



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De vervuiler betaalt. Of toch niet?

Vrijburg, H.; Donders, J.H.M.; Kam, C.A. de

Citation

Vrijburg, H. (2021). De vervuiler betaalt. Of toch niet? In J. H. M. Donders & C. A. de Kam (Eds.), *Dreesforum* (pp. 115-121). Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, Wim Drees Fonds. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3275608>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3275608>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De vervuiler betaalt? Of toch niet?

Hendrik Vrijburg

8.1 Inleiding

In de zomer van 2020 publiceerde het Ministerie van Financiën twee rapporten over de belastingheffing van de personenauto: *Fiscale vergroening en grondslagerosie*¹ (hierna: het bouwstenenrapport) en het Syntheserapport.² Het laatstgenoemde rapport vat de resultaten samen van een reeks studies naar bouwstenen voor een beter belastingbeleid. Daarnaast verscheen de brede maatschappelijke heroverweging *Toekomstbestendige mobiliteit*.³ Het bouwstenenrapport en het Syntheserapport brengen veel beschikbare kennis samen die voor politieke partijen nuttig kan zijn bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma's en voor de toekomstige vormgeving van het belastingstelsel. Afgaande op beide rapporten lijkt het Ministerie van Financiën pleitbezorger te zijn van het principe dat 'de vervuiler betaalt'. Desondanks meen ik dat de opstellers van beide rapporten fiscale vergroening onnodig – en hoogstwaarschijnlijk onbedoeld – te negatief presenteren. Ik licht dit toe met een bespreking van fiscale vergroening van de autobelastingen als instrument bij het behalen van de nul emissies doelstelling voor nieuw verkochte auto's in 2030.

8.2 De vervuiler betaalt

'De vervuiler betaalt' lijkt een simpel principe, waar veel over is geschreven.⁴ In de bouwstenenrapporten wordt er dan ook regelmatig naar verwezen. Het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt verwijst terug naar het gedachtegoed van de econoom Arthur Pigou (1932). Het principe volgt uit een integrale analyse van het economische systeem waarbij rekening wordt gehouden met alle van belang zijnde maatschappelijke kosten en baten (een brede welvaartsanalyse). De toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' in het bouwstenenrapport knelt, omdat het ministerie geen integrale analyse presenteert, maar in plaats daarvan probeert om voor de sector wegverkeer verschillende uitgangspunten naast elkaar toe te passen – behalve het principe dat de vervuiler betaalt ook het profijtbeginsel en het opbrengstenmotief.⁵ Bij het maken van keuzes kijken politici en ambtenaren ('beleidsmakers') natuurlijk altijd naar een kwestie vanuit verschillende oogpunten, maar de analyse van het Ministerie van Financiën bevat inconsistenties die het principe "de vervuiler betaalt" in een onnodig negatief daglicht plaatsen.

Wat zegt het principe? Simpel gesteld, dat als producenten en consumenten via (hogere) prijzen worden geconfronteerd met de kosten van door hen veroorzaakte (externe) milieuschade, sommige activiteiten niet langer rendabel zijn en zullen verdwijnen of worden vervangen door een schoner – vaak duurder – alternatief.⁶ Het verminderen of aanpassen van een milieuvervuilende activiteit heeft doorgaans een negatief effect op de maatschappelijke welvaart; mensen ervaren immers een beperking van hun handelingsvrijheid. Wanneer de prijs via heffingen (of impliciet via regels of vereiste vergunningen) niet te hoog wordt opgeschroefd, wordt dit negatieve effect ruimschoots gecompenseerd door het gunstige effect

¹ Ministerie van Financiën (2020a).

² Ministerie van Financiën (2020b).

³ Rijksoverheid (2020).

⁴ Zie bijvoorbeeld Van der Ploeg (2018) en Vollebergh (2012), maar ook talrijke andere publicaties.

⁵ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2020a), p. 64 en verder.

⁶ Beprijzing is overigens niet alleen mogelijk door milieubelastingen in te voeren, maar ook via een systeem van verhandelbare vervuilingsrechten en andere overheidsmaatregelen die vervuilende activiteiten duurder maken.

op de maatschappelijke welvaart als gevolg van de geboekte milieuwinst. Beprijzing van de uitstoot van stoffen die milieuschade veroorzaken prikkelt burgers en bedrijven te kiezen voor de goedkoopste weg om de financiële gevolgen zo klein mogelijk te houden.⁷ Langs deze weg worden de maatschappelijke kosten van het behalen van een concrete milieudoelstelling geminimaliseerd. Marktpartijen die tegen de laagste kosten hun activiteiten kunnen aanpassen, zullen dit ook doen, terwijl partijen die geen voordelig alternatief tot hun beschikking hebben hun activiteiten op de vervuilende manier zullen voortzetten. Vanuit maatschappelijk perspectief is dit doelmatig, want zo neemt de vervuiling op de goedkoopste manier af. Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is dus gericht op het behalen van het milieudoel op de voor de samenleving meest kostenefficiënte wijze. Dit heeft niets te maken met de hoogte van de belastingontvangsten of met de toedeling van de kosten naar rato van het gebruik (profijt) van door de overheid aangeboden goederen en diensten.

