

Vergaderjaar 1995–1996

24 250

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 oktober 1995

INHOUDSOPGAVE

	blz.		blz.
1. Algemeen	2	6. Energetische en economische effecten van de belasting	25
1.1. Inleiding	2	6.1. Effecten van de belasting op het milieu en op de energiebesparing	25
1.2. Plaats en functie energiebelasting	3	6.2. Economische effecten	27
2. Europese energieheffing	10	6.3. Bedrijfseffectentoets en buitenlandtoets regulerende energiebelasting	29
3. Uitgangspunten nationale regulerende energiebelasting	12	7. Opbrengst van de belasting en terugsluizing opbrengst	30
3.1. Reikwijdte energiebelasting en afbakening begrip kleinverbruik	12	7.1. Belastingopbrengsten	30
3.3.1. Grondslag van de belasting	17	7.2. Terugsluizing van de belastingopbrengst	31
3.3.3. Bijzondere positie glastuinbouw	17	8. Personele aspecten, uitvoeringskosten en voorlichting	42
4. Verhouding tot de brandstoffenbelasting Wet belastingen op milieugrondslag	18	9. Toelichting op de artikelen	43
5. Vormgeving van de regulerende energiebelasting	18		
5.1. In de belasting te betrekken energiedragers	18		
5.2. Belastingplichtige en belastbaar feit	20		
5.3. Uitvoeringstechnische aspecten	20		
5.5. Belastingvrije voet	22		
5.8. Bijzondere regeling duurzame energie	23		

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Allereerst willen wij opmerken dat wij de verschillende fracties erkentelijk zijn dat zij willen meewerken aan een spoedige behandeling van het voorliggende wetsvoorstel inzake een regulerende energiebelasting. Naar ons oordeel behoeft de snelheid van de behandeling – waar de leden van de CDA-fractie kritische opmerkingen over maken – niet ten koste te gaan van de grondigheid waarmee de behandeling plaatsvindt. De vele vragen van de kant van de Kamer geven daar ook blijk van. In het vervolg van deze nota zullen wij uitgebreid op de vragen en opmerkingen ingaan. Bij de beantwoording hebben wij zoveel mogelijk aangesloten bij de indeling van de memorie van toelichting.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie met instemming kennis hebben genomen van het voorstel. Zij zien de energiebelasting als aanvulling op het reeds bestaande instrumentarium voor het terugdringen van het energieverbruik en van de uitstoot van CO₂. De leden van de fractie van het CDA merken op dat zij bij de Algemene politieke beschouwingen invoering van een energiebelasting reeds hebben afgewezen; zij vragen de regering dan ook het wetsvoorstel in te trekken. Omdat de kans bestaat, zo merken deze leden op, dat de regering niet onmiddellijk aan dit verzoek zal voldoen, hechten zij aan een grondige beantwoording van de door hen gestelde vragen en een heldere reactie op de door hen gemaakte opmerkingen. Op de bezwaren die deze leden hebben tegen de uitwerking van het wetsvoorstel, zullen wij in deze nota uiteraard uitvoerig ingaan.

Het spijt ons dat de leden van de VVD-fractie met gemengde gevoelens kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt ons echter dat zij op zichzelf de beoogde doelstelling van het wetsvoorstel – het stimuleren van een doelmatig energieverbruik en de vermindering van de belasting van het milieu als gevolg van dit verbruik – onderschrijven. Wij menen dat er goede gronden zijn om de voorgestelde belasting daadwerkelijk in te voeren. Wij hopen dat wij met deze nota deze leden daarvan zullen kunnen overtuigen.

De leden van de fractie van D66, die met meer dan gewone belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel, zijn van mening dat de doelstellingen van het wetsvoorstel goed aansluiten bij de ideeën van D66 over het besparen op energieverbruik en het verschuiven van belasting van arbeid naar milieubelastende activiteiten.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn echter van oordeel dat het voorstel veel te laat komt en er ook minstens een jaar eerder had kunnen liggen.

Van de twijfel van de leden van de RPF-fractie over de wenselijkheid van de beperking van de energiebelasting tot kleinverbruikers hebben wij kennis genomen. Wij hopen dat die twijfel door deze nota kan worden weggenomen.

De leden van de SGP-fractie, die met belangstelling van het wetsvoorstel hebben kennis genomen, steunen de maatregelen om te komen tot een reductie van de emissie van kooldioxyde, waarbij de effectiviteit een belangrijk criterium voor deze leden is.

Wij zijn verheugd dat de leden van de GPV-fractie geneigd zijn er mee in te stemmen dat een regulerende energiebelasting een rol kan vervullen als het gaat om het terugdringen van CO₂-uitstoot, en dat deze leden de ontwikkeling van de verschuiving in het belastingstelsel van arbeid naar milieubelastende activiteiten ondersteunen.

De leden van de fractie van de SP hebben met weinig waardering kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Wij hopen dat de bezwaren van deze leden niet onoverkomelijk zullen blijken te zijn.

Het doet ons genoeg dat de leden van de fractie van het CDA met zeer veel belangstelling kennis hebben genomen van het advies van de Raad van State en het Nader rapport. Met betrekking tot het verzoek van deze leden om in de Nota naar aanleiding van het verslag opnieuw te reageren op het advies van de Raad van State merken wij op dat, waar de opmerkingen van de Raad in het verslag, al dan niet impliciet, weer aan de orde komen, wij in deze nota menen te kunnen volstaan met het beantwoorden van de desbetreffende in het verslag opgenomen vragen. Ook de brieven van diverse organisaties, waarop deze leden en de leden van enkele andere fracties graag ons commentaar willen vernemen, zullen waar mogelijk, al dan niet expliciet vermeld, aan de orde komen bij de beantwoording van de desbetreffende vragen.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel een uitvloeisel is van het Regeerakkoord en dat de wet bovendien moet worden ingevoerd per 1 januari 1996. In dit kader vragen deze leden waarom het niet mogelijk was het wetsvoorstel enige maanden eerder aan de Kamer voor te leggen.

Na het aantreden van dit kabinet is met voortvarendheid gewerkt aan het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel op basis van de medio juli 1994 uitgebrachte interim-rapportage van de interdepartementale werkgroep. Parallel daaraan is gewerkt aan de wetsvoorstellen waarin de terugsluizing is geregeld. Gelet op de aard van de materie was intensief overleg nodig, niet alleen tussen de betrokken departementen maar ook met EnergieNed, Gasunie, SEP en de oliebranche. Ook de vormgeving van de terugsluizing heeft het nodige overleg gevergd. Het onderhavige wetsvoorstel is op 30 maart 1995 naar de Raad van State gestuurd. Op 2 juni 1995 heeft de Raad van State advies uitgebracht, waarna het Nader rapport op 7 juli 1995 is aangeboden. Op 14 juli 1995 is het wetsvoorstel ingediend. Gelet op het voorgaande menen wij dat het niet goed mogelijk was het onderhavige wetsvoorstel enige maanden eerder in te dienen.

EnergieNed wijst er in haar brief op dat de invoeringsdatum van 1 januari 1996 voor de energiebedrijven slechts haalbaar is indien de uitvoeringsregels vóór 1 oktober zijn vastgesteld. In het overleg met EnergieNed, dat een aantal malen heeft plaatsgevonden, is dezerzijds aangegeven dat als EnergieNed wacht met het treffen van invoeringsmaatregelen totdat de uitvoeringsregels zijn vastgesteld, men op 1 januari 1996 niet gereed zal zijn. De uitvoeringsregels zullen worden opgenomen in het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag en de Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag. Een eerste opzet van de uitvoeringsregels is in augustus aan EnergieNed ter beschikking gesteld; aan deze uitvoeringsregels is ook aandacht besteed tijdens vorengenoemd overleg met EnergieNed. Begin oktober zullen uitgewerkte concepten van wijzigingsbesluit en wijzigingsregeling beschikbaar zijn. Formele vaststelling van het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling kan uiteraard pas plaatsvinden na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Staten-Generaal.

1.2. Plaats en functie energiebelasting

De leden van een groot aantal fracties vragen om een nadere toelichting op de effectiviteit van de energiebelasting in termen van de bijdrage aan energiebesparing en vermindering van CO₂-emissies. Daarbij wordt ook gevraagd naar de verhouding tot andere instrumenten om energiebesparing te bevorderen.

Anders dan de leden van de fracties van de VVD, CDA en D66 beoordelen wij de effectiviteit van de regulerende energiebelasting niet als gering, maar als substantieel, en nodig om de energiebesparings- en CO₂-reductiedoelstellingen binnen bereik te houden. In de memorie van toelichting is reeds ingegaan op hetgeen recente studies aan inzicht bieden in de te verwachten effectiviteit van een regulerende belasting op het kleinverbruik van energie. Belangrijke noties die hieruit naar voren komen zijn dat de effectiviteit onder andere afhankelijk is van een aantal omgevingsfactoren, zoals de basis-energieprijzen en de beleidscontext. In een studie van het Centraal Planbureau (Werkdocument 64) worden de effecten van een sterk op de voorgestelde regulerende energiebelasting lijkende heffing geanalyseerd, waarbij met name de gevoeligheid voor de onderliggende energieprijzen is gezien. Uit dit werkdocument blijkt een energiebesparingseffect bij de doelgroep van 1,5%. In de eind 1994 uitgevoerde analyse van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) wordt tevens rekening gehouden met een aantal sinds de CPB-analyse gewijzigde omgevingsfactoren en de op dat moment bekende vormgeving van de regulerende energiebelasting. Op basis van de huidige inzichten wordt uitgegaan van een bijdrage aan de CO₂-emissiereductie van 1,7 tot 2,7 Mton in het jaar 2000. Voor de doelgroep van de belasting, de kleinverbruikers, betekent dit een CO₂-emissiereductie met mogelijk 5%. Het RIVM-rapport komt tot een emissiereductie van 7% voor de doelgroep. Daarbij is echter niet volledig rekening gehouden met alle aan deze doelgroep toe te rekenen emissies. Gerekend over het totale binnenlands verbruik zou het effect een CO₂-reductie van 1,5% inhouden. Daarbij is rekening gehouden met de nieuwe situatie die is ontstaan na de bezuinigingen op het energiebesparingsbudget en met een Global Shift (GS)-scenario met lage energieprijzen. Met bovenstaand effect van de belasting wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de CO₂-reductiedoelstelling van 3%.

Bij een CO₂-reductie van 2,7 Mton komt circa 1,7 Mton voor rekening van besparingen door gedragsverandering bij de kleinverbruikers en besparingen door de stimulans voor duurzame energie. De overige besparing komt in de RIVM-analyse uit aanpassing van het overige (vooral investeringsgerelateerde) instrumentarium. Uitgangspunt is hier dat een hogere energieprijzen de effectiviteit van alle maatregelen vergroot, bijvoorbeeld een toename van het gebruik van subsidies al dan niet samengaan met een verlaging van de subsidie per investering, meer effect van voorlichting en advisering over energiebesparing of het in beeld komen van nieuwe te stimuleren maatregelen. Of de toename van de effectiviteit evenwel ligt in het aanboren van een additioneel potentieel dan wel het op peil houden van de effecten van bij voorbeeld de in het Milieuactieplan (hierna: MAP) voorgenomen maatregelen bij een, zonder de belasting, aanmerkelijk lagere energieprijzen is niet nader bekeken. In het MAP, maar ook in het Nationaal Milieubeleidsplan 2 (NMP2) en de Vervolgnota Energiebesparing (VNEB) wordt nog uitgegaan van minimaal reëel constante energieprijzen tussen 1990 en 2000, terwijl de reële prijzen nu circa 30% onder het niveau van 1990 liggen. De gehanteerde marge brengt de onzekerheid tot uitdrukking ten aanzien van de effecten van de belasting als gevolg van de versterking van het overige ingezette instrumentarium.

Rekening houdend met al deze aspecten mag worden dat met de voorgestelde regulerende energiebelasting een CO₂-emissiereductie van 1,7 tot 2,7 Mton CO₂ kan worden bereikt.

De leden van de VVD-fractie vragen verder naar de verwachte langetermijneffecten. Naast de hierboven beschreven effecten tot het jaar 2000 zal er een doorgaande stimulans zijn voor technologische ontwikkelingen (produkten, apparaten, en dergelijke), die op de langere termijn de efficiency van het energieverbruik vergroten. Ook de invloed van de belasting op het benutten van restwarmte en kleinschalige warmtekracht

zijn voor de korte termijn (2000) niet gekwantificeerd en zullen vooral op de langere termijn doorwerken.

De regulerende energiebelasting is nadrukkelijk bedoeld als een noodzakelijke aanvulling op en een ondersteuning van het bestaande energiebesparingsinstrumentarium. In NMP2 en de Vervolgnota Energiebesparing heeft een grondige afweging plaatsgevonden omtrent de in te zetten instrumentenmix voor de onderscheiden doelgroepen. Voor de moeilijk bereikbare doelgroepen (consumenten, grote delen van het midden- en kleinbedrijf, utiliteitsbouw) is geconcludeerd dat de meest wenselijke versterking van vorenbedoeld instrumentarium bestaat in de invoering van een regulerende belasting op energie. Een aantal overwegingen heeft daarbij een rol gespeeld:

- * een versterking was noodzakelijk om de gestelde doelen met betrekking tot energiebesparing en CO₂-emissiereductie binnen bereik te houden;

- * een hogere energieprijis bevordert de werking en effectiviteit van de bestaande instrumenten (onder andere voorlichting, subsidies, het MAP van de energiebedrijven, regelgeving met betrekking tot energiebesparing). De effectiviteit van deze instrumenten wordt immers voor een belangrijk deel bepaald door de eindverbruikersprijs voor energie;

- * een regulerende belasting is een marktconform instrument, waarbij een prikkel wordt gegeven tot het zuiniger omgaan met een schaars goed.

Het gaat dus niet zozeer om een vergelijking tussen de werking en effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten of om een keuze hiertussen, als wel om het feit dat de instrumenten elkaar versterken. In dit licht bezien kunnen de voorstellen van diverse organisaties om de voorlichting, de aanpak door middel van meerjarenafspraken en het MAP van de energiebedrijven te versterken, positief worden beoordeeld. Het besef dat zelfs met de invoering van de regulerende energiebelasting er in reële termen tot 2000 slechts een beperkte stijging van de eindverbruikersprijs wordt bereikt, moge duidelijk maken dat de regulerende energiebelasting nodig zal zijn om het benodigde besparingstempo op peil te houden.

Door de leden van de D66- en de CDA-fractie is de vraag gesteld hoe de effectiviteit van de belasting zich verhoudt tot de te verwachten resultaten van bij voorbeeld meerjarenafspraken en het MAP van de energiedistributiesector. Zoals hierboven aangegeven is een vergelijking niet zozeer aan de orde, gegeven de keuze voor de meest effectieve en uitvoerbare mix van instrumenten toegesneden op de betreffende doelgroep. Voor de goed bereikbare groepen (bij voorbeeld raffinaderijen, onderdelen van de industrie en landbouw) is de aanpak in grote lijnen gericht op het afsluiten van meerjarenafspraken, ondersteund door regelgeving door middel van voorschriften op grond van de Wet milieubeheer. Voor de kleinverbruikers wordt gekozen voor een samenspel van verschillende benaderingen, waaronder het MAP van de energiebedrijven. Voor zover vergelijkingen worden gemaakt tussen bij voorbeeld de te verwachten effecten van de regulerende energiebelasting en het MAP dient het volgende te worden bedacht.

