

Vergaderjaar 1993–1994 Nr. 91 *a* *b*

22 849

Wet belastingen op milieugrondslag

22 851*

Invoering van en aanpassing van een aantal wetten aan de Wet belastingen op milieugrondslag (Invoeringswet Wet belastingen op milieugrondslag)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 6 december 1993

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden van onderhavige wetsvoorstellen en de daarover gevoerde gedachtenwisseling met de Tweede Kamer met grote interesse, maar ook met grote twijfel, kennis genomen. Deze leden wilden zeker meedenken met de regering over de mogelijkheden en modaliteiten van een verschuiving binnen ons belastingstelsel van belastingen op arbeid naar belastingen op activiteiten die het milieu aantasten. Gelet op de geschiedenis van dit wetsvoorstel de vormgeving ervan, kwam het hen voor dat de regering nog zoekende is naar een formule waarbij de eisen die aan goede belastingheffing behoren te worden gesteld (waaronder een redelijke verdeling van de druk) zo goed mogelijk worden gecombineerd met eisen die zijn ontleend aan onze zorg om het milieu.

Zij betwijfelden de juistheid van de stelling van de staatssecretaris dat de belasting op milieu-aantasting met dit wetsvoorstel volwassen zou zijn geworden. Zij konden zich beter vinden in zijn constatering in de Tweede Kamer dat ervaringen met deze nieuwe belastingheffing moeten worden opgedaan waarna eventuele aanpassingen zouden kunnen plaatsvinden.

Naar het deze leden voorkwam moet vermeden worden dat argumenten ontleend aan goede belastingheffing elk ogenblik kunnen worden ingewisseld voor argumenten ontleend aan het milieu. Zij waren bereid te aanvaarden dat deze belastingen leiden tot een zeer ongelijke druk op verschillende bedrijfstakken mits een dergelijke ongelijkheid in drukverdeling het milieubeleid in de getroffen sectoren ondersteunt. Zij waren er nog geenszins van overtuigd dat aan deze voorwaarde is voldaan. Gezien de niet altijd even positieve interferenties van deze belastingen met het milieubeleid, m.n. van de lagere overheden, waren hierbij de nodige vraagtekens te plaatsen. Nog minder waren ze overtuigd door de beperkingen en uitzonderingen die deze belastingen op milieu-onvriendelijke activiteiten kent, welke ontleend zijn aan belastingtechnische overwegingen of omdat de belasting te weinig opbrengt.

¹ Samenstelling:

Boorsma (CDA), voorzitter, Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Van den Berg (PvdA), Schinck (PvdA), Schuyer (D66), Vis (D66), Van Graafeiland (VVD), Hilarides (VVD), De Boer (GroenLinks), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

* Het vorige stuk inzake dit wetsvoorstel is verschenen onder nr. 90, vergaderjaar 1993–1994.

Voorkomen moet worden dat dit soort belastingheffing een opportunistisch karakter krijgt waarbij de rechtvaardigheid van de drukverdeling zoek raakt.

Deze leden waren voorts van mening dat de regering geen gelukkige hand heeft in het kiezen van het juiste tijdstip voor de invoering van deze nieuwe belasting. Is het de regering ontgaan dat grote delen van ons met het buitenland concurrerende bedrijfsleven verwickeld zijn in een strijd om het voortbestaan? Moet dit voorstel worden beschouwd als een bijdrage om in deze conjuncturele fase te overleven en de werkgelegenheid in stand te houden? Heeft de regering in het geheel geen conclusies getrokken uit het feit dat het overleg tussen de EG-lidstaten over dergelijke heffingen «mede onder invloed van de huidige economische conjunctuur» (zoals de staatssecretaris van Financiën in de Tweede Kamer opmerkte) is vastgelopen? Wat betekent dit voor de relatieve positie van het Nederlandse bedrijfsleven wanneer dit voorstel zou worden ingevoerd? Zou de regering bereid zijn de invoering van deze voorstellen nog enige tijd in beraad te houden totdat zij beter zijn in te passen in het streven naar harmonisatie van de belastingheffing in Europees verband?

Ondanks deze zwaarwegende bezwaren wilden de leden van de CDA-fractie gaarne gebruik maken van de mogelijkheid van een verdere schriftelijke voorbereiding ter verheldering van enkele principiële of uitvoeringstechnische onderwerpen.

Oorspronkelijk ging het om de term «verbruiksbelastingen op milieu-grondslag». Recentelijk gaat het om «belastingen op milieugrondslag», terwijl men ook wel de betiteling «milieuaccijns» aantreft, hetgeen begrijpelijk is gezien het uitvoeringstechnisch aansluiten op de accijns-systeematiek.

Hoe dit ook zij, het gaat primair om een algemene vorm van belastingheffing ter generering van belastingmiddelen.

Ter verheldering van de discussie wilden deze leden nogmaals stil staan bij het doel van deze belasting, en vervolgens bij de aard van de heffing.

