

Vergaderjaar 1997–1998

24 250

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

Nr. 40

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 januari 1998

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Bortel (D66), De Haan (CDA), Marijnissen (SP).

² Samenstelling:

Leden: Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), G. de Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Hessing (VVD), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD).

Plv. leden: Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), De Haan (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Verbugt (VVD), Meyer (groep-Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Roethof (D66), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Feenstra (PvdA).

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Economische Zaken² hebben op 11 december 1997 overleg gevoerd met staatssecretaris Vermeend van Financiën en minister Wijers van Economische Zaken over **de brief d.d. 13 oktober 1997 over de mogelijkheden voor teruggave van de regulerende energiebelasting** (24 250, nr. 39).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Jorritsma-van Oosten** (D66) herinnerde eraan dat haar fractie in het algemeen overleg van november 1996 begrip heeft getoond voor de opvatting van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Economische Zaken dat een teruggavenregeling voor bedrijven met een meerjarenafspraak (MJA) buitengewoon gecompliceerd is. Inmiddels heeft een interdepartementale werkgroep alsnog een vorm hiervoor gevonden: elk bedrijf moet jaarlijks een bedrijfsenergieplan uitbrengen en de NOVEM controleert of dit plan wordt uitgevoerd. In de brief van 13 oktober jl. wordt enige duidelijkheid gegeven over de verwachte toeloop bij deze teruggavenregeling, die 80 mln. zal kosten, en over de uitvoeringskosten, te weten eenmalig 9 mln. en structureel 10,5 mln. Mevrouw Jorritsma vroeg zich af of een groot aantal bedrijven of juist maar enkele, heel grote bedrijven buiten de regeling zullen vallen. MKB Nederland vreest dat vele bedrijven niet voor teruggave in aanmerking komen doordat zij niet voldoen aan de criteria voor het afsluiten van een MJA, namelijk een minimumverbruik van 0,1 PJ. In dat geval lijkt er rechtsongelijkheid te ontstaan. Ook juist heel grote bedrijven die niet in een branche zitten, lijken echter niet voor teruggave in aanmerking te komen. Er was al een eenduidig, generiek alternatief in de vorm van de energie-investeringsaftrek (EIA), maar deze is nu uitgebreid en bovendien zijn de bedragen verhoogd.

In die brief las mevrouw Jorritsma dat het maximum aan regulerende energiebelasting (REB) f 17 676 per aansluiting is. Hebben grote bedrijven meer aansluitingen? Hoe zit het met grote bedrijven met meer vestigingen? Het bedrag kan overigens geen groot probleem zijn voor de

bedrijven die zich hierover druk maken. De suggestie wordt gewekt dat er minder animo is voor het afsluiten van nieuwe MJA's en het vernieuwen van bestaande MJA's omdat de REB niet wordt teruggegeven. Heeft de minister hiervan iets gemerkt?

Mevrouw Jorritsma sprak er begrip voor uit dat bedrijven die een MJA hebben afgesloten, teruggave wensen. Het voorstel van de bewindslieden is helder, goed uitvoerbaar en gericht op het uiteindelijke doel, energiebesparing. Het voorstel van een deel van de werkgroep is redelijk helder, lastiger uitvoerbaar en meer gericht op verkleining van een financieel nadeel dan op energiebesparing. Verder zal er bij teruggave van de REB meer rechtsongelijkheid optreden dan bij de EIA.

Ten slotte vroeg mevrouw Jorritsma of de eerder genoemde problemen bij non-profitstellingen met de EIA inmiddels zijn opgelost.

De heer **Remkes** (VVD) was er niet verbaasd over dat in de brief een teruggavenregeling wordt afgewezen, want het was hem al duidelijk dat bij het kabinet de wil hiervoor ontbreekt. Dit blijkt onder andere uit het gebruik van het argument van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten. Eerder ging het kabinet van 20 000 bedrijven uit, maar het was onduidelijk waarop dit aantal was gebaseerd. De uitvoeringskosten werden toen op 14 mln. geraamd. In zijn brief gaat het kabinet nu uit van 5000 tot 10 000 bedrijven en uitvoeringskosten van 10,5 mln. Ook deze cijfers lijken een slag in de lucht.

De heer Remkes vroeg zich af of bij fiscale wetgeving ongelijke behandeling altijd ongeoorloofd is, los van de rechtvaardigingsgrond ervan. In de Elektriciteitswet worden verschillende afnemers van elektriciteit ook ongelijk behandeld; er is een fasering voor de mate waarin beschermde klanten vrij kunnen inkopen. Iedere vergelijking gaat mank, maar hieruit blijkt wel dat ongelijke behandeling niet altijd onrechtvaardig is.

In de brief miste de heer Remkes de mogelijke strijd met Europese regelgeving. Hij had vernomen dat Nederland in Brussel een voorstel heeft gedaan om de mogelijkheid van een teruggavenregeling in een Europese richtlijn op te nemen. In dat geval komt de argumentatie van het kabinet in een vreemd licht te staan. Verder vroeg hij zich af waarom een teruggavenregeling wel mogelijk is in Denemarken en niet in Nederland. De heer Remkes sprak begrip uit voor het argument van de administratieve lasten, maar wees erop dat het bedrijfsleven zelf om de regeling vraagt.

Ten slotte herinnerde de heer Remkes eraan dat ook de minister indertijd het betrekken van de grootverbruikers bij de regulerende energiebelasting sterk heeft gekoppeld aan de uitvoering van het amendement, dus aan een teruggavenregeling. Nu deze koppeling wordt losgelaten, moet dus eigenlijk ook de wetswijziging worden teruggedraaid.

De heer **Reitsma** (CDA) herhaalde het standpunt van zijn fractie dat de energieheffing haar doel voorbijschiet en sprak zijn tevredenheid erover uit dat ook de fractie van de VVD in dit overleg bij haar standpunt blijft. Hoewel ook hij inzag dat er tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer verbeteringen waren aangebracht, vond hij het resultaat niet goed. Ook voert het kabinet een oproep van de Kamer tot verbeteringen niet uit. Het schrijft in zijn brief dat de reacties uit de samenleving verschillen: VNO/NCW en LTO Nederland zijn voor een teruggavenregeling en MKB Nederland is ertegen. Over het gelijkheidsbeginsel denken de betrokkenen verschillend. Verder nemen de voorstanders de administratieve lasten voor lief, terwijl het bedrijfsleven in het algemeen tegen overbodige administratieve lasten is. Dat zij hiermee akkoord gaan om een betere regelgeving te verkrijgen, is een belangrijk argument.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) zag in dit overleg een herhaling van het vorige en sprak de hoop uit dat het overleg niet weer voor niets zou zijn.

De heer Van der Ploeg herinnerde eraan dat de regering in de motie van de leden Crone, Remkes en Jorritsma werd gevraagd, te onderzoeken of bedrijven met een MJA voor energiebesparing (gedeeltelijk) kunnen worden vrijgesteld van de REB. Volgens de hiervoor ingestelde interdepartementale werkgroep is dit juridisch-technisch inderdaad mogelijk. Het lijkt hem dan ook niet juist dat het kabinet desondanks niet hiertoe wil overgaan. Ook de VNO-NCW steunt de uitvoering van de motie-Crone. Wil het kabinet toch zo spoedig mogelijk een ontwerpuitvoeringsregeling aan de Kamer voorleggen? Deze geeft een extra prikkel voor energiebesparing en zal bovendien veel beter worden uitgevoerd dan de huidige MJA's. Om voor teruggave in aanmerking te komen, worden bedrijven concreet afgerekend op het halen van de doelen in een bedrijfsenergiebesparingsplan, dat zij moeten opstellen bij toetreding tot een MJA. VNO-NCW heeft gelijk als zij stelt dat de administratieve lasten enigszins overdreven worden. Deze zijn nu al gehalveerd van f 20 000 naar f 10 000 en waarschijnlijk zijn zij niet hoger dan bij vergelijkbare regelingen. Ook is het vreemd dat de Nederlandse regering in Europees verband iets bepleit waartoe het nationaal niet bereid is. Verder bestaat het systeem al in Denemarken. De heer Van der Ploeg riep het kabinet dan ook op, met die uitvoeringsregeling te komen.

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister** ontkende het bestaan van onwil bij het kabinet voor een teruggavenregeling, zoals de heer Remkes suggereerde. In het debat over het wetsvoorstel had hij al gewaarschuwd voor eventuele uitvoeringstechnische nadelen. De argumenten van het kabinet zijn integer en hebben te maken met rechtsgelijkheid, uitvoerbaarheid, de hoogte van de perceptiekosten en Brusselse regelgeving.

De minister wees erop dat 5000 tot 10 000 van de 450 000 bedrijven in Nederland een MJA hebben. Dit zijn vooral grote bedrijven; MKB-bedrijven hebben in het algemeen geen MJA. Aanvankelijk ging het om 20 000 vestigingen. Dit waren niet alleen bestaande MJA-bedrijven, maar ook bedrijven die intentieverklaringen hadden afgegeven en bedrijven waarmee gesprekken gaande waren. Het ministerie schat dat ongeveer de helft hiervan voldoet aan de voorwaarden voor teruggave van de REB, maar VNO-NCW gaat van 5000 bedrijven uit. Het gaat in ieder geval om grote aantallen, wat gevolgen heeft voor de uitvoeringskosten van de regeling.

Verder legde de minister uit dat de REB per aansluiting is verschuldigd, dus over het algemeen per vestiging. Een onderneming met twintig aansluitingen moet dus ongeveer f 350 000 betalen, terwijl overigens de energierekening vaak tientallen miljoenen gulden bedraagt.

De minister verwachtte een toeneming van het aantal MJA's omdat veel bedrijven overtuigd zijn van het succes ervan. De meeste MJA's zijn dan ook in de afgelopen jaren verlengd. Een uitzondering is de MJA voor de zuivelindustrie. Ook worden er nog steeds nieuwe MJA's afgesloten. Er is dus geen aanwijzing voor een negatieve trend.

Dat de grote bedrijven zich sterk maken voor de teruggavenregeling, heeft volgens de minister geen financiële reden, maar komt vooral voort uit de verwachting dat de REB verhoogd zal worden. Waarschijnlijk denkt MKB Nederland er anders over omdat het buitengewoon belastend voor een organisatie kan zijn om aan alle criteria van een MJA te voldoen. MKB Nederland is dan ook een groot voorstander van de EIA, die per 1 januari nog flink verhoogd wordt. De MJA-sectoren is gevraagd, de typen investeringen voor energiebesparing in te brengen in de lijst voor de EIA. De minister wees erop dat het in Europees verband om een ecotax voor grootverbruikers gaat, terwijl de REB juist voor kleinverbruikers is bedoeld. De ondergrens voor die ecotax, die er naar verwachting voorlopig niet komt, ligt ongeveer op de bovengrens van de REB. Op een

vraag van de heer Remkes naar de rechtsgelijkheid antwoordde de minister dat de grens voor het minimumgebruik aan energie voor iedereen geldt. Het is mogelijk dat deze hoge grens eens hoger wordt dan de bovengrens van de REB. Verder moeten partijen waaraan voorwaarden worden gesteld, in redelijkheid hieraan kunnen voldoen. Het was de vraag of een midden- of kleinbedrijf in redelijkheid kon voldoen aan de criteria van de voorstellen die naar aanleiding van de motie-Crone waren uitgewerkt, namelijk een minimumenergieverbruik en het opstellen van een energiebesparingsplan. De grote organisatie Albert Heijn zou er misschien wel toe in staat zijn, maar een zelfstandige detaillist niet. Bij een keuzemodel, een suggestie van de heer Reitsma, zouden volgens de minister de uitvoeringskosten veel hoger worden.

De heer **Remkes** (VVD) stelde voor, grootverbruikers die door aanneming van het amendement onder de REB vallen en in de Europese regeling voor teruggave in aanmerking zouden komen, in Nederland daarvoor in aanmerking te laten komen. Dan vervalt ook het argument van de administratieve lasten.

Volgens mevrouw **Jorritsma-van Oosten** (D66) wordt met dit voorstel het amendement uit de wet gehaald, omdat er geen verband meer is met de MJA's. De bedrijven gaan ervan uit dat zij met een MJA al hun best doen en daarom iets moeten kunnen terugkrijgen. In de redenering van de heer Remkes hoeven grootverbruikers gewoon geen REB meer te betalen tot een bepaalde grens.

De **minister** meende dat de grootverbruikersheffing waarom het in Brussel gaat, alleen in Europees verband zinvol kan worden ingevoerd. Ook in het belastingplan voor de eenentwintigste eeuw staat dat Nederland niet als enige een grootverbruikersheffing moet instellen. Dit is weliswaar een stuk van het kabinet, maar de minister kon zich niet voorstellen dat de CDA-fractie er anders over denkt. Het voorstel van de heer Remkes betreft een teruggavenregeling voor een kleine groep bedrijven boven een absolute volumegrens. Hierbij horen een individuele verplichting en individuele monitoring, wat niets met de collectieve MJA's te maken heeft. Het is de vraag of de bedrijven die voor dat voorstel in aanmerking komen, overeenkomen met de MJA-bedrijven. Het zou een heel slecht signaal aan de bedrijven in een MJA zijn wanneer bedrijven die niet aan een MJA meedoen, wel teruggave krijgen, en bedrijven die wel aan een MJA meedoen, geen teruggave krijgen.

Volgens de heer **Remkes** (VVD) zullen beide verzamelingen elkaar in belangrijke mate overlappen. Hij meende dat de problemen van de bedrijven vooral psychologisch en niet financieel van aard zijn. Zij vrezen dat de ecotax wordt verhoogd, ook voor grootverbruikers, en voelen zich gestraft terwijl zij zich positief hebben opgesteld en MJA's hebben afgesloten.

De **minister** wees er nog op dat de regulerende belasting in Denemarken geen beperking kent, ook niet voor grootverbruikers. Deze betalen zeer veel, maar er is wel een mogelijkheid van teruggave, zij het onder zeer strenge condities, zoals investeringen in een project met een terugbetaaltijd van meer dan vijf jaar. Ook Brussel vindt dat de bedrijven veel moeten betalen en aan veel voorwaarden moeten voldoen om geld terug te krijgen, maar heeft wel voorlopig toestemming gegeven voor het geval de percentages aflopen. Omdat het in Denemarken om slechts zestig bedrijven gaat, is het goed mogelijk om de energiebesparingsplannen en investeringsplannen te bekijken. In Nederland gaat het om grotere getallen.

De minister zegde toe, nog te bekijken in hoeverre de twee groepen elkaar overlappen en of het resultaat hiervan aanknopingspunten biedt. Als de overlapping te klein is, zou er echter een groot probleem ontstaan. Ook de vraag van de heer Reitsma naar een keuzemogelijkheid zou volgens de minister eenvoudig te beantwoorden moeten zijn na al het werk dat al gedaan is.

De werkgroep noemde het risico van de rechtsongelijkheid, maar achtte een teruggavenregeling mogelijk. Het kabinet wilde vervolgens nog de uitvoeringskosten bezien en over de rechtsongelijkheid advies aan de landsadvocaat vragen. De duidelijke reactie van de landsadvocaat is ook aan de Kamer is gestuurd. Er is dus op politiek niveau op basis van het advies en de gegeven argumenten niet voor een teruggavenregeling gekozen.

Voor de non-profitorganisaties was oorspronkelijk niets geregeld, maar hiervoor is inmiddels een aparte regeling gekomen.

Wanneer een teruggavenregeling overigens toch mogelijk is, zou het volgens de minister logisch zijn dat naar rato daarvan de EIA wordt verlaagd. Volgens de heer Remkes moet er een vrijstelling voor grootverbruikers komen wanneer teruggave niet mogelijk is, maar ook dan wordt het budget voor de EIA aanzienlijk verlaagd.

De minister erkende dat hij in het debat over het wetsvoorstel gezegd heeft dat hij sympathie had voor het idee van een teruggavenregeling vanwege de koppeling met de MJA's, maar voegde eraan toe dat hij toen wel een voorbehoud heeft gemaakt. Inmiddels is gebleken dat zo'n regeling heel moeilijk te realiseren is en daarom heeft het kabinet de EIA ingevoerd. Bij MKB Nederland bestaat veel steun voor deze maatregel. Het kabinet wil bestuurlijk zorgvuldig handelen en zal de consequenties van een teruggavenregeling dan ook nog eens bezien. De minister sprak zijn voorkeur uit voor een regeling waarmee MKB Nederland, VNO-NCW en LTO Nederland en natuurlijk ook de Kamer kunnen instemmen.

De **staatssecretaris** herinnerde zich dat de minister in het debat over het wetsvoorstel de mogelijkheid zag om de MJA's met de bedoelde koppeling te versterken. Het kabinet heeft deze mogelijkheid dan ook met een positieve instelling bekeken, maar er bleken veel bezwaren aan te kleven. Er is dus geen sprake van onwil; er is gewoon zakelijk bekeken of het kon.

De staatssecretaris wees erop dat er volgens de werkgroep vraagtekens bij de toets aan de rechtsgelijkheid gezet kunnen worden, maar dat zij er zelf geen uitspraak over deed. Het kabinet heeft dit punt voor de objectiviteit alsnog aan de landsadvocaat voorgelegd, die concludeert dat een teruggavenregeling zoals door de werkgroep wordt voorgesteld, waarin de facto individuele bedrijven worden uitgesloten, op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Kennelijk zijn er verschillende opvattingen over mogelijk. Als er objectieve en redelijke rechtvaardigingsgronden zijn, wordt rechtsongelijkheid in de praktijk van de rechtspraak geaccepteerd. Er is echter wel een risico, zoals ook uit het advies van de landsadvocaat blijkt. Uit een aantal arresten van gerechtshoven in de afgelopen periode blijkt dat er goed rekening moet worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel.

Met nadruk wees de staatssecretaris erop dat er, wanneer er inderdaad een uitvoerbare regeling mogelijk is die tegemoetkomt aan de wens van de meerderheid van de Kamer, 80 mln. van de EIA afgaat. Het is de vraag of dit goed uitpakt voor de doelstelling van energiebesparing, want dit is een eenvoudige regeling, die in de praktijk goed wordt gewaardeerd, weinig administratieve lasten meebrengt en effectief is. In een keuzemodel zal elk bedrijf het gunstigste kiezen, wat in de fiscaliteit altijd geld kost.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Jorritsma-Oosten** (D66) vat de reactie van de bewindslieden samen: zij zullen bekijken of het mogelijk is dat grootverbruikers hun kleinverbruikersdeel van de REB terugkrijgen, en of deze groep overeenkomt met die van de MJA-bedrijven. Zij betwijfelde het laatste, omdat er branches met kleine bedrijven zijn die MJA's hebben afgesloten, maar zei open te staan voor de resultaten van dit onderzoek als een volgende stap in een vrij langdurig proces. De discussie verwijdert zich wel steeds verder van datgene waarom het begonnen is, namelijk het stimuleren van energiebesparing door bedrijven. Het gaat nu alleen nog maar om de uitvoerbaarheid van de regeling en de overigens begrijpelijke gevoelens over de energiebelasting. Het is op zichzelf geen slecht idee om een bedrijf dat aan een MJA meedoet, op een ander punt een tegemoetkoming te geven, maar hieraan blijken vele haken en ogen te zitten. De EIA is dan ook een betere mogelijkheid.

De heer **Reitsma** (CDA) wees nog eens op de bezwaren van een deel van het bedrijfsleven tegen de huidige voorstellen. Hij zei het door de bewindslieden toegezegde onderzoek naar een oplossing te willen afwachten. Er zit een rechtvaardiging in de relatie tussen een flinke besparing op het energieverbruik en de teruggavenregeling. Uiteindelijk moet de zaak natuurlijk ook beoordeeld worden op de effectiviteit. De regeling mag niet zo ingewikkeld zijn dat zij niet meer te controleren is.

De heer **Remkes** (VVD) meende dat de opmerking van de staatssecretaris dat met een teruggavenregeling risico wordt gelopen op het punt van de rechtsongelijkheid, iets anders is dan wat er in de brief staat. Wat hem betreft is de discussie nu opgeschort in afwachting van een nadere brief. Naar zijn mening nam mevrouw Jorritsma in dit overleg te gemakkelijk afstand van de gesprekken van enkele jaren geleden.

De **minister** zegde nogmaals toe dat hij zal laten nagaan in hoeverre de bestanden van MJA-bedrijven en van grootverbruikers elkaar overlappen; dit wordt echter geen uitvoerig onderzoek. Als er nauwelijks overlapping is, is er een probleem voor een teruggavenregeling. Verdere toetsstenen voor een regeling zijn effectiviteit, rechtsgelijkheid en de bijdrage aan energiebesparing. De minister zei niet optimistisch over de mogelijkheid van een teruggavenregeling te zijn, maar deze wel serieus te willen bekijken. Dit geldt ook voor een keuzemodel. De Kamer zal hierover zo spoedig mogelijk worden bericht.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Ybema

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

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Janssen