Voor andere typen beleidsinstrumenten gaat bovenstaande analyse niet op. *Normen* voor de uitstoot van milieubelastende stoffen maken geen onderscheid tussen producenten die tegen lage kosten en producenten die alleen tegen hoge kosten aan de norm kunnen voldoen. Een *verbod* op uitstoot laat geen afweging van kosten en baten toe. *Subsidies* draaien het probleem om en zijn daarmee inherent veel lastiger uit te voeren: de overheid moet bedenken welke mogelijke schone alternatieven allemaal bestaan voor de vuile handeling. De overheid moet bij het verstrekken van subsidies bijvoorbeeld bedenken welke schone alternatieven bestaan voor de milieuvervuilende activiteit. Bij het toepassen van het gedachtegoed van Pigou vereist het bepalen van de gewenste prijs wel enige analyse, maar het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau beschikken over alle daarvoor benodigde kennis.⁸

Praktisch verschillen de omvang van de kosten en die van de baten van geval tot geval. De maatschappelijke kosten stijgen bijvoorbeeld wanneer de partijen die vervuilen hun activiteiten gemakkelijk naar het buitenland kunnen verplaatsen, zoals het geval is wanneer bedrijven internationaal mobiel zijn. De milieubaten van beleid kunnen zowel lokaal (bijvoorbeeld bij luchtvervuiling en de neerslag van stikstof) als wereldwijd optreden (zoals bij de uitstoot van broeikasgas). Op voorhand lijkt het voor de overheid van een land met een kleine open economie erg onaantrekkelijk om vervuiling te beprezen die leidt tot wereldwijde milieuschade, wanneer emissies worden uitgestoten door internationaal mobiele bedrijven. Dan wordt wereldwijd amper milieuwinst geboekt en de lokale economie krimpt wel. Dit perspectief wordt in discussies over het klimaatbeleid met succes ingebracht door de lobby van grote bedrijven, en het ook valt terug te vinden in het bouwstenenrapport.⁹

Het bouwstenenrapport noemt het principe ‘de vervuiler betaalt’ regelmatig. Daar staat tegenover dat het rapport het principe ook consequent ontkracht door te veel nadruk te leggen op vermeende nadelen. Dit leidt tot een onnodig negatieve beeldvorming. Een belangrijke oorzaak van deze ‘*framing*’ is dat het Ministerie van Financiën niet systematisch een brede welvaartsanalyse presenteert, maar allerlei partiële perspectieven en doelstellingen probeert te integreren.¹⁰

8.3 Is grondslagerosie een keerzijde van belastingen die gedrag sturen?

Op p. 71 van het Syntheserapport valt te lezen: ‘Effectieve belastingen gericht op gedragsverandering hebben ook een keerzijde.’ Het is belangrijk dat het Ministerie van Financiën de ontwikkeling van belastinggrondslagen probeert te ramen. Het *framen* van grondslagerosie als een keerzijde van doeltreffende milieubelastingen is echter onjuist. Het

⁷ Zie Ministerie van Financiën (2020a), p. 70 voor een vergelijkbare conclusie.

⁸ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2016), waarin schattingen van vermijdingskostencurves worden gepresenteerd.

⁹ Zie ook het citaat uit dit rapport hieronder.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2020a), p. 61 en verder.

Syntheserapport wijst er terecht op dat milieubeleid in het algemeen leidt tot grondslagerosie. Maar dit is *geen keerzijde* van een belasting die ten dienste van het milieubeleid wordt ingezet; grondslagerosie – vermindering van de vervuiling – is juist uitdrukkelijk de bedoeling! Het kiezen van deze doelstelling impliceert al dat de heffingsgrondslag (de milieuvervuiling) zal afnemen. Het Syntheserapport (p. 69) dramatiseert de te verwachten grondslagerosie met de observatie: ‘Belastingen hebben als belangrijkste doel om geld op te halen waarmee uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs, zorg en sociale zekerheid worden gefinancierd.’ Hier komt het gebrek aan integrale analyse naar voren. Dezelfde manier van redeneren past het ministerie ook toe bij de autobelastingen.¹¹

Dat het ontvangstenmotief van stal wordt gehaald volgt uit de klassieke benadering van de belastingheffing met een centrale rol voor de budgettaire functie, in combinatie met het opknippen van deze budgettaire functie naar verschillende deelsectoren (hier: de sector wegverkeer). De opbrengstfunctie van de belastingheffing geldt echter voor het belastingstelsel als geheel. Doorgaans wordt aangenomen dat ook voor de rijksbegroting geldt dat op de heel lange termijn inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht moeten zijn. Dit betekent echter niet dat ook alle afzonderlijke belastingen primair in het teken zouden moeten staan van de opbrengstfunctie. Andere belastingen kunnen het inkomstenverlies bij doeltreffende heffingen op milieuvervuilende activiteiten tegen lage extra maatschappelijke kosten compenseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de btw. Dit is ook goed te begrijpen, door een sturende belasting gaan mensen andere dingen doen, macro gezien zal de grondslag ergens anders daarom toenemen.

Het inzicht dat de opbrengstfunctie geldt voor het belastingstelsel als geheel wordt impliciet ook voorgeschreven voor de toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) die de overheid laat uitvoeren. In zulke analyses wordt namelijk voorgeschreven om de aanname te maken dat elke beperkte daling of stijging van de overheidsuitgaven maatschappelijk nagenoeg kosteloos kan worden gecompenseerd met een aanpassing van de belastingen (oftewel: de marginale kosten van publieke fondsen zijn één).¹² Toegegeven, in de economische literatuur is deze analyse geen uitgemaakte zaak.¹³ Maar zelfs als een beperkte verandering in het niveau van de overheidsuitgaven niet nagenoeg kosteloos mogelijk zou zijn, valt ernstig te betwijfelen of het compenseren van de grondslagerosie bij groene belastingen met bijvoorbeeld een hogere btw een dusdanig grote verstoring oplevert, dat dit een serieuze keerzijde van groene belastingen zou zijn. Zo groot zijn de bedragen waarom het gaat namelijk niet. Zo schat het Syntheserapport (p. 73) dat de erosie van de grondslagen van groene belastingen leidt tot een negatief effect op de belastingontvangsten van ongeveer 1 miljard euro in 2030. Dat is een relatief klein bedrag in vergelijking met de jaarlijkse opbrengst van de omzetbelasting van circa 60 miljard euro. Dit laat onverlet dat grondslagerosie de overheid noopt voor het realiseren van budgettaire neutraliteit niet alleen naar de autobelastingen te kijken, maar naar het belastingstelsel als geheel.

