

Heffingsvrije voet in energieheffing is ongewenst

Het Kabinet stelt voor om volgend jaar een energieheffing voor kleinverbruikers in te voeren. De opbrengst wordt teruggesluisd door lastenverlichting. Met een heffingsvrije voet wordt beoogd de terugsluizing te beperken. Deze voet blijkt niet te werken en kan beter worden geschrapt.

Het kabinet heeft onlangs besloten tot invoering van een energieheffing voor kleinverbruikers. Met ingang van 1 januari 1996 komt er een heffing van 3,5 cent op een kilowattuur elektriciteit en 3,8 cent op een kubieke meter aardgas. De heffing op aardgas zal in twee verdere stappen worden verhoogd tot 11,2 cent in 1998. De opbrengst van de heffing wordt teruggesluisd naar huishoudens en bedrijven door fiscale lastenverlichting.

De reikwijdte van de heffing is voornamelijk beperkt. Zo worden grootverbruikers niet belast, en ook is de hoogte van de heffing bescheiden: eerdere varianten gingen uit van prijsverhogingen van 50% of 100%, maar de nu voorgestelde heffing komt na volledige invoering in 1998 neer op een prijsverhoging van circa 25%. Bij deze heffingshoogte is het effect uiteraard ook beperkt. Geschat wordt dat kleinverbruikers door de heffing in het jaar 2000 ongeveer 7% minder energie zullen gebruiken¹. Deze geringe besparing is overigens niet alleen te wijten aan de hoogte van de heffing. Op de korte termijn kunnen mensen niet veel meer doen dan hun gedrag aanpassen, bij voorbeeld beter op onnodig gebruik van verlichting gaan letten, wat korter douchen, of de thermostaat wat lager zetten.

De grote winst van de heffing doet zich pas op wat langere termijn gelden: een hogere energieprijzen zal investering in isolatie, zuinige apparatuur enzovoort bevorderen. Ook zullen consumenten zich nog een keer extra achter het oor krabben voor ze een energievretter als een waterbed of een wasdroger aanschaffen. Op nog langere termijn heeft een hogere energieprijzen nog meer effect omdat een toenemende belangstelling voor energiebesparende technieken ook

weer verder onderzoeks- en ontwikkelingswerk ten behoeve van nieuwe besparingsmogelijkheden zinvol maakt.

Er is dus kritiek mogelijk op de heffing, maar toch kan de invoering als een belangrijke stap worden gezien: het marktmechanisme wordt ingeschakeld om milieuvervuiling en grondstofuitputting tegen te gaan. Er moeten echter vraagtekens worden gezet bij de keuze om een deel van het energieverbruik van de heffing uit te zonderen, de zogenaamde heffingsvrije voet. Het idee achter de heffingsvrije voet is simpel. Voor een regulerende heffing is het voldoende het marginale ofwel goed vermijdbare verbruik te beïnvloeden. Voor het gedeelte van het verbruik dat als onvermijdbaar kan worden beschouwd heeft een poging tot beïnvloeding geen zin. Een heffingsvrije voet die gelijk is aan dit onvermijdbare verbruik laat het regulerende effect van de heffing intact. Een dergelijke voet is bij de voorbereiding van de heffing dan ook als mogelijkheid geopperd door de Stuurgroep Regulerende Energieheffingen². Als voordeel van de voet werd daarbij genoemd dat de te heffen en terug te sluisen bedragen geringer zouden zijn, hetgeen het maatschappelijk draagvlak zou vergroten en de noodzaak van aanvullende koopkracht-reparaties zou verminderen.

In het nu voorliggende kabinet-voorstel is deze suggestie overgenomen. Van het aardgasverbruik blijft de eerste 800 kubieke meter, en van het elektriciteitsverbruik de eerste 800 kWh onbelast. In het onderstaande zullen we nagaan of bij een dergelijke voet de regulerende werking van de heffing inderdaad intact blijft. Ook zullen we nagaan of de voet een maatschappelijk aanvaardbare terugsluizing inderdaad zoveel makkelijker maakt.

