

Vergaderjaar 1996–1997

24 250

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

Nr. 38

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 november 1996

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B.M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M.M.H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van de Camp (CDA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Houda (PvdA). Plv. leden: Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), R.A. Meijer (groep-Nijpels), M.B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP),

De vaste commissies voor Financiën<sup>1</sup>, voor Economische Zaken<sup>2</sup> en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>3</sup> hebben op 7 november 1996 overleg gevoerd met staatssecretaris Vermeend van Financiën en minister Wijers van Economische Zaken over **de resultaten van een onderzoek dat tot doel had de hoofdlijnen van een mogelijke teruggaafregeling van de energiebelasting te schetsen**. Het overleg vond plaats aan de hand van de brief d.d. 17 september 1996 van de staatssecretaris van Financiën en de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstuk 24 250, nr. 34).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Remkes** (VVD) vond de brief van 17 september teleurstellend, nu daarin wordt voorgesteld om af te zien van de beoogde teruggaafregeling en als alternatief te kiezen voor een energie-investeringsaftrek. Op zichzelf had hij niets tegen zo'n investeringsaftrek, maar deze aftrek is al in de derde energienota aangekondigd en is dus niet een nieuw instrument. Alleen is daar nu enige extra financiële ruimte voor beschikbaar gekomen. Daarnaast herinnerde hij eraan dat volgens de motie op stuk nr. 31 vóór 1 mei 1996 gerapporteerd zou moeten worden

Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66) en Crone (PvdA).

<sup>3</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), M.M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Gabor (CDA), ondervoorzitter, Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M.B. Vos (GroenLinks), Dijkzma

(PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66) en Th.A.M. Meijer (CDA).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Leers (CDA), Hendriks, Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H.G.J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66) en Van de Camp (CDA).

over een teruggaafregeling. Toen deze datum was verstreken zonder dat een rapportage was verschenen, had hij eens bij het bedrijfsleven geïnformeerd en toen te horen gekregen dat er druk werd gewerkt aan een regeling en dat het allemaal wel in orde zou komen. Op dat moment had hij dan ook niet zwaar getild aan de ontstane vertraging.

Bij de behandeling van de energiebelasting is door de minister van Economische Zaken nadrukkelijk een koppeling gelegd tussen het betrekken van de grootverbruikers bij de energiebelasting (tot het niveau van het kleinverbruik) en een teruggaafregeling. De heer Remkes had die koppeling toen van harte onderschreven, want die werd inderdaad beoogd. Desondanks wordt nu in de brief van 17 september aangegeven dat het kabinet afziet van een teruggaafregeling. Daarvoor worden ook een aantal argumenten aangevoerd en de heer Remkes liep deze achtereenvolgens na.

In de eerste plaats wordt gesteld dat een teruggaafregeling tot veel administratieve rompslomp voor bedrijven zou leiden. De bedrijven zelf ervaren dat echter niet zo, zo was hem gebleken uit stapels brieven van vooral brancheorganisaties.

In de tweede plaats worden hoge perceptiekosten gevreesd: zowel bij de NOVEM als bij de belastingdienst zou de formatie moeten worden uitgebreid, hetgeen in totaal 14 mln. per jaar zou kosten. Als oorzaak hiervoor wordt o.a. gewezen op een mogelijke aanzuigende werking van een teruggaafregeling. Als die aanzuigende werking zich inderdaad zou voordoen, zou dat op zichzelf verheugend zijn, want het zou betekenen dat het aantal MJA-bedrijven wordt uitgebreid. De vraag is echter of die werking er in de praktijk zal zijn. Weliswaar wordt op blz. 3 van de brief gesproken over «minimaal 20 000» bedrijven en instellingen waaraan teruggaaf zou moeten worden verleend, maar niet duidelijk is waar dat aantal op gebaseerd is. Hij had begrepen dat de sectoren waarmee op dit moment meerjarenafspraken zijn gemaakt, in totaal 846 bedrijven en 696 non-profitinstellingen tellen en dat die bedrijven en instellingen circa 90% van het totale industriële verbruik voor hun rekening nemen. Waar komt dan het aantal van «minimaal 20 000» vandaan? Verder had hij begrepen dat de NOVEM al inzicht heeft in de ontwikkeling van de energie-efficiency, op basis van een jaarlijkse registratie per bedrijf.

Als derde argument wordt in de brief van 17 september genoemd dat een teruggaafregeling ook nog aan het Europese staatssteunregime en het principe van gelijke behandeling zou moeten worden getoetst. De heer Remkes had daar navraag naar gedaan en daarbij was hem eenduidig gebleken dat een teruggaafregeling zou passen binnen de EU-regels op dit vlak. Verder is het argument van de rechtsgelijkheid alleen maar terecht als sprake zou zijn van een geringe controleerbaarheid en daar had hij zojuist al iets over gezegd.

Ook het laatste argument (de ontoereikendheid van het budget) vond hij niet valide. In de motie en het amendement is indertijd al de mogelijkheid van een gedéeltelijke teruggaaf opengehouden en ook de werkgroep heeft al geadviseerd om niet voor 100%, maar voor 50% teruggaaf te kiezen. Daarnaast zou nog bezien kunnen worden of het budget wellicht kan worden uitgebreid.