Het primaire doel van deze hierbij aanzienlijke verbrede nieuwe vorm van belastingheffing is het innen van belastingmiddelen, mede gezien in het licht van de wenselijkheid de belastingdruk te verschuiven van onder meer belasting op arbeid naar belasting op milieu-aantastende activiteiten of situaties. Zagen de leden hier aan het woord het doel van deze nieuwe belasting juist, wanneer zij daarvoor de volgende omschrijving gebruikten: De belastingen op milieugrondslag dienen primair om algemene middelen te genereren met als secundaire doelstelling de aantasting van het milieu terug te dringen, onderworpen aan de randvoorwaarden dat de negatieve economische effecten (gemeten in termen van grootheden zoals werkgelegenheid, ondernemingsrendement en internationale concurrentiepositie) niet te substantieel mogen zijn, en dat de uitvoerbaarheid (uitgedrukt in termen zoals perceptiekosten, controleerbaarheid en houdbaarheid) voldoende aanvaardbaar wordt gehouden. Een dergelijke positionering van de betrokken doelstellingen is van belang voor de vormgeving resp. het bijbehorende ontheffingenbeleid, zo meenden deze leden. Aangezien de eerste doelstelling, het genereren van algemene middelen, op zichzelf ook langs eenvoudiger weg kan worden gerealiseerd, kwam het er volgens deze leden vooral op aan inzicht te krijgen in de realisering van de tweede doelstelling, m.n. de verwachte gevolgen voor het milieu en de werkgelegenheid. Delen de bewindslieden deze mening?

Ook de aard van deze belasting achtten deze leden van belang voor de beoordeling. Het gaat dus om een algemene belasting, waarbij slechts in

secundaire zin de positieve milieu-effecten worden beoogd. Het gaat dus niet om zuivere regulerende milieuheffingen, welke geen opbrengsten beogen – integendeel – doch juist het elimineren resp. het substantieel reduceren van bepaalde activiteiten. Zodanige heffingen komen in Nederland nauwelijks voor. Voorts bestaan er quasi-regulerende milieuheffingen, welke naast de terugdringing van belastende milieu-activiteiten ook de inning van opbrengsten beoogt; min of meer in nevenschikende zin. Ook zijn er milieubestemmingsheffingen, gekarakteriseerd door de specifieke aanwending van de ontvangen middelen. Kunnen de bewindslieden instemmen met deze schets van de leden van de CDA-fractie? Zou het maatschappelijk draagvlak van deze belastingen niet sterker zijn geweest indien zij meer het karakter van een bestemmingsheffing hadden gehad en duidelijker waren ingebed in het gehele milieubeleid? Kan voorts worden aangegeven wat in dit kader de aard is van de door de EG-Commissie voorgestelde heffing op energie? Wat is overigens de meest actuele stand van zaken bij de voorbereiding van bedoelde EG-Richtlijn? Wanneer komt het kabinet met een standpunt over het rapport van de Commissie Wolfson?

Moet het invoeren van een nieuwe heffing op de onttrekking van grondwater en het storten van afval, resp. het niet invoeren van een heffing op zand en grind dan wel op nutriënten gezien worden als een definitieve keuze of slechts een voorlopige in verband met uitvoeringstechnische en wetgevende (tijds)problemen? Hoe moet in dit verband de opmerking worden verstaan dat de invoering van een heffing op nutriënten «interfereert» met het huidige mestbeleid?

In algemene zin waren deze leden niet onder de indruk van de informatie die enig inzicht zou kunnen geven over de effecten met betrekking tot de bovengenoemde tweede doelstelling. Op een aantal onderdelen zal de invloed op het gedrag van de consument, zo meenden zij, waarschijnlijk zeer beperkt zijn, omdat deze de kosten die op hem drukken nauwelijks kan beïnvloeden. Daarnaast interfereert de belastingheffing op een aantal punten met ander milieubeleid, met name van lagere overheden of roept wellicht ongewenst ontwikkelingsgedrag op.

Ofschoon terugdringing van de milieu-aantasting niet het primaire doel is van deze milieu-accijns, dient toch aan het kabinet de vraag te worden voorgelegd of de huidige tariefstelling de meest optimaal mogelijk bereikbare effecten zal realiseren. Durven de bewindslieden zo'n stelling te verdedigen? Zo niet, welke verbeteringen achten zij dan mogelijk in de toekomst? Hoe denken de bewindslieden in dit verband over de mogelijkheid van een grotere «variabilisatie», zoals recentelijk verdedigd in een publikatie van het SCP onder de titel: «Milieuheffingen en consument»?

Vervolgens wilden de leden van de CDA-fractie nog een aantal vragen over concrete onderdelen van de wetsvoorstellen formuleren. Waarom is niet voorgesteld de opbrengsten van de heffing op grondwater geheel of gedeeltelijk toe te laten komen aan de provincies en die op het storten van afval aan de gemeenten, al of niet met correcties op het afdragen van Rijksmiddelen aan het Provinciefonds resp. het Gemeentefonds? Nog beter zou het wellicht zijn geweest deze overheden te belasten met het opleggen en innen van deze belastingen. Past dit niet in het uitbreiden van het belastinggebied van de lagere overheden en de decentralisatiepolitiek? Interfereert op dit punt dan niet deze heffing op afvalstorting met het gemeentelijke beleid tot terugdringing van het afval?

