

Vergaderjaar 1994–1995 Nr. 117a

23 935

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen

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

Vastgesteld 15 december 1994

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

De leden behorende tot de **CDA**-fractie hadden met waardering kennis genomen van de wijze waarop in het onderhavige wetsvoorstel een aantal knelpunten in het wetsvoorstel Belastingen op Milieugrondslag werd weggelaten of verzacht. Zij wilden niet verhelen dat met deze verbeteringen de bij hen levende meer fundamentele bezwaren tegen deze belastingheffing, zoals eerder verwoord, niet zijn weggelaten. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel beperkten zij zich tot de verfijningen, zowel de aangebrachte als die zouden kunnen worden aangebracht.

Ook na kennisneming van de brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 23 november 1994 (23 935 nr. 11) bestond bij deze leden onzekerheid over de vraag of de recentelijk aangebrachte vrijstellingen moeten worden aangemerkt als steunmaatregelen in de zin van art. 92 EG-Verdrag en onderworpen zijn aan voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie (art. 93 lid 3).

De verwijzing in de brief van de staatssecretaris naar een verklaring van geen bezwaar van de Commissie op 3 december 1992 kan immers geen betrekking hebben op de later aangebrachte vrijstellingen krachtens het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen op grond van welke maatstaven verontreinigde grond als «niet-reinigbaar» wordt beschouwd. Prevaleren hierbij technische overwegingen of spelen ook de financiële een rol? Dezelfde vragen krijgen betekenis voor de baggerspecie nadat deze op 1 juli 1997 niet meer aangemerkt wordt als niet-reinigbaar zonder verklaring van een in art. 12d genoemde instelling. Welke (soort) instellingen denkt de minister van VROM aan te wijzen voor het afgeven van dit soort verklaringen?

In verband met de zeer ongunstige gevolgen van de uraniumheffing voor een tweetal ondernemingen deelden de bewindslieden ons in de

¹ Samenstelling:

Financiën:

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

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

Baarda (CDA), Rongen (CDA), Van Muijen (CDA), Van Kuilenburg-Lodder (PvdA), K. Zijlstra (PvdA), (voorzitter), Schuyer (D66), Spier (D66), Ginjaar (VVD), Korthals Altes (VVD), Pitstra (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

Nadere Memorie van Antwoord van 14 februari jl. (22 849, no. 91e, blz. 13) mede dat de minister van Economische Zaken met de sector in overleg zal treden om tot een oplossing van deze problematiek te komen. Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen of deze problematiek is opgelost, en hoe.

De leden behorende tot de CDA-fractie zouden het op prijs stellen antwoorden te ontvangen op een aantal vragen van uitvoeringstechnische aard:

1. Is het de staatssecretaris bekend dat bij veel waterleidingbedrijven bemetering van de hoeveelheden onttrokken grondwater ontbreekt? De meters ontbreken aangezien slechts zeer geavanceerde inductiemeters bestand zijn tegen het ijzer- en mangaangehalte in het grondwater (eenvoudige meters «lopen vast»). Waterhoeveelheden worden benaderd door uren maal pompcapaciteit te berekenen. Is de staatssecretaris van mening dat gegeven dit feit in de praktijk een aanvaardbare benadering mogelijk is van de belasting die geacht kan worden te drukken op het als spoelwater ingezette leidingwater?

2. Er wordt een vrijstelling voor spoelwater voor meervoudig bruikbare verpakkingen geïntroduceerd. Kan de staatssecretaris aangeven of de opsomming van zulke verpakkingen gegeven bij de verfijningsregelgeving voorbeeldsgewijs of uitputtend is? Vallen bijv. ook kratten onder het begrip verpakkingen?

3. Is de staatssecretaris van mening dat het Centraal Milieubelastingenteam van de belastingdienst Grote Ondernemingen te Rotterdam (bestaande uit circa 6 personen) voldoende geëquipeerd is om de uitvoering van de nieuwe belastingheffing op afvalstoffen en brandstoffen ter hand te nemen?

4. Zoals de staatssecretaris wellicht weet is de acceptatiegraad van de nieuwe belastingen die worden ingevoerd door de Wet belastingen op milieugrondslag niet hoog. Verwacht de staatssecretaris hogere perceptiekosten van deze nieuwe Wet dan aanvankelijk aangenomen doordat bedrijven zich zullen verzetten tegen de uitvoering van de Wet, zodat vele fiscale procedures zullen moeten worden gevoerd door de belastingdienst? Eenzelfde fenomeen doet zich immers voor ten aanzien van de belasting op brandstoffen, gezien het feit dat in de uitvoeringspraktijk veel conflicten zijn ontstaan over de uitleg van vele onderdelen van de wetgeving inzake brandstofheffing. Verwacht de staatssecretaris dezelfde conflicten ten aanzien van de belasting op grondwater en afvalstoffen nu ook de invulling van de gebruikte begrippen opengelaten wordt hetgeen ruimte biedt voor verwarring?

