

23 935

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 december 1994

1. Inleiding

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie met waardering kennis hebben genomen van de wijze waarop in het onderhavige wetsvoorstel een aantal knelpunten in het wetsvoorstel Belastingen op milieugrondslag werd weggenomen of verzacht. Tegelijkertijd hebben wij kennis genomen van het feit dat zij niet wilden verhelen dat met deze verbeteringen de bij hen levende fundamentele bezwaren tegen deze belastingheffing, zoals eerder verwoord, niet zijn weggenomen. Wij hopen hun bezwaren met deze memorie te kunnen wegnemen door nogmaals – mede naar aanleiding van hetgeen door de andere fracties in het voorlopig verslag met betrekking tot de grondslag van de voorgestelde belastingen is opgemerkt – aan te geven welke overwegingen ten grondslag liggen aan de voorgestelde belastingen op milieugrondslag. Wij hopen daarmee ook te kunnen wegnemen de scepsis die de leden van de SGP-fractie eerder hebben laten blijken ten aanzien van de keuze van de belastingobjecten.

Wij hebben voorts geconstateerd dat de leden van de VVD-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de zogenoemde verfijningsnotitie.

2. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen ons 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. Zij merken op dat bij het eerste aspect bij voorbeeld is 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 zelve bij voorbeeld minder afvalstoffen gestort worden; door dit fenomeen komt, aldus deze leden, 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. Wij nemen aan dat de leden van de VVD-fractie met de

woorden «representativiteit van de belastinggrondslag» doelen op de legitimiteit van de gekozen grondslag.

Met betrekking tot de grondwaterbelasting merken wij ten aanzien van de door deze leden genoemde punten het volgende op. Deze belasting vindt haar grondslag in de gedachte dat schoon, zoet grondwater een schaars goed is en dat het door de regering en parlement onderschreven streven naar duurzame ontwikkeling de huidige generatie ertoe verplicht daarmee zuinig om te gaan teneinde te bereiken dat toekomstige generaties in dezelfde mate in hun behoefte op dit punt kunnen voorzien. Dit impliceert dat er, ongeacht de vraag door welke oorzaken die schaarste aan schoon, zoet grondwater ontstaat dan wel in de toekomst zou kunnen ontstaan, in zijn algemeenheid een milieu-argumentatie is om een belasting op de onttrekking van grondwater te leggen. Daarmee wordt een prijssignaal afgegeven dat ertoe kan leiden dat zuinig met het gebruik van grondwater wordt omgegaan. Een niet onbelangrijk aspect bij een grondwaterbelasting is voorts dat een dergelijke belasting een relatief brede basis heeft vanwege het feit dat vele geleidingen in de samenleving voor hun watervoorziening direct of indirect gebruik maken van grondwater. Dat biedt, mede gelet op de primaire opbrengstfunctie van de belasting, een solide basis voor een algemene belasting. Het gaat derhalve bij de grondwaterbelasting om een algemene belasting met een duidelijke milieudimensie, omdat de keuze voor het object grondwater is ingegeven door milieu-overwegingen. Wij zouden dit nog willen onderstrepen door erop te wijzen dat in het Beleidsplan Drink- en Industrie-watervoorziening wordt verondersteld dat bij ongewijzigd beleid het gebruik van oppervlakte- en grondwater in 2000 met circa 20% zou toenemen ten opzichte van 1986, en in 2015 met circa 40% tot circa 2100 mln m³. In het Actieplan Waterbesparing alsmede in het voornoemde beleidsplan is voorgesteld de toename van het drinkwatergebruik in de huishoudens en de dienstensector terug te dringen (in 2000 en 2010 resp. 10 en 15% besparing ten opzichte van de prognoses bij ongewijzigd beleid) en tevens het grondwatergebruik door de industrie in 2000 te verminderen met 40% ten opzichte van de prognoses voor ongewijzigd beleid.

Wij willen in dit kader ook ingaan op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks die vragen waarom de regering niet gewoon een accijns op drinkwater invoert, als de grondwaterbelasting, zo stellen deze leden, alleen een belastingmaatregel is en niet met milieu-effect te maken heeft.

Wij menen met het vorenstaande duidelijk te hebben aangegeven dat het wel degelijk gaat om een belasting die met een milieu-effect te maken heeft. Voorts is het karakter van de grondwaterbelasting reeds uitvoerig eerder aan de orde geweest; wij mogen daarvoor verwijzen naar de memorie van antwoord (Kamerstukken I 1993-1994, 22 849 en 22 851, nr. 91c, blz. 1 tot en met 4).

Voor zover de keuze voor grondwater als belastingobject zou leiden tot mogelijke ongewenste economische effecten of contra-productieve milieu-effecten kan worden overwogen bepaalde verfijningen op te nemen zonder dat daardoor de globale en generieke benadering – daar gaat het bij de belastingen op milieugrondslag immers om – wordt aangetast. Een belangrijk aspect, de leden van de VVD-fractie wijzen daar ook op, zijn daarbij de perceptiekosten van een belasting. Juist het uitgangspunt van een generieke en globale benadering biedt een garantie voor zo laag mogelijke perceptiekosten. Tegelijkertijd beseffen wij ook dat dit uitgangspunt tot bepaalde hardheden en ongewenste effecten zou kunnen leiden. Wij zijn van mening dat met de voorgestelde verfijningen voor de grondwaterbelasting een goed evenwicht is gevonden tussen voornoemde aspecten. Aangezien de voorgestelde grondwaterbelasting een algemene belasting is, zal de opbrengst hiervan dienen te worden bezien in het totale budgettaire kader, waarbinnen jaarlijks opnieuw een

afweging zal worden gemaakt met betrekking tot uitgaven en inkomsten van het rijk. In zoverre is er geen verschil met andere belastingen waarvan de opbrengst bij voorbeeld onderhevig kan zijn aan conjuncturele ontwikkelingen. De hiervoor genoemde overwegingen zijn in feite van overeenkomstige toepassing op de afvalstoffenbelasting: er wordt te veel afval geproduceerd en gestort, er worden te veel grondstoffen verspild en te weinig secundaire grondstoffen uit afval teruggewonnen. Met het oog op duurzame ontwikkeling is dit een ongewenste situatie. Daarin is een reden gelegen om het storten van afval als milieubezwarende activiteit aan een algemene belasting te onderwerpen, waarmee wordt aangegeven dat milieubezwarende activiteiten een prijs hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen terecht aandacht voor de continuïteit van de overheidsinkomsten waar het de afvalstoffenbelasting betreft. Als gevolg van het milieubeleid – mede als gevolg van de afvalstoffenbelasting zelf – zal de hoeveelheid te storten afval naar verwachting teruglopen van ca. 11 mln ton in 1993 tot 6,5 mln ton in 2000 en 4 mln ton in 2010. Op zichzelf juichen wij deze ontwikkeling toe, omdat daarmee het afvalprobleem minder dringend wordt. Een teruglopen van de opbrengst van de afvalstoffenbelasting zal echter niet op zichzelf moeten worden beoordeeld, maar dienen te worden bezien in het totale budgettaire kader. De leden van de VVD-fractie zullen begrijpen dat wij thans nog niet in staat zijn om aan te geven of en op welke wijze op de geschetste ontwikkeling vanuit budgettair perspectief zal worden gereageerd, in beginsel zijn er dan immers verschillende mogelijkheden.

Met het voorgaande hebben wij ook de vraag beantwoord van het lid van de RPF-fractie, welke argumenten er zijn om waterproductie te belasten ten gunste van de Rijksschatkist. Met betrekking tot zijn vraag naar argumenten voor het belasten van energieproductie ten gunste van de Rijksschatkist menen wij te kunnen volstaan met verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van de brandstoffenbelasting op milieu-grondslag.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het verschil dat tussen de verschillende grondslagen bestaat, namelijk enerzijds het gebruik van produktiemiddelen en anderzijds het zich ontdoen van afvalstoffen. Zij vragen of de bewindslieden van mening zijn dat deze verschillen vanuit een belastingregime kunnen worden bezien.