Kunnen de bewindslieden bij benadering aangeven op welk niveau de tarieven van de waterleidingbedrijven die grondwater gebruiken zullen

komen te liggen en hoe die tarieven zich verhouden tot die van de overige waterleidingbedrijven?

In de discussie met de Tweede Kamer heeft het kabinet een groot aantal praktische bezwaren aangevoerd tegen het instellen van een heffing op de onttrekking van relatief kleine grondwaterverbruikers. Zou het opleggen van een acceptabele forfaitaire aanslag niet een verbetering van de rechtsgelijkheid impliceren, en voorts de opkomst van een groeiend aantal vrijgestelde onttrekkers tegengaan, juist nu de heffing via de waterleidingbedrijven zo fors stijgt? Wat zijn de voornemens op dit punt?

Vanwege de te verwachten negatieve economische effecten zullen de industriële grondwateronttrekkers een tijdelijk gereduceerde heffing dienen te betalen. Na de overgangsperiode – hoe lang zal deze duren? – wordt deze tijdelijke korting afgeschaft. Hoe is nu een éénduidige heffing te verdedigen tegenover de opvatting in de samenleving dat er sprake is van hoogwaardig versus laagwaardig gebruik van grondwater, en dat mitsdien de heffing variabel zou moeten zijn? Wat is in dezen het standpunt van de regering?

Kan voorts in dit verband aannemelijk worden gemaakt dat fabrikanten, die ter wille van het milieu retourflessen bewerken niet behoren te worden vrijgesteld – geheel of ten dele – van zo'n heffing op het gebruik van grondwater?

Meer algemeen geldt ook dat specifieke bedrijvigheid, welke gericht is op het recyclen van gebruikte stoffen zoals bijvoorbeeld het hergebruik van oud papier, in een zwaardere dan uit milieu-oogpunt aanvaardbare wijze wordt belast door deze milieu-accijns. Dit is het paard achter de wagen spannen. Het extra storten van oud papier zou uiteraard eveneens onder een heffing vallen, maar door de indirecte aanvoer via het huishoudelijk afval betekent dit een verliespost voor de gemeenten, voorzover niet het gewicht als basis wordt gehanteerd door de gemeenten. Ook het illegaal storten van afval lijkt te verwachten. Voorts is het opbreken van het bestaande net van de vrijwillige inzameling van oud papier een te verwachten en te betreuren gevolg van de aangekondigde heffing. Ligt het niet voor de hand om een vrijstelling – geheel of gedeeltelijk – in te voeren voor bedrijven welke via recycling de facto een positieve bijdrage leveren aan de duurzame economie?

Hoewel de leden van de CDA-fractie konden instemmen met de verbeteringen via amendering op de voorliggende wetsvoorstellen, hadden zij grote moeite met de aangebrachte dekking ten laste van de elektriciteitsproducenten door de beloofde en afgesproken restitutieregeling voor een deel van de brandstofheffing op kolen voortijdig te beëindigen, terwijl deze restitutie gold als een compensatie voor de dure investeringen in de rookgasreiniging. Op welke wijze kunnen de bewindslieden deze eenzijdige verbreking van een afspraak verdedigen?

Verwachten de bewindslieden geen negatieve invloed op de bereidheid tot verdere milieu-investeringen en daarmee een negatieve impuls voor het milieubeleid als geheel?

De leden van de fractie van de **PvdA** konden ermee instemmen, dat de opbrengst van de belasting op milieugrondslag in de algemene middelen vloeit. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het streven de rijksuitgaven minder uit belasting op arbeid en meer uit belasting op «milieu» te financieren.

Tegelijkertijd waren zij van oordeel, dat in beginsel de keuze van te belasten activiteiten mede bepaald dient te worden door het mogelijke regulerende effect van de belastingheffing. Dit hoeft evenwel – zij waren

dit met de regering eens – geen conditio sine qua non te zijn. Wel dient onomstotelijk vast te staan, dat door de te belasten activiteiten het milieu aangetast wordt. Dat kan plaatsvinden door rechtstreekse verstoring van de leefomgeving of door vermindering van eindige voorraden. De belasting komt dan, globaal gesproken, neer op van overheidswege opgelegde internalisering van milieukosten, die bedrijfseconomisch niet verrekend worden.

Bij de belastingheffing op brandstoffen, uranium en gestort afval wordt in meer of mindere mate aan deze voorwaarde voldaan. Ook wanneer men de uitstoot van kooldioxyde als milieu versturende factor minder zwaar laat wegen dan de regering doet, blijft verbranden van fossiele brandstoffen een milieu aantastende activiteit. Dat geldt evenzeer voor uranium en gestort afval.

