EU verband, over de samenloop van de energiebelasting en ETS.
- de energiebelasting maakt voor huishoudens en een groot deel van het bedrijfsleven al een relatief groot deel uit van de prijs van energie. Nederland kent in vergelijking met de andere Europese lidstaten al een hoge energiebelasting.
- de energieprijzen bevinden zich als gevolg van de hogere olieprijs op een hoog niveau. Deze hogere energieprijzen moeten in de koopkracht van huishoudens en de concurrentiepositie van bedrijven worden opgevangen bij een op dit moment naar verwachting minder gunstige economische ontwikkeling.

Jaarlijks vindt in het begrotingsproces in augustus besluitvorming plaats over de veranderingen van verscheidene belastingen, waaronder de energiebelasting, en premies. Bij beslissingen over de energiebelasting zijn bovenstaande overwegingen alsmede de effecten op de koopkracht voor huishoudens en de concurrentiepositie van bedrijven van belang. Afwegingen terzake zullen in overleg met het bedrijfsleven plaatsvinden zoals in het Duurzaamheidsakkoord overeengekomen. Gelet op het belang van een integrale afweging van bovenstaande aspecten acht het kabinet het op dit moment niet opportuun maatregelen inzake de energiebelasting voor te stellen.

8. Internationale dimensie: verlaagde BTW-tarieven/Europese regelgeving

Vergroening heeft ook een duidelijke internationale dimensie. Een voorbeeld hiervan is het inzetten van het BTW-instrument. Het lage BTW-tarief kan worden gebruikt om de aankoop van milieuvriendelijke goederen en diensten te stimuleren. Het kabinet is hier voorstander van. Via toepassing van het lage BTW-tarief wordt aan de consument een stimulans gegeven tot milieuvriendelijk handelen. Op dit moment biedt de Europese BTW-regelgeving echter geen ruimte voor dergelijke initiatieven. Nederland wil graag dat er ruimte komt voor toepassing van het lage BTW-tarief op milieuvriendelijke goederen en diensten. Om die reden zal ik daarvoor in Brussel pleiten. Voorwaarde is wel dat dit past binnen de toegelaten marges van concurrentievervalsing van de interne markt.

Voor milieubelastingen bestaat er soms al Europese regelgeving, zoals voor de energiebelasting en de brandstofaccijns. In de komende jaren zal in Europa een discussie worden gevoerd of deze regelgeving moet worden aangepast als gevolg van het aangescherpte ETS-instrument. Andere belastingen, zoals de vliegbelasting en de verpakkingenbelasting, hebben een internationale uitstraling en grensoverschrijdende effecten zonder Europese regelgeving. Bij deze laatste belastingen heeft Nederland erbij te winnen als andere landen het voorbeeld van Nederland volgen en vergelijkbare belastingen invoeren. Dit geldt als eerste voor onze buurlanden. Naarmate meer landen dit voorbeeld volgen, zal er ook een behoefte ontstaan om hierover in de EU coördinerende gesprekken te houden. Ik ben van plan om mij daar de komende tijd voor in te zetten.

Afsluiting

Met deze brief heb ik uw Kamer geschetst wat volgens mij de conclusies zijn van de verkenning rondom een verdere fiscale vergroening. Ik kijk uit naar een discussie over hoe uw Kamer tegen de fiscale vergroening aankijkt. Vervolgens zal ik mijn gedachten verder uitwerken en concretiseren. De eerste resultaten daarvan zullen hun neerslag vinden in het Belastingplan 2009.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

Inleiding

Deze bijlage bevat waar nodig een onderbouwing van de conclusies van de verkenning voor een verdere fiscale vergroening die ik heb uiteengezet in mijn brief. In de bijlage wordt dezelfde indeling als in de brief gebruikt. Voor de onderbouwing is onder andere gebruik gemaakt van een onderzoek dat is verricht door CE. De resultaten van dit onderzoek heb ik bij mijn brief gevoegd.¹

1. Mobiliteit

1.1. BPM naar absolute CO₂-uitstoot

De belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) is verschuldigd bij de aankoop van een nieuwe personenauto, een nieuwe motor en – indien gekocht door een particulier – een nieuwe bestelauto. De grondslag van de BPM bestaat uit de catalogusprijs van het desbetreffende motorrijtuig. Momenteel bedraagt het tarief voor personenauto's 42,3% van de catalogusprijs verminderd met € 1 442 voor een benzineauto en vermeerderd met € 307 voor een dieselauto. Daarnaast kent de BPM enkele differentiaties op milieukeurmerken zoals de bonusmalusregeling gebaseerd op het relatieve energielabel van een personenauto, een CO₂-toeslag voor zeer onzuinige auto's die afhankelijk is van de absolute CO₂-uitstoot en een fijnstofdifferentiatie voor dieselpersonenauto's. Met de BPM is een belastingopbrengst van circa € 3,6 miljard gemoeid waarvan per saldo € 50 mln betrekking heeft op de bonusmalusregeling en € 175 mln op de CO₂-toeslag. Het budgettair beslag van de fijnstofdifferentiatie bedraagt € 90 mln in 2009 en neemt daarna geleidelijk af tot nihil vanaf 2011.

Nieuwe personenauto's moeten op grond van Europese regelgeving² in de showroom zijn voorzien van energielabels die het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot vermelden. Nederland heeft net als sommige andere lidstaten aanvullend een vergelijkingsmethode ingevoerd. Het Nederlandse energielabel voor personenauto's bevat gegevens over het merk en model alsmede de absolute CO₂-uitstoot per kilometer, het brandstoftype en het brandstofverbruik van de auto en het jaar van toepassing. Op basis van de absolute CO₂-uitstoot, het jaar van toepassing en de grootte van de auto wordt het energielabel bepaald. Dit is voor 75% gebaseerd op een relatieve vergelijking met auto's van een vergelijkbare grootte (relatieve CO₂-uitstoot) en voor 25% op een absolute vergelijking van auto's (absolute CO₂-uitstoot). De reden voor deze hoofdzakelijk «relatieve» aanpak is dat daarmee de hele markt (alle soorten auto's) wordt bestreken en dat het een keuzemogelijkheid biedt binnen elke grootteklasse.

Bij de behandeling van het Belastingplan 2008 is het kabinet in de motie Cramer c.s.³ gevraagd om voorstellen te ontwikkelen voor een verdere differentiatie van de BPM op basis van absolute uitstoot van CO₂. Ik interpreteer de motie aldus dat wordt gevraagd om een BPM gebaseerd op CO₂ ter vervanging van de huidige BPM op basis van catalogusprijzen en de bonusmalusregeling gebaseerd op energielabels. Mijn gedachten gaan uit naar een BPM met als grondslag de absolute CO₂-uitstoot van een auto waarbij de zuinigste auto's in het geheel niet in de BPM worden betrokken. Daarnaast kunnen andere milieucomponenten een rol spelen, zoals de huidige fijnstofdifferentiatie en in een volgende stap ook stikstofdioxide (NO_x). Met dit laatste zal ook een positieve bijdrage worden geleverd aan de verbetering van de luchtkwaliteit. Dieselpersonenauto's met de NO_x-katalysator komen binnenkort op de markt. Deze euro-6 dieselauto's – verplicht per 2015 – zijn waar het gaat om luchtverontreiniging en luchtkwaliteit grosso modo vergelijkbaar met huidige benzineauto's. Tot de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Etiketteringrichtlijn, richtlijn 1999/94/EG.

³ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 205 en 31 206, nr. 44.

afschaffing van de BPM zal deze in zijn geheel berusten op een CO₂-grondslag.

Het is op zich mogelijk om deze omslag in 2010 te bereiken door de BPM-grondslag in één klap geheel om te zetten naar CO₂. De catalogusprijs vervalt dan meteen als grondslag. Omzetting van de grondslag in één keer zal echter tot forse wijzigingen in BPM-druk bij verschillende auto's leiden. Bij een licht progressieve tarieflijen is het beeld van de gevolgen van de overstap naar een heffing op basis van CO₂ voor kleine en middelgrote auto's (tot € 50 000) gemengd: veel auto's worden tot 30% duurder, andere auto's daarentegen worden tot 30% goedkoper. Auto's vanaf € 90 000 worden goedkoper terwijl het toch kan gaan om auto's met een hoge absolute CO₂-uitstoot. Om te voorkomen dat het duurdere auto-segment onvoldoende geprikkeld zou worden tot aanschaf van een zuiniger auto verdient het de voorkeur de progressieve tarieflijen voor met name het duurdere segment stevig in te zetten. Daarnaast is één van de belangrijke overwegingen bij de keuze voor een sterk progressieve variant dat dit een sterke prikkel biedt om binnen een gewichtsklasse de zuinigste auto te kiezen. Onderzoeksbureau CE heeft op ons verzoek een aanvullende berekening gemaakt van een sterk progressieve variant (zie voetnoot 13). Deze leidt tot betere milieueffecten (zie tabel 1) en ook tot meer evenwichtige prijseffecten.

Los van de overstap naar een op CO₂ gebaseerde BPM zal de afbouw van een deel van de BPM naar de MRB in de komende jaren de prijs van auto's eveneens beïnvloeden. De ombouw van de grondslag van de BPM van catalogusprijs naar CO₂ heeft naar mijn mening ook zin bij de voorgenomen afschaffing van de BPM in het kader van de introductie van Anders Betalen voor Mobiliteit omdat in de jaren dat de BPM nog bestaat, deze het beste gebaseerd kan zijn op CO₂ om zodoende het maximale milieueffect te behalen. Zoals eerder aangegeven zal de Kamer apart worden geïnformeerd over de fiscale aspecten van Anders Betalen voor Mobiliteit, waarbij ook de verdere mate van afbouw van de BPM wordt behandeld.

Gelet op de hiervoor aangeduide omvang van de effecten wordt een gefaseerde omslag naar een CO₂-heffing overwogen. Een gefaseerde aanpak biedt fabrikanten, importeurs en leasebranche gelegenheid om te anticiperen op de komende CO₂-heffing. Bij deze aanpak zullen de effecten voor de automarkt, zowel voor nieuwe auto's als voor de tweedehandsauto-markt, alsmede voor de leasebranche minder groot zijn en zullen er minder schokeffecten optreden. In de komende jaren wordt in mijn visie stapsgewijs het element van de catalogusprijs verkleind en het CO₂-element vergroot. Daarbij zal het totale beslag van de BPM dalen in verband met de schuif van een deel van de BPM naar de MRB in aanloop naar de kilometerprijs. Deze stappen worden derhalve tegelijkertijd gezet, waarbij de omslag naar een op CO₂ gebaseerde BPM de negatieve milieueffecten van de schuif van de BPM naar de MRB kan beperken. Over de precieze fasering van de omslag zal overleg worden gevoerd met de mobiliteitssector. De heffing zal zodanig worden vormgegeven dat deze niet van toepassing is op de categorie zuinigste auto's. Op dit moment worden verschillende varianten hiervoor in kaart gebracht.

Voor 2009 wordt als eerste stap de huidige bonusmalusregeling in de BPM naar relatief energielabel vervangen door een nieuwe grondslag in de BPM, naast de catalogusprijs, gebaseerd op de absolute CO₂-uitstoot in gram per kilometer. Eventueel zou dit kunnen worden gecombineerd met beperkte bonussen gekoppeld aan een A-, B- of C-label. Dit zou een extra stimulans betekenen voor de keuze van zuinige auto's binnen dezelfde grootteklasse. Om een betekenisvolle eerste stap te zetten, wordt tegelijkertijd ook een substantieel deel van het catalogusprijsdeel in de BPM

omgezet in een CO₂-heffing. De zuinigste auto's zullen in het geheel niet meer in de BPM worden betrokken maar voortaan zijn vrijgesteld.

Onderzoeksbureau CE heeft enkele varianten beoordeeld op hun milieueffecten. De resultaten daarvan geven een eerste indicatie van het effect van de voorgestelde CO₂-heffing. De huidige bonusmalusregeling in de BPM levert een CO₂-reductie op van 0,13 Mton respectievelijk 0,3–0,45 Mton in 2010 en 2020. CE schat de milieueffecten van een differentiatie naar absolute CO₂-uitstoot bij een budgettair neutrale omzetting even hoog in als die van de huidige bonusmalusregeling¹. Volgens CE zijn de milieueffecten van een variant waarin budgettair neutraal volledig wordt overgestapt op een licht progressieve CO₂-heffing positief² ten opzichte van de huidige bonusmalusregeling, namelijk minimaal 0,02 Mton in 2010 en 0,16 Mton in 2020 extra. De milieueffecten van een variant waarin budgettair neutraal volledig op een progressieve³ CO₂-heffing wordt overgestapt, komen volgens CE uit op minimaal 0,04 Mton in 2010 en 0,2 Mton in 2020 extra ten opzichte van de huidige bonusmalusregeling. In werkelijkheid ligt de reductie bij volledige overstap op een CO₂-heffing volgens CE waarschijnlijk hoger, doordat geen rekening is gehouden met het feit dat dit BPM systeem een sterke prikkel biedt om binnen een gewichtsklasse de zuinigste auto te kiezen, dit is in onderstaande tabel met een PM aangeduid. De milieueffecten van de verschillende varianten zijn tegen elkaar afgezet in tabel 1.