¹¹ Getuige de volgende zin uit Rijksoverheid (2020), p. 32: ‘De belangrijkste doelen van autobelastingen zijn een stabiele inkomstenstroom voor de overheid en ...’ Zie ook de eerste zin van Autobrief II (Ministerie van Financiën, 2015): ‘Het primaire doel van autobelastingen is de financiering van overheidsuitgaven.’ en de motivering bij de keuze voor het systeem dat moet leiden tot betalen naar gebruik in Rijksoverheid (2020), p. 73: ‘Een vorm van betalen naar gebruik biedt mogelijkheden om de budgettaire problematiek als gevolg van grondslagerosie te ondervangen.’

¹² Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016) en Jacobs en De Mooij (2009).

¹³ Finkelstein en Hendren (2020) en Teusch en Braathen (2018).

Conclusie: Belastingerosie als keerzijde van het principe ‘de vervuiler betaalt’ is een te negatieve *framing*, die het gevolg is van een te sterke focus van het Ministerie van Financiën op de opbrengst van de autobelastingen. Een veel betere constatering zou zijn: het bereiken van de milieudoelstelling leidt tot een gewenste verandering in de samenstelling van de belastinggrondslag. Mijn advies aan beleidsmakers is: weeg bij het kiezen van tarieven voor beprijzing van milieubelastende activiteiten de budgettaire consequenties helemaal niet mee. Beprijzing is zonder dit aspect namelijk al lastig genoeg. Ook draagt het opbrengstmotief voor een belasting doorgaans niet bij aan het vertrouwen in de overheid. De belasting van personenauto’s en motorrijwielen (bpm) wordt bijvoorbeeld op deze grond bekritiseerd.¹⁴ Deze kritiek valt te voorkomen, aangezien er een betere onderbouwing van autobelastingen voorhanden is.

8.4 Zijn andere instrumenten soms effectiever?

In het bouwstenenrapport (p. 68) wordt erop gewezen dat via belastingen de negatieve externe effecten van activiteiten van een prijskaartje kunnen worden voorzien. Maar de tekst gaat verder met de volgende zin: ‘De overheid heeft ook andere instrumenten tot haar beschikking die in bepaalde gevallen effectiever, goedkoper en eenvoudiger kunnen zijn dan een belasting.’¹⁵ Na deze zin volgt het voorbeeld van het verbod op gratis plastic tassen. Voor de duidelijkheid: ook in de economische literatuur worden verschillende typen instrumenten bepleit, afhankelijk van de beleidsomgeving.¹⁶ Beprijzing wordt in het voorafgaande citaat echter (opnieuw) te negatief gepresenteerd. Ten eerste wordt met de nadruk op de effectiviteit van andere instrumenten een schijntegenstelling gesuggereerd tussen beprijzen en effectiviteit. Ten tweede blijven de nadelen van de gesuggereerde effectievere instrumenten ten opzichte van beprijzen onbenoemd.

Het Syntheserapport gaat er dus van uit dat beprijzen niet altijd effectief is. Een instrument is effectiever naarmate het daarmee bereikte effect beter aansluit bij de doelstelling. Het is niet juist dat beprijzen een minder effectief instrument zou zijn. De pigouviaanse belasting bijvoorbeeld is per definitie effectief en is daarenboven efficiënt. Het tarief van de heffing kan namelijk zo worden gekozen dat het milieudoel naar verwachting precies wordt gerealiseerd. Er is natuurlijk onzekerheid, want burgers kunnen anders reageren dan verwacht. Maar in dat geval kan de heffing, en daarmee de prijs, worden aangepast! Het opleggen van een norm of een verplichting (als alternatief voor een heffing) betekent – wanneer alle vervuilers zich aan de norm houden – dat de doelstelling met meer zekerheid wordt bereikt, maar wel tegen hogere maatschappelijke kosten dan minimaal noodzakelijk is. Beleid dat meer zekerheid geeft wat betreft de gedragsreactie brengt maatschappelijk gezien vaak hogere kosten mee. Bij een systeem van verhandelbare vervuilingsrechten komt een marktprijs tot stand waarbij de door de overheid gekozen doelstelling wordt gerealiseerd, maar de beperking van de uitstoot kan duurder blijken te zijn dan verwacht.¹⁷ Normstelling en verboden genieten dus niet de voorkeur omdat deze instrumenten per definitie effectiever zouden zijn. Deze instrumenten leiden namelijk vaak tot hogere maatschappelijke kosten (uitgezonderd uitvoeringskosten, waarop zo meteen nog wordt ingegaan).

De effectiviteit van een instrument kan belangrijk zijn bij (bijna) te laat handelen van de overheid. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer beleidsmakers pas in een laat stadium de urgentie van een maatschappelijk probleem onderkennen, of wanneer te lang onvoldoende maatschappelijk draagvlak bestond voor het treffen van maatregelen. In dat

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het artikel *Ergernis over aankoopbelasting bij een auto leidt tot golf van rechtszaken* in NRC Handelsblad van 23 september 2020.

¹⁵ Ministerie van Financiën (2020a), p. 68.

¹⁶ Lehman (2012).

¹⁷ Hepburn (2006).

geval bestaat behoefte aan beleid dat snel tot een bepaald resultaat leidt. De discussie over het normeren van het eiwitgehalte in veevoer kan als voorbeeld dienen. Een dergelijke aanpak is inefficiënt, want het gaat om een norm op microniveau, die daarom erg veel weerstand kan oproepen. Het op een eerder moment efficiënt reguleren van de stikstofuitstoot van veehouderijen had dit probleem kunnen voorkomen. Komt de behoefte aan effectief beleid vooral voort uit het late tijdstip van ingrijpen, dan is het niet handig de effectiviteit als een voordeel van het instrument te *framen*. Het voorafgaande sluit aan bij de volgende zin uit het rapport van het Adviescollege stikstofproblematiek (2020, p. 13) over het Programma Aanpak Stikstof: ‘De neiging was om hoge ambities vast te stellen, maar realisatietermijnen vooruit te blijven schuiven en te reageren op wat op korte termijn prioriteit heeft.’

