

**24 250**

## **Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting**

**24 344**

## **Wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 december 1995

#### **1. Algemeen**

Het doet ons genoegen dat de leden van de commissie hun respect betuigen voor het feit dat wij de vele vragen in het voorlopig verslag in een zo korte periode van een antwoord hebben kunnen voorzien. Daarbij is de opmerking van de leden van de commissie dat naar hun mening deze korte termijn er waarschijnlijk de oorzaak van is dat de gegeven antwoorden nog niet in ieder opzicht even duidelijk zijn, alsmede de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de kwaliteit kennelijk wat onder de tijdsdruk heeft geleden, ons niet ontgaan. Op de aanvullende vragen waaraan een aantal leden nog behoefte heeft zullen wij hierna, naar wij hopen tot tevredenheid, ingaan.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat het hun niet duidelijk is dat een BTW-verhoging, zoals door Fouquet met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk is onderzocht, daar slechts marginale resultaten zou hebben, terwijl hier met de regulerende energiebelasting meer dan marginale resultaten zouden kunnen worden bereikt. De leden van de fractie van de PvdA vragen ons naar aanleiding van het onderzoek van Fouquet aan te geven waarin het verschil ligt tussen de uitwerking op het energieverbruik van de voorgestelde regulerende energiebelasting enerzijds en een verhoging van de BTW anderzijds.

In het onderzoek van Fouquet is de effectiviteit van een BTW-verhoging afgezet tegen de effectiviteit van een brede heffing op basis van koolstofinhoud. In vergelijking met een dergelijke heffing is het effect als marginaal betiteld. Met betrekking tot de verschillen tussen de voorgestelde energiebelasting en een BTW-verhoging merken wij in de eerste plaats op dat een BTW-verhoging in het Verenigd Koninkrijk zou leiden tot een prijsverhoging van een kleine 10%. De door ons voorgestelde energiebelasting leidt – boven de belastingvrije voet – tot een prijsverhoging van circa 20%. Bij vergelijking van de energiebesparingseffecten van een BTW-verhoging met die van de introductie van de regulerende energiebelasting moet ook bedacht worden dat niet alleen gekeken mag worden naar de prijsverhoging van energie maar ook voor welke doelgroepen het instrument van toepassing is en of er verschil in effect optreedt voor de verschillende energiedragers. Een BTW-verhoging

beperkt de energieprijshoogte als gevolg van de BTW-systematiek (aftrek van voorbelasting) tot de consumenten en niet-commerciële instellingen; het energieverbruik door ondernemers wordt er niet extra door belast. De regulerende energiebelasting is ook gericht op het energieverbruik van het commerciële bedrijfsleven. Daarnaast kent de regulerende energiebelasting, in tegenstelling tot de BTW, een CO<sub>2</sub>-/energiegrondslag, waardoor energiedragers met het een hoog koolstofgehalte en energie-inhoud relatief zwaarder worden belast. Ten slotte stimuleert de regulerende energiebelasting duurzame energie en stadsverwarming.

Overigens zou in de Nederlandse situatie een verhoging van het (algemene) tarief voor energie (een derde BTW-tarief) afstuiten op de Europese regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om nader in te gaan op intensivering van het MAP indien de overheidsinbreng wordt aangepast. Tevens vragen zij naar het CO<sub>2</sub>-effect van een verhoging van de MAP-heffing met 1 cent per m<sup>3</sup> aardgas en per kWh elektriciteit en een daarbij passende overheidsinbreng.

In verband met de bezuinigingen op de gelden voor energiebesparing en duurzame energie is een krachtig beroep gedaan op de energie-distributiebedrijven om hun MAP-inspanning op het voorgenomen peil te houden. Een verhoging van die inspanningen in het kader van het huidige MAP-2 is in de gesprekken met EnergieNed dan ook niet aan de orde geweest.

Het CO<sub>2</sub>-effect van een verhoging van de MAP-heffing en een daarbij passende overheidsinbreng zijn niet te berekenen zonder informatie over de wijze waarop de opbrengst van die verhoging zou worden aangewend in het kader van het MAP-2, alsmede informatie over aard en omvang van de daarbij passende overheidsinbreng.

## **2. Europese energieheffing**

Het spijt ons dat het antwoord op de vraag naar de beweegredenen, motieven en argumenten van de andere lid-staten bij hun handelen ten aanzien van een (Europese) heffing volgens de leden van de CDA-fractie niet voldoet, omdat in het antwoord het woord «(precieze)» is opgenomen, terwijl dat niet in de vraagstelling van deze leden voorkomt.

Wij wijzen erop dat waar in de memorie van antwoord het gewraakte woord tussen haakjes is opgenomen de zin ook zonder het woord «precieze» gelezen kan worden, zonder dat de strekking van het antwoord daardoor verandert.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of België heeft besloten om voorlopig geen CO<sub>2</sub>-/energieheffing in te voeren en of België zich zo onttrekt aan een afspraak met Nederland om gelijktijdig een heffing in te voeren.