Deze leden waren er niet van overtuigd, dat door de winning van grondwater het milieu wordt aangetast. Zij zouden graag een reactie op de volgende beschouwing ontvangen:

– de belangrijkste rechtvaardiging van een heffing op grondwaterwinning zou de daardoor veroorzaakte verdroging respectievelijk vermindering van de natuurwaarde zijn. Volgens de directeur milieu-onderzoek van het RIVM, prof. Van den Akker, wordt de verdroging in Nederland voor 50 à 60% veroorzaakt door doelbewuste peilverlaging in het belang van de landbouw. Urbanisatie is verantwoordelijk voor rond 15%. Grondwaterwinning door waterleidingbedrijven en industrie, met inbegrip van koelwater, zou voor slechts 25 à 30% aan de verdroging bijdragen¹. Volgens de VEWIN zijn de waterleidingbedrijven zelfs voor ten hoogste 10% verantwoordelijk voor de verdroging in Nederland²; met inbegrip van het industriële verbruik zou dat rond 12% bedragen.

Als voor de bijdrage aan de verdroging een marge van 12 tot 30% de realiteit weerspiegelt, kan moeilijk staande gehouden worden, dat de gehele grondwaterwinning een milieu aantastende werking heeft. Dat zou slechts voor maximaal een derde van die winning gelden; minimaal twee derde gedeelte van de grondwaterwinning zou, vanuit dit criterium bekeken, niet tot aantasting van het milieu voeren.

– als tweede rechtvaardiging van een heffing op grondwater wordt de sterkere verspreiding van schadelijke stoffen door de grondwaterwinning aangevoerd. De leden van de PvdA-fractie zouden dit graag met cijfers belegd en onderbouwd zien. Zij vroegen zich overigens af, of het gebruik van deze rechtvaardigingsgrond het principe «de vervuiler betaalt» wel recht doet. Als niet door allerlei milieu-vervuilende activiteiten – te denken valt aan toevoeging van bestrijdingsmiddelen en nutriënten aan de grond, aan doorleken van afvalstortplaatsen e.d. – de grondwaterlagen zouden worden verontreinigd, zouden die schadelijke stoffen ook niet verspreid kunnen worden. Toepassing van de principes «de vervuiler betaalt» en «milieukosten dienen geïnternaliseerd te worden» zou dan ook moeten neerslaan in belasting van die bestrijdingsmiddelen, nutriënten, enz..

Ook het argument van het opmaken van eindige voorraden gaat bij de grondwaterwinning niet op. Winning van grondwater en natuurlijke aanvulling van de voorraad houden elkaar doorgaans in evenwicht en ook vanuit dit criterium bezien kan die winning niet beschouwd worden als een milieu aantastende activiteit.

Deze leden vroegen zich af of met het centraal heffen van bepaalde belastingen op milieugrondslag niet een kans wordt gemist om het gemeentelijk en provinciaal belastinggebied uit te breiden. De belasting op gestort afval zou bij de gemeenten kunnen worden ondergebracht en die op grondwater (voor zover die aanvaardbaar geacht wordt) bij de provincies. De opbrengst zou verrekend kunnen worden met de uitke-

¹ Zie NRC-Handelsblad van 27 mei 1993.

² Waterspiegel nr. 5 – oktober 1993.

ringen uit gemeente- en provinciefonds. Vooral bij de grondwaterbelasting zou zulks voor de hand liggen: de reeds bestaande provinciale heffing en de voorgenomen nieuwe heffing zouden op provinciaal niveau samengevoegd kunnen worden. Daarmee zou waarschijnlijk ook het probleem van de nu nog onuitvoerbare belasting op agrarische onttrekking van grondwater onder 40 000 m³ per jaar sneller tot een oplossing gebracht kunnen worden.

Deze leden waren, wat dit betreft, niet door de argumenten van de regering in de Tweede Kamer overtuigd. Zij vroegen de regering hier nog eens meer fundamenteel en systematisch op in te gaan.

Zij hadden overigens vernomen, dat inmiddels een overzicht is opgesteld van de agrarische onttrekking per groep van grootte. Kan dat overgelegd worden?

Deze leden vroegen tevens om een systematisch overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de voorgestelde heffing op brandstoffen en uranium enerzijds en de voorstellen van de Europese Commissie voor een CO₂-energieheffing anderzijds. Zij dachten daarbij aan het verschil in de grondslag input of output van energie, met name van belang voor elektrische energie, aan de uitzondering van de restbrandstoffen, aan de behandeling bij in- en uitvoer van energiedragers en aan de door de commissie voorgestelde compensatie door verlaging van btw en/of sociale premies. Zij wensten te vernemen op welke punten de Nederlandse belasting op energie zou moeten worden aangepast indien het commissievoorstel zou worden aanvaard.