Zoals hiervoor is aangegeven zijn bij beide handelingen milieu-aspecten in het geding. Dat het daarbij om verschillende soorten handelingen gaat is voor de belasting niet relevant. Belastingen plegen immers bij een veelheid van handelingen aan te grijpen.

De leden van de VVD-fractie willen graag de opvatting van de bewindslieden weten met betrekking tot de te verwachten ontwikkelingen in de verbreding dan wel verfijning van de belastingen op milieu-grondslag.

Overeenkomstig de indertijd door de voorganger van de derde ondergetekende aan de Tweede Kamer gedane toezegging wordt thans een notitie over de mogelijkheden voor verdere verbreding van de belastingen op milieu-grondslag voorbereid. Het is het voornemen deze vóór het zomerreces 1995 aan de Tweede Kamer aan te bieden. Met betrekking tot de te verwachten ontwikkeling inzake een mogelijke verfijning van de belastingen op milieu-grondslag merken wij het volgende op. Wij gaan er voornamelijk van uit dat het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de naar huidige inzichten noodzakelijk geachte verfijningen. Aangezien het bij de voorgestelde belastingen om nieuwe belastingen gaat waarmee ervaring moet worden opgedaan, is het evenwel niet bij voorbaat uit te sluiten dat in een later stadium nog bepaalde verfijningen nodig blijken te zijn. Daartoe wordt enerzijds voor de korte termijn ruimte geboden door de in artikel IV van het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om bij ministeriële regeling in bepaalde gevallen of groepen

van gevallen de heffing van de afvalstoffenbelasting te beperken dan wel achterwege te laten. Anderzijds kan in het kader van de evaluatie, welke ingevolge artikel 38a van het wetsvoorstel zal plaatsvinden, worden bezien of nadere verfijningen wenselijk en noodzakelijk zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waaruit blijkt dat met de nieuwe belastingen op grondwater en afvalstoffen een eerste stap wordt gezet op weg naar ecologisering van het belastingstelsel. Met de opbrengst wordt, aldus deze leden, de belasting op arbeid toch niet verlaagd en de opbrengst heeft toch ook geen milieubestemming.

Wij stellen voorop dat het al dan niet geven van een milieubestemming aan de opbrengst van een overigens op een milieu-argumentatie gebaseerde belasting niet van belang is voor het antwoord op de vraag of er sprake is van het rekening houden met milieudoelstellingen bij de vormgeving van het belastingstelsel of, zoals voornoemde leden het uitdrukken, van ecologisering van het belastingstelsel. Bepalend in dezen is of aan de keuze voor een bepaald belastingobject een milieu-argumentatie ten grondslag ligt en of bij de vormgeving van de desbetreffende belasting rekening is gehouden met milieudoelstellingen. Naar deze opvatting is dat bij de voorgestelde belastingen op grondwater en afvalstoffen zonder meer het geval. Zij vormen daarmee te zamen met de reeds bestaande brandstoffenbelasting een eerste aanzet tot een verbreding van de bestaande belastinggrondslagen en het mede betrekken van milieudoelstellingen bij de vormgeving van het belastingstelsel, hetgeen wij met het oog op het streven naar duurzame ontwikkeling gewenst achten. Voorts neemt – gegeven het totale budgettaire kader – als gevolg van opnemings hierin van de voorgestelde belastingen het relatieve aandeel van de andere belastingen, derhalve ook dat van de belasting op inkomsten uit arbeid, af.

De leden van de fractie van de SGP merken op de nodige scepsis te hebben bij de keuze van de belastingobjecten. Zij baseren zich daarbij mede op de ongelijke uitwerking van de lastenverzwaring over de bevolking van het land.

De lastenverzwaring is inderdaad niet voor elke gemeente gelijk. Deze verzwaring vindt daar plaats waar de kosten van drinkwaterverbruik en afvalverwerking landelijk gezien relatief laag zijn. Met de voorgestelde belastingen worden de bestaande kostenverschillen tussen de verschillende gemeenten onderling kleiner.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de verdediging is dat in dit wetsvoorstel niet een heffing op kunstmest/pesticiden is opgenomen. Dat zijn toch, aldus deze leden, de vervuilers van grond- en oppervlaktewater. Deze leden vragen voorts waarom in dit wetsvoorstel geen heffing op overbodig verpakkingsmateriaal, kartonnen drankverpakkingen, pvc-producten of niet-biologisch geteeld vlees is opgenomen.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet niet op de invoering van nieuwe belastingen, maar op het aanbrengen van een aantal verfijningen in de voorgestelde grondwater- en afvalstoffenbelasting. Invoering van nieuwe belastingen op milieugrondslag valt buiten dat kader. Overigens zullen de objecten kunstmest en pesticiden worden bezien in het kader van de toegezegde notitie inzake verdere mogelijkheden voor verbreding van de belastingen op milieugrondslag. Het is, dit terzijde, niet ondenkbaar dat de voorgestelde afvalstoffenbelasting invloed heeft op het gebruik van overbodig verpakkingsmateriaal en kartonnen drankverpakkingen, omdat de voorgestelde belasting leidt tot een hoger tarief voor het storten van afval. Verder wordt erop gewezen dat er ten aanzien van verpakkingen in het kader van het convenant verpakkingen specifiek beleid ter voorkoming van overbodige verpakkingen wordt gevoerd.

Voorts wijzen wij op de tegemoetkoming voor spoelwater waarmee wordt voorkomen dat de grondwaterbelasting mogelijk een verkeerd signaal zou afgeven met betrekking tot het zoveel mogelijk overschakelen op de aanwending van meermaals te gebruiken produktverpakkingen.

Ten slotte merken wij op dat de door de leden van de fractie van Groen-Links genoemde objecten zich in het algemeen eerder lijken te lenen voor een regulerende heffing, daargelaten of een heffing het meest geschikte instrument zou zijn in de bedoelde situaties, dan voor een generieke en globaal werkende belasting met een primaire opbrengstfunctie.

De leden van de VVD-fractie constateren 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 is deze leden niet aanstonds duidelijk welke systematieken aan het hanteren van deze criteria ten grondslag liggen. Er kan zelfs van een zekere mate van inconsistentie worden gesproken, aldus deze leden. Zij vragen of de bewindslieden een nadere uiteenzetting over de systematiek in de toepassing van deze criteria willen geven. Deze leden achten duidelijkheid hierover naar belastingplichtigen toe ten zeerste geboden, temeer omdat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geopend dat bewindslieden per ministeriële regeling nadere voorzieningen kunnen treffen voor knelpunten die zich mogelijkerwijs later zouden kunnen voordoen.

In de verfijningsnotitie (Kamerstukken II, 1993-1994, 22 849, nr. 27) zijn de voorwaarden en uitgangspunten bij het onderzoek naar verfijningsmogelijkheden geformuleerd. Een eerste uitgangspunt is dat een belasting op milieugrondslag in een bepaalde situatie niet in belangrijke mate contraproductief naar het milieu mag uitwerken. Daarnaast is er het uitgangspunt van de economische gevolgen. Het gaat hierbij om effecten op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en de werkgelegenheid. Deze worden in belangrijke mate bepaald door de mogelijkheid tot doorberekening. Indien doorberekening niet of onvoldoende mogelijk is, kan die concurrentiepositie zodanig verslechteren dat het voortbestaan van een bedrijfstak of een deel daarvan en de daarbij behorende werkgelegenheid worden bedreigd. Deze uitgangspunten hebben niet alleen geleid tot de aangebrachte tegemoetkomingen, doch spelen tevens een rol in het toegezegde evaluatie-onderzoek. In dit verband speelt ook de bevoegdheid van de Minister van Financiën, om, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij ministeriële regeling de afvalstoffenbelasting voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen te beperken of niet van toepassing te verklaren. Deze bevoegdheid dient als vangnet voor knelpunten die nog vóór de evaluatie om een oplossing vragen.