5. Inzake de afvalstoffenheffing is niet geheel helder of de heffing beperkt is tot vergunninghouders (vergunning tot verwerken van afval), danwel ruimer is. Gezien het karakter van een belasting lijkt het niet juist geen heffing op te leggen aan degenen die materieel voldoen aan de criteria doch geen vergunning hebben aangevraagd. Kan de staatssecretaris bevestigen dat ook degene die in de termen van de heffing valt, doch geen vergunning heeft aangevraagd, belastingplichtig is?

6. In de restcategorie van de brandstofheffing wordt voor vloeibare brandstoffen een tarief per gewichtseenheid toegepast. Is de staatssecretaris ervan op de hoogte dat deze grondslag bij stoffen met bijvoorbeeld 50% of meer waterbestanddelen een, gerelateerd aan de energetische waarde, zeer hoge heffing oplevert? Is de staatssecretaris ermee bekend dat dit in de uitvoeringspraktijk een belangrijk probleem is?

7. Mogen we van de staatssecretaris een reactie vernemen op het volgende probleem?

Een brandstof is (volgens de wettelijke definitie) een stof dienende voor verbranding waarbij de energie benut wordt. Wanneer (zie de vorige vraag) bij verbranden van een vloeibare reststof de heffing in relatie tot het energetisch nut zwaar weegt kan overwogen worden de stof eenvoudig af te fakkelen (verbranden en de energie niet benutten). Uit milieuoogpunt is de heffing dan contra-productief.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en de zogenaamde verfijningsnotitie (TK 22 849, nr. 27, 8-6-1994) die er aan ten grondslag ligt. Zij constateerden daarbij dat bij de beoordeling van de knelpunten, waarvan het oplossen tot verfijningen kan leiden, een aantal criteria van uiteenlopende aard wordt gebruikt, te weten economische, bestuurlijke en milieu-, c.q. natuuroverwegingen. Het was deze leden niet aanstonds duidelijk welke systematiek aan het hanteren van deze criteria ten grondslag ligt, ja dat zelfs van een zekere mate van inconsistentie gesproken kan worden. Willen de bewindslieden een nadere uiteenzetting over de systematiek in de toepassing van deze criteria geven? Genoemde leden achtten duidelijkheid hierover naar de belastingplichtigen toe ten eerste geboden, temeer omdat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geopend dat bewindslieden per ministeriële regeling nadere voorzieningen kunnen treffen voor knelpunten die zich mogelijk later zouden kunnen voordoen. In dit verband wilden zij ook graag de opvatting van de bewindslieden weten met betrekking tot de te verwachten ontwikkelingen in de verbreding dan wel verfijning van de milieu-grondslag.

De leden van de **VVD**-fractie wezen ook op het verschil dat tussen de verschillende grondslagen bestaat, namelijk enerzijds het gebruik van productiemiddelen en anderzijds het zich ontdoen van afvalstoffen. Zijn bewindslieden van mening dat deze verschillen vanuit een belasting-regime kunnen worden gezien?

De leden van de **VVD**-fractie constateerden vervolgens dat met vele van de doelgroepen die betrokken zijn bij de onderhavige belasting tevens convenanten zijn gesloten. Kunnen bewindslieden nog eens aangeven de ratio van het opleggen van een belasting in deze gevallen, waar reeds aanzienlijke kosten in de toekomst verwacht mogen worden. Maar ook anderszins is deze relatie belangrijk, daar het bestaan van een convenant ook gehanteerd wordt als een reden om tot een tijdelijke ontheffing over te gaan. De leden van de fractie van **D66** sloten zich bij deze vraag aan.

Tevens wilden de leden van de **VVD**-fractie wijzen op de consequenties verbonden aan het intrekken van de kortingsregeling op grond van investeringen in rookgasontzwevelingsinstallaties. Zijn de bewindslieden zich wel bewust van de consequenties?

Het was de leden van de **VVD**-fractie opgevallen dat waar in beleidsstukken gesproken wordt over de relatie tussen milieuheffingen en koopkracht in feite steeds bedoeld wordt op milieuheffingen van andere overheden (TK 22 779, nrs. 4, 5, 7, 8, 9). Kunnen de bewindslieden nader ingaan op de relatie tussen de aanhangige belastingen en de koopkracht? Kunnen zij ook aangeven welke de consequenties zouden zijn voor de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting indien bij het verdwijnen van de brandstofheffing als bestemmingsheffing niet zou zijn overgegaan tot het invoeren van de onderhavige belasting?