Voor wat energie betreft wilden deze leden nog graag vernemen of het waar is, dat de bereidheid bij de elektriciteitproducerende bedrijven om tot een positief resultaat in de gesprekken over reductie van uitstoot van kooldioxyde te komen, sterk afgenomen is nu de regering zich niet zou hebben gehouden aan eerder gemaakte afspraken over aftrek van kosten voor rookgasontzwaveling.

Deze leden hadden er bezwaar tegen, dat bij de uitbreiding van de belastingen op aantasting van het milieu de bestrijdingsmiddelen niet zijn meegenomen. Zij achtten het niet juist dat dit is besloten uitsluitend op grond van het geringe fiscale belang van zo'n heffing.

Zij zouden het op prijs stellen van de regering een vergelijkend overzicht te krijgen van de bestaande en voorgenomen belastingen op bestrijdingsmiddelen en nutriënten in de omliggende landen. Zij wilden ook vernemen waarom naast de overschotheffing op nutriënten niet ook een algemene belasting op die stoffen denkbaar zou zijn.

De leden van de PvdA-fractie hadden er alle begrip voor, dat een belasting als deze zo eenvoudig en doorzichtig mogelijk dient te zijn. Voorzichtigheid is dus geboden met verfijningen. Niettemin kan niet voorbij gegaan worden aan enkele ongewenste, zelfs uit milieu-oogpunt gezien, averechts werkende gevolgen van de nieuwe belasting. Zij dachten daarbij aan de ernstige financiële problemen van de papierindustrie, waar «afval uit afval» zou gaan worden belast en aan de ontmoediging van het gebruik van retourverpakking. Zij hadden kennis genomen van het voornemen van de regering dit mede in een nader onderzoek te betrekken. Zij waren van oordeel, dat in het bijzonder de beide genoemde problemen met spoed dienen te worden opgelost en vroegen de regering op welke termijn zij met nadere voorstellen of maatregelen dienaangaande denkt te komen.

Deze leden wilden tenslotte nog vernemen of de heffing op uranium via het landelijk basistarief wordt verrekend dan wel alleen neerslaat bij

de verbruikers van de door de kerncentrale(s) geproduceerde elektrische energie.

De leden van de **D66**-fractie zeiden vooraansnog waardeneutraal kennis genomen van genoemd wetsontwerp. Zeker is de weg van belasting op milieu-onvriendelijke activiteit er een die ook door deze leden wordt gewild; echter bij deze wet is onvoldoende relatie gelegd tussen het milieu en de inkomsten van rondom 585 miljoen. De heftige reacties uit de samenleving zijn zeker ook mede hierdoor veroorzaakt.

Een tweede negatief aspect is het gegeven dat een aantal aspecten uit de wet juist negatief voor het milieu kunnen uitwerken. Men zie de reactie uit de frisdrank- en zuivel- en bierindustrie alsmede de reactie van de papierindustrie. Een derde negatief aspect is de in gang gezette rechtsongelijkheid tussen enerzijds de industriële gebruikers van grondwater en anderzijds de agrarische gebruikers. Hoewel op elk van deze punten in de Tweede Kamer is gewezen door diverse woordvoerders, stellen de aan het woord zijnde leden het op prijs als de regering op deze aspecten nog eens uitvoerig ingaat. Daarbij verzochten de aan het woord zijnde leden met name in te gaan op de mogelijkheid van ontheffingen dan wel vrijstellingen voor de genoemde industrieën die immers op andere en waarschijnlijk betere wijze het milieu dienen. Kan de regering aangeven wat het financieel nadeel zou zijn bij een beleid van vrijstellingen als hier bepleit?

Wil de regering eens reageren op het standpunt van de N.V. Waterleiding «Noord-West-Brabant» dat er negatieve milieu-effecten zullen zijn op de heffing winning grondwater doordat grotere afnemers en de agrarische sector hun waterbehoefte zullen vervullen door eigen onttrekkingen. Indien dat gevaar er is, kan dit via wetgeving in de nabije toekomst worden voorkomen?

Uiteraard is het aspect van de rechtsongelijkheid voor de Eerste Kamer een element van grote betekenis bij de uiteindelijke oordeelsvorming. Is het juist dat de bevoordeling slechts geldt voor een overgangstermijn van drie jaar en dat daarna de gebruikersgrens bij 40 000 m³ komt te liggen? Hoe hard is deze toezegging?

Op het gebied van de uitvoering bij dit wetsvoorstel bestaan een aantal onzekerheden: administratieve rompslomp bij retourbemaling; de lengte van de termijnen waarvoor vrijstellingen gelden, bijvoorbeeld slechts vier maanden bij bouw- en waterbouwkundige werken; de stort van zuiveringsslib in vergelijking met baggerspecie. Waarom is in het wetsvoorstel niet een evaluatie-artikel, gekoppeld aan een horizonbepaling, opgenomen?

Ligt het in de bedoeling van de regering om begin volgend jaar met voorstellen te komen tot verbreding van de belasting op milieu? Waar kan in dat geval aan worden gedacht?