- * het MAP richt zich op alle afnemers van energie, terwijl de regulerende energiebelasting bedoeld is ter ondersteuning van energiebesparing bij alleen kleinverbruikers;

- * de MAP-maatregelen richten zich zowel op de aanbodzijde (waaronder warmtekracht) als ook op besparingen aan de vraagzijde;

- * het MAP neemt de effecten voor de doelgroep mee, terwijl voor de energiebelasting vooral gekeken is naar additionele besparingen ten opzichte van de bestaande MAP-situatie.

Voor de doelgroep huishoudens en de utiliteitsbouw beoogt het MAP een bijdrage te leveren van 4–6 Mton CO₂-emissiereductie, terwijl vanuit de regulerende energiebelasting een aanvullend effect wordt verwacht van 1,7 tot 2,7 Mton.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de resultaten van de gesprekken die met EnergieNed en MKB-Nederland over het aanwenden voor een bonus-malus-systeem van de MAP-gelden die het MKB opbrengt, merken wij het volgende op.

Met beide partijen is overleg gevoerd. Dit heeft ertoe geleid dat beide partijen op dit moment onderling overleg voeren over deze en vergelijkbare mogelijkheden. Binnen niet al te lange termijn verwacht de derde ondergetekende een voorstel van die zijde.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in een actueel schematisch overzicht aan te geven welke bijdrage per doelgroep wordt gevraagd aan de energiebesparingsdoelstelling van het NMP2, welke instrumenten per doelgroep zijn ingezet, alsmede inzicht te bieden in de mate waarin de gestelde doelen tot op heden zijn gerealiseerd.

In het onderstaand schema zijn de doelstellingen en voornaamste instrumenten vermeld zoals deze zijn geformuleerd in de Vervolgnota Energiebesparing van december 1993 ten aanzien van de efficiencyverbetering in de periode 1989–2000 in %.

Sector	Doelstelling	Instrumenten*
Industrie	19	MJA, MPI, MAP, PvA LI, MINT, EMA, TIEB, VAMIL
Agrarische sector	26	MJA, EMA, R&D
Utiliteitsbouw	23	MJA, EPN, MAP, R&D
Woningen	23	MJA, EPN, MAP, R&D
Verkeer en vervoer	10	MJA, EU, voorlichting, R&D
Elektriciteitscentrales	26	E-Plan
Totaal binnenland	17	

* afkortingen:

MJA	Meerjarenafspraak
MPI	Milieuplan Industrie van de Gasunie
MAP	Milieu Actieplan
PvALI	Plan van Aanpak Lichte Industrie
MINT	Meerjarenprogramma Intersectorale Technologieën voor de Industrie
EMA	Subsidieregeling Energiebesparings- en Milieu-adviezen
EPN	Energieprestatienorm
R&D	Research and Development
E-plan	Elektriciteitsplan
EU	Aanbevelingen/richtlijnen Europese Unie

Over de realisatie van het energiebesparingsbeleid merken wij het volgende op. De voortgang van de MJA's in de industrie per ultimo 1993 is beschreven in de brochure «Energie-efficiency MJA's met de industrie». Conclusie was dat het voorgenomen en afgesproken beleid goed op koers ligt. Bij de gemonitorde MJA's was in de periode 1989 tot en met 1993 gemiddeld circa 8% efficiencyverbetering bereikt.

Voorts is op basis van de programma-monitoring van de beleidsinstrumenten in de memorie van toelichting bij de begroting van EZ (Kamerstukken II 1995–1996, 24 400 XIII, nr. 3, toelichting bij wetsartikel 1, hoofdstuk 09.00 energiebeleid) een beeld gegeven van de realisaties in de periode 1988 tot en met 1994. Met de tot ultimo 1994 gecommitteerde begrotingsmiddelen is alleen al een besparingstempo van gemiddeld 1,2% per jaar haalbaar. Dit is exclusief de niet direct meetbare zogenaamde autonome energiebesparing.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoeveel de lasten zijn voor de diverse doelgroepen merken wij op dat van het bedrijfsleven in het kader van de meerjarenafspraken een extra inspanning wordt gevraagd ten behoeve van energiebesparing. Het beleid is er op gericht om via de MJA's een efficiencyverbetering in de industrie van 20% in 2000 ten opzichte van 1989 te halen.

Dit betekent een verdubbeling van de autonome efficiencyverbetering die geschat wordt op circa 10% in deze periode. Met de MJA's wordt nu circa 90% van het industrieel energieverbruik (exclusief feedstocks) gedekt.

In onderstaand overzicht wordt een en ander, uitgedrukt in Peta-Joules (PJ), inzichtelijk gemaakt.

Industrieel energiegebruik via MJA's gedekt	circa 775 PJ
doelstelling 2000	circa 700 PJ
	circa 140 PJ energiebesparing
waarvan autonoom en door beleid geïndiceerd	70 PJ
investering autonome besparing	70 PJ
investering vanwege beleid	circa 2-2,5 miljard gld
	circa 2,5-3 miljard gld

Via de MJA's wordt van de bedrijven een extra inspanning gevraagd die zonder beleid niet tot stand zou zijn gekomen. Bedrijven doen investeringen in energiebesparende projecten waardoor andere investeringen gericht op bij voorbeeld produktontwikkeling niet of pas later tot stand komen. Door de MJA's wordt versneld in energiebesparingsprojecten geïnvesteerd. Passend binnen het «no regret»-beleid van de Nederlandse overheid verdienen de investeringen zichzelf terug.

De extra energie-efficiencyverbetering (zie boven) kan alleen worden gerealiseerd door extra investeringen ter grootte van 2,5-3 miljard gulden.

Daarnaast wordt een aantal andere inspanningen van bedrijven gevraagd die ook beslag leggen op de financiën van bedrijven. Deze extra inspanningen liggen in de sfeer van doorlichting van het bedrijf op energie-aspecten, het opzetten van een energiebeheerssysteem, monitoring van het energiegebruik, onderzoek naar en ontwikkeling van energiebesparingsmogelijkheden en dergelijke.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking tot de ondersteuning door regelgeving van het meerjarenbeleid voor grootverbruikers merken wij allereerst op dat de meerjarenafspraken vrijwillige, doch geen vrijblijvende, afspraken zijn tussen industriële branches en de Minister van Economische Zaken.

Op grond van de Wet milieubeheer kunnen eisen worden gesteld aan het energieverbruik. Bij het verlenen van een vergunning wordt in geval van MJA-bedrijven getoetst of aan de MJA's wordt voldaan. MJA-bedrijven kunnen zo via een meer eenvoudige route een milieuvergunning op het gebied van energie verkrijgen dan niet-MJA-bedrijven. Via een jaarlijkse rapportage blijft de vergunningverlener op de hoogte van de voortgang inzake energiebesparing bij de MJA-bedrijven. De vergunningverlener wordt ondersteund door een onlangs opgericht bureau (Infomil). Indien een bedrijf niet aan zijn verplichtingen in de MJA voldoet, kan de vergunningverlener ingrijpen, zal het desbetreffende bedrijf behandeld worden als een niet-MJA-bedrijf en zullen in de vergunning eisen aan het energiegebruik worden gesteld. Teneinde handhaving van de eisen gesteld in de milieuvergunning te waarborgen kunnen bij niet-nakoming de gebruikelijke sancties in het kader van de milieuvergunning worden toegepast. Op deze wijze wordt de naleving van de MJA's versterkt.

De relatie die hiermee tussen de uitvoering van de milieuvergunningprocedure op het gebied van energie en de uitvoering van de MJA's is gelegd, wordt versterkt door de handtekening van de vergunningverleners onder de MJA's. Dit voorjaar is met het IPO en de VNG afgesproken dat dit in het vervolg zal gebeuren.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP merken op dat de regering alleen bij de grootverbruikers over meerjarenafspraken en internationale concurrentie in relatie tot de reikwijdte van de energiebelasting spreekt. Deze leden vragen of dit niet ook op gaat voor (delen van) het MKB.

In het algemeen kan gesteld worden dat er weinig MKB-bedrijven deel uit maken van een MJA. Voor de (duizenden) kleine bedrijven is een afzonderlijke aanpak noodzakelijk. De regulerende energiebelasting is een van de maatregelen om in deze sectoren het energiegebruik te doen verminderen. Daarnaast vindt kennisoverdracht plaats (via de Subsidie-regeling Energiebesparings- en Milieu-adviezen). In de fiscale sfeer worden via de VAMIL energiebesparende bedrijfsinvesteringen bevorderd.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de regering het argument van het bestaan van energiebesparingsprogramma's eenzijdig laat gelden voor de grootverbruikers om hun geen energiebelasting op te leggen, terwijl er vergelijkbare energiebesparingsprogramma's zijn bij de kleinverbruikers, die minstens zo succesvol zijn.

In antwoord hierop merken wij op dat de meerjarenafspraken met de grootverbruikers niet op één lijn zijn te stellen met de afspraken die met EnergieNed zijn gemaakt ter zake van het MAP. De MJA's betreffen afspraken met eindverbruikers, en hebben derhalve een directe relatie met feitelijke inspanningen. Het MAP richt zich op eindverbruikers, maar die eindverbruikers zelf zijn geen verplichting met de overheid aangegaan. De regulerende energiebelasting beïnvloedt de energiebesparing bij de eindverbruikers. Het MAP speelt een belangrijke rol bij het aanbod van energiebesparingsmogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de inzet van het instrument «regulerende energieheffing» op lange termijn, terwijl de leden van de fractie van D66 vragen of de regering van opvatting is dat de aan de orde zijnde belasting een begin is, zowel wat betreft de hoogte als wat betreft de tijd. Met andere woorden, zo vragen laatstgenoemde leden, zal in de toekomst de belasting worden verhoogd dan wel uitgebreid?

In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op. Het wetsvoorstel voorziet in een stapsgewijze verhoging van de tarieven voor aardgas en voor de in de heffing betrokken minerale oliën. Het tarief voor elektriciteit wordt van het begin af aan op het structurele niveau vastgesteld. Op 1 januari 1998 zal het structurele tarief voor aardgas en minerale oliën worden bereikt. Wij achten het prematuur om op dit moment uitspraken te doen over de situatie na die datum. Een en ander is uiteraard sterk afhankelijk van de stand van zaken op het Europese vlak met betrekking tot dit soort belastingheffing. Zodra in EU-verband alsnog een (richtlijn inzake de vormgeving van een) energiebelasting wordt ingevoerd, zal moeten worden bezien of de Nederlandse energiebelasting aanpassing behoeft.

Wij zijn van mening dat reikwijdte en tarieven in het thans voorliggende voorstel, binnen het kader van het huidig beleid op het punt van de lastenverlichting en de inkomensontwikkeling voor bedrijfsleven en huishoudens, op dit moment op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de betrokken beleidsterreinen. Een verbreding of verhoging op dit moment, dit in reactie op de verwijzing van de fractie van GroenLinks naar het geconstateerde beleidstekort met betrekking tot de CO₂-reductie, zou dit evenwicht verstoren. Dit sluit niet uit, zoals ook kan worden opgemaakt uit de brief van 15 september jl. van de minister van VROM over de CO₂-problematiek, dat een verbreding of verhoging bij de formulering van het klimaatbeleid voor de periode na 2000 opnieuw in de beschouwing zal worden betrokken.

De visie van de leden van de SP-fractie dat het argument van verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op milieubelastende

produkten wel voor bedrijven zou gelden maar niet voor huishoudens, wordt door ons niet onderschreven. In het voorstel van Wet tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting, zijn een verlaging van het belastingtarief eerste schijf en een verhoging van de belastingvrije som opgenomen als terugsluismaatregelen teneinde te bewerkstelligen dat arbeid minder wordt belast.

De leden van de VVD-fractie en van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet heeft overwogen bedrijven die een energiebesparingsconvenant met de overheid hebben afgesloten in aanmerking te doen komen voor een lager tarief, dan wel van de heffing vrij te stellen. De leden van de GPV-fractie vragen of is overwogen om grootverbruikers in de belasting te betrekken en door middel van meer specifieke maatregelen, zoals een investeringsaftrek voor energiebesparende investeringen, compensatie te bieden.

Hoewel wij in beginsel sympathiek staan tegenover de door deze leden genoemde instrumenten die binnen de belasting een plaats zouden moeten krijgen, is het verre van eenvoudig om binnen de fiscale systematiek vrijstelling of een verlaagd tarief te verlenen op basis van een afgesloten MJA. Het vinden van een werkbare regeling zou zeker de nodige tijd vragen, vandaar dat in het nu voorliggende voorstel gekozen is voor een globalere benadering. Wat betreft de mogelijkheid van een investeringsaftrek wijzen wij nog op de mogelijkheden binnen de VAMIL-regeling. Het geheel overziende is naar ons oordeel door de vormgeving van de energiebelasting en van de terugsluizing op een evenwichtige wijze rekening gehouden met de reeds ingang gezette energiebesparende inspanningen van grootverbruikers enerzijds en de internationale concurrentiepositie anderzijds.

De leden van de fractie van de SP merken op dat het centrale doel van de belasting besparing van energie uit fossiele brandstoffen zou moeten zijn.

Zoals in de Vervolnota Energiebesparing is verwoord, is energiebesparing zowel van betekenis voor het beleid dat gericht is op beperking van de CO₂-uitstoot, als voor het beleid dat gericht is op het realiseren van een betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Wij zijn het derhalve eens met de stelling van deze leden dat het ook los van de CO₂-problematiek, van groot belang is dat de energiebesparing doorgaat.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de RPF of de tevredenheid (over de meerjarenafspraken over energiebesparing met goed bereikbare doelgroepen) ook met cijfers duidelijk kan worden gemaakt, verwijzen wij naar de begin dit jaar door de minister van Economische Zaken uitgebrachte brochure over de eerste resultaten van de meerjarenafspraken met de industrie over energie-efficiency. Daaruit blijkt dat bij twaalf branches van de industrie in de periode 1989-1993 gemiddeld zo'n 8% efficiency-verbetering is geboekt. Afgezet tegen de in deze MJA's opgenomen doelstelling van 20% in de periode 1989-2000, betekent dit dat de industrie het goede spoor te pakken heeft in de richting van die doelstelling.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom niet in plaats van een kleinverbruikersheffing een heffing wordt opgelegd bij bedrijven op productie met, gezien de stand der techniek, onnodig energieverbruik. Dienaangaande merken wij het volgende op.

Met een groot aantal bedrijfstakken zijn MJA's afgesloten die beogen in 2000 in de industrie een efficiency-verbetering te realiseren van 20% ten opzichte van 1989. In dat kader is in de verschillende bedrijfstakken geïnventariseerd welke energiebesparende maatregelen mogelijk zijn. Elk

bedrijf dat toegetreden is tot een MJA heeft een energiebesparingsplan. Het totaal van de energiebesparingsplannen leidt tot een meerjarenplan dat in veel gevallen onderdeel is van de MJA. In dit meerjarenplan is op hoofdlijnen aangegeven welke soort projecten bedrijven zullen uitvoeren om de afgesproken efficiency-doelstelling te realiseren. Los van het vorenstaande en andere overwegingen ter zijde latend, geldt dat een belasting als algemeen instrument niet een geëigend middel is om slechts bij enkele, bovendien moeilijk af te bakenen bedrijven in te zetten.

