

Doorrekening Regeerakkoord met het Beleid Transitie Model (BTM)



In opdracht van
Milieudefensie

24 september 2024

Rob Terwel
Sander Kempkes

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
INLEIDING	4
METHODIEK	4
WONEN	6
MOBILITEIT	6
VOEDING	7
SPULLEN	7
RESULTATEN	8
TOTAALBEELD	8
KLIMAATRECHTVAARDIGHEID	8
WONEN	9
MOBILITEIT	12
VOEDING EN SPULLEN	14
ALTERNATIEF BELEID: EEN ILLUSTRATIE VOOR DE ENERGIEBELASTING	15
REFLECTIE	17
BIJLAGE 1: MAATREGELEN REGEERAKKOORD EN VERWERKING	18
BIJLAGE 2: BESCHOUWING ENKELE RELEVANTE OVERIGE MAATREGELEN UIT HET REGEERAKKOORD	22

Samenvatting

Op verzoek van Milieudefensie heeft Kalavasta het op 17 september 2024 verschenen beleid uit de Miljoenennota en het daarvoor gepubliceerde Regeerakkoord met het Beleid Transitie Model (BTM) doorgerekend.

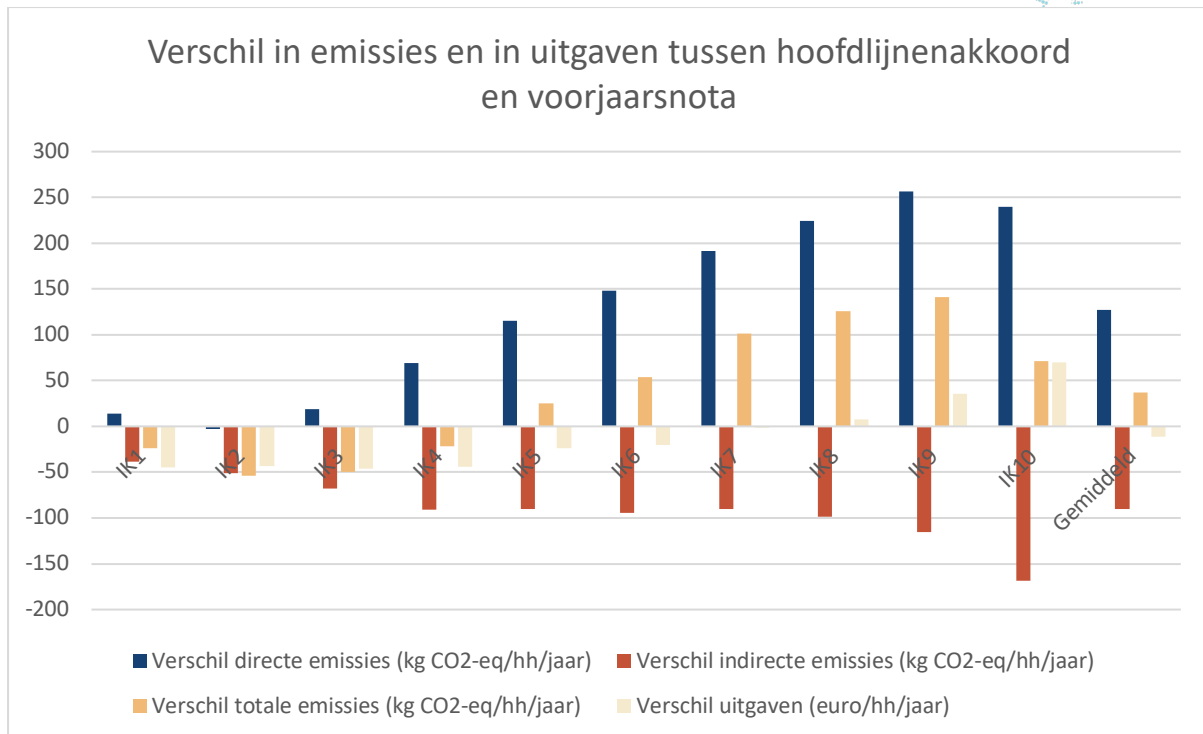
Het BTM is een model om inzicht te krijgen in de financiële consequenties van vastgestelde, voorgenomen, geagendeerde en aanvullende klimaat- en energiebeleidsmaatregelen voor verschillende inkomensgroepen in Nederland. Met het BTM is het mogelijk om te onderzoeken wat de effecten zijn van het uitvoeren van combinaties van verschillende beleidsmaatregelen en hoe een rechtvaardig klimaatbeleid eruit zou kunnen zien. Het BTM stelt daarbij de huishoudelijke consumptie centraal, voor diverse modules als wonen, mobiliteit, voeding en spullen.

Voor de doorrekening van het Regeerakkoord hebben we met het BTM een nieuw scenario gemaakt dat gebaseerd is op het basisbeleid scenario (het voorgaande beleid tot en met de Voorjaarsnota 2024). Beide scenario's zijn in te zien met het BTM.

In de doorrekening hebben we alle plannen uit dit Regeerakkoord die aanvullend of afwijkend op het basisbeleid zijn meegenomen. Zo kunnen we de uitkomsten van het Regeerakkoord op een zuivere manier vergelijken met die van het basisbeleid. Voorwaarden voor doorrekening van al het beleid is dat het ver genoeg uitgewerkt is om kwantitatief door te rekenen en dat het direct aangrijpt op de consumptie. We rekenen de effecten door richting 2030.

De belangrijkste doorrekenbare plannen zijn de afschaffing van de efficiëncynorm voor cv-ketels, de verlaging van de energiebelasting op aardgas en de vliegbelasting. De salderingsregeling is niet doorgerekend en de circulaire plastics heffing was niet ver genoeg uitgewerkt om mee te nemen, maar zal een lastenverhoging geven. De accijnsverlaging voor motorbrandstoffen geldt enkel in 2025 en heeft zeer beperkte effecten op de uitkomsten in 2030.

Over het algemeen blijven de uitgaven redelijk gelijk, maar stijgen de emissies ten opzichte van het basispad. Hierdoor is het beleid ook minder klimaatrechtvaardig omdat de hogere inkomensgroepen meer uitstoten t.o.v. het basispad dan de lagere inkomensgroepen. De grootste effecten zijn te vinden in de gebouwde omgeving. Hier zien we dat huishoudelijke uitgaven en netto overheidsinkomsten ongeveer gelijk blijven, maar de energievraag en uitstoot toenemen.



Bovenstaande figuur laat de verschillen zien tussen het Regeerakkoord en het basisbeleid (voorjaarsnota). Wanneer er een positief verschil is, betekent dit meer emissies of uitgaven t.o.v. het basisbeleid. Een negatief verschil betekent minder emissies of minder uitgaven t.o.v. het basisbeleid. Aan de rechterkant is het gemiddelde over alle inkomensgroepen weergegeven.

In het algehele beeld nemen de directe emissies toe en de indirecte emissies af. De directe emissies nemen toe door extra gasgebruik in de woningen. De indirecte emissies nemen o.a. sterk af door minder vliegkilometers per huishouden. De totale emissie nemen af bij de onderste inkomensgroepen en toe bij de bovenste, wat gemiddeld gezien leidt tot meer totale emissies. Verder zien we minder uitgaven bij de onderste inkomensgroepen tegenover meer uitgaven bij de bovenste inkomensgroepen. Gemiddeld gezien zijn de uitgaven gelijk aan de uitgaven in het basisbeleid. Een belangrijke opmerking hierbij is dat het BTM een 'gemiddeld' huishouden per inkomensgroep doorrekent; de gevolgen voor specifieke huishoudens zouden hier dus van kunnen afwijken.