Zijnerzijds zag hij drie redenen waarom alsnog uitvoering zou moeten worden gegeven aan de motie en het amendement. In de eerste plaats zijn indertijd verwachtingen gewekt door de aanvaarding van het amendement en door de reactie van de minister hierop, die lag in de trant van «de gedachte is sympathiek en spreekt zeer aan». Op basis van die verwachtingen zijn ook nog ná de discussie in de Kamer over de energiebelasting MJA's afgesloten, bijvoorbeeld door de Vereniging voor oppervlaktetechnieken van materialen. Deze vereniging heeft in een brief aan de Kamer erop gewezen dat juist de voorziene terugsluis van de ecotax één van de redenen is waarom de branche enthousiast kon worden gemaakt om een MJA te ondertekenen. Daarnaast is in diverse MJA's die

de Kamer enige maanden geleden toegezonden heeft gekregen, aan de teruggaaf gerefereerd.

Hij vond dan ook dat op dit punt de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de overheid in het geding is. Als nu een streep wordt gehaald door de indertijd gewekte verwachtingen, geeft dat het risico dat het draagvlak onder MJA's wordt ondergraven. Dat zou dan bovendien niet de eerste keer zijn, want de VNCI heeft al op 24 november 1993 een MJA ondertekend waarin de vereniging zich verplichtte om in het jaar 2000 een verbetering van de energie-efficiency met 20% te realiseren, waartegenover de toenmalige minister een inspanningsverplichting op zich nam om af te zien van een nationale regulerende energieheffing. De VNCI is dus al eens geconfronteerd met een doorkruising van gemaakte afspraken en zou dan nu voor de tweede keer met iets dergelijks te maken krijgen, al gaat het deze keer dan niet om gemaakte afspraken, maar om gewekte verwachtingen.

In de tweede plaats wees hij erop dat indertijd met het amendement is beoogd te voorkomen dat die bedrijven die een MJA hadden afgesloten, de energiebelasting zouden ervaren als een straf op goed gedrag. In de brief van 17 september wordt aan dat aspect voorbij gegaan. Bedrijven die al veel hebben geïnvesteerd en steeds een voortrekkersrol hebben gespeeld in de verbetering van de energie-efficiency, worden daar nu in feite toch voor gestraft, want zij kunnen niet profiteren van de investeringsaftrekregeling. Bovendien gaat het bij verbetering van energie-efficiency niet alleen om investeringen, maar ook om een goed energiebeheer.

In de derde plaats merkte hij op dat alleen die bedrijven die daadwerkelijk vennootschapsbelasting betalen, voor een investeringsaftrek in aanmerking komen. Bedrijven met geringe of negatieve inkomsten hebben geen profijt van zo'n aftrekregeling, terwijl datzelfde geldt voor non-profitinstellingen en voor buitenlandse bedrijven die wel een vestiging in Nederland hebben, maar in het moederland belasting betalen. Met het in de brief gegeven rekenvoorbeeld wordt ook een verkeerde indruk gewekt. Inderdaad wordt het maximale voordeel van bijna f 9000 al behaald bij een investering van bijna f 50 000, maar dat voordeel wordt dan slechts éénmalig genoten, terwijl de teruggaafregeling uiteraard structureel was bedoeld. Bovendien wordt met dat rekenvoorbeeld voorbij gegaan aan kleinschalige activiteiten in bijvoorbeeld de agrarische sector of onderdelen van het midden- en kleinbedrijf.

Tenslotte vroeg de heer Remkes of over het voorgestelde alternatief overleg is gepleegd met het bedrijfsleven. Hij had vele brieven gekregen vanuit het bedrijfsleven en van brancheorganisaties waaruit blijkt dat zeer wordt gehecht aan uitvoering van de motie en het amendement.

Mevrouw **Jorritsma-van Oosten** (D66) herinnerde eraan dat met de regulerende energiebelasting vooral bevordering van energie-efficiency en besparing is beoogd. In de betreffende wet is ook voorzien in een terugsluisregeling, hetgeen voor bedrijven via de vennootschapsbelasting loopt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is een amendement aangenomen voor een gehele of gedeeltelijke teruggaaf aan bedrijven die afspraken hebben gemaakt ter verbetering van de energie-efficiency, maar het gaat hier wel om een zogenaamde kanbepaling. Daarnaast is bij amendement bepaald dat tot een bovengrens van 50 000 kWh zowel klein- als grootverbruikers kunnen worden belast. Beide amendementen zijn door middel van enige moties aan elkaar gekoppeld. De ene motie koppelde het laten vervallen van het onderscheid tussen klein- en grootverbruikers tot de bovengrens van 50 000 kWh aan de gehele of gedeeltelijke teruggaaf van de energiebelasting aan de MJA- en IMT-bedrijven, in de andere motie is uitdrukkelijk uitgesproken dat het zou moeten gaan om toetsbare meerjarenafspraken.

Inmiddels worden zowel klein- als grootverbruikers tot de bovengrens van 50 000 kWh belast met de regulerende energiebelasting, waarmee dit deel van de betreffende motie is uitgevoerd. Het tweede deel van deze motie (de gehele of gedeeltelijke teruggaaf van de energiebelasting) lijkt nu volgens de brief van 17 september niet te kunnen worden uitgevoerd, althans niet naar de letter van de motie, want in deze brief is wel een alternatief geschetst. Bovendien moet worden bedacht dat er al een terugsluisregeling is via de vennootschapsbelasting. Deze regeling geldt algemeen, dus voor alle bedrijven, niet alleen de MJA- en IMT-bedrijven. Zij kon zich overigens wel voorstellen dat de MJA- en IMT-bedrijven opposeren tegen de brief van 17 september, want deze leefden in de verwachting dat ze een extra teruggaaf zouden krijgen, juist omdat ze afspraken hadden gemaakt. Wel geldt dat al veel MJA's waren afgesloten voordat er sprake was van het amendement, zodat eigenlijk alleen die bedrijven die ná aanvaarding van dit amendement MJA's hebben afgesloten, terecht de extra teruggaaf als één van de redenen voor het aangaan van een MJA kunnen aanvoeren.