Het invoeren van een CO<sub>2</sub>-/energieheffing is de exclusieve bevoegdheid van de federale regering van België. België is niet afkerig van een CO<sub>2</sub>-/energieheffing in Europees verband, maar lijkt overigens vooralsnog niet van zins vooruit te lopen op hetgeen hierover nog in de Europese Unie moet worden beslist.

Tijdens de laatste begrotingsbehandeling is in België over de invoering van een CO<sub>2</sub>-/energieheffing gesproken en is bepaald dat deze belasting gelijktijdig met de belangrijkste Europese handelspartners (Nederland, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg) zal worden ingevoerd. Voorlopig zullen alleen de benzine-accijnzen worden verhoogd.

Tijdens een kennismakingsbezoek van de Minister-President aan zijn collega Dehaene in oktober 1994 is gesproken over de wenselijkheid zoveel mogelijk te komen tot een gelijktijdige invoering van een dergelijke

heffing, overigens zonder dat een en ander in concrete afspraken is vastgelegd.

Deze leden vragen in aanvulling daarop of is afgesproken om van de zijde van Nederland en Duitsland voorlopig geen pogingen meer te ondernemen om in EU-verband een energiebelasting in te voeren en om zich te concentreren op het wegnemen van belemmeringen om de brandstofaccijnzen te verhogen.

Recent heeft Minister Waigel een bezoek gebracht aan de Minister van Financiën. In dat gesprek, dat hoofdzakelijk over andere onderwerpen ging, is ook van gedachten gewisseld over het gebrek aan resultaat bij de besprekingen over een Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing. Daarbij is de suggestie naar voren gekomen dat misschien opnieuw zou kunnen worden gekeken naar een oplossing met gebruikmaking van het bestaande accijnsinstrumentarium. Daarnaast is kort de vraag aan de orde geweest in welke fora het dossier het beste verder kan worden besproken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welk effect de verhoging van de accijnzen op motorbrandstoffen als alternatief voor de energieheffing zou hebben op de CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Het beleid zoals dat is neergelegd in het NMP-2 gaat uit van zowel een regulerende energiebelasting als een verhoging van de accijns op benzine. Bcijferingen van het RIVM in het kader van het NMP-2 wijzen overigens uit dat een accijnsverhoging in de orde van grootte van 20 cent per liter reëel een CO<sub>2</sub>-effect heeft van 0,4 Mton.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de bepalingen van de kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu een belemmering kunnen vormen voor de goedkeuring door de Europese Commissie, merken wij het volgende op.

Krachtens deze regeling kunnen tijdelijke tegemoetkomingen van nieuwe milieubelastingen worden toegestaan om een verlies van concurrentievermogen goed te maken, met name op internationaal niveau. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met de tegenprestatie die van de desbetreffende ondernemingen wordt verlangd in de vorm van maatregelen tot beperking van de door hen veroorzaakte vervuiling. De bijzondere regeling voor de glastuinbouw voldoet naar onze mening aan beide criteria, te weten het verlies van concurrentievermogen in het bijzonder op internationaal niveau en de tegenprestatie die van de glastuinbouw wordt verlangd in de vorm van de MJA-glastuinbouw. Wat betreft het niet in de energiebelasting betrekken van de grootverbruikers van elektriciteit hebben wij reeds in de memorie van antwoord opgemerkt dat dit naar onze mening geen tegemoetkoming betreft. De belasting ziet immers op het kleinverbruik van energie en niet op al het verbruik van energie.

Over de tijdelijkheid bedoeld in de voornoemde kaderregeling merken wij op dat de regulerende energiebelasting vooruit loopt op Europese regelgeving op dit gebied en daarmee als het ware de tussenliggende periode overbrugt totdat er een Europese regeling is. Wij zien in de bepaling inzake de tijdelijkheid in de kaderregeling daarom geen belemmering voor goedkeuring door de Commissie. Of de Commissie onze zienswijze deelt zal binnen afzienbare tijd blijken.

### **3. Uitgangspunten nationale regulerende energiebelasting**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de door hen gewenste ruimhartige uitwerking van de amendementen 13 en 24 onvoldoende tot uitdrukking is gekomen in de memorie van antwoord. Deze leden merken voorts op dat de regering zelf harde besparingscijfers noemt, die vervolgens ten behoeve van de evaluatie uit enquêtes moeten blijken. Het

lijkt deze leden dat ofwel het effect niet gecontroleerd kan worden, of als dat wel kan, dat dan de effecten van meerjarenafspraken ook gecontroleerd kunnen worden.