Tabel 1: Milieueffecten BPM-varianten in megaton CO₂

Variant	2010	2020
Bonusmalus relatief label	0,13	0,30–0,45
Differentiatie absolute CO ₂ -uitstoot	0,12	0,35–0,46
BPM volledig gebaseerd op CO ₂ licht progressief	0,15	0,51–0,62 + PM
BPM volledig gebaseerd op CO ₂ progressief	0,17	0,50–0,65 + PM

¹ Daarbij is uitgegaan van een variant met een bonus van € 25 per gram/km CO₂ onder 165 g/km CO₂-uitstoot voor een benzineauto respectievelijk 136 gr/km CO₂ voor een dieselauto en een malus van € 25 per g/km voorzover de CO₂-uitstoot meer bedraagt dan 165 g/km respectievelijk 136 g/km (benzine/diesel). De CO₂-toeslag voor zeer energieonzuinige personenauto's blijft intact.

² Aanvullende berekening voor ministerie van Financiën: Tarief van € 100 per gram/km CO₂ vanaf een uitstoot van 110 g/km (benzine) of 95 gr/km (diesel) met een basis-BPM voor diesel van € 4 000 om het omslagpunt benzine-diesel gelijk te houden. De CO₂-toeslag voor zeer onzuinige auto's en fijnstofdifferentiatie blijven gehandhaafd.

³ Tarief van € 65 per gram/km CO₂ vanaf een uitstoot van 110 g/km (benzine), € 250 tussen 180–320 g/km en € 600 > 320 g/km, voor diesel liggen deze grenzen ca 20% lager. Er geldt een basis-BPM voor diesel van € 4100 om het omslagpunt benzine-diesel gelijk te houden. De fijnstofdifferentiatie blijft gehandhaafd.

⁴ Ter compensatie van de lagere accijns zijn de BPM en de MRB op dieselauto's nu hoger dan de BPM en MRB op benzineauto's. Indien de BPM op diesel meer dan de BPM op benzine afneemt, zal het aandeel diesel in de nieuwverkoop toenemen. Omdat nieuwe dieselauto's tot 2015 vuiler blijven dan nieuwe benzineauto's is een toename van het diesel-aandeel in de nieuwverkoop de eerste jaren nadelig voor de luchtkwaliteit. Dieselauto's stoten weliswaar circa 20% minder CO₂ per kilometer uit dan benzineauto's maar kennen lagere variabele kosten waardoor meer kilometers worden gemaakt.

Een BPM op basis van CO₂-uitstoot is een minder stabiele inkomstenbron voor de overheid dan een BPM gebaseerd op catalogusprijs. De CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's zal de komende jaren namelijk dalen onder invloed van technologische ontwikkelingen terwijl catalogusprijzen over het algemeen stijgen. Daarbij is van belang dat de Europese Commissie het voorstel heeft gedaan dat nieuwe personenauto's in 2012 gemiddeld 130 g/km mogen uitstoten. Indien dit doel wordt gerealiseerd, zal de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's de komende jaren aanzienlijk afnemen. Als gevolg hiervan zal ook de opbrengst van de BPM van jaar tot jaar dalen. Zowel om dit budgettaire effect te compenseren als om de prikkel tot aanschaf van een zuinigere auto te behouden, zal in het nieuwe systeem een bijstellingsmechanisme moeten worden ontwikkeld (vergelijkbaar met de jaarlijkse actualisatie van de normering voor het energielabel en vergelijkbaar met inflatiecorrectie). Dit punt kan ook worden betrokken in de schuif naar de MRB. Overigens blijft het omslagpunt benzine-diesel van belang voor de milieu- en de budgettaire effecten⁴. Veranderende milieuprestaties en technologische ontwikkelingen vragen overigens de komende jaren om een herbezinning op de fiscale verhoudingen tussen benzine en diesel.

Om op een volledig op CO₂ gebaseerde BPM uit te komen, wordt stapsgewijs het element van de catalogusprijs verkleind en het CO₂-element vergroot. Tegelijkertijd wordt het catalogusprijsdeel in de BPM verlaagd in verband met de schuif naar de MRB. Het uiteindelijke resultaat is een BPM op CO₂ voor in ieder geval nieuwe personenauto's. Deze zou kunnen worden uitgebreid tot bestelauto's voor particulieren op het moment dat voor deze categorie goede CO₂-gegevens beschikbaar zijn. Voor motoren

bestaan er (vooral nog) geen goede CO₂-gegevens. Ook voor de import van gebruikte personenauto's waarvan de eerste ingebruikneming plaatsvond vóór een volledig op CO₂ gebaseerde BPM dient de grondslag catalogusprijs gehandhaafd te blijven uit het oogpunt van eenzelfde BPM-druk als op een reeds in Nederland aanwezige auto. Gevolg is dat de grondslag catalogusprijs vooral nog gehandhaafd blijft voor bestelauto's voor particulieren, voor motoren en op de import van gebruikte personenauto's.

De omslag naar een CO₂-heffing vergt inspanningen door de autobranche, de RDW en de Belastingdienst. Zo zal de RDW voor meer auto's dan nu het geval is de CO₂-uitstootwaarden goed en adequaat moeten aanleveren aan de Belastingdienst. Op dit moment is het aantal individueel toegelaten nieuwe personenauto's (zogenoemde parallelimport) waarvoor bij de RDW geen CO₂-uitstootgegevens bekend zijn nog substantieel. Invoering van een grondslag in de BPM gebaseerd op absolute CO₂-uitstoot kan goed samengaan met het huidige relatieve energielabel voor personenauto's. Het energielabel geeft namelijk niet alleen de relatieve zuinigheid van een auto aan, maar ook de absolute CO₂-uitstoot. Het energielabel dient er primair toe om kopers te informeren over de (on)zuinigheid van een auto in een bepaalde grootteklasse. Het energielabel wordt op dit moment geëvalueerd.

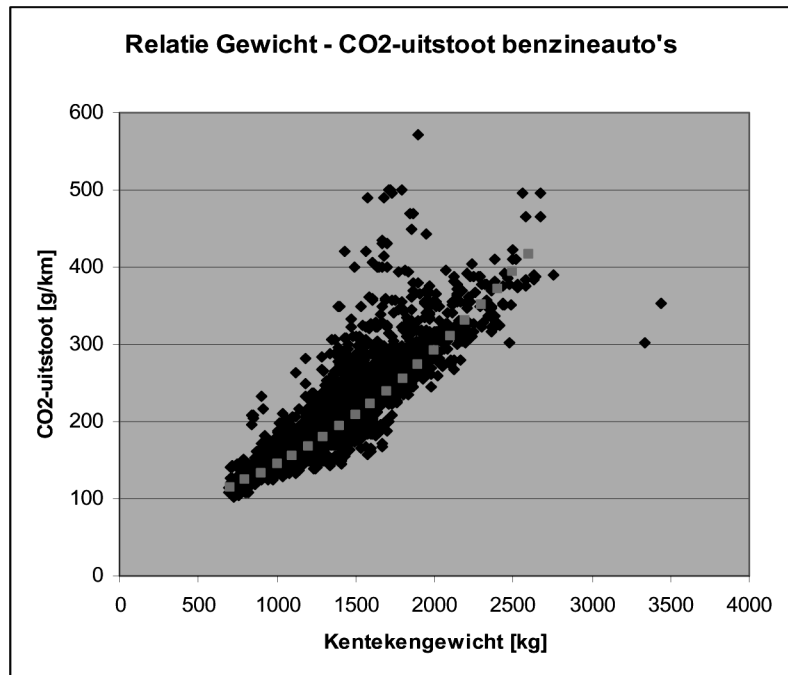
Conclusie

Ik heb het voornemen de BPM totdat deze wordt afgeschaft, te baseren op grondslag van de absolute CO₂-uitstoot. De grondslag catalogusprijs in de BPM wordt daartoe fasegewijs vervangen door CO₂. De zuinigste auto's zullen al vanaf 2009 worden vrijgesteld van een BPM op CO₂. In de komende jaren zal, naast CO₂ en fijn stof, ook NO_x een rol spelen in de tariefstelling. Bij de bepaling van het precieze tijdpad voor de ombouw zal rekening worden gehouden met de voorbereidingstijd die onder andere de sector nodig heeft. Over de precieze fasering zal overleg plaatsvinden met de sector.

1.2. MRB naar absolute CO₂-uitstoot

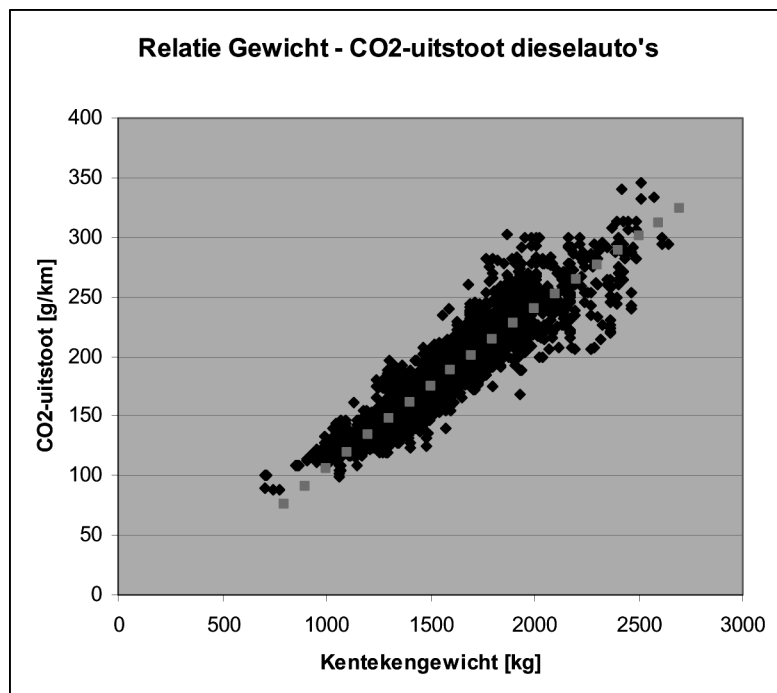
Gekeken is naar de mogelijkheid om de huidige MRB-grondslag «gewicht» budgetneutraal te vervangen door de grondslag «CO₂-uitstoot». Hiermee ontstaat een directe relatie tussen het belastingbedrag en de CO₂-uitstoot van een auto. Voor auto's die zuinig zijn voor hun gewicht neemt de MRB af en voor auto's die onzuinig zijn voor hun gewicht neemt de MRB toe. Bedacht moet worden dat het gewicht van een auto op macroniveau al vrij goed correleert met de CO₂-uitstoot. Hierdoor zullen de wijzigingen in het belastingbedrag als gevolg van de grondslagwijziging in veel gevallen beperkt zijn. De figuren 1 en 2 geven een beeld van de correlatie tussen het gewicht en de CO₂-uitstoot bij personenauto's.

Figuur 1: relatie gewicht/CO₂-uitstoot benzineauto's¹



¹ Toelichting: Elke stip is een uitvoering van een autotype. Bij dieselauto's correleert het gewicht behoorlijk goed met de CO₂-uitstoot. Bij benzineauto's zijn iets meer uitschieters te zien. Dit zijn met name de sportieve auto's met een laag gewicht maar wel een grote motor. Het aandeel in de verkopen (en dus in de totale CO₂-uitstoot van het verkeer) van dit type auto's is in verhouding naar verwachting echter beperkt.

Figuur 2: relatie gewicht/CO₂-uitstoot dieselauto's



CE heeft gekeken naar de milieueffecten van een omzetting van de MRB grondslag van gewicht naar CO₂-uitstoot voor alle personenauto's met een datum van eerste toelating van na 1 februari 2009. CE concludeert dat een budgetneutrale omzetting van de grondslag maar tot beperkte veranderingen van de belastingbedragen leidt. Om die reden zijn er slechts geringe gedragseffecten te verwachten. De wijziging van de MRB-grondslag zal er niet of slechts zeer beperkt toe leiden dat mensen bij aankoop kiezen voor een zuinigere auto. Het milieueffect van de maatregel is daardoor zeer gering. De MRB is een veel minder geschikt instrument om bij de aankoop van een voertuig te sturen dan de BPM.

Het omzetten van de MRB-grondslag voor (een deel van de) personenauto's zou een flinke aanpassing van de automatisering van de Belastingdienst betekenen. Daarbij moet bedacht worden dat de MRB voor personenauto's nog maar een beperkte bestaansduur kent als deze wordt afgeschaft bij de introductie van de kilometerbeprijzing voor personenauto's. De grondslagwijziging zou bovendien niet voor het hele wagenpark kunnen worden doorgevoerd omdat niet van alle auto's uit het al bestaande park de CO₂-gegevens in het kentekenregister bekend zijn. Van auto's van voor 2001 zijn de CO₂-uitstootgegevens niet in het kentekenregister opgenomen. Voor deze groep auto's zou de MRB nog steeds moeten worden geheven op basis van het gewicht van de auto. Ook van een deel van de auto's van na 2001 zijn de CO₂-uitstootgegevens niet bekend. Dit betreft een deel van de auto's die niet via de reguliere importeurs zijn geïmporteerd maar individueel zijn toegelaten (ook wel parallelimport). Voor deze groep auto's zou het blijven hanteren van gewicht echter tot verstoringen van de markt en tot juridische ongelijkheid leiden. Derhalve zou bij deze groep de uitstoot moeten worden benaderd wat de uitvoering gecompliceerder maakt. Er zal immers veel discussie ontstaan over deze benaderingswijze.