Conclusie: het Ministerie van Financiën zou deze schijntegenstelling door moeten prikken. Andere instrumenten (dan milieubelastingen) zijn vanuit maatschappelijk oogpunt niet te prefereren omdat ze effectiever zijn, maar omdat zij soms met lagere uitvoeringskosten gepaard gaan.¹⁸ Soms maakt het beprijzen van externe effecten een omslachtige administratie nodig en geniet een verbod de voorkeur, omdat daarbij substantieel lagere uitvoeringskosten mogelijk zijn, zoals bij de plastic tassen. De reflex om zodra beprijzen van externe effecten als optie op tafel ligt onmiddellijk ook op andere mogelijke instrumenten te wijzen is het gevolg van een succesvolle lobby van het bedrijfsleven.

8.5 Is de ruimte voor nationaal beleid beperkt zijn?

Volgens het Syntheserapport (p. 69) is de ruimte voor nationaal beleid soms beperkt. Iets verderop in het rapport (p. 72) valt te lezen: ‘De industrie opereert op een internationaal speelveld, waardoor een te ambitieus nationaal en Europees beleid kunnen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie.’¹⁹ Het Ministerie van Financiën heeft traditioneel oog voor de Nederlandse concurrentiepositie. Daarom wordt vaak gewezen op mogelijk ongunstige effecten van nationaal klimaatbeleid op de internationale concurrentiepositie. Ambitieuw klimaatbeleid kan inderdaad leiden tot het vertrek van bedrijven. Dat is een nadelig effect van dit beleid op de maatschappelijke welvaart en dat effect moet worden afgewogen tegen het voordelige effect van het aanpakken van het klimaatvraagstuk. Aangezien het voordelige effect wordt geïncasseerd door alle landen van de wereld, is beleidscoördinatie in de Europese Unie (EU) of op wereldniveau hier gewenst.

Er bestaat echter wel degelijk ruimte voor het voeren van nationaal klimaatbeleid. Het is duidelijk dat wanneer bij een ambitieus beleid op lange(re) termijn alle energie-intensieve bedrijven zouden vertrekken, de eigen Nederlandse bijdrage aan de oplossing van het wereldwijde klimaatvraagstuk hoogstwaarschijnlijk erg klein is. En natuurlijk zullen sommige bedrijven vertrekken. Maar de economische literatuur geeft geen aanleiding om te denken dat zoveel energie-intensieve bedrijven zullen vertrekken, dat er geen voordelig effect op het klimaat van een nationaal klimaatbeleid resteert.²⁰ Bedacht moet worden dat de beslissing om een bedrijf te verplaatsen niet alleen afhankelijk is van het klimaatbeleid in Nederland, maar ook van beleid in het buitenland. Daar komt bij dat verplaatsing van een bedrijf voor het betrokken bedrijf niet kosteloos is. Kort gezegd: de te verwachten omvang van de bedrijfsverplaatsingen is verre van zeker, en moet niet worden overdreven.²¹

¹⁸ Kaplow en Shavell (1996).

¹⁹ Ministerie van Financiën (2020a), p. 72.

²⁰ Arlinghaus (2015) en Cohen en Tubb (2018).

²¹ Zie ook Poelhekke (2019) voor eenzelfde conclusie.

In de EU vermindert het EU ETS²² wel de effectiviteit van een ambitieus nationaal klimaatbeleid voor energie-intensieve bedrijven.²³ Zelfs zonder verplaatsingen leidt een lagere uitstoot in Nederland namelijk mogelijk tot meer uitstoot in het buitenland (het waterbedeffect).²⁴ Maar nationaal beleid hoeft niet als doel vermindering van de huidige emissies te hebben. Het kan binnen het EU ETS juist verstandig zijn om een duidelijk nationaal doel te stellen, en dit met beleid te verankeren – bijvoorbeeld door een minimum-CO₂-prijs vast te leggen, die bestaat uit de prijs van het EU-emissierecht en een Nederlandse tarief voor CO₂-emissies in geval de prijs van het emissierecht lager is dan de minimumprijs. Zo'n minimumtarief vermindert de beleidsonzekerheid en helpt daarmee bedrijven bij het nemen van investeringsbeslissingen voor de lange termijn.²⁵ De aangekondigde nationale CO₂-heffing voor de industrie lijkt daarom doelmatig.

Bij alle beleidsafwegingen speelt onzekerheid een rol. Dit geldt zowel voor de langetermijneffecten van de uitstoot van broeikasgas, als voor de effecten van het klimaatbeleid op de Nederlandse concurrentiepositie. In de publieke discussie wordt vaak de onzekerheid met betrekking tot de uitkomsten van klimaatmodellen genoemd. Maar er is veel meer wetenschappelijke consensus over de baten van klimaatbeleid²⁶ dan over de omvang van mogelijke bedrijfsverplaatsingen. Traditioneel is het Ministerie van Financiën bij onzekerheid terughoudend bij zijn pleidooi voor milieuheffingen met het oog op de concurrentiepositie. Op basis van beschikbare wetenschappelijke inzichten lijkt het voor de samenleving beter om terughoudend te zijn met het uitstoten van broeikasgassen.²⁷ Daarnaast geldt dat er in de industriesector nog veel maatschappelijk goedkope maatregelen beschikbaar zijn om schadelijke emissies te beperken.²⁸

Conclusie: leg in rapportages niet te veel nadruk op de mogelijke nadelige effecten van klimaatbeleid voor de nationale concurrentiepositie. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis lijken deze effecten klein en onzeker te zijn. Maak duidelijk dat tegenover deze maatschappelijke kosten grote baten voor het klimaat staan. Dit verhindert een te negatieve *framing* van het principe 'de vervuiler betaalt' – een *framing* die door de industrielobby wordt beoogd.