Met ons antwoord inzake de in artikel 36q bedoelde, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen teruggaafregeling hebben wij geenszins beoogd de door deze leden bedoelde indruk te wekken. In artikel 36q is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur, onder daarbij te stellen voorwaarden en bepalingen, kan worden voorzien in een teruggaafregeling. Ook de indieners van het amendement zijn zich dus ervan bewust geweest dat, aangezien het om een teruggaaf van belasting gaat, de voorwaarden voor teruggaaf nauwkeurig moeten worden vastgelegd. Dit blijkt ook uit de door de indieners van het amendement ingediende motie (kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 30), waarin is verwoord dat het om toetsbare energiebesparingsafspraken met de rijksoverheid moet gaan. Onze inspanningen zijn gericht op het ontwerpen van een regeling die relatief eenvoudig uitvoerbaar is en misbruik of oneigenlijk verbruik zo veel mogelijk uitsluit.

Met betrekking tot de stelling van deze leden dat als het effect van de energiebelasting kan worden berekend, dan ook de effecten van meerjarenafspraken kunnen worden gecontroleerd, merken wij het volgende op.

Wij hebben eerder in de schriftelijke stukken reeds aangegeven op welke gronden wij van de regulerende energiebelasting een substantieel energiebesparingseffect verwachten. De energiebelasting gaat onderdeel uitmaken van een combinatie van instrumenten ter bevordering van energiebesparing. Om zicht te krijgen op een per instrument afzonderlijk toe te kennen effect wordt gedacht aan het periodiek enquêteren van verbruikers. De concrete voorbereiding voor de eerste tussenrapportage op dit punt zal direct na aanvaarding van dit wetsvoorstel van start gaan.

Wat betreft effecten van de meerjarenafspraken zijn wij van mening dat goede afspraken zijn gemaakt met de verschillende bedrijfssectoren over het monitoren van de inspanningen met betrekking tot de verbetering van de energie-efficiency. In het toegezegde onderzoek betreffende de teruggaafregeling zal worden gezien in hoeverre de in MJA-kader geleverde inspanningen op sectorniveau dan wel op het niveau van het individuele bedrijf goed toetsbaar en controleerbaar zijn.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de onduidelijkheid over de vrijstelling van grootverbruikers alleen maar is toegenomen en verwijzen daarbij naar twee passages in de memorie van antwoord op blz. 4 en 9.

De passage op blz. 9 betreft de beperking van de reikwijdte van de regulerende energiebelasting tot kleinverbruik; voor aardgas wordt de belasting geheven over het verbruik tot 170 000 m<sup>3</sup> en bij elektriciteit worden alleen de zogenoemde kleinverbruikers tot maximaal 50 000 kWh belast. Door deze beperking wordt ernstige schade aan de concurrentiepositie vermeden.

Door amendering van de Tweede Kamer (artikel 36p) is de mogelijkheid opgenomen om ook de grootverbruikers van elektriciteit tot een maximum van 50 000 kWh te belasten (extra lasten f 1475,- per aansluiting). Materieel is dit van beperkte betekenis voor de concurrentiepositie. Het is ons niet ontgaan dat hier ook de psychologie een rol speelt, in bijzonder voor die bedrijven en instellingen – grootverbruikers – die reeds afzonderlijke energiebesparingsafspraken met ons hebben gemaakt. Ingevolge een door de Tweede Kamer aanvaarde motie (kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 31) zal deze mogelijkheid slechts worden toegepast, indien de in artikel 36q bedoelde teruggaafregeling zal worden geëffectueerd. Het is in dit kader dat het woord «eventueel» op blz. 4 moet worden gelezen.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat de informatie in de eerste tabel op blz. 11 van de memorie van antwoord de bij hen bestaande indruk bevestigt dat er sprake is van extreem grote verschillen in belastingdruk. Deze leden geven daarnaast aan dat vragen die zij hadden gesteld met betrekking tot de rechtvaardigingsgronden voor deze verschillen, de bedoeling hiervan en de manier waarop ze worden gehanteerd, onvoldoende zijn beantwoord.

Met betrekking tot de informatie in de genoemde tabel merken wij op dat deze alleen een indruk geeft van de verschuldigde energiebelasting per sector, vergeleken met de (theoretische) situatie dat alle verbruik zou zijn belast. De verschillen per sector ontstaan door de keuze van een bovengrens voor het te belasten energieverbruik. Bij de vormgeving van de terugsluizing is uiteraard zoveel mogelijk rekening gehouden met de verdeling van de verschuldigde energiebelasting per bedrijfssector. Wij zijn van mening dat een vergelijking van de effecten van de regulerende energiebelasting op bedrijfssectoren plaats moet vinden op basis van de netto-effecten van belasting en terugsluizing. Naar ons oordeel zijn heffing en terugsluizing voor de onderscheiden sectoren redelijk met elkaar in evenwicht.

