

Energieheffing en inkomensgevolgen

C.A. de Kam*

Als instrument van milieubeleid nemen heffingen snel in betekenis toe. Gegeven het uitgangspunt van het geldende regeerakkoord dat het macro-economische heffingenpeil niet mag stijgen, ligt een compenserende verlaging van de btw of de inkomstenbelasting het meest voor de hand. Gelet op de grote diversiteit in het energieverbruik van gezinshuishoudens is het onmogelijk alle huishoudens via zulke generieke maatregelen precies te compenseren. De personele inkomensverdeling kan grosso modo het gemakkelijkst intact blijven door fijnregeling van de inkomstenbelasting.

Zonder overheidsingrijpen gaat het met het milieu de verkeerde kant op. De overheid beschikt over een aantal instrumenten om milieubeleid te voeren, zoals een regulerende heffing, een bestemmingsheffing of een (algemene) belasting. Al deze instrumenten brengen voor producenten en consumenten hogere kosten met zich mee¹. Met name bij aan vervuilers en verbruikers opgelegde heffingen loopt dit in het oog. Uit tabel 1 blijkt dat de opbrengst van milieuheffingen zal toenemen van f 2,9 mrd. in 1989 tot f 5,1 mrd. in 1992, een stijging met 80%.

Gezien het achterstallige onderhoud van rioolstelsels en de toenemende kosten van de verwerking van huishoudelijk en industrieel afval zal de opbrengst van de in tabel 1 vermelde gemeentelijke bestemmingsheffingen de komende jaren waarschijnlijk sterk blijven stijgen. De opbrengst van de WABM (brandstof)-heffingen zal, indien de regeringsvoornemens ter zake onverkort worden uitgevoerd, verder oplopen tot f 2,2 mrd. in 1994. Daarnaast heeft de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen (SRE) onlangs drie beleidsvarianten onderzocht waarbij door heffingen de energieprijzen sterk omhoog gaan². Naarmate milieuheffingen kwantitatief aan betekenis winnen, groeit de belangstelling voor de inkomensgevolgen van dit beleidsinstrument. Dit artikel spitst zich toe op de voorgestelde heffingen op het huishoudelijke energieverbruik. Het gaat na welke mogelijkheden er zijn om huishoudens door lastenverlichting te compenseren bij (verdere) verhoging van heffingen op het huishoudelijke energieverbruik³.

Betekenis van gedragsreacties

Bij regulerende heffingen staat gedragsbeïnvloeding voorop. Het overige gelijk zijnde, zal een prijsverhoging (door heffingen) doorgaans leiden tot minder vraag (afzet). De prijselasticiteit van het huishoudelijke energieverbruik is recent geschat met gegevens uit de CBS Budgetonderzoeken 1981-1987. Voor

	1989	1992	Index ^a
Heffingen op brandstoffen ^b	354	1.543	436
Heffingen Wet verontreiniging oppervlaktewater	1.295	1.536	119
Gemeentelijke reinigingsrechten	747	1.289	173
Gemeentelijke rioolrechten	443	689	156
Heffing overschot dierlijke mest	37	71 ^c	192
Totaal	2.876	5.128	180

a. 1989 = 100.

b. WABM-heffingen, die worden vervangen door een verbruiksbelasting van brandstoffen (VROM 1991).

c. Cijfer voor 1991.

Bron: CBS, *Statistisch Bulletin*, nr. 2, 16 januari 1992, blz. 2; CBS, *Statistisch Zakboek 1992*, SDU, Den Haag, 1992, blz. 509; Ministerie van VROM, *Wet verbruiksbelastingen van brandstoffen, gebaseerd op een milieugrondslag*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 504, nr. 3, blz. 11 en nr. 5, blz. 9

aardgasverbruik vinden Booij e.a.⁴ een prijselasticiteit tussen -0,1 en -0,4, afhankelijk van de gekozen vertraging. De prijselasticiteit van het huishoudelij-

Tabel 1.
Milieuheffingen
1989-1992
(mln. gld.)