Voor vergelijkbare uitgaven zijn de emissies dus hoger. Het basisbeleid was niet voldoende om aan de 2030 emissiedoelen te voldoen, en de plannen van het Regeerakkoord plaatsen ons op nog een extra afstand van 1.4 Mton CO₂ van de 2030 emissiedoelen. Omdat deze doelen echter op Europese afspraken voor 55% emissiereductie in 2030 gebaseerd zijn, zal er dus additioneel beleid gemaakt moeten worden om hieraan te voldoen. Daarom doet het aanstaande kabinet er goed aan om de afschaffing van de efficiëncynorm en verlaging van de gasbelasting te heroverwegen en zou het plannen moeten maken om het gat met de emissiereductiedoelstellingen te dichten. Daarbij zou ook gekeken kunnen worden naar een progressieve energiebelasting, die zoals we hier doorrekenen zou kunnen resulteren in een forse emissiereductie en lastenverlaging voor veel huishoudens, bij gelijke netto overheidsinkomsten.

Inleiding

Het Regeerakkoord van kabinet Schoof, een uitwerking van het hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB, markeert op een aantal punten een andere koers dan het (basis)beleid van de vorige kabinetten. De vraag is wat dit gaat betekenen voor klimaatrechtvaardigheid, de energietransitie en de huishoudelijke uitgaven van Nederlanders. Met het Beleid Transitie Model (BTM) kunnen we daar inzicht in geven.

Deze rapportage gaat in op hoe we het hoofdlijnenakkoord en het daaruit volgende regeerakkoord doorgerekend hebben, wat de uitkomsten hiervan zijn en hoe deze zich vergelijken tot het basisbeleid. Tot slot reflecteren we op de implicaties hiervan.

Over het BTM

Kalavasta heeft op verzoek van Milieudefensie het zogeheten Beleid Transitie Model (BTM) ontwikkeld, een model om inzicht te krijgen in de financiële consequenties van vastgestelde, voorgenomen, geagendeerde en aanvullende klimaat- en energiebeleidsmaatregelen voor verschillende inkomensgroepen in Nederland. Met het BTM is het mogelijk om te onderzoeken wat de effecten zijn van het uitvoeren van combinaties van verschillende beleidsmaatregelen en hoe een rechtvaardig klimaatbeleid eruit zou kunnen zien.

Het unieke aan het BTM is dat het de consument en zijn of haar consumptie centraal stelt. Daarmee geeft het BTM meer inzicht in hoe het beleid voor hen uitpakt, in welke mate ze (financieel) in staat zijn hun emissies te reduceren, en hoe deze reductie en kosten zich over de maatschappij verdelen. Het is daarmee complementair aan andere tools en doorrekeningen zoals de KEV of de koopkrachtberekeningen zoals NIBUD en CPB/PBL deze doen met betrekking tot de miljoenennota. In het BTM ligt de focus op de gevolgen voor de uitgaven van klimaatbeleid en niet op veranderingen in inkomens van huishoudens. Een uitgebreide beschrijving van de methodiek is te vinden in de documentatie van het BTM, die beschikbaar is op de website (zie hieronder).

Methodiek

Voor deze doorrekening gebruiken we het BTM, het bestaande basisbeleid scenario alsook het Regeerakkoord en de miljoenennota met achtergrondrapporten. Het BTM is te vinden op www.beleidtransitiemodel.nl en is gratis te gebruiken; een handleiding en technische documentatie zijn ook beschikbaar via deze website. Een beknopte toelichting is hieronder opgenomen.

De eerste versie van het BTM beschrijft de modules huisvesting, mobiliteit, voeding, spullen en vermogen voor gestandaardiseerde inkomensgroepen. Een gestandaardiseerd inkomen is het besteedbaar inkomen¹ gecorrigeerd voor

¹ Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen (overgenomen van CBS; <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/besteedbaar-inkomen>).

huishoudsamenstelling (volwassenen en kinderen) via equivalentiefactoren². Voor deze modules hebben we de middels een analyse de historische gemiddelde levensstijl en 'fysieke' consumptie per inkomensgroep bepaald, zo veel mogelijk voor 2023 en anders zo recent mogelijk. Dit combineren we met economische kentallen en beleid om tot een kostenplaatje te komen, hetgeen we vergelijken met de historische uitgaven. Ook combineren we de fysieke consumptie met CO₂-emissiefactoren om directe (scope 1) en indirecte (scope 2 en 3) emissies te bepalen. Dit geeft het basisjaar.

Naar de toekomst zou de consumptie (of ook de eigenschappen ervan) kunnen veranderen. Als gevolg van beleid kunnen keuzes duurder worden (heffingen), goedkoper worden (subsidies) of ook verplicht worden (normen). Deze veranderingen beïnvloeden het gedrag van consumenten. De verwerking hiervan verschilt per module³, en geeft inzicht in de ontwikkeling van kosten en emissies per inkomensgroep – maar ook bijvoorbeeld overheidsinkomsten. De hoofdteksten zijn in het dashboard onderaan te vinden, meer gedetailleerdere terugkoppelen in de grafieken en tabellen naast de instellingen.

Verder moet het benadrukt worden dat het BTM standaard met gemiddeldes per inkomensgroep werkt, terwijl er binnen een inkomensgroep toch grote verschillen in gedrag en consumptie kunnen zijn. Om hieraan tegemoet te komen is het ook mogelijk zelf een huishouden te specificeren, waarvoor dan ook de beleidseffecten doorgerekend worden. Hiervan is dan niet vast te stellen of dit huishouden slechts hypothetisch is of welk deel van de huishoudens het representeert, maar wel te verkennen hoe beleid voor verschillende huishoudens kan uitpakken.

Het voorgaande basisbeleid scenario in het BTM bevat reeds het vastgestelde en voorgenomen beleid dat bekend was tot en met de Voorjaarsnota 2024. We hebben voor dit scenario op basis van de KEV2022, KEV2023 (eerste deel van 19 september) stukken rond de miljoenennota 2023 en de voorjaarsnota 2024 al het beleid geïdentificeerd dat invloed heeft op hoe we wonen, hoe we ons verplaatsen, wat we eten en drinken en welke spullen we kopen en gebruiken. Dit beleid hebben we vervolgens in het BTM verwerkt. We hebben ons daarbij beperkt tot beleid dat ver genoeg uitgewerkt (concreet en kwantitatief) is om doorgerekend te worden en daarnaast ook reeds ver genoeg is in de politieke besluitvorming (vaststaand of voorgenomen tot geagendeerd beleid).

Een belangrijke opmerking bij deze doorrekening is dat het BTM in zijn huidige vorm zich baseert op een consumentenperspectief en beleid dat daar direct invloed op heeft. Met andere woorden worden wijzigingen in de energiebelasting meegenomen (direct effect), maar bijvoorbeeld een CO₂ prijs voor de industrie (die indirect wellicht de uitgaven aan spullen verhogen) niet.

² Huishoudens hebben andere behoeftes met andere samenstellingen. Het gestandaardiseerde inkomen is een poging om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens te relateren het inkomen van een eenpersoonshuishouden.

³ Voor de modules huisvesting en autogebruik wordt er gerekend met een investeringsanalyse voor huishoudens, terwijl voor overige modules voornamelijk met prijselasticiteiten wordt gewerkt.

Wat betreft het Regeerakkoord en de miljoenennota kijken we naar wijzigingen en aanvullingen op beleid dat reeds aanwezig was in het basisbeleid scenario. Vanaf een volgende doorrekening zal het Regeerakkoord het basisscenario vervangen en de standaarddoorrekening zijn.