De woordvoerder van de fractie van D66 in de Tweede Kamer onze fractiegenoot Tommel heeft aan de minister gevraagd te bezien of de vrijstelling van belasting op de winning van zout en brak grondwater wel terecht in de wet is opgenomen. De minister heeft toegezegd met spoed te bezien of de uitzonderingsbepalingen niet ongedaan kunnen worden gemaakt. Gaarne zouden deze leden geïnformeerd worden over het nader bezien van deze problematiek.

Hoewel de leden van de fractie van D66 een belasting op uranium 235 niet onredelijk zeiden te vinden binnen de nu gekozen systematiek, willen

de aan het woord zijnde leden wel gaarne een reactie op de brief van N.V. Delta Nutsbedrijven¹ inzake de problematiek van het bedrijf Pechiney Nederland N.V. Is de regering bereid in een situatie als daar beschreven de tijdelijke korting op de elektriciteitsprijs te verhogen?

Is de regering bereid het verzoek van de Unie van Waterschappen per brief van 18 november 1993² te honoreren om «de mogelijkheden tot het aanbrengen van een verfijning in de wet ten aanzien van zuiveringsslib en baggerspecie in het toegezegde onderzoek zal worden betrokken»?

De aan het woord zijnde leden merken nog het volgende op: de staatssecretaris benadrukt dat de milieudoelstellingen van de belasting op de tweede plaats komen. Daar is begrip voor op te brengen vanuit een bepaalde gezichtshoek. De belasting mag echter, naar de overtuiging van de aan het woord zijnde leden zich nooit tegen de milieudoelstellingen richten. Vanuit dat perspectief is zonder nadere verfijning van de wet (vrijstellingen), het wetsontwerp niet zonder meer juist.

In de brief van de Bolegbo van 24 november jl.³ wordt op blz. 2 gesteld dat niet alle retourbenadelingen onder de vrijstellingsbepaling van artikel 8, onderdeel g vallen. Is dit juist? Zo ja, wat is de reden voor die uitzondering? De zin «Wij vragen ons overigens af of werkzaamheden, die qua kenmerken zo sterk overeenkomen dat zij wettechnisch nauwelijks zijn te onderscheiden, wel zo verschillend belast kunnen worden», vraagt om een reactie van de regering.

Kan de regering aangeven wat de kostenbatenanalyse is bij de heffing t.b.v. de papierindustrie? Oud papier in de vuilnis geeft immers extra kosten bij de vuilverbranding. Een vrijstellingsbepaling voor papier t.o.v. de afvalheffing zou volgens de aan het woord zijnde leden een oplossing kunnen zijn.

De leden van de **VVD**-fractie namen met belangstelling kennis van het voorliggende voorstel en moesten constateren dat ten aanzien van het totstand! men van dit voorstel veel van wat eerder door de VVD-fractie met betrekking tot eerdere voorstellen, met name 22 405 (Wet verbruiksbelastingen van brandstoffen, geheven naar een milieu-grondslag), naar voren is gebracht ook hier van toepassing is. De wijze waarop tot de voorgestelde belasting is gekomen, achten zij ondoorzichtig en daardoor onbevredigend. Zij waren bovendien van mening dat aan een dergelijke belasting weliswaar theoretisch en in academische zin grote aandacht is gegeven, maar dat volstrekt onduidelijk is welke de praktische gevolgen zullen zijn. Bovendien waren zij van mening dat voor zover de invoering van deze belasting leidt tot een wijziging van het fiscale stelsel, de uitwerking naar de praktijk onvoldoende onderzocht is; immers, er is dan sprake van een vervanging van een belasting op positieve prestaties door één negatieve prestatie. Kunnen de bewindslieden een principiële uiteenzetting geven over zulk een substitutie van positieve prestaties door negatieve, en deze principiële uiteenzetting vervolgens toepassen op de feitelijke substitutie van arbeid als belasting-grondslag door milieu-factoren.

Het was de leden van de fractie van de VVD in dit verband opgevallen, dat de argumenten van de bewindslieden niet in alle opzichten even duidelijk zijn. Zo vermeldt de memorie van toelichting (blz. 3) dat de voorgestelde belastingen primair gericht zijn op het verwerven van algemene middelen en dat het effect op de doelstellingen van het milieu-beleid secundair zijn. Anderzijds is er wel gekozen voor objecten van heffing, die gelet op de milieuschadelijkheid van de te belasten behandeling, een belasting rechtvaardigen (memorie van antwoord, Kamerstuk Tweede Kamer 22 849, nr. 6, blz. 4). De logica van deze koppeling

¹ Deze brief is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nummer 111 765.4 en ter kennis gebracht van de bewindsman.

² Deze brief is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nummer 111 765.5 en ter kennis gebracht van de bewindsman.

³ Deze brief is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nummer 111 765.19 en ter kennis gebracht van de bewindsman.

ontging de leden van de VVD-fractie, waar immers bovendien de bewindslieden erkennen dat het regulerend effect van deze belasting te verwaarlozen is.