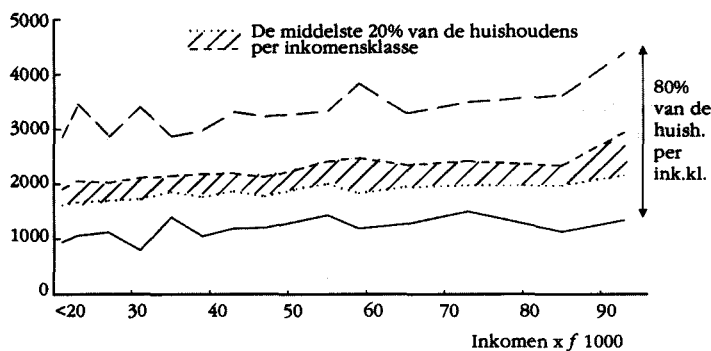
* De auteur is hoogleraar bij de vakgroep algemene economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op een paper voor de workshop over Regulerende energieheffingen en ecologische belastinghervorming, Utrecht 27 februari 1992.

1. Zie A.L. Bovenberg, M.E.T. van den Broek, R.J. Mulder, *Instrumentkeuze in het milieubeleid*, discussienota 9102, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1991, voor een overzicht van instrumenten van milieubeleid.

2. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen *Eindrapportage*, Den Haag, 1992.

3. De exercitie is vergelijkbaar met die in hoofdstuk 9 van de *Eindrapportage van de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen* (SRE, op.cit., 1992, blz. 107-112).

4. J.T. Booij, M.P. Klaassen, H.D. Webbink, *Prijselasticiteit van het huishoudelijk energieverbruik*, Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1992, blz. 26.



Figuur 1.
Spreiding in gasverbruik binnen inkomensklassen

ke elektriciteitsverbruik wordt geschat op $-0,15^5$. Hogere energieheffingen zetten huishoudens dus aan tot bezuinigingsinspanningen. Bij de hierna volgende becijferingen zie ik echter af van dergelijke gedragsreacties. In werkelijkheid zullen, eventueel te compenseren, lastenverzwaringen dus geringer zijn dan hierna wordt voorgeschoteld. Dat zelfde geldt per definitie voor de te verwachten opbrengst van energieheffingen.

Een forse verhoging van de energieprijzen heeft tevens belangrijke gevolgen voor het functioneren van de nationale economie⁶. De hier bedoelde macro-economische effecten blijven eveneens buiten beschouwing.

Wenselijkheid van compensatie

Nieuwe of hogere heffingen zullen, omdat zij onderdeel vormen van de prijzen van energiedragers, leiden tot een stijging van de prijsindex van de gezinsconsumptie. Bij het arbeidsvoorwaardenoverleg zal in de regel compensatie voor de stijging van de kosten van levensonderhoud worden bedongen. Bij toepassing van de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid 1991 zal de resulterende verhoging van de regelingslonen aan alle uitkeringsontvangers worden doorgegeven. Extra compensatie voor huishoudens, via lastenverlaging door de overheid, lijkt daarom niet noodzakelijk.

Twee argumenten pleiten daarentegen voor compensatie:

- huishoudens geven een nogal uiteenlopend deel van het vrij besteedbare inkomen uit aan energie. De prijsindex, die is gebaseerd op uitkomsten van het CBS-budgetonderzoek, gaat uit van een gemiddeld verbruik. Sommige huishoudentypen behoeven daarom wellicht extra compensatie;
- om een oplopend collectieve-'lasten'peil, afwenteling van energieheffingen, en een onwenselijke stijging van de arbeidskosten te vermijden, kan de overheid overwegen de opbrengst van energieheffingen aan huishoudens terug te geven door andere heffingen te verlagen ('terugsluizen').