Wij zouden te dien aanzien, anders dan deze leden, niet willen spreken van inconsistentie. De tegemoetkomingen voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval zijn gebaseerd op de beide hiervoor beschreven uitgangspunten. Een op spoelwater drukkende grondwaterbelasting kan contraproductief naar het milieu uitwerken, indien zij een drempel opwerpt voor ondernemingen om over te gaan van eenmalige naar door de overheid voorgestane meermaals te gebruiken produktverpakkingen. Deze belasting zou dan de uitvoering van het convenant verpakkingen, dat zal leiden tot een toename van meermaals te gebruiken produktverpakkingen en dus tot gebruik van spoelwater, frustreren. Het eerste uitgangspunt is de reden geweest een nihil tarief voor te stellen voor een bepaalde vorm van retourbemaling, waarbij hetzelfde water in een gesloten systeem weer volledig wordt geïnfiltreerd in hetzelfde watervoerende pakket. Een grondwaterbelasting op deze milieuvriendelijkere vorm van retourbemaling met eenzelfde tarief als bij gewone (milieuvriendelijkere) retourbemaling kan contraproductief uitwerken naar het milieu.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wij de relatie zien tussen de voorgestelde belastingen en de convenanten die zijn gesloten met vele van de doelgroepen die betrokken zijn bij de voorgestelde belastingen. De leden van D66 sluiten zich bij deze vraag aan. Wij betrekken hierbij tevens de vraag van het lid van de RPF-fractie of de betrouwbaarheid van de overheid niet in het geding is wanneer betreffende producenten niet kunnen rekenen op consistent overheidsbeleid.

Door het voorliggende wetsvoorstel worden wijzigingen aangebracht die onder meer ten doel hebben de voorgestelde belastingen op milieugrondslag zoveel mogelijk consistent te doen zijn met het reeds eerder door de overheid uitgezette milieubeleid. Een onderdeel hiervan vormen de met verschillende doelgroepen afgesloten convenanten die in dit kader een rol spelen. In de meeste convenanten met industriële bedrijfstakken in het kader van het doelgroepenbeleid industrie is vastgelegd dat, indien zich belangrijke, onvoorziene ontwikkelingen voordoen die wezenlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van het convenant, de overheden en de desbetreffende bedrijfstak met elkaar in overleg treden om te bezien in hoeverre de inhoud van het convenant aanpassing behoeft. Wij verwachten niet dat de belastingen op milieugrondslag wezenlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de convenanten.

De onderhavige belastingen hebben in het algemeen geen negatieve gevolgen voor convenanten die betrekking hebben op produkten, zoals het convenant verpakkingen. Bij dit convenant is het doel om de hoeveelheid te storten afvalstoffen terug te brengen. De afvalstoffenbelasting werkt daarbij in dezelfde richting. Voorts spoort de tegemoetkoming voor spoelwater met het voorgestane milieubeleid. De bedrijven waarvoor deze tegemoetkoming is bedoeld worden derhalve niet met extra kosten van een grondwaterbelasting op dat water geconfronteerd naast die welke mogelijk voortvloeien uit de convenantverplichtingen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor een aantal activiteiten een al dan niet tijdelijk nihiltarief is ingevoerd. Deze leden vragen een toelichting op de betekenis en reikwijdte en tijdsduur van het nihiltarief. Daarbij vragen zij ook aandacht voor de tijdsduur van de toepassing van het nihiltarief in het geval geen tijdelijkheid is voorzien.

Naar wij aannemen doelen deze leden hierbij – aangezien het onderhavige wetsvoorstel zich beperkt tot tegemoetkomingen binnen de grondwater- en afvalstoffenbelasting – op het nihiltarief voor een bepaalde vorm van retourbemaling en op het nihiltarief voor het verbranden van afvalstoffen. Het verschil tussen een nihiltarief en een vrijstelling is dat de activiteit waarvoor een nihiltarief geldt als belastbaar feit blijft aangemerkt en derhalve deel blijft uitmaken van de belastinggrondslag. Indien daaraan – in een later stadium behoefte zou ontstaan – bij voorbeeld als gevolg van de resultaten van het evaluatie-onderzoek – is er de mogelijkheid alsnog een materieel tarief in te voeren, zonder dat opzet en strekking van de Wet belastingen op milieugrondslag moeten worden aangepast. In dit kader kan worden gewezen op het nihiltarief voor retourbemaling en voor het verbranden van afvalstoffen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de «verfijningskosten» alleen op de afvalstoffenbelasting drukken en niet over de beide belastingen (grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting) zijn verdeeld.

Dat alleen het tarief van de afvalstoffenbelasting wordt verhoogd, heeft te maken met het feit dat dekking binnen de grondwaterbelasting tot zulke minimale bijstellingen zou leiden, dat er – praktisch onwerkbaar – tarieven met veel cijfers achter de komma zouden ontstaan.

Ook na kennisneming van de brief van de Staatssecretaris van Financiën dd. 23 november 1994 (23 935, nr. 11) bestaat bij de leden van de CDA-fractie onzekerheid over de vraag of de recent aangebrachte vrijstellingen moeten worden aangemerkt als steunmaatregelen in de zin

van artikel 92 EG-Verdrag en onderworpen zijn aan voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie (artikel 93, lid 3, EG-Verdrag). 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, aldus deze leden.

De verwijzing naar de brief van de Commissie van 3 december 1992 heeft inderdaad geen betrekking op de later aangebrachte tegemoetkomingen. De verwijzing vond plaats in het kader van de ons voorgelegde vraag van de heer Reitsma, lid van de Tweede-Kamerfractie van het CDA, over de mogelijke strijdigheid van de grondwaterbelasting met het EG-Verdrag. In de vraag werd gerefereerd aan de vrijstellingen voor kleine onttrekkingen en het gedifferentieerde tarief. In de brief van 3 december 1992 ging de Commissie in op deze vrijstellingen en het gedifferentieerd tarief. Na onderzoek van de grondwaterbelasting heeft zij besloten geen bezwaar tegen de uitvoering van de voorgestelde belastingmaatregelen in te brengen.

De recent aangebrachte tegemoetkomingen voor het gebruik van (water bereid uit) grondwater als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen, ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval zijn – zoals reeds is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1994–1995, 23 935, nr. 5) – aangemeld bij de Europese Commissie. Ook over de, tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het onderhavige wetsvoorstel, aangebrachte wijzigingen, zoals de wijzigingen in het kader van baggerspecie en retourbemaling, zal de Europese Commissie zich nog moeten buigen.

Naar ons oordeel leiden de voorgestelde tegemoetkomingen binnen de belastingen op milieugrondslag niet tot strijdigheid met het EG-Verdrag, omdat degenen voor wie de tegemoetkomingen zijn bedoeld niet door de voorgestelde tegemoetkomingen worden bevoordeeld ten opzichte van gelijksoortige ondernemingen in andere lid-staten. De bedrijfssectoren waarop de tegemoetkomingen zien, zijn per saldo belasting verschuldigd. Door de tegemoetkomingen is per saldo slechts minder aan grondwater- en afvalstoffenbelasting verschuldigd. Daarnaast is naar ons oordeel geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 92, eerste lid, EG-Verdrag, welke zou worden bekostigd met Nederlandse begrotingsgelden. Integendeel, door de dekking van de tegemoetkomingen in het afvalstoffenbelastingtarief bekostigt het Nederlandse bedrijfsleven zelf mede de tegemoetkomingen.