In dit verband vroeg zij nog om welk percentage het gaat bij een «gedeeltelijke teruggaafregeling».

Ingaande op het door het kabinet geschetste alternatief merkte zij eerst op dat een algemeen geldende investeringsaftrekregeling uiteraard altijd globaler uitwerkt dan een regeling waarbij de energiebelasting geheel of gedeeltelijk wordt teruggegeven. Verder woog voor haar zwaar dat bedrijven die de afgelopen paar jaar hebben geïnvesteerd in energiebesparing, niet in aanmerking komen voor de investeringsaftrek, terwijl hetzelfde geldt voor non-profitinstellingen. Wel onderschreef zij het argument in de brief dat de uitvoering van een investeringsaftrekregeling eenvoudiger en daardoor ook goedkoper is dan een teruggaafregeling. Verder wordt ook het doel (bevordering van energiebesparing en energie-efficiency) gediend met een extra investeringsaftrek. Bovendien doen in de praktijk ook bedrijven die niet in de MJA- en IMT-sectoren vallen, investeringen ten behoeve van besparing en energie-efficiency, en die bedrijven zouden wel in aanmerking komen voor een algemeen geldende investeringsaftrekregeling.

Volgens de brief van 17 september worden ook gelden in het kader van de CO<sub>2</sub>-brief beschikbaar gesteld voor de investeringsaftrekregeling. Om welk bedrag gaat het dan?

Alles afwegende had mevrouw Jorritsma er begrip voor dat het kabinet in plaats van een teruggaafregeling nu met een investeringsaftrekregeling is gekomen. Wel zou zij graag zien dat ook bedrijven die al eerder hebben geïnvesteerd in energiebesparende maatregelen, voor de aftrek in aanmerking komen, dus in feite «met terugwerkende kracht». Daarnaast vond zij dat ook non-profit instellingen op de een of andere manier van de aftrekregeling zouden moeten kunnen profiteren. Welke mogelijkheden ziet het kabinet op dat punt?

De heer **Lansink** (CDA) constateerde dat op sommige projecten om de een of andere reden een doem lijkt te rusten. Wat er ook aan wordt gedaan, er is altijd wel wat aan te merken en op de langere termijn gaat het in het algemeen ook verkeerd. Als voorbeelden noemde hij de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen, de kernenergie en de ontwikkeling van vliegveld Beek. Ook op de regulerende energiebelasting lijkt zo'n doem te rusten. Er zijn moties en amendementen door de Kamer aangenomen om tot een behoorlijke terugsluisregeling te komen, maar volgens het kabinet is zo'n regeling niet uitvoerbaar. De argumenten die de heer Remkes daar al tegenin heeft gebracht, steunde de heer Lansink volledig. In het bijzonder wees hij op de grote teleurstelling die de brief van 17 september heeft veroorzaakt bij het bedrijfsleven, maar ook bij tal van non-profitinstellingen, zoals kerken en ziekenhuizen die eveneens erop mochten rekenen dat zij gevrijwaard zouden worden van de hogere

lasten als gevolg van de energiebelasting. Ook hij had tal van brieven gekregen, o.a. van de Nederlandse Zorgfederatie, de VNCI, VNO/NCW en de Nederlandse zuivelorganisatie, waarin wordt aangegeven dat de door het kabinet aangevoerde bezwaren tegen een teruggaafregeling niet worden onderschreven en dat zij er terecht van mochten uitgaan dat het tot een teruggaafregeling zou komen.

Hij stelde vast dat de hoge uitvoeringskosten die in de brief van 17 september worden genoemd, namelijk 14 mln. per jaar, niet nader zijn onderbouwd. Maar zelfs als dit de kosten zouden zijn, dan nog gaat het bij de door het kabinet genoemde 20 000 bedrijven maar om ongeveer f.700 per bedrijf. Bovendien zou het kabinet, zo vond hij, blij moeten zijn als het met een bedrag van 14 mln. per jaar zou lukken om 20 000 bedrijven het nodige te laten doen aan energiebesparing en energie-efficiency. Bij de 750 mln. van het CO<sub>2</sub>-reductieplan moet nog maar worden afgewacht of het veel effect heeft.

Merkwaardig vond hij de formulering van de passage op blz. 3, dat bij de verdere uitwerking «zou moeten blijken of een teruggaafregeling de toets van het Europese staatssteunregime kan doorstaan». Uit die formulering («zou moeten blijken») had hij opgemaakt dat dit nog niet eens is nagegaan bij de EU. Merkwaaardig vond hij ook dat in de brief een raming ontbreekt van de financiële uitwerking van het alternatief.