Heffingsvrije voet en besparing

Het belangrijkste bezwaar van de heffingsvrije voet is, dat degenen met een verbruik is dat lager is dan de heffingsvrije voet geen extra prikkel krijgen tot energiebesparend gedrag. Momenteel gaat het voor zowel aardgas als elektriciteit om circa 5% van de huishoudens. Dit aantal zal de komende jaren nog verder groeien, met name vanwege ontwikkelingen die het gasverbruik in woningen kunnen beperken.

Het gemiddeld gasverbruik in Nederlandse woningen is gedaald van 3100 m³ aardgas in 1980 tot 2100 m³ in 1993³. Dit komt door na-isolatie en het gebruik van betere cv-ketels, maar vooral ook door toevoeging van nieuwe zuinige woningen aan de voorraad. De gemiddelde nieuwbouwwoning die in 1995 gebouwd wordt zal nog maar zo'n 1400 m³ aardgas gebruiken – ruim 800 m³ voor verwarming, 500 m³ voor warm water en 70 m³ voor koken. Deze dalende tendens in het gasverbruik lijkt zich sterk door te zetten. Nu al worden projectmatig woningen gebouwd waarin een gemiddeld verbruik van zo'n 1000 m³ wordt gehaald. Betere isolatie en het gebruik van invallende zoninstraling zijn hierbij effectieve maatregelen gebleken. Nieuwe isolatiematerialen zijn in ontwikkeling, waarmee een verbruik van 100-200 m³ aardgas voor verwarming in het verschiet ligt⁴. Met een zonne-boiler kan het gemiddelde verbruik voor warm water in nieuwbouwwoningen van 500 m³ aardgas worden gehalveerd. Al met al is het perspectief voor woningen met een totaal verbruik onder de 500 m³ aardgas zeker aanwezig. Deze ontwikkeling in de richting van meer energie-

1. CO₂-effecten van een kleinverbruikersheffing, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Rapport nr. 773001006, Bilthoven, februari 1995.

2. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, *Eindrapportage – een onderzoek naar de effecten op energiebesparing en de economie*, Den Haag, februari 1992, blz. 115-118.

3. *Basisonderzoek Aardgasverbruik Kleinverbruikers 1993*, EnergieNed, Arnhem, mei 1994.

4. C. Geuzendam and W. Gijljamse, *Assessment of energy efficient technologies for end-use in the residential and the commercial sectors*, IVAM Environmental research, University of Amsterdam, september 1994, blz. 43-46.

zuinige woningen wordt niet extra gestimuleerd door een voet in de energieheffing, met name die ten aanzien van het aardgasverbruik. Alle besparing onder de 800 m³ wordt immers minder gewaardeerd.

Een complicatie is er ook bij toepassing van een nieuwigheidje op besparingsgebied dat thans op bescheiden schaal wordt uitgetoet: verwarming met een elektrische warmtepomp waarbij zowel woning als warm water op efficiënte wijze elektrisch worden verwarmd. Omdat de gasaansluiting nu achterwege kan blijven loopt de gebruiker ook de heffingsvrije voet op het gasverbruik mis, terwijl over het hogere elektriciteitsverbruik wel de heffing moet worden betaald.

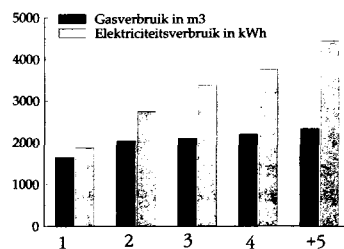
De voet in de heffing op aardgas vermindert dus het effect van de heffing. Voor huishoudens die minder dan de heffingsvrije voet gebruiken gaat van de heffing geen extra stimulans op besparen uit, terwijl de introductie van sommige besparende technieken juist moeilijker zal worden. Deze nadelen kunnen gevoegd worden bij het nadeel dat de voet de heffingssystematiek compliceert, hetgeen kan leiden tot uitvoeringsproblemen en fraudegevoeligheid⁵.