In de brief van MKB-Nederland, waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen, wordt opgemerkt dat op het gebied van de MAP-heffing er voor het midden- en kleinbedrijf sprake is van een onrechtvaardige aanpak. In reactie hierop merken wij het volgende op.

Wij achten het van groot belang dat het MAP zich meer dan tot dusver richt op het midden- en kleinbedrijf. In het verleden is er dan ook bij MKB Nederland en EnergieNed op aangedrongen om in onderling overleg te komen tot activiteiten die het midden- en kleinbedrijf ondersteunen bij energiebesparende maatregelen.

Om dit verder te bevorderen – zoals ook is aangekondigd in de brief van de minister van VROM van 15 september 1995 aangaande het realiseren van de doelstellingen van het NMP2-Klimaatbeleid – heeft het kabinet besloten hiervoor met ingang van 1997 f 50 mln beschikbaar te stellen in de vorm van een fiscale stimulering in samenhang met een herschikking van het MAP en de premiereregeling in het kader van Duurzaam Bouwen.

De suggestie van VNO/NCW om via een convenant tussen een bedrijfstak, Novem, nutsbedrijven en installatiebranches het concept van energiediensten gestalte te geven spreekt ons zeer aan. Wij zijn evenwel van mening dat het concept van energiediensten niet gekoppeld moet worden aan MJA's. Het staat energiedistributiebedrijven, installateurs en ondernemingen vrij om afspraken ter zake te maken. Het is naar onze mening niet doelmatig om een en ander in conventanten met de Novem vast te leggen, het gaat hierbij om een groot aantal branches en ondernemingen.

In de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde brief van LTO-Nederland wordt naar voren gebracht dat het onmogelijk is het energieverbruik van individuele bedrijven in absolute zin te laten dalen als gevolg van maatregelen die gericht zijn op de verbetering van het dierenwelzijn (stalklimaat), volksgezondheid en kwaliteit (koeling).

In antwoord hierop merken wij op dat genoemde maatregelen geïsoleerd bezien kunnen leiden tot een hoger energieverbruik. Daar staat tegenover dat er andere benuttingen van energie zijn die wel qua omvang verlaagd kunnen worden door de toepassing van efficiëntere apparatuur. Tevens is het door de overheid gefacilieerde onderzoek er onder meer op gericht om aan die hogere eisen te kunnen voldoen met het zelfde of een lager energieverbruik.

2. Europese energieheffing

Wij zijn de leden van de fractie van de PvdA erkentelijk voor de waardering met betrekking tot de inspanningen die het kabinet heeft gedaan (en nog steeds doet) om te komen tot een Europese energiebelasting. Wij constateren dat de besprekingen van de werkgroep van de Raad moeizaam verlopen. Wij schatten in dat de kans gering is dat wij op korte termijn alsnog tot positieve afspraken in Europees verband kunnen komen.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de stand van zaken bij het betrekken van andere Noord-Westeuropese landen bij een energieheffing.

Bij de voorbereiding van het nu ingediende wetsvoorstel heeft

Nederland besprekingen gevoerd met een aantal landen (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België). Gebleken is toen dat ook een heffing met een beperkte groep landen op afzienbare termijn niet tot de mogelijkheden behoort. Ook bij recent overleg is niet van een andere opstelling gebleken.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de door de Europese Commissie ingediende ontwerp-richtlijn kiest voor een energiebelasting gebaseerd op zowel energiewaarde als CO₂-uitstoot en dat het onderhavige wetsvoorstel daarmee in strijd is. Wij menen dat hier sprake is van een misverstand en wij merken hierover, mede in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA, het volgende op. In paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting is aangegeven dat bij het bepalen van de grondslag van de belasting ervoor gekozen is zo dicht mogelijk aan te sluiten bij het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie. In het richtlijnvoorstel en ook in het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een grondslag die voor 50% is gerelateerd aan het koolstofgehalte en voor 50% aan de energie-inhoud.

Op de vraag van de leden van de fractie van de VVD nadere actuele informatie te geven over de stand van zaken in andere Europese (buur)landen wat de invoering betreft van een heffing op energie kunnen wij mededelen dat het in de memorie van toelichting beschreven Deense systeem nu door de Europese Commissie is goedgekeurd. Er zijn geen andere ontwikkelingen te melden. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de RPF op welke wijze het energie-intensieve bedrijfsleven bij de in de Scandinavische landen toegepaste energieheffingen wordt ontzien, merken wij op dat dit op verschillende manieren gebeurt. Te noemen zijn bij voorbeeld het buiten de heffing laten van bepaalde categorieën brandstoffen voor bepaalde toepassingen, het toepassen van een verlaagd tarief voor grootverbruikers en aftrek-mogelijkheden voor energiebesparingsinvesteringen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet bereid is de onderhavige voorstellen te wijzigen of in te trekken als invoering in een groter verband mogelijk is. Aangezien de Nederlandse regulerende energiebelasting vooruit loopt op Europese regelgeving op dit gebied zal de Nederlandse belasting, zodra er een (richtlijn inzake een) gemeenschappelijke belasting in Europees verband is, indien nodig, zodanig worden gewijzigd dat deze in overeenstemming is met de Europese regeling.

Op de vraag van de leden van de fracties van D66 en de SGP naar de inzet voor een Europese regeling kunnen wij antwoorden dat Nederland zich in de – moeizaam verlopende – besprekingen over het gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op energie (COM(95)172def) in Europees verband steeds actief voorstander heeft betoond van een Europese heffing. Samen met gelijkgezinde landen is de afgelopen jaren op het Europese vlak dan ook steeds gepoogd een Europese benadering dichterbij te brengen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom voor deze regulerende belasting is gekozen, terwijl men ten aanzien van het nemen van nationale maatregelen in het buitenland voor een andere opstelling kiest, wijzen wij op aspecten zoals de kenmerken van de energiehuishouding, de economische structuur en de wensen en mogelijkheden inzake een terugsluizing van de belastingopbrengst die Nederland onderscheiden van landen zoals België, Denemarken en Zweden. Wanneer bij gebrek aan Europese besluitvorming individuele landen overgaan tot het nemen van maatregelen op nationaal niveau, is het ook te verwachten dat die landen voor combinaties van belasting en

terugsluizing zullen kiezen die optimaal aansluiten bij hun nationale omstandigheden.

De leden van de fractie van de SGP betwijfelen of het inzetten van een fiscaal instrument op nationaal niveau een zinvolle manier is om het probleem van de CO₂-uitstoot aan te pakken, aangezien het probleem van klimaatverandering zich op boven-nationale schaal manifesteert. Zij stellen daarbij de vraag of het niet zinvoller zou zijn de discussie op Europees niveau op dit punt te intensiveren.

Wij delen de mening van de leden van deze fractie dat een belasting op ten minste Europees niveau de voorkeur verdient, maar constateren tevens dat een besluit tot invoering van een heffing in Europa binnen afzienbare termijn niet te verwachten is. In een dergelijke situatie moet worden voorkomen dat de traagste lid-staat het tempo bepaalt. Verder vinden wij dat maatregelen in eigen land bevorderend zijn voor de positie die in internationaal verband kan worden ingenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen om gegevens over de effecten op de CO₂-uitstoot indien een belasting, zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel, in Europees verband wordt ingevoerd.

Deze gegevens zijn ons niet bekend. De invoering van een heffing op Europees niveau zou een geheel andere doorwerking op de concurrentiepositie hebben en zou daardoor een geheel andere vormgeving mogelijk maken, met name ten aanzien van de reikwijdte en de te belasten energiedragers. De analyses die ons bekend zijn over het inzetten van het belastinginstrument op Europees niveau gaan uit van een heffing op zowel klein- als grootverbruik van alle energiedragers.

Wij zijn verheugd dat de leden van de GPV-fractie begrip opbrengen voor de keuze voor een nationale aanpak bij gebrek aan vooruitgang in Europa. Wij zijn het met deze leden eens dat een dergelijke maatregel op nationaal niveau slechts een eerste stap is in het terugdringen van de CO₂-uitstoot op mondiaal niveau. Wij zetten ons daarom in voor een goede voortgang met betrekking tot internationale afspraken, zoals de versterking van het Klimaatverdrag. Die versterking moet er, conform de eerste conferentie van de partijen in 1997 komen omdat de huidige verplichtingen niet toereikend zijn voor het uiteindelijke doel van het verdrag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het kabinet heeft gekozen voor een heffing met een beperktere reikwijdte dan voorzien in de ontwerprichtlijn van de Europese Commissie.

Zoals in de memorie van toelichting is verwoord, is ervoor gekozen de energiebelasting te beperken tot het kleinverbruik, niet alleen in verband met het negatieve effect op de internationale concurrentiepositie van deze bedrijven maar ook omdat grootverbruikers via meerjarenafspraken worden aangesproken op hun inspanningen voor energiebesparing.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar het evaluatierapport over de accijnstarieven kunnen wij u mededelen dat de Europese Commissie dit rapport inmiddels heeft afgerond, maar nog niet heeft verzonden. Het rapport wordt op 4 en 5 oktober 1995 besproken in een ambtelijke werkgroep van de Raad.

3. Uitgangspunten nationale regulerende energiebelasting

3.1. Reikwijdte energiebelasting en afbakening begrip kleinverbruik

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom niet voor alle verbruikers van elektriciteit een plafond van 50 000 kWh wordt gehan-

teerd. In het verlengde hiervan plaatsen zij ook vraagtekens bij de keuze van 50 000 kWh als bovengrens voor de belasting op elektriciteit. Voorts vragen deze leden wat het omslagpunt is als ook bij grootverbruikers de eerste 50 000 kWh of 100 000 kWh belast worden en hoe het kabinet vermijdt dat veel kleinverbruikers samengaan om de grootverbruikers-ontheffing in de wacht te slepen. Tot slot stellen zij in dit kader de vraag of het hanteren van een doorlaatwaarde van 3x80 Ampère als onderscheidend criterium niet fraudegevoelig is en of al met al het onderscheid klein-/grootverbruik niet dient te vervallen.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering een voorkeur heeft voor een plafond van 100 000 kWh, maar om redenen van uitwijkgedrag kiest voor 50 000 kWh, hetgeen de reikwijdte van de heffing – en daarmee ook het effect – beperkt, hetgeen volgens deze leden niet wenselijk is.

De voorgenomen wetswijziging strekt er toe om een regulerende energiebelasting in te voeren voor kleinverbruikers van energie.

Binnen de bestaande tariefsystematiek die de energiebedrijven hanteren voor kleinverbruikers van elektriciteit is er voor gekozen om de bovengrens op 50 000 kWh te stellen. Hiermee valt circa 95% van het aantal kleinverbruikers van elektriciteit onder de voorgenomen heffing. Zou er een hogere bovengrens worden vastgesteld, bij voorbeeld 100 000 kWh, dan kan het voor een beperkt (de overige 5%) aantal kleinverbruikers uit financiële motieven gunstig zijn om een grootverbruikerscontract aan te gaan om daarmee de energieheffing te ontwijken. Dit uitwijkgedrag wordt voorkomen door de bovengrens niet op 100 000 kWh maar op 50 000 kWh vast te stellen.

Het wetsvoorstel regelt dat de belasting wordt geheven ter zake van de levering via een aansluiting aan een verbruiker. Indien geen sprake is van een levering in vorenbedoelde zin wordt het verbruik aangemerkt als het belastbaar feit. Samenvoegen tot één grootverbruiksaan sluiting heeft dan ook geen zin. Daar komt nog bij dat men heraan sluitingskosten moet betalen (er moet één centrale vermogensmeetinrichting worden geïnstalleerd) en men moet het verdelingsvraagstuk oplossen (wie betaalt welk deel van de elektriciteitsrekening). Daarnaast loopt men het risico dat men per saldo in de grootverbruikssituatie per kWh meer betaalt dan in de kleinverbruikssituatie.

Het hanteren van het doorlaatwaardecriterium is niet fraudegevoelig. De keuze voor een zwaardere aansluiting is financieel niet aantrekkelijk bij de gekozen grenzen en de hoogte van het belastingtarief.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op de voorgestelde bovengrenzen van het verbruik.

De leden van de fractie van D66 vragen of de buffer van 50 000 kWh voldoende is om «vluchtgedrag» tegen te gaan. Zijn er geen andere maatregelen noodzakelijk? Bovendien willen zij graag weten of het feit dat voor grootverbruikers, die dus (naast andere zaken zoals een doorlaatwaarde van de aansluiting van maximaal 3x80A) meer dan 100 000 kWh afnemen, in het geheel geen energiebelasting geheven wordt, juist is.

Is deze regeling alleen maar op deze manier uitgewerkt, omdat het aansluit bij de tarievenstructuur van de elektriciteitsbedrijven, of ligt hieraan een andere filosofie ten grondslag, zo vragen deze leden.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA hebben wij uiteengezet waarom wij de bovengrens van 50 000 kWh een juiste grens achten. Er zijn naar onze mening geen andere maatregelen noodzakelijk. Het enige harde, goed controleerbare, criterium voor de indeling klein- of grootverbruiker van elektriciteit is de doorlaatwaarde van de aansluiting. Verbruikers die meer dan 100 000 kWh per jaar afnemen maar een doorlaatwaarde hebben van maximaal 3x80 A, zijn

volgens de definitie in het wetsvoorstel een kleinverbruiker en betalen dus over de eerste 50 000 kWh van hun jaarverbruik energiebelasting. Anderzijds zullen er ook verbruikers zijn, die een doorlaatwaarde hebben van meer dan 3x80A maar minder afnemen dan 100 000 kWh. Deze verbruikers zijn ingevolge het wetsvoorstel grootverbruiker en behoeven dus geen energiebelasting te betalen over hun elektriciteitsverbruik.

Bij de afbakening van het begrip kleinverbruik hebben wij – gelet op de uitvoerbaarheid van de belasting – zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande tariefsystemen in de energiesector. Voor gas leidt dit tot een bovengrens van 170 000 m³ als zijnde de door de energiesector gehanteerde grens van de eerste tariefschijf. Het hanteren van een schijvenstelsel brengt mee dat, zoals gevraagd wordt door de leden van de D66-fractie, voor elke aardgasverbruiker, dus ook de grootverbruikers, over de eerste 170 000 m³ aardgas de energiebelasting geheven wordt.