Het eerste argument is niet sterk. Gegeven de grote variatie in bestedingspatronen is het onvermijdelijk dat een sterke prijsstijging van bepaalde goederen het ene huishouden zwaarder treft dan het andere. Dat geldt even goed voor energie als voor een invoerprijsstijging van sinaasappels en een belastingverhoging op frisdrank. De overheid is bovendien niet in staat om zo te millimeteren dat een ieder precies het zijne aan compensatie krijgt. Probeert zij

dat toch, dan leidt dit tot zeer ingewikkelde, vaak fraudegevoelige regelgeving, waarmee het einddoel desondanks niet wordt bereikt. Die kant moet het niet op. Bovendien is het uitdrukkelijk de bedoeling huishoudens die veel energie verbruiken tot gedragsaanpassing te bewegen. De overheid is niet in staat om een compenserende lastenverlichting zo te differentiëren dat zuinige gebruikers worden gespaard, en verspillende huishoudens niet. Het tweede argument betoogt dat de arbeidskosten door energieheffingen niet mogen oplopen. De opbrengst van heffingen op de energierekening van huishoudens moet daarom bij voorkeur worden gebruikt om de wig – de kloof tussen de loonkosten voor de werkgever en het netto loon van de werknemer – te verkleinen. In het vervolg neem ik aan dat de opbrengst van energieheffingen inderdaad naar huishoudens wordt teruggesluisd. Tevens veronderstel ik dat het niet de bedoeling is om met het pakket van energieheffingen plus compenserende lastenverlichting de personele inkomensverdeling wezenlijk te veranderen. Om te beoordelen in hoeverre de bedoelde operatie verdelingsneutraal kan verlopen, is het allereerst nodig te weten welke bedragen huishoudens momenteel uitgeven voor brandstoffen en elektriciteit.

Energie-uitgaven van huishoudens

Gemiddeld geeft een Nederlands huishouden per jaar een kleine f 2.500 uit aan motor- en huisbrandstoffen en elektriciteit⁷. Uiteraard hangt het energieverbruik van een huishouden af van een groot aantal variabelen, zoals autobezit, het type woning, de mate waarin de woning is geïsoleerd, gezinsgrootte, enzovoort. Tabel 2 geeft een verbijzondering naar enkele kenmerken van huishoudens.

Het eerste blok deelt huishoudens in naar sociaal-economische categorie. De energie-uitgaven van zelfstandigen (f 3.260) bedragen bijna het dubbele van die van uitkeringsontvangers (f 1.760). Werknemers (f 2.530) en ambtenaren (f 2.680) geven iets meer dan gemiddeld uit voor energie (f 2.450), gepensioneerden iets minder (f 2.340).

Het tweede blok deelt huishoudens in naar type. De energierekening van gezinnen met kinderen (f 2.840) is ruim anderhalf maal zo hoog als de rekening van alleenstaanden (f 1.670).

Het derde blok deelt huishoudens in naar netto inkomen. Het kwart van de huishoudens met de hoogste netto inkomens besteedt gemiddeld tweemaal zoveel aan energie (f 3.250) als het kwart van de huishoudens met de laagste netto inkomens (f 1.570). De uiteenlopende consumptie van motorbrandstoffen vormt de belangrijkste oorzaak van dit verschil.

Tabel 2 bevat gemiddelde bedragen. Belangrijk is de spreiding rondom deze gemiddelden. Hoe groter de spreiding van de energie-uitgaven bij elke hier onderscheiden subcategorie, des te moeilijker zal

5. Idem, blz. 40.

6. Centraal Planbureau, *Economische gevolgen op lange termijn van heffingen op energie*, werkdocument nr. 43, Den Haag, 1992.

7. Dit is voor gas en elektra exclusief vast recht, en bij motorbrandstoffen exclusief vakantie in het buitenland. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Budgetonderzoek*, 1987.

het zijn om alle huishoudens via een algemene lastenverlichting min of meer volledig compensatie te bieden voor het financiële nadeel door energieheffingen.