Voor een aantal activiteiten is een al of niet tijdelijk nihil-tarief ingevoerd. Kunnen de bewindslieden nog een andere toelichting geven –

zo vroegen de leden van de VVD-fractie – op de betekenis en reikwijdte en tijdsduur van dit nihil-tarief; zij vroegen daarbij ook aandacht voor de tijdsduur van de toepassing van dit tarief in het geval geen tijdelijkheid is voorzien.

Bij de problematiek van de retourbemaling stelt de regering dat er geen reden tot vrijstelling van de belasting is anders dan invoering van een nihil-tarief. Los van het feit dat de leden van de VVD-fractie niet overtuigd zijn door de argumentatie van de regering, vroegen zij zich af of de orde van grootte van de kwantitatieve aspecten zodanig is dat in principe een belasting op zijn plaats is. Een nadere toelichting zouden deze leden op prijs stellen, waarbij een meer inhoudelijke beschouwing ware te geven, dan die vermeld in de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 23 935, nr. 5, pag. 6, 7, 8 d.d. 11-11-1994).

De leden van de VVD-fractie misten in de beschouwingen rond de heffing op grondwater voor zover het betrof het gebruik als grondstof voor drinkwatervoorziening, node de betekenis van gezond drinkwater als primaire factor voor de volksgezondheid en derhalve de verantwoordelijkheid van de overheid terzake. Achten de bewindslieden derhalve een dergelijke belasting wel verantwoord? Mutatis mutandis geldt een dergelijke vraag eveneens voor de voedingsmiddelen- en zuivelindustrie. Tevens misten de leden van de VVD-fractie een verwijzing naar de grote inspanningen die de drinkwaterbedrijven zich moeten getroosten op grond van het vigerende milieubeleid, en de bijbehorende kosten. Als de regering al tot een vermindering van het grondwaterverbruik voor drinkwaterbereiding wil komen, dan zijn daar andere instrumenten voor aanwezig. Willen de bewindslieden daar nader op ingaan? Dit is van belang daar een reductie van grondwateronttrekking voor drink- en industriewatervoorziening van 10% slechts leidt tot een natuurwinst van 1%. Hoe groot is dan de voorziene natuurwinst op basis van de voorgestelde heffing voor grondwater voor de productie van drinkwater?

Met betrekking tot de uraniumbelasting constateerden de leden van de VVD-fractie dat, ondanks toezeggingen terzake, geen overleg met de betrokken bedrijven heeft plaatsgevonden; dit moet worden betreurd. Kunnen de bewindslieden uiteenzetten waarom zulks niet heeft plaatsgevonden en zijn zij bereid dit alsnog te doen? Voor wat betreft de heffing zelfe dringt zich de vraag op, aldus de aan het woord zijnde leden, waarom – anders dan formele toepassing van het begrip «brandstof» – uranium onder deze belasting moet vallen, zeker in die specifieke gevallen waar er sprake is van bijzondere leveringscontracten.

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie de bewindslieden elk van de voorgestelde belastingen nog eens te beschouwen in het kader van de representativiteit van de belastinggrondslag, de administratieve hanteerbaarheid en de continuïteit van de belasting. Bij het eerste aspect is bijvoorbeeld te denken aan de mate en aard van de verfijningen, bij het tweede aan de perceptiekosten en bij het derde aan het aspect van de beoogde structurele opbrengst, die teniet kan worden gedaan indien door het milieubeleid zelfe bijvoorbeeld minder afvalstoffen gestort worden; door dit fenomeen komt de continuïteit van de overheidsinkomsten in gevaar, hetgeen opgevangen moet worden door steeds verdergaande verhogingen van de bestaande tarieven, dan wel het weer verbreden van de milieugrondslag of het verhogen van andere belastingtarieven. Kunnen de bewindslieden nadere informatie geven met betrekking tot voorgeschreven aanmeldingsprocedure in EU-verband?

Dit schept onzekerheid voor de belastingplichtigen. Ook het principe van de budgettaire neutraliteit kan hierbij in het geding komen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** stelden de volgende vragen:

1. De argumentatie is: dit is een eerste stap op weg naar ecologisering belastingstelsel. Waar blijkt dat uit?

Met de opbrengst wordt de belasting op arbeid toch niet verlaagd? En de opbrengst heeft toch ook geen milieubestemming?

