

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR FINANCIËN EN VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld 1 december 1995

De memorie van antwoord gaf aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de commissie hadden er respect voor dat de regering in een zo korte periode de vele vragen van een antwoord heeft kunnen voorzien. Zij achtten het echter aannemelijk dat de korte termijn er de oorzaak van is dat de gegeven antwoorden nog niet in ieder opzicht even duidelijk zijn. Daarom had een aantal leden nog de behoefte een aantal aanvullende vragen te stellen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden enige vraagtekens bij de hardheid van de gepresenteerde besparingscijfers. Het was deze leden niet duidelijk, nu met deze belasting wordt beoogd via het prijsmechanisme het energieverbruik te verminderen, dat een BTW-verhoging, zoals dat door Fouquet met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk is onderzocht, daar slechts marginale resultaten zou hebben, terwijl in Nederland via de onderhavige belasting, in de visie van de regering, meer dan marginale resultaten zouden kunnen worden bereikt.

De leden behorende tot de fractie van het **CDA** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij meenden dat de kwaliteit van de antwoorden wat onder de tijdsdruk heeft geleden. Zij wilden op deze plaats niet alle vragen herhalen waarvan de beantwoording hen niet bevredigde maar enkele voorbeelden geven ter onderbouwing van hun constatering.

De onduidelijkheid met betrekking tot de vrijstelling van grootverbruikers was naar de mening van deze leden alleen maar toegenomen. Zij verzochten de bewindslieden de tekst van de memorie van antwoord op blz. 3 en 4 (en daarvan ook: het woord «eventueel» in de 13de regel op blz. 4) eens te vergelijken met die op blz. 9 (en daarvan de woorden «ernstige schade» en «niet aanvaardbaar» in de 7de resp. 8ste regel).

¹ Samenstelling:

Financiën:

Boorsma (CDA), (voorzitter), De Boer (GroenLinks), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Schuyer (D66), Hilarides (VVD), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Wöltgens (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Haze Winkelman (VVD).

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

Steenkamp (CDA), Ginjaar (VVD), Schuurman (RPF), Baarda (CDA), Zijlstra (PvdA), (voorzitter), Van Gennip (CDA), Veling (GPV), Pitstra (GroenLinks), Roscam Abbing-Bos (VVD), Ketting (VVD), Bierman, Le Poole (PvdA), De Wit (SP), Hessing (D66).

In aantallen gevallen voldoet het antwoord van de regering niet omdat de gestelde vraag, door toevoeging of weglating van woorden uit de oorspronkelijke formulering, van strekking is veranderd. Zo kwam het woord «(precieze)» op blz. 6, regel 13 van onder niet in de vraag van deze leden voor.

Op blz. 18 (regels 3 en 4) antwoordt de regering: «De bijdrage van de doelgroep kleinverbruikers aan het energiebesparingsbeleid is zeker niet nihil te noemen.» Maar dat was de vraag niet. De vraag had betrekking op de constatering dat bij gelijkblijvend energieverbruik (volume) de omvang van dat verbruik op zichzelf geen bijdrage levert aan een vermindering in absolute zin van de CO₂-uitstoot. Dat door een aantal andere factoren o.a. energie-efficiëntie die CO₂-uitstoot wel degelijk kan verminderen was deze leden genoegzaam bekend. De regering noemt hier in het bijzonder de elektriciteitsopwekking. Zou zij nog eens in willen gaan op de vraag langs welke weg de CO₂-uitstoot als gevolg van aardgasgebruik in absolute zin zou kunnen verminderen als dat verbruik zelf niet vermindert?

Op blz. 24 (regel 18) voegen de bewindslieden het woord «doelbewust» toe aan de stelling van deze leden over de «herverdeling van belastingdruk die per saldo niets met het milieugedragheeft te maken». Het woord «doelbewust» was door deze leden niet gebruikt en heeft ook niets te maken met de strekking van hun stelling.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met belangstelling van de opmerkingen in de memorie van antwoord met betrekking tot een eventuele intensivering van het Milieu Aktie Plan-2 kennis genomen (memorie van antwoord, blz. 4).

Zij hadden begrepen dat de MAP-2 doelstelling van 1994 – een CO₂-reductie met 17 Mton in 2000 – de maximaal haalbare was omdat de ermee samenhangende overheidsinbreng niet verhoogd kon worden. Zij concludeerden daaruit, dat intensivering van het MAP wel degelijk mogelijk lijkt indien de overheidsinbreng wordt aangepast.