Terugsluizing met en zonder heffingsvrije voet

Bij deze nadelen is het de vraag in hoeverre de voet nodig is om een rechtvaardige terugsluizing van de heffing te verkrijgen. Rechtvaardig wil hier niet zeggen dat iedereen het bedrag terug moet krijgen wat hij of zij aan de energieheffing kwijt is. Dat zou een zinloze operatie geld-rondpompen zijn. Een hoog verbruik en dus een hoge heffing moet aanzetten tot besparing. Maar systematische herverdelingseffecten tussen verschillende inkomensgroepen of huishoudenssituaties zijn ongewenst. Ze dragen niet bij aan een goed draagvlak, en liggen uiteraard ook politiek gevoelig. Als een rechtvaardige compensatie beschouwen we hier dan ook een compensatie die voor een gemiddeld huishouden uit een bepaalde inkomensgroep of huishoudensgrootte slechts minimaal voor- of nadeel oplevert.

Wat zijn nu de effecten van de heffing voor verschillende huishoudenssituaties? Deze hangen uiteraard af van de hoogte van het energiegebruik. Fi-

Figuur 1. Energiegebruik en huishoudensgrootte



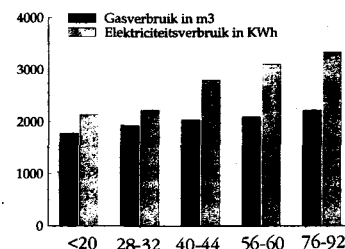
Bronnen: *Basisonderzoek elektriciteitsverbruik kleinverbruikers*, EnergieNed, Arnhem, juli 1994; *BAK* 1993, op.cit.

guur 1 geeft het verband tussen energiegebruik en huishoudensgrootte. Zoals verwacht varieert zowel het gasverbruik als het elektriciteitsverbruik met de grootte van het huishouden. De variatie is het grootst bij het elektriciteitsgebruik: éénpersoonshuishoudens gebruiken maar ongeveer de helft van wat driepersonshuishoudens gebruiken.

Onderzoek van enkele jaren geleden, speciaal uitgevoerd met het oog op de toen al in voorbereiding zijnde energieheffing, laat ook zien hoe het verbruik over de verschillende inkomensgroepen varieert (zie figuur 2). Voor gas blijkt de variatie rond modaal zo'n 10% te zijn, voor elektriciteit aanzienlijk hoger: circa 25%. De effecten van huishoudensgrootte en inkomen blijken in hoge mate onafhankelijk, dat wil zeggen dat voor elke huishoudensgrootte lage inkomens minder gebruiken dan hoge⁶. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het grootste deel van de variatie van gas- en elektriciteitsverbruik helemaal niet door genoemde factoren verklaard wordt, maar door zaken als apparatenbezit, woningtype, isolatieniveau en gedrag. Maar zoals gezegd zijn dat nu juist de factoren waar een energieheffing regulerend kan optreden: energiezuinig gedrag belonen, aankoop van energiezuinige apparatuur en isolatie stimuleren, mensen sterker confronteren met het effect op het energiegebruik van zaken als wasdrogers en waterbedden.

Het energiegebruik voor de verschillende huishoud- en inkomenssituaties staat in tabel 1. Het onderscheid naar het aantal verdieners per huishouden bij bovenminimale inkomens is gemaakt omdat dit van belang is voor de terugsluizing door middel van fisca-

Figuur 2. Energiegebruik en bruto inkomen huishoudens (x f 1.000)



Bronnen: *De relatie tussen elektriciteitsverbruik en inkomen bij particuliere huishoudens* en *De relatie tussen gasverbruik en inkomen bij particuliere huishoudens*, Centrum voor Marketing Analyses, Amsterdam, 1991.

le compensatie. De verschillende mogelijkheden tot fiscale compensatie zijn in tabel 1 aangegeven. Twee compensatiemogelijkheden worden overwogen, beide werkend via verlaging van de loonbelasting/inkomstenbelasting: verlaging van de belastingvrije voet of verlaging van het tariefpercentage voor de eerste belastingschijf. Over de precieze compensatie heeft het kabinet nog geen beslissing genomen. Bij die beslissing kan nog een verband worden gelegd met andere lastenverlichtingsmaatregelen.