Eveneens wordt de substitutie van arbeid door milieu als belasting-grondslag in een adem door de bewindslieden genoemd, waar zij stellen, dat daarbij – bij de keuze van objecten – uitvoering gegeven kan worden aan de wens om een verschuiving aan te brengen van belasting op inkomen uit arbeid naar belastingen op milieu door de opbrengst mede te gebruiken voor verlaging van de eerstgenoemde belastingen. Kunnen bewindslieden aangeven op welke wijze en in welke mate dit is gebeurd voor 1994 en volgende jaren? Kunnen zij in dit verband nader ingaan op het gestelde in de memorie van toelichting (blz. 3), waar zij zeggen dat de voorgestelde belasting mede dient om een verhoging van andere belastingen met minder gewenste neveneffecten te voorkomen? Welke is de betekenis van de uitspraak van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op het CLTM-symposium van 24 november j.l. dat met deze voorstellen op voorzichtige wijze een begin is gemaakt met de verschuiving van belasting op arbeid naar die op milieu.

De bewindslieden waarschuwen voor het spreken van de ecologisering van het belastingstelsel, omdat voor het belastingstelsel niet spoedig een hoofdrol zal zijn weggelegd op milieugebied. Is dit niet in tegenspraak met de opzet van het voorziene stelsel, en is de genoemde substitutie niet wel degelijk de ontraden ecologisering?

De bewindslieden waarschuwen voor het wekken van te hoge verwachtingen. De leden van de VVD-fractie onderschreven deze opvatting ten volle. Delen de bewindslieden in dit verband de mening van de leden van de VVD-fractie dat een teveel aan maatregelen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau het maatschappelijk draagvlak voor een evenwichtig milieubeleid kan verstoren, zeker wanneer naar bedrijven en burgers toe de samenhang tussen de maatregelen en inzicht in de betekenis ontbreekt. Deze leden waren van mening dat zulks nog meer telt als het gaat om de financiële consequenties voor bedrijven en burgers. Kunnen de bewindslieden beargumenteren waarom met de voorgestelde belasting dit draagvlak niet zou worden aangetast?

De leden van de VVD-fractie zagen een voorbeeld in de suggestie om – naast alle heffingen die er reeds zijn – nu extra heffing op te leggen via de energieprijzen om de sanering van oude vervuilde terreinen van gasfabrieken te bekostigen.

Bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is de oorspronkelijke term «verbruiksbelasting» gewijzigd in «belasting» op grond van de overweging dat niet voor elke belastbare categorie de eerste term van toepassing is. Toont dit niet aan dat aan de belasting als geheel een heldere en duidelijke grondslag ontbreekt, zulks ten nadele van de maatschappelijke acceptatie van deze belasting? En dit temeer omdat de financieel-economische gevolgen op onevenwichtige manier uitwerken, met grote herverdelingseffecten en concurrentievervalsingen. Geldt dit niet eens temeer als het gaat om de vertaling van het macroniveau naar het individuele niveau?

Achten de bewindslieden het van maatschappelijke realiteitszin getuigen om een belasting te leggen op belangrijke milieustromen die weinig prijsgevoelig zijn? En als dat zo is, houdt dit dan ook niet in dat hiermee de reële zin aan een «belasting op milieugrondslag» wegvalt, dat geen regulerende aspecten kunnen worden verwacht, en dat een accijns- of BTW-benadering eerder op zijn plaats zou zijn, waarmee tevens het milieu niet als onterechte vlag voor een belastingmaatregel zou behoeven te dienen?

In het recente rapport «Milieuheffingen en consument» van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en culturele studies, nr. 18, 1993) wordt vermeld (blz. 124) dat door vermindering van het waterverbruik huishoudens een heffing voor afvalwater voor een belangrijk deel kunnen ontwijken. Achten de bewindslieden zulk een reactie in overeenstemming met het sinds decennia gevoerde volksgezondheidsbeleid met betrekking tot de persoonlijke hygiëne? Zal zulks ook niet de consequentie kunnen zijn van de beoogde grondwaterbelasting, zeker in die gevallen waar de prijs van het drinkwater met 50% zal stijgen? Delen de bewindslieden niet de mening van de leden van de VVD-fractie dat zulk een prijsstijging van een essentiële levensbehoefte ongehoord en onverantwoord is? Bovendien is het zo dat niet alle verbruikers op dezelfde wijze worden belast, dit is afhankelijk van het leverende waterleidingbedrijf. Dit lijkt de leden van de VVD-fractie geen evenwichtige spreiding van de lasten op te leveren, zoals het kabinet deze voorstaat. Zulks temeer niet omdat verdroging beter – en doeltreffend – kan worden bestreden via het vergunningstelsel van de Grondwaterwet.

