

Vergaderjaar 2025–2026

32 140

Herziening Belastingstelsel

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 286

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Zoals verzocht tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei van 1 juli jl., ontvangt u met deze brief een reactie van het kabinet op de zes voorstellen die Oxfam Novib en Milieudefensie in het rapport «Green and progressive tax proposals for the Netherlands» doen.

Voorstel 1 en 2: CO₂ welvaartsbelasting en excessieve winstbelasting met differentiatie naar CO₂-uitstoot

Oxfam Novib en Milieudefensie stellen ten eerste voor om een CO₂ welvaartsbelasting te introduceren. De voorgestelde belastinggrondslag is de totale scope 1 emissie van een bedrijf voor het deel dat via aandelen in bezit is van een individu. Het gaat hierbij zowel om binnenlandse als buitenlandse bedrijven. Daarnaast stellen Oxfam Novib en Milieudefensie voor om een excessieve winstbelasting in te voeren met differentiatie naar CO₂-uitstoot: hoe vervuilerder de activiteiten van een bedrijf, hoe meer belasting over de winst moet worden betaald. Het kabinet is voorstander van geleidelijk meer beprijzen van CO₂-uitstoot, maar geen voorstander van het opnemen van een CO₂-component in belastingen op winst en vermogen. Ten eerste maakt dit het belastingstelsel veel complexer en mogelijk onuitvoerbaar. Zo zou voor een CO₂ welvaartsbelasting per individu moeten worden vastgesteld welke aandelen het individu in bezit heeft en wat de CO₂-uitstoot van de hieraan gekoppelde bedrijven is. Voor beide voorstellen is het bovendien nodig om te beschikken over betrouwbare cijfers over de CO₂-uitstoot van buitenlandse bedrijven, terwijl die niet altijd beschikbaar zijn. Ten tweede geven deze voorstellen slechts een indirecte prijsprikkel aan bedrijven, met een groot risico op ontwijking door de belastingplichtigen. Het is daarom effectiever om de CO₂-emissies direct bij de bron te beprijzen, zoals in de industrie bijvoorbeeld reeds met het Europese emissiehandelsstelsel gebeurt. Tot slot acht het kabinet – vanwege potentiële gedrags- en uitwijkeffecten – een budgettaire opbrengst van circa 75 mld. per jaar niet plausibel.

Voorstel 3: Fossiele subsidies gericht op de industrie uitfaseren

Oxfam Novib en Milieudefensie stellen voor om fossiele subsidies gericht op de industrie uit te faseren. In het rapport worden specifiek twee voorstellen gedaan: 1) het afschaffen van de degressieve tariefstructuur in de energiebelasting en 2) het belasten van restgassen in de staalproductie. In de afgelopen jaren is er reeds een aantal stappen gezet om een aantal fossiele subsidies af te bouwen. In het in oktober door het kabinet uitgebrachte *Uitfaseerplan Fossiele brandstofsubsidies* en de jaarlijkse *Miljoenennota* zijn deze stappen weergegeven. Specifiek in relatie tot de in het rapport voorgestelde maatregelen geldt dat de afgelopen jaren de energiebelasting op aardgas met name in de middelste schijven (170.001 m³–10 mln m³) aanzienlijk verhoogd is, en wettelijk is vastgelegd dat de vrijstelling voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen per 2027 wordt afgeschaft. De maatregel in de kolenbelasting raakt met name de staalproductie en hiermee worden indirect ook de door Oxfam Novib en Milieudefensie genoemde restgassen belast. Het kabinet zet voor een verdere afbouw van fossiele subsidies gericht op de energievoorziening in op afbouw in Europees en internationaal verband¹. Met name in de energie-intensieve industrie en elektriciteitsrisico bestaat namelijk het risico dat productie en emissie verplaatst wordt naar het buitenland als gevolg van nationale maatregelen. Als dit gebeurt is de kans groot dat er mondiaal netto geen emissiereductie plaatsvindt of misschien zelfs een negatief netto effect is, bijvoorbeeld als emissie verplaatst naar locaties met minder streng klimaatbeleid en/of naar buiten het EU-emissiehandelssysteem.