Zoals uit de tabel blijkt leiden beide compensatiemogelijkheden tot enige systematische herverdeling. Compensatie door verhoging van de belastingvrije voet bevoordeelt de lagere inkomens. Verlaging van het tarief in de eerste belastingschijf bevoordeelt huishoudens waar twee maal een modaal inkomen binnenkomt. Bij beide compensatiemethoden worden éénpersoonshuishoudens bevoordeeld boven meerpersoonshuishoudens. De herverdeling tussen de verschillende huishoudenssituaties is overigens beperkt. Kolom (3) van de tabel laat zien dat door een mix van beide compensatiemethoden de systematische herverdeling nog verder kan worden beperkt: tot minder dan 30 gulden per jaar, bij een gemiddelde heffingshoogte van 130 gulden per jaar.

Omdat zoals gezegd de heffingsvrije voet slecht is voor de beoogde energiebesparing, is het interessant om te kijken naar de compensatiemo-

5. Stuurgroep Regulerende Energieheffingen, op.cit., blz. 117.

6. Centrum voor Marketing Analyses, december 1991, op.cit., blz. 28.

gelijkheden bij een heffing zonder voet. De gemiddelde heffingshoogte stijgt dan tot 188 gulden per jaar. De laatste drie kolommen van de tabel laten zien welke herverdelingseffecten nu optreden. Ondanks het hogere heffingsbedrag is de systematische herverdeling tussen huishoudenssituaties over het algemeen minder omvangrijk. Een mix van beide compensatiemogelijkheden kan de systematische herverdelingseffecten beperken tot minder dan twintig gulden voordeel of nadeel per jaar. Verlaging van de belastingvrije voet neemt daarbij in het compensatiepakket de belangrijkste plaats in. Dat dit redelijk rechtvaardig uitwerkt is niet zo verwonderlijk. Meerpersoonshuishoudens betalen bijna twee maal zoveel heffing als éénpersoonshuishoudens, maar profiteren ook dubbel van de verhoging van de belastingvrije voet in de inkomstenbelasting. Hoge inkomens betalen ongeveer 30% meer heffing, maar profiteren door het voor hen hogere marginale tarief in de inkomstenbelasting ook in die verhouding meer van een verhoging van de voet in de in-

komstenbelasting. Voor een rechtvaardige compensatie blijkt de heffingsvrije voet voor de energieheffing dus niet nodig, en zelfs onhandig te zijn.

Niet alleen voor huishoudens, maar ook voor het midden- en kleinbedrijf moet een compensatie voor de heffing worden gegeven. Overwogen wordt om de overhevelingstoelag te verminderen. Het effect hiervan is dat bedrijven met een laag energiegebruik per werknemer voordeel onderkennen ten opzichte van energie-intensievere bedrijven. Gezien de gemiddelde omvang van het verbruik in bedrijven zal het effect van de heffingsvrije voet hierbij nauwelijks merkbaar zijn. De voet maakt voor bedrijven de compensatie niet rechtvaardiger, maar is slechts een willekeurige maatregel ten gunste van het kleinbedrijf.