Samenvattend herinnerde hij eraan, al bij de behandeling van het wetsvoorstel te hebben betoogd dat deze energieheffing haar doel voorbij schiet. Gelukkig is toen bij amendement het wetsvoorstel nog enigszins verbeterd, maar daar wordt nu geen uitvoering aan gegeven en ook hij was daar zeer teleurgesteld over. Als geen uitvoering wordt gegeven, zowel naar de letter als naar de geest, aan de besluiten van de Kamer is de geloofwaardigheid van de overheid inderdaad in het geding.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) herinnerde eraan dat zijn fractie zich altijd een groot voorstander heeft getoond van de regulerende energiebelasting. De fractie heeft dan ook bij de behandeling van het betreffende wetsvoorstel ingestemd met het amendement om ook grootverbruikers (overigens tot een bepaalde grens) onder deze heffing te laten vallen. Daartegenover is, eveneens bij amendement, uitgesproken dat er een teruggaafregeling zou moeten komen voor bedrijven die convenanten aangaan ter verbetering van de energie-efficiency. Ook dat amendement is indertijd van harte door de fractie gesteund, omdat het een stimulans zou betekenen voor grootverbruikers om afspraken te maken over concreet na te leven convenanten. Met convenanten loopt Nederland trouwens in internationaal verband op een uitstekende manier voorop. Al met al vond de heer Van der Ploeg dan ook dat beide amendementen zouden moeten worden uitgevoerd.

De suggestie van het kabinet om in plaats van een teruggaafregeling te komen tot een energie-investeringsaftrek, vond hij enigszins merkwaaardig. Zo kan een investeringsaftrek een bedrijf méér opleveren dan het geval zou zijn bij een teruggaaf van de energiebelasting, namelijk als de investering meer dan f 50 000 bedraagt. Verder komt de investeringsaftrek ook ten goede aan bedrijven die geen meerjarige afspraken over energie-efficiency aangaan, hetgeen niet strookt met de geest van de aangenomen amendementen. Aan de bezwaren die het kabinet aanvoert tegen een teruggaafregeling, tilde hij niet zo zwaar, mede gezien de vele brieven van brancheorganisaties en de werkgeversvereniging VNO/NCW waarin steeds wordt gesteld dat het kabinet het punt van de administratieve rompslomp overdrijft.

## Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Economische Zaken** merkte met nadruk op dat er geen sprake van is dat het kabinet het amendement inzake een teruggaafregeling niet zou willen uitvoeren. Hij zou ook niet weten welke politieke motieven het kabinet daarvoor zou kunnen hebben. Wel had hij al bij de plenaire discussie over het amendement gezegd nog te willen laten nagaan of het amendement wel op een redelijke manier uitvoerbaar zou zijn en niet tot onvermoede negatieve effecten of tot een «gigantische bureaucratische rompslomp» zou leiden. In die zin had hij toen ook een voorbehoud bij het amendement gemaakt, waar hij overigens veel sympathie voor had.

Hierna merkte hij op dat na aanvaarding van het amendement door de ambtelijke medewerkers, in nauw overleg met het bedrijfsleven, een complete teruggaafregeling is uitgewerkt. Daarover is ook interdepartementaal overleg gepleegd, terwijl voorts een aantal keren de landsadvocaat is geconsulteerd. Toen eenmaal een kant-en-klare regeling op tafel lag, is opnieuw afgewogen wat de implicaties van die regeling zouden zijn. Uiteindelijk is de conclusie getrokken dat niemand met zo'n regeling opgescheept zou mogen worden, zeker niet nu anderzijds steeds wordt gepleit voor simpele, transparante en niet-belastende regelingen, waarbij de uitvoeringskosten in een redelijke verhouding staan tot het totale budget. Daarna is nagegaan welke alternatieven er zouden kunnen zijn en er ligt nu een alternatief in de vorm van een energie-investeringsaftrek voor.

De minister deelde dan ook niet de opvatting van enige woordvoerders (een opvatting die ook bij delen van het bedrijfsleven heerst) dat een teruggaafregeling een simpele regeling kan zijn. Een teruggaafregeling is een fiscale regeling en die vergt altijd individualisering naar en gelijkheid tussen de bedrijven die onder de regeling vallen. Dit houdt in dat tegenover het recht op teruggaaf van de regulerende energiebelasting een concrete, aan objectieve criteria toetsbare energiebesparende prestatie moet staan. Ook moet worden gewaarborgd dat er gelijkheid, dan wel gelijkwaardigheid bestaat tussen de prestaties van de individuele bedrijven die voor dezelfde teruggaaf kwalificeren. Daarvoor is een objectief stelsel van normen nodig, een punt waar de landsadvocaat op heeft gehamerd. Daarnaast vergt de rechtsgelijkheid een effectieve controle op het de facto geleverd zijn van een individuele bedrijfsprestatie. Dit alles betekent dat niet volstaan kan worden met het door bedrijven laten opstellen van energiebesparingsplannen die vervolgens door de NOVEM worden goedgekeurd, en ook niet met het door de NOVEM laten controleren van de bedrijfsmonitoringdata. Er moeten immers concrete normen zijn voor de waarde van de energiebesparende prestaties. Daarbij komt dat administratieve handelingen ontwikkeld zouden moeten worden, zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid, om een effectieve toetsing van en controle op de prestaties mogelijk te maken. Bovendien zouden de circa 5000 IMT-bedrijven dan eerst nog een inhaalslag moeten maken, want bij die bedrijven is nu nog geen sprake van individuele energiebesparingsplannen of van monitoring op basis van individuele gegevens.

Al met al zouden voor uitvoering van een teruggaafregeling dus allerlei zeer omvangrijke maatregelen op het niveau van individuele bedrijven getroffen moeten worden. Die maatregelen zouden dan moeten slaan op zaken waar nog geen gedetailleerde normen voor beschikbaar zijn, terwijl dat laatste wél nodig is omdat het om een fiscale regeling gaat. Dit alles valt, zo stelde de bewindsman vast, niet te passen in het kader van «simpele, transparante regelgeving».