De vragen van deze leden naar de rechtvaardigingsgronden voor de gekozen afbakening van de reikwijdte, verschillen die daarmee ontstaan binnen de bedrijfssectoren, de bedoeling hiervan en de manier waarop deze worden gehanteerd hebben wij in de memorie van antwoord zo goed mogelijk geprobeerd te beantwoorden. Het spijt ons te moeten constateren dat wij daar naar de mening van de leden van het CDA onvoldoende in zijn geslaagd. Naar de indruk van deze leden worden de argumenten door ons in een mand gegooid, en worden de argumenten vervolgens gebruikt al naar gelang het uitkomt.

In reactie hierop willen wij nogmaals benadrukken dat de rechtvaardigingsgronden naar onze mening onderling samenhangen, en dus niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Naar het ons voorkomt zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de argumenten waarmee de gekozen reikwijdte wordt verdedigd, kwantitatieve criteria zouden moeten zijn waaraan de gekozen reikwijdte zou moeten worden getoetst. Wij delen deze mening niet.

Wij beoordelen de gekozen reikwijdte op grond van de meer algemene criteria dat negatieve effecten op de concurrentiepositie worden voorkomen en dat de belasting goed uitvoerbaar moet zijn.

#### **4. Energetische en economische effecten**

De leden van de fractie van de VVD menen dat de memorie van antwoord onvoldoende duidelijkheid geeft over de inzet van de regering met betrekking tot de mogelijkheid van een eventuele verdergaande solitaire heffing op dit terrein en/of ten aanzien van bijvoorbeeld grondstoffen en de gevolgen hiervan voor het vestigingsklimaat.

Daarnaast merken deze leden of dat wij geen antwoord hebben gegeven op de vraag of wij de mening van deze leden delen dat een heffing, die ook op de industrie drukt, minimaal in Europees verband ingevoerd dient te worden.

Wij menen dat hier sprake is van een misverstand. In paragraaf 2 (tweede alinea) van de memorie van antwoord hebben wij deze vraag beantwoord toen wij stelden dat wij het niet wenselijk achten om op louter nationaal niveau een regulerende energiebelasting in te voeren die ook op de gehele industrie drukt. Overigens hebben wij in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (blz. 16) opgemerkt dat de regering expliciet heeft gekozen voor het belasten van de kleinverbruikers, onder andere met het oog op het beperken van de nadelige economische effecten. Zij heeft dan ook geen voorstellen in deze richting

gedaan en acht dit ongewenst zolang de internationale context daartoe geen ruimte biedt.

Met betrekking tot een mogelijke heffing op grondstoffen hebben wij in paragraaf 1 van de memorie van antwoord uitvoerig betoogd dat zulks onderwerp van onderzoek is in de werkgroep vergroening van het fiscale stelsel. Wij hebben voorts gesteld dat in het regeerakkoord hierover geen afspraken zijn opgenomen. Voor dit moment is daarmee, naar wij menen, maximale duidelijkheid geschapen.

Met een Europa van twee snelheden op dit punt, waarover deze leden een vraag stellen, bedoelt tweede ondergetekende de situatie dat er een Europees raamwerk tot stand zou worden gebracht voor een regulerende energiebelasting en dat binnen dat raamwerk een aantal lid-staten daadwerkelijk een belasting zou invoeren en anderen nog niet. Deze situatie kan uiteraard slechts tijdelijk zijn (de snelheid verschilt, het doel niet), als tussenstap naar een «EU-brede» belasting.

De leden van de VVD-fractie vragen of er onderzoeken zijn die het standpunt van de regering staven dat een prijsverhoging voor de eindverbruiker geen invloed heeft op de prijs voor tussenhandel en producent.

Bij verhogingen van de brandstoffenbelasting noch voor de accijns is gebleken van een daarmee samenhangend effect op de prijs voor tussenhandel en producent. Overigens maakt de structuur van de Nederlandse energiemarkt voor het kleinverbruik een dergelijke terugwenteling ook niet waarschijnlijk.

Verder vragen de leden van de commissie in te gaan op het gevaar dat één van de exportlanden een aparte heffing op gas zou invoeren en wat dat betekent voor de prijszetting en afzet.

Door de afgewogen vormgeving van de Nederlandse regulerende energiebelasting kan deze in onze visie geen aanleiding of rechtvaardiging zijn voor een afzonderlijke belasting op aardgas in één van de exportlanden.

De leden van de CDA-fractie vragen langs welke weg de CO<sub>2</sub>-uitstoot ten gevolge van het aardgasverbruik in absolute zin zou kunnen verminderen als dat verbruik zelf niet vermindert.