8.6 Verandering wagenpark wegverkeer naar nul-procent-uitstoot

Hoe kan overheidsbeleid ervoor zorgen dat uiteindelijk de nul-emissie doelstelling voor het wegverkeer wordt behaald. Het is belangrijk, sociaal en economisch, dat mensen zich kunnen verplaatsen. Meer mobiliteit is daarom in principe beter. Maar gebruik van de bestaande infrastructuur leidt tot congestie (files) wanneer verplaatsing ongecoördineerd plaatsvindt, en tot ongelukken bij onvoorzichtig rijgedrag. Congestie en verkeersongevallen maken het verplaatsen op zich beschouwd minder aantrekkelijk. Overheidsbeleid is daarom gewenst. De weggebruiker vervuult daarnaast de leefomgeving van anderen. Overheidsbeleid draagt bij aan het verminderen van dit negatieve 'externe effect'. Deze inzichten komen uitdrukkelijk naar voren in zowel het bouwstenenrapport als het Syntheserapport. Daarbij is het verwarrend dat in de rapporten twee rode draden door elkaar lopen: de erosie van de heffingsgrondslag (die verdwijnt) en de overstap naar een wagenpark dat niet langer

²² EU ETS = EU emissions trading system.

²³ Vollebergh en Brink (2020).

²⁴ Het EU ETS is overigens aangepast met als doel om het waterbedeffect te beperken.

²⁵ Vrijburg *et al.* (2018).

²⁶ Van Vuuren (2018).

²⁷ Steffen *et al.* (2018).

²⁸ Ministerie van Financiën (2016) en (2020a), p. 74.

vervuilende stoffen uitstoot. Daarnaast ontbreekt een integraal perspectief, zoals de volgende punten illustreren.

Het moderniseren van de autobelastingen komt op verschillende plaatsen aan de orde in zowel het bouwstenenrapport, het Syntheserapport als het rapport dat onderdeel uitmaakt van de brede maatschappelijke heroverwegingen. Het is inderdaad nuttig om na te denken over de toekomst van het belastingstelsel, aannemende dat het hele wagenpark over dertig of veertig jaar volledig elektrisch is – dit is de veronderstelling van de werkgroep die het heroverwegingsrapport schreef. Belangrijkste gevolg is dat er dan geen ontvangsten uit de accijnzen op minerale oliën meer zijn, met een huidige opbrengst van ongeveer 8 miljard euro (of: circa 1 procent van het bruto binnenlands product en de helft van de totale opbrengst van de autobelastingen).²⁹ Het is mij niet duidelijk, waarom er in het toekomstige ge-elektrificeerde wagenpark geen aanschaf- of bezitsbelasting op elektrische auto's meer zouden kunnen bestaan. Ook in de toekomst bestaan ongetwijfeld goede redenen om de samenstelling van het autopark bij te sturen of het bezit van auto's te ontmoedigen. Denk bij motieven voor mogelijk overheidsingrijpen aan bijvoorbeeld het doelmatig gebruik van de aanwezige infrastructuur, optimaal gebruik van schaarse ruimte, milieuschade bij de auto- en accuproductie, de kosten van verkeersongevallen of mogelijk het uit gebruik laten nemen van auto's met een verouderde technologie. Wordt met deze factoren rekening gehouden, dan lijkt de opbrengst van de autobelastingen op den duur hooguit te zullen halveren.

Voor de dalende belastingopbrengst van de brandstofaccijnzen is compensatie te vinden via een vorm van 'betalen naar gebruik'. Rijksoverheid (2020)³⁰ suggereert om de motorrijtuigenbelasting af te schaffen en in plaats daarvan een kilometerheffing te introduceren die niet varieert naar plaats of tijd, en waarbij het tarief naar believen hoger gezet kan worden om de opbrengst van de autobelastingen constant te houden. Ook wordt overwogen om eigenaren van auto's die op fossiele energie rijden op middellange termijn een hoger tarief te laten betalen. In het bouwstenen rapport wordt betalen naar gebruik niet besproken, maar inmiddels is een *Tussenrapportage onderzoek Betalen naar gebruik* beschikbaar.³¹ De suggesties uit Rijksoverheid (2020) zijn ook te vinden in deze tussenrapportage.

Beide alternatieven dragen niet bij aan een kosten-efficiënte aanpassing naar een uitstootvrij wagenpark. Het is ondoelmatig om de kilometerprijs hoger vast te stellen voor auto's die gebruikmaken van fossiele brandstof. Een brandstofaccijns past veel beter bij het principe 'de vervuiler betaalt'. Brandstofaccijnzen zijn namelijk precies proportioneel aan het brandstofgebruik, en een kilometerprijs is dat niet. De huidige accijnzen zijn wel hoger dan te rechtvaardigen valt op basis van uitsluitend de klimaatschade, maar zij zijn ongeveer doelmatig voor het beprijzen van alle externe effecten van het autoverkeer, uitgezonderd de kosten van files (congestie).³² Ook een hoge vlakke kilometerprijs is ondoelmatig.³³ Een vlakke kilometerprijs reduceert namelijk het autogebruik, en dat betekent op zichzelf beschouwd een welvaartsverlies. Mensen ontlenen immers nut aan verplaatsingen. Het bestrijden van congestie via tarieven die variëren naar plaats en tijd bevordert daarentegen in beginsel efficiëntere verplaatsingen, en hoeft niet noodzakelijk tot minder verplaatsingen te leiden. De ontvangsten van een doelmatige kilometerprijs zijn daarnaast naar verwachting veel minder dan 8 miljard euro.³⁴ Het zo vaststellen van het tarief dat een bepaalde opbrengst

²⁹ Hoofdstuk 3.3 Ministerie van Financiën (2020a).