Inderdaad hebben de MJA's nu vooral betrekking op een beperkt aantal bedrijven die het grootste deel van het industriële energieverbruik voor hun rekening nemen. Als nu echter een attractief fiscaal recht wordt

gecreëerd dat voor alle bedrijven geldt, komen ook de enorme aantallen kleinere bedrijven in beeld die op dit moment nog niet onder de MJA's of de IMT-regeling vallen en die dikwijls maar een relatief beperkt energieverbruik hebben, al gaat het vaak nog wel om «grootverbruikers». Dit punt is geanalyseerd, mede op basis van contacten met het bedrijfsleven, en daaruit is naar voren gekomen dat de verwachte toeloop als volgt te specificeren valt: MJA-bedrijven in de industriële sfeer 800, MJA-instellingen gebouwde omgeving 700, de groothandelsbedrijven in levensmiddelen (7000 bedrijven), de banken (3500), verzorgingshuizen (1300), grafische bedrijven circa 1000 en metalelectro 4000. Daarnaast zijn er de IMT-bedrijven. Bij elkaar gaat het dan om het aantal van 20 000 dat in de brief van 17 september is genoemd. Daarbij is nog afgezien van alle horecabedrijven, een sector die zich ook al heeft aangemeld.

Ingaande op de stelling dat de betrouwbaarheid van de overheid in het geding is, merkte de minister eerst op dat het in dat verband alleen kan gaan om concrete afspraken die in MJA's vastliggen, niet om inleidingen tot MJA's waarin een context wordt geschetst. Hij had de indruk dat de woordvoerders vooral naar dat laatste hebben verwezen. Verder merkte hij op dat in de MJA's zelf alleen door de overheid een consistent stimuleringsbeleid is beloofd en een energie-investeringsaftrek valt daar uiteraard onder. Daarbij komt dat door de generieke terugsluis van de regulerende energiebelasting het saldo-effect van heffing en teruggaaf zeer gering is en in sommige sectoren zelfs licht positief uitvalt. Bovendien zijn, los van de specifieke discussie over een teruggaafregeling, de budgetten voor energiebesparende maatregelen met ingang van 1 januari 1997 aanmerkelijk verhoogd en uiteraard heeft niemand geklaagd dat dit niet was voorzien toen er MJA's werden afgesloten. Daarnaast is tot nu toe onvermeld gebleven dat het MJA-bedrijfsleven in de afgelopen jaren heeft kunnen profiteren van door de NOVEM uitgevoerde subsidieregelingen en de door de NOVEM beschikbaar gestelde expertise. Daar komt dan in het voorstel van het kabinet per 1 januari 1997 nog een energie-investeringsaftrekregeling bij, waar vooral het MJA- en het IMT-bedrijfsleven en het midden- en kleinbedrijf van zullen profiteren.

In dit verband merkte hij ook op dat uitvoerig overleg met het bedrijfsleven heeft plaatsgevonden over de inhoud van de bij de regeling gevoegde lijsten van bedrijfsmiddelen. Een en ander sluit weliswaar niet volledig naadloos aan op het MJA- en IMT-bedrijfsleven, maar is wel toegespitst op dit bedrijfsleven door de aard van de vermelde bedrijfsmiddelen.

Hij kon zich voorstellen dat een bedrijf dat in het verleden al veel heeft geïnvesteerd in energiebesparende maatregelen, het jammer vindt dat het niet kan profiteren van de voorgestelde energie-investeringsaftrek. Er kan echter niet gesteld worden dat zo'n bedrijf nu wordt gestraft. Alle investeringen die in het kader van MJA's worden gedaan, zijn immers rendabele investeringen die derhalve kostenbesparing opleveren. Bovendien waren er in het verleden ook mogelijkheden tot subsidie voor energiebesparende maatregelen. Daarnaast geldt dat het energiebesparingsbeleid nog lang niet afgerond is, zodat ook ondernemingen die in het verleden op dit vlak hebben geïnvesteerd, in de toekomst weer nieuwe investeringen zullen moeten doen en dan in aanmerking zullen komen voor de energie-investeringsaftrekregeling.

In reactie op de opmerking van enige woordvoerders dat zij niet onder de indruk zijn van het argument inzake de administratieve rompslomp, herhaalde de minister dat het bij een teruggaafregeling zou gaan om vele duizenden bedrijven die allemaal individueel bekeken zouden moeten worden. Ook kan, als de grenzen van het beschikbare budget in zicht komen, gezien het gelijkheidsbeginsel niet gestopt worden met het toelaten van bedrijven tot MJA's als die bedrijven aan de voorwaarden voldoen. Daarom zou, zo is de verwachting, zeker niet méér dan 50% gegeven kunnen worden. Overigens onderschreef hij dat dit geen

zelfstandig argument kan zijn tegen een teruggaafregeling, mits dit van tevoren duidelijk wordt gemaakt aan betrokkenen. Dat neemt niet weg dat ook met het oog hierop een investeringsaftrek een betere oplossing is, want al bij een investering van circa f 130 000 in een relevant energiebesparend bedrijfsmiddel wordt de betaalde regulerende energiebelasting voor 100% gecompenseerd.