Wij denken dat hier sprake is van een misverstand. Deze leden hebben gelijk als zij stellen dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot ten gevolge van het aardgasverbruik niet kan verminderen als dit verbruik zelf niet vermindert. Ons beleid beoogt echter een beperking van de CO<sub>2</sub>-emissies ten opzicht van een stijgende trend. Daaruit dient een absolute daling van de CO<sub>2</sub>-emissies in 2000 ten opzichte van 1990 te volgen. Deze absolute daling wordt onder meer mogelijk gemaakt door de bijdrage van de regulerende energiebelasting aan het niet verder laten stijgen van het kleinverbruik van aardgas.

De leden van de fractie van D66 zijn bezorgd dat het regulerend effect van de belasting zich niet voldoende zal manifesteren. Zij verwijzen daarbij naar de rapporten van CPB en RIVM, waaruit blijkt dat geen eenduidig antwoord valt te geven inzake de mate van gedragsverandering als gevolg van de regulerende energiebelasting.

De regulerende energiebelasting is niet alleen gericht op gedragsverandering. Wij wijzen deze leden erop dat de regulerende energiebelasting ertoe leidt dat bij voorbeeld de toepassing van duurzame energie en stadsverwarming wordt gestimuleerd. Dit leidt tot aanzienlijke CO<sub>2</sub>-reductie. De mate van gedragsverandering bij de eindverbruikers is mede afhankelijk van omgevingsfactoren; wel is de richting eenduidig. Ook is bekend dat de effecten op de langere termijn sterker zijn dan op de korte termijn, en bij hogere energieprijzen sterker dan bij lagere prijzen.

Wij zullen de gedragsverandering onder andere bevorderen door samen met de distributiebedrijven voorlichting te geven over concrete besparingsmogelijkheden.

Deze leden vragen voorts in hoeverre burgers zich door een verhoging van de energienota aangespoord zullen weten om hun energieverbruik te matigen. Deze leden vragen bovendien of de terugsluizing de prikkel om tot energiebesparing over te gaan niet zal verminderen. Deze leden menen dat de consument die tot de conclusie komt dat heffing en terugsluizing ongeveer aan elkaar gelijk zijn wellicht minder geneigd zal zijn om het energiegedrag aan te passen.

Wij menen dat de prijsprikkel van de regulerende energiebelasting wel degelijk werkt, ongeacht de mate en wijze van terugsluizing. De belasting zal een deel van de consumenten naar verwachting via een verhoging van de energierekening rechtstreeks aanzetten tot energiebesparing. Dat wil niet zeggen dat de belasting voor anderen niet werkt. De regulerende energiebelasting werkt namelijk niet uitsluitend bij de gratie van de rationele afweging die door de consument zelf wordt gemaakt. Ook de omgeving van de consument beïnvloedt zijn afwegingen. De hogere energieprijzen zullen de voorlichting en de adviezen van het energiebedrijf, wellicht ook van de consumentenbond, de installateurs en de vereniging Eigen Huis omtrent de aantrekkelijkheid van energiebesparingsvoorzieningen positief beïnvloeden. De rentabiliteit en de terugverdientijd van de energiebesparingsmaatregelen, die bij deze adviezen altijd een voorname rol spelen, worden immers verbeterd door de regulerende energiebelasting.

De hierboven beschreven mechanismen werken ongeacht de mate en wijze van terugsluizing. In de gemaakte afwegingen staan immers de kosten en baten van de energiebesparingsmaatregel centraal, en niet de ontwikkelingen in het huishoudbudget.

Wat betreft de vraag van deze leden of de regering de verwachting kan bevestigen dat de energiedistributiebedrijven bereid zijn de regulerende energiebelasting expliciet herkenbaar te maken op de energienota's, merken wij het volgende op.

EnergieNed heeft de distributiebedrijven geadviseerd om de regulerende energiebelasting evenals de BTW apart op de nota zichtbaar te maken, tenzij daarmee onevenredige kosten gemoeid zijn. Op dit moment is er nog geen inzicht in de mate waarin de verschillende distributiebedrijven aan dit advies gehoor zullen kunnen geven.

Naar aanleiding van onze toezegging aan de leden van de CDA-fractie in de memorie van antwoord, hebben wij hierna opgenomen een overzicht van de belangrijkste beleidsmaatregelen die een aantal EU-lidstaten inzet om de CO<sub>2</sub>-emissies te reduceren. Het overzicht is gebaseerd op rapportages van de Europese Commissie (overzicht nationale programma's in kader van de EU-stabilisatiedoelstelling; de EU-rapportage ten behoeve van het Klimaatverdrag) en van het secretariaat van het Klimaatverdrag (synthese rapport van de nationale rapportages).