Op basis van soortgelijke overwegingen is de Europese Commissie eerder akkoord gegaan en wij verwachten dat dit ook thans het geval zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen nadere informatie met betrekking tot de voorgeschreven aanmeldingsprocedure in EU-verband.

Na aanmelding van een nieuwe (steun)maatregel of van een voornemen tot wijziging van een bestaande steunmaatregel beoordeelt de Europese Commissie of de maatregel verenigbaar is met het EG-Verdrag. Na een eerste beoordeling, waarvoor de Commissie twee maanden de tijd heeft, kan de Commissie een verklaring van geen bezwaar afgeven of besluiten om de procedure van artikel 93, tweede lid, EG-Verdrag in te leiden. Op grond van laatstgenoemd artikel kan de Commissie, na belanghebbenden te hebben gemaand hun opmerkingen te maken, bepalen dat de betrokken lid-staat de aangemelde steunmaatregel moet opheffen of eventueel wijzigen.

Indien de Commissie voor het verstrijken van de periode van twee maanden de lid-staat om nadere informatie verzoekt, beschouwt de Commissie dit als een nieuw verzoek waardoor een nieuwe periode van twee maanden begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de aanvullende informatie is ontvangen.

Indien de Commissie besluit de procedure van artikel 93, tweede lid,

EG-Verdrag – hetgeen een voor beroep vatbare beslissing is – in te leiden heeft dat de volgende (rechts)gevolgen.

Wanneer de Commissie besluit de steun niet toe te staan heeft zowel de betrokken lid-staat als de beoogde ontvanger van de steun de mogelijkheid in beroep te gaan bij het Hof. Indien de Commissie besluit de steunmaatregel wel toe te staan kunnen andere belanghebbenden dan de ontvanger van de steun in beroep gaan.

Indien de steun reeds is verleend kan de Commissie de betrokken lid-staat gelasten ten onrechte betaalde steun bij de begunstigde onderneming terug te vorderen.

Het lid van de RPF-fractie vraagt of het wetsvoorstel op het punt van de grondwaterbelasting in strijd is met het Europese recht. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband hoe de regering de inhoud van de brief van de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) van 6 december 1994, die zij toestuurdde als reactie op de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 23 november 1994 (kamerstukken II 1994–1995, 23 935, nr. 11), beoordeelt.

Hierbij gaat het om vermeende strijdigheid van de grondwaterbelasting met het EG-Verdrag. De VEWIN geeft in haar reactie aan dat geen sprake is van strijdigheid met artikel 90 in samenhang met artikel 86 van het Verdrag. Los hiervan wordt nu als nieuw argument aangevoerd dat de door de belasting veroorzaakte prijsstijging onbillijk is en dat de overheid op zijn minst de waterleidingbedrijven in staat zou moeten stellen trapsgewijs de prijzen te verhogen. Zoals wij reeds eerder hebben aangegeven achten wij de door de grondwaterbelasting veroorzaakte prijsstijging aanvaardbaar. Na invoering van de belasting zullen de tarieven voor drinkwater bereid uit grondwater gemiddeld komen te liggen op f 1,90 m³. De tarieven voor drinkwater bereid uit oppervlaktewater zijn gemiddeld f 2,50.

Het tweede in dit kader aangevoerde punt betreft de vermeende strijdigheid met artikel 33 van de Zesde BTW Richtlijn. De VEWIN voert aan dat er toch ook overeenstemmende kenmerken zijn tussen de grondwaterbelasting en de omzetbelasting en stelt dat de grondwaterbelasting in feite een algemene verbruiksbelasting is. Met deze argumenten wordt naar onze mening voorbij gegaan aan essentiële verschillen tussen enerzijds de omzetbelasting als algemene verbruiksbelasting en anderzijds specifieke verbruiksbelastingen zoals bij voorbeeld de accijnzen. Bovendien zij opgemerkt dat in Europese regelgeving expliciet is aangegeven dat verbruiksbelastingen, zij het onder voorwaarden, door de lid-staten mogen worden ingevoerd. Wij wijzen bij voorbeeld op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, die in karakter en uitwerking niet van de onderhavige belastingen verschilt. Voorts merken wij nog op dat op grond van de argumenten van VEWIN de door de Europese Commissie voorgestelde CO₂/energieheffing ook het karakter van een omzetbelasting zou hebben en dus in strijd zou zijn met artikel 33 van de Zesde BTW-richtlijn.

De omstandigheid dat Belgische afnemers van drinkwater bereid uit Nederlands grondwater ook worden geconfronteerd met de gevolgen van de belasting geeft ons voorshands – mede gezien de milieudoelstelling van de belasting – geen aanleiding nadere maatregelen te overwegen.

De VEWIN stelt dat de door haar voorgestelde aftrekregeling voor milieu-investeringen door waterleidingbedrijven door de regering nauwelijks gemotiveerd terzijde worden geschoven. Wij betreuren deze stellingname aangezien wij in de nadere memorie van antwoord (kamerstukken I 1993–1994, 22 849, nr. 91f), in de verfijningsnotitie (kamerstukken II 1993–1994, 22 849, nr. 27) en laatstelijk in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1994–1995, 23 935) aan deze problematiek aandacht hebben besteed. Op grond van de daar gegeven argumenten zien wij binnen het kader van het onderhavige wetsvoorstel

geen ruimte voor de door de VEWIN voorgestelde aftrekregeling voor milieu-investeringen.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de acceptatiegraad van de nieuwe belastingen niet hoog is. Zij vragen in verband daarmee of wij verwachten dat de perceptiekosten hoger zullen uitvallen dan aanvankelijk aangenomen doordat bedrijven zich zullen verzetten tegen uitvoering van de wet, zodat de belastingdienst vele fiscale procedures zal moeten voeren. Een zelfde fenomeen doet zich, aldus deze leden, voor bij de brandstoffenbelasting. De genoemde leden vragen of wij dezelfde conflicten verwachten ten aanzien van de belasting op grondwater en afvalstoffen nu ook de invulling van de gebruikte begrippen opengelaten wordt, hetgeen ruimte biedt voor verwarring.

Op zichzelf is het niet verrassend dat bij het bekend worden van een nieuwe belasting geluiden worden gehoord die erop duiden dat de potentiële belastingplichtigen zich niet voetstoots in zo'n belasting kunnen vinden. De ervaringen in het verleden hebben echter geleerd dat dit nadien bij de praktische uitwerking van zo'n nieuwe belasting niet hoeft te worden vertaald in een lage acceptatiegraad.

De in de wettelijke bepalingen gehanteerde begrippen zijn naar ons oordeel voor een aanvaardbare uitvoering van de wet adequaat ingevuld. Wij kunnen niet uitsluiten dat er met betrekking tot de interpretatie van begrippen en gegeven omschrijvingen een verschil van mening kan ontstaan tussen belastingplichtigen en de belastingdienst. Evenals bij andere belastingen zal dit kunnen leiden tot procedures.

Met betrekking tot de brandstoffenbelasting lopen er inderdaad momenteel enkele (bezwaar- en beroeps)procedures. Deze betreffen interpretatiekwesties van de desbetreffende belasting. In zoverre verschillen zij niet van andere fiscale procedures. Zodra in deze zaken een beslissing is gevallen zal ook het aantal procedures teruglopen, omdat dan duidelijkheid over het standpunt is verkregen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de belastingdienst, en met name het Centraal Milieubelastingenteam, voldoende is geëquipeerd om de uitvoering van de voorgestelde Wet belastingen op milieu-grondslag ter hand te nemen.