Zij vroegen de regering hier nader op in te gaan en tevens aan te geven met hoeveel de CO₂-uitstoot in de komende 5 à 10 jaar kan worden verminderd indien de MAP-heffing met 1 cent per m³ aardgas en per kWh wordt verhoogd en een daarbij passende overheidsinbreng wordt gerealiseerd.

Deze leden verzochten vervolgens de regering aan te willen geven, naar aanleiding van haar reactie in het onderzoek van Fouquet, waarin het verschil ligt tussen de uitwerking op het energieverbruik van de voorgestelde regulerende energiebelasting enerzijds en een verhoging van de BTW anderzijds.

2. Europese energieheffing

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen nogmaals of het waar is, dat de Belgische regering heeft besloten haar voornemen tot invoering van een CO₂-energieheffing voorlopig niet uit te voeren en dat die regering zich daarmee onttrekt aan een eerdere afspraak met de Nederlandse regering over een gelijktijdige invoering van een heffing in beide landen. In aanvulling daarop wilden zij weten of het waar is, dat afgesproken is om van de zijde van de Nederlandse en de Duitse regering voorlopig geen pogingen meer te ondernemen om in E.U.-verband een energiebelasting in te voeren. Beide regeringen zouden zich gaan concentreren op het wegnemen van belemmeringen om de brandstofaccijnzen te verhogen. Welk effect op de CO₂-uitstoot zou dit alternatief voor een energieheffing kunnen hebben?

Deze leden hadden in het voorlopig verslag (blz. 4) gewezen op de nieuwe «kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu», die op 1 januari 1994 inging. Het was hun opgevallen, dat de regering in de memorie van antwoord geheel voorbijgaat aan de beperkende

voorwaarden, zoals die in de genoemde kaderregeling zijn vervat. Zij beperkt zich er toe de voorgestelde regulerende energiebelasting te toetsen aan de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie inzake een CO₂-energieheffing. Maar die richtlijn bestaat slechts in ontwerp en geeft dus geen juridische binding. Dat doet de vermelde kaderrichtlijn wel. Deze leden verwachtten daarom, dat de Europese Commissie de voorgestelde energiebelasting vooral op de verenigbaarheid met genoemde kader-richtlijn zal beoordelen. De regering moet zich van die waarschijnlijk gang van zaken rekenschap hebben gegeven. De leden hier aan het woord wilden dus weten in hoeverre de bepalingen van de kaderrichtlijn een belemmering voor goedkeuring door de Europese Commissie kunnen vormen.

3. Uitgangspunten nationale regulerende energiebelasting

In de memorie van antwoord (Kamerstukken Eerste Kamer, 24 250 en 24 344, nr. 40c) geeft de regering aan de amendementen 13 en 24 helder te vinden. Vervolgens blijkt de uitwerking van die amendementen, op dit moment althans, volkomen onhelder te zijn. De leden van de **VVD**-fractie hadden aangegeven een ruimhartige uitwerking om meerdere redenen van groot belang te vinden. Daarvan blijkt uit het antwoord weinig. Integendeel. Het was deze leden opgevallen dat de regering spreekt over beperkingen met betrekking tot de werkingssfeer van de regeling in verband met het feit dat het om toetsbare meerjarenafspraken moet gaan.

In het kader van deze belasting zelf noemt de regering harde besparingscijfers, die vervolgens ten behoeve van de evaluatie via 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. Gaarne vernemen deze leden hier nader over.

De leden van de **CDA**-fractie dankten de regering voor de informatie gegeven in de eerste tabel op blz. 11. Deze informatie bevestigt de bij hen bestaande indruk dat de verschillen in belastingdruk extreem groot zijn. Zij hadden gevraagd naar de gronden waarop deze verschillen worden gerechtvaardigd en een aantal specifieke vragen gesteld over de bedoeling ervan en de manier waarop ze worden gehanteerd. Het antwoord op blzz. 11–13, waar de meeste van deze specifieke vragen niet worden beantwoord, wekt de indruk dat alle argumenten in één mand worden gegooid, waarin nog het argument van de niet volledige compensatie via de terugsluizing aan wordt toegevoegd (blz. 12 regels 12–13) en vervolgens van de argumenten wordt gebruik gemaakt al naar gelang het uitkomt. Dit komt de doorzichtigheid van de beoogde belastingheffing niet ten goede. Zoals bij zovele van de andere argumenten, is ook dat van de onvolledige compensatie niet alleen maar toepasbaar op de (sub)sector ten behoeve waarvan het wordt gehanteerd.