#### Overzicht van de CO<sub>2</sub>-doelstelling en de belangrijkste CO<sub>2</sub>-beleidsvelden en -instrumenten van een aantal EU-lidstaten

Land	CO <sub>2</sub> -doelstelling	belangrijkste beleidsvelden	belangrijkste beleid(sinstrumenten)
België	- 5% in 2000 t.o.v. 1990	energie, huishoudens, industrie	afbouwen koleninzet, WKK, promotie efficiënte energieopwekking, stimulering energiebesparing; CO <sub>2</sub> -heffing nodig geacht
Duitsland	- 25% in 2005 t.o.v. 1990	huishoudens, vervoer, industrie, energie, afval	100 CO <sub>2</sub> -maatregelen: regelgeving, stimuleringsregelingen, heffingen, afbouw van de inefficiënte sectoren in de nieuwe Länder, bebossing; CO <sub>2</sub> -heffing nodig geacht

Land	CO <sub>2</sub> -doelstelling	belangrijkste beleidsvelden	belangrijkste beleid(sinstrumenten)
Denemarken	- 20% in 2005 t.o.v. 1988 Stabilisatie t.a.v. vervoer	huishoudens, energie, vervoer, afval, bosbouw	stimulering energiebesparing, WKK, duurzame energie (biomassa en wind), energie efficiënt vervoerssysteem, promotie OV, 50% reductie afval, rest afval t.b.v. energie-opwekking, bebossing; CO <sub>2</sub> -heffing nodig geacht
Frankrijk	+ 13% (o.a. groei bevolking)	energie, vervoer	kernenergie, stimulering energiebesparing, stedelijk OV, bebossing
Italië	stabilisatie in 2000 t.o.v. 1990	energie, landbouw	stimulering duurzame energie
Oostenrijk	- 20% in 2005 t.o.v. 1988	huishoudens, vervoer	stimulering duurzame energie, heffing motorvoertuigen, bebossing; CO <sub>2</sub> -heffing nodig geacht
Spanje	+ 25% in 2000 t.o.v. 1990	energie	effekt verwacht ná 2000; verbetering energie efficiency, energieplanning, stimuleringsregelingen, inzet gas, import elektriciteit uit Frankrijk, bebossing
Verenigd Koninkrijk	stabilisatie in 2000 t.o.v. 1990	huishoudens, bedrijfsleven, openbare sector, vervoer	BTW op energie, energiebesparingsfonds, stimulering energie efficiency, verhoging accijnzen (verkeer)
Zweden	stabilisatie in en na 2000 t.o.v. 1990	energie, industrie, huishoudens, verkeer	afbouw inzet olie, stimulering energie efficiency, CO <sub>2</sub> -heffingen, bosbouw; hogere CO <sub>2</sub> -heffingen nodig geacht

## 5. Opbrengst van de belasting en terugsluizing

In de richting van de leden van de CDA-fractie erkennen wij dat het woord «doelbewust» in hun stelling over de herverdeling van de belastingdruk, die per saldo niets met het milieugedrag heeft te maken, niet is gebruikt. Overigens merken wij op dat hierdoor onze opvatting ter zake niet is gewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie stellen aanvullende vragen over het aantal huishoudens met een hoog energieverbruik en een laag inkomen. Zij vragen onder meer een toelichting op de verbruikscijfers die ten grondslag liggen aan de tabellen 3a, 3b en 3c uit de memorie van toelichting van wetsvoorstel 24 344.

De bedragen voor gemiddeld verbruik zijn berekend op basis van de publikatie van het budgetonderzoek 1991 in de Sociaal-Economische Maandstatistiek. Deze gegevens hebben betrekking op het verbruik van huishoudens in het kalenderjaar 1991. Hierbij zijn de uitgaven voor aardgas en collectieve verwarming samengeteld en teruggerekend naar m<sup>3</sup> aardgas. Voor het verbruik op minimumniveau is het gemiddeld verbruik van de laagste 20%-netto-inkomensgroep gebruikt. Voor het verbruik van het modale inkomen is het gemiddeld verbruik van de tweede 20%-inkomensklasse uitgangspunt en voor het verbruik bij een twee maal modaal inkomen het gemiddeld verbruik van de vierde 20%-groep. Het jaar 1991 is een jaar met een normaal aantal «graad-dagen», waardoor geen temperatuurcorrectie voor het verbruik noodzakelijk is.

De spreiding van het verbruik is in de vorm van een standaarddeviatie door de Rijksuniversiteit Utrecht berekend op basis van de gegevens van het budgetonderzoek 1990. Het hoge en het lage verbruik in de tabellen zijn vastgesteld door bij het gemiddelde verbruik per inkomensklasse deze standaarddeviatie op te tellen, respectievelijk af te trekken.

Daarnaast vragen deze leden naar een grove schatting van het aantal huishoudens met een gasverbruik van meer dan 2750 respectievelijk 2670 m<sup>3</sup>. Zij geven daarvoor een aantal uitkomsten van het onderzoek van het



Centrum voor Marketing Analyse (CMA) en vragen bovendien deze becijferingen van commentaar te voorzien.