Een nadere toelichting op de inzet van het kabinet is gegeven in de Kamerbrief van 4 december 2024². In het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief*³ is een overzicht gegeven van voor en nadelen van het afschaffen van verschillende regelingen.

Voorstel 4: Brandstofbelasting voor zeevaart

Het vierde voorstel van Oxfam Novib en Milieudefensie is om het tanken van bunkerbrandstoffen door zeeschepen in Nederlandse havens te belasten. Voor brandstof die wordt geleverd voor gebruik in de commerciële vaart op communautaire wateren geldt op grond van de *Energy Taxation Directive* (ETD) een verplichte vrijstelling van accijns.⁴ Deze EU-verplichting laat geen nationale beleidsruimte. Het is daarom juridisch niet mogelijk om een heffing op bunkerbrandstoffen voor de zeescheepvaart in te voeren. Het kabinet zet daarom in op het maken van afspraken in internationaal verband om de uitstoot van zeeschepen zwaarder te beprijzen. Ten eerste zijn als onderdeel van het Fit-for-55 pakket in EU- en EER-verband de emissies van de zeevaart per 1 januari 2024 onder ETS-1 gebracht. ETS-1 geldt voor zeeschepen met een bruto tonnage van meer dan 5.000 ton, alle emissies van vaarbewegingen tussen EER-havens onderling en 50% van de emissies van vaarbewegingen tussen EER en niet-EER-havens. Voor deze vaarroutes geldt een gelijk speelveld: alle zeeschepen (van meer dan 5.000GT) worden beprijsd, ongeacht de vlaggenstatus, en ongeacht waar de brandstof is gebunkerd. De

¹ Zie ook *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid I Tweede Kamer der Staten-Generaal en Uitfaseerplan fossiele brandstofsubsidies*. Zie daarnaast *bouwstenenrapport met inventarisatie en voor- en nadelen van afschaffen per regeling*.

² Kamerstuk 32 813 , nr. 1425

³ Rijksoverheid, 2024, *Belastingen in Maatschappelijk Perspectief: Bouwstenen voor een Beter en Eenvoudiger Belastingstelsel*

⁴ Op grond van artikel 14, eerste lid, onderdeel c, van Richtlijn 2003/96/EG moet voor leveringen van motorbrandstof aan de commerciële zeescheepvaart vrijstelling van accijns worden verleend.

verplichting om over de emissies binnen dit bereik ETS-rechten in te leveren, is daarmee gekoppeld aan vaarbewegingen van en naar havens in de Europese Economische Ruimte. Hierdoor is het risico op weglek veel minder groot, dan wanneer de bunkerbrandstoffen op nationaal niveau zouden worden belast. Ondanks de uitbreiding van ETS-1, zal een deel van de mondiale zeevaartemissies vooralsnog onbeprijsd blijven. Om te zorgen dat alle schepen wereldwijd bijdragen en er mondiaal gelijke concurrentievoorwaarden gelden zet het kabinet in op beprijzen en normeren via de Internationaal Maritieme Organisatie (IMO).

Voorstel 5: progressieve vliegbelasting (veelvlieggers zwaarder belasten)