De leden van de **PvdA**-fractie waren zich ervan bewust, dat de regering zelf al had aangegeven, dat niet alle huishoudens een energieverbruik tussen de hoge en de lage grens uit de verschillende tabellen kennen. Uit het onderzoek «Regulerende heffingen–randvoorwaarden, effecten en kanttekeningen» van het Centrum voor Marketing Analyse (CMA) was hun echter gebleken, dat aanzienlijke aantallen huishoudens op minimum-inkomens-niveau zich boven de voor die minima aangegeven hoge grens van gas- en/of elektriciteitsverbruik bevinden. Die grens is 2250 m³ aardgas en 2750 kWh per jaar. Zij hadden in het voorlopig verslag (blz. 7) al aangegeven, dat volgens het aangehaalde onderzoek alleen al 14% van de huishoudens in de inkomensgroep lager dan f 19 999 bruto meer dan 2750, resp. 2670 m³ aardgas per jaar verbruiken, dus minstens 400 m³ meer dan de hoge grens van het wetsvoorstel. Bij elektrische energie

gebruikt 20% van de huishoudens in dezelfde inkomensgroep meer dan 3000 kWh per jaar, tegen een hoge grens van het wetsvoorstel van 2750 kWh, aldus het genoemde onderzoek. Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen hoe de hoeveelheden voor laag, middel en hoog verbruik, waarvan is uitgegaan voor de inkomenseffecten van de tabellen 3a, 3b en 3c van de memorie van toelichting van wetsvoorstel 24 344, precies berekend zijn. Van welk basisjaar is men uitgegaan en is gecorrigeerd voor van het gemiddelde afwijkende temperatuur?

In de memorie van antwoord (blz. 14) wordt meegedeeld, dat het niet mogelijk is, op basis van de nu voorliggende cijfers, precies aan te geven welk aantal huishoudens een jaarlijks aardgasverbruik van meer dan 2750 resp. 2670 m³ heeft. Deze leden achtten alleen een grove schatting al van groot belang. Om de regering bij het maken van zo'n schatting behulpzaam te zijn legden zij de volgende uitkomsten van het CMA-onderzoek voor:

Onder de onderzochte populatie bevinden zich 124 000 huishoudens met een bruto inkomen van minder dan f 28 000 en een aardgasverbruik van meer dan 2750 resp. 2670 m³. Binnen de groep van minder dan f 20 000 inkomen zijn dat er 56 000, binnen de groep van f 20 000 tot f 24 000 zijn het er 37 000 en binnen de groep van f 24 000 tot f 28 000 nog eens 31 000. Het onderzoek had slechts betrekking op 78% van de huishoudens. Hanteren we de veronderstelling, dat voor niet onderzochte huishoudens – bijv. alle huisvrouwen boven 75 jaar, kleine zelfstandigen – een zelfde verhouding geldt, dan komt het totaal aantal huishoudens met een minimum inkomen en een gasverbruik van meer dan 2750 resp. 2670 m³ op 159 000.

Om inzicht te krijgen in de inkomenseffecten van de voorgestelde energiebelasting is het vervolgens van belang, hoe hoog het gemiddelde gasverbruik in deze groep van rond 150 000 huishoudens wordt geschat. Dat ligt ver boven de grens van 2750 m³ per jaar: rond 3075 m³ voor de verbruiksklasse van 2750 tot 3399 m³ en rond 3450 m³ voor de klasse van 3400 m³ of meer. Het gewogen gemiddelde levert voor 1990 een hoeveelheid van rond 3200 m³ gasverbruik op. Rekening houdend met de algemene daling van het verbruik sinds 1990 kan dat gemiddelde op ca. 3100 m³ geschat worden.

Het zou te ver voeren een zelfde exercitie voor elektrische energie uit te voeren. Maar ook daar lijkt het aantal «minima» met een elektriciteitsverbruik van ver boven de hoge grens van het wetsvoorstel de 100 000 te overschrijden.

Deze leden zouden het op prijs stellen een overzicht te krijgen van de inkomenseffecten in de categorieën sociaal minimum ZK (zonder kinderen), sociaal minimum MK (met kinderen) en minimumloon MK voor 1996, 1997 en structureel bij een jaarlijks aardgasverbruik van 3100 m³, telkenmale gecombineerd met een elektriciteitsverbruik van respectievelijk 1650, 3000 en 3500 kWh.

Daarnaast vroegen de leden van de PvdA-fractie bovenstaande becijferingen, desgewenst met bijstand van EnergieNed, te willen verifiëren en van commentaar te voorzien.