Hieronder volgt een korte samenvatting van de belangrijkste plannen uit het Regeerakkoord per module die in het BTM meegenomen zijn. In enkele gevallen wordt een vergelijking gemaakt met de voorjaarsnota om het contrast tussen de twee te schetsen.

Wonen

Voor de module Wonen zijn additionele maatregelen uit het Regeerakkoord de verlaging van de energiebelasting op gas, het vervallen van de efficiëncynorm en het per 2027 vervallen van de salderingsregeling. Dit zijn maatregelen die de terugverdientijd van alternatieve verwarmingstechnologieën ((hybride) warmtepompen, warmtenetten) doen verhogen. Omdat er ook geen plicht komt om bij het vervallen van een cv-ketel per 2026 minstens over te stappen naar een hybride warmtepomp, zullen er in 2030 minder hybride warmtepompen en meer cv-ketels zijn. De salderingsregeling maakt investeringen in zonnepanelen minder aantrekkelijk, maar deze is niet goed direct door te rekenen in het BTM.

Mobiliteit

Wat betreft mobiliteit zijn er enkele wijzigingen ten opzichte van Prinsjesdag 2023 en de Voorjaarsnota. Daarnaast zijn er twee wijzigingen in het Regeerakkoord en de voorjaarsnota die doorgerekend kunnen worden in het BTM.

Auto

In de voorjaarsnota worden de accijnsverlaging voor brandstoffen 2024, een verlaagd tarief voor de motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's en het afschaffen van subsidies voor tweedehands elektrische auto's beschreven (voor nieuwe elektrische auto's is er vanaf 2025 geen subsidie meer). De afschaffing van de subsidie is deels als dekking voor het verlaagde tarief voor motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's ingevoerd. In het Regeerakkoord is deze vrijstelling naar beneden bijgesteld in verband met een financiële tegenvaller. Er is daarom besloten tot minder korting op de motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's.

In het hoofdlijnenakkoord wordt vervolgens als extra maatregelen de accijnsverlaging voor brandstoffen t/m 2025 verlengd. Dit wordt vervolgens bevestigd in het Regeerakkoord. Daarnaast wordt bezien of het instellen van zero-emissiezones kan worden uitgesteld. De eerste maatregel wordt enkel in de budgettaire bijlage genoemd. De laatste maatregel is niet door te rekenen aangezien verdere informatie ontbreekt over om welke zones het gaat en om welk uitstel dit zou gaan.

Luchtvaart

Voor de luchtvaart komt er een kilometerafhankelijke heffing. Het is niet duidelijk of dit additioneel op of ter vervanging van de huidige ticketbelasting is. Omdat er niet expliciet gesteld wordt dat dit een vervanging is en er anderzijds additionele inkomsten mee

opgehaald worden blijktens de tabellenbijlage, is er dus wel een additioneel effect te verwachten.

Voeding

Op het gebied van voeding is er geen beleid te vinden dat hier direct op aangrijpt. Er zijn lastenverlagingen voor boeren (rode diesel) en additionele investeringen in de landbouw, maar de vraag is in welke mate deze zullen resulteren in een uitgavenreductie van Nederlandse huishoudens. De circulaire plastics heffing kan echter de uitgaven aan verpakte voeding licht doen toenemen.

Spullen

Voor spullen zijn er ook effecten te verwachten van de circulaire plastics heffing. Deze heffing zal zowel burgers als bedrijven treffen maar het is onduidelijk hoe deze uitgewerkt is.

Wel is doorgerekend welk effect een verhoogd BTW-tarief heeft. In het BTM heeft dit enkel effect op de aanschaf van kranten, tijdschriften en boeken. Dit is niet zozeer klimaatbeleid, maar heeft wel effect op de consumptie van deze goederen.

Resultaten

Op basis van de analyse en verwerking van het Regeerakkoord in het BTM geeft het model inzicht in hoe emissies en uitgaven zich gemiddeld per inkomensgroep ontwikkelen. We zullen eerst op hoofdlijnen het totaalbeeld dat ontstaat schetsen en vervolgens per module de uitkomsten van de doorrekening bespreken. We vergelijken daarbij de situatie in het jaar 2030 met die van het basisbeleid scenario.

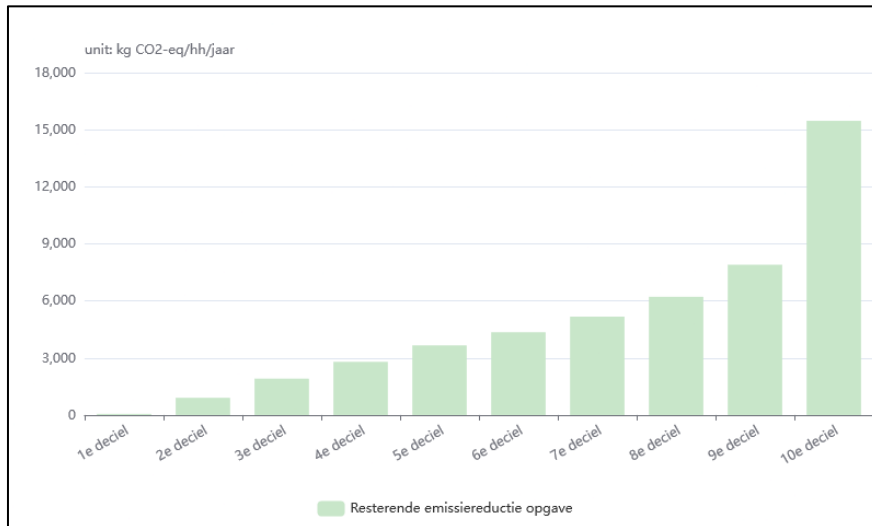
Totaalbeeld

Ten opzichte van het basispad stijgen de emissies maar blijven de huishoudelijke uitgaven gelijk. Dit zijn de gemiddelde uitkomsten voor alle Nederlanders. Voor de verschillende inkomensdeelen blijven de uitgaven gemiddeld ook ongeveer gelijk (zeer lichte daling laagste inkomens, zeer lichte stijging hoogste inkomens), maar stijgen de emissies relatief harder voor de hoogste inkomens. In totaal stijgen de directe emissies met ongeveer 1 Mton CO₂-eq (waarvan 1.4 Mton stijging bij wonen en 0.4 Mton daling bij vliegen in mobiliteit). Op een geraamde totale directe emissies van 35 Mton in 2030 betekent dit bijna 3% meer emissies. De grootste verschuivingen vinden dan ook op het gebied van wonen plaats.

Klimaatrechtvaardigheid

In het BTM en de aldaar gehanteerde definitie van klimaatrechtvaardigheid, is het beeld dat ontstaat bij het Regeerakkoord een stap achteruit ten opzichte van het basispad. Dat komt omdat de inkomsten/uitgaven niet wezenlijk veranderen, maar de emissies wel, en op een onevenredige manier. Doordat hogere inkomens relatief en absoluut harder stijgen qua uitstoot dan lagere inkomens, komen zij verder af van hun eerlijke bijdrage aan emissiereductie. De totale verschuiving qua klimaatrechtvaardigheid t.o.v. de uitkomsten in het basispad is overigens beperkt qua omvang.

Het BTM rekent op basis van verantwoordelijkheid (huidige broeikasgasuitstoot) en capaciteit (toegang tot financiële middelen) uit welke emissiereductie een inkomensgroep zou moeten verwezenlijken. Dit is daarmee een verdeling van de reductieopgave. De uitkomsten van deze rekensom worden getoond in Figuur 1. Figuur 1 laat duidelijk zien dat er een extra emissiereductie bijdrage nodig is voor 2030, naarmate de inkomensgroep hoger is. Met name de hoogste inkomensgroep heeft een zeer groot restemissiedoel de komende jaren.