In 1980 en 1990 deed het Centrum voor Marketing Analyses (CMA) onderzoek naar het verbruik van aardgas, de belangrijkste post in het energiebudget. Tussen bruto inkomen en gasverbruik blijkt weinig systematisch verband te bestaan. Alleen de allerhoogste inkomenscategorie verbruikt duidelijk meer gas. Het type woning is nog de beste verklarende variabele; deze factor verklaart ongeveer 20% van de variatie in het gasverbruik van Nederlandse huishoudens. Booi e.a. rapporteren daarentegen een systematisch, zij het gering, verband tussen inkomen en gasverbruik⁸.

De spreiding van het energieverbruik binnen inkomensgroepen blijkt aanzienlijk groter te zijn dan de spreiding tussen inkomensgroepen⁹. Figuur 1 laat dit zien. Tien procent van de huishoudens in elke inkomensklasse verbruikt minder dan de aangegeven ondergrens. Tien procent van de huishoudens verbruikt meer dan de bovengrens. In het gearceerde bereik bevindt zich de middelste 20% van de huishoudens uit iedere inkomensklasse.

De spreiding van het energieverbruik hangt deels samen met achtergrondkenmerken van huishoudens. De aanzienlijke spreiding binnen iedere inkomensklasse suggereert tevens dat in veel huishoudens tot op zekere hoogte besparingen mogelijk zijn. Daarnaast kan de verhuurder of de overheid veel doen om het energieverbruik te verminderen. Zo is het gemiddelde gasverbruik tussen 1980 en 1990 gedaald van 3.125 kuub tot 2.225 kuub, dat is een reductie van bijna 30%. Dit komt vooral door de verbeterde isolatie van woningen. De kosten gaan in zulke gevallen voor de baat uit. Investerings in energiezuiniger woningen en apparaten zijn uiteraard eerder rendabel, naarmate de energieprijzen hoger is.

Compenserende lastenverlichting

Om de gedachten te bepalen ga ik uit van een (geleidelijke) verdubbeling van de prijs van het huishoudelijke energieverbruik (door specifieke heffingen). Gemiddeld stijgt de energierekening van huishoudens met bijna f 2.500 (tabel 2). Uitgaande van 5,6 miljoen huishoudens, bedraagt de opbrengst van deze energieheffingen ruwweg f 13,8 mrd. Drie typen compensatie zijn vervolgens denkbaar¹⁰:

1. zoveel mogelijk individueel, 2. per groep of sector, en 3. generiek.

Compensatie mag de prikkel tot gedragsverandering niet wegnemen. Daarom verdient generieke compensatie sterk de voorkeur, mede met het oog op de eenvoud van wetgeving en de uitvoering daarvan. Het is onjuist om degenen die de heffing gaan betalen individueel, sector- of groepsgewijs te compenseren door getroffen partijen min of meer automatisch recht te geven op de opbrengst¹¹. In dat geval krijgen vervuilers en verspillers immers geen prikkel om hun gedrag te veranderen. Dit is tevens een belangrijk argument tegen de invoering van inkomensafhankelijke energietarieven. Bovendien zou een dergelijke tariefstructuur de bestaande problemen door de 'armoedeval' nog groter maken. Generieke compensatie is alleen mogelijk door tariefverlaging van belastingen die door (nagenoeg)