Een ander voorbeeld waarbij duidelijk sprake is van een onevenwichtige spreiding betreft de uraniumheffing, gezien het beperkte aantal bedrijven dat hierdoor getroffen wordt. Hoe beoordelen de bewindslieden, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, het feit dat aan de ene kant de overheid – in casu de minister van Economische Zaken – terecht krachtige pogingen doet om Pechiney Nederland met een tijdelijke korting op de elektriciteitsprijs door een moeilijke periode te helpen, maar dat dezelfde overheid – in casu de bewindslieden van Financiën en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – deze maatregel grotendeels ongedaan maken? Delen de bewindslieden de mening van de leden van de VVD-fractie dat zulk een overheidsoptreden ongeloofwaardig is, en dat voorkomen moet worden dat het eerder vastgestelde beleid ongedaan wordt gemaakt? Hoe denken zij dit te bereiken?

In feite komt deze belasting op milieugrondslag erop neer dat de vervuiling, die inherent is aan het functioneren van onze samenleving, wordt gebruikt om overheidsfinanciën te genereren. Een duidelijk voorbeeld is de belasting op het zuiveringsslib uit rioolwaterzuiveringsinstallaties. Het zuiveringsproces wordt door retributies bekostigd. Wat kan nu de ratio zijn om het slib verder te belasten, anders dan voor verwerkingsdoeleinden.

Het was de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat discussies over de financiering van het milieubeleid vaak een mengeling van onduidelijke termen, waarvan de juiste betekenis niet aanstonds duidelijk is, wordt gebruikt (bestemmingsheffing, milieuheffing, milieubelasting, ecotax, CO₂-heffing, regulerende heffing, heffing met of zonder regulerende werking, afvalheffing, reinigingsheffing); dit leidt tot verwarrende discussies. Kunnen de bewindslieden een overzicht geven van de formele terminologie en de relatie met vaak gebruikte andere termen?

De leden van de **SGP**-fractie hadden met enige scepsis van de gewijzigde wetsvoorstellen kennis genomen. Die opstelling wordt veroorzaakt door de toegepaste selectiviteit die bij de Tweede Kamer voor de belastingobjecten is gehanteerd.

Gaarne zagen zij een antwoord van het kabinet op de volgende vragen tegemoet.

Kan worden aangegeven welk percentage de beoogde belastingopbrengst indirect dus via de schatkist aan het milieubeleid ten goede komt?

Hoeveel bedragen de gemiddelde produktiekosten per m³ van drinkwater dat bereid wordt met grondwater en oppervlaktewater? Kunnen het hoogste en het laagste bedrag worden vermeld?

Hoe verhouden zich de bedragen van de distributiekosten per m³ van de beide watersoorten?

Hoe hoog is het gemiddelde tarief per m³ dat momenteel geldt voor grond- en oppervlaktewater en welke ontwikkeling tekent zich in de meerjarenramingen van de waterleidingbedrijven af voor de komende 5 jaar?

64% van de huishoudens gebruikt drinkwater bereid uit grondwater. Hoeveel % bedraagt dit van het totale huishoudelijke watergebruik?

Kan worden aangegeven welk deel van de beoogde belastingopbrengst ten laste komt van de huishoudens en van het bedrijfsleven? Is deze verhouding beleidsmatig bewust nagestreefd?

Heeft Nederland de samenvattende conclusies van het waterleidingcongres, waarin werd uitgesproken dat drinkwatertarieven nimmer gebruikt mogen worden voor andere doeleinden, gesteund? Zo ja, verdraagt dit voorstel zich daarmee?

Kan nog wat nader worden gemotiveerd waarom een «bedrijfseffec-tenrapportage» niet noodzakelijk werd geacht?

Het aanvankelijke tarief van f 14 is opgetrokken tot f 17,50 om daarmee de mindere opbrengst wegens het niet-belasten van «verbrand-afval» te compenseren. Hoe is te verklaren dat 40% van de huishoudens gecompenseerd kan worden met f 3,50 per ton?

Hoe verhouden zich de gemiddelde kosten van verbranding en storting van huishoudelijk afval?

Kunnen ook daarvan de hoogste en laagste bedragen worden vermeld?

Hoe verhouden zich de gemiddelde tarieven van de huishoudelijke afvalstoffenheffingen van gemeenten waarvan het afval wordt gestort en waarvan het wordt verbrand?

Is het de bedoeling om via een verdere verhoging van deze belastingen de tarieven van grond-en oppervlaktewater en de tarieven van gestort en verbrand afval met elkaar in evenwicht te brengen?

Welk percentage van de burgers zal èn met de verhoging van het drinkwatertarief en met de verhoging van het afvaltarief worden belast?

Kan worden aangegeven welk deel van de beoogde belastingopbrengst hiervan ten laste van het bedrijfsleven en de huishoudens komt?

In hoeverre is met deze voorstellen de Tuba in evenwicht?

Is het kabinet van oordeel dat alle gesignaleerde rechtsongelijkheid door de Raad van State uit de wetsvoorstellen is verdwenen?

De voorzitter van de commissie,
Boorsma

De griffier van de commissie,
Hordijk