



Planbureau voor de Leefomgeving

BIJDRAGE INSTRUMENTEN BELASTINGPLAN 2020 AAN CO₂ EFFECTEN KLIMAATAKKOORD

Notitie

Michiel Hekkenberg en Hans Hilbers

18 oktober 2019

PBL

Colofon

Bijdrage instrumenten Belastingplan 2020 aan CO₂ effecten Klimaatakkoord

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2019

PBL-publicatienummer: 3842

Contact

michiel.hekkenberg@pbl.nl

Auteurs

Michiel Hekkenberg en Hans Hilbers

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Hekkenberg en Hilbers (2019), Bijdrage instrumenten Belastingplan 2020 aan CO₂ effecten Klimaatakkoord, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inleiding

In het Belastingplan 2020 is een aantal fiscale instrumenten opgenomen die onderdeel uitmaken van het Klimaatakkoord. Binnen het Klimaatakkoord zijn deze fiscale instrumenten onderdeel van een groter pakket aan instrumenten, dat als doel heeft de Nederlandse broeikasgasemissie te reduceren met 49 procent ten opzichte van 1990. Het PBL zal op 1 november, tegelijk met het verschijnen van de Klimaat- en energieverkenning (KEV) 2019, een policy brief publiceren die de effecten van het Klimaatakkoord kwalitatief en kwantitatief beschrijft in samenhang met de KEV 2019.^{1 2}

Vanwege het wetgevingsoverleg Belastingplan 2020 – wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord in de Tweede Kamer op 28 oktober heeft het ministerie van Financiën het PBL verzocht voorafgaand aan de publicatie over het Klimaatakkoord als geheel, de bijdrage te beschrijven van negen instrumenten uit het Belastingplan aan de CO₂-effecten van het Klimaatakkoord. Deze notitie geeft invulling aan dat verzoek. De beschrijving van de bedoelde negen instrumenten is weergegeven in bijlage 1.

Aanpak

Ten behoeve van de policy brief die op 1 november verschijnt zijn de kwantitatieve effecten van deze negen instrumenten niet in isolatie onderzocht, maar zijn deze meegenomen in de totaaleffecten van het beleidspakket. In veel gevallen is sprake van samenhang tussen de fiscale instrumenten en andere instrumenten in het Klimaatakkoord, waarbij de instrumenten elkaar aanvullen. Zonder fiscaal pakket zouden de overige instrumenten minder effectief zijn, en zonder overige instrumenten zouden de fiscale instrumenten minder effectief zijn. Er is door de samenhang niet eenduidig uit de resultaten te herleiden wat de bijdrage van elk van de instrumenten is.

Deze notitie baseert zich op de resultaten zoals die ten behoeve van de policy brief zijn verzameld. Ook deze notitie doet daarom voor de meeste van de negen instrumenten geen kwantitatieve uitspraken over de bijdragen aan de CO₂-effecten.

De notitie gaat vooral in op de kwalitatieve mechanismen waarmee de negen Belastingplan-instrumenten bijdragen aan de effecten en op hun samenhang met de overige instrumenten van het Klimaatakkoord. Voor de kwantitatieve totaaleffecten van het Klimaatakkoord en de verdere duiding daarbij wordt verwezen naar de policy brief over de effecten van het Klimaatakkoord en het daarbij behorende achtergronddocument.

Deze notitie bestaat uit 2 secties. Eerst wordt kort een theoretisch kader geschetst van de mechanismen en systeemniveaus waarop samenhangen tussen instrumenten in het Klimaatakkoord bestaan. Dit laat zien dat de instrumenten op meerdere wijzen en niveaus kunnen bijdragen aan CO₂-effecten. Daarna wordt voor ieder van de negen instrumenten uit het Belastingplan hun bijdrage aan de CO₂ effecten van het Klimaatakkoord specifiek beschouwd.

Samenhang op verschillende systeemniveaus

De genoemde interacties tussen de Belastingplaninstrumenten en de overige instrumenten in het Klimaatakkoord bestaan *binnen* sectoren, *tussen* sectoren en *dynamisch* in de tijd. Ook op *maatschappelijk en economisch systeemniveau* kunnen interacties bestaan. Dit betekent dat de bijdrage van instrumenten aan de klimaattransitie soms breder is dan in een emissiegetal voor één sector of voor één jaar kan worden weergegeven.