Zoals eerder aangegeven heeft de Europese Commissie onlangs een voorstel gepubliceerd om door middel van normstelling de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's in het jaar 2012 tot 130 g/km terug te brengen. Als deze Europese regelgeving daadwerkelijk wordt ingevoerd, betekent dit dat nieuwe personenauto's de komende jaren ongeveer 30 g/km zuiniger moeten worden. Dit zou in het geval dat CO₂ de grondslag van de MRB gaat vormen, gevolgen hebben voor de opbrengst van de MRB. Maar ook nu al is de tendens dat auto's steeds zuiniger worden. Om te voorkomen dat een budgettair gat ontstaat zou een (automatische) periodieke aanscherping van de grenzen of verhoging van de tarieven noodzakelijk zijn. Hetgeen bij een tijdvakbelasting als de MRB (die geldt voor alle auto's) minder voor de hand ligt dan bij een aanschafbelasting.

Conclusie

De omzetting van de MRB-grondslag van gewicht naar CO₂ is een ingrijpende wijziging die veel vraagt van de Belastingdienst terwijl de MRB nog slechts een beperkte bestaansduur heeft. De grondslagwijziging leidt daarnaast slechts tot beperkte wijzigingen in het belastingbedrag waardoor de reductie van de CO₂-uitstoot naar verwachting zeer beperkt zal zijn. De CO₂-grondslag kan bovendien slechts voor een deel van het wagenpark worden doorgevoerd waarmee een duale grondslag ontstaat (oude auto's gewicht, nieuwe auto's CO₂). Verder zal een MRB op basis van CO₂-uitstoot vaker leiden tot discussie over de omvang van de grondslag (ontbrekende gegevens deel parallelimport) en bovendien minder robuust zijn dan de huidige grondslag. Dit laatste doordat auto's gemiddeld steeds zuiniger worden. Dit alles overziend ligt het niet voor de hand om de grondslag van de MRB te wijzigen van gewicht naar CO₂-uitstoot.

1.3. Beperken fijnstofuitstoot nieuwe bestelauto's

De fijnstofuitstoot van dieselbestelauto's is aanzienlijk. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste is de uitstoot van fijn stof per km hoger voor een bestelauto zonder affabriekroetfilter dan voor een personenauto zonder affabriekroetfilter. Een bestelauto uit bouwjaar 2005 heeft een gemiddelde fijnstofuitstoot van 67 mg/km in de bebouwde kom, 35 mg/km op de buitenwegen en 73 mg/km op de snelweg. Een dieselpersonenauto uit bouwjaar 2005 daarentegen heeft een gemiddelde fijnstofuitstoot van 50, 24 resp 50 mg/km, voor een benzinepersonenauto is dit nog lager. Ten tweede maken bestelauto's gemiddeld meer kilometers per jaar dan personenauto's. In 2007 bedraagt het gemiddeld aantal gereden kilometers per bestelauto 24 000 per jaar terwijl dit voor een personenauto gemiddeld 14 000 kilometer per jaar is (CBS gemiddeld jaarkilometrage personenauto's in 2006). De bijdrage van bestelauto's aan de uitstoot van fijn stof in de bebouwde kom is significant, namelijk 1,2 mln kg, bij een totaaluitstoot van het wegverkeer in de bebouwde kom van 2,8 mln kg in 2005 (CBS Emissiefactoren wegverkeer per bouwjaar en brandstofsoort 2005).

Op grond van de Euro 5 norm¹ moeten nieuwe typen personenauto's vanaf 1 september 2009 voldoen aan de fijnstofnorm van ten hoogste 5 mg/km, vanaf 1 januari 2011 geldt deze norm voor alle nieuwe personenauto's. De Euro 5 norm geldt ook voor bestelauto's. Voor kleinere typen bestelauto's (N1 – Klasse I: maximaal 1305 kg) gaat de Euro 5 norm op hetzelfde moment in als voor personenauto's. Voor de overige bestelauto's (N1-klasse II en III) gaat de Euro 5 norm in op 1 september 2010 voor nieuwe typen respectievelijk 1 januari 2012 voor alle typen. Voor bestelauto's gelden derhalve in principe² dezelfde emissienormen als voor personenauto's met dien verstande dat deze normen voor zwaardere bestelauto's een jaar later ingaan.

Anders dan bij personenauto's wordt op dit moment slechts ongeveer 12% van de bestelauto's met een affabriek roetfilter uitgerust en dat terwijl voor nieuwe dieselbestelauto's met een affabriekroetfilter een subsidie geldt van € 400 per voertuig (budget 2008 € 13 mln). Steeds meer fabrikanten zullen hun bestelauto's uitrusten met een affabriek roetfilter, om al voor ingang van de Euro 5-norm te voldoen aan de eisen ervan. Het tempo ligt echter vooralsnog laag. Die ontwikkeling naar een lagere uitstoot van fijn stof kan worden versneld door de invoering van een fijnstofdifferentiatie voor alle bestelauto's net als de sinds 1 april geldende fijnstofdifferentiatie voor personenauto's. Logischerwijze zal de fijnstofdifferentiatie niet vallen onder de BPM-vrijstelling anders zou er geen effect zijn.

CE heeft berekend dat de milieueffecten van een fijnstofdifferentiatie³ voor bestelauto's ingaande per 1 april 2009 uitkomen op 0,1 kton in 2010 en 0,02 kton fijn stof in 2020. Het milieueffect is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van affabriekroetfilters, CE veronderstelt dat de 12% in 2009 al kan stijgen tot 60%. Het MNP berekende vorig jaar de effecten van de fijnstofdifferentiatie voor dieselpersonenauto's op 0,06 tot 0,08 kton fijnstof in 2010 en 0,02 kton in 2020.

Afhankelijk van het voertuiggewicht is de fijnstofnorm van huidige Euro 4 bestelauto's 25, 40 of 60 mg/km. Uitgaande van een fijnstofdifferentiatie van € 100 per mg/km vanaf een uitstoot van nihil per 1 januari 2009 zou een BPM verschuldigd zijn van circa € 2 500 voor lichte bestelauto's met een fijnstofuitstoot van 25 mg/km tot maximaal € 6 000 euro voor zware bestelauto's met een fijnstofuitstoot van 60 mg/km. Ook indien er een affabriekroetfilter is geïnstalleerd, wordt er BPM betaald afhankelijk van

¹ Verordening 715/2007 van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6). Deze verordening geldt voor voertuigen van de categorieën M1, M2, N1 en N2 met een referentiemassa van maximaal 2610 kg.

² Een fabrikant kan ervoor kiezen om een bestelauto te laten goedkeuren volgens het vrachtwagenregime (Richtlijn 2005/55/EG, emissies zware bedrijfsauto's). De meetmethode van de beide regimes verschilt totaal. Bij het personenautoregime wordt gemeten in mg/km en is er een duidelijk verschil in uitstoot tussen Euro 4 (25–60 mg/km) en Euro 5 (5 mg/km). Onder het vrachtwagenregime wordt echter gemeten in g/kWh en zijn de fijnstofemissies onder Euro 4 en Euro 5 gelijk (0,02 g/kWh). Voor bestelauto's die vallen onder het vrachtwagenregime is er op dit moment geen mogelijkheid om verder dan de bestaande emissienormen te stimuleren. De EU staat dit niet toe.

³ Hierbij is CE uitgegaan van een variant met een tarief van 100 euro per mg uitstoot van fijn stof vanaf een fijnstofuitstoot van 5 mg/km. CE schat in dat het aandeel bestelauto's met affabriekroetfilter in de nieuw verkopen tussen 2009 en 2011 achtereenvolgens gelijk is aan 60%, 80% en 100%.

de resterende fijnstofuitstoot. Invoering van een eventuele fijnstofdifferentiatie zou een opbrengst kunnen opleveren in 2009 van 100 tot 200 mln euro, afhankelijk van het aantal aangeschafte bestelauto's en hun fijnstofuitstoot. Deze opbrengst daalt stapsgewijs tot nihil in 2012. Bij een eventuele introductie van een fijnstofdifferentiatie zal moeten worden bezien of de eerdergenoemde subsidieregeling voor bestelauto's met een affabriekroetfilter wordt gecontinueerd.

Voor de uitvoering van een fijnstofdifferentiatie is het noodzakelijk dat de precieze uitstoot van fijn stof van een nieuwe bestelauto bij de koper bekend is. De RDW zal zijn administratie moeten aanpassen teneinde deze gegevens aan de Belastingdienst te kunnen leveren. Ook nemen de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en de administratieve lasten van ondernemers toe als gevolg van de splitsing in de BPM tussen de BPM-vrijstelling en de BPM-fijnstofdifferentiatie.

Ook gelet op de bezwaren die aan invoering van een fijnstofdifferentiatie voor nieuwe bestelauto's zijn verbonden, wil ik eerst de mobiliteitssector via afspraken met de overheid de mogelijkheid geven om op eigen initiatief hier een duidelijke verbeteringsslag te maken. Mocht dit niet lukken dan overweeg ik alsnog een fijnstofdifferentiatie voor nieuwe bestelauto's.

Conclusie

Net als personenauto's gaan bestelauto's in de regel onder de Euro 5-norm vallen, zij het zwaardere bestelauto's een jaar later. De verkoop van bestelauto's met affabriekroetfilter – thans 12% – loopt echter nog fors achter bij personenauto's. Hier valt veel milieuwinst te behalen. Met de autobranche wordt thans overlegd over de mogelijkheden van een convenant met de sector om het aandeel affabriek roetfilters bij nieuwe bestelauto's volgens een vastgelegd tijdpad te laten toenemen. Mocht dit niet tot voldoende resultaten leiden, dan wordt de invoering van een wettelijke fijnstofdifferentiatie voor bestelauto's overwogen.

1.4. MRB differentiatie naar euroklasse voor dieselpersonen- en bestelauto's

Dieselpersonen- en bestelauto's zijn de afgelopen jaren steeds schoner geworden (mede) als gevolg van de aanscherping van Europese regelgeving op het gebied van de luchtvervuilende uitstoot (zie dieselpersonenauto's tabel 2). Voor het wat oudere deel van het dieselwagenpark geldt echter dat de emissies substantieel hoger zijn dan van nieuwe dieselauto's, met name voor fijn stof en stikstofoxiden die de meeste gezondheidsschade opleveren. Tevens zijn er indicaties dat oudere auto's relatief veel in de stad rijden. Bovenstaande factoren zorgen ervoor dat de oudere dieselauto's relatief veel bijdragen aan de binnenstedelijke luchtkwaliteitsknelpunten en de aantasting van de gezondheid van burgers. Onder druk van Europese luchtkwaliteitsnormen dienen hier versneld oplossingen voor te worden gezocht.

Tabel 2: ontwikkeling criteria euroklassen dieselpersonenauto's

Norm	Euro 1	Euro 2	Euro 3	Euro 4	Euro 5	Euro 6
Datum invoering	1-1-1992/ 1-1-1993	1-1-1996/ 1-1-1997	1-1-2000/ 1-1-2001	1-1-2005/ 1-1-2006	1-9-2009/ 1-1-2011	1-9-2014/1- 9-2015
Fijn stof	0,14	0,10/0,08	0,05	0,025	0,005	0,005
NO _x	–	–	0,50	0,25	0,180	0,080
HC + NO _x	0,97	0,9/0,7	0,56	0,30	0,230	0,170

Door de houderschapsbelasting (MRB) op viezere dieselauto's te verhogen, zouden bezitters van deze auto's kunnen worden geprikkeld om deze sneller van de hand te doen. Daarnaast wordt uiting gegeven aan het principe de vervuiler betaalt.

CE heeft gekeken naar de milieueffecten van een verhoging van het rijksdeel MRB met een vast percentage van 40% voor dieselpersonenauto's in de categorie Euro-2 en lager (grofweg diesels van voor 2001). Wanneer de provinciale opcenten niet meelopen¹ met deze verhoging zal de totale MRB inclusief opcenten voor deze categorie auto's zo'n 30% stijgen. Een verhoging van de MRB op viezere dieselpersonenauto's kan op macroniveau budgetneutraal worden vormgegeven door de 5% verschuiving van BPM naar MRB die tot 2012 jaarlijks zal plaatsvinden in aanloop naar de kilometerbeprijzing, sterker te laten neerslaan bij de viezere dieselauto's.

Uit de analyse van CE blijkt dat de verschuiving naar schone auto's als gevolg van deze maatregel zeer beperkt is. Het aantal dieselpersonenauto's met Euroklasse-2 of lager neemt af met 0,1%, terwijl het aantal benzine- en nieuwe dieselauto's minimaal stijgt. Dit betekent dat ook de milieueffecten van de differentiatie van de MRB naar Euroklasse volgens CE zeer beperkt zijn. De fijnstofemissie neemt dankzij deze maatregel af met 0,001 kton in 2010 (0,01%), terwijl de NO_x-emissies dalen met 0,01 kton (eveneens 0,01%) in 2010. De differentiatie van de MRB naar Euroklassen kan een stijgende export van oude dieselauto's naar het buitenland tot gevolg hebben. Een toenemende export van oude dieselauto's leidt tot minder luchtvervuilende emissies. In de door CE uitgevoerde modelberekeningen wordt dit effect niet meegenomen.

In 2020 is het aandeel dieselpersonenauto's met Euroklasse 0 tot 2 in het totale wagenpark autonoom aanzienlijk afgenomen (van 5% in 2010 naar 1%). Dit betekent dan ook dat de effecten van een differentiatie van de MRB in 2020 kleiner zijn dan in 2010. Gezien de geringe effecten voor 2010 zijn de effecten voor 2020 volgens CE dan ook verwaarloosbaar. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met de invoering van de kilometerbeprijzing. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het te verdedigen om vervuilende auto's hogere heffingen op te leggen dan schone auto's.