Zoals reeds is aangegeven in de memorie van toelichting op de Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag (kamerstukken 22 849, nr. 3, blz. 16), is voorzien in een uitbreiding van de belastingdienst met 85,5 formatieplaatsen voor heffing, invordering en controle. Deze formatieplaatsen zullen zowel aan het Centraal Milieubelastingenteam als aan de eenheden (grote) ondernemingen worden toegedeeld. De feitelijke toedeling zal afhankelijk zijn van factoren als spreiding van in de wetgeving aangewezen belastingplichtigen en behoefte aan specifieke kennis; zij zal er voorts op gericht zijn alle bij de uitvoering van de onderhavige wetgeving betrokken eenheden in staat te stellen de desbetreffende werkzaamheden op een adequate wijze te kunnen laten verrichten. Hierbij wordt opgemerkt dat de formatieve uitbreiding relatief beperkt is kunnen blijven, omdat een groot deel van de werkzaamheden centraal wordt verricht. Hierdoor wordt onder andere voorkomen dat op veel verschillende plaatsen specifieke kennis moet worden opgebouwd.

Voor de extra werkzaamheden die voortvloeien uit het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen (23 935) zijn twee extra formatieplaatsen benodigd. Dit kan binnen de bestaande formatie worden opgevangen.

Het lid van de RPF-fractie vraagt of de garantie is te geven dat de milieubelasting ten aanzien van het milieu niet contraproductief uitwerkt. Bij de invoering van nieuwe belastingen kunnen zich onvoorziene knelpunten voordoen. Op grond van artikel 38a van het wetsvoorstel zal binnen twee en een half jaar na de inwerkingtreding van de bepalingen

inzake de grondwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting een evaluatie plaatsvinden. Indien uit het evaluatie-onderzoek mocht blijken dat zich ernstige knelpunten zullen voordoen, zullen wij uiteraard bezien in hoeverre wij deze kunnen wegnemen.

De leden van de fractie van de VVD vragen nader in te gaan op de relatie tussen de aanhangige belastingen en de koopkracht. Voorts vragen zij welke de consequenties zouden zijn voor de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting indien niet zou zijn overgegaan tot het invoeren van de onderhavige belastingen.

De leden van de fractie van GroenLinks komen door te vragen naar een reactie op de brief van de NV Waterleidingmaatschappij Gelderland (WMG) terug op de koopkrachteffecten van de grondwaterbelasting voor de sociale minima.

De gemiddelde lastenstijging voor gezinnen ten gevolge van de invoering van de grondwater- en afvalstoffenbelasting bedraagt ruim 40 gulden per jaar: ruim 15 gulden ten gevolge van de afvalstoffenbelasting en 25 gulden ten gevolge van de grondwaterbelasting. Deze gemiddelden zijn in de standaardkoopkrachtplaatjes verwerkt. De lastenstijging voor de minima die uitsluitend water bereid uit grondwater gebruiken bedraagt als gevolg van de grondwaterbelasting maximaal bijna 40 gulden per jaar. Daarbij zijn deze minima gemiddeld genomen voor hun drinkwatervoorziening nog steeds goedkoper uit dan zij die drinkwater uitsluitend bereid uit oppervlaktewater gebruiken.

De opbrengst van de grondwater- en afvalstoffenbelasting wordt geraamd op bijna 600 miljoen gulden per jaar. Een dergelijke opbrengst zou gegenereerd kunnen worden door een verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf met ca. 0,25%-punt. Verhoging van het tarief van de eerste schijf staat overigens haaks op het kabinetsbeleid om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen door een verkleining van de wig.

3. Grondwater

De leden van de fractie van het CDA constateren dat een vrijstelling voor spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen wordt geïntroduceerd. Zij vragen of kan worden aangegeven of de opsomming van zulke verpakkingen, gegeven bij de verfijningsregelgeving, voorbeeldsgewijs of uitputtend is. Zij vragen tevens of bij voorbeeld kratten onder de verfijningsregeling vallen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot het aanbrengen van enkele verfijningen in het wetsvoorstel Belastingen op milieu-grondslag is voorbeeldsgewijs aangegeven dat bij meermaals te gebruiken produktverpakkingen moet worden gedacht aan retourflessen en -potten van glas of kunststof voor bier- en frisdranken, zuivelproducten en andere voedingsmiddelen. Verpakkingen zoals kratten vallen hier niet onder.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij retourbemaling de orde van grootte van de kwantitatieve aspecten zodanig is dat in principe een belasting op haar plaats is. Zij stellen een nadere toelichting op prijs.

In de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel verfijningen (kamerstukken II, 1994/1995, 23 935, nr. 5) hebben wij aangegeven dat aan retourbemaling – zij het in meer of mindere mate – negatieve milieu-effecten verbonden zijn. Daarom zou een vrijstelling niet stroken met de opzet en strekking van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer hebben wij echter bij nota van wijziging een nihiltarief voor een bepaalde vorm van retourbemaling aangebracht. Daarbij is uitgegaan van dezelfde

voorwaarden als die welke worden gesteld aan de vrijstelling voor onttrekking van grondwater ten behoeve van warmte- en koude-opslag. Deze voorwaarden houden in dat het onttrokken grondwater via een gesloten systeem weer volledig wordt geïnfiltreerd in hetzelfde watervoerende pakket als waaraan het is onttrokken. De negatieve milieueffecten zijn dan geringer dan bij een retourbemaling waarbij niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Deze meer milieuvriendelijke vorm van retourbemaling zou misschien ontmoedigd kunnen worden door daar materieel belasting op te heffen. Dat willen wij niet. Wij willen deze echter wel in de belasting blijven betrekken omdat er nog enige negatieve milieueffecten aan deze vorm van retourbemaling zijn verbonden. Zoals wij ook al in de eerdergenoemde nota naar aanleiding van het verslag aangaven, zullen wij in de evaluatie ook de situatie rond retourbemaling betrekken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een reactie op de brief van het WMG. We merken op dat wij een aantal punten uit de brief hiervoor al bij de beantwoording van hiermee in verband staande vragen van leden van andere fracties hebben behandeld.

Door de WMG wordt gemeld, dat verder in antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks, dat grondwaterwinning, die plaatsvindt conform een op basis van de Grondwaterwet verleende vergunning, een niet milieubelastende activiteit is.

Het is onjuist te stellen dat, indien een vergunning is verleend voor een grondwateronttrekking, er geen sprake zou zijn van een milieubelastende activiteit. Een vergunning komt immers tot stand op basis van een afweging van belangen, waarbij uiteindelijk kan zijn gekozen voor een compromis, waarbij wel degelijk sprake kan zijn van milieueffecten.

Volgens de WMG zal de grondwaterbelasting in belangrijke mate contra-productief uitwerken naar het milieu. Enerzijds wijst zij erop dat de belasting zodanige gevolgen zal hebben voor de tarieven, dat er geen ruimte meer is voor extra milieu-investeringen. Anderzijds wijst zij op een mogelijke verschuiving naar grondwaterwinningen in eigen beheer, teneinde de belasting die via het drinkwatertarief zal worden doorberekend te ontlopen.

Wat de gevolgen voor milieu-investeringen betreft, hebben wij reeds eerder aangegeven niet overtuigd te zijn van de onderbouwing van dit aspect. Bedrijven kunnen hun milieukosten, alsmede de belasting, doorberekenen in de tarieven voor drinkwater. Er is door ons aangegeven dat de gevolgen voor de consument ons inziens acceptabel zijn. Indien bedrijven er desalniettemin toe zouden overgaan om, vanwege de gevolgen voor de consument, geen extra milieu-investeringen te doen, is dit een bestuurlijke keuze, die wij niet onderschrijven.

Betreffende een mogelijke verschuiving naar grondwaterwinning in eigen beheer hebben we eerder aan de Tweede Kamer toegezegd dat we de ontwikkelingen in deze nauwgezet zullen volgen.

