

Vergaderjaar 1996–1997

24 250

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting

Nr. 34

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 1996

Onder verwijzing naar onze brief van 6 mei jl., kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 33, informeren wij u hierbij over de resultaten van het onderzoek, dat gelet op het amendement Remkes/De Vries (zie punt 1) tot doel had de hoofdlijnen van een mogelijke teruggaafregeling van de energiebelasting te schetsen (punt 2). In deze brief geven wij tevens aan waarom wij afzien van de beoogde teruggaafregeling (punt 3). Ten slotte doen wij concrete voorstellen voor een alternatief (punt 4).

1. Inleiding

Met het amendement Remkes/De Vries (kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 13) wordt beoogd te komen tot een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen teruggaafregeling energiebelasting ten behoeve van «verbruikers die in het kader van met Onze Ministers gemaakte afspraken verplichtingen op zich hebben genomen ter verbetering van de energie-efficiency.» Het amendement is in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) verwerkt als artikel 36q.

Bij de behandeling van de energiebelasting is voorts een amendement ingediend (kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 24), waarmee wordt beoogd te komen tot een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen wetswijziging. Het betreft het vervallen van het onderscheid bij elektriciteit tussen groot- en klein-verbruikers (maximale doorlaatwaarde 3*80 Ampère). Als gevolg hiervan wordt het verbruik van elektriciteit tot de bovengrens van 50 000 kWh bij iedere afnemer belast. Het amendement is in de Wbm verwerkt als artikel 36p. Het vervallen van vorenbedoeld onderscheid leidt tot een extra opbrengst van circa 80 mln. gulden per jaar.

Op grond van de met vorenbedoelde amendementen samenhangende motie (kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 31) wordt het vervallen van vorengenoemd onderscheid gekoppeld aan de inwerkingtreding van de eerdergenoemde teruggaafregeling.

2. Uitwerking amendement

Bij de uitwerking zijn verschillende varianten aan de orde geweest. Bij de keuze tussen de varianten speelt een groot aantal aspecten een rol. Naast de uitvoerings- en budgettaire aspecten valt te denken aan economische en energetische effecten, maar ook aan aspecten zoals verenigbaarheid met EU-recht (staatssteun) en vooral met het gelijkheidsbeginsel.

Uitgangspunt voor een mogelijke regeling is geweest dat een teruggaaf van belasting gebaseerd zou moeten zijn op een aan objectieve criteria toetsbare prestatie van het individuele bedrijf dat, hetzij rechtstreeks hetzij via een sector of branche, een afspraak jegens de rijksoverheid is aangegaan inzake verbetering van zijn energie-efficiency. Teruggaaf zou dan plaatsvinden indien het individuele bedrijf zou voldoen aan de vereisten zoals die zouden worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Het onderzoek resulteerde in eerste instantie in een regeling die zou bestaan uit een teruggaaf van energiebelasting voor bedrijven die in het kader van een meerjarenafspraak (MJA) of een integrale milieu taakstelling (IMT) verplichtingen op zich hebben genomen ter verbetering van de energie-efficiency. De doelgroep van de teruggaafregeling werd dus gevormd door bedrijven die tot een MJA-sector¹ of IMT-sector² behoren (hierna: MJA- en IMT-bedrijven). Daarnaast werd het van belang geacht dat ook aan bedrijven en instellingen die vanwege het ontbreken van een MJA- of IMT-kader niet in aanmerking komen voor een teruggaaf van energiebelasting – voornamelijk in het MKB en de zakelijke dienstverlening – een extra stimulans zou worden gegeven om te investeren in verbetering van hun energie-efficiency. De prestatie van deze bedrijven en instellingen op het gebied van energiebesparing hoeft immers niet onder te doen voor die van MJA- en IMT-bedrijven. Voor deze categorie bedrijven en instellingen zou daarom een extra faciliteit moeten worden geschapen, waarbij het voor de hand zou liggen daarvoor aan te koppelen bij de te ontwikkelen investeringsaftrek voor investeringen in energiebesparende voorzieningen en duurzame energie (energie-investeringsaftrek, zoals aangekondigd in de Derde Energienota, kamerstukken II 1995/96, 24 525, nrs. 1–2). Voor laatstgenoemde faciliteit komen in beginsel alle bedrijven in aanmerking, die in de inkomsten- of vennootschapsbelasting worden betrokken. Voor de non-profitsector, die zonder bijzondere regeling niet van de investeringsaftrek zou kunnen profiteren, zou dan nog een aanvullende regeling moeten worden getroffen.

In bijlage 1 wordt de opzet van vorengenoemde teruggaaf-regeling nader beschreven.

Bij het beschikbare budget voor de teruggaafregeling (circa 80 mln. per jaar; zie punt 1) en gelet op de te verwachten toeloop op MJA/IMT, zou een teruggaaf van energiebelasting van 50% het maximum zijn. De teruggaaf zou worden verleend op basis van een verklaring van NOVEM. Deze verklaring zou een beperkte geldigheidsduur hebben, bij voorbeeld drie jaren, waarna opnieuw een toetsing zou moeten plaatsvinden.

Met betrekking tot de uitvoeringskosten van de teruggaafregeling voor de overheid is gebleken dat deze, zeker in verhouding tot de te verlenen faciliteit, fors zijn.

Indien NOVEM zowel MJA- als IMT-bedrijven zou moeten gaan controleren, zou uitbreiding van de formatie nodig zijn; de kosten hiervan worden geraamd op 5 mln. per jaar. De nieuwe taken die voor de belastingdienst zouden voortvloeien uit teruggaafregeling energiebelasting, extra faciliteit energie-investeringsaftrek en bewaking budget, zouden leiden tot een uitbreiding van de formatie; de kosten hiervan worden geraamd op 9 mln. per jaar. De invoeringskosten – met name

¹ Onder «MJA-sectoren» worden zowel industriële sectoren als sectoren in de tertiaire en kwartaire sfeer begrepen, waarmee een MJA is afgesloten.

² IMT staat voor Integrale Milieu Taakstelling; het betreft sectoren waarmee een milieuconvenant is afgesloten, maar waarvoor geen MJA geldt. Dit zijn de grafische industrie en delen van de metalectro.

kosten voor wijziging van het geautomatiseerde systeem – zouden eenmalig 9 mln bedragen.

Ook zou een dergelijke regeling voor het bedrijfsleven leiden tot aanzienlijke extra administratieve lasten in verband met het voldoen aan de in de regeling te stellen administratieve eisen.

Voorts zou bij de verdere uitwerking van de te ontwerpen definitieve teruggaafregeling moeten blijken of deze de toets van het Europese staatssteunregime en van een gelijke behandeling kan doorstaan, terwijl ook een goed evenwicht tussen rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid (voor zowel het bedrijfsleven als de overheid) zal moeten worden gevonden. Met het oog daarop zou bij het verder uitwerken van de regeling het nodige overleg met zowel Brussel als het bedrijfsleven noodzakelijk zijn.

3. Beoordeling

Zoals uit de in bijlage 1 geschetste hoofdlijnen blijkt, zou sprake zijn van een regeling die met name wat betreft het verzekeren van rechtsgelijkheid tussen de betrokken bedrijven, aan een forse individuele toetsing onderhevig zou zijn. Derhalve zou de regeling uitvoeringstechnisch zeer complex zijn. We hebben hiervoor al gewezen op de zeer forse structurele uitvoeringskosten van circa 14 mln gulden per jaar. Ter vergelijking: de perceptiekosten van de energiebelasting (structurele opbrengst 2100 mln gulden per jaar) zijn 3,6 mln gulden per jaar. Bovendien zou nog een groot aantal problemen dienen te worden opgelost. Veel van deze problemen zijn terug te voeren op de omstandigheid dat een verbruiksbelasting, zoals de energiebelasting, zich nu eenmaal niet zo goed leent voor op individuele bedrijven toegesneden stimuleringsmaatregelen. Laatstbedoelde bedrijven zijn niet de belastingplichtigen voor de energiebelasting; dat zijn immers de energiebedrijven. Dit betekent dat energiebelasting moet worden teruggegeven aan andere bedrijven dan de belastingplichtigen voor deze belasting. Indien het slechts om een beperkt aantal bedrijven zou gaan, zou dit bezwaar minder sterk gelden. Bij het voorziene aantal bedrijven en instellingen waaraan teruggaaf zou moeten worden verleend (minimaal 20 000), leidt dit echter tot een enorme administratieve rompslomp. In dit verband wordt eraan herinnerd dat tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel energiebelasting door de tweede ondergetekende juist met het oog op een mogelijke «gigantische bureaucratische rompslomp» (Handelingen II, 11 oktober 1995, blz. 11-698) reeds expliciet een voorbehoud is gemaakt voor de teruggaafregeling.

Nu de uitvoering van een teruggaafregeling energiebelasting dermate ingewikkeld blijkt en gepaard zou gaan met onevenredig zware administratieve lasten, zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven, hebben wij gezocht naar een methode waaraan niet die bezwaren kleven en waarmee toch tegemoet wordt gekomen aan de wens van de Kamer om het bedrijfsleven, dat in het kader van afspraken verplichtingen is aangegaan ter verbetering van de energie-efficiency te ontzien. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een keuze voor een alternatief, dat zowel voor MJA/IMT-bedrijven als voor bedrijven die niet tot deze categorie behoren, een belangrijke stimulans inhoudt voor het doen van energiebesparende investeringen, uitvoeringstechnisch veel eenvoudiger is en minder administratieve rompslomp meebrengt. Dit alternatief komt in punt 4 aan de orde.

4. Alternatieve oplossing

In de Derde Energienota is een investeringsaftrek voor investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen (energie-investeringsaftrek) aangekondigd. Deze aftrek zou worden gefinancierd uit de opbrengst van

de opheffing van de vrijstelling vennootschapsbelasting voor energiebedrijven per 1 januari 1997. Het opheffen van deze vrijstelling kan echter pas met ingang van 1 januari 1998 worden geëffectueerd. Aangezien de regering energiebesparing en duurzame energie-opwekking van groot belang acht, is besloten de energie-investeringsaftrek toch reeds per 1 januari 1997 in werking te laten treden.

Daartoe wordt de opbrengst (circa 80 mln gulden per jaar) van het afschaffen van de vrijstelling van energiebelasting voor grootverbruikers van elektriciteit (op grond van artikel 36p van de Wbm kan dit worden gerealiseerd bij algemene maatregel van bestuur) voor de energie-investeringsaftrek ingezet, alsmede de gelden die in het kader van de CO₂-brief (kamerstukken II 1994/95, 22 232, nr. 7) beschikbaar zijn gesteld. De opheffing van de vrijstelling voor de vennootschapsbelasting voor energiebedrijven per 1 januari 1998 zal er toe leiden dat additioneel budget voor de energie-investeringsaftrek ter beschikking komt. De aftrek zal zodanig worden vormgegeven dat daardoor een extra impuls wordt gegeven aan investeringen door de categorie bedrijven waarop het amendement ziet. Deze wijze van aanwending sluit ook logisch aan bij de investeringsinspanning die het bedrijfsleven in het kader van MJA's of IMT's voor energiebesparing doet.

De energie-investeringsaftrek is opgenomen in het Belastingplan 1997, waarnaar wij korthedshalve verwijzen. In het kort zijn de hoofdlijnen van de energie-investeringsaftrek de volgende:

- *Algemene doelstelling:* het bevorderen van investeringen in energiebesparing en duurzame energie, met name bij het MKB en bij bedrijven met wie een MJA of een IMT is afgesloten.
- *Werking:* Vpb/IB-plichtige ondernemers wordt toegestaan bij hun belastingaangifte een percentage van het investeringsbedrag in relevante energiebesparende technieken of duurzame energie af te trekken van de fiscale winst. Relevante investeringen zijn investeringen in bedrijfsmiddelen die op in de Staatscourant te publiceren lijsten staan vermeld.

Het Kabinet zoekt naar een passende oplossing voor dat deel van de non-profitsector, dat thans niet mag leasen (en daardoor niet van de energie-investeringsaftrek kan profiteren).

Naar verwachting zullen MJA- en IMT-bedrijven ruimschoots gebruik kunnen maken van deze regeling omdat ze in het kader van de MJA/IMT investeringen moeten doen om de afgesproken doelstellingen te bereiken en omdat met de betrokken sectoren wordt overlegd over de op de lijsten te plaatsen bedrijfsmiddelen. NOVEM kan de betrokken bedrijven de weg wijzen naar het beschikbare financiële instrumentarium, waaronder de energie-investeringsaftrek.

De teruggaaf van energiebelasting zou bij een teruggaaf van 50% (zie punt 2) maximaal f 8 838,- bedragen¹. Bij de energie-investeringsaftrek wordt een dergelijk voordeel al gehaald bij een investering van circa f 48 500,- (uitgaande van het bij dit investeringsbedrag toepasselijke percentage voor de energie-investeringsaftrek van 52 en een Vpb-tarief van 35%). Voor MJA- en IMT-bedrijven levert de energie-investeringsaftrek dus vanaf dat investeringsniveau meer op dan de teruggaaf van energiebelasting.

Wat de uitvoering betreft is de energie-investeringsaftrek voor het MJA/IMT-bedrijfsleven veel eenvoudiger. Het via de fiscus verrekenen van de investeringsaftrek met de winst brengt geen grote administratieve lasten met zich mee. Dit in tegenstelling tot de teruggaafregeling energiebelasting, waarbij sprake zou zijn van een omvangrijk monitoring-systeem om prestaties van individuele bedrijven te kunnen beoordelen.

Aanwending van de opbrengst van het vervallen van de vrijstelling van energiebelasting voor grootverbruikers van elektriciteit maakt het mogelijk de energie-investeringsaftrek voor de categorie van grote

¹ In 1998 is de te betalen energiebelasting maximaal f 17 676; (170 000 m³ * 9,53 ct) + (50 000 kWh * 2,95 ct).

bedrijven reeds in 1997 te starten en ook structureel de ruimte voor investeringssteun voor deze categorie bedrijven groter te maken dan oorspronkelijk mogelijk zou zijn geweest. Tot slot is een energie-investeringsaftrek voor overheid en bedrijfsleven ook efficiënter wat uitvoeringskosten betreft hetgeen uitstekend past in het kabinetsbeleid betreffende deregulering en beperking van administratieve lasten.

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

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De hoofdlijnen van een mogelijke teruggaafregeling zijn als volgt.

Een **MJA-bedrijf** heeft in de huidige systematiek een aantal formele verplichtingen: ondertekening van een toetredingsbrief; opstellen van een energiebesparingsplan; voldoen aan jaarlijkse verplichtingen op het gebied van monitoring. In verband met de belastingteruggaaf zouden daar twee verplichtingen bijkomen: goedkeuring van het energiebesparingsplan door NOVEM en nakoming van de gemaakte energiebesparingsafspraken. De NOVEM zou dit moeten controleren en vervolgens een verklaring afgeven op grond waarvan de belastingdienst een teruggaaf zou kunnen verlenen.

Voor **IMT-bedrijven** is sprake van een milieu-convenant, dat is ondertekend door de branche-organisaties. Individuele bedrijven tekenen in tegenstelling tot MJA-bedrijven geen toetredingsbrief. De binding van individuele bedrijven binnen IMT-sectoren wordt als volgt vormgegeven:

- in het convenant met de **metalectro** neemt energiebesparing een zelfstandige plaats in. Bedrijven kunnen een bedrijfsmilieuplan (BMP) opstellen; daarin moet een energieparagraaf zijn opgenomen. Ter ondersteuning van de bedrijven dient een «energiemaatregelen-document», dat de stand der techniek voor energiebesparing in de desbetreffende sector weergeeft. In het kader van de vergunningverlening moet het bevoegd gezag (provincie of gemeente) het BMP goedkeuren. Daarbij kunnen bevoegd gezag en bedrijf prioriteiten stellen (veel of weinig aandacht besteden aan energiebesparende maatregelen).
- bedrijven in de **grafische industrie** kunnen een checklist invullen waaruit blijkt welke energiebesparende maatregelen zij zullen treffen. Ook hier bestaat een energiematregelendocument dat de stand der techniek weergeeft. De checklist kan voor het bevoegd gezag uitgangspunt zijn bij de vergunningverlening (Wet milieubeheer).

In het kader van de mogelijke teruggaafregeling zouden IMT-bedrijven (uit de twee bovengenoemde sectoren) op gelijkwaardige wijze dienen te worden beoordeeld als MJA-bedrijven. Bedrijven zouden dus individueel dienen te zijn toegetreden en de te leveren prestatie zou van een vergelijkbaar niveau dienen te zijn. Het niveau van de te leveren prestatie komt primair tot uitdrukking in de energie-paragraaf van het BMP of de checklist, die daartoe door een gekwalificeerde instantie dienen te worden beoordeeld. Voorts zou het bedrijf moeten aantonen – aan bevoegd gezag of de NOVEM – dat het de gemaakte afspraken nakomt. Voor beide benaderingen geldt dat duidelijk moet zijn wanneer een prestatie voldoende is en hoe de resultaten periodiek worden beoordeeld, zoals bij de MJA-bedrijven het geval is. Daartoe zou voor beide voornoemde sectoren een norm voor de te leveren prestatie moeten worden vastgesteld; hierbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de hiervoor genoemde documenten met energiebesparende maatregelen, die de stand der techniek weergeven. In elk geval zou verzekerd moeten zijn dat de norm vergelijkbaar is met de norm voor de MJA-bedrijven.

BMP	Bedrijfsmilieuplan
IB	Inkomstenbelasting
IMT	Integrale milieu taakstelling
MJA	meerjarenafpraak
MKB	midden- en kleinbedrijf
NOVEM	Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wbm	Wet belastingen op milieugrondslag