Ook de oudere dieselbestelauto's hebben een hoge luchtvervuilende uitstoot. CE heeft daarom tevens gekeken naar de milieueffecten van een verhoging van de MRB voor bestelauto's in de categorie Euro 0, 1 en 2 met 60% (het tarief voor bestelauto's ligt lager dan dat voor personenauto's). De milieueffecten van deze verhoging voor meer vervuilende dieselbestelauto's zijn evenals bij de personenauto's zeer gering.

De lastenverzwaring voor beide maatregelen komt terecht bij de houders van oudere meer vervuilende dieselauto's. In de variant voor dieselpersonenauto's die door CE is doorgerekend stijgt de MRB voor een dergelijke vervuilende dieselpersonenauto met een gewicht van 1300 kg (gemiddeld gewicht) met € 350 van € 870 naar € 1220 (€ 1450 incl. opcenten). Het handelingsperspectief van deze groep autobezitters is beperkt. Zij kunnen alleen beslissen om de meer vervuilende diesel van de hand te doen om vervolgens eventueel een schonere benzine of dieselauto te kopen. Het kan echter zo zijn dat deze maatregel autobezitters raakt die niet in staat zijn zo'n nieuwere auto te kopen. Zij zullen wanneer zij de meer vervuilende dieselauto houden, worden geconfronteerd met een lastenverzwaring.

¹ Overigens zouden de opcenten bij een eventuele uitvoering wel kunnen meelopen. CE is er bij deze berekening van milieueffecten echter van uitgegaan dat de verhoging niet doorwerkt naar de provinciale opcenten.

De Belastingdienst heeft aangegeven een differentiatie naar euroklassen te kunnen verwerken in de automatisering. Wel is de Belastingdienst afhankelijk van de RDW voor de aanlevering van de Euroklassegegevens

van de auto. De RDW kan van een groot deel van het wagenpark de Euro-klassegegevens digitaal beschikbaar maken. Wanneer de Euroklasse niet digitaal beschikbaar is, kan deze worden benaderd aan de hand van het bouwjaar (elke zoveel jaar is er weer een nieuwe klasse ingevoerd). Het beschikbaar maken van de Euroklassegegevens van het wagenpark kost behandelingstijd door de RDW. De regels voor het vaststellen van de Euroklassen zullen echter in de wegenverkeerswet moeten worden opgenomen welk traject eveneens tijd in beslag zal nemen. De Euroklassegegevens zullen tevens worden gebruikt voor de milieuzones.

Conclusie

Een verhoging van de MRB voor dieselpersonenauto's in de categorie Euro 2 en lager is te overwegen vanuit het principe de vervuiler betaalt (doorberekenen externe kosten). CE heeft berekend dat een MRB verhoging voor dieselpersonen- en bestelauto's van respectievelijk 40% en 60% een beperkt positief milieueffect heeft. Gezien het beperkte handelingsperspectief, men kan alleen de vieze auto van de hand doen, kan de maatregel mogelijk tot weerstand leiden. Het kan zo zijn dat deze maatregel autobezitters raakt die niet in staat zijn zo'n nieuwere auto te kopen. Zij zullen wanneer zij meer vervuilende dieselauto houden, worden geconfronteerd met een lastenverzwaring. Een differentiatie naar euroklasse in de MRB vereist de vastlegging van deze normen in de Wegenverkeerswet en voorbereiding door de RDW waardoor invoering in 2009 niet haalbaar is. Ik overweeg in het Belastingplan 2010 de afbouw van de BPM richting MRB (ook bekend als de vluchtheuvel) vooral bij dieselpersonen en bestelauto's uit de Euroklassen 0, 1 en 2 neer te laten slaan.

1.5. MRB-differentiatie naar euroklasse voor vrachtauto's

Het vrachtverkeer veroorzaakt een aanzienlijke milieudruk. Vrachtauto's zijn verantwoordelijk voor ruim 45% van de NO_x-emissies door het wegverkeer, terwijl het aantal kilometers door vrachtauto's slechts 5% bedraagt. Voor fijnstof is dit aandeel zo'n 15%. Oude vrachtwagens zijn een stuk vervuiler dan jonge. Vrachtwagens betalen echter, vergeleken met andere voertuiggroepen over de weg, weinig belasting. Voor een vrachtwagen wordt geen BPM betaald, en een relatief lage MRB. De reden voor deze lage belastingdruk is van economische aard en moet mede worden gezien in de Europese context: de vervoerssector is in Nederland een belangrijke marktpartij. Vrachtwagens zwaarder dan 12 ton betalen verder nog het Eurovignet (zie paragraaf 1.6).

CE heeft de milieueffecten van twee potentiële maatregelen doorgerekend. Ten eerste een vlakke verhoging van de MRB voor vrachtwagens met 50%. Ten tweede een verhoging van 100% voor Euroklasse 0 en I, een verhoging van 70% voor Euroklasse II en III en een verhoging van 40% voor Euroklasse IV en beter. Het milieueffect van beide maatregelen is volgens CE beperkt.

Dit heeft te maken met twee omstandigheden. Ten eerste is de verhoging 50%, respectievelijk 40 tot 100% relatief wel hoog, maar in absolute zin toch bescheiden. Ter indicatie: het jaartarief voor de meeste vrachtwagens zonder koppelinrichting is € 260, voor de meeste vrachtwagens mét een koppelinrichting € 724 tot maximaal € 1 076. Volgens CE maakt de MRB slechts 0,3% van de kosten van een vrachtwagen uit. Een houder van een vrachtwagen zal de verhoging dus betalen, maar niet snel zijn gedrag aanpassen. Ten tweede is er sprake van een, zij het zeer beperkte, substitutie naar onder andere de binnenvaart. De vervoersmodaliteiten waarnaar wordt gesubstitueerd zorgen per saldo voor extra uitstoot waardoor het positieve effect van de MRB-maatregel grotendeels teniet wordt

gedaan. De uitstoot van NO_x daalt, maar de uitstoot van fijn stof neemt in 2020 zelfs licht toe.

Los van de milieueffecten vormt het doorberekenen van de maatschappelijke kosten een argument om de MRB voor (met name de meest vuile) vrachtwagens te verhogen. In dit perspectief ligt het voor de hand om te differentiëren naar Euroklasse. Op die manier worden de maatschappelijke kosten van emissies preciezer benaderd dan bij een vlakke verhoging. Dit wil echter niet zeggen dat hiermee alle maatschappelijke kosten zijn doorberekend. Het houderschap, waarbij de MRB aansluit, is daarvoor geen geschikt aangrijpingspunt, omdat het kilometrage daarbij niet in aanmerking wordt genomen. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat een verhoging van de MRB alleen door Nederlandse bedrijven wordt opgebracht en niet door buitenlandse bedrijven die van het Nederlandse wegennet gebruik maken.

Het milieueffect en de doorberekening van maatschappelijke kosten zijn niet de enige overwegingen die mee spelen bij een eventuele verhoging, al dan niet in een gedifferentieerde vorm, van de MRB voor vrachtwagens. De belasting van de infrastructuur en de economische gevolgen voor de vervoerssector zijn bijvoorbeeld ook relevante factoren.

Het kabinet heeft in de kabinetsbrief van 30 november 2007 over de kilometerprijs aangegeven te willen kijken naar de gewenste totale lastendruk voor het bedrijfsleven, waarbij ook het kilometertarief voor vracht wordt betrokken. Daarbij wordt gekeken naar de maatschappelijke (zowel infrastructuur als externe) kosten. De huidige lastendruk voor vrachtvervoer is lager dan die voor personenvervoer. Dat verschil is te verklaren vanuit keuzes in het verleden, waarbij de lastendruk voor het Nederlandse vrachtvervoer werd vergeleken met de lastendruk van Europese concurrenten, en niet met die van het Nederlandse personenvervoer. Daarnaast speelt er dat vrachtvervoer leidt tot extra kosten aan infrastructuur. Het lopende EU-onderzoek naar externe kosten zou aanleiding kunnen geven om de lasten voor vracht- en bestelverkeer te heroverwegen. Daarbij zijn de verhouding met het buitenland en de effecten op de economische concurrentiepositie belangrijke onderdelen in de totale afweging. Overigens is in dit kader nog van belang dat het kabinet in kaart zal brengen hoe hoog de totale maatschappelijke kosten van het vrachtverkeer zijn.

Conclusie

Het volgende valt te concluderen. Een verhoging van de MRB voor vervuilende vrachtwagens, al dan niet in een naar euroklassen gedifferentieerde vorm, heeft een gering positief effect op het milieu in absolute termen. Toch is een verhoging van de MRB voor de meer vervuilende vrachtauto's wenselijk uit het oogpunt van het doorberekenen van maatschappelijke kosten en het standpunt «de vervuiler betaalt». Ik overweeg daarom een verhoging van het MRB-tarief voor de vrachtwagens in de euroklassen 0, 1 en 2. In dat geval zal het vrachtverkeer niet worden meegenomen in de verhoging van de MRB als gevolg van de vluchtheuvel.

1.6. Eurovignet differentiatie naar euroklasse

Naast de hiervoor in paragraaf 1.5. behandelde MRB voor vrachtwagen is ook het Eurovignet van belang. Voor vrachtwagens zwaarder dan 12 ton wordt namelijk het Eurovignet (Belasting zware motorvoertuigen) betaald. Deze wordt uitgevoerd als een gezamenlijke belasting van Nederland met Denemarken, Zweden, België en Luxemburg. De vijf landen hebben in het zogenoemde Eurovignetverdrag de intentie uitgesproken de maximale tarieven te heffen die door de Europese Unie in de zogenoemde Eurovignetrichtlijn zijn toegestaan. De betreffende richtlijn is recent aangepast

door Richtlijn 2006/38/EG (PbEU L 157, 9-6-2006, blz. 8–23). Door de vijf landen is daarna afgesproken dat de tarieven worden verhoogd en verder gedifferentieerd naar Euroklasse.

Deze wijziging zal effect hebben als het verdrag is aangepast en geratificeerd en als de nationale wetgeving hierop is aangepast. Ter indicatie zijn in tabel 3 de oude en nieuwe jaartarieven voor voertuigen met maximaal drie assen opgenomen.

Tabel 3: oude en nieuwe jaartarieven Eurovignet voertuig met maximaal 3 assen

Euroklasse	Oud tarief	Nieuw tarief
Euro 0	€ 960	€ 1 332
Euro I	€ 850	€ 1 158
Euro II	€ 750	€ 1 008
Euro III	€ 750	€ 876
Euro IV en beter	€ 750	€ 797

De verdere differentiatie naar Euroklasse en de autonome verhoging, voor zover deze niet moet worden gezien als een inflatiecorrectie, zijn milieu-maatregelen tegelijkertijd genomen door de vijf betrokken landen. Deze hogere tarieven gelden uiteraard niet alleen voor Nederlandse transport-ondernemers, maar ook voor buitenlandse transporteurs die in Nederland rijden. Ze hebben enerzijds als doel de infrastructuurkosten beter in de belasting tot uitdrukking te laten komen en anderzijds de inzet van minder schadelijke vrachtwagens te stimuleren. De verdragswijziging en de wetswijziging zullen zo spoedig mogelijk bij uw Kamer ahangig worden gemaakt.

1.7. Motoren

Motoren worden in de BPM belast naar hun catalogusprijs, dus hun luxe, en in de MRB naar het weggebruik. Het BPM-tarief voor motoren bedraagt 9,6% van de netto catalogusprijs en bij een netto catalogusprijs van meer dan € 2 133 19,4% van de netto catalogusprijs verminderd met € 210. De bonusmalusregeling op basis van het energielabel geldt niet voor motoren omdat het energielabel alleen bestaat voor personenauto's. Omdat er geen CO₂-gegevens worden bijgehouden voor motoren is ook de CO₂-toeslag niet van toepassing. Het lagere BPM-tarief stamt uit een tijd waarin een motor nog een minder luxe bezit was dan een auto. Inmiddels is dat niet meer zo: voor veel motorrijders is de motor het tweede vervoermiddel, naast de auto. Daarmee is de motor juist luxer geworden dan de auto. De MRB bedraagt voor een motorrijwiel per kwartaal € 15. Jaarlijks (inclusief provinciale opcenten) is dit circa € 70. Dit MRB-tarief is erop gebaseerd dat een motor lichter is dan een auto, minder wielen heeft, en een groot deel van het jaar niet wordt gebruikt. Hoewel het aantal motorrijders dat in de winter doorrijdt wel licht toeneemt, blijven deze elementen relevant voor het gebruik van de weg. Gezien het voortsstaande kan gesteld worden dat beoordeeld op de traditionele grondslagen de motor in de BPM op dit moment wordt onderbelast en in de MRB niet.

Een motor veroorzaakt echter ook aanzienlijke externe kosten. De uitstoot van CO, NO_x en vluchtige organische stoffen (VOS) is flink hoger dan die van een personenauto. Ook worden motoren steeds krachtiger, waardoor de CO₂-uitstoot toeneemt. Uiteraard is dit bij zo'n licht voertuig nog wel lager dan bij een personenauto. Ook het hogere letselrisico, zeker bij de krachtige prestaties van moderne motoren, is een externe kostenpost die niet volledig wordt doorberekend. Omdat deze kosten nog niet voldoende in de prijs tot uitdrukking komen, is zowel een verhoging van de BPM als de MRB verdedigbaar. De BPM zou daarbij meer geschikt zijn als sturings-

instrument via differentiatie, de MRB is meer geschikt om de externe kosten van het gebruiken van de motor te belasten.