Verder merkte hij in dit verband op dat wel vaker door het bedrijfsleven wordt gesteld (uiteraard vooral bij een voor het bedrijfsleven attractieve regeling) dat niet zwaar getild hoeft te worden aan de administratieve lastendruk. Meestal wordt dan echter toch weer een jaar later geklaagd over de zeer complexe regelgeving. Hij had de indruk dat het bedrijfsleven de enorme administratieve rompslomp van een teruggaafregeling onderschat. Voor hem was vooral dit punt de reden om niet voor een teruggaafregeling te kiezen, hoe vervelend hij het op zichzelf ook vond om de uitspraak van de Kamer op dit punt niet uit te voeren. Hij wees er nogmaals op dat het zou gaan om uitvoeringskosten van circa 14 mln. per jaar, op een totaal budget van 80 mln. Hij kon dat geen redelijke verhouding meer vinden.

Over het niet doorgaan van een teruggaafregeling is op ambtelijk niveau uitgebreid gesproken met VNO/NCW. Ook de bewindsman zelf had hierover een gesprek gehad met de voorzitter van VNO/NCW. Voorts is door de directeur-generaal energie uitleg gegeven aan het MJA-platform van VNO/NCW, terwijl deze ook een brief heeft geschreven aan alle voorzitters van de MJA-overleggroepen. Daarnaast heeft een ambtelijke bespreking met de VNCl plaatsgevonden en is een brief aan de VNCl gezonden.

Tenslotte merkte hij op dat het aparte bedrag van 50 mln. voor het midden- en kleinbedrijf niet komt uit de 750 mln. van het CO<sub>2</sub>-reductieplan, maar uit de CO<sub>2</sub>-brief van september 1995. Dit bedrag was ook bedoeld voor versnelling van de energiebesparing in het midden- en kleinbedrijf.

De **staatssecretaris van Financiën** kon zich, als oud-Kamerlid, goed voorstellen dat de Kamer hecht aan uitvoering van amendementen. Randvoorwaarde was voor hem daarbij wel dat een amendement ook op een behoorlijke wijze uitgevoerd moet kunnen worden. In dit geval zijn zeer serieus alle voor- en nadelen van een teruggaafregeling afgewogen en is een uitgewerkte regeling op papier gezet. De conclusie moest echter toch zijn dat dit geen begaanbare weg was, gezien de juridische knelpunten, het punt van de controle en de enorme uitvoeringslast. Vervolgens is gezocht naar een generiek alternatief dat eenvoudiger zou zijn en dus minder administratieve rompslomp zou geven, maar wel zou bijdragen aan de doelstelling van het amendement, en dit alternatief is nu aan de Kamer gepresenteerd.

In dit verband herinnerde hij aan de instelling van de commissie-Van Lunteren, mede op verzoek van het bedrijfsleven, om de administratieve lastendruk terug te brengen. Een teruggaafregeling zou die druk juist weer verhogen. Verder verwachtte ook hij dat, als nu een teruggaafregeling zou worden ingevoerd, al na korte tijd de eerste brieven uit het bedrijfsleven de Kamer gaan bereiken, met klachten over de controle en de administratieve rompslomp. Die klachten zouden dan trouwens terecht zijn, want de regeling die uitgewerkt op tafel lag, was een administratief buitengewoon bewerkelijke regeling.

Aan een vorm van «terugwerkende kracht», zoals bepleit door mevrouw Jorritsma, zag hij diverse bezwaren kleven. In de eerste plaats moet er dan een toetsingskader zijn, op basis waarvan allerlei vragen kunnen worden beantwoord (wanneer valt een bedrijf eronder, om welke investeringen uit het verleden moet het gaan, hoe kan een en ander worden gecontroleerd, e.d.) en hij zou niet weten hoe daarvoor sluitende criteria ontwikkeld kunnen worden. Daarnaast zag hij als bezwaar dat er

geen budget beschikbaar is voor «terugwerkende kracht». Bovendien wees ook hij erop dat het hier steeds gaat om rendabele investeringen, zodat er geen sprake kan zijn van enigerlei vorm van schade.

Een groot deel van de non-profitsector kan via leasing ook van een investeringsaftrekregeling profiteren. Voor dat deel van deze sector dat geen lease mag toepassen, wordt gezocht naar een oplossing.

Verder moet worden bedacht dat een energie-investeringsaftrekregeling een belangrijke impuls kan zijn om energie te besparen en zodoende bij te dragen aan het tegengaan van de CO<sub>2</sub>-problematiek. Hij verwachtte hier het nodige van, ook al omdat het een generieke, simpel toe te passen regeling betreft, dus juist het soort regelingen waar het bedrijfsleven zich altijd zo'n voorstander van toont.

Tenslotte zei hij, ervan uit te gaan dat de Kamer een definitieve beslissing neemt in het kader van de behandeling van het dekkingsplan.

### **Discussie in tweede termijn**

De heer **Remkes** (VVD) ging er zonder meer van uit dat uitvoerig overleg is gepleegd met het bedrijfsleven en dat er een goed gesprek is geweest tussen de minister en de voorzitter van VNO/NCW, maar hij had daar verder weinig aan nu er vele brieven uit het bedrijfsleven zijn gekomen, óók van VNO/NCW, waarin de vervanging van een teruggaafregeling door een investeringsaftrek wordt afgewezen. Van MKB Nederland had hij geen brief gekregen, maar hij had wel brieven gekregen van brancheorganisaties die bij MKB Nederland zijn aangesloten. Op zichzelf had hij, zoals al gezegd, natuurlijk geen bezwaar tegen een energie-investeringsaftrek, maar bij de discussie indertijd over het amendement ging het om de vraag hoe zou moeten worden gehandeld ten opzichte van die bedrijven die al grote inspanningen op het vlak van energiebesparing en energie-efficiency hadden verricht en die dat ook in de komende jaren, in MJA-verband, wilden doen. Met het amendement is toen uitgesproken dat deze bedrijven op een aparte manier behandeld zouden moeten worden en de heer Remkes hield daaraan vast.