Figuur 1: Restemissiedoel voor verschillende inkomensgroepen in 2030 op basis van Regeerakkoord.

Om meer te weten te komen over hoe klimaatrechtvaardigheid in het BTM uitgewerkt is, raden we de lezer aan om te kijken naar de documentatie van het basispad (beschikbaar online via www.beleidtransitiemodel.nl).

Wonen

In de woonmodule zien we dat er veel minder overgestapt wordt op (hybride) warmtepompen. Dit komt omdat anders dan in het basispad, dit niet meer verplicht wordt vanaf 2026 voor grondgebonden woningen. Anderzijds zorgt de verlaging van de energiebelasting op gas ook voor een langere terugverdientijd wanneer men overweegt van een cv-ketel naar een (hybride) warmtepomp over te stappen. De effecten zijn met name sterk in de koopsector, wat ook de grootste sector is. In de sociale huursector gelden de prestatie-afspraken, die ervoor zorgen dat het verduurzaamtempo gelijk blijft. In de vrije huursector is meer dan 70% van de woningen een appartement, was er al weinig overstap en is daarmee het effect beperkt.

Het zijn met name de hogere inkomens die in een koopwoning en de lagere inkomens die in een (sociale) huurwoning wonen. Daarom zijn de effecten die we zien met name sterk bij de hogere inkomens. Het verschil in overstap is overigens het grootst bij de middenhoge tot hoge inkomens. De allerhoogste inkomens wonen gemiddeld groter waardoor een overstap vaak nog een relatief korte terugverdientijd heeft. Immers wordt de meerinvestering in een hybride warmtepomp terugverdiend, via lager energiegebruik en een lagere energierekening. De grootste relatieve reductie in overstap zit dus bij de middenhoge tot hoge inkomens (vrijwel een halvering in inkomensdecilen 7 t/m 9), maar er is ook een reductie van vrijwel 1/3 in het 4^e t/m 6^e en 10^e deciel. In totaal gaat het om een verschil van ongeveer 700 duizend hybride warmtepompen, die minder worden geïnstalleerd tot en met 2030.

Tabel 1: Effecten van het Regeerakkoord voor wonen vergeleken met de effecten van het basispad.

Effect Regeerakkoord t.o.v. basisbeleid	Totaaleffect	Gemiddeld	Laagste inkomensdeciël	Hoogste inkomensdeciël
Stroomvraag	-2.2 TWh/j	-9%	-2%	-23%
Gasvraag	+ 700 M m ³ /j	+10%	+2%	+21%
Energievraag	+4.7 TWh/j	+6%	+1%	+9%
Overstap Hwp tussen 2023 en 2030	-± 700 k	-33%	-8%	-33%
Energier rekening	0 miljard euro/j (+<0.1)	±0%	-2%	+3%
Inkomsten overheid heffingen	0 miljard euro/j (-<0.1 á 0.0)	± 0% incl. CO ₂ heffing - 2% excl. CO ₂ heffing	-7% incl. CO ₂ heffing -7% excl. CO ₂ heffing	+4% incl. CO ₂ heffing +2% excl. CO ₂ heffing
Netto inkomsten (inkomsten heffingen – hybride wp subsidies)	0 miljard euro/j (+0 á <0.1)	+3% incl. CO ₂ heffing ±0% excl. CO ₂ heffing	-7% incl. CO ₂ heffing -7% excl. CO ₂ heffing	+6% incl. CO ₂ heffing +3% excl. CO ₂ heffing
Emissies	+ 1.4 Mton CO ₂ /j	+12%	+2%	+22%

Ten gevolge van deze lagere overstap daalt de stroomvraag, stijgt de gasvraag (en stijgt de energievrage per saldo) en stijgen de broeikasgasemissies ten opzichte van het basispad. De stroomvraag daalt met 2.2 TWh en de gasvraag stijgt met 700 miljoen m³ (6.9 TWh). Dat betekent per saldo dat een gemiddeld huishouden op aardgas ongeveer 100 m³ per jaar extra gaat verbruiken in 2030. Netto neemt door deze twee veranderingen de energievrage toe met 4.7 TWh. Door het extra gasverbruik stijgt de totale uitstoot met 1.4 Mton CO₂, ofwel ongeveer 200 kg CO₂ per huishouden dat verwarmt met aardgas. Ook als de indirecte emissies van de stroom meegenomen worden blijft de totale stijging vergelijkbaar⁴.

Financieel zijn de netto veranderingen ten opzichte van het basispad echter beperkt. Er zijn diverse veranderingen die elkaar grotendeels neutraliseren. Voor burgers neemt de energierekening nu af door de verlaging van de energiebelasting op aardgas. Maar hij neemt ook weer toe omdat er minder overstap plaatsvindt (de energierekening is in de regel altijd lager met een hybride warmtepomp), meer gasverbruik is en omdat daardoor er bijvoorbeeld ook meer CO₂ heffing betaald moet worden. Over alle huishoudens blijft de energierekening gemiddeld genomen ongeveer gelijk.

Ook voor de financiën aan de overheidszijde zijn de netto verschuivingen zeer beperkt. De inkomsten voor de overheid aan heffingen zijn ongeveer gelijk. De gasbelasting is lager, maar er is meer gasgebruik en over het verschil wordt ook de CO₂ heffing (ETS2) en BTW geheven.

⁴ De extra indirecte emissies van het stroomverbruik in het basispad (de 2.2 TWh) zijn ongeveer 0.15 Mton CO₂. Per saldo is dus de toename 1.25 Mton CO₂ uitstoot in het Regeerakkoord als we zowel de directe (+1.4 Mton) als indirecte effecten (-0.15 Mton) meenemen.

De overheid kent echter ook iets andere uitgaven in het Regeerakkoord. Doordat er minder overstap is naar (hybride) warmtepompen, wordt er ook minder aanspraak op subsidies gemaakt. Als we deze vermeden uitgaven ook meenemen in de bovenstaande inkomsten dan zouden we gemiddeld een zeer lichte stijging van de inkomsten zien. Dit is echter een oneerlijke optelling. De inkomsten van de CO₂ heffing moeten namelijk gebruikt worden voor de verduurzaming van woningen. Indien we de inkomsten aan de CO₂ heffing niet zouden meetellen (omdat dit feitelijk een doorsluis is), dalen de totale inkomsten van de overheid en zouden de inkomsten inclusief vermeden uitgaven aan subsidies ongeveer gelijk zijn ten opzichte van het basispad.

Dit alles samennemend zien we dus dat er bij een financieel vergelijkbaar plaatje voor huishoudens en de overheid, meer (fossiel) energiegebruik en meer emissies zijn in het Regeerakkoord dan in het basispad. Over het algemeen zijn de verschillen met het basispad groter voor hogere inkomens. Dit komt doordat de verschillen ontstaan door andere overstap in de koopsector – bij de laagste inkomensgroep bevindt 10% van de huishoudens zich daar in, tegen meer dan 90% voor de hoogste inkomensgroep.

Waar we nog niet expliciet naar gekeken hebben zijn de effecten per inkomensgroep – voor het bovenstaande keken we enkel naar de totale en gemiddelde effecten. In Tabel 1 staan ook de effecten voor het eerste (laagste) en tiende (hoogste) inkomensdecil. Waar de gasvraag gemiddeld met 10% toeneemt, is dat 2% voor de laagste inkomensgroep en 21% voor de hoogste inkomensgroep. De emissies nemen met vergelijkbare percentages toe. De verschuiving is dus ongeveer een factor 10 keer groter (net als ongeveer het koopwoning bezit).