Teneinde uitwijkgedrag van een kleinverbruikerscontract naar een grootverbruikerscontract te vermijden, is voor de reikwijdte van het te belasten elektriciteitsverbruik een marge ingebouwd en is de reikwijdte bepaald op 50 000 kWh.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij levering op vele punten (bij voorbeeld straatlantaarns) aan een collectief (gemeente) de energiebelasting wordt geheven bij het collectief waardoor het plafond effectief wordt. De leden van de CDA-fractie maken in dit kader melding van een brief van de Gemeentelijke Bouwdienst te Enschede met als onderwerp stroomtarieven voor openbare verlichting voor gemeenten. Voorts vragen de leden van de GPV-fractie in dit verband tevens aandacht voor de positie van de lagere overheden. In antwoord op de vragen van deze leden merken wij het volgende op. De exploitant van de openbare verlichting heeft in de administratie van het energiebedrijf één zogenoemd verbruiksnummer; hij ontvangt een factuur voor het totaal van het – forfaitair bepaalde – verbruik voor de openbare verlichting. Voor de heffing van de energiebelasting ter zake kan worden aangesloten bij deze door de distributiebedrijven gevolgde praktische werkwijze. Dit betekent dat dit verbruik belast is tot aan de grens van 50 000 kWh (onder aftrek van de belastingvrije voet van 800 kWh). Deze praktische handelwijze kan eveneens worden gevolgd bij telefoocellen, CAI-aansluitingen en dergelijke.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het feitelijk zo is dat de inning van de heffing op elektriciteit eenvoudiger wordt als alle verbruikers over de eerste 50 000 kWh worden aangeslagen, kunnen wij, als wij afgaan op hetgeen EnergieNed hierover in het commentaar opmerkt, bevestigend beantwoorden. Zoals al eerder in deze nota is uiteengezet, strekt het wetsvoorstel er echter toe om een energiebelasting in te voeren bij de kleinverbruikers van energie. Daarmee is de reikwijdte van de heffing bepaald. Het wetsvoorstel sluit hiermee overigens aan bij de tariefssystematiek die EnergieNed voor elektriciteit hanteert, namelijk een onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers. De inning van de belasting zoals thans voorgesteld, achten wij dan ook goed uitvoerbaar.

De leden van de SGP-fractie merken op dat bij de bepaling van de bovengrens van de heffing op het elektriciteitsverbruik op 50 000 kWh het risico bestaat dat ondernemers die qua verbruik tegen deze grens aanzitten, worden gestimuleerd tot enig meerverbruik om aldus de energieheffing te ontlopen. De uiteenzetting hierover in de memorie van toelichting heeft de leden van de SGP-fractie niet geheel kunnen overtuigen. Zij vragen de regering haar betoog te willen adstrueren met een rekenvoorbeeld.

De bovengrens is van toepassing voor kleinverbruikers van elektriciteit. Van deze bovengrens gaat geen verbruiksstimulerende werking uit, zoals

door de vragenstellers wordt verondersteld. De ondernemer, die zijn verbruik ziet toenemen tot boven deze grens van 50 000 kWh per jaar, zal te allen tijde over zijn elektriciteitsverbruik tot 50 000 kWh per jaar, onder vermindering van de heffingsvrije voet, energiebelasting verschuldigd zijn. Pas wanneer een ondernemer op grond van de wet als grootverbruiker dient te worden aangemerkt is hij voor het gehele verbruik van elektriciteit vrijgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het financiële belang van het vrijstellen van bepaald energieverbruik.

In het wetsvoorstel is sprake van een vrijstelling voor grootverbruikers van elektriciteit. Daarnaast is er een nultarief voor aardgasgebruik in de glastuinbouw.

Met de vrijstelling van belasting over elektriciteitsverbruik tot 50 000 kWh voor grootverbruikers is een financieel belang van circa 82 miljoen gulden gemoeid. Toepassing van de belasting op het gehele binnenlandse verbruik zou een extra belasting betekenen van 1,1 miljard. Met het nultarief voor de glastuinbouw van aardgas is een belang van circa 130 miljoen gulden gemoeid. Het binnenlandse verbruik van aardgas bedraagt, exclusief gasinzet in elektriciteitscentrales, thans ongeveer 36 à 37 miljard kubieke meter. Hiervan valt circa 17 miljard kubieke meter onder de regulerende energiebelasting. De belasting toepassen op het hele binnenlandse verbruik van aardgas (exclusief centrales) zou een extra belasting betekenen van 1,7 miljard.

De leden van de RPF-fractie vragen naar de verhouding kleinverbruik/grootverbruik van energie en het CO₂-effect van een grootverbruikersbelasting.

Op een totaal aantal van circa 6 miljoen aansluitingen, valt circa 99% van de gebruikers met het gehele verbruik onder de reikwijdte van de energiebelasting, zijnde een gasverbruik van minder dan 170 000 m³ en een elektriciteitsverbruik van minder dan 50 000 kWh en een doorlaatwaarde tot en met 3x80A.

Van het totale aardgas- en elektriciteitsverbruik wordt respectievelijk bijna 50% en bijna 40% belast.

Het CO₂-effect van een grootverbruikersbelasting is in het kader van dit wetsvoorstel niet bekeken. Ten behoeve van de stuurgroep Wolfson, heeft het CPB in Werkdocument 43 het CO₂-effect van een heffing op zowel klein- als grootverbruik berekend. Bij een heffing die beperkt blijft tot Nederland en een tarief van 50% van de energieprijzen treedt ruwweg een verdubbeling op van het energiebesparingseffect bij een overgang van een heffing beperkt tot kleinverbruikers naar een heffing op het totale verbruik.

De leden van de SGP-fractie vragen of het beperken van de belasting tot een deel van de voor de uitstoot van kooldioxide verantwoordelijken wel verenigbaar is met het beginsel «de vervuiler betaalt».

De beperking van de belasting tot de kleinverbruikers van energie betekent niet dat daarmee het beginsel «de vervuiler betaalt» beperkt wordt toegepast. Voor de grootverbruikers van energie geldt dat beginsel ook, alleen wordt het daar op een andere wijze ingevuld. Grootverbruikers van energie worden in grote lijnen via MJA's aangesproken op hun verantwoordelijkheid om te komen tot energiebesparing. Deze afspraken kunnen waar nodig worden ondersteund door in de milieu-vergunningen op grond van de Wet milieubeheer energiebesparingsvoorschriften op te nemen. De kosten die met het nemen van de energiebesparingsmaatregelen zijn gemoeid, zijn voor rekening van de betreffende grootverbruikers van energie. Het beginsel «de vervuiler betaalt» is hierop dan ook rechtstreeks van toepassing. Omdat kleinverbruikers van energie in het algemeen niet op een dergelijke directe wijze zijn te benaderen,

vormt de regulerende energiebelasting hier een belangrijke ondersteuning van het reeds bestaande energiebesparingsinstrumentarium. Het beginsel «de vervuiler betaalt» krijgt in dit geval op een andere wijze inhoud.

De CDA-fractieleden vragen waarom bij de NS elk station wordt gezien als kleinverbruiker en of de spoortarieven worden verhoogd.

Of een NS-station een kleinverbruiker voor elektriciteit in de zin van de energiebelasting is, hangt af van de vraag of wordt beschikt over een aansluiting met een maximale doorlaatwaarde van 3x80A. Het is ons niet bekend of voor de NS per saldo uit de energiebelasting en terugsluizing voor- of nadeel optreedt.

De leden van de fractie van het CDA constateren angst voor een verslechterende internationale concurrentiepositie door verbreding van de energiebelasting naar grootverbruikers.

De regering heeft expliciet gekozen voor het belasten van de kleinverbruikers, onder andere met het oog op het beperken van de nadelige economische effecten. Zij heeft dan ook geen voorstellen in deze richting gedaan en acht dit ook ongewenst zolang de internationale context daartoe geen ruimte biedt.

Of de gezinnen de meest milieubelastende groep zijn, de leden van de fractie van de RPF vragen daarnaar, kan in zijn algemeenheid niet zinvol worden beantwoord. Dat de energiebelasting met name effect heeft op het energieverbruik van gezinnen is het gevolg van het feit dat de energiebelasting zich beperkt tot het kleinverbruik. Zoals hiervoor in deze nota is uiteengezet wil dit overigens niet zeggen dat de overige groepen geen lasten in het kader van de energiebelasting worden opgelegd. Gememoreerd zij hetgeen is opgemerkt in paragraaf 1.2 van deze nota.

De leden van de VVD- en de SP-fractie vragen of het kabinet heeft overwogen de heffing alleen betrekking te laten hebben op de huishoudens.

Wij hebben gemeend dat het wenselijk is het klein-zakelijk verbruik in de heffing te betrekken. De groep klein-zakelijke verbruikers wordt, evenals de huishoudens, beschouwd als een voor het energiebesparingsbeleid moeilijk bereikbare doelgroep. De regulerende energiebelasting is voor deze doelgroep noodzakelijk als aanvulling op andere reeds ingezette instrumenten, teneinde te komen tot de gewenste extra energiebesparing in deze sector. Zoals de leden van de SP-fractie reeds aangeven zou juist in deze sector veel meer energiebesparing kunnen worden bereikt.

Daarnaast zouden er nogal wat bezwaren zijn verbonden aan het buiten de heffing laten van het klein-zakelijk verbruik. Daar bij de distributiebeprijvingen geen onderscheid kan worden gemaakt tussen zakelijk en niet-zakelijk verbruik zou dit langs andere weg moeten geschieden, bij voorbeeld door verrekening van de energiebelasting door zakelijke verbruikers met andere verschuldigde belastingen zoals BTW of inkomsten- en vennootschapsbelasting. Uit uitvoeringstechnisch oogpunt zijn er zeer grote bezwaren verbonden aan een dergelijke verrekenmogelijkheid.

EnergieNed heeft nog aangevoerd dat het niet in de belasting betrekken van warmte leidt tot een beïnvloeding van de concurrentieverhouding tussen warmte en aardgas.

Wij merken hierover op dat warmte voor zover deze afkomstig is van een warmtekrachtinstallatie of een andere energiebesparende warmtebron inderdaad niet belast is met energiebelasting. Dat feit, zoals alle andere stimulerende maatregelen gericht op warmtekrachtkoppeling, beïnvloedt de concurrentieverhouding tussen aardgas en warmte ten gunste van de energiebesparende methode. Dit ligt in lijn met de

doelstelling van de energiebelasting namelijk energiebesparing en CO₂-uitstootvermindering.

3.3.1. Grondslag van de belasting

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de consequenties zijn van deze grondslag voor het diversificatiebeleid in het bijzonder van de elektriciteitsproductiesector.

De regulerende energiebelasting is een zogenoemde outputheffing. Dat wil zeggen dat het verbruik van elektriciteit belast wordt en niet de brandstofinzet in centrales. De gekozen grondslag heeft dus geen directe invloed op het gevoerde diversificatiebeleid. De centrales kunnen via de brandstofinzet en het rendement wel de hoogte van de belasting op elektriciteit beïnvloeden.

3.3.3. Bijzondere positie glastuinbouw

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de vrijstelling voor de glastuinbouw heeft voorgelegd aan de Europese Commissie en wat, gelet op artikel 92 van het EG-Verdrag, haar oordeel is inzake de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. De leden van de D66-fractie merken op dat wij ervan uitgaan dat het onderhavige wetsvoorstel (aangemeld bij de Europese Commissie) verenigbaar is met de Europese regelgeving en vragen of hierover al uitsluitel is verkregen. Ook de leden van de SGP-fractie informeren hiernaar en vragen wanneer de aanmelding zal plaatsvinden.

Op 4 augustus 1995 zijn de bijzondere regelingen voor op duurzame wijze geproduceerde elektriciteit en voor de glastuinbouw, zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel, door de Nederlandse regering, krachtens de verplichting die voortvloeit uit artikel 93, derde lid, van het EG-Verdrag, aangemeld bij de Europese Commissie. Op verzoek van Nederland heeft begin september een overleg plaatsgevonden met de betrokken Commissie-diensten. In aansluiting daarop is aan de Commissie nog nadere informatie verstrekt. Wij zijn thans in afwachting van een reactie van de Commissie.

De Commissie is op de hoogte van het streven van de Nederlandse regering om de regulerende energiebelasting per 1 januari 1996 in te voeren. Wij gaan ervan uit dat – zoals wij reeds opmerkten in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel – de vorenbedoelde bijzondere regelingen verenigbaar zijn met de Europese regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de glastuinbouwsector niet gebaat is bij een belasting op gasverbruik wanneer deze tegelijkertijd gepaard gaat met een volledige terugsluis.

Wij zouden de vraag van deze leden nog in positieve zin kunnen beantwoorden, indien die mogelijkheid er geweest zou zijn. Zowel op sector- als bedrijfsniveau is echter sprake van zeer forse tekorten, zodat die mogelijkheden er niet zijn. Hierbij dient ook bedacht te worden dat een compensatie via de door de leden van de fractie van de PvdA geopperde VAMIL slechts een gedeeltelijke compensatie geeft voor die bedrijven die nog milieu-investeringen doen. De bedrijven die de milieu-investeringen reeds hebben verricht krijgen in dat geval in het geheel geen compensatie.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat een forse energiebesparing voor de glastuinbouw van strategisch belang is, gezien de concurrentiepositie in de Europese Unie. De leden van de GroenLinksfractie achten het niet aanvaardbaar dat de glastuinbouw volledig wordt vrijgesteld van de belasting op aardgas, gezien de grote energie-intensiteit van deze sector,

de forse besparingen die noodzakelijk zijn en het feit dat de sector haar doelstellingen niet lijkt te halen.

Wij onderschrijven de mening van deze leden dat de glastuinbouw een zeer krachtige inspanning moet leveren aan de energiebesparing. Voorlopige berekeningen tonen aan dat de glastuinbouwsector in 1994 een energie-efficiencyverbetering heeft gerealiseerd van 38% ten opzichte van 1980. Daarmee blijft de tussendoelstelling voor 1995, een verbetering van 40% binnen bereikt. Het kabinet is van mening dat de doelstelling in het jaar 2000, te weten: 50% reductie ten opzichte van het jaar 1980, onverkort moet worden gerealiseerd.

Wat de optiek betreft dat gelijksoortige vervuiling op vergelijkbare manier belast dient te worden, merken wij het volgende op. De glastuinbouw wordt uitgeoefend in vele, relatief kleinschalige ondernemingen met een zeer hoog energieverbruik. Het verbruik in de glastuinbouw zou bij een integrale heffing, in vergelijking met groot-schalige ondernemingen, gelet op de reikwijdte van de heffing onevenredig worden belast.

4. Verhouding tot de brandstoffenbelasting Wet belastingen op milieugrondslag

De leden van de VVD-fractie vragen een overzicht van de cumulatie van de diverse heffingen die na invoering van de energiebelasting van toepassing zijn voor de verschillende categorieën energieverbruikers. In de hierna opgenomen tabel geven wij de huidige tarieven van de accijns en de brandstoffenbelasting Wbm en de tarieven van de energiebelasting met ingang van 1 januari 1998.

	Accijns	Wbm brandstoffen belasting	Energiebelasting
Halfzware olie per 1000 L	102,60	27,50	84,60
Huisbrandolie per 1000 L	102,60	27,70	85,30
LPG*	0	33,08	100,90
Aardgas per m ³	0	0,02155	0,0953
Elektriciteit per kWh	0	0	0,0295

* per 1000 kg; gebruik anders dan als motorbrandstof.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het kabinet heeft overwogen om bij invoering van de energiebelasting gelijktijdig de brandstoffenbelasting Wbm in te trekken, conform de aanbevelingen van de commissie Wolfson.

Wij hebben dat niet overwogen, omdat deze vraag voor ons thans niet aan de orde is. De voorgestelde belasting heeft immers een ander, beperkter bereik dan de brandstoffenbelasting uit de Wbm. Overigens menen wij te mogen verwijzen naar Hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting, waarin uitgebreid is ingegaan op de verhouding tussen de huidige in de Wbm opgenomen brandstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting.

5. Vormgeving van de regulerende energiebelasting

5.1. In de belasting te betrekken energiedragers

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie om een reactie op de brief van EnergieNed van 6 september 1995 merken wij hier het volgende op.