Uiteraard ging hij ervan uit dat serieus is geprobeerd om het amendement uit te voeren. Beoordeeld moet nu echter worden of de kwaliteit van de argumenten tegen een teruggaafregeling sterk genoeg is om van die regeling af te zien. Daarbij is, als één van de argumenten, het aantal van 20 000 genoemd, waarvan circa 7000 detaillisten. Hij verwachtte niet dat met de detailhandelssector al snel een MJA overeengekomen zal kunnen worden, maar als er een MJA met deze sector komt, kunnen de afspraken toch ook op een vrij eenvoudige manier worden gecontroleerd door de NOVEM, namelijk door de controle vooral toe te spitsen op het behaalde energierendement? Dan is immers al een belangrijk deel van het werk gedaan. Bovendien is bij de berekening van het bedrag aan uitvoeringskosten (14 mln.) ervan uitgegaan dat inderdaad 20 000 bedrijven onder de regeling gaan vallen. Daar had hij de nodige twijfels over.

Het verbaasde hem niet dat de landsadvocaat erop heeft gehamerd dat een objectief stelsel van normen ontwikkeld moet worden. Dat was echter ook bekend toen het amendement werd aangenomen en is dus geen nieuw punt.

Tegenover de stelling dat per saldo op individueel bedrijfsniveau het effect van de energiebelasting maar gering is, kon hij ook heel andere voorbeelden stellen, waaruit blijkt dat de energiebelasting vooral in het MKB wel degelijk aanzienlijke effecten heeft. Overigens wilde hij daar niet verder op ingaan, want de energiebelasting zelf staat nu niet meer ter discussie, maar dan zou ook de minister dit punt niet meer in het geding moeten brengen.

De heer Remkes wist hoe vanuit het bedrijfsleven soms wordt omgegaan met het begrip «administratieve lastendruk», maar er zijn nu

vele brieven gekomen waarin steeds wordt gezegd dat het wel meevalt met de administratieve rompslomp en dat de voorkeur wordt gegeven aan een teruggaafregeling. Daar wilde hij zich dan aan houden.

Tenslotte wees hij nogmaals op de politieke koppeling die indertijd bij motie is gelegd tussen het onder de energiebelasting brengen van de grootverbruikers (tot een bepaalde grens), de opbrengst daarvan en een teruggaafregeling.

Mevrouw **Jorritsma-van Oosten** (D66) had in eerste termijn al begrip ervoor getoond dat het tweede deel van deze motie niet naar de letter, maar wel naar de geest wordt uitgevoerd. Zij vond dat er voldoende argumenten op tafel zijn gekomen die aangeven dat een teruggaafregeling niet goed uitvoerbaar is en wilde daarom de investeringsaftrekregeling als vervanging accepteren. Voor sommige betrokkenen valt die regeling slechter uit dan een teruggaafregeling, maar dat geldt meestal bij generieke regelingen.

Zij vond het jammer dat «terugwerkende kracht» ten behoeve van bedrijven die al in een eerder stadium van hun goede wil blijk hebben gegeven door (meer) te gaan investeren in energiebesparing, kennelijk niet mogelijk is. Zij zag echter de nadelen die hieraan zouden kleven, vooral op het punt van de criteria en de juridische uitwerking.

Tenslotte drong zij erop aan dat spoedig de «passende oplossing» wordt geboden die op blz. 4 van de brief wordt aangekondigd voor dat deel van de non-profitsector dat thans niet mag leasen en daardoor niet van de investeringsaftrek kan profiteren.

De heer **Lansink** (CDA) wees erop dat op twee zijns inziens belangrijke punten niet is gereageerd door de bewindslieden: de mogelijkheid dat bij een investeringsaftrekregeling het voordeel voor een bedrijf veel hoger kan uitvallen dan de energiebelasting (namelijk bij een hoge investering in energiebesparing) en het feit dat nog geen overleg met de EU heeft plaatsgevonden over de vraag of een teruggaafregeling de toets van het Europese staatssteunregime zou kunnen doorstaan.

Verder wees hij nog eens met nadruk op de politieke koppeling die bij de behandeling van het wetsvoorstel regulerende energiebelasting door middel van de amendementen en de motie is gelegd. Die koppeling was van doorslaggevend belang voor het creëren van een draagvlak voor dit wetsvoorstel en hij ging ervan uit dat ook met het oog hierop zoveel brieven over dit onderwerp zijn binnengekomen. Overigens achtte hij het op zichzelf mogelijk dat de briefschrijvers het punt van de administratieve rompslomp enigszins onderschatten, maar anderzijds vond hij de raming van de uitvoeringskosten van 14 mln. per jaar nogal hoog.

Hij gaf voluit steun aan de heer Remkes die vast wil houden aan uitvoering van het amendement. Een uitspraak van de Kamer daarover hoeft niet te wachten tot de behandeling van het dekkingsplan, want het budget ligt vast, zodat een keuze voor een teruggaafregeling of een investeringsaftrekregeling op zichzelf budgettair neutraal is.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) zou uiteraard een energie-investeringsaftrekregeling zeer toejuichen, maar er is terecht op gewezen dat indertijd een politieke koppeling is gelegd, ook tegen de achtergrond van het grote belang dat aan convenanten wordt toegekend. Door vrijstelling te verlenen van de regulerende energiebelasting kan het gebruik van convenanten ook worden gestimuleerd.