Financieel zien we dat de laagste inkomens een zeer lichte daling (2%) hebben van hun energierekening en de hoogste inkomens een zeer lichte stijging (3%). Gemiddeld blijft de energierekening ongeveer gelijk. De inkomsten voor de overheid dalen licht voor de laagste inkomens en stijgen zeer licht voor de hoogste. Gemiddeld blijven deze ook ongeveer gelijk, zoals we eerder zagen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat dit de effecten voor een gemiddeld huishouden of een gemiddelde van een inkomensdecil zijn. Er zijn natuurlijk individuele huishoudens voor wie de effecten heel anders kunnen zijn. Dit zou verder verkend kunnen worden aan de hand van de Nibud voorbeeld huishoudens.

Door deze ontwikkeling van uitgaven en emissies zal klimaatrechtvaardigheid, zoals ook verwerkt in het BTM, achteruitgaan. Alhoewel er een lichte herschikking is van uitgaven, is de emissie toename van hogere inkomens veel groter dan de verandering in uitgaven.

In het basispad werden de restemissiesdoelen voor de gebouwde omgeving niet gehaald: met referentiegetallen kwam er 1.8 Mton emissiereductie tekort. Omdat de uitstoot hier nog hoger ligt, komt het restemissiedoel bijna twee maal zo ver uit zicht. Deze Nederlandse doelen zijn verder gebaseerd op het Europese doel van 55% emissiereductie in 2030. Omdat de coalitie vasthoudt aan deze doelen betekent dit dus dat er additioneel beleid geformuleerd zal moeten worden t.o.v. het Regeerakkoord.

Doorkijk na 2030

Met het vervallen van de normering voor cv-ketels valt ook een belangrijk fundament onder de verdere emissiereductie na 2030 weg. Indien subsidies zouden stoppen na 2030 is het de vraag of, bij een wellicht hogere terugverdiensijd en zonder plicht, er genoeg beweging vanuit woningeigenaren is om hun woning te verduurzamen. Dit zal nog tot verdere emissies t.o.v. het basispad resulteren. Waar het verschil in 2030 1.4 Mton CO₂ is, zal dat na 2030 verder toenemen tot wellicht enkele megatonnen CO₂.

Daarnaast is het zo dat elke nieuwe cv-ketel die geïnstalleerd wordt, in principe 15 jaar (levensduur) lang CO₂ blijft uitstoten. Dat geeft enerzijds een grotere cumulatieve uitstoot dan we hier op jaarbasis zien, maar zorgt er mogelijk ook voor dat doelen die verder in de toekomst liggen in gevaar komen. De cv-ketel die tussen 2026 en 2030 geïnstalleerd worden, zijn dus pas tussen 2040 en 2045 aan vervanging toe. Echter wordt er nu vanuit de EU aangestuurd op 90% emissiereductie in 2040 en is klimaatneutraliteit voor 2050 al vastgelegd. Zonder de efficiëncynorm zal er dus spoedig ander beleid geformuleerd moeten worden dat erop toeziet dat we deze doelen gaan halen.

Mobiliteit

Effect van Regeerakkoord

Het effect van het Regeerakkoord ten opzichte van het basispad zijn zeer beperkt. In het Regeerakkoord is ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord een lagere korting op de motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's gekomen. In plaats van een aflopende korting van 2026 tot en met 2030, is deze nu 25% vanaf 2026 tot en met 2029.

Voor mobiliteit met de auto geldt verder een verlaagd accijnsstarief in 2025. Dit betekent een verlaging van 0,17 euro voor benzine, 0,11 euro voor diesel en 0,04 euro voor LPG. Hiervoor wordt 1,5 mld. euro begroot en dit is enkel voor 2025 bedoeld. Het CPB rekent uit dat hiervan ongeveer 1,1 mld. euro⁵ naar huishoudens gaat, onze berekeningen in het BTM komen op 1,04 mld. euro in 2025. In het BTM wordt daarbij rekening gehouden met minder gemaakte kilometers indien de accijnsverlaging niet door zou gaan (prijselasticiteit) en veranderingen in het wagenpark tussen nu en 2025.

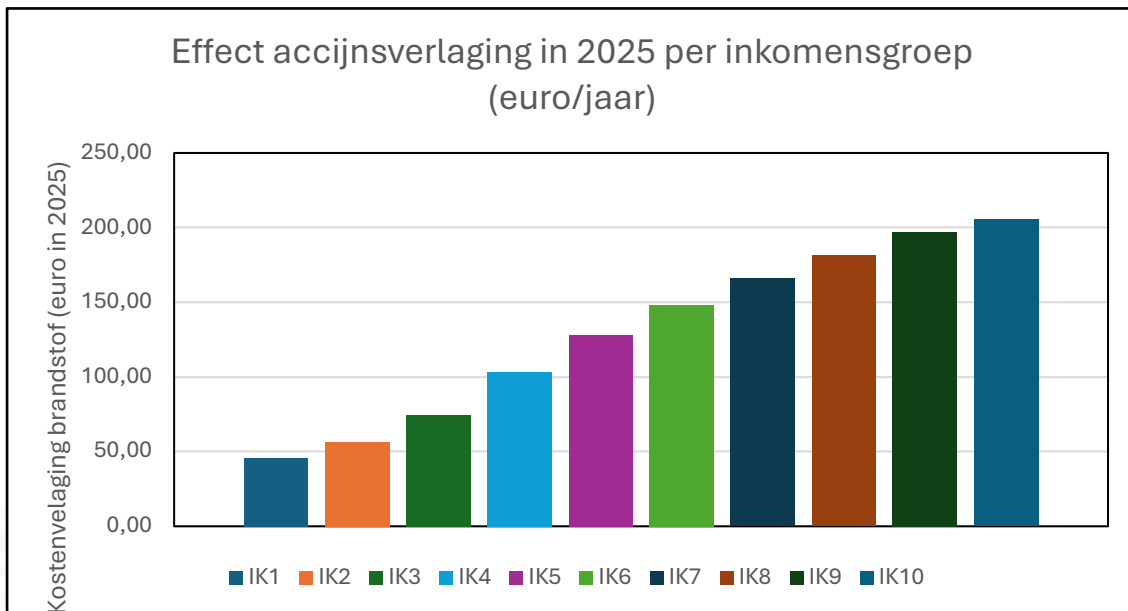
Het effect is dat door de accijnsverlaging van 1 jaar iets minder gebruikers overstappen naar elektrische auto's. Het gaat om ongeveer 4000 elektrische auto's minder op ongeveer 1,6 miljoen elektrische auto's. De kosten en emissies van de groepen in 2030 blijven dan ook nagenoeg gelijk in de doorrekening t.o.v. de voorjaarsnota.

Wel kan hierbij opgemerkt worden dat de verdeling van deze 1,04 mld. euro niet gelijk is tussen de inkomensgroepen. Dit komt doordat hogere-inkomensgroepen gemiddeld meer auto's bezitten (0,39 voor de onderste inkomensgroep versus 1,86 in de bovenste). Het

⁵ CPB 2024, Analyse hoofdlijnenakkoord 2025-2028, beschikbaar via:
https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB_publicatie-analyse-hoofdlijnenakkoord-2025_2028.pdf

aantal kilometers dat gereden wordt verschilt relatief minder tussen inkomensgroepen, hoewel de 2^e t/m 4^e inkomensgroep als er een auto is gemiddeld bijna 1500 km minder rijden per jaar met een benzineauto dan de andere groepen.