Voorts stelt het WMG dat bij de discussie over de ecotax voor energie is besloten allereerst te proberen een en ander in Europees verband te introduceren om het Nederlandse bedrijfsleven niet in een nadelige concurrentiepositie te brengen. Hetzelfde zou moeten gelden voor de voorgenomen ecotax op grondwater. Eventuele milieuproblemen met betrekking tot grondwater spelen in het bijzonder op nationaal niveau, zoals dat in Nederland duidelijk het geval is. De aard en omvang hiervan verschillen per land, zodat wij geen reden zien op dit punt Europese ontwikkelingen af te wachten.

Verder stelt de WMG in de hiervoor genoemde brief dat de voorgenomen introductie van de grondwaterbelasting ook binnen Nederland sterk concurrentievervalsend werkt. Bedrijven die drinkwater bereid uit grondwater betrekken via het waterleidingbedrijf, betalen 100% heffing; bedrijven die daarentegen het grondwater winnen in eigen beheer,

betalen 50% heffing, terwijl bedrijven die drinkwater, bereid uit oppervlaktewater gebruiken, in het geheel geen heffing betalen. Wij betrekken hierbij ook de vraag van het lid van de RPF-fractie die vraagt wat het kabinet inbrengt tegen de bezwaren dat de voorgestelde wet concurrentievervalsing veroorzaakt.

Wij merken allereerste op dat de grondwaterbelasting geen belasting op drinkwater is maar op de onttrekking van grondwater voor, afgezien van bepaalde vrijstellingen, welk doel dan ook. De milieu-argumentatie hiervoor hebben wij reeds aangegeven. Dit betekent dat drinkwater bereid uit oppervlaktewater, gelet op die milieu-argumentatie, niet aan de belasting wordt onderworpen. Wij achten het in dat verband ook onjuist om drinkwater bereid uit grondwater en drinkwater uit oppervlaktewater met elkaar te vergelijken. Voorts wijzen wij erop dat drinkwater bereid uit oppervlaktewater thans reeds gemiddeld circa f 1 per m³ duurder is dan drinkwater uit grondwater. De grondwaterbelasting verkleint dit verschil, hetgeen in zoverre leidt tot een relatieve verbetering van de concurrentiepositie van bedrijven die drinkwater uit oppervlaktewater gebruiken. Wat betreft het mogelijke concurrentienadeel voor bedrijven die hun water van een waterleidingbedrijf betrekken merken wij het volgende op. Het lagere tarief voor eigen winners in de industrie is in het voorstel opgenomen, omdat deze door een stringent vergunningenbeleid in het kader van het Actieplan waterbesparing (kamerstukken II, 1991/92, 22 556) extra kosten zullen moeten maken voor waterbesparende maatregelen. Voor de bedrijven die water betrekken van een waterleidingbedrijf is dat niet het geval.

Het lid van de RPF-fractie vraagt naar de gevolgen indien gebruikers tegen de forse tariefsverhoging bij de rechter erkenning van hun bezwaren eisen.

De bepalingen van civiel recht waarnaar de VEWIN verwijst en waarop dit lid naar wij aannemen doelt, houden in dat in het verbintenissenrecht ook ongeschreven objectief recht – redelijkheid en billijkheid – bron van rechten en verplichtingen kan zijn. Deze redelijkheid en billijkheid kunnen tussen partijen ook inbreuk maken op hetgeen uit de wet voortvloeit. Bij toetsing ter zake door de civiele rechter zal deze, gezien de formuleringen in het Nieuw BW de nodige terughoudendheid moeten betrachten; er is sprake van een marginale toetsing. Indien het dwingende wetsbepalingen betreft, zal, aldus jurisprudentie ter zake, aan zware eisen moeten worden voldaan, alvorens kan worden geconcludeerd dat een beroep op een dwingende bepaling als in strijd met de redelijkheid en billijkheid terzijde moet worden gesteld. Gezien de terughoudende opstelling van de civiele rechter achten wij de kans dat deze onredelijkheid en onbillijkheid van de voorgestelde maatregelen, naar de VEWIN aangeeft, uitsluitend zal toetsen aan de omvang van de tariefsverhoging en deze als daarmee strijdig zal oordelen, te verwaarlozen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het ons bekend is dat bij veel waterleidingbedrijven bemetering van de hoeveelheden onttrokken grondwater ontbreekt. Waterhoeveelheden worden, aldus deze leden, benaderd door uren maal pompcapaciteit te berekenen.

Wij merken op dat waterleidingbedrijven en industriële bedrijven die grondwater onttrekken daarvoor veelal een vaste installatie gebruiken. Technisch gezien levert het plaatsen van watermeters in dergelijke installaties in het algemeen geen problemen op. Een aantal van deze bedrijven maakt ook gebruik van watermeters om de hoeveelheid onttrokken grondwater te meten. De meeste watermeters zijn onderhoudsarm en kunnen lange tijd zonder problemen juist (dat wil zeggen binnen de vereiste nauwkeurigheid van 5%) meten. Het is echter wel zo dat bij bemetering van verontreinigd water (metaaloxiden, afwijkende ph-waarden, e.d.), regelmatig onderhoud noodzakelijk is. Dat

laatste geldt niet voor magnetisch inductieve doorstroommeters, omdat in deze meters geen bewegende delen zitten. Tegenover het voordeel van minder onderhoudskosten voor deze meter staat echter het nadeel van de hogere aanschaffingskosten. Wat betreft de waterleidingbedrijven nog het volgende. Een aantal maakt momenteel geen gebruik van watermeters maar van (draai)urentellers omdat deze wijze van meten voor intern gebruik voldoende nauwkeurig wordt geacht door de waterleidingbedrijven. Zoals het zich nu laat aanzien is de eis dat de vaststelling van de hoeveelheid grondwater die wordt onttrokken in beginsel dient te geschieden met watermeters, zeker niet onredelijk, mede gezien de relatief lage eisen die aan de nauwkeurigheid ervan worden gesteld. De keus welke soort meter wordt gebruikt is overigens uiteraard aan belanghebbende. Volledigheidshalve merken wij hierbij nog op dat voor de situaties dat nochtans zou blijken dat plaatsing van meters om financiële dan wel technische redenen niet in redelijkheid kan worden gevegd, in het Uitvoeringsbesluit zal worden voorzien in de mogelijkheid om in overleg met de inspecteur te komen tot een andere wijze van aanvaardbare vaststelling van de hoeveelheid onttrokken grondwater.

Gelet op het vorenstaande zijn wij derhalve van mening dat het mogelijk is in bedoelde situaties te komen tot een voldoende nauwkeurige vaststelling van de hoeveelheid grondwater die wordt onttrokken en daarmee van de belasting die daarvoor verschuldigd is. Het zal naar onze mening niet op grote problemen stuiten voor waterleidingbedrijven om vervolgens vast te stellen wat de gemiddelde belastingdruk is op het door hen geleverde leidingwater.

De leden van de VVD-fractie vragen of een belasting op grondwater wel verantwoord is in relatie tot het volksgezondheidsbelang van de drinkwatervoorziening en de voedingsmiddelen- en zuivelindustrie. Tevens missen deze leden een verwijzing naar de grote inspanningen die de drinkwaterbedrijven zich moeten getroosten op grond van het vigerende milieubeleid en de bijbehorende kosten.

Wij zien geen aanleiding om te veronderstellen dat de grondwaterbelasting vanuit de invalshoek van de volksgezondheid niet verantwoord zou zijn. In principe zou de belasting kunnen leiden tot overschakeling op oppervlaktewater of tot waterbesparing. Los daarvan geldt dat oppervlaktewater, vanuit het oogpunt van volksgezondheid, een geaccepteerde bron is voor drinkwaterbereiding en ten behoeve van de voedingsmiddelen- en zuivelindustrie. Een eventueel risico dat de consument door de belasting onverantwoord zou gaan besparen op het gebruik van water achten wij niet aanwezig. Het is juist dat van de drinkwaterbedrijven grote inspanningen worden gevraagd op grond van het vigerende milieubeleid. Het is positief te zien dat de bedrijven hun verantwoordelijkheid in deze voortvarend oppakken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de heffing wel te beargmenteren is vanuit verdroging, omdat grondwaterwinning door drinkwaterbedrijven maar voor 10% de oorzaak is van verdroging. In dit licht wordt gevraagd waarom niet (eerst) de overige 90% wordt aangepakt, waarbij wordt gedoeld op peilverlaging en grondwateronttrekking door de landbouw.