Wij constateren dat er grote verschillen zijn tussen de uitkomsten van het CMA-onderzoek en onze berekeningen op basis van de bovengenoemde CBS-gegevens. Hierbij merken wij op dat verschillen in onderzoeksresultaten ten gevolge van verschillen in onderzoekopzet en -methode op zichzelf bezien onvermijdelijk zijn. Door nadere analyse van het onderzoek van het CMA hebben wij gepoogd meer inzicht in de herkomst van de verschillen te krijgen. Zonder een volledige verklaring voor de verschillen te kunnen geven, wijzen wij op de volgende punten:

1. Het CMA baseert zich op het jaar 1990. Dat was een relatief warm jaar. Om de uitkomsten van dat jaar vergelijkbaar te maken met een «normaal» jaar zijn de uitkomsten opgehoogd volgens de zogenaamde graaddagenmethode. Wij baseren ons op de CBS-gegevens voor het jaar 1991. Dat was een «normaal» jaar, zodat geen temperatuurcorrectie nodig was. Het gemiddelde energieverbruik per huishouden in het CBS-onderzoek ligt bijna 7% onder het gemiddelde, opgehoogde energieverbruik per huishouden volgens het CMA-onderzoek. Hoewel op zichzelf de door het CMA toegepaste correctie voor graaddagen een geaccepteerde methode is, zou gesteld kunnen worden dat de opgehoogde uitkomsten van het CMA-onderzoek kennelijk niet overeenkomen met de feitelijke resultaten voor een normaal jaar, zoals 1991.

2. De verschillen zijn nog groter wanneer een opsplitsing naar inkomensklasse wordt gemaakt. Het door ons berekende gemiddeld aardgasverbruik bij de laagste 20%-inkomensgroep is 1541 m<sup>3</sup>. Uit het CMA-onderzoek komt een gemiddeld gasverbruik voor de 20% huishoudens met de laagste inkomens van 1921 m<sup>3</sup>. Het verschil tussen beide onderzoeken in deze groep bedraagt circa 25% en is dus veel groter dan het 7% verschil in het gemiddelde energieverbruik van alle huishoudens. Mogelijk levert de toepassing van de door het CMA gehanteerde graaddagenmethode een extra onzuiverheid op voor de laagste inkomens. Mogelijk zit dus ook hier een deel van de verklaring voor het verschil.

3. Voorts is het gehanteerde inkomensbegrip van belang. Er is een aantal indicaties dat binnen het CMA-onderzoek huishoudens in de laagste inkomensklasse(n) terecht komen, die daar niet thuishoren. Het CMA gaat uit van het zogenaamde bruto regelmatig gezinsinkomen van het hoofd van het huishouden en eventuele partner. De indeling van het CBS is gebaseerd op het totale huishoudinkomen. Naast het al dan niet meetellen van het inkomen van inwonende kinderen, is van belang dat het CMA inkomsten uit vermogen niet meetelt en het CBS wel. Onder deze inkomsten worden ook nadrukkelijk de inkomsten uit eigen woning gerekend. Dit betekent dat bij voorbeeld ouderen met een afbetaald eigen huis, AOW en wat rente-inkomsten in het CMA-onderzoek in de laagste inkomensklasse terecht komen en in het CBS-onderzoek niet. Een indicatie dat dit effect niet verwaarloosbaar is, is het feit dat volgens het CMA-onderzoek circa 20% van de huishoudens met een bruto inkomen tot 28 000 (177 000 huishoudens) in een vrijstaande woning of een twee-onder-één kap woning woont.

Voor de interpretatie van de cijfers is ook van belang dat de steekproefgrootte in beide onderzoeken beperkt is geweest.

Op basis van aanvullende informatie van het CBS hebben wij geprobeerd een globale raming te maken van de omvang van de gevraagde groep. Op voorhand tekenen wij hierbij aan dat door de beperkte steekproefomvang de uitkomsten met de nodige voorzichtigheid gehanteerd dienen te worden. Uit het budgetonderzoek 1991 valt dan af te leiden, dat 6% van de huishoudens in de laagste inkomensklasse een gasverbruik heeft dat hoger is dan 2670 m<sup>3</sup>. Dit is belangrijk lager dan de

14% die uit het CMA-onderzoek voortvloeit. De combinatie van én een hoog gasverbruik (meer dan 2670 m<sup>3</sup>) én een hoog elektriciteitsverbruik (meer dan 2750 kWh) komt slechts voor in 1% van de huishoudens in deze inkomensklasse. Als wij deze percentages toepassen op het totaal aantal huishoudens met een minimuminkomen (700 000, volgens het CBS) leidt dat tot de voorzichtige conclusie dat de door de leden van de fractie van de PvdA aangeduide groep een omvang heeft van circa 40 000 huishoudens. Van deze 40 000 huishoudens hebben er ongeveer 7000 ook een hoog elektriciteitsverbruik. Voor hoeveel van deze huishoudens het energieverbruik door eigen gedrag substantieel kan worden verminderd is niet bekend.