Zoals vorig jaar becijferd toen een gelijke discussie gaande was⁶, komen deze vermeden accijnzen vooral bij de hogere inkomens terecht. Op basis van het BTM, komen we uit op de volgende verdeling van deze 1,04 mld. euro in 2025 per huishouden:



Hieruit komt naar voren dat de bovenste inkomensgroep 205 euro minder hoeft te betalen, terwijl dit voor onderste inkomensgroepen slechts 46 euro per jaar is. In andere woorden; van de 1,04 mld. euro komt slechts 140 miljoen bij de onderste 3 inkomensgroepen terecht, terwijl bij de bovenste inkomensgroep 163 miljoen komt. Dit beeld komt sterk overeen met de berekeningen zoals die vorig jaar zijn gedaan.

Vliegen

De afstandafhankelijke heffing is hier geïmplementeerd als een kilometerheffing en zodanig ingesteld qua hoogte dat deze de geraamde opbrengsten genereren. Mensen gaan hierdoor minder vliegen: in relatieve zin is de daling bij lage inkomens het sterkst, maar in absolute zin bij hogere inkomens. Het totale effect is relatief beperkt. De uitgaven dalen niet zo hard (immers wordt het ook duurder), maar de emissies dalen met bijna 5% ofwel in totaal zo'n 0.4 Mton. Voor deze emissies zijn er geen restemissiedoelen waar vanuit de overheid op gestuurd wordt.

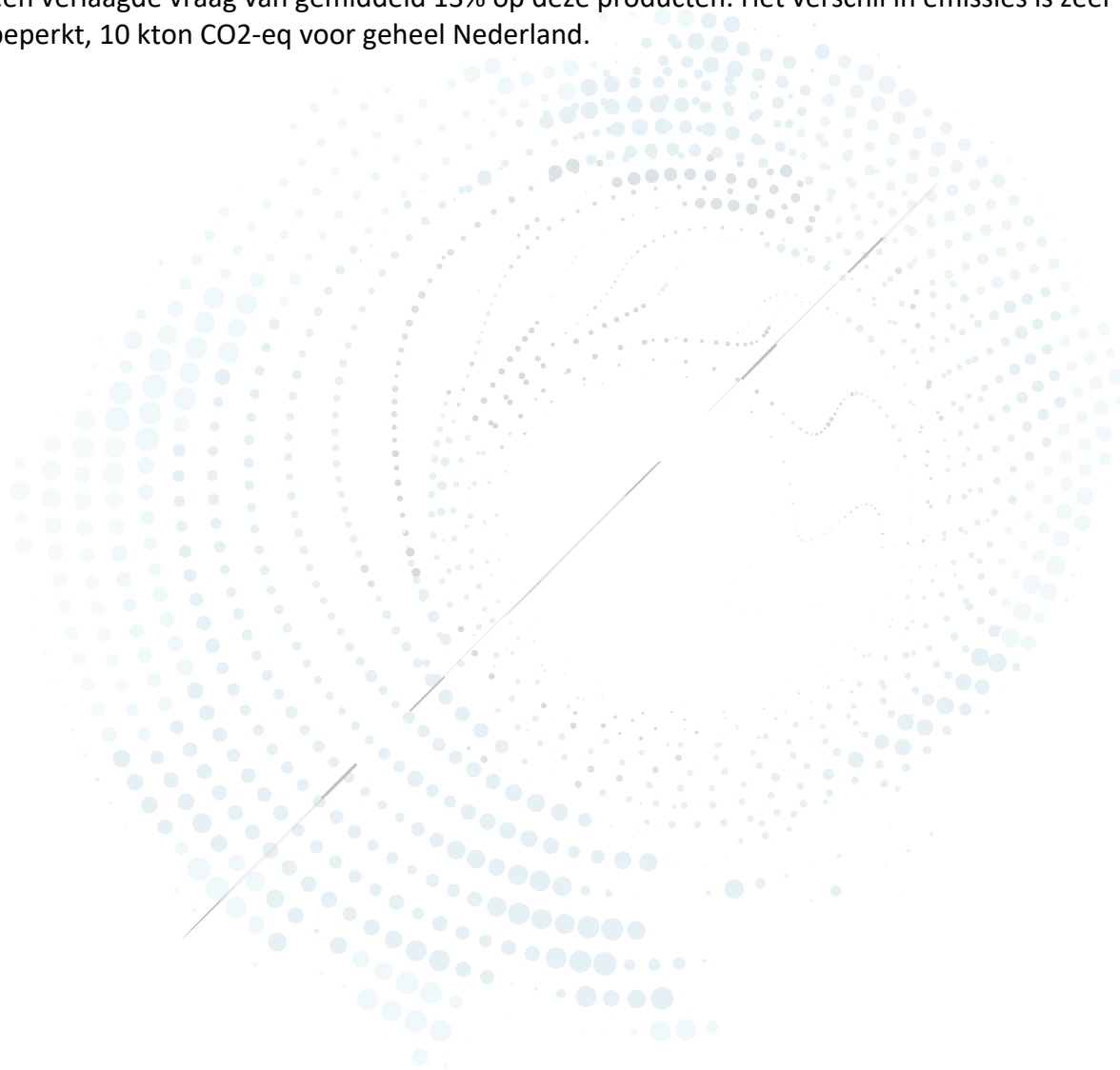
Er zijn dus ten opzichte van het basispad vergelijkbare uitgaven van burgers, hogere inkomsten voor de overheid en iets lagere emissies.

⁶ <https://www.rtl.nl/rtl-nieuws/artikel/5408738/accijns-benzine-diesel-verlaging-geen-goed-idee>

Voeding en spullen

Voor voeding en spullen is een nieuw beleidselement de circulaire plasticsheffing. Deze is nog niet voldoende uitgewerkt om door te rekenen. Wel kan reeds berekend worden vanuit de geraamde opbrengsten dat als deze heffing volledig door burgers betaald zou worden, de jaarlijkse kosten ongeveer 70 EUR per huishouden per jaar zouden zijn.

Verder is er een btw-verhoging op kranten, weekbladen en tijdschriften die expliciet uitgerekend kan worden. Dit levert een prijsstijging op van 11% en zorgt daardoor ook voor een verlaagde vraag van gemiddeld 13% op deze producten. Het verschil in emissies is zeer beperkt, 10 kton CO₂-eq voor geheel Nederland.



Alternatief beleid: een illustratie voor de energiebelasting

Het Regeerakkoord zorgt per saldo voor meer emissies dan het basispad, vooral in de gebouwde omgeving. Met het BTM kan echter ook verkend worden wat effecten van alternatief beleid zou zijn. Milieudefensie heeft in maart 2024 zelf met het BTM nagedacht over een progressieve energiebelasting met de volgende uitgangspunten

- Een belastingvrije voet
- Een forse verbetering voor de lage inkomens, liefst zo'n 200 euro per jaar
- Verdere daling van de emissies
- Gelijke inkomsten van de overheid t.o.v. regeeringsbeleid
- Zoveel mogelijk huishoudens die er financieel op vooruitgaan (min. Meerderheid)
- Toename kosten komt vrijwel geheel bij hoogste 3 inkomensgroepen terecht

Voor dit alternatieve stelsel worden de volgende tarieven en schijfgrenzen voor huishoudens gehanteerd (waarden afkomstig van Milieudefensie, nog in ontwikkeling).

