

Fiscale maatregelen tegen klimaatverandering

Bb 2019/79

In deze bijdrage gaan de auteurs in op fiscale maatregelen tegen klimaatverandering.

1. Inleiding

De wereldwijde toegenomen CO₂-uitstoot baart veel mensen zorgen, gezien de hoeveelheid (media)aandacht die de klimaatverandering tegenwoordig krijgt. Men is het erover eens dat er een wereldwijde aanpak zal moeten komen om de klimaatverandering tegen te gaan. Het Klimaatakkoord van Parijs is een eerste stap in de goede richting en als het aan de Europese Commissie ligt, heeft Europa in 2050 een klimaat neutrale economie. Uit de overige bijdragen van deze Klimaatspecial blijkt tevens dat Nederland niet stilzit en verschillende maatregelen treft om de CO₂-uitstoot te reduceren. Het kabinet heeft als doel om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 49% terug te dringen.² In dat kader zijn er op fiscaal gebied recentelijk al diverse maatregelen getroffen zoals de tariefsaanpassingen in de energiebelasting (omhoog voor aardgas en omlaag voor elektriciteit in de eerste schijf), de afschaffing van de BPM-teruggaafregeling voor taxi's per 1 januari 2019 en de verhoging van de afvalstoffenbelasting. Uit de recentelijk op Prinsjesdag gepresenteerde plannen (onder andere de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord³) blijkt dat er nog een aantal fiscale maatregelen op de agenda staat voor de komende periode. Deze maatregelen betekenen een lastenstijging voor de samenleving (de energierekening zal stijgen) die impact heeft op de koopkracht. Om hierin tegemoet te komen, worden er ook fiscale maatregelen getroffen om lasten te verlichten voor mensen met een laag inkomen of een middeninkomen. De fiscale maatregelen moeten als een totaalpakket worden gezien dat op Prinsjesdag is gepresenteerd en om een dergelijke lastenverlichting te bekostigen zal bijvoorbeeld middels het terugdraaien van de voorgestelde tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting, de genoemde lastenverlichting in de inkomstenbelasting bekostigd kunnen worden. Daarnaast worden in de mondiale strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking in rap tempo een hoeveelheid fiscale anti-misbruikmaatregelen geïmplementeerd die hun weerslag hebben op het Nederlandse vestigingsklimaat⁴ en tracht de Nederlandse regering het fiscale vestigingsklimaat van Nederland aantrekkelijk te houden waarin bedrij-

ven worden aangespoord juist in Nederland te investeren in duurzame innovatieve activiteiten.

In deze bijdrage zullen wij kort stilstaan bij enkele specifieke fiscale maatregelen die in Nederland zijn aangekondigd in het kader van het tegengaan van de klimaatverandering, te weten het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en het wetsvoorstel nationale vliegbelasting. Daarnaast zullen wij kort stilstaan bij enkele fiscale maatregelen die recentelijk op Prinsjesdag zijn gepresenteerd in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord.

2. Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

In het Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst" kwam naar voren dat het verduurzamen van Nederland en vergroening van het belastingstelsel enkele speerpunten zijn van kabinet Rutte III.⁵ In de brief van 23 februari 2018 heeft de Staatssecretaris van Financiën gezegd in de belastingheffing het principe dat de vervuiler betaalt te willen versterken door onder andere een nationale CO₂-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking bij bedrijven die vallen onder het Europese systeem voor emissiehandel (EU ETS), in te voeren vanaf 1 januari 2020.⁶ Het doel van de regeling is om bedrijven die elektriciteit produceren te stimuleren rekening te houden met de gevolgen van CO₂-uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan. De minimum CO₂-prijs zou een bijdrage moeten leveren aan de ambitie van het kabinet om 49% CO₂-reductie in Nederland te realiseren in 2030.

Na de consultatieperiode (van 10 juli tot en met 21 augustus 2018), hebben de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat op 3 juni 2019 de Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking) ingediend bij de Tweede Kamer.⁷ Het wetsvoorstel beoogt de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer te wijzigen door een nationale CO₂-minimumprijs voor elektriciteitsproducenten (middels fossiele brandstoffen) te introduceren, in aanvulling op het bestaande EU ETS. In het EU ETS worden emissierechten verhandeld onder elektriciteit producerende bedrijven, waardoor een EU ETS-prijs tot stand komt. De EU ETS-prijs voor de periode 2021-2030 ligt op ca. € 26 (peildatum 1 mei 2019) per ton CO₂-uitstoot, maar de prijs-

1 Charlotte Tolman en Reinout de Boer zijn beiden advocaat-belastingkundige bij Stibbe te Amsterdam.

2 Aanbiedingsbrief Pakket Belastingplan 2020, Staatssecretaris van Financiën, 17 september 2019.

3 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord) en Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2019/20, 17 september 2019.