Zij hadden voorts met interesse kennis genomen van de opmerkingen in de memorie van antwoord (blz. 14) betreffende de vergelijkbaarheid van het CMA-onderzoek en het budgetonderzoek van het CBS. Dat de CBS-cijfers voor gemiddeld verbruik in 1990 lager liggen dan die van het CMA, is voor een groot gedeelte te verklaren uit het feit, dat 1990 een extreem warm jaar was en het CBS daar niet voor corrigeert, in tegenstelling tot het CMA. Voorts kunnen de verschillen tussen beide onderzoeken waarschijnlijk voor een groot gedeelte tot verschillen in steekproef en onderzochte populatie herleid worden. Waar het, naar het oordeel van deze leden, om gaat is de vraag of de resultaten van het CMA-EnergieNed-onderzoek in grote lijnen juist kunnen zijn. Op die vraag hadden zij

graag een antwoord. Mocht de regering tot de slotsom komen, dat die resultaten in essentie onjuist zijn, onmogelijk kunnen optreden of zelfs uitgesloten kunnen worden dan zouden zij het op prijs stellen daarvoor de argumenten te mogen vernemen.

4. Energetische en economische effecten van de belasting

In het voorlopig verslag hadden de leden van de **VVD**-fractie hun zorgen uitgesproken over de continuïteit en de betrouwbaarheid van de wetgeving. Zij vreesden dat deze belasting en de dreiging van een eventuele verdergaande solitaire heffing op dit terrein en/of ten aanzien van bijvoorbeeld grondstoffen de positie van ons land als vestigingsplaats negatief zal beïnvloeden. Zij waren van mening dat de memorie van antwoord onvoldoende duidelijkheid geeft over de inzet van de regering op deze terreinen voor de komende reeks van jaren, juist met het oog op het vestigingsklimaat. Zij wezen op de langjarige voorbereidingstijd voor belangrijke investeringen, en de nog veel langere periode dat deze investeringen terugverdiend moeten worden. In dit verband zeiden zij niet uit de voeten te kunnen met slechts de mededeling van de regering dat in het regeerakkoord de route voor de komende drie jaar is vastgelegd, en dat aan de hand van de ontwikkelingen zal worden gezien hoe daarna verder te gaan. Daar komt bij dat de regering geen antwoord heeft gegeven op de vraag van deze leden of de regering met deze leden van mening is, dat een heffing, die ook op de industrie drukt, minimaal in Europees verband ingevoerd dient te worden. Voorts is geen antwoord gegeven op de vraag wat precies bedoeld wordt met een Europa van twee snelheden, zoals door de minister van VROM in de Tweede Kamer is verwoord.

Deze leden zeiden het merkwaardig te blijven vinden dat de regering ontkent, dat een prijsverhoging voor de eindverbruiker ook maar enige invloed kan hebben op de huidige en/of toekomstige prijs van energie in binnen- en/of buitenland.

Blijkbaar is de regering van mening dat van enige marktwerking op dit punt geen sprake zal zijn. De theoretische verhandeling over het volkomen los van elkaar staan van belastingen en prijzen voor tussenhandel en producent overtuigt deze leden in ieder geval niet. Zijn er onderzoeken die het standpunt van de regering kunnen staven?

De leden van de **PvdA**-fractie wezen op de tariefverschillen tussen aardgas enerzijds en petroleum, huisbrandolie, LPG, propaan en butaan anderzijds, die door de energiebelasting ontstaan.

Zij meenden, dat de passage in de memorie van antwoord: «Het gaat uitdrukkelijk niet om een éenzijdige belasting op aardgas, maar om een belasting op alle brandstoffen voor kleinverbruikers» (blz. 20) op zich zelf niet onjuist is, maar wel tegelijkertijd onvolledig. Omgerekend naar de energie-inhoud per m³ aardgas gaat de belasting op huisbrandolie immers ca. 2 cent minder omhoog dan de belasting op aardgas. Is de regering er wel zo zeker van, dat deze ongelijke belastingverhoging – in Nederland gerechtvaardigd door de heffingvrije voet op aardgasverbruik – in het omringende buitenland geen motief zal kunnen zijn voor een gedifferentieerde belasting op aardgas enerzijds en huisbrandolie anderzijds? Met alle gevolgen van dien voor de opbrengst van geëxporteerd aardgas?