	Totaal	Gas	Elektra	Overig	Motor	Ink. ^a
<i>Sociaal-economische categorie</i>						
Werknemers	2.530	880	560	190	900	37.500
Ambtenaren	2.680	930	510	190	1.050	44.200
Zelfstandigen	3.260	1.460	770	120	910	58.000
Gepensioneerden	2.340	960	460	210	710	33.850
Ov. met uitkering	1.760	710	380	300	370	24.200
<i>Huishoudenstype</i>						
Alleenstaande	1.670	640	310	360	360	23.300
Echtpaar z.k.	2.640	960	510	220	950	39.100
Echtpaar m.k.	2.840	1.050	610	100	1.080	45.100
Eenoudergezin	2.140	980	530	160	470	34.000
<i>Netto-inkomensklasse</i>						
Laagste 25%-groep	1.570	670	350	300	250	18.300
Tweede 25%-groep	2.160	760	440	320	640	28.800
Derde 25%-groep	2.600	950	540	150	960	39.400
Hoogste 25%-groep	3.250	1.170	610	100	1.370	59.500
Alle huishoudens	2.450	930	500	210	810	38.000

a. Gemiddeld netto huishoudensinkomen, volgens mondelinge mededeling CBS. Een revisie van de inkomenscijfers is op komst.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Een verkenning van de gevolgen voor de koopkracht van een eventuele heffing op energiedragers*, BPA-nr. H 6205-91-S9, Heerlen, september 1991.

alle huishoudens worden betaald. De belastingen met het breedste bereik zijn: de omzetbelasting en de inkomstenbelasting (met inbegrip van de premies volksverzekeringen). Beide opties worden hierna bezien. Verdere verfijning van compenserende tegemoetkomingen is desgewenst mogelijk voor gezinnen met kinderen (extra verhoging van de kinderbijslag) en automobilisten (verlaging van de motorrijtuigenbelasting). Maatregelen die zich op kleinere subgroepen richten, dragen bij aan de woekering van het ondoordringbare regelwoud waarin een groot deel van de Nederlandse burgers inmiddels de weg is kwijtgeraakt.

Een verlaging van de omzetbelasting drukt de prijsindex (dus de inflatie) en brengt onze btw-tarieven dicht bij die in Duitsland. Dit is belangrijk, gezien de groei naar een gemeenschappelijke markt, zonder grensformaliteiten. De door huishoudens betaalde btw daalt – globaal gesproken – in procenten van het netto huishoudensinkomen, naarmate dit laatste stijgt¹². Omdat de energie-uitgaven een dalend aandeel van het gezinsbudget vormen naarma-

Tabel 2.
Energie-uitgaven van huishoudens, 1987 (gld.)

8. J.T. Booi, M.P. Klaassen, H.D. Webbink, op.cit., 1992, blz. 31.

9. L. Bakker, A. Bleijenberg, *Brandstofheffing en inkomensverdeling*, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, Delft, 1991; Centrum voor Marketing Analyses, *De relatie tussen gasverbruik en inkomen bij particuliere huishoudens*, Amsterdam, 1991.

10. J.L. de Vries, H.R.J. Vollebergh, Financiële gevolgen van regulerende milieuheffingen, *ESB*, 29 januari 1992, blz. 104-108.

11. Sociaal-Economische Raad, *Advies NMP-Plus*, Den Haag, rapport 90/17, 1990, blz. 15.

12. R. Goudriaan, F.G. van Herwaarden, C.A. de Kam, *De drukverdeling van omzetbelasting en accijnzen, 1974-'75*, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 128-133.

Variant ^a Huish. type ^b	A		B		C	
	1	2	1	2	1	2
Heffingsinkomen:						
20.000	2.280	1.140	2.470	1.235	575	890
30.000	2.280	1.140	2.470	1.235	1.175	1.490
40.000	2.280	1.140	2.470	1.235	1.775	2.090
50.000	2.280	1.500	2.470	1.235	2.375	2.580
75.000	3.000	1.500	2.470	1.235	2.580	2.580
100.000	3.240	1.800	2.470	1.235	2.580	2.580
150.000 +	3.600	1.800	2.470	1.235	2.580	2.580

a. A = Verhoging van de heffingvrije som met f 3.000.

B = Som omhoog met f 3.250, inkorting eerste schijf met f 3.250.