Hoewel een differentiatie naar relevante milieukeurmerken te overwegen valt, is dit op dit moment nog niet uitvoerbaar in de MRB of BPM. Zoals hiervoor aangegeven is de CO₂-uitstoot voor producenten geen verplicht gegeven en de emissienormen worden ook niet geregistreerd. Wel zou een differentiatie in de BPM naar motorvermogen kunnen worden overwogen. Dit kenmerk wordt wel door de RDW geregistreerd en hangt samen met de CO₂-uitstoot. Een andere mogelijkheid bestaat uit een vermindering van de BPM voor een driewegkatalysator.

Het motorvermogen hangt niet alleen sterk samen met de CO₂-uitstoot maar ook met de prijs van een motor. De huidige grondslag zorgt er dus al voor dat de BPM met name wordt opgebracht door motoren die veel CO₂ uitstoten. Dit brengt mee dat een overgang naar motorvermogen bij nader inzien niet heel zinvol is. Het handhaven van de catalogusprijs is bovendien eenvoudiger in de uitvoering. Aan de huidige emissienormen kan zonder driewegkatalysator worden voldaan. Sommige motoren hebben toch een driewegkatalysator. Dat zijn motoren met een cilinderinhoud van (rond) 1150 cc, die dus schoner zijn. Deze katalysator is nu slechts beschikbaar voor een beperkt deel van de motoren. Voor veel motoren heeft een katalysator bovendien geen effect omdat het vermogen van de motor te groot is. Een stimulans hierop komt dus ook niet heel zinvol voor.

Verder bestaat er in de BPM en MRB een vrijstelling voor de zogenaamde «zero emission» motor. Dat wil zeggen dat deze milieuvriendelijke motoren, die nu al worden aangeboden op de markt, niet zullen worden geraakt door eventuele tariefmaatregelen. Het verhogen van de belasting betekent een indirecte stimulans voor deze voertuigen.

Zoals beschreven in paragraaf 1.1. zal de BPM in de komende jaren worden omgebouwd van een belasting op luxe naar een belasting op CO₂ en eventuele andere milieukeurmerken. Aangezien op dit moment de CO₂-gegevens van nieuwe motoren niet beschikbaar zijn, kan deze voertuiggroep niet meelopen in deze ombouw.

Motoren zullen vooralsnog naar verwachting niet worden betrokken in de kilometerprijs. Daarom zou kunnen worden geredeneerd dat motoren ook niet betrokken moeten worden in de verschuiving van BPM naar MRB ter voorbereiding op de kilometerprijs. Als deze verschuiving voor motoren achterwege zou blijven, zou het houden van een motorrijwiel ten opzichte van andere voertuigen goedkoper worden. Dat is echter voor een voertuig dat juist meer belastend is voor het milieu, en ook overigens veel externe kosten veroorzaakt, een verkeerd signaal.

Conclusie

Gezien het bovenstaande overweeg ik het volgende: de BPM voor motoren blijft gelijk. De MRB stijgt wel op gelijke voet met de stijging voor de andere voertuiggroepen uit hoofde van de verschuiving van de BPM naar de MRB. Dat is een oplossing voor de relatieve onderbelasting in de BPM naar de huidige grondslag, luxe. Ook komen daardoor in de MRB de externe kosten beter tot uitdrukking. Dit zal overigens een beperkte verhoging van de MRB betekenen. Voorlopig zal het daarbij niet uitvoerbaar zijn om de belasting naar milieukeurmerken te differentiëren, afgezien van de vrijstelling voor de «zero-emission» motor. Een differentiatie naar motorvermogen of driewegkatalysator komt op dit moment niet heel zinvol voor.

1.8. Differentiatie van de IB-bijtelling voor auto's van de zaak

Vorig jaar is in het Belastingplan 2008 een eerste stap gezet in de differentiatie van de bijtelling en onttrekking voor de auto van de zaak. In het Belastingplan 2008 is voor zeer zuinige auto's van de zaak (auto's met een geringe CO₂-uitstoot) de fiscale bijtelling of de in aanmerking te nemen onttrekking flink verlaagd. Het gaat zowel om de auto die ook voor privédoeleinden aan de werknemer ter beschikking is gesteld als om de auto die de ondernemer of resultaatgenieter ook voor privédoeleinden ter beschikking staat. De fiscale bijtelling of onttrekking voor deze auto's is verlaagd naar 14% van de catalogusprijs van de auto. Voorwaarde is dat de CO₂-uitstoot van de auto niet hoger is dan 110 gram per kilometer voor een auto die op benzine, LPG of aardgas rijdt, of niet hoger is dan 95 gram per kilometer voor een auto die op diesel rijdt. De maatregel is succesvol gebleken. Het heeft door middel van een significante financiële prikkel berijders van een auto van de zaak gestimuleerd om in de afweging van de autokeuze een zeer zuinige auto te betrekken.

De motie van het lid Cramer c.s. heeft de regering verzocht met uitgewerkte voorstellen te komen tot een verdere differentiatie in de bijtelling auto van de zaak op basis van absolute CO₂-uitstoot. Met het oog op deze verdere differentiatie wordt voorgesteld om naast de bestaande categorie voor zeer zuinige auto's een nieuwe categorie te introduceren voor zuinige auto's waarvoor eveneens een verlaagde fiscale bijtelling of onttrekking gaat gelden. Voor deze nieuwe categorie auto's zal de fiscale bijtelling of onttrekking worden verlaagd van 25% naar 20%. Voorwaarde is dat de CO₂-uitstoot van de auto tussen de 111 en 140 gram per kilometer ligt voor een auto die niet op diesel rijdt, of tussen de 96 en 116 gram per kilometer voor een auto die wel op diesel rijdt. Voor niet-dieselauto's met een CO₂-uitstoot van 141 gram per kilometer of hoger of voor dieselauto's met een CO₂-uitstoot van 117 gram per kilometer of hoger zal het normale percentage van 25% blijven gelden. Zie tabel 4 voor de verschillende categorieën.

Tabel 4: Voorstel nieuwe bijtellingspercentages

Benzine CO ₂ (gr/km)	Diesel CO ₂ (gr/km)	Percentage
<= 110	<= 95	14%
111 – 140	96 – 116	20%
>= 141	>= 117	25%

Voorbeelden van benzineauto's die onder de nieuwe categorie voor zuinige auto's vallen (20% bijtelling of onttrekking) zijn onder andere bepaalde uitvoeringen van de BMW 1-serie, Chevrolet Matiz, Citroën C2, Daihatsu Sirion 2, Fiat Panda, Ford Fiesta, Honda Civic, Hyundai Atos-Prime, Kia Picanto, Mazda 2, Mini Cooper, Mitsubishi Colt, Nissan Micra, Opel Corsa, Renault Clio II en III, Seat Ibiza, Skoda Fabia, Suzuki Swift, Toyota Yaris en Volkswagen Polo en Golf. Voorbeelden van dieselauto's die onder de nieuwe categorie voor zuinige auto's vallen zijn onder andere bepaalde uitvoeringen van de Citroën C2 en C3, Fiat Panda, Ford Fiesta, Kia Picanto, Mini Cooper, Peugeot 206 en Volkswagen Polo.

Het budgettaire beslag van de nieuwe categorie voor zuinige auto's bedraagt in 2009 € 9 mln. Doordat het wagenpark mede als gevolg van Europese doelstellingen in de loop der jaren steeds zuiniger wordt, zal het aanbod van auto's in de zuinige categorieën gaan toenemen. Om de stimulans in stand te houden om voor een auto te kiezen die veel zuiniger is dan de gemiddelde auto, zullen de maximale CO₂-uitstootgrenzen van de zuinige categorieën met een verlaagd bijtellingspercentage van 14% en

20% in de toekomst met regelmaat worden aangescherpt. Aanscherpingen zullen eens in de vier jaar plaatsvinden op basis van de feitelijke ontwikkeling van de CO₂-uitstoot van het wagenpark. Overigens zullen de aanscherpingen slechts gelden voor pas na de aanscherping op kenteken gestelde auto's. Zodoende wordt iemand die voor een (zeer) zuinige auto van de zaak gekozen heeft, niet in de loop der tijd geconfronteerd met een verhoging van het percentage als gevolg van het naar beneden bijstellen van de maximale CO₂-uitstootgrenzen van de zuinige categorieën.

Elke verfijning in de differentiatie van de bijtelling voor de auto van de zaak zal tot grotere administratieve lasten en tot extra controlewerk voor de Belastingdienst leiden. Omdat sprake is van een beperkte verdere differentiatie zal de stijging van de administratieve lasten naar verwachting beperkt blijven. Met het oog op de administratieve lasten en uitvoeringskosten is het op dit moment niet opportuun om te kiezen voor een verdergaande differentiatie waarbij meer categorieën worden geïntroduceerd. Naar mijn mening ontstaat er op deze wijze ook voldoende keuze om voor een zuinige of zeer zuinige auto te opteren.

1.9. Brommers

Alhoewel brommers een gering aandeel in het personenvervoer vormen (minder dan 1%), zijn ze verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de luchtverontreinigde emissies binnen de bebouwde kom. Brommers stoten ruwweg vier keer zoveel CO uit en 40 keer zoveel VOS als benzineauto's met katalysator (*PM bron Taakgroep Verkeer*). Uit een TNO-studie blijkt dat een gemiddelde brommer vijf keer meer geluidbelasting veroorzaakt dan een gemiddelde personenauto (*PM bron TNO, 2002*). De gemiddelde fijnstofemissie van een brommer was in 2005 40 mg/km, tegenover nihil voor een benzinepersonenauto en 5 mg/km voor een dieselpersonenauto met roetfilter. Er is een alternatief voor de brommer met verbrandingsmotor voorhanden. De elektrische brommer veroorzaakt tijdens het rijden geen emissies en nauwelijks geluid. De rijeigenschappen en de aanschafprijs zijn (bijna) vergelijkbaar met die van een benzinebrommer.

Op dit moment wordt de brommer alleen met BTW en met brandstofaccijns belast. Er bestaat daardoor geen sturingsinstrument bij de aankoop van een brommer. Ook is er een kloof tussen de maatschappelijke kosten die een brommer veroorzaakt en zijn bijdrage aan deze kosten. Om die reden zou het te overwegen zijn een specifieke belasting op brommers te introduceren.

Zou er een belasting op brommers worden ingevoerd, dan kan dat een houderschapsbelasting, een aankoopbelasting of een combinatie van beide zijn. In het eerste geval wordt het gehele huidige park door de belasting bestreken. In het tweede geval worden alleen nieuwe brommers belast. Het moet in alle gevallen gaan om een *niet* naar milieukeurmerken gedifferentieerde heffing, omdat de milieukeurmerken niet zijn geregistreerd. Er kan wel een vrijstelling worden verleend voor de elektrische brommer.

Door een dergelijke belasting in te voeren kunnen twee doelen worden bereikt: vervroegde uitstroom van het huidige bestand oude brommers (houderschapsbelasting) en stimulering van een milieuvriendelijke keuze bij de aankoop (met name aankoopbelasting). Volgens CE zal een aankoopbelasting echter een zeer bescheiden milieueffect hebben, omdat de nieuwverkopen klein zijn ten opzichte van het hele brommerpark. De milieueffecten van een houderschapsbelasting zijn niet doorgerekend. Een houderschapsbelasting met een tarief dat enigszins in verhouding staat tot het huidige MRB-tarief op motoren zal, mede gezien de conclusie bij

de omzetting van de MRB-grondslag naar CO₂-uitstoot voor personen-auto's (behandeld in paragraaf 1.3), naar verwachting slechts een zeer beperkt milieueffect hebben.

Bedacht moet worden dat een houderschapsbelasting zou betekenen dat er 560 000 nieuwe belastingplichtigen bijkomen. Dat is voor de Belastingdienst qua uitvoeringslasten een grote nieuwe belasting. Ook een aankoopbelasting is erg ingewikkeld om uit te voeren: iedere verkoper van brommers zou afdrachtplichtig worden en de internationale aan- en verkoop zou even complex kunnen worden als de regeling in de BPM. Daarbij komt dat de tarieven niet erg hoog kunnen worden vastgesteld en de belastingopbrengst daardoor beperkt zal zijn. Een aankoopbelasting van 20 à 30 procent van de waarde levert een jaarlijkse opbrengst van € 9 tot 12 miljoen. Een houderschapsbelasting van € 40 per jaar, iets meer dan de helft van de MRB voor een motorfiets, levert een jaarlijkse opbrengst van ongeveer € 22 miljoen.

Conclusie

Een belasting op brommers is goed te verdedigen vanuit het doorberekenen van de maatschappelijke kosten. Omdat er echter een beperkt milieueffect te verwachten is en de uitvoeringskosten erg hoog zullen zijn ten opzichte van de opbrengst zal de regering niet met een voorstel komen. Bezien wordt nog of er andere niet-fiscale mogelijkheden zijn om het brommerpark zuiniger en schoner te krijgen en bijvoorbeeld de aankoop van elektrische brommers te stimuleren.