In de brief wordt opgemerkt dat aardgas en elektriciteit in de toekomst een belangrijke bijdrage zullen leveren aan een schoner en stiller verkeer en vervoer. EnergieNed merkt terecht op dat ingevolge artikel 36d alle

motorbrandstoffen met uitzondering van aardgas en elektriciteit zijn vrijgesteld van de energiebelasting. In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat voor maatregelen in de verkeers- en vervoerssector in het NMP-2 een afzonderlijk traject is uitgezet. In dit kader is van belang dat het accijnsinstrument niet wordt toegepast op aardgas en elektriciteit, maar wel op gasolie, halfzware olie en LPG. Elektrische auto's worden bovendien reeds bevoorreed in het kader van de motorrijtuigenbelasting. In het kader van de beleidsvoornemens met betrekking tot de stimulering van schone en zuinige auto's zal een en ander nader worden bezien.

De leden van GroenLinks stellen de vraag aan de orde waarom het kabinet er voor gekozen heeft om motorbrandstoffen niet te belasten met een regulerende belasting, te meer daar de ontwerprijtlijn van de Europese Commissie dit wel doet.

Motorbrandstoffen zijn niet in de regulerende energiebelasting betrokken omdat zij reeds met accijns zijn belast. In het NMP-2 is voor de verkeers- en vervoerssector een afzonderlijk traject voor de brandstofaccijns uitgezet. De in het NMP-2 voorziene reële verhogingen van de brandstofaccijnzen zullen worden doorgevoerd indien de ontwikkelingen in de buurlanden daartoe ruimte bieden.

Het niet belasten van brandstoffen die worden gebruikt voor het verkeer op de weg is voor de leden van de PvdA-fractie aanvaardbaar, gegeven het afzonderlijke traject dat voor deze doelgroep is uitgezet en zolang dit tot het beoogde resultaat leidt. Wel maken de leden van de PvdA-fractie zich zorgen over dit resultaat. De mobiliteit blijft stijgen en van een verschuiving van de weg naar het spoor en het water is nog geen sprake. Zij vragen of een overzicht kan worden gegeven van de maatregelen gericht op de verkeers- en vervoerssector met bijbehorende doelstellingen en de voortgang bij de realisatie.

Een overzicht van de maatregelen gericht op de verkeers- en vervoerssector met bijbehorende doelstellingen en de voortgang bij de realisatie wordt gegeven in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1996 – 2000, blz. 8 t/m 20 (Kamerstukken II 1995/96, nr. 24 403, nr. 2).

De leden van de fracties van PvdA en CDA plaatsen vraagtekens bij het niet belasten van stookolie met de regulerende energiebelasting. Er zou een mogelijk voordeel ontstaan voor de verbruikers van stookolie, omdat bij het alternatief, gebruik van aardgas, over de eerste 170 000 m³ belasting zou moeten worden betaald.

De regulerende energiebelasting richt zich op het kleinverbruik van energie en in de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat toepassing van stookolie voor de kleinverbruiker praktisch niet mogelijk is. Voor de grootverbruiker is stookolie in principe een alternatief. Ook bij grootverbruikers is het verbruik van stookolie evenwel zeer beperkt van omvang en alleen interessant voor verbruikers die aanmerkelijk meer dan een energetisch equivalent van 170 000 m³ aardgas verbruiken. Een belangrijke reden daarvoor is de extra investering die, ten opzichte van aardgasgebruik, noodzakelijk is om aan de milieu-eisen te voldoen. Het voordeel dat ten opzichte van aardgas ontstaat door het niet belasten van stookolie is naar ons oordeel dermate beperkt van omvang dat daarvan geen invloed wordt verwacht op de bestaande marktverhoudingen.

In de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde brief van LTO Nederland wordt terecht opgemerkt dat de energiebelasting ook ziet op de zogenoemde rode gasolie (in de memorie van toelichting aangeduid als huisbrandolie), die in de landbouw een zeer belangrijke energiebron is ten behoeve van onder meer tractoren. LTO is van mening dat de hiervoor in de memorie van toelichting aangevoerde redenen – uitvoeringstechnische

redenen en het bereiken van energiebesparing ook op dit terrein – de belasting niet rechtvaardigen.

Wij willen nog eens onderstrepen dat het bestaande twee-tarieven-systeem voor de accijns reeds extra maatregelen vergt ter voorkoming van fraude. Het verder compliceren van dit systeem door het introduceren van een bijzondere regeling voor land- en tuinbouw achten wij dan ook niet gewenst. Bovendien mag niet worden vergeten dat de landbouw reeds profiteert van het verlaagde accijnstarief voor rode gasolie (f 102,60 per 1000 liter in plaats van het normale tarief van f 635,20). LTO merkt voorts nog op dat het wel zeer wrang is dat gasolie voor pleziervaartuigen niet extra belast wordt. Dienaangaande merken wij op dat pleziervaartuigen met ingang van 1 januari 1993 reeds geconfronteerd zijn met een lastenverhoging, aangezien zij met ingang van die datum niet meer in aanmerking komen voor het verlaagde accijnstarief.

5.2. Belastingplichtige en belastbaar feit

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet nog eens wil aangeven waarom niet gekozen is voor een belasting aan het begin van de omzettingketen bij de gebruikers van primaire energie, omdat dit ook meer in overeenstemming is met de uitgangspunten van het diversificatiebeleid en het principe «de vervuiler betaalt».

Dienaangaande merken wij het volgende op. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting en hiervoor in deze nota zijn de overwegingen gegeven op grond waarvan de reikwijdte van de energiebelasting wordt beperkt tot het nader afgebakende kleinverbruik van energie. Gegeven dit uitgangspunt is het niet mogelijk de energiebelasting te heffen bij de Gasunie en bij de elektriciteitscentrales. Deze leveranciers leveren immers – uitgezonderd enkele grootverbruikers die rechtstreeks door de Gasunie worden beleverd – niet rechtstreeks aan verbruikers, maar via de energiebedrijven. Deze laatste bedrijven kunnen dan ook bij het in rekening brengen van de energiebelasting aan hun afnemers rekening houden met de in het wetsvoorstel opgenomen bovengrenzen en belastingvrije voeten. Dit impliceert dat zo dicht mogelijk bij de eindverbruiker moet worden geheven. Naar onze mening staat dit los van het diversificatiebeleid en de toepassing van het beginsel «de vervuiler betaalt». Op deze beide aspecten zijn wij overigens hiervoor in deze nota reeds ingegaan.

5.3. Uitvoeringstechnische aspecten

EnergieNed merkt in haar brief waarnaar de leden van de fracties van CDA en D66 verwijzen op dat het begrip aansluiting van het wetsvoorstel niet overeenkomt met het begrip aansluiting zoals dat in de energiesector wordt gehanteerd. Zo kan het volgens EnergieNed voorkomen dat verschillende aansluitingen bij een energiebedrijf volgens de definitie van het wetsvoorstel slechts één aansluiting vormen.

Dienaangaande merken wij het volgende op. Tijdens het regelmatig overleg met EnergieNed is inmiddels komen vast te staan dat het gestelde probleem zich slechts in incidentele gevallen voordoet, waarvoor in de praktijk een passende oplossing zal kunnen worden gevonden.

In de brief van EnergieNed wordt voorts opgemerkt dat de regels voor de uitvoering van de wet zoveel mogelijk bij wet of ten minste bij algemene maatregel van bestuur geregeld dienen te worden. Wij willen hierbij tevens de opmerking van de leden van de CDA-fractie betrekken, dat uit de voorgestelde wetsartikelen de onwil van de regering zou blijken om de Tweede Kamer te betrekken bij het totstandkomen dan wel veranderen van gestelde voorwaarden en beperkingen op velerlei terrein.

Allereerst merken wij op dat naar onze mening de essentialia, zoals het belastbaar feit, de basis van het tarief, de vrijstellingen en de kring van

belastingplichtigen, in de wet zijn vastgelegd. De vraag die met betrekking tot de andere aspecten dan de essentialia van voorgenomen regelgeving aan de orde is, is dan in hoeverre daarbij gebruik zal worden gemaakt van lagere regelgeving door middel van in de wet op te nemen delegatiebepalingen. Evenals met betrekking tot bij voorbeeld de accijnswetgeving geldt voor de onderhavige regelgeving dat deze een aantal regelingen betreft waarvan de toepassing in de praktijk, overigens vaak ten aanzien van een beperkt aantal belastingplichtigen, een grote mate van gedetailleerdheid kent. Wij doelen hierbij onder meer op de uitwerking van de vereisten in verband met de regeling voor blokverwarming, het nihil tarief voor de tuinbouw en de bijzondere regeling voor duurzame energie. Het opnemen van deze uitgewerkte vereisten in de wettekst zou niet alleen sterk afbreuk doen aan de leesbaarheid en helderheid van de wettelijke regeling, het zou ook de mogelijkheden beperken tot een snelle aanpassing van een en ander over te gaan als dit noodzakelijk zou blijken; dit zou ook weer gevolgen hebben voor een flexibele uitvoering. Om die reden wordt – meer algemeen gesproken – in de onderhavige wetgeving evenals in de accijnswetgeving, meer dan in de overige fiscale wetgeving, van delegatie gebruik gemaakt. Wij merken voorts nog op dat over deze lagere regelgeving uiteraard overleg plaatsvindt met EnergieNed. In dit kader is door Financiën ook een technische voorlichting verzorgd op een tweetal bijeenkomsten voor alle energiebedrijven, uiteraard onder het voorbehoud dat het wetsvoorstel de parlementaire procedure nog moet doorlopen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het conform de bedoeling van de wet is dat ondernemingen met meer vestigingen in het land onder de werking van de wet vallen, terwijl ze – als totale onderneming – een hoeveelheid energie verbruiken die de in de wet gehanteerde grenzen te boven gaat. De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen naar mogelijke nadelige gevolgen voor de opbrengst door bundeling van bedrijven. In dit kader stellen de leden van de D66-fractie twee concrete vragen met betrekking tot de omschrijving van het begrip aansluiting en het gebruik ervan in de uitwerking van de wet. Indien in een gemeente een kantorencomplex aanwezig is dat deel uitmaakt van een groot concern, dat in een ander deel van het land (onder het regime van een ander distributiebedrijf) zijn domicilie heeft, wordt daar dan rekening mee gehouden wat kleinverbruik/grootverbruik en belastingvrije voet betreft, zo vragen deze leden.

In artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken is de object-afbakening van onroerende zaken ten behoeve van de heffing van belastingen neergelegd. Daarbij wordt uitgegaan van de kleinste zelfstandig bruikbare eenheid, met dien verstande dat gedeelten die bij dezelfde (rechts)persoon in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren, als een eenheid worden beschouwd. Bij deze zogenoemde complexbepaling gaat het om objecten die bestaan uit twee of meer gebouwe dan wel ongebouwde eigendommen. Dit is onder meer het geval bij een woning met schuur en tuin, en bij fabriekscomplexen, die in beginsel bestaan uit een aantal afzonderlijke onroerende zaken, zoals bij voorbeeld een kantoorgebouw, de productie-ruimten, de opslagruimten en de bijbehorende terreinen. Uit deze voorbeelden, die zijn ontleend aan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet waardering onroerende zaken (Kamerstukken II 1992/93, 22 885, nr. 3, blz. 43), blijkt al dat het niet de bedoeling is dat alle vestigingen in Nederland die behoren tot één concern, voor de toepassing van de energiebelasting als één aansluiting moeten worden gezien. Hier is immers duidelijk sprake van meer dan één aansluiting op het Nederlandse distributienet. Dit betekent dat de bovengrens en de belastingvrije voet per locatie worden gezien. Een andere benadering zou er toe leiden dat de verschillende distributiebe-

drijven in Nederland zouden moeten achterhalen of één bepaalde afnemer op één bepaalde lokatie deel uitmaakt van een grotere onderneming. Daarnaast zou moeten worden bepaald welke afnemer, die deel uitmaakt van een grotere onderneming, over welk verbruik energiebelasting verschuldigd zou zijn, gezien de bovengrenzen voor elektriciteit en aardgas per aansluiting. Bovendien zouden dan de afzonderlijke afnemers niet elk afzonderlijk meer de belastingvrije voet toegerekend krijgen. Dit zou de heffing te zeer compliceren.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe wordt gehandeld indien verschillende gebouwen deel uitmaken van eenzelfde bedrijfscomplex. Voor zakelijke gebruikers kan er per locatie sprake zijn van meer dan één leveringspunt van aardgas en elektriciteit. In dat geval kan op grond van de definitie voor de toepassing van de wet sprake zijn van één aansluiting.

5.5. Belastingvrije voet

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen of de belastingvrije voet van 800 m³ voor aardgas tegen de achtergrond van Duurzaam Bouwen niet te hoog is. De leden van de SP-fractie daarentegen vragen of de belastingvrije voeten niet te laag zijn, omdat voor veel verbruikers het noodzakelijke verbruik hoger ligt dan de voet.

Het plan van aanpak «Duurzaam Bouwen» voorziet in een aanscherping van de energiezuinigheidseisen voor nieuwbouwwoningen. Het schema is zodanig dat nieuwbouwwoningen per 1996 voor ruimteverwarming en warm tapwater gemiddeld 1300 m³ aardgas verbruiken. Het streven is dit per 1998 terug te brengen tot 1000 à 1100 m³ en per 2000 tot 800 à 900 m³.

Voor de belastingvrije voet is aansluiting gezocht bij de stand der techniek en is gekozen voor een hoogte van 800 m³. Zuinige verbruikers in een nieuwbouwwoning kunnen goed aan dat verbruik voldoen. Voor de overige verbruikers in nieuwbouwwoningen zal ook in de toekomst een prikkel tot energiezuinig gedrag aanwezig zijn. Mocht in de verdere toekomst het energieverbruik van nieuwbouwwoningen nog verder dalen, dan zal de hoogte van de belastingvrije voet opnieuw worden gezien.

Een hogere belastingvrije voet wordt niet overwogen, om te voorkomen dat een groter aantal verbruikers met het totale verbruik onder de belastingvrije voet blijft en de milieu-effectiviteit afneemt.

De leden van de SP-fractie stellen verder dat een groot gedeelte van het noodzakelijke energiegebruik noodzakelijk is voor koken en wassen. Wij merken naar aanleiding hiervan op dat een gemiddeld huishouden circa 70 m³ aardgas gebruikt voor koken en circa 230 kWh elektriciteit voor wassen.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de hoogte van de belastingvrije voet gerelateerd is aan een bepaald gemiddelde en vragen naar de relatie tussen het onvermijdbare gebruik en de voorgestelde belastingvrije voet. Ook vragen zij of de hoogte van de belastingvrije voet beïnvloed is door het verbruik in het MKB. Daarbij vragen zij de mening van de regering over het standpunt dat de belastingvrije voet voor de diverse doelgroepen gerelateerd wordt aan het onvermijdbare gebruik, en hoe deze differentiatie zal uitwerken op de hoogte van de dan onderscheiden belastingvrije voeten binnen de categorie kleinverbruikers.

Wij merken naar aanleiding van deze vragen op dat bij het bepalen van de hoogte van de belastingvrije voet uitsluitend het huishoudelijke energiegebruik als referentie is genomen. De hoogte van de belastingvrije voet is dus niet beïnvloed door het verbruik in het MKB.