4 Zie bijvoorbeeld de EU Anti Tax Avoidance Directives I & II, de EU Mandatory Disclosure Directive en het Multilateraal instrument dat van toepassing is op belastingverdragen.

5 Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" (Bijlage bij Kamerstukken II 34 700, nr. 34), 10 oktober 2017.

6 Aanbiedingsbrief Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking, Staatssecretaris van Financiën, 23 februari 2018, Kamerstukken I 2017/18, 34 785, nr. F.

7 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking), Kamerstukken II 2018/19, 35 216, nr. 1.

ontwikkeling is de afgelopen jaren zeer volatiel gebleken en kent sterke fluctuaties. Het wetsvoorstel beoogt dit op te heffen door elektriciteit producerende bedrijven, waaronder energiecentrales en andere industrie die energie produceren anders dan via wind- en/of zonne- en/of andersoortige duurzame energie, die tevens meedoen aan het EU ETS, te confronteren met een (aanvullende) nationale CO₂-heffing indien de EU ETS-prijs lager is dan de in het wetsvoorstel aangegeven nationale minimum CO₂-prijs in het betreffende jaar. Het verschil tussen de EU ETS-prijs en de nationale CO₂-minimumprijs is de te heffen CO₂-belasting.⁸ Om de CO₂-belasting te bepalen is in eerste instantie de EU ETS-prijs bepalend. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de minimum CO₂-prijzen en de verwachte EU ETS-prijzen voor de komende jaren tot en met 2030 gegeven. Volgens ramingen van het Centraal Planbureau zal de EU ETS-prijs tot 2030 ruim boven de vastgestelde de minimum CO₂-prijs liggen en is het de verwachting dat er in beginsel nationaal niet zal worden bijgeheven. De reden om toch een minimum CO₂-prijs in te voeren is erop gericht betrokkenen langjarige zekerheid te geven over een minimum CO₂-prijs, en dit mee kunnen nemen in hun investeringsbeslissingen. De elektriciteit producerende bedrijven dienen reeds onder het EU ETS jaarlijks een emissieverslag op te stellen en aan de Dienst Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) te overleggen. Het wetsvoorstel creëert een aanvullende verplichting indien de EU ETS-prijs lager is dan de nationale minimum CO₂-prijs, namelijk het opstellen van een jaarlijks elektriciteitsmonitoringsplan dat door de NEa goedgekeurd dient te worden. CO₂-belasting zal na afloop van het kalenderjaar op aangifte voldaan moeten worden, gelijktijdig met het indienen van het elektriciteitsemissieverslag bij de NEa. De Dienst Nederlandse Emissieautoriteit zal belast worden met de heffing en invordering van de rijksbelasting in plaats van de Belastingdienst. Of het wetsvoorstel in zijn huidige vorm zal worden aangenomen, zal de komende periode bezien moeten worden, maar naar verwachting zal het wetsvoorstel voor het einde van het jaar door de Eerste Kamer aangenomen worden.

3. Nationale vliegbelasting

Zoals aangekondigd in het Regeerakkoord en door de Staatssecretaris van Financiën in zijn brief van 23 februari 2018, wenst Nederland milieuvervuiling door de luchtvaart aan te pakken door belastingen op luchtvaart te introduceren.⁹ Omdat het een mondiale aangelegenheid betreft, heeft Nederland de wens om tot Europese afspraken te komen neergelegd bij de Europese Commissie, maar hier zal door de nieuwe Europese Commissie (die in het najaar van 2019 van start gaat) naar gekeken worden. Zo zal op Europees niveau bezien moeten worden of er een btw-heffing op luchtvaart, accijns op kerosine of een Europese vliegticketbelasting, kan worden geïntroduceerd. Voor het geval de

Europese afspraken te lang op zich laten wachten, steekt Nederland alvast de hand in eigen boezem en beoogt met de op 13 mei 2019 ingediende Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting) een nationale vliegbelasting te introduceren per 1 januari 2021.¹⁰