2. Brandstoffen

Onder het thema brandstoffen valt het belastingmiddel accijns. Hierna wordt nader ingegaan op de volgende onderwerpen:

2.1. Fiscale behandeling hogere blends ethanol

2.2. Fiscale behandeling waterstof

2.1. Fiscale behandeling hogere blends ethanol

In het werkprogramma Schoon & Zuinig is als een van de te verkennen maatregelen genoemd: «gelijke fiscale behandeling hogere blends ethanol». Daarbij is tot nu toe altijd gedacht aan de brandstof E85 (85% ethanol/15% benzine). Met «gelijke fiscale behandeling» wordt bedoeld dat bij de heffing van accijns rekening wordt gehouden met de lagere energie-inhoud van ethanol. Doordat ethanol een lagere energie-inhoud heeft zijn er meer liters ethanol of blends van ethanol en benzine nodig om even ver te komen als met gewone benzine. Om die reden wordt er door marktpartijen gevraagd om een accijnskorting voor hogere blends ethanol. Motief hiervoor is het bevorderen van een eerlijker behandeling ervan. Doel is het creëren van een level playing field waardoor ervaring kan worden opgedaan met hogere blends tot de periode van grootschalige introductie van duurzame biobrandstoffen.

In dit kader is de discussie rond de duurzaamheid van biobrandstoffen die de laatste maanden is ontstaan van groot belang. Deze discussie speelt ook rond de motie-Spies c.s.¹. Deze motie verzoekt de regering te bezien op welke wijze een zwaarder gewicht kan worden toegekend aan tweede en volgende generaties biobrandstoffen in het kader van de verplichte bijmenging op grond van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (hierna: de verplichtingregeling). Het is dan ook de vraag of het op dit moment gewenst is een accijnskorting in te zetten voor biobrandstoffen of dat deze alleen zou moeten gelden voor duurzame biobrandstoffen. Hierover zal eerst meer duidelijkheid moeten komen voordat ik het instrument van accijnskorting wil inzetten. De meningen verschillen overigens over

¹ Brief van 31 maart 2008, Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 XI, nr. 99.

het antwoord op de vraag of bij het verlenen van een accijnskorting wegens lagere energie-inhoud sprake is van stimulering of (slechts) van het compenseren van een nadeel.

In het geval een accijnskorting alleen wordt toegepast op duurzame biobrandstoffen vereist dat een nauwkeurige definitie van «duurzame biobrandstoffen». Het is nog niet zover dat dit onderscheid op verifieerbare wijze kan worden gemaakt. Voorts is van belang dat de toepassing van een accijnskorting in verband met EU- en WTO-regelgeving niet kan worden beperkt tot in Nederland geproduceerde biobrandstoffen. Dit leidt ertoe dat een accijnskorting moet worden verleend voor in andere landen geproduceerde biobrandstoffen. Dit raakt direct aan het probleem van de controle op een zodanige regeling.

Het kabinet is voorts van mening dat als er tot het verlenen van een accijnskorting wordt overgegaan, die korting niet zou moeten gelden voor de volumes biobrandstoffen die onder de verplichtingregeling vallen. Bij een zodanige wettelijke verplichting past geen financiële ondersteuning door de overheid door middel van een accijnskorting. Er wordt verder nog bezien is of een eventuele accijnskorting alleen zou moeten gelden voor hogere blends (zoals E85) of ook voor lagere blends, en zo ja waar dan de ondergrens zou moeten liggen (bij voorbeeld bij E15 of E30). Tot slot zal moeten worden bezien of een en ander uitvoerbaar en controleerbaar is.

2.2. Fiscale behandeling waterstof

In het Belastingplan 2007 is de fiscale behandeling van CNG (Compressed Natural Gas) geregeld. Zoals in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2007 is aangegeven kan aardgas een rol spelen in de transitie naar een duurzame energiehuishouding. De Task Force Energietransitie, waarin bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheid samenwerken, heeft aangegeven dat de invoering van rijden op aardgas niet alleen kan bijdragen aan een oplossing van de luchtkwaliteitsproblematiek, maar ook de weg kan effenen voor de toepassing als motorbrandstof van biogas en op de langere termijn waterstof. In het verlengde hiervan is de fiscale behandeling van waterstof bezien. Het kabinet is van mening dat er aanleiding is voor een gunstige fiscale behandeling van waterstof. De precieze inhoud van deze gunstige fiscale behandeling zal verder worden uitgewerkt.

3. Vliegbelasting

Ingevolge de motie Tang zijn, in samenspraak met de vlieg- en reissector, de mogelijkheden geanalyseerd om de vliegbelasting te relateren aan de af te leggen afstand en het gebruikte vliegtuigtype. Bij de verkenning naar de mogelijkheden van een differentiatie naar vliegtuigtype is de desbetreffende subwerkgroep van overheid en bedrijfsleven ondersteund door onderzoeksinstituut CE te Delft. Het verslag van CE, met daarin opgenomen gedetailleerde tabellen van de verschillende vliegtuig/motorcombinaties die van Nederlandse luchthavens starten afgezet tegen verschillende milieukeurmerken, is bij deze brief gevoegd. Hetzelfde geldt voor het verslag van de subwerkgroep van overheid en bedrijfsleven die zich heeft bezig gehouden met de mogelijkheden van een verdere differentiatie naar afstand. Tevens zijn zowel de standpuntbepaling vanuit het overgrote deel van de sector bijgevoegd als het minderheidsstandpunt van een van de deelnemers aan het sectoroverleg naar aanleiding van de in de analyse geschetste mogelijkheden van differentiatie naar afstand en vliegtuigtype.

3.1. Differentiatie naar afstand

Wat betreft een nadere differentiatie naar afstand zijn de mogelijkheden voor verschillende varianten en subvarianten onderzocht. Hieruit komt naar voren dat een lineaire heffing per gevlogen kilometer (eventueel in stappen van 100 km) binnen de huidige opzet van een passagiersbelasting naar eindbestemming geen realistische optie is. De heffing zou hierdoor zeer ingewikkeld worden, omdat per vliegtuig in theorie evenveel tarieven van toepassing zouden kunnen zijn als er passagiers aan boord zijn. Loslaten van de huidige opzet (inhoudende een overstap op een heffing waarbij de eerstvolgende bestemming van het vliegtuig het tarief bepaalt) is niet aan de orde omdat dit zou leiden tot ongelijke behandeling van rechtstreekse en indirecte vluchten.

Twee andere varianten kunnen wel als mogelijkheid worden beschouwd, namelijk een toevoeging van een tussenzone voor bestemmingen op de middellange afstand, bijvoorbeeld tussen 2000 en 5000 km, en verlegging van de huidige zonegrens naar 3500 km, waardoor de tariefdifferentiatie meer zou aansluiten bij de verhoudingen tussen de afstanden naar bestemmingen in de verschillende zones. Bij de 3500 km-variant speelt mee dat bestemmingen binnen de band van 2500 tot 3500 km veelal niet als wezenlijk verder gelegen worden ervaren dan bestemmingen tot 2500, en dat zich juist in die band een aantal misschien niet altijd logisch overkomende doorsnijdingen voordoen binnen relatief veel aangevlogen gebieden. Voor die problematiek is onlangs een regeling getroffen door te bepalen dat voor doorsneden landen het lagere tarief mede kan gelden voor bestemmingen buiten de zonegrens, voor zover deze ten hoogste 1000 km van de zonegrens liggen. Bij eventuele aanpassing van de in de wet opgenomen afstandsgrens zal deze regeling opnieuw moeten worden bezien.

3.2. Differentiatie naar vliegtuigtype

In algemene zin constateer ik dat voor de indeling van vliegtuig/motorcombinaties in milieuklassen kan worden gekozen uit verschillende parameters, te weten CO₂, NO_x en geluid, die onderling op verschillende wijze kunnen worden gewogen. Met betrekking tot een differentiatie naar de CO₂-uitstoot merk ik op dat vanuit de sector daarvoor in beginsel een sterke voorkeur zou bestaan. Probleem is echter dat er op het vlak van CO₂-uitstoot geen algemeen geaccepteerde normen bestaan waarbij een Nederlandse classificatie zou kunnen aansluiten. Dit betekent dat voor een norm waarin de CO₂-uitstoot wordt meegewogen per vliegtuig/motorcombinatie een uitstootwaarde zal moeten worden vastgesteld. In de analyse die de werkgroep heeft uitgevoerd om te komen tot een benadering van een indeling naar CO₂-uitstoot, is gebruik gemaakt van niet-objectief verifieerbare gegevens, wat ook door de sector wordt gezien als prohibitief voor het hanteren van een dergelijk criterium. Verder kan worden opgemerkt dat de luchtvaart naar verwachting in de toekomst betrokken zal worden in het systeem van CO₂-emissiehandel (ETS). Daarnaast zal het heffen van (meer of minder) belasting op basis van een classificatie die ontleent is aan de CO₂-uitstoot (zo deze al op objectieve gegevens zou kunnen worden bepaald), niet zonder internationaalrechtelijke vragen kunnen worden ingevoerd. Gelet op het feit dat er een één-op-één relatie bestaat tussen CO₂-uitstoot en kerosineverbruik is het de vraag hoe een (mede) op CO₂-uitstoot gebaseerde belastingheffing zich verhoudt tot de in bilaterale verdragen vastgelegde accijnsvrijstellingen voor kerosine.

Voor de kenmerken op het punt van geluid en NO_x-uitstoot in de LTO-fase (start-landingsfase) kan worden aangesloten bij bestaande classificaties die in de sector niet ter discussie staan. Wel moet worden opgemerkt dat

geluid al medebepalend is voor de hoogte van de geluidsheffing op Schiphol (de GIS-heffing) en voor de hoogte van de luchthavengelden, reden waarom ook de sector tegen het hanteren van geluid als milieucriterium is. Bij het hanteren van NO_x-uitstoot als criterium past de kanttekening dat, zoals ook door de sector naar voren is gebracht, de momenteel in gebruik zijnde nieuwere vliegtuigen toch in de slechtste milieuklasse terecht zouden kunnen komen. Dit houdt verband met de omstandigheid dat er door de sector vooral wordt geïnvesteerd in reductie van CO₂-uitstoot (door zuiniger motoren) wat gepaard kan gaan met een toename van NO_x-uitstoot.

Alvorens een keuze te bepalen voor een eventuele differentiatie naar milieukeurmerken, is het naar mijn oordeel nodig om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van zo'n differentiatie. Daarom is aan een onderzoeksbureau gevraagd een beperkt aantal varianten door te rekenen op de modelmatig te verwachten economische en milieueffecten. Hierbij wordt er ook gekeken naar varianten op basis van de in paragraaf 3.1. genoemde differentiatie naar afstand. De resultaten van die doorrekening zal ik zo spoedig mogelijk aan uw Kamer doen toekomen.

In het verslag van CE is nog vermeld dat bij intercontinentale bestemmingen die niet rechtstreeks worden aangevlogen zich vaak de situatie zal voordoen dat bij de overstap op een andere Europese luchthaven de reis in een schoner of meer vervuilend vliegtuigtype wordt vervolgd dan het vliegtuig van vertrek van de Nederlandse luchthaven. Daarnaast kan worden opgemerkt dat in het tarief voor verder weg gelegen bestemmingen al sterk rekening wordt gehouden met de milieuaspecten van de langere vlucht. Dit leidt er naar mijn mening toe dat, wanneer zou worden overgegaan tot een differentiatie naar milieukeurmerken, deze differentiatie niet toegepast zou moeten worden op de intercontinentale vluchten waarbij geen zicht bestaat op het na de overstap gebruikte vliegtuigtype, maar de differentiatie beperkt zou moeten worden tot de minder ver gelegen bestemmingen die over het algemeen rechtstreeks worden aangevlogen.

3.3. Heffing op kleine vliegtuigen en lege stoelen

Tot slot merk ik op dat in de analyse van de subwerkgroep die zich heeft beziggehouden met verdere differentiatie naar afstand ook nog is ingegaan op de invoering van een registratiebelasting van kleine vliegtuigen en van een zogenoemde heffing op lege stoelen. Voor beide heffingen is de conclusie dat dit niet goed mogelijk is, zij het om verschillende redenen. Met betrekking tot een registratiebelasting voor kleine vliegtuigen, waarnaar bij de behandeling van het Belastingplan 2008 in de Tweede Kamer is gevraagd door de heer Cramer van de CU, wordt geconcludeerd dat een dergelijke belasting niet goed uitvoerbaar is. De regeling zou massaal ontdoken kunnen worden via registratie in een buurland van in de heffing te betrekken kleine vliegtuigen, wat ook om andere redenen zeer onwenselijk zou zijn. Naar verwachting is het (juridisch) onmogelijk om in het buitenland geregistreerde vliegtuigen bij gebruikmaking van Nederlandse luchthavens te verplichten tot het betalen van een (houderschaps)belasting. Met betrekking tot een heffing op lege stoelen, waarnaar bij de behandeling van het Belastingplan 2008 in de Eerste Kamer is gevraagd door de heer Koffeman van de PvdD, is de conclusie dat dit onontkoombaar zou leiden tot een belasting die ook wordt afgewenteld op transferpassagiers, wat, volgens de modelberekeningen in het Significance-rapport grote economische gevolgen zou hebben.