³⁰ Rijksoverheid (2020).

³¹ Ministerie van Financiën (2020c).

³² Vrijburg en Geilenkirchen (2019).

³³ Vrijburg en Geilenkirchen (2019).

³⁴ Zie ook Vrijburg en Geilenkirchen (2019) en Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2020).

uit de bus komt leidt dus al snel tot (veel) te hoge tarieven. Dit is een toepassing van het inzicht dat het ondoelmatig is om ontvangsten leidend te laten zijn bij het vaststellen van de hoogte van belastingen en heffingen die vooral bedoeld zijn om milieudoelstellingen te realiseren. Het is ten slotte niet duidelijk waarom de motorrijtuigenbelasting afgeschaft zou moeten worden. Er zijn, zoals gezegd, ook in de toekomst goede redenen om samenstelling en omvang van het wagenpark te beïnvloeden door (het differentiëren van) een belasting op autobezit.

Om de aanpassing naar een emissieloos wagenpark te bevorderen lijkt het verder doelmatig om de bpm en de mrb voor elektrische voertuigen tijdelijk (fors) te verlagen, zoals op dit moment het geval is. Consumenten ervaren dan bij de aanschaf van de auto al een fractie van het voordelige milieueffect dat de auto over de hele levensduur meebrengt. De tijdelijk lagere belastinginkomsten zijn hier geen ‘erosie van de grondslag’, maar een bedoelde en doelmatige, gerichte belastinguitgave als onderdeel van de nul-emissie-strategie. De heffingsgrondslag blijft ondertussen gewoon bestaan. De omvang van de tijdelijke belastingverlaging is afhankelijk van de omstandigheden. Er is echter wel een logische bovengrens te bepalen voor de impliciete subsidie, die gelijk is aan een te bepalen fractie van de contante waarde van de vermeden milieuschadelijke emissies over de hele levensduur van de auto.³⁵

Deze aanpak bevordert de aanschaf van nieuwe schone technologie door consumenten en bedrijven. Dit is belangrijk, wanneer consumenten moeite hebben om bij hun aankoopbeslissing rekening te houden met de lagere gebruikskosten over de gehele levensduur van de auto. In de wetenschappelijke literatuur loopt hierover overigens nog een discussie. Sallee *et al.* (2016) suggereren dat consumenten bij de aankoopbeslissing goed in staat zijn om rekening te houden met de kosten over de gehele levensduur. Echter, volgens Grigolon *et al.* (2018) zijn er aanwijzingen dat consumenten de omvang van de mogelijke besparing over de gehele levensduur licht onderschatten. Toch betogen ook deze auteurs dat accijnsverhoging verreweg het efficiënt is om klimaatschade te reduceren. Naarmate de overstap naar schone auto's vordert, zal het prijsnadeel van elektrische auto's steeds verder afkalven. Het lijkt er steeds meer op dat de elektrische auto al (ruim) voor 2030 een aantrekkelijke vervanger kan zijn voor de auto die op fossiele brandstof rijdt. Het verschil in de fiscale behandeling van beide autotypen kan dan worden verminderd door de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen voor elektrische voertuigen te verhogen.

De verkoop van elektrische personenauto's wordt niet alleen gestimuleerd via fiscale tegemoetkomingen in de mrb en de bpm, maar ook via de milieu-investeringsaftrek en een gereduceerde bijtelling voor het privégebruik van de ‘auto van de zaak’. Het is onduidelijk waarom deze stapeling van instrumenten doelmatig zou zijn. De Algemene Rekenkamer (2020) heeft hierover dan ook terecht kritische vragen gesteld. Temeer omdat de automarkt een Europese markt is. Subsidies zijn een doelmatig instrument om de toepassing van technologie te stimuleren of de ontwikkeling van nieuwe technologie te bevorderen.³⁶ Auto's worden echter voor de Europese markt als geheel geproduceerd. Op de Europese markt is het Europese beleid leidend met een emissienorm voor nieuwe auto's (verordening EU 2019/631). Deze normstelling wordt in de rapporten wel besproken, maar de implicaties worden niet duidelijk gemaakt. Simpel gezegd zijn Europese fabrikanten gehouden om aan *gemiddelde* uitstooteisen te voldoen voor alle auto's die zij in de EU verkopen. Producenten kunnen aan de norm voldoen door een bepaald deel van hun aanbod in de hele EU uit elektrische auto's te laten bestaan. In welke lidstaten van de Unie deze auto's worden verkocht, maakt voor het voldoen aan de norm niet uit. Net als bij het EU ETS heeft extra

³⁵ Zie Algemene Rekenkamer (2020).

³⁶ Zie voor een verdere bespreking bijvoorbeeld Vrijburg, Brink en Dijk (2018).

nationaal beleid dus niet noodzakelijkerwijs een positief effect op de uitstoot in de EU als geheel.