C = Verlaging van het percentage eerste schijf met zes punten.

b. 1 = Eenverdiener.

2 = Alleenstaande, respectievelijk tweeverdiener (samen het dubbele).

Tabel 3. Lastenverlichting door verlaging IB-tarief 1992 (gld.)

te het inkomen hoger is (zie tabel 4), lijken de inkomensgevolgen van deze variant tamelijk evenwichtig. Btw-verlaging blijft echter een zeer globaal compensatie-instrument. Zoals zal blijken, biedt een tegemoetkoming via verlaging van de inkomstenbelasting meer mogelijkheden om desgewenst over te gaan tot fijnregeling. De beschikbare middelen maken het mogelijk het lage btw-percentage terug te brengen van 6 tot 4, en het normale btw-percentage van 18,5 tot 12¹³. Ik teken hierbij aan dat binnen de EG voor het normale btw-tarief een bodempercentage van 15 is afgesproken.

Een verlaging van de inkomstenbelasting biedt grotere mogelijkheden voor fijnregeling. Het is denkbaar de belastingvrije som te verhogen, al dan niet in combinatie met wijzigingen van de lengte en het percentage van de eerste tariefschijf. Tabel 3 toont drie varianten, uitgaande van een voor lastenverlichting beschikbaar bedrag van f 13,8 mrd.¹⁴.

Variant A kent een verhoging van de heffingvrije som met f 3.000. De waarde van deze compensatie neemt toe, naarmate huishoudens met een hoger marginaal percentage van doen hebben (38,5 respectievelijk vijftig en zestig). Doordat kostwinners mede profiteren van de somverhoging van hun niet-verdienende partner, is hun tegemoetkoming doorgaans het dubbele van die voor alleenstaanden (vergelijk kolommen A1 en A2). Het effect voor tweeverdieners wordt gevonden door de bedragen in kolom A2 met twee te vermenigvuldigen.

Variant B mikt op een voor alle huishoudens nominaal gelijke compensatie. Dit doel wordt bereikt door de eerste tariefschijf in te korten met het bedrag waarmee de som wordt verhoogd (f 3.250). Ook nu profiteren kostwinners (en tweeverdieners) ongeveer dubbel zoveel (kolom B1) als alleenstaanden (kolom B2).

Variant C komt aan dit bezwaar tegemoet door het tarief van de eerste schijf met zes punten te verlagen. Alleenstaanden zijn nu zelfs tot een heffingsinkomen van f 50.000 (wat) beter af dan kostwinners (vergelijk de kolommen C1 en C2). Een bezwaar van deze variant is dat relatief veel huishoudens uit de lagere inkomensgroepen worden onderbedeeld. Alleen variant C verkleint de marginale wig (met zes punten). Een nadeel dat zich bij compensatie via de inkomstenbelasting eerder voordoet dan bij een tegemoetkoming door btw-verlaging is dat wie geen

belasting betaalt, geen compensatie krijgt (bij voorbeeld een zelfstandige met een verliesjaar).

Ander onderzoek

Het CBS simuleerde op verzoek van de commissie-Wolfson de gevolgen van een verdubbeling van de energieprijzen (door heffingen), met twee varianten om de prijsverhoging te compenseren¹⁵. Zelfstandigen, echtparen met kinderen en huishoudens met de hoogste inkomens worden door zulke heffingen het zwaarst getroffen (zie ook tabel 2). Bij de ene CBS-variant ontvangen alle huishoudens een gelijke tegemoetkoming (van f 2.450). Huishoudens met een laag energiegebruik worden bij deze variant uiteraard overgecompenseerd. Een koopkrachtstijging van gemiddeld vele honderden guldens valt hierdoor ten deel aan uitkeringsontvangers, gepensioneerden, alleenstaanden en huishoudens met lage inkomens. Bij de andere CBS-variant wordt ieder huishouden gecompenseerd met 6,5% van het netto inkomen. Omdat een hoog inkomen niet in alle gevallen samengaat met een hoog energiegebruik, zijn de koopkrachtgevolgen nu minder eenduidig. Toch zullen lagere inkomens en uitkeringsontvangers hun koopkracht in verhouding vaak zien dalen. Over instrumenten om beide vormen van compensatie te verwerklijken, laat het CBS zich niet uit. Ik herinner eraan dat het energieverbruik binnen elke subcategorie van tabel 2 sterk uiteenloopt. Binnen iedere categorie zijn, na compensatie via een van beide CBS-varianten, zowel huishoudens met een aanzienlijke koopkrachtstijging als huishoudens met een forse koopkrachtdaling te vinden. Dit is onvermijdelijk, gegeven de diversiteit in bestedingspatronen.