- 1) Interactie *binnen* een sector geldt bijvoorbeeld voor de interactie tussen belastinginstrumenten en subsidies die zich richten op dezelfde sector, zoals voorgesteld in de gebouwde omgeving: de schuif in de energiebelasting verkleint daar de zogenaamde onrendabele toppen, maar neemt deze zeker niet overal weg. Alleen de belastingschuif invoeren zou daarom slechts weinig effect hebben, omdat de 'terugverdientijd' voor het nemen van maatregelen in huishoudens dan nog altijd relatief lang blijft. Echter, omdat

¹ PBL (2019), Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten, rapportnr 3806, Den Haag: PBL

² Schoots en Hammingh (2019), Klimaat- en energieverkenning 2019, rapportnr 3508, Den Haag: PBL

de onrendabele toppen kleiner worden, volstaat een kleinere subsidie om de beoogde ingrepen 'woonlastenneutraal' te maken dan zonder de belastingschuif het geval zou zijn. Met dezelfde totale subsidiemiddelen kan dus door de belastingschuif een veel groter effect worden bereikt dan zonder de belastingschuif. In de analyse van het Ontwerp-Klimaatakkoord zijn op verzoek van het kabinet berekeningen gemaakt die de omvang van dit effect weergeven³. Daaruit bleek dat om hetzelfde effect te bereiken zonder belastingschuif (cumulatief) enkele miljarden euro meer subsidiebudget nodig zou zijn in de periode 2019-2030.

- 2) Ook geldt er samenhang *tussen* sectoren, dus op systeemniveau. Bijvoorbeeld bij de instrumenten die het gebruik van elektriciteit in bepaalde verbruikssectoren bevorderen ten opzichte van het gebruik van fossiele brandstoffen, zoals in het autodomain en de gebouwde omgeving. Elektrificatie wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de transitie naar een koolstofarme energiehuishouding. Omdat met elektriciteitsproductie vooralsnog ook emissie gepaard gaat, kan een emissiereductie in een verbruikssector tot extra emissie in de elektriciteitsproductie leiden. Voor deze instrumenten speelt dus interactie met de instrumenten uit het Klimaatakkoord die de elektriciteitsproductie verduurzamen.
- 3) Daarbij speelt tevens dat die effecten in de loop der tijd kunnen verschillen, waardoor de betekenis van een bijdrage soms genuanceerder ligt dan een emissiegetal voor één specifiek jaar. Het volgende voorbeeld laat zien dat het van belang is ook de *dynamische* systeemcontext mee te wegen: De CO₂-intensiteit van elektriciteitsproductie is niet statisch: door andere instrumenten groeit het aandeel hernieuwbare energieproductie en wordt de stook van kolen voor elektriciteitsproductie per 2030 verboden. De verwachting is daarom dat de CO₂ intensiteit van elektriciteitsproductie in de toekomst beduidend lager zal zijn dan momenteel, zodat voor het bepalen van de bijdrage van het stimuleren van elektrificatie vooral naar het cumulatieve effect op systeemniveau over een langere periode moet worden gekeken.
- 4) Ten slotte zijn enkele van de fiscale instrumenten gericht op herverdeling van lasten, waardoor interacties kunnen spelen op *maatschappelijk en economisch systeemniveau*. Ook als lastenverdeling niet gepaard gaat met verandering van de 'marginale kosten' van het verbruik van fossiele brandstoffen of van het nemen van verduurzamingsmaatregelen, kunnen dergelijk maatregelen via koopkrachteffecten toch doorwerken in de emissies. Ook is vanuit een breder perspectief goed voorstelbaar dat dergelijke instrumenten belangrijk kunnen zijn voor het tot stand brengen van de klimaattransitie, via het voor iedereen betaalbaar houden van de energierekening en via het vergroten van het draagvlak.

Bijdrage van de instrumenten in het Belastingplan aan de CO₂-effecten van het Klimaatakkoord

Deze sectie beschouwt de bijdrage van de negen instrumenten uit het Belastingplan aan de CO₂-effecten van het totale Klimaatakkoord. Enkele instrumenten worden daarbij samengenomen.