4. Verpakkingenbelasting

Met het Belastingplan 2008 is de verpakkingenbelasting als nieuwe milieubelasting in het Nederlandse belastingstelsel geïntroduceerd. Omdat het gaat om een totaal nieuwe belasting is meteen vanaf het begin de vinger aan de pols gehouden om te bekijken hoe de praktische toepassing van de belasting eruit zou zien. Hiervoor is een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst en het bedrijfsleven opgericht. Deze klankbordgroep is tot de conclusie gekomen dat een aantal knelpunten zich voordeden. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- concerndefinitie
- definitie importeur
- behandeling indirecte export
- tarief biokunststoffen
- vormgeving administratie

4.1. *Concerndefinitie*

In de verpakkingenbelasting worden concerns als één belastingplichtige aangemerkt. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen twee soorten concerns, te weten:

- een fiscale eenheid in de zin van de omzetbelasting, en
- een op continuïteit gerichte samenwerkingsvorm.

Er is gebleken dat de aanmerking van de op continuïteit gerichte samenwerkingsvorm als concern tot grote problemen leidt. Over het algemeen zullen franchiseorganisaties voldoen aan de definitie van een op continuïteit gerichte samenwerkingsvorm. De reden om deze als concern aan te merken lag in de wens om (winkel)ketens die door één eigenaar worden geëxploiteerd en (winkel)ketens die in de vorm van een franchiseorganisatie worden geëxploiteerd een gelijke behandeling te geven. Bij nader inzien zijn deze twee echter niet geheel met elkaar te vergelijken, vooral door het verschil in juridische structuur. Een gelijke behandeling is om die reden niet noodzakelijk. Daarbij spelen verder nog de volgende problemen:

- Franchisenemers zijn allemaal zelfstandige ondernemers, die buiten de formule geen band hebben met de franchisegever. Door ze wel als concern in de belastingheffing te betrekken worden ze benadeeld t.o.v. echte zelfstandige ondernemers.
- Franchisenemers mogen naast de gemeenschappelijke inkoop ook zelf goederen inkopen/importeren. Over de verpakkingen om deze goederen zou het concern belastingplichtig worden. Het is echter niet mogelijk om franchisenemers te dwingen de gegevens hierover aan de franchisegever te verstrekken. Los daarvan betekent het ook een administratieve lastenverzwaring voor de franchisegever.
- Het financiële belang van eigen inkoop door de franchisenemer is beperkt: minder dan 5% van de inkoop. De inkoop van de franchisenemer via de franchisegever zal bij het niet meer aanmerken van franchiseorganisaties als concern nog steeds belast zijn met verpakkingenbelasting. Om die reden is het budgettaire belang van het schrappen van franchiseorganisaties als concern beperkt, te weten € 4 mln voor 2008 en € 6 mln voor 2009 en daarna.
- De definitie is niet helder en zal leiden tot uitvoeringsproblemen (wie hoort wel/niet tot franchise?), zeker gelet op het grote aantal franchiseorganisaties, 500 à 600.

Gezien deze problemen heeft het schrappen van de op continuïteit gerichte samenwerkingsvorm uit de concerndefinitie de voorkeur. Er kan worden volstaan met het begrip fiscale eenheid volgens de omzetbelasting. Door deze stap zullen franchisenemers een behandeling krijgen die

vergelijkbaar is met zelfstandige ondernemers. Dit past beter bij de juridische realiteit van de franchiseorganisatie.

4.2. Het begrip importeur

De eerste ter beschikking stelling in Nederland is belast met verpakkingenbelasting. Daarbij wordt aangesloten bij de feitelijke goederenbeweging. Het is niet altijd duidelijk wie nu bij grensoverschrijdend verkeer de producten in Nederland voor het eerst ter beschikking stelt. In de transportsector leeft de angst dat zij degene zijn die voor het eerst het product ter beschikking stellen, namelijk aan degene voor wie het product bedoeld is. Dat is echter niet de bedoeling van de wet. Ook de Belastingdienst onderkent hier problemen in de handhaafbaarheid. Om deze onduidelijkheden weg te nemen zou de wettelijke definitie van het begrip importeur kunnen worden aangepast, zodat 100% duidelijk is dat het niet gaat om degene die de goederen feitelijk over de grens brengt (de transporteur), maar om degene die in Nederland de beschikkingsmacht over de goederen verkrijgt. Hierdoor zal in verreweg de meeste gevallen kunnen worden aangesloten bij de facturering voor de omzetbelasting. Omdat deze wijziging slechts een technische wijziging is die beter weergeeft wat was beoogd zijn er geen budgettaire lasten mee gemoeid.

4.3. Indirecte export

Directe export is vrijgesteld van verpakkingenbelasting. Indien goederen echter via de Nederlandse tussenhandel worden geëxporteerd, de zogenoemde indirecte export, is er wel verpakkingenbelasting verschuldigd. Namelijk op het moment dat de goederen ter beschikking worden gesteld aan de tussenhandel. Deze verpakkingenbelasting blijft op de goederen drukken. Ook als de goederen vervolgens worden door de tussenhandel alsnog worden geëxporteerd. Voor deze vormgeving is destijds gekozen, omdat een regeling voor indirecte export moeilijk was vorm te geven en veel problemen zou geven voor de uitvoering (grote kans op fraude). Het bedrijfsleven heeft snel na goedkeuring van de wet gepleit voor een gelijke behandeling van directe en indirecte export. Achterwege blijven van een regeling voor indirecte export zou een verslechtering van de concurrentiepositie van de op export gerichte tussenhandel betekenen.

Om die reden is opnieuw bekeken of het niet mogelijk is een regeling voor de indirecte export te introduceren. Conclusie is dat een teruggaafstelsel op het moment van indirecte export haalbaar is, mits deze wordt gecombineerd met een drempel van 15 000 kg net zoals bij de heffing van verpakkingenbelasting. Deze drempel zal de mogelijkheden van fraude sterk beperken.

Voor de raming van de verpakkingenbelasting is er gebruik gemaakt van cijfers die afkomstig zijn van het bedrijfsleven en die waren verzameld onder de oude verpakkingenconvenanten. In deze cijfers zaten niet de hoeveelheden verpakkingen die indirect werden geëxporteerd. Dit houdt in dat er zonder een regeling voor indirecte export een budgettaire meevaller was te verwachten. Door alsnog een regeling te introduceren, zal deze meevaller zich niet voordoen maar de regeling zal volgens de raming ook geen geld kosten. Om die reden kan een teruggaverregeling voor indirecte export budgettair neutraal worden ingeboekt, mits de regeling niet al vanaf 1 januari 2008 kan worden toegepast. Daar zal in paragraaf 4.6 worden ingegaan.

4.4. Biokunststoffen

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2008 is er een amendement

aangenomen waarmee er voor biokunststof een halvering van het tarief ten opzichte van het tarief voor kunststof is gerealiseerd¹. Tevens is toegezegd dat in 2008 er zal worden geprobeerd een milieudrukcijfer tot stand te brengen voor biokunststof. Het tarief zou op het moment dat zo'n cijfer er is opnieuw worden gezien.

In de eerste maanden van dit jaar heeft de biokunststofsector echter aangegeven dat een halvering van het tarief niet voldoende is. Ondanks de halvering zijn ze van mening dat biokunststof relatief zwaar wordt getroffen door de verpakkingenbelasting. Zij wilden daarom dat een verdere aanpassing van het tarief verpakkingen van biokunststof in overweging zou worden genomen. Daarbij spelen de volgende overwegingen:

- Verpakkingen van biokunststof zijn vaak zwaarder dan normale kunststofverpakkingen². Hierdoor kan het bedrag aan te betalen verpakkingenbelasting uiteindelijk hoger zijn voor de verpakking van biokunststof dan de kunststofverpakkingen. De verpakkingenbelasting zorgt daardoor voor een negatief prijseffect in de keuze tussen biokunststof en kunststofverpakkingen.
- Gebleken is dat een aantal verpakkingen van biokunststof eigenlijk eerder vervanger zijn van papieren verpakkingen (bijv. bekertjes) dan van kunststofverpakkingen. Deze biokunststofverpakkingen hebben ook veel weg van papieren verpakkingen (bijv. zelfde vezelstructuur). Om die reden gaf de sector aan dat ze in de uitvoering zullen proberen te bepleiten dat bepaalde biokunststoffen eigenlijk als papier zijn te kwalificeren. Dit kan tot lastige discussies leiden.
- Idealiter wordt er met aanpassingen van het tarief voor biokunststof gewacht, totdat er een milieudrukcijfer bekend is. Het zal echter nog wel tot de zomer duren voordat dit cijfer bekend wordt. De sector zegt dat dit te laat is en dat veel producenten al zullen stoppen met het gebruik van biokunststofverpakkingen.
- De kosten van aanpassing van het tarief zijn gering.
- Een vrijstelling van biokunststof ligt niet voor de hand omdat zeker is dat biokunststof nog steeds voor een milieudruk zorgt. Bovendien is het vanwege de kans op fraude ook niet handig om te werken met een vrijstelling. Tevens spelen er nog twijfels rondom de duurzaamheid van biokunststofverpakkingen.
- Bij een vrijstelling zullen we de regeling moeten voorleggen aan Brussel onder staatssteun. Aanpassing van het tarief tot bijvoorbeeld het tarief van verpakkingen van papier lijkt mogelijk te zijn zonder steunmelding. Daarbij zal wel moeten worden aangegeven dat dit tarief tijdelijk is, totdat er duidelijkheid is over de milieudruk van biokunststof.

Gezien de bovenstaande overwegingen is een verlaging van het tarief voor biokunststofverpakkingen naar het niveau van het tarief voor verpakkingen van papier aan te bevelen. Dit betekent wederom ongeveer een halvering van het tarief. Voor primaire verpakkingen zal het een verlaging betekenen van € 0,1777 naar € 0,0641. De kosten hiervan zijn ongeveer een half miljoen euro. De hoogte van het tarief zal opnieuw moeten worden gezien op het moment dat er duidelijkheid is over de milieudruk van biokunststoffen.

4.5. Vormgeving administratie

Na de introductie van de verpakkingenbelasting is er veel onzekerheid ontstaan over de wijze waarop belastingplichtigen hun verpakkingenadministratie moeten vormgeven. Hierover is al een aantal keren met de Kamer gesproken. Om deze onzekerheid weg te nemen wordt er door de Belastingdienst in overleg met het bedrijfsleven gewerkt aan een verduidelijking. De eerste indruk is daarbij dat het bedrijfsleven vaak al beschikt

¹ Zie Kamerstukken 2007/2008, 31 205, nr. 36.

² Zo is een schaalpje van biokunststof voor het verpakken van tomaten of kiwi's ruim vier keer zo zwaar als een normaal kunststof schaalpje.

over de noodzakelijke gegevens, zonder dat het zich daarvan bewust is. Er zal in deze verduidelijking niet worden aangegeven hoe de administratie er voor iedere onderneming precies uit moet zien. Gezien de grote verscheidenheid aan ondernemingen is dit ondoenlijk en ook zal er behoefte zijn bij bedrijven om de administratie te laten aansluiten bij de eigen specifieke kenmerken en behoeften. Wel kan er gewerkt worden met handreikingen op basis van bijvoorbeeld omzet of inkoop. Op basis hiervan is er nog een verdiepingsslag mogelijk met concrete voorbeelden. Het is de verwachting dat deze informatie eind mei beschikbaar moet kunnen zijn.

4.6. Terugwerkende kracht

De verpakkingenbelasting is sinds 1 januari van dit jaar in werking getreden. Er bestaat een duidelijke wens bij het bedrijfsleven om de wijzigingen die in de paragrafen 4.1 tot en met 4.4 zijn behandeld met terugwerkende kracht in te voeren, zodat ze over heel 2008 kunnen worden toegepast. Omdat de eerste voorlopige schatting nog moet worden gedaan, is een inwerkingtreding met terugwerkende kracht mogelijk. Daarbij speelt bij de teruggaveregeling voor indirecte export nog wel een potentieel budgettair probleem. Zoals hiervoor is aangegeven kan de introductie van de teruggaveregeling budgetneutraal worden ingeboekt. Dit is echter niet het geval indien de regeling terugwerkt tot 1 januari. Dit wordt veroorzaakt door het probleem dat het mogelijk is dat er onder een teruggaveregeling verpakkingenbelasting moet worden teruggegeven op verpakkingen die in 2007 of eerder voor het eerst op de Nederlandse markt. Op dergelijke verpakkingen is nooit verpakkingenbelasting betaald. Er wordt dan teruggegeven terwijl er niet is betaald. Dit effect zal zich in grote mate voordoen indien de teruggaveregeling tot 1 januari terugwerkt. Om te voorkomen dat dit leidt tot een budgettair probleem zal de teruggaveregeling slechts terug moeten werken tot 1 april.

5. Afvalstoffenbelasting

De Belastingdienst ondervindt in de praktijk uitvoeringsproblemen met de handhaving van de toepassing van het lage tarief van de afvalstoffenbelasting. Mede daarom ben ik een onderzoek gestart naar een mogelijke herziening van de tariefstructuur van de afvalstoffenbelasting. Daarbij wordt onderzocht of het mogelijk is voortaan alle afvalstromen die gestort worden in beginsel tegen een laag tarief te belasten, tenzij het afvalstoffen betreft die onder een stortverbod vallen, maar waarvoor een ontheffing is verleend. In termen van het afvalbeleid zou een dergelijke herziening betekenen: afvalstoffen waarvoor geen stortverbod geldt (omdat ze niet recyclebaar en niet verbrandbaar zijn, kortom, waarvoor geen verwerkingsalternatief voorhanden is) worden belast tegen het lage tarief. Voor de andere afvalstromen (wel recyclebaar of wel verbrandbaar) geldt in beginsel een stortverbod. Indien van dit verbod door de provincie een ontheffing is verleend, waardoor deze afvalstromen alsnog gestort kunnen worden, geldt een hoog tarief. Met deze herziening wordt aldus een vereenvoudiging van de uitvoering beoogd.