Het vijfde voorstel van Oxfam Novib en Milieudefensie is om een progressief tarief in de vliegbelasting in te bouwen, waarbij het tarief per vertrekkende passagier toeneemt, naar mate die passagier op jaarbasis meer vliegt. Daarnaast wordt een toeslag van € 100 per vertrekkende passagier voorgesteld voor vluchten met een afstand boven de 4.000 kilometer. Het kabinet deelt het voorstel om lange afstanden zwaarder te belasten en heeft een wetsvoorstel opgenomen in het pakket Belastingplan 2026. In dit voorstel stelt het kabinet voor om per 1 januari 2027 de vliegbelasting voor (middel) lange vluchten te verhogen. Voor vluchten naar eindbestemmingen met de hoofdstad gelegen op een afstand van ca. 2.000 tot ca. 5.500 kilometer van Amsterdam, gaat een tarief van € 47,24 per vertrekkende passagier gelden. Voor vluchten verder dan ca. 5.500 kilometer van Amsterdam, gaat een tarief van € 70,86 gelden. Een differentiatie van de vliegbelasting naar hoe vaak een passagier vliegt, raadt het kabinet af. Ten geldt in de huidige én voorgestelde systematiek al dat hoe vaker de passagier vliegt, hoe vaker vliegbelasting verschuldigd is. Veelvlieggers dragen daarmee reeds meer bij in absolute zin. Ten tweede is het invoeren van een aanvullende progressieve heffing op basis van het aantal vluchten per persoon, complex voor de uitvoering en een aanzienlijke inbreuk op de privacy van burgers. De Belastingdienst, exploitanten van luchthavens en luchthavenmaatschappijen beschikken niet over informatie over het aantal vluchten dat een individuele passagier gedurende een jaar maakt. In de huidige opzet zijn de luchthavens belastingplichtigen voor de vliegbelasting. Zij hoeven niet bij te houden wie of hoe vaak een passagier vliegt en die informatie onderling uit te wisselen tussen vliegvelden in Nederland. Het wel volgen en delen van passagiers houdt een aanzienlijke inbreuk op de privacy van burgers in. Dit is bovendien complex, omdat een geheel nieuwe centrale registratie moet worden opgezet, waar alle luchthavens toegang toe hebben. Ten derde leidt een veelvlieggersbelasting mogelijk tot grenseffecten, omdat meer Nederlanders naar verwachting ervoor zullen kiezen om te vliegen vanaf luchthavens over de grens.

Voorstel 6: Aanschafbelasting voor zware personenauto's

Het laatste voorstel dat Oxfam Novib en Milieudefensie doen, is de introductie van een extra heffing bij aanschaf van nieuwe zware personenauto's, gedifferentieerd naar brandstofsoort. De inzet om zware personenauto's zwaarder te belasten dan lichte personenauto's gebeurt al in het bestaande fiscale stelsel, want de motorrijtuigenbelasting is reeds gebaseerd op het gewicht van de personenauto: hoe zwaarder de auto, hoe hoger de belasting. Daarnaast worden zwaardere auto's bij aanschaf (nieuw) reeds indirect extra belast, doordat de bpm-tarieven gebaseerd zijn op de CO₂-uitstoot van het voertuig. Gemiddeld genomen (binnen dezelfde brandstofcategorie) zijn zwaardere voertuigen minder zuinig en moeten ze ook meer bpm betalen. De huidige bpm met CO₂-uitstoot als grondslag is een effectief instrument om consumenten bij aanschaf van een nieuwe auto te sturen richting een schoner en zuiniger alternatief. De

effecten van een verhoging van de bpm voor fossiele personenauto's zijn recent onderzocht in een ambtelijk rapport⁵ ter voorbereiding op het volgend kabinet en zijn ter weging voor het volgend kabinet. Daarnaast heeft het kabinet in de contourenbrief hervorming autobelastingen⁶ aangekondigd nader onderzoek te willen doen naar de mogelijkheden om in de toekomst het aanschafmoment van personenauto's te blijven belasten. Er is namelijk sprake van grondslagerosie bij de huidige CO₂-grondslag, door de elektrificatie van het wagenpark. Een toekomstige belasting van het aanschafmoment kan bijvoorbeeld in de vorm van een tenaamstellingsbelasting. Een van de elementen die nader wordt bekeken is of en zo ja welke tariefdifferentiatie bij elektrische auto's logisch is. De suggestie om te kijken naar voertuiggewicht (in combinatie met een progressief tarief) neemt het kabinet hierin mee.

Tot slot, ik hoop uw Kamer met deze appreciatie voldoende te hebben geïnformeerd. Eventuele vervolgstappen in de vergroening van het fiscale stelsel zijn aan een volgend kabinet.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

⁵ Formatierapport klimaat en energie (2025) Routes naar realisatie – Keuzes voor het klimaat en de energietransitie. Formatierapport klimaat en energie (2025) Routes naar realisatie – Keuzes voor het klimaat en de energietransitie | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁶ Kamerstuk 32 800, nr. 89