Deze leden hadden zich verbaasd over de bewering in de memorie van antwoord (blz. 19), dat «milieu-gerelateerde belastingen niet meege-nomen» worden in de marktwaarde van het gas, zodat de opbrengst van de producenten niet door de invoering van de regulerende energie-belasting wordt beïnvloed. Vervolgens wordt immers gezegd, dat de

regering erop vertrouwt dat de Nederlandse belasting op alle brandstoffen voor kleinverbruikers andere landen ervan zal weerhouden om wèl een eenzijdige belasting op aardgas in te voeren (memorie van antwoord blz. 20). Betekent dit nu, zo wilden zij weten, dat een éézijdige belasting op aardgas in een exportland de opbrengst van de producenten wel kan beïnvloeden namelijk in het geval dat dat vertrouwen zou worden beschaamd? Of juist niet, omdat milieugerelateerde belastingen sowieso niet «meegenomen» worden?

De leden van de **commissie** voegden hier meer in het algemeen de vraag aan toe of de regering kan ingaan op het potentiële gevaar dat een van de exportlanden een aparte heffing op gas zou invoeren en wat dat zou betekenen voor de prijszetting bij de export en de binnenlandse afzet.

Centraal in het wetsvoorstel staat, aldus de leden van de fractie van **D66**, het regulerend effect dat verbonden is aan de energieheffing. De memorie van antwoord heeft deze leden er nog niet van kunnen overtuigen dat het regulerend effect van het voorliggend wetsvoorstel zich voldoende krachtig zal manifesteren. De combinatie van enerzijds de geringe prijselasticiteit van energie en anderzijds de aanhoudend lage energieprijzen geeft mogelijk niet de krachtige impuls tot energiebesparing die de regering van dit wetsvoorstel verwacht.

De rapporten van onder andere het CPB en het RIVM geven aan dat over de mate van gedragsverandering geen eenduidig antwoord valt te geven.

Een zorgvuldige analyse van het mogelijk te verwachten gedrag van consumenten is derhalve gewenst om te kunnen beoordelen of de gewenste gedragsverandering zich daadwerkelijk zal voordoen. Zonder aanspraak te willen maken op een volledige en sluitende benadering van dit vraagstuk achtten de leden van de fractie van D66 het aangewezen enige aandacht te besteden aan de hieraan verbonden fiscaal-psychologische aspecten.

Allereerst betreft dit de herkenbaarheid van de heffing. Het is naar het oordeel van de leden hier aan het woord nog maar de vraag in hoeverre burgers in de ophoging van hun energienota's zich aangespoord weten om hun energieverbruik te matigen. Op zijn minst dient daarvoor de heffing expliciet op de energienota's herkenbaar te zijn. De consument moet dus met andere woorden in ieder geval duidelijk geconfronteerd worden met de financiële consequenties van zijn milieu-onvriendelijk gedrag. Deze leden zeiden er vanuit te gaan – en zij hoopten dat de regering deze verwachting kan bevestigen – dat de distributiebedrijven bereid zullen zijn hun nota's in deze zin aan te passen. Een heldere nota-opbouw garandeert overigens geenszins, zo vreesden de hier aan het woord zijnde leden, dat het gewenste gedrag tot stand komt, zeker nu de verhoging van de energieprijzen per maand toch beperkt van omvang zal blijven.

De regering gaat er voorts – zonder nadere onderbouwing – vanuit dat er geen enkel verband bestaat tussen de heffing enerzijds en de terugsluizing anderzijds voor zover het gaat om de prikkel tot energiebesparing. Dat betekent dat de regering van oordeel is dat de consument bij het antwoord op de vraag of hij de heffing wil gaan «terugverdienen» niet in de beschouwing zal nemen de omstandigheid dat hij tegelijkertijd langs andere weg wordt gecompenseerd. Zeker nu de regering heeft aangegeven dat bij de voorlichting over de regulerende energiebelasting naar het publiek de nadruk zal worden gelegd op de terugsluizing van de opbrengst (paragraaf 4 memorie van antwoord), valt niet goed in te zien dat de consument het punt van de compensatie niet zal betrekken bij zijn afwegingen. Het komt de fractie van D66 voor dat de kritische consument

eerder geneigd zal zijn om te zien naar mogelijkheden tot besparing op zijn energiegedrag wanneer daar geen compensatie tegenover staat. Anders geformuleerd, de consument die op basis van het voorlichtingsmateriaal tot de conclusie komt dat de heffing en de compensatie ongeveer tegen elkaar wegvallen, zal wellicht minder gauw geneigd zijn zijn energiegedrag aan te passen.

De voorzitter van de commissie voor Financiën,
Boorsma

De voorzitter van de commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Zijlstra

De griffier van de commissie voor Financiën,
Hordijk