Instrumenten 1 en 2. Schuif energielasting (EB) en veranderingen Opslag Duurzame Energie (ODE)

De veranderingen in de EB en ODE zorgen in de 1^e, 3^e, en 4^e schijf per saldo voor een verhoging van de belastingdruk op CO₂-emissie door aardgasgebruik, en voor kleinverbruikers een verlaging van de belasting op elektriciteitsverbruik. Tabel 1 geeft de gecombineerde tarieven van EB en ODE in 2030 zonder en met de Belastingplaninstrumenten, omgerekend in euro / ton CO₂ emissie door aardgasgebruik.

Op basis van de verwachting voor de aardgasprijs en de prijs voor CO₂-emissierechten in 2030 zoals gehanteerd in de te verschijnen policy brief over de effecten van het Klimaatakkoord, betekenen de veranderingen voor eindverbruikers in 2030 in de eerste schijf een verhoging van de totale marginale prijs voor aardgasgebruik van circa 14 procent, in de derde

³ PBL (2019), Effecten ontwerp Klimaatakkoord, rapportnr 3619, Den Haag: PBL

schijf van circa 5 procent en in de vierde schijf van circa 6 of 7 procent, afhankelijk van of het activiteiten in of buiten het ETS betreft. Overigens wordt een aanzienlijk deel van het aardgasgebruik voor grootverbruikers van EB en ODE vrijgesteld.

In de policy brief is geen zelfstandig effect uitgerekend voor dit instrument. Voor zowel gebouwde omgeving als industrie geldt dat het instrument onderdeel is van een samenhangend pakket, waarbij de effecten elkaar aanvullen.

In de wijkaanpak zorgen de hogere marginale kosten van gasverbruik ervoor dat kleinere subsidiebedragen toereikend zullen zijn voor het realiseren van 'woonlastenneutrale' verduurzaming, en zodoende meer woningen met een gelijk subsidiebudget verduurzaamd kunnen worden. Ook buiten de wijkaanpak zorgt de verschuiving in de 1^e schijf voor een grotere prikkel tot woningverduurzaming. In het achtergronddocument over de effecten van het ontwerp-klimaatakkoord in de gebouwde omgeving⁴ is dit mechanisme uitvoerig beschreven. Voor grootverbruikers geldt in het Klimaatakkoord dat de prijsverhoging relatief beperkt is ten opzichte van de aangekondigde CO₂-heffing op 'vermijdbare' emissies in de industrie. De prijsverhoging draagt echter wel bij aan het verkleinen van de onrendabele top voor maatregelen, en zorgt daarmee voor lagere SDE+-subsidies, zodat met hetzelfde budget meer projecten kunnen worden gerealiseerd.

Tabel 1 Gecombineerd tarief EB en ODE uitgedrukt in euro/ton CO₂ door aardgasgebruik (prijspeil 2018)

Verbruiksschijf gas	Gasverbruik	Tarief conform regeerakkoord	Verandering tarief door BP instrumenten KA	Tarief na BP instrumenten KA
1	0-170.000 m ³	206	55	262
2	170.000-1.000.000 m ³	50	-1	49
3	1.000.000-10.000.000 m ³	18	8	26
4	> 10.000.000 m ³	10	11	21

Met name in de 1^e schijf is per saldo sprake van een verlaging van het tarief op elektriciteitsverbruik in 2030. Die verlaging vergroot de rentabiliteit van omschakeling op elektrische verwarmingsopties, zoals warmtepompen. De verlaging van de belasting op elektriciteit heeft een positief effect op elektrificatie, niet alleen voor verwarmingsopties zoals hier beschreven, maar ook voor bijvoorbeeld mobiliteit (elektrische auto's). De belastingverlaging verlaagt in beginsel de prikkel tot energiebesparing op elektriciteitsverbruik. In de 3^e schijf is sprake van een verhoging van de belasting op elektriciteit. Ten aanzien van het elektriciteitsverbruik zijn de systeemsamenhangen zoals beschreven in bovenstaande sectie bij de punten 2 en 3 van belang.