Nu in de discussie min of meer een patstelling is ontstaan, kon hij zich een tussenoplossing voorstellen waarmee tegemoet wordt gekomen aan een groot deel van de wensen bij het bedrijfsleven en de verschillende visies van de meerderheid van de Kamer en het kabinet. Die tussenoplossing houdt in dat bedrijven die een convenant hebben onderschreven dat aan strikte vormvereisten voldoet en dat op individueel bedrijfsniveau

toetsbaar is, wel een teruggaafregeling krijgen, terwijl voor de overige bedrijven de energie-investeringsaftrekregeling gaat gelden. In de praktijk zal het aantal bedrijven dat voor een teruggaafregeling in aanmerking komt, waarschijnlijk veel lager liggen dan de 20 000, waardoor ook het punt van de administratieve rompslomp veel minder zwaar weegt. Anderzijds zal voor een aantal bedrijven een investeringsaftrekregeling waarschijnlijk zelfs interessanter zijn dan een teruggaafregeling. De keuze zou ook aan de bedrijven zelf overgelaten kunnen worden.

De **minister** betoogde dat juist de bedrijven die nu MJA's zijn aangegaan, hetgeen in het algemeen grote ondernemingen zijn, niet opkijken tegen de administratieve rompslomp die verbonden is aan een teruggaafregeling. Zij hebben immers al contact met de NOVEM en hebben in het algemeen al vrij gedetailleerde besparingsplannen, al zullen die bij een fiscale regeling nog verder verfijnd moeten worden. Dit geldt niet voor de kleinere bedrijven en daarom is het ook niet verwonderlijk dat MKB Nederland geen bezwaar heeft gemaakt tegen vervanging van een teruggaafregeling door een investeringsaftrekregeling. Kleinere bedrijven beschikken immers niet over de stafmedewerkers die met de NOVEM uitgewerkte plannen kunnen ontwikkelen en zijn niet in staat om jaarlijks te monitoren en mensen te ontvangen die komen nagaan of het allemaal goed loopt.

Hierna merkte hij op dat op het ministerie wordt gewerkt aan nieuwe MJA's met nieuwe sectoren, waarvoor allerlei branches zich ook hebben aangemeld. Daarbij gaat het in het algemeen om gemengde groepen bedrijven, waarvan sommige nog wel als grootverbruikers kunnen worden aangemerkt, zoals banken en grotere hotels, en andere net niet meer, waarbij het bijvoorbeeld gaat om de detailhandel. Juist met het oog hierop zullen de MJA's met dit soort sectoren ook anders van karakter moeten zijn dan de huidige MJA's met grote ondernemingen. Er zal in die nieuwe MJA's veel vaker met een standaardaanpak gewerkt moeten worden, de NOVEM kan niet meer zo nauw bij de uitvoering betrokken zijn en er zal ook het nodige aan de brancheorganisaties zelf moeten worden overgelaten. Bij dergelijke MJA's past dan geen fiscale regeling meer, want bij een fiscale regeling moeten op microniveau, dus per horecabedrijf of per bankgebouw, normen worden opgesteld en waardebevestigingen worden gedaan, teneinde na te gaan of de energiebesparing in dat ene bankgebouw overeenkomt met die in dat horecabedrijf. Bij een fiscale regeling geldt immers het principe van rechtsgelijkheid, een punt waar de landsadvocaat met nadruk op heeft gewezen. Bovendien zal de EU een regeling die een deel van het bedrijfsleven uitsluit, waarschijnlijk niet accepteren.

Desgevraagd zegde hij toe dit punt nog eens nader uitgewerkt op schrift te laten stellen en dit in de vorm van een brief uiterlijk a.s. dinsdag aan de Kamer te doen toekomen.

Het bedrag dat een bedrijf via de investeringsaftrekregeling terug kan ontvangen, is begrensd. Het maximumbedrag aan energiebesparende investeringen dat een bedrijf per jaar in aanmerking kan laten komen voor de investeringsaftrek, is 50 mln.

Hij beklemtoonde ook zijnerzijds nog eens het grote belang van convenanten. Nederland loopt daarmee voorop en wordt door andere landen hiervoor geprezen. Een convenant is een uitstekend instrument: het is flexibel, het kan worden toegespitst op bepaalde situaties, er is weinig administratieve rompslomp en er staat ook altijd een stok achter de deur. Een convenant is echter beslist geen fiscaal instrument.

De tussenoplossing zoals geopperd door de heer Van der Ploeg, leek de minister niet werkbaar en ook in strijd met de rechtsgelijkheid. Hij verklaarde zich bereid hier nader op in te gaan in de al toegezegde brief.

De **staatssecretaris** had al aangegeven dat voor een groot deel van de non-profitsector een investeringsaftrekregeling wel effectief is, namelijk via leasing. Sommige soorten instellingen, zoals ziekenhuizen, mogen geen gebruik maken van leasemogelijkheden, maar er wordt al nagegaan hoe ook voor deze instellingen een impuls tot energiebesparing tot stand kan komen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Ybema

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
H. Vos

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke  
Ordering en Milieubeheer,  
Versnel-Schmitz

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Tielens-Tripels