Het Centrum voor Energiebesparing en schone technologie heeft min of meer vergelijkbare exercities gedaan, uitgaande van extra heffingen op aardgas (f 3,3 mrd.), elektriciteit (f 1,3 mrd.) en motorbrandstoffen (f 1,2 mrd.). Onderzocht zijn varianten waarbij de opbrengst (in totaal dus f 5,8 mrd.) naar huishoudens wordt teruggesluisd in de vorm van een gelijk bedrag per persoon, een gelijk bedrag per huishouden (f 1.260), dan wel via verlaging van de btw respectievelijk de inkomstenbelasting¹⁶. Met het oog op de presentatie van de verdelingsgevolgen zijn huishoudens ingedeeld in tien tien-procentgroepen (tabel 4).

13. Verlaging van het normale tarief kost circa f 1,9 mrd. per punt. Reductie van het verlaagde tarief vergt circa f 750 mln. per punt; mondelinge mededeling van het Ministerie van Financiën.

14. Een verhoging van de heffingvrije som met f 500 vergt circa f 2,3 mrd. Inkorting van de eerste schijf met f 3000 levert ruim f 1 mrd. extra op, die wordt gebruikt om de som met f 250 extra te verhogen. Verlaging van het percentage van de eerste schijf kost circa f 2,3 mrd. per punt. Deze budgettaire effecten gelden voor 1990 (Commissie-Stevens, *Graag of niet*, SDU, Den Haag, 1991, blz. 310). In tabel 3 is gerekend met het schijventarief 1992. Het percentage van de eerste schijf is inmiddels gestegen van 35,1 tot 38,55; de budgettaire verliezen zijn in tabel 4 dus onderschat.

15. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Een verkenning van de gevolgen voor de koopkracht van een eventuele heffing op energiedragers*, BPA-nr. H 6205-91-S9, Heerlen, september 1991.

16. L. Bakker, A. Bleijenberg, op.cit., 1991.

De conclusie van de auteurs luidt dat het mogelijk is regulerende brandstofheffingen in te voeren, zonder dat de inkomensverdeling hierdoor sterk verandert¹⁷. Met deze conclusie ben ik het eens. Door de grote variatie in energieverbruik binnen inkomensgroepen zullen de financiële gevolgen per huishouden evenwel sterk uiteen kunnen lopen. Bakker en Bleijenberg willen hogere energielasten, voor zover deze niet door gedragsaanpassing zijn te vermijden, voor bepaalde groepen compenseren via aanvullende maatregelen. Zoals reeds is toegelicht, is dit ondoenlijk.

Konsumenten Kontakt deed gericht onderzoek naar het energieverbruik van huishoudens met een minimuminkomen¹⁸. Voor het overgrote deel betreft het ontvangers van een sociale uitkering. Ook dit onderzoek bevestigt de zeer grote spreiding van het energieverbruik bij een en hetzelfde inkomensniveau¹⁹.

De variatie in het elektriciteitsverbruik wordt vooral verklaard (voor 53%) door de omvang van het huishouden en de aanwezigheid van bepaalde elektrische apparaten (boiler, diepvriezer).