In genoemd onderzoek wordt ook bekeken in hoeverre binnen de afvalstoffenbelasting een tegemoetkoming kan worden gecreëerd voor afvalstromen afkomstig van de sanering van oude stortplaatsen. De reden hiervoor is, dat er klachten zijn dat dergelijke saneringsprojecten moeilijk van de grond komen vanwege de huidige belastingdruk op de totale saneringskosten. Voor beide maatregelen geldt als randvoorwaarde dat de financiering uit de afvalstoffenbelasting zelf moet komen. Het is nog onduidelijk of bedoeld onderzoek op tijd zal zijn afgerond om de resultaten ervan mee te nemen in het Belastingplan 2009.

6. EIA/MIA/Vamil/Groen Beleggen

Vorig jaar is de evaluatie van de Vervroegde Afschrijvingen Milieu-investeringen (VAMIL), de Milieu-Investerings-Aftrek (MIA) en de Regeling voor Groen Beleggen uitgevoerd door het ministerie van VROM. De conclusie is dat de bestedingen van deze faciliteiten overeenstemmen met de doelstellingen van deze regelingen. Ze bevorderen de marktintroductie van milieuvriendelijke technieken, stimuleren innovatie en doen dat op een efficiënte wijze.

De evaluatie van de Energie Investeringsaftrek (EIA) is ook vorig jaar uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Het rapport met de conclusies en het kabinetstandpunt zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden verzonden.

In het werkprogramma Schoon en Zuinig is een verkenning gedaan naar fiscale maatregelen die de doelen van Schoon en Zuinig zouden kunnen ondersteunen. Hierbij is een verruiming van de budgetten EIA en MIA opgenomen oplopend van 9 miljoen in 2009 tot het structurele niveau van 35 miljoen in 2011. Tabel 5 bevat een overzicht van de toename van de budgetten. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 kan dit budget nog verder toenemen door de opheffing van het accijnsverschil tussen rode en blanke diesel.

Tabel 5: Toename EIA/MIA budget

Jaar	2009	2010	2011	Structureel
Toename budget	€ 9 mln	€ 18 mln	€ 35 mln	€ 35 mln

De afgelopen jaren zijn de EIA en MIA een aantal keren gesloten vanwege het opraken van het budget. Om die reden zal worden onderzocht of de EIA en MIA inclusief bovenstaande budgettaire verruimingen kunnen worden voorzien van een andere inkadering met het doel voortijdige sluiting van de regelingen in de toekomst te beperken. De Kamer zal hierover na afronding van het onderzoek per brief worden geïnformeerd.

Verder is geconstateerd dat er naast de EIA en de MIA tal van andere beleidsinstrumenten zijn die zich richten op milieu-, energie- en klimaatbeleid. De invoering van het veiligheidsysteem voor broeikasgassen (ETS) in 2005 kan gevolgen hebben voor de effectiviteit van deze instrumenten. Voordat in 2010 over de verdere invulling van Schoon & Zuinig wordt besloten, moet de samenhang tussen deze verschillende instrumenten goed in kaart zijn gebracht om te komen tot een consistent en doelmatig stelsel van milieuregelingen.

7. Energiebelasting

De energiebelasting (EB) maakt sinds 1996 deel uit van de Wet belastingen op milieugrondslag en is een belasting op aardgas, elektriciteit en minerale oliën (halfzware olie, gasolie en LPG). Overige gassen die dezelfde functie hebben als aardgas worden op gelijke wijze als aardgas in de heffing betrokken. De tarieven hangen samen met de gebruikte hoeveelheden. Nederland is een van de eerste landen die een dergelijke belasting heeft ingevoerd. Inmiddels is de belasting van energieproducten en elektriciteit een geharmoniseerde belasting in de Europese Unie¹.

Het hoofddoel van de EB is het verwerven van algemene middelen door de overheid ter financiering van de overheidsuitgaven. Daarnaast wordt met de EB beoogd het verbruik van energie terug te dringen en

¹ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, PB L 283, blz. 51 van 31 oktober 2003 (Richtlijn EB).

CO₂-emissies te beperken. De EB laat een stabiele belastingopbrengst zien¹ en leidt bovendien tot een vermindering van de groei van het energiegebruik. Volgens onderzoek van Ecofys² heeft de EB de grootste bijdrage van alle instrumenten geleverd aan energiebesparing in woningen. Dit is vooral te danken aan het feit dat de EB aangrijpt op al het energieverbruik, terwijl andere instrumenten slechts aangrijpen op delen. Op de emissies van de utiliteitsbouw is de invloed van de EB geringer.

In het kader van de verkenning naar een verdere fiscale vergroening heeft CE onderzoek verricht naar de milieueffecten van een verhoging van de EB-tarieven, waarbij vier varianten zijn onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat elke variant in meer of mindere mate een positief milieueffect heeft.

In de brief is aangegeven, dat jaarlijks in het begrotingsproces in augustus een integrale afweging zal worden gemaakt of er ruimte is voor een lastenneutrale schuif van de directe belastingen naar de EB. Wanneer uit deze afweging naar voren komt dat hier ruimte voor is, kan het resultaat van het onderzoek van CE dienen als instrument om invulling te geven aan de lastenneutrale schuif.

In dit onderzoek zijn twee basisvarianten te onderscheiden, die ik graag alvast van wat extra commentaar zou willen voorzien, te weten:

1. een procentuele verhoging van de EB-tarieven op elektriciteit en aardgas;
2. een verhoging van het EB-tarief op elektriciteit in de eerste schijf met een verhoging van de belastingvermindering.

De *eerste variant* resulteert in een geraamde totaalopbrengst van € 1 mrd. Daarbij worden de tarieven van elektriciteit verhoogd met 17,7% (geraamde opbrengst € 0,5 mrd) en de tarieven van aardgas met 16,2% (geraamde opbrengst € 0,5 mrd). In de tabellen 6a en 6b zijn zowel de huidige tarieven³ als de verhoogde (nieuwe) tarieven weergegeven. De verwachte opbrengst van de tariefverhoging is per schijf vermeld.

Tabel 6a: Overzicht huidige en nieuwe EB-tarieven op elektriciteit met geraamde opbrengst

Elektriciteit	Tarieven 2008	Nieuwe tarieven	Geraamde opbrengst
1 000 kWh	€/kWh	€/kWh	mIn €
0-10	0,0752	0,0885	376,39
10-50	0,0375	0,0441	61,38
50-10 000	0,0104	0,0122	59,58
>10 000 (zakelijk)	0,0005	0,0006	0,17

Tabel 6b: Overzicht huidige en nieuwe EB-tarieven op aardgas met geraamde opbrengst

Aardgas	Tarieven 2008	Nieuwe tarieven	Geraamde opbrengst
1 000 m ³	€/m ³	€/m ³	mIn €
0-5	0,1554	0,1806	380,52
5-170	0,1362	0,1583	88,40
170-1 000	0,0378	0,0439	17,69
1 000-10 000	0,0120	0,0139	5,32
>10 000 (zakelijk)	0,0079	0,0092	6,89

¹ In 2007 was er als gevolg van een incidenteel warme winter begin 2007 sprake van een lager energiegebruik lager dan geraamd, wat heeft geleid tot een tegenvaller van € 0,8 miljard.

² Suzanne Joosen, Mirjam Harmelink, Kornelis Blok: Evaluatie van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving 1995-2002, Ecofys, Utrecht, juni 2004.

³ Het tarief met ingang van 1 juli 2008 (op grond van het Belastingplan 2008).

Tabel 7 bevat de lastenverdeling over huishoudens en bedrijven van deze variant uitgesplitst naar elektriciteit respectievelijk aardgas.

Tabel 7: Verdeling lasten bij een procentuele verhoging van de EB-tarieven op elektriciteit en aardgas

	Elektriciteit	Aardgas
Huishoudens	€ 316 mln	€ 341 mln
Bedrijven	€ 182 mln	€ 158 mln

Door de procentuele verhoging worden alle energieverbruikers in hun marginale gebruik geraakt. De eerste variant laat daardoor een hoge emissiereductie zien. De milieueffecten zoals deze zijn doorberekend door CE, zijn weergegeven in tabel 8.

Tabel 8: Verwachte milieueffecten door verhoging EB-tarieven op elektriciteit en aardgas.

Effecten	2010		2020	
	Aardgas	Elektriciteit	Aardgas	Elektriciteit
Reductie CO ₂ -emissies (Mton)	0,66	0,19	0,97	0,38
Reductie NO _x -emissies (kton) ¹	0,12-0,46	0,09	0,17-0,68	0,18

¹ De emissie van NO_x bij de verbranding van aardgas is zeer sterk afhankelijk van verschillende factoren. Eén emissiefactor is daarom niet te geven. Hier wordt aangenomen dat de emissiefactor van NO_x bij aardgas ligt tussen 10-40 g/GJ.

Eenzijds laat de eerste variant een hoge emissiereductie zien, anderzijds zal een dergelijke verhoging een negatief effect hebben op de koopkracht van huishoudens en de internationale concurrentiepositie van bedrijven. Indien in augustus wordt besloten tot een lastenneutrale schuif van directe belastingen naar de EB, kan een goede terugsluis van de extra opbrengst deze effecten voor een belangrijk deel wegnemen.

Verder is van belang dat er op dit moment als uitvloeisel van het met het bedrijfsleven overeengekomen Duurzaamheidsakkoord afspraken worden gemaakt om te komen tot een verdere verbetering van de energie-efficiëntie bij bedrijven. Een deel van deze afspraken kan gezien worden als een vervolg op de al bestaande afspraken ter verbetering van de energie-efficiëntie, zoals de meerjarenafspraken (MJA), het Benchmark Convenant en het Convenant Glastuinbouw en Milieu (GLAMI). De grotere energieverbruikers worden op die manier langs een andere weg geconfronteerd met kosten die zijn verbonden aan het terugdringen van het energieverbruik. Om die reden bevat de EB een vrijstelling voor het verbruik van elektriciteit boven de 10 mln kWh door energie-intensieve bedrijven die deelnemen aan de afspraken ter verbetering van de energie-efficiëntie. Er zal daarom goed moeten worden gekeken naar de effecten voor bedrijven en vooraf overleg worden gevoerd met het bedrijfsleven.

In de *tweede variant* stijgt de marginale belastingdruk in de eerste tarief-schijf voor elektriciteit. Daardoor zal het milieueffect positief zijn, ondanks de gelijktijdige verhoging van de belastingvermindering. De effecten op de koopkracht en concurrentiepositie zijn beperkt, doordat de tariefstijging in deze variant voor een groot deel wordt gecompenseerd met een gelijktijdige verhoging van de belastingvermindering. In het onderzoek van CE is in de tweede variant gerekend met een verhoging van het EB-tarief op elektriciteit in de eerste schijf met € 0,03 per kWh (tarief in 2008: € 0,0752) en een verhoging van de belastingvermindering met € 100 (vermindering in 2008: € 199). Dit resulteert per saldo in een geraamde extra belastingopbrengst van € 95 mln. Van deze lastenverzwaring slaat ongeveer € 20 mln neer bij huishoudens en ongeveer € 75 mln bij bedrijven. De effecten voor een gemiddeld huishouden zijn beperkt. Alleen huishoudens en

bedrijven die meer dan circa 3300 kWh verbruiken ondervinden een lastenverzwaring. Degenen die minder dan 3300 kWh verbruiken hebben een voordeel, de verhoging van de belastingvermindering levert meer op dan de tariefverhoging hen kost.

Door het verhogen van het EB-tarief op elektriciteit in de eerste schijf wordt beoogd een impuls te geven aan de energiebesparing door huishoudens en kleine zakelijke gebruikers. CE merkt hierbij op dat een verhoging van het EB-tarief op elektriciteit in de eerste schijf alleen marginale effecten heeft voor kleinverbruikers. Voor het bepalen van het milieueffect acht CE de verhoging van de belastingvermindering niet relevant. Tabel 9 bevat de verwachte milieueffecten van de tweede variant.

Tabel 9: Verwachte milieueffecten van de verhoging van het EB-tarief op elektriciteit in de eerste schijf.

Effecten	2010	2020
Emissiereductie CO ₂ (Mton)	0,28	0,58
Emissiereductie NO _x (kton)	0,13	0,28

Ook bij de tweede variant is van belang dat bij een eventuele beslissing deze variant door te voeren er goed gekeken moet worden naar de vormgeving van de terugsluis van de extra belastingopbrengst. Op basis van het totaalplaatje (gevolgen verhoging EB en lastenverlaging door de terugsluis) moet worden besloten of een verhoging wenselijk is of niet.

Conclusie

Uit het onderzoek van CE blijkt dat een verdere verhoging van de EB-tarieven positieve milieueffecten heeft. Dit kan aanleiding geven om (een deel van) de EB-tarieven te verhogen en zodoende bij te dragen aan de doelen van Schoon en Zuinig. Daarbij moet echter wel zorgvuldig gekeken worden naar de effecten voor de koopkracht, de concurrentiepositie en de vrijwillige afspraken die worden gemaakt met het bedrijfsleven ter verbetering van de energie-efficiëntie en de wijze waarop de opbrengsten van een verhoging kunnen worden teruggesluisd.