Wij betrekken hierbij ook de vraag van de leden van de VVD-fractie betreffende de geringe natuurwinst als gevolg van de belasting en de mogelijkheid om alternatieve instrumenten in te zetten ter reductie van de grondwateronttrekking merken wij het volgende op.

Om te beginnen is het van belang vast te stellen dat de milieugrondslag van de grondwaterbelasting niet alleen wordt gevonden in de optredende verdroging, maar ook in de verslechterende kwaliteit van het grondwater. In die zin is er sprake van een schaarste aan kwalitatief goed grondwater. Met de belasting wordt beoogd deze schaarste met een prijs signaal te

onderstrepen. Als het gaat om bestrijding van de verdroging moet veeleer worden gedacht aan toepassing van andere instrumenten, waarbij, als het gaat om sturing in de onttrekking van grondwater, met name wordt bedoeld op het vergunningeninstrument in het kader van de Grondwaterwet. Dit instrument maakt het mogelijk om op regionaal en lokaal niveau te sturen in de onttrekking van grondwater, indien dit bijdraagt aan de oplossing van een specifieke verdrogings situatie. Sturing in de onttrekking van grondwater, peilopzet, dempen van sloten en dergelijke, zijn maatregelen waaraan daarbij moet worden gedacht. De te behalen natuurwinst zal op dat niveau moeten worden vastgesteld. Die maatregelen moeten worden aangestuurd via daarop toegesneden instrumenten. In concrete verdrogings situaties zal onder meer gekeken moeten worden naar het milieurendement van verschillende maatregelen, waardoor verwacht mag worden dat maatregelen die de meeste natuurwinst opleveren ook het eerst in aanmerking komen. De grondwaterbelasting kan op nationaal niveau als ondersteunend c.q. als verlengstuk worden gezien van de aanpak van de verdroging op regionale en lokale schaal, doch nadrukkelijk, mede in de context van het voorgaande, niet als het enige en ook niet als het primaire instrument. Er wordt overigens voor alle duidelijkheid, naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, op gewezen dat grondwateronttrekking door de landbouw ook onder de belasting valt, zij het dat onttrekkingen voor beregening en bevloeiing onder een bepaalde grens om uitvoerings-technische redenen buiten de belasting vallen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de grondwaterbelasting niet wordt besteed aan een nationaal waterbesparingsplan.

In de eerste plaats is van belang te onderkennen dat de grondwaterbelasting het karakter heeft van een gewone belasting, waarvan de opbrengst naar de algemene middelen gaat. Er is bewust niet gekozen voor een heffing met een bestemmingskarakter. Wij achten het een goede zaak dat milieukosten die samenhangen met bemetering, voorlichtingsacties door waterleidingbedrijven, besparingsmaatregelen door waterleidingbedrijven en dergelijke, rechtstreeks worden doorberekend in de drinkwatertarieven. Dat is ook de huidige praktijk. Daarnaast wordt gestimuleerd dat consumenten overgaan tot aanschaf van waterbesparende voorzieningen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het acceptabel wordt geacht dat vanwege de grondwaterbelasting in een aantal gevallen de prijs van het drinkwater bereid uit grondwater hoger zal worden dan de prijs van drinkwater bereid uit oppervlaktewater.

De tarieven voor drinkwater verschillen van plaats tot plaats. Dit wordt veroorzaakt door uiteenlopende factoren. Grosso modo zijn de tarieven voor drinkwater bereid uit grondwater lager dan voor drinkwater bereid uit oppervlaktewater. Door de belasting zullen de tarieven in de meeste gevallen dichter bij elkaar komen. In een aantal gevallen kan het voorkomen dat door de belasting de prijs van drinkwater bereid uit grondwater hoger zal worden dan de prijs van drinkwater bereid uit oppervlaktewater. Wij zien, gelet op de argumenten voor deze belasting, geen reden om dit niet acceptabel te vinden.

4. Afvalstoffenbelasting

De leden van de fractie van het CDA constateren dat het niet geheel *helder is of de heffing beperkt blijft tot vergunninghouders, dan wel of zij ruimer is*. Zij vragen of bevestigd kan worden dat ook degene die in de termen van de heffing valt, doch geen vergunning heeft aangevraagd, belastingplichtig is.

Het storten van afvalstoffen is op grond van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer aan een vergunning gebonden. In de

systematiek van het onderhavige wetsvoorstel wordt hierbij aangesloten door de belasting te heffen van de houder van een inrichting. Het zonder vergunning storten van afvalstoffen is een strafbaar feit.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de argumentatie geleverd kan worden waarom het verbranden van afval beter wordt geacht dan het storten van afval. Want dat lijkt het motief om het storten van afval duurder te maken. Is dit wel een goed signaal, vragen deze leden.

In artikel 10.1 van de Wet milieubeheer is aangegeven dat het storten van afvalstoffen de minst gewenste vorm van verwijdering is. Dit is namelijk een potentiële bron van verontreiniging van de bodem en vereist daarom eeuwigdurende nazorg. Verder betekent storten een permanent beslag op schaarse ruimte. Het laatste aspect is niet aan de orde bij het verbranden van afvalstoffen. Door de onderhavige belasting wordt een signaal gegeven dat andere verwijderingswijzen dan storten vanuit het milieubeleid de voorkeur hebben.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tijdens de mondelinge behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft gesteld dat het storten en verbranden van afval uiteindelijk even duur moeten worden. Deze leden vragen of het kabinet voornemens is om via verhoging van de belasting op milieugrondslag deze gelijkstelling te bereiken.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 2 is onder actiepunten N46 vermeld dat de storttarieven zullen worden opgetrokken tot het niveau van de verbrandingstarieven teneinde het storten van afvalstoffen te minimaliseren en het hergebruik te bevorderen. Door de afvalstoffenbelasting zal het storten van afval f 29,20 (excl. BTW) per ton duurder worden. Over de wijze van een verdere verhoging van de storttarieven richting het niveau van de verbrandingstarieven heeft het Interprovinciaal Overleg zich per brief gewend tot de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Thans vindt hierover overleg plaats. Over de resultaten hiervan zal de tweede ondergetekende in het voorjaar 1995 de Tweede Kamer informeren. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan andere maatregelen die leiden tot verhoging van de storttarieven, zoals het Stortbesluit en de Leemtewet bodembescherming.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de uitwerking van de criteria voor reinigbaarheid van verontreinigde grond en baggerspecie en over de instelling die door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal worden aangewezen voor het afgeven van de verklaringen.

De criteria voor de beoordeling van de reinigbaarheid van grond betreffen zowel milieuhygiënische criteria als financiële criteria. Voor grond zijn deze momenteel opgenomen in de Leidraad bodembescherming. Met ingang van 1 januari 1995 worden de criteria vastgelegd in de Regeling beoordeling reinigbaarheid grond bodemsanering op basis van de Wet bodembescherming. Het gaat om de volgende criteria.

Licht verontreinigde grond (grond beneden de interventiewaarden) is reinigbaar, indien:

- de grond kan worden gereinigd tot schone grond of tot nuttig toepasbare grond;
- de reinigingskosten minder bedragen dan f 100 per ton excl. BTW;
- de hoeveelheid te storten reststoffen minder dan 20% bedraagt.

Zwaar verontreinigde grond (grond boven de interventiewaarden) is reinigbaar, indien

– de grond kan worden gereinigd tot schone grond of tot nuttig toepasbare grond;

- de reinigingskosten minder bedragen dan f 250 per ton excl. BTW;
- de hoeveelheid te storten reststoffen minder dan 20% bedraagt.