Zoals hiervoor is uiteengezet is de voorgestelde belastingvrije voet een benadering van het voor huishoudens moeilijk te vermijden energiegebruik. Bij de bepaling van de hoogte van de belastingvrije voet is voor aardgas aansluiting gezocht bij het te verwachten gebruik van een

gemiddelde nieuwbouwwoning die volgens de stand der techniek kan worden gebouwd. Voor elektriciteit is – met het oog op de effectiviteit van de belasting en bij gebrek aan een objectieve maatstaf als bij gas – gekozen voor een hoogte van de belastingvrije voet waarbij slechts een gering deel van de aansluitingen met het gehele gebruik onder de belastingvrije voet valt.

Wij kiezen voor één uniforme belastingvrije voet aangezien het niet mogelijk is om per huishouden, bedrijf of sector het onvermijdbare gebruik vast te stellen. Een gedifferentieerde belastingvrije voet (bij voorbeeld naar een gebruikerskenmerk als de gezinssamenstelling) zou daarnaast tot uitvoeringsproblemen leiden, aangezien deze kenmerken voor iedere aansluiting zouden moeten worden vastgesteld, bijgehouden en gecontroleerd. Wij achten een naar bedrijfssectoren gedifferentieerde belastingvrije voet niet uitvoerbaar gezien de – ook binnen sectoren – grote spreiding in het klein-zakelijk verbruik als gevolg van de diversiteit in de bedrijfsmatige activiteiten.

5.8. Bijzondere regeling duurzame energie

De leden van de fractie van D66 zouden graag zien dat van de kant van de regering op de vragen van EnergieNed met betrekking tot duurzame energie wordt gereageerd, waarbij zij ook vragen of de regeling nog verbeterd zou kunnen worden.

De opmerkingen van EnergieNed met betrekking tot de vrijstelling voor duurzame energie betreffen een aantal onderwerpen.

Allereerst meent EnergieNed dat de toevoeging «zonder enige bijstook» beter kan vervallen. Naar onze mening dient deze toevoeging evenwel gehandhaafd te blijven om te waken voor het duurzame karakter van de beoogde stimulering van biomassa; op deze wijze wordt immers de bijstook van kunststoffen onaantrekkelijk gemaakt.

In de tweede plaats vraagt EnergieNed waarom elektriciteit opgewekt door middel van grootschalige waterkracht niet wordt vrijgesteld.

De overweging daarbij is dat de toepassing van grootschalige waterkracht veelal een grote verstoring van de natuur betekent. Bevordering van grootschalige waterkracht ligt daarom niet voor de hand. Deze benadering is overigens in lijn met de ontwerp-richtlijn voor een Europese energieheffing.

Het voorstel van EnergieNed om ook geïmporteerde duurzame energie vrij te stellen van de energiebelasting moet op een misverstand berusten. In het wetsvoorstel is immers geen beperking tot in Nederland opgewekte duurzame energie opgenomen.

Vervolgens stelt EnergieNed voor om de verminderde belastingafdracht te besteden aan duurzame energieopwekking en niet zoals in de wettekst staat «wordt doorgegeven aan degene die de elektriciteit op duurzame wijze heeft opgewekt.» Wij geven de voorkeur aan de voorgestelde formulering omdat daarmee de hoogte van de ontheffing eenvoudig is vast te stellen, terwijl tevens eenvoudig zeker is gesteld dat het voordeel van ontheffing terecht komt bij degene die daadwerkelijk de duurzame energie heeft opgewekt. Het door EnergieNed voorgestelde systeem zou betekenen dat bij energiedistributiebedrijven fondsen worden gevormd ten laste waarvan investeringssubsidies worden uitgekeerd. In dat systeem is evenwel niet verzekerd dat daadwerkelijk duurzame energie wordt gestimuleerd; bedrijven kunnen er in die systematiek immers voor kiezen om ter zake geen activiteiten te ontplooiën.

Overigens is de stelling van EnergieNed dat investeringssubsidies effectiever zijn dan exploitatievergoedingen discutabel. Uit een evaluatie van het Besluit subsidies windenergie is gebleken dat investeerders in windturbines de voorkeur geven aan een verbetering van de terugleveringvergoeding boven een investeringssubsidie.

De visie van EnergieNed dat stort- en biogas, voor zover in opgewerkte

vorm aan het aardgasnet geleverd, ten onrechte niet onder de bijzondere regeling voor op duurzame energie zijn opgenomen, delen wij.

Bij nota van wijziging zal hierin worden voorzien. Deze wijziging beoogt het aan het gasnet leveren van tot aardgas opgewerkt storten biogas onder deze regeling te brengen.

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een meer gedetailleerd overzicht van de werkelijke financiële resultaten voor de verschillende bronnen van duurzame energie door onderhavig wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vragen om welk bedrag aan niet af te dragen belastinginkomsten op langs duurzame weg opgewekte energie het op jaarbasis gaat.

Het in de memorie van toelichting genoemde bedrag van f 30 mln (structureel) per jaar is gebaseerd op de volgende bedragen voor de verschillende duurzame energiebronnen:

* wind	f 15 mln
* waterkracht	f 6 mln
* stortgas	f 4 mln
* biomassa	f 5 mln.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen of hierbij ook kan worden ingegaan op de consequenties die de voorgestelde regeling voor duurzame energie heeft ingeval de duurzaam opgewekte energie als «groene stroom» wordt geleverd aan de gebruiker. Deze leden merken daarbij op dat de huidige voorstellen het onmogelijk maken dat het belastingvoordeel in deze situatie aan de afnemer – die bewust kiest voor milieuvriendelijke elektriciteit tegen een hogere prijs – wordt doorgegeven. Zij vragen of het kabinet bereid is om voor deze situatie de mogelijkheid in te bouwen dat het voordeel aan de afnemer wordt doorgegeven. Hiermee zou een deel van het prijsverschil tussen duurzame en gewone elektriciteit worden gecompenseerd, hetgeen tot een uitbreiding van het aantal afnemers van groene stroom kan leiden.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de energiebelasting aan alle kleinverbruikers van elektriciteit wordt opgelegd. Ook kleinverbruikers die bewust hebben gekozen voor groene stroom, geproduceerd met behulp van duurzame energiebronnen die in het wetsvoorstel zijn genoemd vallen derhalve onder de belasting. De energiebelasting op groene stroom moet volgens het wetsvoorstel echter worden doorgegeven aan de producent van groene stroom. Hierdoor gaat de kostprijs voor groene stroom omlaag. Met andere woorden, het prijsverschil tussen gewone stroom en groene stroom neemt af met het bedrag van de energiebelasting, het belastingvoordeel wordt daarmee indirect aan de kleinverbruiker van groene stroom doorgegeven. Groene stroom wordt daarmee relatief aantrekkelijker, zoals door de vragenstellers beoogd. Naar onze mening leidt de opzet van het wetsvoorstel in dezen tot eenzelfde resultaat als deze leden voorstaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een nadere toelichting op de systematiek ten aanzien van duurzame energie. Zij vragen waarom is gekozen voor de vorm zoals vastgelegd in artikel 36o, welke andere alternatieven zijn overwogen en of een reactie kan worden gegeven op de kritiek van EnergieNed op de voorwaarde dat een vermindering van belasting alleen van toepassing is indien het voordeel wordt doorgegeven aan de opwekker.

Voor energie van duurzame energiebronnen is voorzien in een bijzondere regeling om deze energievormen, die uit milieu-oogpunt gewenst zijn, zoveel mogelijk te bevorderen. Van belang is ook de beleidsbrief van de derde ondergetekende, in verband met de bezuinigingen op de begroting 1995. In deze brief is gewezen op het belang van een regulerende energiebelasting als onderdeel van het compenserende

beleid voor de bezuinigingen op het energiebudget teneinde deels compensatie te bieden voor wegvallende budgetten voor duurzame energiebronnen en daarmee de toepassing van duurzame energie zoveel mogelijk op peil te houden.

De gekozen vormgeving van de bijzondere regeling is naar onze mening de meest geschikte om de hierboven beschreven doelstellingen te bereiken. De levering van op duurzame wijze geproduceerde energie is belast, maar de verschuldigde belasting wordt niet voldaan aan de fiscus, maar komt ten goede aan de producent van op duurzame wijze geproduceerde energie.

Indien zou zijn gekozen voor een vrijstelling van de levering van elektriciteit die op duurzame wijze is opgewekt, zou het voordeel of ten goede komen aan de distributiebestedingen (als zij het voordeel voor zichzelf houden) of aan de verbruiker (als de distributiebestedingen het voordeel doorgeven aan de verbruiker). In deze variant is het twijfelachtig of de eerdergenoemde doelstellingen van het op peil houden van de toepassing van duurzame energie en zelfs het bevorderen ervan kunnen worden bereikt.

6. Energetische en economische effecten van de belasting

6.1. Effecten van de belasting op het milieu en op de energiebesparing

De leden van de VVD-fractie informeren naar de mogelijkheid dat bedrijven op grond van het vigerende milieubeleid investeringen moeten doen die het productieproces energie-intensiever maken.

Het huidige milieubeleid beoogt het terugdringen van velerlei emissies. In een groot aantal gevallen zal een grotere milieu-efficiëntie samengaan met een grotere economische efficiëntie. Wanneer bij voorbeeld efficiënter met grondstoffen wordt omgegaan, zal ook de emissie van vervuilende stoffen dalen. Anderzijds is het ook mogelijk dat het terugdringen van emissies leidt tot een hoger energieverbruik. Voor zover dit verbruik onder de energiebelasting valt, geeft de resulterende prijsverhoging, net als bij elk ander verbruik, een prikkel tot algemene doelmatigheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het wetsvoorstel regulerende energiebelasting op het principe van de prijselasticiteit is gebaseerd. Daarbij vragen zij zich tevens af of er empirische data zijn die die theorie ondersteunen.

Wij gaan er in het wetsvoorstel van uit dat een hogere energieprijs gebruikers stimuleert om zuinig om te gaan met energie. Naar de gevoeligheid van de energievraag voor de prijs van energie – die kan worden uitgedrukt in de prijselasticiteit – is empirisch onderzoek gedaan. In de eindrapportage van de Stuurgroep regulerende energieheffingen (februari 1992) is op de uitkomsten van dit onderzoek ingegaan. Op basis van historische gegevens wordt door de Stuurgroep geconcludeerd tot een prijselasticiteit van de vraag naar energie in de orde van grootte van $-0,2$ tot $-0,3$. Deze prijselasticiteiten kunnen verschillen per doelgroep en zijn met onzekerheden omgeven. In het model CENECA, dat door het CPB gebruikt is voor het berekenen van de effectiviteit van kleinverbruikersheffingen, varieert de elasticiteit overigens met het energieprijsniveau.

De leden van de GPV-fractie vragen of er door het koopkrachtbehoud ten gevolge van de generieke terugsluizing van de energiebelasting voor de gebruiker nog wel sprake is van een prikkel tot energiebesparing.

Wij menen dat dit het geval is, aangezien de relatieve prijs van energie door de belasting zal stijgen. Hierdoor wordt energiebesparing voor de verbruiker financieel aantrekkelijker. Wij delen de mening van de leden van de GPV-fractie dat bij de voorgestelde generieke compensatie geen

relatie wordt gelegd met het energieverbruik, maar beoordelen dit echter niet als een manco van de regeling. De combinatie van een belasting gerelateerd aan het energieverbruik en generieke terugsluizing resulteert er namelijk in dat verbruikers die zuinig omgaan met energie worden beloond. Verbruikers met een meer dan gemiddeld energieverbruik gaan er per saldo op achteruit en worden aldus extra geprikkeld om meer aan energiebesparing te doen. Dit effect is in lijn met de primaire doelstelling van de regulerende energiebelasting.

De leden van de D66-fractie vragen hoe rekening wordt gehouden met bewoners van oude, niet-geïsoleerde woningen, die in het geheel niet in staat zijn om energie te besparen. De leden van de SP-fractie stellen dat in dergelijke woningen vaak lagere inkomensgroepen gehuisvest zijn en dat een aantal energiebesparingsmaatregelen in woningen, die in de memorie van toelichting zijn genoemd als «eenvoudig te treffen maatregelen door gedragsverandering of door zeer lage investeringen», niet in alle situaties zijn te realiseren. Voor die situaties zou het onvermijdbare verbruik dan ook relatief groot zijn.

Er bestaat inderdaad een zeker verband tussen woningkenmerken en het energieverbruik. Naast de staat van isolatie spelen daarbij ook de grootte, situering (eensgezinswoning/flat) en het type verwarming een rol. De belasting is er mede op gericht om bepaalde woningkenmerken (zoals isolatie) te verbeteren. Problemen ontstaan pas als de energiekosten (inclusief belasting en na aftrek van de terugsluis) te hoog zijn in verhouding tot het inkomen en het huishouden onvoldoende mogelijkheden heeft om het energieverbruik te beperken. Bij de berekening van de inkomenseffecten per inkomensgroep is al rekening gehouden met het verschil in gemiddeld verbruik tussen de onderscheiden groepen. Als bepaalde inkomensgroepen gemiddeld in slechtere huizen wonen dan andere, dan is dit verschil dus al besloten in het verschil in gemiddeld verbruik tussen de inkomensgroepen.

Het overzicht van energiebesparingsmogelijkheden in de memorie van toelichting betreft slechts een aantal voorbeelden, die in het algemeen nog op redelijk grote schaal te treffen zijn in woningen. Het overzicht is allerminst volledig. In een specifiek geval kan een aantal van de genoemde voorbeelden niet relevant zijn, maar er zijn dan veelal andere eenvoudig te treffen maatregelen of er is reeds sprake van zeer zuinig energiegebruik.

Met betrekking tot woningen zonder centrale verwarming, maar met lokale kachels, kan opgemerkt worden dat die woningen in het algemeen een lager energieverbruik hebben. Ook voor die woningen zijn echter een aantal van de genoemde maatregelen te treffen.

Isolatie van huurwoningen is inderdaad de primaire verantwoordelijkheid van verhuurders. In dat kader is door de overheid een convenant afgesloten met de sociale woningbouw- en huurderskoepels om het aanbrengen van isolatie bij renovatie te bevorderen. Daarnaast is er de subsidieregeling van de energiedistributiebedrijven voor onder andere woningisolatie, die ook open staat voor de verhuurders. Met het oog op gevallen waar de huurders en verhuurders niet tot overeenstemming kunnen komen over het aanbrengen van isolatie, is een wijzigingsvoorstel van artikel 15 van de Woningwet bij de Raad van State aangehangig, waarmee de aanschrijvingsbevoegdheid van gemeenten wordt uitgebreid. Op deze wijze kan een huurder een verhuurder in laatste instantie dwingen tot het aanbrengen van isolatie. Er zal daarbij op worden gelet dat het gaat om voor de huurder rendabele voorzieningen, zodat huurders geen maatregelen krijgen opgedrongen waarmee zij duurder uit zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen welk ondersteunend energiebesparingsbeleid wordt gevoerd voor bestaande woningen.

Voor bestaande woningen zijn met name de ISO-HR-regeling en de inzet van E-teams van belang. De inzet van E-teams is vooral gericht op die categorie huishoudens waar het inkomen relatief laag is.

Ook vragen deze leden of de inzet van de MAP-middelen kan worden geconcentreerd op bestaande, oude en grote woningen en of het kabinet bereid is te bevorderen dat meer E-teams worden ingezet.