Instrument 3. Verlaging belastingdeel energierekening huishoudens

Dit instrument geeft uit zichzelf geen directe prikkel voor emissie-effecten, aangezien deze op de marginale tarieven geen effect heeft. Indirecte effecten zoals via invloed op de koopkracht of via het draagvlak voor transitiemaatregelen (zoals bovenstaand beschreven onder punt 4) zijn niet onderzocht.

⁴ N. Hoogervorst, M. Menkveld en C. Tigchelaar (2019), Achtergronddocument effecten Ontwerp Klimaatakkoord: Gebouwde omgeving, rapportnr 3711, Den Haag: PBL

Instrument 4 tot en met 6. Bijtelling elektrische auto's, aanpassing BPM en MRB emissieloze auto's

De instrumenten 4 tot en met 6 betekenen een verlenging van de fiscale stimulering van elektrisch rijden tot en met 2025. Een verlaagde bijtelling en vrijstelling van BPM en MRB zijn een effectieve prikkel gebleken voor het beïnvloeden van het autokeuzegegedrag. Met name in de zakelijke leasemarkt kan dit leiden tot een beduidend groter aandeel elektrische auto's. De omvang van dit effect is gezien de onzekerheden niet precies te ramen. Qua orde van grootte wordt een effect verwacht van ½ a 1 Mton reductie van de directe uitstoot van broeikasgassen in de mobiliteitssector in 2025. Het effect door de bijbehorende extra elektriciteitsvraag is niet bepaald, maar kan zeker in de eerste helft van het decennium niet verwaarloosbaar zijn. Ten aanzien van het extra elektriciteitsverbruik zijn de systeemsamenhangen zoals beschreven in bovenstaande sectie bij de punten 2 en 3 van belang. Welk deel van het beschreven effect in 2030 nog resteert is sterk afhankelijk van het fiscale regime na 2025.

Instrument 7 en 8. Aanpassing MRB bestelauto's en verhoging dieselaccijns

De aanpassing van MRB-tarief voor bestelauto's met 24 euro per jaar heeft geen noemenswaardig effect op de uitstoot van broeikasgassen. Een accijnsverhoging op diesel van 1 a 2 cent geeft een bescheiden prikkel voor de aanschaf van zuiniger of elektrische voertuigen, vermindering van het aantal voertuigkilometers en voor meer grenstanken. Het effect op de uitstoot van broeikasgassen hiervan blijft beperkt tot 0,05 a 0,1 Mton.

Instrument 9. Heffing verbranden buitenlands afval

Het is niet duidelijk wat het effect zal zijn van het invoeren van een afvalstoffenbelasting over geïmporteerd afval (met hetzelfde tarief als voor Nederlands afval). In 2018 werd er 1,7 miljoen ton buitenlands afval (vooral uit Verenigd Koninkrijk) naar Nederland overgebracht voor verbranding in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Dit komt neer op ongeveer 25% van de totale hoeveelheid afval die in Nederlandse AVI's wordt verbrand. Er zijn meerdere effecten denkbaar van het invoeren van de afvalstoffenbelasting:

- Het kan zijn dat (zoals beoogd) de belasting leidt tot een forse afname van buitenlands afval dat in Nederland wordt verbrand. Als er geen buitenlands afval meer in Nederland zou worden verbrand, leidt dat tot een daling van de niet-biogene CO₂-emissies bij AVI's van circa 1 Mton. Dit zal wel betekenen dat de bij AVI's uitgekoppelde elektriciteit afneemt. Ook de bij AVI's uitgekoppelde warmte kan afnemen, maar omdat dit nog niet gelimiteerd wordt door de hoeveelheid verbrand afval is dat niet zeker. De emissieafname bij de industrie kan dus per saldo deels teniet worden gedaan door emissies van vervangende opwek van elektriciteit en warmte, die (grotendeels) buiten de industrie zullen optreden. Er zal in dit geval een deel van de verbrandingscapaciteit onbenut blijven. Ook zullen AVI's minder opbrengsten hebben uit geproduceerde elektriciteit en warmte. Dit zal daarmee kunnen leiden tot een stijging van de tarieven voor verbranding van afval.
- Het is echter ook denkbaar dat AVI's de kosten die zij moeten maken voor de afvalstoffenbelasting (deels) kunnen doorberekenen aan de buitenlandse aanbieders van afval en (deels) aan aanbieders van Nederlands afval. In dit geval kan het instrument veel minder effect hebben op de hoeveelheid buitenlands afval die in Nederland wordt verbrand en op de daaraan gerelateerde emissies.