Konsumenten Kontakt wil huishoudens onder andere compenseren door de inkomstenbelasting vergaand te differentiëren naar huishoudentype, en door gedifferentieerde verhogingen van de AOW- en de WAO-uitkeringen. Ik maak hier tegen groot bezwaar. Zulke ingrepen compliceren de fiscale en de sociale wetgeving. Bureaucratische rompslomp en ambtelijke papierwinkel nemen bovendien aanzienlijk toe, terwijl desondanks honderdduizenden huishoudens nog altijd 'te veel' of 'te weinig' compensatie zouden krijgen. Huishoudens worden bovendien onvoldoende geprikkeld om haalbare energiebesparingen toe te passen.

Samenvatting en conclusies

Als instrument van milieubeleid nemen heffingen snel in betekenis toe. In de periode 1989-1992 groeide de opbrengst van milieuheffingen met 80%, tot ruim vijf miljard gulden. Het verbruik van energie en grondstoffen kan zich binnen het belastingstelsel tot een nieuwe heffingsgrondslag ontwikkelen. Gegeven het uitgangspunt van het geldende regeerakkoord dat het macro-economische heffingenpeil niet mag stijgen, ligt een compenserende verlaging van de btw of de inkomstenbelasting het meest voor

10%-groep	Netto ink. (gld.)	Gas (m ³)	Elektra (kWh)	Benzine (liter)	Lastenstijging (gld.)	(%)
1e	14.000	1.400	1.400	70	570	4,0
2e	20.000	1.500	2.000	210	675	3,4
3e	24.000	1.600	2.000	290	760	3,2
4e	28.000	1.650	2.300	340	800	2,8
5e	32.000	1.900	2.500	440	920	2,8
6e	37.000	1.950	2.750	475	1.000	2,7
7e	42.000	2.200	2.950	580	1.150	2,8
8e	47.000	2.350	3.000	640	1.220	2,6
9e	55.000	2.550	3.200	690	1.320	2,4
10e	79.000	3.050	3.700	720	1.560	2,0

Bron: L. Bakker, A. Bleijenberg, *Brandstofheffing en inkomensverdeling*, Centrum voor Energiebesparing en schone technologie, Delft, 1991, blz. 10 en 15.

de hand. Gelet op de grote diversiteit in het energieverbruik van gezinshuishoudens is het onmogelijk alle huishoudens via zulke generieke maatregelen precies te compenseren. Dat is ook ongewenst, omdat anders de beoogde prikkel tot energiebesparing wegvalt. Wel kan de compensatie zodanig vorm krijgen dat de personele inkomensverdeling grosso modo ongewijzigd blijft.

Tabel 4.
Inkomen, energieverbruik en lasten door energieheffingen

Flip de Kam

17. Op de berekeningen van Bakker en Bleijenberg (L. Bakker, A. Bleijenberg, op.cit., 1991) valt het nodige af te dingen. In het bijzonder hun omrekening van netto huishoudensinkomens (uit het CBS, op.cit., 1987) naar bruto inkomens is onjuist, omdat alleen rekening wordt gehouden met de inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen (en niet met het werknemersaandeel in de premies voor de werknemersverzekeringen). Ook fiscale aftrekposten zijn verwaarloosd.

18. De resultaten moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd, gezien de omvang van de enquête (n = 300). Konsumenten Kontakt, *Het energieverbruik van huishoudens*, Een onderzoek naar de gevolgen van een regulerende heffing op brandstoffen voor huishoudens, Den Haag, 1991.

19. Bij een gemiddeld jaarverbruik van ongeveer 1.600 kuub aardgas (door huishoudens met een minimuminkomen), verstoekt een zesde van deze huishoudens minder dan 550 kuub per jaar. Anderzijds verbruikt een zesde van deze huishoudens 2.300 kuub of meer.