2. Waarom wordt de grondwaterheffing niet besteed aan een nationaal waterbesparingsplan (vooral bemetering watersparende apparatuur enz.)?

3. Is deze heffing wel te beargumenteren met verdroging? Grondwaterwinning t.b.v. drinkwater is toch maar voor zo'n 10% de oorzaak van verdroging.

Waarom niet (eerst) de overige 90% aangepakt? Waarom kan de peilverhoging en grondwateronttrekking door de landbouw niet in een belastingheffing worden betrokken?

4. Wat is de verdediging voor het feit dat in dit wetsvoorstel niet een heffing op kunstmest/pesticiden is opgenomen? Dat zijn toch de vervuilers van grond- en oppervlaktewater?

5. Dezelfde vraag wordt opgeworpen ten aanzien van overbodig verpakkingsmateriaal, kartonnen drankpakken, pvc-producten, of niet biologisch geteeld vlees?

6. Als dit alleen een belastingmaatregel is (en niet met milieu-effect te maken heeft). Waarom wordt dan niet gewoon een accijns op drinkwater ingevoerd? Niet dat deze leden daar voor zouden zijn maar 't is wel helder....

7. Kan de argumentatie geleverd worden waarom afval verbranden beter geacht wordt dan afval storten? Want dat lijkt het motief om het storten van afval – door heffingen – duurder te maken. Is dit wel een goed signaal?

8. Graag een reactie op de toegezonden en bijpassende brief van de WMG (5-12-1994; 2 pagina's)

De leden van de **SGP**-fractie hadden reeds in de schriftelijke voorbereiding van de wetsvoorstellen 22 849 en 22 851 laten blijken de nodige scepsis te hebben bij de keuze van de belastingobjecten. Zij ontleenden hun opstelling niet alleen aan het minieme milieu-effect maar ook aan de ongelijke uitwerking van de lastenverzwaring over de bevolking van het land. Een omvangrijk aantal daarvan wordt zelfs door beide maatregelen getroffen.

De verfijningen die nu worden voorgesteld ontlasten wel het bedrijfsleven maar niet de getroffen burgers. Zij worden er zelfs nog zwaarder door belast aangezien de budgettaire gevolgen van de verfijningen (f 6,7 milj.) worden afgewenteld op de afvalstoffenbelasting.

Deze leden vroegen zich hierbij af waarom deze «verfijningskosten» alleen op de afvalbelastingen drukt en niet over beide (afval en grondwater) zijn verdeeld.

Uit een tarievenoverzicht van drinkwatertarieven voor de kleinverbruiker blijkt dat in een aantal gevallen de prijs van het drinkwater, bereid uit grondwater, als gevolg van de voorgestelde belasting hoger zal worden als het tarief voor het drinkwater afkomstig van oppervlaktewater. Is het acceptabel dat deze situatie zich als gevolg van deze lastenverzwaring voordoet?

In haar antwoord in de Tweede Kamer heeft de minister gesteld dat het storten en verbranden van afval uiteindelijk even duur moet worden (p. 1633). Het tarief voor verbranden zal binnen afzienbare tijd stijgen tot

f 175 per ton. Dat betekent dat de tarieven voor het storten van afval met gemiddeld f 100 per ton zullen moeten stijgen.

Is het kabinet voornemens om via verhoging van de belasting op milieugrondslag deze gelijkstelling te bereiken?

Hoe beoordeelt de regering de inhoud van de (U toegezonden) brief die de Vewin toestuurde als een reactie op de brief van de staatssecretaris d.d. 23-11-1994 aan de Vewin?

Het lid van de fractie van de **RPF** stelde de volgende vragen:

1. Welke argumenten zijn er om water- en energieproductie te belasten ten gunste van de Rijksschatkist?

2. Is de betrouwbaarheid van de overheid niet in het geding wanneer betreffende producenten niet kunnen rekenen op consistent overheidsbeleid?

3. Is de garantie te geven dat de milieubelasting t.a.v. het milieu niet contra-productief uitwerkt?

4. Wat brengt het kabinet in tegen de bezwaren dat de voorgestelde wet concurrentievervalsing veroorzaakt?

5. Is het wetsvoorstel in strijd met het Europees recht, zo vroeg dit lid, waarbij hij aansloot bij een gelijkgerichte vraag van de leden van de CDA-fractie.

Voorts vroeg hij:

6. Wat zijn de gevolgen indien gebruikers tegen de forse tariefsverhoging bij de rechter erkenning van hun bezwaren eisen, zoals in een andere U toegezonden brief van de Vewin wordt aangegeven?

De voorzitter van de commissie voor Financiën,
Boorsma

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

De griffier voor dit verslag,
Baljé