Voorafgaand aan het wetsvoorstel, heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden van 5 juli tot en met 5 september 2018. In de ter consultatie gestelde beleidsnota heeft het kabinet drie routes aan het publiek voorgelegd, te weten (i) het Europese spoor (inzetten op Europese afspraken), (ii) een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen, en (iii) een belasting per vliegtuigpassagier.¹¹ De uitkomst van de internetconsultatie heeft jammer genoeg een verdeeld beeld naar voren gebracht (vermoedelijk door de verscheidenheid aan belanghebbenden) waardoor er niet een duidelijke voorkeur voor een van de routes is gebleken. Uiteindelijk is gekozen voor een combinatie van de drie varianten. De voorgestelde vliegbelasting zal worden geheven ter zake van iedere vanaf een Nederlandse luchthaven vertrekkende passagier of vertrekkend vrachtvliegtuig. De vliegbelasting zal worden geheven van de exploitant van de luchthaven. Het tarief zal ca. € 7 per passagier bedragen en bij vrachtvliegtuigen ca. € 4 per ton maximaal toegelaten startgewicht, of € 2 per ton voor minder lawaaiige vrachtvliegtuigen. Het uitgangspunt hierbij is om de beoogde budgettaire opbrengst van € 200 miljoen per jaar, zoals afgesproken in het regeerakkoord, te halen. Om de hub-functie van Schiphol niet in gevaar te brengen en om cumulatie van vliegbelastingen te voorkomen, is ervoor gekozen om transferpassagiers uit te zonderen van de voorgestelde vliegbelasting, net als de militaire luchtvaart. De belasting zal door de belastingplichtige luchthavenexploitanten ieder kwartaal op aangifte voldaan moeten worden (betaling binnen een maand na aangifte).

Inmiddels zijn enkele vragen gesteld en heeft de Raad van State enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van de vliegbelasting, waaronder de aanbeveling om het voorgestelde tarief te verlagen.¹² We zullen moeten afwachten in hoeverre en in welke vorm de vliegbelasting per 2021 in werking zal treden.

4. Wet fiscale maatregelen klimaatakkoord

Traditiegetrouw zijn op Prinsjesdag (17 september 2019) de Miljoenennota en Rijksbegroting voor het volgende jaar aan de Tweede Kamer overhandigd. Daarnaast is het Belastingpakket voor 2020 gepubliceerd dat dit jaar zes nieuwe wetsvoorstellen bevat, waaronder de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord dat de nader uitgewerkte fiscale maatregelen uit het Klimaatakkoord en Urgenda-pakket bevat.¹³ De inzet van het kabinet bij het voorstel voor het

8 Memorie van Toelichting Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking), *Kamerstukken II 2018/19*, 35 216, nr. 3.

9 Aanbiedingsbrief Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking, Staatssecretaris van Financiën, 23 februari 2018.

10 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting), *Kamerstukken II 2018/19*, 35 205, nr. 2.

11 <https://www.internetconsultatie.nl/luchtvaartbelasting>.

12 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting), *Kamerstukken II 2018/19*, 35 205, nr. 4.

13 Brief van 28 juni 2019 van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, *Kamerstukken II 2018/19*, 32813, nr. 341 naar aanleiding van het Urgenda-vonnis (bekend als de Klimaatzak tegen de Staat).

Klimaatakkoord dat op 28 juni 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd,¹⁴ is in 2030 een reductie van broeikasgasemissies van 49% ten opzichte van 1990. Het gaat in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord om fiscale maatregelen op het terrein van mobiliteit, gebouwde omgeving en afval. Ook buitenlands afval wordt in het wetsvoorstel meegenomen en in 2020 wordt eenmalig het budget dat beschikbaar wordt gesteld voor de milieu-investeringsaftrek met € 10 miljoen verhoogd ter stimulering van CO₂-reducerende circulaire bedrijfsmiddelen.

Wij staan hierna kort stil bij enkele voorgestelde wetswijzigingen uit de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord die een positief milieueffect beogen te bewerkstelligen.¹⁵