De criteria zijn het resultaat van een afweging van de technische mogelijkheden enerzijds en de kosten van reiniging anderzijds. Voor baggerspecie zullen per 1 juli 1997 criteria voor de uitvoering van de Wet belastingen op milieugrondslag zijn vastgelegd. Deze zullen op basis van een afweging van de technische mogelijkheden van dat moment en de kosten van reiniging van baggerspecie tot stand komen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal in een ministeriële regeling het Service Centrum Grondreiniging aanwijzen als instelling voor het afgeven van de verklaringen voor niet-reinigbare grond en de verklaringen voor baggerspecie.

5. Brandstoffenbelasting

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de restcategorie van de brandstoffenbelasting voor vloeibare brandstoffen een tarief per gewichtseenheid wordt toegepast. De leden vragen of het ons bekend is dat deze grondslag bij stoffen met bij voorbeeld 50% of meer waterbestanddelen een, gerelateerd aan de energetische waarde, zeer hoge heffing oplevert. Zij vragen of het ons bekend is dat dit in de uitvoeringspraktijk een belangrijk probleem is.

Het tarief dat van toepassing is op vloeibare brandstoffen bedoeld in artikel 21, eerste lid, letter h, van de wet, is inderdaad gerelateerd aan het gewicht van de desbetreffende brandstof. Deze bepaling is overgenomen uit de Wet milieubeheer. Zoals wij hebben toegelicht in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1992/93, 22 849, nr. 3) is het uitgangspunt van de omzetting van de brandstofheffing uit de Wet milieubeheer in de brandstoffen belasting een inhoudelijk ongewijzigd regime. We merken hierbij nog het volgende op. Voor het tarief van de vloeibare brandstoffen is aansluiting gezocht bij het tarief van zware stookolie. Bewust is afgezien van tariefdifferentiatie binnen deze restcategorie. Het was bekend dat de vloeibare brandstoffen van deze categorie verschillend van samenstelling zijn en dus ook kunnen verschillen wat betreft de CO₂-emissie en energie-inhoud. Voor het onderhavige wetsvoorstel heeft deze bepaling met betrekking tot de maatstaf van heffing overigens vooralsnog materieel zijn belang verloren in verband met het in artikel 27, zesde lid, van het wetsvoorstel belastingen op milieugrondslag opgenomen nihil tarief voor restbrandstoffen.

De leden van de VVD-fractie vragen of wij ons bewust zijn van de consequenties verbonden aan het intrekken van de kortingsregeling op grond van investeringen in rookgasontzwavelingsinstallaties.

Naar wij aannemen doelen de leden van de VVD-fractie bij de genoemde consequenties op de bezwaren van de NV Samenwerkende elektriciteits-productiebedrijven (Sep) tegen het vervallen van de restitutie voor rookgasontzwaveling, zoals opgenomen in de brief van 16 november 1993 van de Sep aan de vaste Commissie voor Financiën en voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Eerste Kamer. De essentie van de stellingname van de Sep is dat, gezien het feit dat de restitutieregeling na korte tijd al weer wordt ingetrokken, er kennelijk met de overheid geen afspraken voor een langere termijn zouden zijn te maken. *Wij zijn ons er terdege van bewust dat het vervroegd intrekken van de restitutieregeling aanleiding kan geven tot deze opvatting.* In de discussie met de Tweede Kamer over het amendement inzake de intrekking van de restitutieregeling is door de regering dan ook opgemerkt dat, hoewel de restitutieregeling slecht past bij de gekozen systematiek van de brandstoffenbelasting, ook rekening zou moeten worden gehouden met

bestaande afspraken en verwachtingen. De afweging van de Tweede Kamer leidde echter tot het aanvaarden van de intrekking van de restitutieregeling, als onderdeel van de dekking van de opbrengstderiving als gevolg van het invoeren van het nihiltarief voor restbrandstoffen.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op het probleem dat bij het verbranden van een vloeibare restbrandstof de heffing van de brandstoffenbelasting in relatie tot het energetisch nut zodanig zwaar zou kunnen wegen, dat de industrie zou kunnen overwegen de restbrandstof eenvoudig af te fakkelen. Uit milieuoogpunt zou de heffing dan contra-productief zijn, aldus deze leden.

In de eerste plaats merken wij op dat voor de restbrandstoffen reeds een tegemoetkoming geldt: het tarief is voor het energiegedeelte op nul gesteld. Voorts is in artikel 27, zesde lid, van het wetsvoorstel voorzien in een tijdelijk – tot 1 januari 1999 – nihiltarief voor restbrandstoffen, voor zover zij als brandstof worden gebruikt in de inrichting waarin zij zijn ontstaan. Ten slotte merken wij op dat de keuze affakkelen of nuttig gebruiken door meer factoren wordt beïnvloed dan alleen de brandstoffenbelasting op de restbrandstoffen. Een factor is bij voorbeeld dat het niet gebruiken van restbrandstoffen als brandstof noodzaakt tot het inzetten van andere brandstoffen – in de meeste gevallen aardgas – waarop eveneens de brandstoffenbelasting drukt, zodat er ook een economische drijfveer is om de restbrandstoffen te benutten.

6. Uraniumbelasting

Naar aanleiding van onze mededeling in de nadere memorie van antwoord (kamerstukken I 1993–1994, 22 849 en 22 851, nr. 91f, blz. 13) dat de Minister van Economische Zaken met de sector in overleg zou treden over de doorberekening van de uraniumbelasting, vragen de leden van het CDA of deze problematiek is opgelost en hoe. De leden van de fractie van de VVD constateren dat, ondanks toezeggingen ter zake, geen overleg met de betrokken bedrijven heeft plaatsgevonden. Zij vragen ons uiteen te zetten waarom zulks niet heeft plaatsgevonden en of wij bereid zijn dit alsnog te doen.

In antwoord op deze vragen kunnen wij mededelen dat hier sprake moet zijn van een misverstand. Van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken is overleg gevoerd met de sector. Naar aanleiding van het verzoek van de Minister van Economische Zaken aan de sector om de mogelijkheid van doorberekening van de uraniumbelasting in het landelijk basistarief te bezien, heeft de SEP bij brief van 23 september 1994 geantwoord dat aan dit verzoek niet kan worden voldaan. Nu dit overleg niet tot een oplossing heeft geleid overwegen wij, in afwachting van nader onderzoek naar een andere oplossing, enig uitstel van de inwerkingtreding van de uraniumbelasting. Daarmee zouden dan de ongunstige gevolgen voor de desbetreffende twee ondernemingen voorsnog kunnen worden voorkomen.

Wat de uraniumbelasting zelf betreft stellen de leden van de fractie van de VVD de vraag 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. Met de uraniumbelasting wordt beoogd het verbruik van uranium voor de opwekking van elektriciteit op gelijke voet te belasten als het verbruik van fossiele brandstoffen voor hetzelfde doel. Met de omstandigheid dat uranium technisch gesproken geen brandstof is, is rekening gehouden door de uraniumbelasting in een afzonderlijk hoofdstuk van de wet onder te brengen. Op het aspect van de bijzondere leveringscontracten zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

7. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de SGP merken op dat door de verfijningen het bedrijfsleven wordt ontlast, maar dat de budgettaire gevolgen worden afgewenteld op de burgers. Ter compensatie van de derving ten gevolge van de verfijningen is voorgesteld het tarief voor het storten van afval iets te verhogen. Met deze tariefsverhoging heeft de regering per saldo globaal een budgettair neutrale herschikking nagestreefd. Burgers, maar ook bedrijven, die geen voordeel ondervinding van de verfijning, gaan hierdoor relatief iets meer betalen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
a.i.
A. Jorritsma-Lebbink

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