Er is ook hier sprake van een potentieel waterbedeffect. Terwijl in overheidsrapporten bij het extra beprijzen van CO₂-emissies wel direct wordt gewezen op het waterbedeffect, en de nadelige effecten hiervan, ontbreekt elke aandacht voor dit verschijnsel bij beschouwingen over ruimhartige nationale belastingkortingen en subsidies voor elektrische auto's. Bij het EU ETS valt extra nationaal beleid te motiveren vanuit de wens de onzekerheid over de prijs van verhandelbare rechten te verminderen, of om de ontwikkeling van nieuwe technologie in Nederland te stimuleren. Dergelijke argumenten gaan niet op voor elektrische auto's die in het buitenland worden geproduceerd en ontwikkeld. Het gevolg is dat Nederland samen met Noorwegen vooroploopt bij de introductie van de elektrische auto.³⁷ Het Ministerie van Financiën suggereert dat de Europese norm niet ambitieus genoeg is en dat Nederlandse stimulering zorgt voor een 'vliegwielerwerking in de markt',³⁸ en dat met het Nederlandse beleid ook nog andere doelen worden nagestreefd (innovatie, energiebesparing en beperking geluidsoverlast). Nergens wordt echter de vraag gesteld of de Nederlandse belastingprikkel wel groot genoeg zijn om tot een groter aantal elektrische voertuigen in heel Europa te leiden. Dit is uitsluitend denkbaar als de subsidies van alle EU-landen samen zo groot zijn dat de autoproducenten verder willen gaan dan de door Europa gekozen norm. Het risico is levensgroot dat de subsidies wel bijdragen aan het bereiken van de Nederlandse emissiereductiedoelstelling, maar Europees gezien geen enkel effect hebben.³⁹

In het bouwstenenrapport ontbreekt een integraal beeld van het wagenpark. De opstellers lijken vooral gefocust op de verkopen van nieuwe auto's. Het Nederlandse wagenpark bestaat echter uit circa acht miljoen personenauto's, terwijl er jaarlijks maar zo'n half miljoen nieuwe auto's verkocht worden, waarvan omstreeks 200.000 (40 procent) als zakenauto. Bij een gemiddelde bezitsperiode van vier jaar vallen maar omstreeks twee miljoen auto's in de categorie 'nieuw'; de overige zes miljoen zijn gekocht op de tweedehandsmarkt. Dit zijn echter niet allemaal auto's die in Nederland nieuw zijn verkocht. De Nederlandse automarkt is namelijk onderdeel van de Europese automarkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2018) laat bijvoorbeeld zien dat, hoewel een groot deel van de conventionele benzineauto's doorstroomt naar de Nederlandse tweedehandsmarkt, dit zeker niet het geval is voor dieselauto's, die vaker wordt geëxporteerd na de leaseperiode. Van de hybride en (semi-)elektrische auto's blijkt zelfs tot 80 procent na afloop van het eerste leasecontract te worden geëxporteerd. Dat de subsidies voor nieuw verkochte elektrische voertuigen leiden tot een permanente toename van het aantal elektrische voertuigen in Nederland is dus niet gegarandeerd.

Bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende **conclusies**:

- Het is onduidelijk waarom de autobelastingen gemoderniseerd zouden moeten worden. Ook in de toekomst bestaan goede argumenten om zowel aanschaf, bezit, als gebruik van elektrische auto's te belasten. Het uitbreiden van de belastingmix met een vorm van kilometerbeprijzing lijkt verstandig, met name om de congestie (het fileprobleem) te verminderen. De tijdelijke verlaging van de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen om het gebruik van elektrische auto's te stimuleren resulteert niet in een structurele grondslagerosie. De grondslag auto blijft immers gewoon bestaan.
- Het is ondoelmatig om de motorrijtuigenbelasting budgetneutraal te vervangen door een vlakke kilometerheffing. Wanneer een vlakke kilometerheffing wordt geïntroduceerd op

³⁷ Zie German *et al.* (2018).

³⁸ Rijksoverheid (2020), p. 52-53.

³⁹ Figuur 15, p. 52, in Ministerie van Financiën (2020a) laat dan ook (bijna) geen structureel effect zien.

grond van het principe van Pigou, dat wil zeggen als de heffing bedoeld is om het maatschappelijk gewenste gebruik van de auto te bereiken, bedraagt het doelmatige tarief circa 3 cent per kilometer.⁴⁰ De marginale kosten van het gebruik van infrastructuur door personenauto's zijn namelijk erg laag ten opzichte van de gemiddelde kosten.⁴¹ Wie het principe 'de gebruiker betaalt' aanhangt onder verwijzing naar het profijtbeginsel en weggebruikers willen laten betalen voor een (groter) deel van de gemiddelde kosten (omdat zij aan deze kosten profijt ontleen), zullen met die aanpak het weggebruik maatschappelijk gezien te veel ontmoedigen. De grootste maatschappelijke baat van kilometerbeprijzing is te behalen bij het reduceren van congestie, en daarvoor is een tijds- en plaats afhankelijke heffing nodig, welke wanneer succesvol veel minder ontvangsten oplevert. Er blijven daarnaast vast ook in de toekomst argumenten bestaan om het *bezit* (of de aanschaf) van de auto te belasten.

- Gegeven de al bestaande differentiatie in de motorrijtuigenbelasting en de belasting van personenauto's en motorrijwielen verdient het aanbeveling om elektrische personenauto's uit te sluiten van de milieu-investeringsaftrek en om te stoppen met de differentiatie in de fiscale bijtelling wegens privégebruik van de zakenauto. De mrb en de bpm zijn namelijk geschikter om het gebruik van nul-emissieauto's te stimuleren, dan de milieu-investeringsaftrek, waarvan consumenten niet kunnen profiteren. De verlaagde bijtelling is daarnaast ook sterk regressief, omdat vooral zakelijke rijders met een bemiddelde achtergrond van deze belastingfaciliteit profiteren. Het bouwstenenrapport suggereert in tegendeel voor elektrische voertuigen zelfs uitbreiding van de milieu-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen.
- Voor de overgang naar een wereld met een emissieloos wagenpark lijken de voorkeuren van kopers van een tweedehandsauto net zo belangrijk als die van kopers van een nieuwe auto. Voorstellen gericht op de tweedehandsmarkt zijn daarom van belang, zoals een verlaagde motorrijtuigenbelasting. In dit kader past ook een stikstoftoeslag in de motorrijtuigenbelasting voor dieselmotoren. Het versnellen van de uitstroom van dieselmotoren met bijbehorende baten voor de luchtkwaliteit is misschien doelmatiger dan het aanjagen van elektrische auto's in de nieuwverkoop.