Mobiliteit: stimulering emissievrije auto's

In het Klimaatakkoord wordt het streven benadrukt dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissievrij (batterij aangedreven elektrische auto's of door waterstof aangedreven auto's) zullen zijn. Onder de huidige wetgeving, zou de fiscale stimulering van emissievrije auto's, te weten de korting op de bijtelling voor auto's van de zaak, per 2021 stoppen waardoor het algemene bijtellingspercentage van 22% weer van toepassing zou worden. Het kabinet stelt voor om de fiscale stimulering voort te zetten en de korting op de fiscale bijtelling ook na 2020 te continueren. De korting (14% in 2020) zal stapsgewijs worden afgebouwd tot 0% korting in 2026 omdat de verwachting is dat de meerkosten van emissievrije auto's ook zullen afnemen. De cap (het deel van de catalogusprijs waar de korting op van toepassing is), wordt uiteindelijk verlaagd van € 50.000 naar € 40.000. Daarnaast zal het nihil tarief in de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en motorrijtuigenbelasting (mrb) voor emissievrije auto's worden verlengd tot en met 2024 en zal ook het half tarief voor Plug-in Hybride Elektrische Voertuigen (PHEV's) worden verlengd tot en met 2024. Voor bestelauto's van ondernemers zal het mrb tarief daarentegen geleidelijk oplopen met een stijging van gemiddeld € 24 per jaar. Tenslotte wordt voorgesteld om de accijns op diesel te verhogen met 1 cent per liter vanaf 1 januari 2021 en 1 januari 2023.

Gebouwde omgeving: verduurzaming en woonlastenneutraliteit

Het kabinet stelt voor de tarieven van energiebelasting te verhogen om verduurzaming te stimuleren. Door aardgas zwaarder te belasten en elektriciteit juist minder, zal het aantrekkelijker worden om over te stappen van aardgas naar elektrische en meer duurzame warmteopties. Voorgesteld wordt om de energiebelasting in de eerste schijf op aardgas in 2020 te verhogen met 4 cent per m³, gevolgd door een verhoging van 1 cent per m³ in de zes daaropvolgende jaren. Voorgesteld wordt de tarieven (in de 3^e en 4^e schijf) van de opslag duurzame energie (ODE) te wijzigen zodat

33% van de kosten neerslaat bij huishoudens en 67% bij bedrijven. Daarnaast stelt het kabinet middelen beschikbaar om het stijgen van de energierekening voor een huishouden te beperken middels het verhogen van de belastingvermindering in de energiebelasting. Met name de laagste en middeninkomensgroepen zullen hiervan profiteren.

Afvalstoffenbelasting

Naar aanleiding van het Urgenda-vonnis is het kabinet gehouden om in 2020 de nationale uitstoot van broeikasgasen op korte termijn te reduceren met 25% ten opzichte van 1990. Om dit te bereiken stelt het kabinet in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord voor om afvalstoffen die uit het buitenland naar Nederland worden gebracht om hier te worden verwijderd, tevens in de heffing van afvalstoffen te betrekken. Het gaat om zo'n 25% van de afvalstoffen die in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties worden verbrand die afkomstig zijn uit het buitenland. Deze afvalstoffen worden momenteel niet belast. Door deze afvalstoffen in de heffing te betrekken verwacht het kabinet dat de hoeveelheid die hierheen wordt gebracht uit het buitenland zal afnemen en dat er een prikkel ontstaat om afvalstoffen beter te sorteren of hoogwaardiger te verwerken.

De verschillende voorgestelde klimaatmaatregelen betekenen tevens een lastenstijging voor de samenleving die impact heeft op de koopkracht. Zo worden er ook fiscale maatregelen getroffen om lasten (bijvoorbeeld de hogere energierekening) te verlichten en de huishoudportemonnee zoveel mogelijk te ontzien, zoals de voorgestelde lastenverlichting in de inkomstenbelasting voor mensen met een laag inkomen of een middeninkomen middels de versnelde invoering van het tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting en de verhoging van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting (zie in dat kader Belastingplan 2020).¹⁶ Daarnaast heeft het kabinet aangegeven te willen zorgen voor een eerlijke verdeling van lasten tussen huishoudens en bedrijven. De voorgestelde lastenverlichting wordt (onder andere) mogelijk gemaakt middels het terugdraaien van de voorgestelde tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting en het verhogen van het tarief van de overdrachtsbelasting voor niet-woningen van 6% naar 7%.

5. Afsluiting

Het voorgaande laat zien dat Nederland op fiscaal vlak niet stil (heeft) gezeten/zit wat betreft het implementeren van maatregelen om zowel de klimaatverandering tegen te gaan als maatregelen om lastenverlichting te bewerkstelligen om koopkracht en een gunstig fiscaal vestigingsklimaat te behouden. Gezien de hoeveelheid nieuwe plannen en de complexiteit ervan, is het van groot belang hier als onderneming tijdig op voorbereid te zijn. Wij zien de parlementaire behandelingen en definitieve wetsvoorstellen met interesse tegemoet.

¹⁴ Brief van 28 juni 2019 van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, *Kamerstukken II* 2018/19, 32813, nr. 342.

¹⁵ Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord) en Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2019/20, 17 september 2019.

¹⁶ Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2020), *Kamerstukken II* 17 september 2019.