Conclusie

De voorgestelde heffingsvrije voet vermindert het energiebesparende effect van de heffing, omdat deze investeringen in energiezuinige bouw en ener-

giezuinige warmtevoorziening niet bevordert. Bovendien blijkt dat de voet een rechtvaardige compensatie alleen maar bemoeilijkt: niet alleen relatief maar ook absoluut zijn de systematische verschillen in koopkrachteffect tussen huishoudentypen groter mét dan zonder de heffingsvrije voet. De eerder naar voren gebrachte argumenten vóór een heffingsvrije voet kloppen dus niet. Het oordeel mag dan ook luiden dat het weglaten van de heffingsvrije voet in de energieheffing, en compensatie via verhoging van de belastingvrije voet in de inkomstenbelasting, alleen maar voordelen biedt: het verhoogt het energiebesparende effect – waar de heffing toch voor bedoeld is – en vereenvoudigt een rechtvaardige compensatie.

W. Gilijamse

De auteur is als onderzoeker verbonden aan de Interfacultaire Vakgroep Milieukunde, Universiteit van Amsterdam.

Tabel 1. Gemiddeld energiegebruik, energieheffing en fiscale compensatie voor verschillende huishoudenssituaties, bij een energieheffing met heffingsvrije voet en zonder heffingsvrije voet

huishoudenssituatie	aantal		energiegebruik		Met heffingsvrije voet				Zonder heffingsvrije voet			
			gas	elektr	bedrag	voordeel na compensatie			bedrag	voordeel na compensatie		
bruto inkomen	pers.	verdieners	(m ³)	(kWh)	heffing (f/jr)	(1) ^a (f/jr)	(2) ^b (f/jr)	(3) (f/jr)	heffing (f/jr)	(4) ^c (f/jr)	(5) ^d (f/jr)	(6) (f/jr)
minimum (28000)	1	1	1510	1400	48	25	20	24	106	-1	-8	-2
	3	1	2080	2790	118	27	-50	11	177	33	-79	16
modaal (50000)	1	1	1680	1860	71	2	72	16	129	-24	77	-9
	3	1	2310	3720	160	-15	-17	-15	218	-8	-12	-9
	3	2	2310	3720	160	-15	-44	-21	218	-8	-51	-15
2x modaal (10.0000)	1	1	1850	2330	93	21	54	27	152	13	60	20
	3	1	2540	4650	201	-11	-54	-19	259	16	-47	6
	3	2	2540	4650	201	-56	85	-28	259	-50	152	-19
gemiddeld alle huishoudens			2100	3100	130	0	0	0	188	0	0	0

Heffingshoogte zoals voorgesteld per 1-1-1996, met en zonder heffingsvrije voet. Fiscale compensatie bij de heffingsvrije voet volgens de varianten: (1) verhoging van de belastingvrije voet; (2) verlaging van het percentage in de eerste belastingschijf; (3) een mix van 80% (1) en 20% (2). Fiscale compensatie zonder heffingsvrije voet ook volgens drie varianten: (4) verhoging van de belastingvrije voet; (5) verlaging van het percentage in de eerste belastingschijf; (6) een mix van 85% (4) en 15% (6). De gehanteerde verbruiken zijn gebaseerd op de relaties zoals weergegeven in figuren 1 en 2.

a. De belastingvrije som in de inkomstenbelasting moet in deze compensatievariant met 190 gulden worden verhoogd. Voor meerpersoonshuishoudens wordt uitgegaan van een dubbele belastingvrije som, eventueel via overdracht of éénoudertoelag. De tarieven van 1995 zijn gehanteerd.

b. Het tariefpercentage in de eerste schijf van de inkomstenbelasting moet in deze compensatievariant met 0,34% omlaag.

c. De belastingvrije som in de inkomstenbelasting moet in deze compensatievariant met 275 gulden worden verhoogd. Voor meerpersoonshuishoudens wordt uitgegaan van een dubbele belastingvrije som, eventueel via overdracht of éénoudertoelag. De tarieven van 1995 zijn gehanteerd.

d. Het tariefpercentage in de eerste schijf van de inkomstenbelasting moet in deze compensatievariant met 0,49% omlaag.