	EB Gas boven- grens schijf (m3)	EB gas tarief t.o.v. basispad	EB gas tarief (EUR/m3)	EB stroom boven-grens schijf (kWh)	EB stroom tarief t.o.v. basispad	EB stroom tarief (EUR/kWh)
Schijf 1	500	0%	0	1500	0%	0
Schijf 2	1000	150%	0.73	2900	110%	0.14
Schijf 3	1200	5000%	4.81	5500	150%	0.15
Schijf 4	2000	15000%	7.66	8000	900%	0.35
Schijf 5	n.v.t.	30000%	11.76	n.v.t.	70000%	1.23

Deze waarden gelden enkel voor huishoudens (niet voor bedrijven).

Hieronder presenteren we wat er zou gebeuren indien dit energiebelastingstelsel ingevoerd zou worden binnen de doorrekening van het Regeerakkoord. Met andere woorden, alle plannen aan het Regeerakkoord worden meegenomen (incl. efficiëncynorm verval) maar we passen het energiebelastingstelsel conform bovenstaande tabel aan⁷. We nemen aan dat deze tarieven lineair geïmplementeerd zouden worden tussen 2025 en 2027 en de schijfwijzigingen per direct in 2025 ingaan.

De uitkomsten hiervan staan in de tabel hieronder

Energiebelasting herziening + Regeerakkoord effecten voor wonen	t.o.v. Regeerakkoord	t.o.v. basispad
---	----------------------	-----------------

⁷ Het enige plan uit het Regeerakkoord wat hiermee teniet gedaan wordt is de verlaging van de energiebelasting op gas. De verlaging in het stelsel van Milieudefensie is echter groter.

Aantal (hybride) warmtepompen	+2.7M	+2 M
Energierkening gemiddeld	-2%	-2%
Energierkening laagste deciel	-15% (200 EUR/j per hh)	-16%
Energierkening hoogste deciel	+18% (400 EUR/j per hh)	+22%
Directe emissies gemiddeld	-40% (-5.4 Mton totaal)	-33% (-4 Mton totaal)
Directe emissies 1 ^e deciel	-3%	-1%
Directe emissies 10 ^e deciel	-58%	-49%
Inkomsten overheid gemiddeld	0%	0%

Te zien is dat de overheidsinkomsten gelijk blijven, zowel ten opzichte van het Regeerakkoord als ten opzichte van het basispad. Er wordt fors meer overgestapt naar hybride warmtepompen, met name door de hogere inkomens. De energierekening is gemiddeld genomen ietsje lager, maar de verdeling is met name heel anders: de laagste inkomens gaan er rond de 200 EUR/j op vooruit, de hoogste inkomens rond de 400 EUR per jaar op achteruit. N.B. dit zijn gemiddelde effecten, er zullen uitliggers tussen zitten die aandacht verdienen. De emissies dalen met 5.4 Mton CO₂ t.o.v. het Regeerakkoord, daarmee worden de restemissiesdoelstellingen voor de gebouwde omgeving voor 2030 gehaald.

Een progressieve energiebelasting zoals hier illustratief doorgerekend kan dus zowel bijdragen aan verlaging van de energierekening voor veel huishoudens (met lagere inkomens), resulteren in een forse emissiereductie waarmee ook de doelen gehaald worden, zonder dat het de netto inkomsten van de overheid beïnvloedt.

Reflectie

De doorrekening van het Regeerakkoord laat zien dat ten opzichte van het basisbeleid dat tot dan toe gemaakt was, de uitgaven van burgers gemiddeld gelijk blijven, maar het energiegebruik, emissies en klimaatonrechtvaardigheid toenemen.

De grootste veranderingen zijn er op het gebied van wonen, waar het verdwijnen van de efficiëncynorm en het verlagen van de energiebelasting op gas ervoor zorgt dat veel minder huishoudens overstappen op een (hybride) warmtepomp. Per saldo blijven de energierekening en netto inkomsten van de overheid gelijk, maar is de energievraag hoger en vallen de directe emissies 1.4 Mton CO₂ hoger uit. Voor mobiliteit is er geen nieuw beleid dat blijvende effecten heeft in 2030 (de accijnsverlaging geldt enkel in 2025), behalve de afstandsafhankelijke ticketheffing voor vlieggreizen. Deze zorgt voor vergelijkbare uitgaven, hogere overheidsinkomsten en lagere directe emissies (ongeveer 0.4 Mton CO₂). Voor voeding en spullen was er geen doorrekenbaar beleid, maar is de verwachting dat uitgaven iets zullen toenemen door de circulaire plastics heffing (hier niet meegenomen).

Omdat de Nederlandse emissiereductiedoelstellingen gebaseerd zijn op de Europese doelen van -55% emissies in 2030, zal er dus additioneel beleid gemaakt moeten om deze te halen. Het Regeerakkoord plaatst Nederland voor een nog grotere opgave. Daarom verdient het dus de aanbeveling om enerzijds kritisch enkele plannen uit het Regeerakkoord te herzien (m.n. efficiëncynorm en gasbelasting) en anderzijds spoedig met gedegen nieuw en additioneel beleid te komen dat de 2030 emissiedoelen wel zeker stelt, en daarbij ook de burger niet uit het oog verliest. Te denken valt dan bijvoorbeeld ook een progressieve energiebelasting zoals hier doorgerekend, die tot zowel een brede broeikasgasreductie als een verlaging van uitgaven voor lagere inkomens leidt, zonder meerkosten voor de overheid.

Bijlage 1: Maatregelen Regeerakkoord en verwerking

Tabel 2: Klimaatbeleidsmaatregelen uit het hoofdlijnenakkoord en daaropvolgende Regeerakkoord die aangrijpen op huishoudelijke consumptie in het BTM

Maatregelen	Toelichting	Type	Sector	Door-gerekend?	Toelichting doorrekening
<u>15 Terugdraaien verhogen 3e, 4e en 5e schijf EB aardgas met 22,4% per 2025 en 2,7% extra per 2030</u>	Energiebelasting. Het verhogen van de 3e, 4e en 5e schijf Energiebelasting op aardgas met 22,4% per 2025 en 2,7% extra per 2030 zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota 2024 wordt teruggedraaid	Heffing	Wonen	Nee	Heeft geen directe impact op huishoudens.
<u>18 Accijnsverlaging brandstoffen verlengen t/m 2025</u>	Accijns brandstoffen. De huidige accijnsverlaging op brandstoffen wordt met een jaar verlengd tot en met 2025	Heffing	Mobiliteit	Ja	Accijnzen voor brandstoffen in 2025 worden verlaagd met 0,17 euro voor benzine, 0,11 euro voor diesel en 0,04 euro voor LPG
<u>19 Verlagen energiebelasting 1e en 2e schijf EB aardgas met 2,82 cent per m3</u>	Verlaging energiebelasting. Het tarief in de eerste en tweede schijf aardgas (tot 170.000 m3) wordt 2025 verlaagd met 2,8 cent per m3, oplopend naar 4,8 cent per m3 in 2030 (in prijspeil 2024). Dit levert voor een huishouden met een gemiddeld verbruik (1050 m3 aardgas) een financieel voordeel op van circa 29 euro per jaar in 2025 oplopend naar circa 50 euro per jaar in 2030. De derving bedraagt structureel 357 miljoen per jaar.	Heffing	Wonen	Ja	Verwerkt zoals beschreven, met een lineaire intrapolatie.