De inzet van MAP-middelen is een beleidsvrijheid van de afzonderlijke energiedistributiebedrijven. Huishoudens krijgen binnen het MAP al zeer veel aandacht. Additioneel beleid gericht op de categorie oudere, grotere of ongunstig gelegen woningen wordt vooralsnog niet voorzien. Overigens wordt ook in DUBO-kader een premie op duurzaam bouwen verstrekt die voor een gedeelte betrekking zal hebben op energiebesparende maatregelen in de bestaande woningvoorraad. De derde ondergetekende is bereid de grotere inzet van E-teams met EnergieNed te bespreken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering nog voornemens is om zodanige wijzigingen in het puntensysteem voor de vaststelling van de huurprijzen aan te brengen dat hierin de energie-kwaliteit van de woning wordt meegenomen.

Momenteel wordt er nagedacht over een gehele herziening van het woningwaarderingssysteem (en daarmee het puntenstelsel). Op verzoek van de Tweede Kamer wordt daarbij ook bezien of er prikkels tot energiebesparing kunnen worden opgenomen. Naar verwachting zullen de beide Kamers rond de jaarwisseling hierover worden geïnformeerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een geactualiseerde berekening van de besparings- en economische effecten van een kleinverbruikersheffing bij toepassing van een scenario met hoge economische groei en lage energieprijzen.

De effecten van een regulerende energiebelasting zijn berekend op basis van twee scenario's: GS met lage energieprijzen en ER met hoge energieprijzen.

Dit geeft de bandbreedte aan waarbinnen de te verwachten effecten liggen. Bij de door de fractie van GroenLinks bedoelde situatie van hoge economische groei met lage energieprijzen zullen de uitkomsten naar verwachting liggen binnen de bandbreedtes als aangegeven door CPB en RIVM.

6.2. Economische effecten

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet opvattingen heeft over het lange termijn beleid, waar het gaat om de toepassing van het instrument regulerende heffing en of het kabinet nader kan onderbouwen wat de structurele werkgelegenheidseffecten van dit voorstel op de lange termijn zijn.

In het wetsvoorstel is aangegeven, dat de primaire invalshoek van dit wetsvoorstel is het invoeren van een (financiële) prikkel tot energiebesparing en een versterking van het beleid uit de Vervolgnota Energiebesparing en het NMP2. De regulerende energiebelasting vormt daarbij op voor de wat langere termijn een belangrijke ondersteuning van de andere instrumenten tot energiebesparing.

Voor de beschrijving van de werkgelegenheidseffecten heeft het kabinet gebruik gemaakt van de exercities van het Centraal Planbureau. Deze exercities laten bij een verschuiving van de belasting van arbeid naar milieu – onder de veronderstelling van maatschappelijke overeenstemming – een gering positief effect op de werkgelegenheid op korte en middellange termijn zien.

De verwachting van het kabinet dat deze energiebelasting niet wordt afgewenteld op de lonen, de leden van de fracties van VVD en CDA

vragen daarnaar, is onder meer gebaseerd op een oproep van de vakcentrales FNV, het CNV en anderen¹, die in een notitie «Pleidooi voor een Nederlandse Energieheffing» hebben gepleit om de hogere energiekosten ten gevolge van een regulerende energieheffing – onder de voorwaarde van volledige terugsluizing – niet te vertalen in hogere looneisen. In dat geval wordt er – zoals nu reeds het geval is in het merendeel van de cao's – in de loononderhandelingen uitgegaan van de afgeleide prijsindex, waarbij het consumptieprijsindexcijfer wordt geschoond voor consumptie-gebonden belastingen.

Deze leden vragen voorts of het kabinet kan aangeven welke werkgelegenheidseffecten ontstaan als deze energiebelasting zich toch vertaalt in een loon–prijspiraal.

In de CPB-berekeningen wordt uitgegaan van maatschappelijke overeenstemming over heffing en terugsluizing. In het onwaarschijnlijke geval dat de werknemers naast de terugsluizing ook nog (gedeeltelijke) prijscompensatie in de lonen zouden eisen en daarmee dubbel zouden worden gecompenseerd, ontstaat voor de werkgelegenheid op middellange termijn een minder gunstig beeld. Bij een volledige prijscompensatie boven de terugsluizing zou per saldo een negatief werkgelegenheidseffect kunnen ontstaan van 9 000 tot 12 000 personen op termijn van zes jaar.

Omtrent het werkgelegenheidseffect van de combinatie regulerende energiebelasting/verlaging OT/Verhoging Zelfstandigenaftrek/Verlaging tariefafstapje VPb zijn de verwachtingen aan de kant van de werkgevers bepaald niet positief. Hoewel het creëren van werkgelegenheid niet het eerste doel van het wetsvoorstel is, is het wel mede een argument pro verschuiving van belasting op arbeid naar één op energie. De fractie van D66 ziet graag een reactie op de ingezonden brieven wat betreft dit punt. Ook de leden van de SP-fractie stellen dit punt aan de orde.

Wij delen de mening van de werkgevers dat een substantiële bijdrage aan de werkgelegenheid van een verschuiving van de belastinggrondslag van arbeid naar milieu op nationale schaal niet mag worden verwacht. Wel kunnen bij een geschikte vorm van de terugsluizing er kleine positieve werkgelegenheidseffecten ontstaan.

Overigens delen wij niet de mening van VNO-NCW dat er geen inkomensneutrale invoering van de heffing (en terugsluis) plaatsvindt en dat daardoor de werkgelegenheidsverwachtingen naar beneden dienen te worden bijgesteld. Analyse van het onderzoek door het EIM brengt het kabinet tot de conclusie dat met name de bijdrage van het bedrijfsleven aan de energieheffing door het EIM fors hoger wordt geschat dan uit de door het kabinet gepresenteerde gegevens naar voren komt. Een belangrijke verklaring voor dit verschil is dat het EIM zich heeft gebaseerd op cijfers van het CPB waarvan later is komen vast te staan dat zij een overschatting van de opbrengst van de heffing te zien gaven. In het onderzoek van het EIM ziet het kabinet daarom geen aanleiding om de werkgelegenheidsverwachting naar beneden bij te stellen.

Voorts verzoeken de leden van de CDA-fractie aan te geven hoe de regering is omgegaan met de negatieve ontwikkelingen van de werkgelegenheid, uitgaande van de adviezen en conclusies in het rapport Wolfson.

De Stuurgroep Wolfson heeft in februari 1992 rapport uitgebracht van onderzoek naar de effecten van een regulerende energieheffing op energiebesparing en de economie. In dit rapport wordt een aantal modaliteiten geschetst voor de invoering van een regulerende energieheffing.

In de A-variant (heffing in OESO-gebied) en de B-variant (heffing alleen in Nederland) worden aanzienlijke negatieve economische effecten berekend² ten gevolge van bedrijfsverplaatsingen respectievelijk buiten Nederland en de OESO.

¹ Consumentenbond, FNV, CNV, Raad van Kerken, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Stichting Milieu Educatie, Organisatie voor Duurzame Energie, Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie en Waddenvereniging, «Pleidooi voor een Nederlandse Energieheffing», mei 1992.

² In de afzonderlijke varianten wordt een tweetal heffingshoogten berekend, nl. een prijsverhoging van 50% of 100%. De produktie daalt in 2000 in de A-variant met –5% en in de B-variant met –10% bij een prijsverdubbeling onder het Europeaan Renaissance scenario.

In de C-variant wordt een heffing op het kleinverbruik geïntroduceerd. De berekeningen met de C-variant geven tijdelijk (marginale) positieve werkgelegenheidseffecten te zien, mede vanwege het naar voren halen van in de tijd geïnduceerde besparingseffecten. Voorwaarde is wel dat er geen afwenteling plaatsvindt van de extra prijsstijging in de lonen.

Daarnaast is door de stuurgroep Wolfson nog kort ingegaan op een C-accent-variant. Deze variant is ontwikkeld om nog grotere bescherming te bieden aan de industrie, door verlaging van de volumina waarover de heffing moet worden betaald. Deze variant heeft model gestaan voor de kleinverbruikersvariant uit Werkdocument 64 waarin op basis van de nieuwste inzichten met betrekking tot de olieprijsen een nieuwe doorrekening is gemaakt.

Mede door de vormgeving van de heffing (een heffingsvrije voet, stapsgewijze invoering en de gekozen terugsluizing) en de oproep van de vakcentrales meent het kabinet het risico van een dubbele compensatie in voldoende mate beperkt te hebben.

De leden van de fractie van de RPF betwijfelen of een grootverbruikersheffing de concurrentiepositie zou schaden. De energieheffing brengt toch geen lastenverzwaring voor het bedrijfsleven mee, maar enkel een verschuiving richting milieubelastende activiteiten, zo vragen deze leden.

Het volledig betrekken van de grootverbruikers in de heffing zou tot een zeer onevenredige belasting voor een aantal energie-intensieve bedrijfstakken leiden. Deze kunnen namelijk onvoldoende door generieke terugsluismaatregelen worden gecompenseerd.

6.3. Bedrijfseffectentoets en buitenlandtoets regulerende energiebelasting

Met name ondernemingen uit de categorie middelgrote en kleinere bedrijven tot 150 werknemers vrezen dat deze voorstellen niet inkomensneutraal zijn. Dit kan de concurrentiekracht van die bedrijven aantasten. Is op deze voorstellen de «concurrentietoets» uitgevoerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Op het wetsvoorstel is een bedrijfseffectentoets uitgevoerd en een zogeheten buitenlandtoets; verwezen zij naar paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting. De concurrentietoets is overigens niet geschikt voor toepassing op individuele wetsvoorstellen, maar meet meer het algemene concurrentievermogen van een land. Dit wordt uiteraard mede bepaald door de hoogte van de energiekosten.

Van diverse zijden wordt erop gewezen dat de regulerende energiebelasting concurrentieverstorend werkt zowel voor wat betreft de internationale verhoudingen als voor wat betreft de verhouding tussen klein- en grootverbruikers.

Bij ontstentenis van een Europese heffing heeft het kabinet teneinde nadelige concurrentie-effecten van de eenzijdige invoering van een nationale heffing te voorkomen het heffingsbereik van de belasting beperkt. Zo wordt alleen de eerste 170 000 m³ aardgas belast (dit geldt dus ook voor grootverbruikers) en zijn de grootverbruikers van elektriciteit niet belast. De vrijstelling van het grootverbruik van elektriciteit van de belasting heeft daarnaast als positief effect dat de nadelige saldo-effecten van belasting en terugsluis voor het midden- en kleinbedrijf worden beperkt.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat niet alleen in de vormgeving van de belasting maar eveneens bij de terugsluismaatregelen zoveel mogelijk rekening is gehouden met de invloed op de concurrentiepositie.

De leden van de CDA-fractie uiten hun zorg over contractuele belemmeringen die zouden bestaan in de contracten van Gasunie met haar

afnemers. De invoering van de regulerende energiebelasting zou hierdoor gevaar lopen. De leden van de VVD-fractie wijzen in dit verband op het gevaar dat de exportprijs van het aardgas door de invoering van de regulerende energiebelasting onder druk zou komen te staan.

De contracten en daarmee ook de prijs die de producenten van de Gasunie voor het gas ontvangen is gebaseerd op de marktwaarde van het gas. Hierin worden milieu-gerelateerde belastingen niet meegenomen. Het vorenstaande geldt ook voor de contracten van Gasunie met haar afnemers in het binnenland en het buitenland. De regulerende energiebelasting staat buiten deze marktwaarde. De opbrengst van de producenten wordt dus niet door de invoering van de regulerende energiebelasting beïnvloed. De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de off-shore industrie, waarover NOGEPA haar zorg uitspreekt, wordt derhalve ook niet beïnvloed door de invoering van de regulerende energiebelasting.

Meer in het algemeen delen wij overigens wel de zorgen van NOGEPA. Mede hierom is met een aantal maatregelen het mijnbouwklimaat onlangs verbeterd. (Zie Kamerstukken 23 900 XIII, nr. 25). Onze overtuiging is dat er met dit pakket weer voldoende perspectief voor de gasproducenten en derhalve ook voor de werkgelegenheid in dezen is geschapen.

7. Opbrengst van de belasting en terugsluizing opbrengst

7.1. Belastingopbrengsten

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, GroenLinks en de SP hebben vragen gesteld over de opbrengst van de regulerende energiebelasting in verband met de zogenaamde «Meeropbrengstverdeling Gronings aardgas» (MOR).

De opbrengst van de regulerende energiebelasting komt geheel ten goede aan de Staat. Een neveneffect van de regulerende energiebelasting is dat deze doorwerkt in de berekening van de verdeling van de gasbaten tussen de Staat en de oliemaatschappijen. Deze berekeningsmethodiek is vastgelegd in de zogenaamde «Meeropbrengstverdeling Gronings aardgas» (MOR). Het gaat hierbij om een overeenkomst tussen de Staat, DSM/EBN, Shell, Esso en de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM) uit 1972, uitgebreid in 1975, die betrekking heeft op het Gronings gasveld. Door middel van de MOR krijgt de Staat een hoger aandeel van de netto-opbrengst van dit aardgas dan van andere gasvelden. De hoogste schijf uit deze overeenkomst bedraagt 95% voor de Staat. Omdat de contractspartijen niet de bedoeling hebben gehad dat van deze schijf meer dan 95% aan de Staat ten goede zou komen, noch uit belasting noch uit winstafdracht, is er een apart artikel in de MOR opgenomen. Dit betekent dat het nu optredende effect destijds juist met het oog op dit soort belastingen is voorzien. Dit in tegenstelling tot hetgeen de GroenLinks-fractie in haar vraag over de MOR stelt.

In de MOR is geregeld dat als er een belasting op gas wordt gelegd, 5% van die belastingopbrengst, voorzover betrekking hebbend op het Groningse gas, in mindering wordt gebracht op de afdracht van de desbetreffende maatschappijen aan de Staat. Dit artikel maakte het destijds mede mogelijk het voor de Staat gunstige afdrachtpercentage van 95 overeen te komen.

Het Groningenveld produceert thans ongeveer 50% van de totale Nederlandse gasproductie. Er wordt dus circa 2,5% van de belastingopbrengst op gas verrekend met de NAM. Dat betekent structureel (vanaf 1998) een vermindering van de opbrengst niet-belastingmiddelen met ongeveer f 30 miljoen. Dit bedrag wordt niet in mindering gebracht op de ruimte voor de terugsluizing, maar komt ten laste van het generaal beeld.

Aangezien het hier om een privaatrechtelijke overeenkomst gaat zou

een wijziging van de MOR instemming behoeven van alle betrokken partijen. De derde ondergetekende is nog met de betrokkenen in gesprek op dit punt.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de effecten en budgettaire gevolgen van de energiebelasting op lange termijn. Dit mede tegen de achtergrond van de opmerking van de Raad van State dat de energiebelasting mogelijk een niet-structureel karakter heeft.

Zoals in de memorie van toelichting en in het nader rapport is aangegeven, is bij de raming van de budgettaire effecten van de maatregel uitgegaan van verbruikscijfers over 1992. Uitgaande van een geleidelijke stijging van het energieverbruik ten opzichte van 1992 is derhalve sprake van een voorzichtige raming. Bij de jaarlijkse raming van de belastingontvangsten zal vanzelfsprekend op de gebruikelijke wijze rekening worden gehouden met endogene ontwikkelingen.