Literatuur

- Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak*, Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek
- Algemene Rekenkamer (2020), *Autobelastingen als beleidsinstrument. Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*, Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Arlinghaus, Johanna (2015), *Impacts of carbon prices on indicators of competitiveness. A review of empirical findings*, OECD Environmental Working Paper 87, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2020), *Kansrijk mobiliteitsbeleid*, Den Haag: PBL
- Cohen, Mark A., en Adeline Tubb (2018), The impact of environmental regulation on firm and country competitiveness. A meta-analysis of the Porter hypothesis, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 5(2), 371-399

⁴⁰ Vrijburg en Geilenkirchen (2019).

⁴¹ Schroten *et al.* (2014).

- Finkelstein, Amy, en Nathaniel Hendren (2020), Welfare analysis meets causal inference, *Journal of Economic Perspectives*, **34**(4), 146-167
- German, Richard, Hans Nijland, Alison Pridmore, Christofer Ahlgren, en Tim Williamson (2018), *Vehicle emissions and impacts of taxes and incentives in the evolution of past emissions*, Eionet Report - ETC/ACM 2018, Bilthoven: European Topic Centre on Air Pollution and Climate Change Mitigation
- Grigolon, Laura, Mathias Reynaert, en Frank Verboven (2018), Consumentenwaardering van brandstofkosten en belastingbeleid: bewijs van de Europese automarkt, *American Economic Journal: Economic Policy*, **10**(3), 193-225
- Hepburn, Cameron (2006), Regulation by prices, quantities, or both. A review of instrument choice, *Oxford Review of Economic Policy*, **22**(2), 266-247
- Jacobs, Bas, Ruud de Mooij, en Alex Armstrong (2009), *De prijs van de overheid*, CPB Document 189, Den Haag: Centraal Planbureau
- Jacobs, Bas, en Ruud de Mooij (2009), De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één, *Economisch Statistische Berichten*, **94**(4567), 532-535
- Jacobs, Bas (2015), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus
- Kaplow, Louis, en Steven Shavell (1996), Property rules versus liability rules. An economic analysis, *Harvard Law Review*, **109**(4), 713-790
- Lehman, Paul (2012), Justifying a policy mix for pollution control. A review of economic literature, *Journal of Economic Surveys*, **26**(1), 71-97
- Meerkerk, Jordy van, Hendrik Vrijburg, Justin Dijk, en Gabriëlle Uitbeijerse (2018), *Fiscale vergroening en de auto van de zaak. Ex-postanalyse van een vergroening van de fiscale bijtelling en een verkenning van ontwikkelingen binnen de zakelijke mobiliteit*, Beleidsstudie 2733, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Ministerie van Financiën (2015), *Autobrief II*, brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 juni 2015, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2016), *Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020a), *Fiscale vergroening en grondslagerosie. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020b), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020c), *Tussenrapportage onderzoek Betalen naar gebruik*, brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 16 oktober 2020, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Pigou, A.C. (1932), *The economics of welfare*, vierde editie, Londen: Macmillan
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019), *Klimaat- en energieverkenning 2019*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Ploeg, Rick van der (2018), Klimaatbeleid dreigt te verzanden in de polder, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 155-162
- Poelhekke, Steven (2018), Klimaatbeleid en internationale handel, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 115-123
- Rijksoverheid (2020), *Toekomstbestendige mobiliteit. Brede maatschappelijke heroverweging*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Sallee, James M., Sarah E. West, en Wei Fan (2016), Do consumers recognize the value of

- fuel economy? Evidence from used car prices and gasoline price fluctuations, *Journal of Public Economics*, **135**(C), 61-73
- Schroten, Arno, Huib van Essen, Sanne Aarnink, Erik Verhoef, en Jasper Knockaert (2014), *Externe en infrastructuurkosten van verkeer. Een overzicht voor Nederland in 2010*, Delft: CE Delft
- Steffen, Will, Johan Rockström, Katherine Richardson, Timothy M. Lenton, Carl Folke, Diana Liverman, Colin P. Summerhayes, Anthony D. Barnosky, Sarah E. Cornell, Michel Crucifix, Jonathan F. Donges, Ingo Fetzer, Steven J. Lade, Marten Scheffer, Ricarda Winkelmann, en Hans Joachim Schellnhuber (2018), Trajectories of the earth system in the Anthropocene, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, **115**(33), 8252–8259
- Teusch, Jonas, en Nils Axel Braathen (2018), *Are environmental tax policies beneficial? Learning from programme evaluation studies*, OECD Environment Working Papers 150, Parijs: OECD Publishing
- Vollebergh, Herman, en Corjan Brink (2020), What can we learn from EU ETS?, *DICE Report: Journal for Institutional Comparisons*, **18**(1), 23-29
- Vollebergh, Herman (2012), *Milieubelastingen en groene groei. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Vrijburg, Hendrik, Corjan Brink en Justin Dijk (2018), Instrumentkeuze voor efficiënt en effectief klimaatbeleid, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 79-90
- Vrijburg, Hendrik, en Gerben Geilenkirchen (2019), Naar een betere beprijzing van weggebruik, in: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, 238-251, Amsterdam: ESB
- Vuuren, Detlef van, (2018), Wat betekent het Akkoord van Parijs voor het Nederlandse klimaatbeleid?, in Daan van Soest, Sjak Smulders en Reyer Gerlagh, *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen 2018*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 11-21
- Werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016), *Kosten van belastingheffing, baten van inkomenshervreiding en MKBA's*, Den Haag: zonder uitgever