Maatregelen	Toelichting	Type	Sector	Door-gerekend?	Toelichting doorrekening
<u>54 circulaire plastics heffing</u>	Met ingang van het jaar 2028 wordt een circulaire plastic heffing ingevoerd. Structurele opbrengsten 547 miljoen euro per jaar.	Heffing	Spullen, voeding	Nee	Maatregel is nog niet ver genoeg uitgewerkt. Er zal moeten bepaald worden wat de grondslag van deze heffing wordt aler ingeschat kan worden wat de effecten op voeding en spullen zijn. Ook zal een deel van de heffing bij bedrijven terecht komen. Indien alles bij huishoudens terecht komt gaat het gemiddeld om zo'n 70 EUR/hh/jaar
<u>58 Afschaffen salderingsregeling voor klein verbruikers (met ingang van 2027 in één keer)</u>		Heffing	Wonen	Nee	Zonnepanelen investeringsmodule niet expliciet opgenomen in het BTM
<u>60 Vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand</u>	Vliegbelasting differentiatie naar afstand. Een gedifferentieerde vliegbelasting naar afstand wordt ingevoerd. Vluchten over lange afstanden worden meer belast omdat deze meer uitstoot hebben. Deze maatregel levert een opbrengst van 248 miljoen euro op en wordt ingevoerd per 2027	Heffing	Mobiliteit	Ja	Het BTM heeft niet de mogelijkheid om een vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand op te nemen. We kunnen deze heffing echter opnemen als een kilometerheffing. Omdat niet aangegeven is dat deze vliegbelasting i.p.v. de huidige ticketbelasting is, is aangenomen dat deze belasting additioneel is. 248 M euro inkomsten op 105 miljard km geeft een km heffing van gemiddeld $248/105 = 0.00236$ EUR/km. Vanwege prijselasticiteiten moet de heffing iets hoger zijn om deze inkomsten te behalen, namelijk ongeveer 0.25 EUR/ 100 km.
<u>Het helpen van mensen en kleine ondernemers bij het</u>		?	Wonen	Nee	Niet concreet genoeg

Maatregelen	Toelichting	Type	Sector	Door-gerekend?	Toelichting doorrekening
<u>verduurzamen van hun woningen en bedrijfspanden. (...) . Er wordt specifiek aandacht besteed aan mensen die als gevolg van aansluiting op een warmtenet geconfronteerd worden met een veel hogere energierekening</u>					
<u>Er komen geen verplichte labelsprongen voor koopwoningen en de verplichting om vanaf 2026, bij het vervangen van de verwarmingsketel, een warmtepomp te moeten installeren, wordt geschrapt</u>		Norm	Wonen	Ja	Overstappercentage bij terugverdiendtijd van 7 jaar terug naar standaardwaarde van 30% (zie ook documentatie basisbeleid scenario)
<u>De aanschaf van elektrische voertuigen blijft ondersteund worden, waarbij ook oog gehouden wordt voor de 'fossiele rijders' en een eerlijke verdeling van de kosten tussen beide groepen. De subsidies stoppen allemaal per 2025, de MRB gewichtscorrectie (fiscaal) blijft bestaan.</u>	Wijziging tov hoofdlijnenakkoord	Subsidie s en belasting g elektrische he auto's	Mobiliteit	Ja	Subsidies voor tweedehands elektrische auto's afgeschaft per 2025. MRB voor elektrische auto's wordt overgenomen uit voorjaarsnota 2024 uit het onderdeel 'Som aanvullend pakket mobiliteit'. Dit betekent additioneel een korting van 40% in 2026, 30% in 2027-2029 en 25% in 2030 voor de MRB bij volledig elektrische auto's. Na 2030 vervalt de korting.

Maatregelen	Toelichting	Type	Sector	Door-gerekend?	Toelichting doorrekening
					In het Regeerakkoord is hier een aanpassing op geweest. De korting is nu 25% vanaf 2026 tot en met 2029.
<u>Bezien wordt op welke manier het instellen van zero-emissiezones kan worden uitgesteld, onder andere om uitzonderingen voor bijvoorbeeld ondernemers landelijk te kunnen regelen (standaardiseren). De instelling van zero-emissiezones blijft een gemeentelijk besluit.</u>		Norm	Mobiliteit	Nee	Geen direct onderdeel in het BTM. Daarnaast niet concreet genoeg om door te rekenen.
<u>55. BTW verhoging</u>		Heffing	Spullen	Ja	BTW-verhoging op kranten, weekbladen en tijdschriften van 9% naar 21% (een verhoging van 11%).

Bijlage 2: Beschouwing enkele relevante overige maatregelen uit het Regeerakkoord

Deze doorrekening van het Regeerakkoord gaat met name over de directe effecten op huishoudens die door te rekenen zijn. Er zijn echter ook plannen die mogelijk indirect doorwerken op de huishoudelijke consumptie. Hier bespreken we een aantal van deze effecten, die vaak terug te leiden zijn tot keteneffecten.

De eerste is minder subsidies voor duurzame energie. Er wordt in de budgettaire bijlage van het Regeerakkoord onder punt 39 en 40 minder subsidies voor de SDE gebudgetteerd en onder punt 40 een generieke subsidieverlaging. Dit betekent in ieder geval 1 mld. euro minder subsidies voor verduurzaming van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit levert indirect mogelijk meer emissies voor goederen en diensten binnen Nederland op. Echter, aangezien Nederlandse goederen meestal internationaal verhandeld worden, zal dit effect voor Nederlandse huishoudens kleiner zijn. Via punt 40 zouden subsidies zoals de ISDE verminderd kunnen worden. Deze subsidie bestaat in 2024 uit 600 miljoen euro en is bedoeld om huishoudens te ondersteunen in het verduurzamen van hun woning. Een vermindering van deze subsidie zou direct effect hebben op het aantal woningen dat verduurzaamd.

Voor mobiliteit zijn er twee maatregelen relevant. Een is op welke manier de zero-emissiezones mogelijk worden uitgesteld. De instelling van deze zone blijft een gemeentelijk besluit, maar het nieuwe kabinet zal gaan onderzoeken of deze zones nog kunnen worden aangepast of uitgesteld om ondernemers tegemoet te komen. Het BTM rekent dit onderdeel niet door, maar in de praktijk kan het wel of niet instellen van deze zones een groot effect hebben op het type autobezit. De tweede maatregel is de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/u op plekken waar dat kan. Het is niet duidelijk om hoeveel plekken dit zou gaan. Wel is bekend dat bij harder rijden er meer energieverbruik (brandstof) nodig is wat leidt tot extra emissies van zowel broeikasgassen als stikstof. Deze aanpassingen leidt dus tot hogere kosten van brandstoffen en emissies, wat binnen het BTM zorgt voor meer onrechtvaardigheid.

Op het gebied van voedsel is er bijvoorbeeld de herinvoering van rode diesel; een accijnsverlaging op diesel bij het gebruik voor landbouwdoeleinden. Dit zal leiden tot meer verbruik van diesel binnen de landbouw. Voor boeren betekent dit meer emissies en lagere kosten. Dit kan worden doorberekend naar de consument. Echter geldt ook voor voedsel dat de goederen in de supermarkten internationaal worden verhandeld en dat deze effecten beperkt zichtbaar zijn.

Tot slot wordt er in het akkoord 2 mld. euro per jaar gereserveerd voor koopkracht en lastenverlichtingen voor werkende middeninkomens. Het is onduidelijk hoe deze lastenverlichting precies wordt uitgekeerd, maar gemiddeld 250 euro/jaar (o.b.v. 8 miljoen huishoudens) kan op veel manieren bijdragen aan betaalbaarheid. Naar verwachting wordt dit echter via belastingen aan de inkomstzijde uitgevoerd (zoals een derde belastingschijf) en zal dit minder invloed hebben op de uitgavenzijde.