Hoe AVI's zullen omgaan met de afvalstoffenbelasting zal afhangen van hun marktpositie en kostenstructuur. Dit is in het kader van deze notitie niet verder onderzocht.

Bijlage beschouwde instrumenten (omschrijving door het Ministerie van Financiën).

Fiscale wetgeving Klimaatakkoord pakket BP2020	
1.	Verschuiving energiebelasting van elektriciteit naar aardgas: De energiebelasting in de eerste schijf op aardgas wordt in 2020 verhoogd met 4 cent per m ³ . In de 6 jaar daarna wordt dit tarief jaarlijks verder verhoogd met 1 cent per m ³ . Het tarief voor de glastuinbouw in de eerste schijf voor aardgas wordt evenredig mee verhoogd. De budgettaire opbrengst zal deels gebruikt worden om de energiebelasting in de eerste schijf op elektriciteit te verlagen.
2.	Opslag Duurzame Energie (ODE): De tarieven voor de ODE worden in 2020 zo aangepast dat 33% van de lasten neerslaan bij huishoudens en 67% bij bedrijven (nu 50/50). Daarnaast wordt de aanhef van de wet ODE gewijzigd in opslag duurzame energie- en klimaattransitie.
3.	Verlaging belastingdeel energierekening huishoudens: Het belastingdeel van de energierekening voor een huishouden met een gemiddeld verondersteld verbruik wordt in 2020 met 100 euro verlaagd, zal in 2021 niet stijgen en de stijging in de jaren na 2021 zal beperkt blijven. De belastingvermindering in de energiebelasting zal hiertoe worden verhoogd. Deze maatregel komt bovenop de voorgenomen schuif in de Energiebelasting en aanpassing van de lastenverdeling in de ODE.
4.	Bijtelling: De huidige korting op de bijtelling voor nieuwe elektrische auto's van de zaak wordt gecontinueerd. De korting zal in de komende jaren stapsgewijs afgebouwd worden tot 0% in 2026. De cap (de catalogusprijs waarover de korting op de bijtelling van toepassing is) wordt stapsgewijs verlaagd naar 40.000 euro.
5.	BPM: Het nihil tarief in de BPM voor emissieloze auto's wordt verlengd t/m 2024. Vanaf 2025 geldt voor elektrische personenauto's de vaste voet in de BPM (360 euro).
6.	MRB emissievrije voertuigen en Plug-in Hybride Elektrische Voertuigen: Het nihil tarief in de MRB voor emissieloze personenauto's (EV) wordt verlengd t/m 2024. Vanaf 2025 wordt het nihil tarief afgebouwd (in 2025 25% van het reguliere MRB-tarief, vanaf 2026 100% van het reguliere tarief). De korting van 50% op het standaard MRB-tarief voor PHEV wordt verlengd t/m 2024 en wordt daarna afgebouwd (25% korting in 2025 en vanaf 2026 0%). De huidige correctiefactor voor de massa van PHEV voor bestelauto's wordt verlengd t/m 2025.
7.	Aanpassing van het MRB-tarief voor bestelauto's: Bestelauto's van ondernemers hebben voor de MRB een verlaagd tarief. In de periode 2021 t/m 2024 zullen deze tarieven (op jaarbasis) gemiddeld met 24 euro per jaar stijgen. In 2025 wordt het tarief verlaagd met gemiddeld 24 euro (op jaarbasis).
8.	Verhoging accijns op diesel: De accijns op diesel wordt zowel in 2021 als in 2023 met 1 cent per liter verhoogd.
9.	Heffing op verbranden buitenlandsafval: Op dit moment komt ongeveer 25% van het afval dat in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties wordt verbrand uit het buitenland. Met deze maatregel wordt ook het verbranden en storten van afval afkomstig uit het buitenland in de afvalstoffenbelasting betrokken.