Deze leden vragen om een overzicht van het netto inkomenseffect voor de categorieën sociaal minimum zonder kinderen, sociaal minimum met kinderen en minimumloon met kinderen bij een aardgasverbruik van respectievelijk 3100 m<sup>3</sup>, telkenmale gecombineerd met een elektriciteitsverbruik van respectievelijk 1650, 3000 en 3500 kWh.

In onderstaande tabellen wordt het netto inkomenseffect voor de gevraagde groepen en jaren weergegeven. In samenhang met het voorgaande wordt opgemerkt dat met name de onder (2) en (3) vermelde combinaties van energieverbruik op minimumniveau tamelijk uitzonderlijk zijn.

**Tabel 1. Inkomenseffecten in 1996 (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5)**

Bestedbaar inkomen vergelijkbaar met:	sociaal minimum ZK			sociaal minimum MK			minimumloon MK		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
energieverbruik									
inkomenseffect (%)	- 0,2	- 0,4	- 0,45	- 0,15	- 0,35	- 0,4	- 0,2	- 0,35	- 0,45
inkomenseffect (gld)	- 45	- 90	- 110	- 45	- 90	- 110	- 45	- 95	- 110

**Tabel 2. Inkomenseffecten in 1997 (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5; cumulatief)**

Bestedbaar inkomen vergelijkbaar met:	sociaal minimum ZK			sociaal minimum MK			minimumloon MK		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
energieverbruik									
inkomenseffect (%)	- 0,5	- 0,7	- 0,75	- 0,4	- 0,6	- 0,65	- 0,45	- 0,65	- 0,7
inkomenseffect (gld)	- 110	- 160	- 175	- 110	- 160	- 175	- 120	- 165	- 180

ZK = zonder kinderen

MK = met kinderen

#### Energieverbruik

(1) Gasverbruik 3100 m<sup>3</sup>; elektriciteit 1650 kWh.

(2) Gasverbruik 3100 m<sup>3</sup>; elektriciteit 3000 kWh.

(3) Gasverbruik 3100 m<sup>3</sup>; elektriciteit 3500 kWh.

**Tabel 3. Structurele inkomenseffecten (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5; cumulatief)**

Bestedbaar inkomen vergelijkbaar met:	sociaal minimum ZK			sociaal minimum MK			minimumloon MK		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
energieverbruik									
inkomenseffect (%)	- 0,8	- 1,0	- 1,05	- 0,65	- 0,85	- 0,9	- 0,7	- 0,9	- 0,95
inkomenseffect (gld)	- 180	- 225	- 245	- 180	- 225	- 245	- 190	- 235	- 250

ZK = zonder kinderen

MK = met kinderen

#### Energieverbruik

(1) Gasverbruik 3100 m<sup>3</sup>; elektriciteit 1650 kWh.

(2) Gasverbruik 3100 m<sup>3</sup>; elektriciteit 3000 kWh.

(3) Gasverbruik 3100 m<sup>3</sup>; elektriciteit 3500 kWh.

Wij delen de zorg van deze leden over de mogelijke koopkrachteffecten voor de groep huishoudens met een laag inkomen en een hoog energieverbruik. Op velerlei wijze wordt getracht om energiebesparing te ondersteunen, ook speciaal gericht op deze groep. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is reeds toegezegd om bij de energie-distributiebedrijven aan te dringen op een grotere inzet van E-teams, die zich met energie-adviezen richten op de lagere inkomensgroepen. Speciaal met het oog op het invoeren van een energiebelasting wordt de mogelijkheid van huurders om via aanschrijving van de verhuurder energiebesparing af te dwingen vergroot. In het Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen is financiële ruimte gecreëerd om energiebesparing bij renovatie van bestaande woningen te stimuleren. Verder is in het kader van de CO<sub>2</sub>-brief (Kamerstukken II 1995/96, 22 232, nr. 7) de regeling Gemeentelijke Energiebesparingsaanpak (GEA) uitgebreid. Tevens zal het energiebesparingsconvenant met de koepelorganisaties in de sociale huursector worden verlengd. Daarnaast wordt vanuit het volkshuisvestingsinstrumentarium (onder andere sloop en verbetering) een forse bijdrage geleverd aan het verbeteren van de energiekwaliteit van de bestaande woningvoorraad.

Voorts merken wij nog op dat de negatieve koopkrachteffecten in het eerste jaar voor deze groep relatief beperkt zijn, zeker voor de huishoudens van ouderen. De lastenverlichting ingevolge de terugsluizing door een verhoging van de belastingvrije som en de ouderenaftrek wordt namelijk reeds volledig in het eerste jaar doorgevoerd. Dit geeft ons de ruimte in de tijd om een nader onderzoek te verrichten en desgewenst een op deze doelgroep toegesneden beleid te ontwikkelen.

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers