

Vergaderjaar 1996–1997

**24 250**

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

**Nr. 35**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 november 1996

In bovengenoemd overleg hebben de Staatssecretaris van Financiën en ondergetekende, met name naar aanleiding van specifieke vragen van de Kamerleden Remkes en Van der Ploeg, toegezegd u nadere informatie c.q. uitleg te verstrekken. Mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van VROM geef ik hierbij onze reactie t.a.v. de volgende punten:

1. Nadere onderbouwing van het door ons genoemde aantal van 20 000 MJA/IMT-bedrijven c.q. -instellingen, waarmee bij een REB-teruggaafregeling rekening zou moeten worden gehouden;
2. Nadere toelichting op de bezwaren die aan een REB-teruggaafregeling kleven;
3. Reactie op de suggestie om de REB-teruggaafregeling (als deze beperkt zou kunnen worden tot een relatief kleine groep van sectoren) als optie c.q. keuzemogelijkheid te plaatsen naast de Energie-investeringsaftrekregeling (EIA). Deze optie-mogelijkheid zou dan voor een selekte groep MJA-sectoren bestaan met daaraan gekoppeld strenge eisen c.q. criteria.

#### **Ad 1**

Nadere onderbouwing van het door ons genoemde aantal van 20 000 MJA/IMT bedrijven c.q. instellingen, waarmee rekening moet worden gehouden. U treft deze onderbouwing aan in bijlage 1.

Met nadruk wijzen wij erop dat onze schatting van de toeloop op MJA's is gebaseerd op reeds bestaande onderhandelingen met sectoren/groepen van instellingen en op reacties van bedrijven c.q. sectoren over toetreding tot MJA's, indien en voorzover een REB-teruggaafregeling zou worden geïntroduceerd.

## **Ad 2 Gevraagde toelichting op Bezwaren REB-Teruggaafregeling**

Voor een goed begrip van onze eerder uiteengezette bezwaren tegen een REB-teruggaafregeling (zie onze brief van 17 september jl. aan de voorzitter van de Tweede Kamer Kamerstukken II 1996-1997: 24 250 nr. 34), is het goed te bezien hoe het huidige stelsel van MJA's is opgebouwd en feitelijk werkt.

### *Beschrijving werking MJA's*

In de huidige MJA's wordt een gekwantificeerde inspanningsverplichting (vrijwel altijd 20% efficiency-verbetering in 2000 t.o.v. 1989) met een sector als geheel afgesproken.

Deze doelstelling wordt bepaald op basis van een inventarisatie van hetgeen in de sector als geheel realistisch aan besparing haalbaar is, uitgaande van rendabele investeringen.

Voor de individuele bedrijven, binnen een MJA, wordt geen (jaarlijkse) doelstelling afgesproken. Wel moet elk bedrijf een energie-besparingsplan maken (dit is een uitsluitend aan Novem bekend document), waarin de voorgestelde maatregelen worden uiteengezet. Deze plannen worden tweejaarlijks bijgesteld. Zij behelzen zowel maatregelen als «good house-keeping», invoering van energie-management als voorgenomen investeringsprojecten.

Elk jaar wordt de voortgang van de energie-efficiency-verbetering per bedrijf gemonitord door NOVEM B.V..

De monitoringdata van de individuele bedrijven dienen om te kunnen beoordelen of de sector als geheel op koers zit voor wat betreft de afgesproken collectieve doelstelling. Uitgangspunt in MJA-kader is dat bedrijven de stand der techniek toepassen, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de investeringen rendabel zijn cf. de bedrijfseconomische uitgangspunten binnen de betrokken bedrijfstak.

Voorts moet worden bedacht dat de prestaties van de verschillende, individuele bedrijven binnen een MJA in enig jaar niet gelijk zijn (en ook niet vergelijkbaar).

Dit hangt af van de bijzondere omstandigheden van het individuele bedrijf: bij sommige bedrijven kan sprake zijn van reeds veel gepleegde investeringen, bij andere moet nog veel worden gedaan.

Ook zal het voor komen dat bedrijven gedurende één of meer jaren relatief weinig doen, omdat op een natuurlijk investeringsmoment een zeer groot investeringsproject wordt voorzien.

### **Gebruik MJA-Systematiek voor fiscale doeleinden:**

De hiervoor geschetste opzet van MJA's werkt goed vanuit de doelstelling van de MJA's maar biedt te weinig concrete punten waaraan een fiscale teruggaaf gekoppeld zou kunnen worden. Aan de individuele monitoringdata kunnen geen aanknopingspunten worden ontleend voor een recht op REB-teruggaaf. Er is immers geen jaarlijkse genormeerde energiebesparingsverplichting voor de individuele bedrijven. Ook begrippen als «good house-keeping» en invoering van energie-management zijn niet strak omschreven. Zo rijst de vraag wat te doen indien een bedrijf in enig jaar een geringere besparingsactiviteit ontplooit, met een inhaalslag in een later jaar, zelfs als de besparingsactiviteit een concrete investering behelst. Dient dan alvast REB te worden teruggegeven met als consequentie dat de teruggaaf bij het niet doorgaan van de investering moet worden nagevorderd? Of dient de teruggaaf met terugwerkende kracht te worden verleend? Voorts is de vraag in hoeverre voor de REB-teruggaaf rekening moet worden gehouden met de uiteraard voorkomende verschillen in uitgangssituatie tussen individuele bedrijven. Met betrekking tot deze en andere zaken, die praktisch zouden moeten worden uitgewerkt, geadministreerd en op individuele basis gecontro-

leerd, moet een stelsel van normen, op basis waarvan REB-teruggaaf kan worden verleend, worden uitgewerkt, hetgeen zeer complex is<sup>1</sup>. Daarbij moet immers worden verzekerd dat voor elk individueel bedrijf (door de verschillende sectoren heen) het terug te geven bedrag is gerelateerd aan een objectief gewaardeerde prestatie.

Inherent aan het gebruik van een fiscaal instrument is de noodzaak van objectieve criteria. Deze moeten waarborgen dat gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk worden behandeld. Indien deze criteria er niet zijn zou belastingheffing op willekeurige basis plaatsvinden. Dit algemene uitgangspunt voor belastingheffing geldt ook voor de teruggaafregeling REB. Teruggaaf en de hoogte daarvan kunnen dan ook alleen plaatsvinden indien er objectieve en individueel toetsbare normen zijn. Op basis van deze normen is het mogelijk energie besparende investeringen door de verschillende sectoren heen en door de verschillende bedrijven binnen eenzelfde sector heen op gelijke wijze voor de REB te behandelen. Er wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een belastingplichtige die een geringe energie besparende investering in het kader van de MJA-afpraak doet, evenveel REB-teruggaaf krijgt als een belastingplichtige die veel energie besparende investeringen buiten de MJA-sfeer doet. Ook de landsadvocaat wijst in zijn advies nadrukkelijk op het vereiste van objectieve criteria.

Daar komt nog iets bij: in onze brief van 17 september jl. hebben we uiteengezet dat de huidige systematiek van de IMT's (op het punt van de energie-besparingsplannen en individuele monitoring) nogal verschilt van die van de MJA's.

Alweer uit een oogpunt van rechtsgelijkheid zou een flinke (inhaal-)slag moeten worden gemaakt om bij deze bedrijven tot een systeem van individuele toetsing op basis van objectieve normen te komen. De landsadvocaat gaf ons uitdrukkelijk mee dat de behandeling van MJA en IMT-bedrijven op één leest moet zijn geschoeid.

### **Ad 3 Optie-mogelijkheid voor selecte groep MJA-sectoren**

Uitgaande van de idee dat het mogelijk zou zijn om het aantal MJA-sectoren dat in aanmerking komt voor een teruggaafregeling sterk te beperken (ik ga daar niet vanuit), is 7 november jl. in het overleg met uw commissie de gedachte geopperd om voor een dergelijke, selecte groep van MJA-sectoren een optie-mogelijkheid te creëren.

Deze groep zou, bij het voldoen aan «strengere eisen», mogen kiezen tussen, een REB-teruggaaf óf genieten van de E-investeringsaftrek (geen cumulatie).

Alvorens de vraag te adresseren of dit wel redelijk is t.o.v. niet geselecteerde sectoren, stel ik de vraag wat het selectie-criterium dan zou moeten zijn.

Misschien het criterium van de energie-intensiviteit<sup>2</sup> van de sectoren?

Dat roept meteen de vraag op waar de grens daarvoor zou moeten worden aangelegd.

Voorts kan ik uit een oogpunt van gelijkheid niet meegaan met deze gedachte. Het is denkbaar dat bedrijven in minder energie-intensieve bedrijfstakken evenveel of meer presteren. Zouden deze sectoren dan buiten de teruggaafregeling moeten vallen?

Het opstellen van de set van normen c.q. strengere eisen wijkt bij een kleinere groep van bedrijven niet principieel af van de problematiek bij een grotere groep bedrijven. Ik verwijs naar de complexe materie waarin we terecht komen, zoals onder punt 2 geschetst.

<sup>1</sup> In onze brief van 17 september jl. hebben wij al aangegeven dat naast de reeds geschetste problemen nog een groot aantal problemen dient te worden opgelost. Ter illustratie zijn in bijlage 2 enkele voorbeelden opgenomen.

<sup>2</sup> Dit criterium wordt door de Europese Commissie gehanteerd in haar voorstel voor een richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en het gebruik van energie (Doc. Com (92) 226 def, d.d. 30 juni 1992, artikel 10).

De Raad heeft over dit voorstel nog geen besluit kunnen nemen. In artikel 10 van dit voorstel kunnen energie-intensieve bedrijven die krachtige inspanningen leveren op het gebied van energiebesparing vermindering danwel vrijstelling van de heffing krijgen. In tegenstelling tot de Nederlandse kleinverbruikersheffing kent het Europese voorstel echter geen bovengrenzen voor het belaste verbruik!

Voorts weten we dat voor een dergelijke selecte groep van energie-intensieve MJA-sectoren de teruggaaf max. f 18 000,00 aan REB-teruggaaf zou bedragen; de buitengesloten sectoren zouden niets ontvangen. Zij zouden dit kunnen aanvechten en naar verwachting niet zonder succes. De landsadvocaat wees erop dat de overheid (in geval van een REB-teruggaafregeling) moet waarborgen dat in beginsel ieder daarvoor in aanmerking komend bedrijf in de gelegenheid moet worden gesteld om afspraken te maken en verplichtingen aan te gaan, die tot teruggaaf kunnen leiden.

De selecte groep wordt bovendien al «beschermd» door de bovengrens van de REB, terwijl ik ook nog eens wil wijzen op de generieke terugsluis van de heffing.

Tot slot: deze «variant» mag m.i. rekenen op een kritische houding van de Europese Commissie.

Ook de landsadvocaat waarschuwde ervoor dat een teruggaafregeling volgens een smalle variant, vanwege de grote specificiteit, het meest duidelijk als een steunmaatregel is te kwalificeren.

Een smalle variant zal, meer dan een brede variant, tot een specifieke bevoordeling van ondernemingen of produkties kunnen leiden, waardoor het steunkarakter daarvan meer klemmt.

Een dergelijke constructie zou er tevens toe kunnen leiden dat de deelname als zodanig aan een selecte groep van MJA-sectoren niet langer als een rechtvaardiging voor een fiscale bevoordeling van de daarbij betrokken bedrijven kan worden opgevoerd.

Tot slot wil ik er nog op wijzen dat wij – zoals uit het voorafgaande mag blijken – intensief hebben gezocht naar mogelijkheden om aan het amendement-Remkes/De Vries uitvoering te geven. De gedachte achter dit amendement onderschrijven wij. Wij zijn echter de overtuiging toegedaan dat het uitwerken daarvan via een teruggaveregeling van de REB – nog afgezien van de verschillende aspecten zoals ondoorzichtigheid, administratieve lasten, uitvoeringskosten en EU-kader, en de weging daarvan – een doodlopende weg zal blijken te zijn. Dit vanwege het feit dat het vrijwel onmogelijk zal zijn om binnen de huidige context van het MJA-instrument tot een objectief normenstelsel te komen aan de hand waarvan een individuele toetsing van de energie besparende activiteiten van de MJA-bedrijven mogelijk is. Vandaar dat wij hebben gezocht naar een alternatief, dat wij ook menen te hebben gevonden in de door ons voorgestelde energie-investeringsaftrekregeling

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers

## BIJLAGE 1

Aantal potentiële bedrijven en instellingen dat in aanmerking kan komen voor teruggave REB. In verband met de relatie tot een REB-teruggaaf-regeling, gaat het hier om vestigingen.

<b>Huidige mja bedrijven</b>	<b>Aantal vestigingen</b>
Industrie	1200
Gezondheidszorg	500
HBO	100
MBO	200

Hoewel per mja 85% van het energiegebruik van de desbetreffende branche gedekt wordt, komt dat niet overeen met het aantal bedrijven en instellingen. Verwacht wordt dat niet-ondertekenaars van de mja alsnog zullen toetreden.

<b>Verwachte toeloop</b>	<b>Aantal vestigingen</b>
Industrie	800
Gezondheidszorg	300
HBO	150
MBO	250

Daarnaast zijn er intentieverklaringen getekend met de banken en de supermarkten. Nog dit jaar wordt de mja met de banken getekend en begin volgend jaar die met de supermarkten. Deze twee sectoren worden gekenmerkt door veel filialen.

<b>Nieuwe mja's</b>	<b>Aantal vestigingen</b>
NVB (Banken)	3500
CBL (supermarkten)	7000

Dan zijn er nog de **verzorgingstehuizen** (bejaarden). Deze zijn regionaal georganiseerd. In sommige regio's zijn regionale meerjaren-overeenkomsten afgesloten, waarbij de instellingen op energiegebied dezelfde inspanningen moeten leveren als de mja-instellingen. Door de fusie van de Woonzorgfederatie met de Vereniging voor Verpleeghuiszorg krijgen de verzorgingstehuizen nu ook toegang tot de mja intramurale gezondheidszorg. Potentieel gaat het om: 1300 vestigingen

**De IMT sectoren.** Bij de aanname dat in de grafische industrie 30% van de 3500 bedrijven mee zal doen geeft dat: 1000 vestigingen

Bij de aanname dat in de metalectro 80% van de bedrijven met meer dan 20 werknemers en 25% van de kleinere bedrijven mee zal doen geeft dat: 4000 vestigingen

Deze informatie is ondermeer afkomstig van de betrokken brancheverenigingen.

### **In totaal geeft dit zo'n 20 000 vestigingen**

N.B. Op dit moment worden gesprekken gevoerd met de universiteiten, de verzekeraars en de rundveehouders. Onduidelijk is nog om hoeveel vestigingen het gaat.

## BIJLAGE 2

In onze brief van 17 september jl. hebben wij al aangegeven dat naast de reeds geschetste problemen nog een groot aantal problemen dienen te worden opgelost. Ter illustratie noemen wij hierna enkele voorbeelden:

- in bijlage 1 bij bovengenoemde brief hebben we aangegeven dat NOVEM nakoming van de gemaakte energiebesparingsafspraken zou moeten controleren en vervolgens een verklaring afgeven op grond waarvan de belastingdienst teruggaaf kan verlenen. De vraag is dan of de verklaring van NOVEM jaarlijks dient te worden afgegeven? Zo ja, dan zou dit kunnen samenvallen met de jaarlijkse monitoring. Zo nee, dan moet worden bepaald op hoeveel jaren de verklaring dan betrekking heeft. In het laatste geval rijst de vraag of al voorlopige teruggaaf moet worden verleend, om te voorkomen dat bedrijven twee of drie jaar op hun geld moeten wachten. Indien wordt gekozen voor een systeem met voorlopige teruggaven dient hiervoor een procedure te worden bepaald: op grond waarvan kan de belastingdienst een voorlopige teruggaaf verlenen? Indien blijkt dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag teruggaaf is verleend dient naheffing plaats te vinden.
- met betrekking tot de teruggaaf van REB: is dit de in een kalenderjaar betaalde REB? Is dit de betaalde of de in rekening gebrachte REB? De afrekening van de energiebedrijven is in veel gevallen niet per kalenderjaar, maar per verbruiksperiode van 12 maanden. Moet dit worden teruggerekend naar een kalenderjaar? Hoe en door wie?
- als NOVEM weigert een verklaring af te geven dat aan de verplichtingen is voldaan, wordt geen teruggaaf van REB verleend. De belastingdienst moet volledig kunnen afgaan op de verklaring van NOVEM. Willen/moeten we voorzien in een regeling op grond waarvan een bedrijf bezwaar kan maken tegen het niet afgeven van een verklaring?
- de heffing van de REB geschiedt per aansluiting. Bedrijven met verschillende vestigingen (in een stad of in verschillende steden) hebben dus meer dan één aansluiting (en zullen ook onder verschillende energiebedrijven kunnen vallen). Dit betekent dat duidelijk zal moeten zijn op welke bedrijven/vestigingen/lokaties de verklaring van NOVEM betrekking heeft.
- bij bedrijven met verschillende vestigingen treedt het probleem op dat een vestiging waarop de verklaring van NOVEM ziet, als zodanig niet altijd bij de belastingdienst is geregistreerd. De belastingdienst heeft immers een bestand met ondernemers (natuurlijke personen, rechtspersonen, al dan niet onderdeel van een fiscale eenheid). Dit kan problemen opleveren bij het verlenen van teruggaaf.
- uit het onderzoek om teruggaaf zal moeten blijken hoeveel REB aan het desbetreffende bedrijf (dan wel aan de desbetreffende vestiging/lokatie) in rekening is gebracht. Dit zal niet altijd blijken uit de energienota, aangezien er geen verplichting bestaat tot het vermelden van de REB op de energienota.
- de teruggaafregeling is niet alleen van toepassing voor elektriciteit en aardgas, maar ook voor de in de heffing betrokken minerale oliën (halfzware olie, gasolie en LPG, voor zover niet gebruikt als motorbrandstof). Omdat minerale oliën van verschillende leveranciers kunnen worden betrokken, leidt de vaststelling van de door de verbruiker betaalde REB tot problemen. De oliebranche is bovendien sterk gekant tegen een verplichte vermelding op de factuur.