De reden dat gekozen is voor het jaar 1992 als basis voor de berekening van de opbrengst van de regulerende energiebelasting, de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar, is dat dit het jaar is waarover de meest recente statistische informatie beschikbaar is.

De leden van de CDA-fractie spreken hun verbazing uit over het feit dat de belastingopbrengsten 200 mln lager uitkomen dan in de doorrekening door het CPB van het regeerakkoord wordt vastgesteld.

In aanvulling op hetgeen over de oorzaken hiervan in de memorie van toelichting is vermeld kan worden opgemerkt dat de bij het wetsvoorstel berekende opbrengsten zijn gebaseerd op gegevens van het CBS. Belangrijke aanpassingen ten opzichte van de CPB-gegevens betroffen een temperatuurcorrectie en de zogenaamde homogeniteitsveronderstelling. Dit laatste houdt in dat het CPB in sommige sectoren de opbrengst had berekend door de heffing die zou corresponderen met het gemiddelde verbruik van elektriciteit te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven, daarbij geen rekening houdend met de spreiding rondom het gemiddelde. Sommige grootverbruikers worden echter in het geheel niet in de heffing betrokken. Tezamen met andere correcties, waaronder een lager tarief voor elektriciteit dan ten tijde van de CPB-berekeningen was verondersteld, leidde dit tot een neerwaartse aanpassing van de opbrengsten met 200 mln.

7.2. Terugsluizing van de belastingopbrengst

Wij zijn verheugd dat de leden van de fractie van de PvdA met ons van mening zijn dat de opbrengst van de regulerende energiebelasting volledig moet worden teruggesluisd naar burgers en bedrijven, waarbij het accent op verlaging van de belasting op arbeid en inkomen zou moeten liggen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat huishoudens die minder energie verbruiken dan gemiddeld, er per saldo op vooruit gaan. Zij vragen of het kabinet dergelijke berekeningen kan overleggen. De leden van de VVD-fractie vragen of nadere informatie – aan de hand van concrete rekenvoorbeelden – kan worden verstrekt over de koopkrachteffecten van de verschillende groepen huishoudens.

Wij wijzen deze leden op paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting¹. Daarin zijn voor een aantal standaardgevallen de inkomenseffecten bij een laag, gemiddeld en hoog energieverbruik in kaart gebracht. Uit deze berekeningen blijkt dat bij een minder dan gemiddeld energieverbruik de inkomenseffecten per saldo positief zijn. Bij

¹ Kamerstuk 24 344.

een meer dan gemiddeld energieverbruik treden in het algemeen negatieve effecten op.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat huishoudens met een meer dan gemiddeld energieverbruik de koopkrachteffecten kunnen neutraliseren door een beperkte besparing. Zij vragen het kabinet schematisch aan te geven hoeveel besparing huishoudens met een meer dan gemiddeld energieverbruik moeten realiseren om de koopkrachteffecten van de energiebelasting te neutraliseren.

Wanneer wordt aangesloten bij de tabel met inkomenseffecten uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting, geldt voor huishoudens met een substantieel meer dan gemiddeld energieverbruik in de structurele situatie het volgende:

	soc. min.	WML	modaal	2 x modaal
initieel geraamd inkomenseffect	- 120	- 130	- 140	- 195
procentuele afname energieverbruik	6%	6,4%	5,55%	6,4%
besparing op energierekening (excl. heffing)	100	110	115	160
besparing op heffing	20	20	25	35
saldo na besparing	0	0	0	0

In de memorie van toelichting zijn voorbeelden opgenomen van eenvoudig te treffen maatregelen, waarmee minimaal 200 m³ aardgas en 200 kWh elektriciteit valt te besparen. Dit komt overeen met een besparing op de energierekening (inclusief heffing) van minimaal 170 gulden. Ingeval van een meer dan gemiddeld verbruik is de besparing per maatregel zelfs veelal groter of zijn er meer mogelijkheden.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat de regulerende energiebelasting voor het ministerie van Financiën geen extra kosten met zich mee brengt. De elektriciteitsvoorziening loopt via een aansluiting met een doorlaatwaarde van meer dan 3x80 A, en valt derhalve niet onder de belasting. Verder verbruikt het ministerie van Financiën geen aardgas, aangezien voor verwarmingsdoeleinden gebruik wordt gemaakt van stadsverwarming.

Van de terugsluismaatregelen heeft alleen de verlaging van de overhevelingstoeslag financiële gevolgen voor het (kern)departement van Financiën. De genoemde verlaging leidt in de structurele situatie tot een voordeel van circa f 190 000 per jaar. Hier staat echter naar verwachting een kostenstijging tegenover, aangezien de gasprijsstijging ook zal doorwerken in de prijs van restwarmte.

De leden van de D66-fractie vragen of het correct is dat een gemiddeld huishouden f 160 per jaar kwijt zal zijn aan deze belasting, en of dit inzichtelijker gemaakt zou kunnen worden. Dit laatste vragen zij ook ten aanzien van de compensatie voor huishoudens in de vorm van verlaging van het tarief eerste schijf (inclusief compensatie voor de verlaging van de overhevelingstoeslag) en verhoging van de belastingvrije som.

Zoals is vermeld in het Informatieblad betaalt een modale werknemer met twee kinderen en een gemiddeld energieverbruik in 1998 circa 155 gulden energieheffing. De terugsluis via het tarief eerste schijf bedraagt 165 gulden; via de belastingvrije som verhoging wordt 60 gulden teruggesluisd. Het OHT-nadeel bedraagt 55 gulden, zodat de heffing per saldo ruimschoots wordt gecompenseerd (170 gulden).

Op macro-niveau bedraagt de heffing voor gezinnen 1265 mln. De terugsluis bedraagt 1280 mln.

De leden van de SP-fractie informeren naar de achtergrond van de cijfers uit het Informatieblad van het Ministerie van Financiën.

De tabel uit het informatieblad is gebaseerd op het gemiddeld verbruik per inkomensklasse, zoals dat blijkt uit door het CBS jaarlijks uitgevoerde budgetonderzoeken. Voor het verkrijgen van een indruk omtrent de spreiding rond het gemiddelde is van het CBS-budgetbestand van één specifiek jaar een nadere analyse uitgevoerd (1990). Het gemiddelde energieverbruik door minima blijkt lager dan het landelijke gemiddelde. Bij de vaststelling van de belastingvrije voet en de terugsluismaatregelen is rekening gehouden met de cijfers, die in het Informatieblad zijn gepubliceerd. Daarenboven is het totale budgettaire beslag van de terugsluis gelijk gemaakt aan de te verwachten opbrengst van de heffing, inclusief de over de heffing betaalde BTW.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een aantal rekenvoorbeelden van de koopkracht-effecten van de nu voorgestelde energieheffing met en zonder heffingsvrije voet voor huishoudens met een minimum-inkomen met een relatief laag, een gemiddeld en een hoog energieverbruik.

In de onderstaande tabel zijn de gevraagde gegevens weergegeven.

Inkomenseffecten voor belastingplichtigen met een besteedbaar inkomen vergelijkbaar met dat van het sociaal minimum (zk), bij alternatieve veronderstellingen omtrent de hoogte van het gebruik en de hoogte van de heffingsvrije voeten

heffingsvrije voeten conform wetsvoorstel

energieverbruik	laag	middel	hoog
inkomenseffect 1996	0,3	0,05	- 0,2
inkomenseffect 1997 ¹	0,4	0,05	- 0,4
inkomenseffect structureel	0,45	0	- 0,55
heffingsvrije voeten 0			
inkomenseffect 1996	0,1	- 0,2	- 0,45
inkomenseffect 1997 ¹	0,05	- 0,35	- 0,75
inkomenseffect structureel	0	- 0,5	- 1,05

¹ Cumulatief

Bij deze berekeningen zij opgemerkt dat door het op nul stellen van de heffingsvrije voeten de opbrengst van de heffing toeneemt. Ook de terugsluis zal hierdoor kunnen toenemen. Afhankelijk van de vormgeving van de extra terugsluis zullen de negatieve inkomenseffecten per saldo kleiner kunnen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een berekening van de effecten die in een aantal denkbeeldige situaties voor een eenmans-bedrijf zouden kunnen ontstaan wanneer terugsluizing uitsluitend via lagere lasten op arbeid plaatsvindt.

Bezien is hoe de terugsluis van de gezinnen en de overige belastingplichtigen gelijk kan worden gehouden wanneer de verhoging van de zelfstandigenaftrek en de verlaging van het VpB-stapje zouden worden geschrapt. Een mogelijkheid is om – in de structurele situatie – circa 400 mln uit te trekken voor een verhoging van de afdrachtkorting lage lonen, in combinatie met een beperking van de verlaging van het belastingtarief eerste schijf met 0,04%. Ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel raken zelfstandigen in hun kwaliteit als ondernemer dan dus het voordeel van de verhoging van de zelfstandigenaftrek kwijt.

De inkomenseffecten zijn afhankelijk van de schijf van de IB waarin de marginale belastbare som van de betrokken zelfstandigen valt. In de onderstaande tabel zijn deze inkomenseffecten weergegeven.

Inkomenseffecten (gld) voor zelfstandigen van het wegvallen van de verhoging van de zelfstandigen aftrek:

basisaftrek	0
eerste schijf ¹	- 487
tweede schijf	- 650
derde schijf	- 780

¹ Gerekend is met het tarief eerste schijf 1996 uit de MEV verminderd met 0,04%.

Om een goed inzicht te krijgen in de uitwerking van de in te voeren energiebelasting vragen de leden van de CDA-fractie om een meer gedetailleerd inzicht in de gevolgen van de heffing voor de verschillende bedrijven en bedrijfstakken. Naar aanleiding hiervan hebben wij de effecten uitgesplitst naar sectoren. De resultaten van deze uitsplitsing zijn opgenomen in het onderstaande overzicht. Om een indruk te kunnen krijgen van het belang van de heffing voor de betrokken sectoren zijn de effecten tevens uitgedrukt als percentage van de bruto toegevoegde waarde per sector.

	netto-effect (mln)	netto-effect als % bruto toegev. waarde factor kosten
voedings- en genot	- 28	- 0,2%
chemische industrie	- 3	- 0,0%
metaalindustrie	- 11	- 0,0%
overige industrie	- 27	- 0,1%
bouwnijverheid	34	0,1%
groothandel	33	0,1%
detailhandel	- 20	- 0,1%
horeca	- 51	- 0,6%
auto- en reparatie	- 6	- 0,1%
vervoer	20	0,1%
zak./fin. dienstverl.	75	0,1%
ov. tert. dienstv.	- 14	- 0,2%
landbouw	- 21	- 0,1%
delfstoffenwinning	- 1	- 0,0%
aardolie-industrie	- 0	- 0,0%
openbare nutsbedrijven	0	0,0%
woningbezit	13	0,0%
overheid/kwartair	35	0,0%
totaal	28	

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen dat de optredende verschuiving tussen bedrijfstakken summier is besproken in de memorie van toelichting. Zij wijzen er op dat vooral in de kleine en middelgrote ondernemingen zeer grote verschillen in lastenontwikkeling kunnen ontstaan vanwege de invoering van de energiebelasting als kleinverbruikersheffing. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting de gevolgen van de heffing en de terugsluizing afzonderlijk voor het midden- en kleinbedrijf en voor het grootbedrijf in kaart zijn gebracht. Daaruit blijkt dat voor het midden- en kleinbedrijf als geheel het netto effect van de voorgestelde maatregelen licht positief is.

De leden van de fracties van CDA en SGP vragen voorts hoe de terugsluizing gaat plaatsvinden bij instellingen als ziekenhuizen, scholen, kerken, musea, sporthallen, verenigingen, etcetera, door wie of welke rechtspersonen de energiebelasting wordt betaald, wie wordt gecompens-

seerd en wie of welke rechtspersoon de belasting kunnen doorberekenen in de door hen te ontvangen tarieven en bijdragen.

Dienaangaande merken wij op dat alle verbruikers, dus ook de genoemde instellingen, in de heffing worden betrokken. Aangezien de genoemde instellingen in het algemeen niet zijn onderworpen aan de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting, zal de terugsluizing met name plaatsvinden via het instrument van de overhevelingstoelage. De verlaging van de overhevelingstoelage met structureel bijna 0,2%-punt leidt tot een verlaging van de loonkosten. Het saldo van heffing en terugsluizing is derhalve afhankelijk van het energieverbruik enerzijds en door de instellingen aan hun werknemers betaalde overhevelingstoelage anderzijds. Voor zover sprake is van een positief of negatief saldo zou dit aanleiding kunnen zijn voor aanpassing van de door de instellingen in rekening te brengen tarieven.

Wij delen de opvatting van de CDA-fractie dat het niet goed is om te rekenen met een gemiddelde nieuwbouwwoning. Bij de begroeringen die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting is dat dan ook niet het uitgangspunt geweest. Uitgegaan is van een gemiddelde van een laag en een hoog verbruik voor standaard inkomensgroepen. Wat betreft de gevolgen van veranderende omstandigheden (zoals een zeer strenge winter) merken wij op dat bij de berekening van de opbrengstcijfers is uitgegaan van een jaar met een gemiddelde temperatuur.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het energieverbruik door grote gezinnen aantoonbaar groter is dan bij kleine gezinnen, en dat dit eenvoudig en doelmatig kan worden opgevangen door een beperkte verhoging van de kinderbijslag voor gezinnen met twee of meer kinderen met een vast bedrag per kwartaal. Zij vragen hoe groot het budgettaire beslag zou zijn bij een toeslag van circa f 10 per kwartaal per huishouden met twee kinderen.

In reactie hierop en op een opmerking op dit punt van de leden van de fractie van het GPV wijzen wij op het feit dat voor 1996 reeds een extra verhoging van het basiskinderbijslagbedrag met f 25 per kind wordt voorzien (zie Sociale Nota 1996 blz. 61). Deze verhoging is er mede op gericht extra compensatie te bieden voor de negatieve inkomensgevolgen van de kleinverbruikersheffing.

Wanneer de kinderbijslag per gezin voor gezinnen met twee en meer kinderen extra zou worden verhoogd met f 10 per kwartaal per huishouden, dan zou dit leiden tot een budgettair beslag van naar ruwe schatting 45 mln. Overigens merken wij op dat de vormgeving van de maatregel in kwestie zou leiden tot een ingewikkelder AKW en additionele uitvoeringslasten. Bovendien is de Sociale Verzekeringsbank niet in staat een dergelijke maatregel reeds in 1996 uit te voeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de gevolgen voor de koopkracht en de werkgelegenheid zijn als in plaats van een gedeelte van de terugsluis door middel van de overhevelingstoelage gekozen was voor een beperktere additionele specifieke afdrachtkorting voor werknemers die tussen 115% en 130% van het wettelijke minimumloon verdienen en/of de invoering van een vaste werknemersaftrek in de Inkomstenbelasting.

Wanneer de verlaging van de overhevelingstoelage inclusief de bijbehorende aanpassing van het tarief van de eerste schijf zou worden vervangen door een verhoging van de specifieke afdrachtkorting (wij nemen aan dat deze leden op een dergelijke verhoging doelen), dan leidt dit tot een grotere compensatie voor bedrijven met een relatief groot aantal werknemers met een laag loon en tot een lagere compensatie voor bedrijven met een relatief groot aantal werknemers met een hoog loon.

De koopkrachteffecten zijn zeer beperkt (ze liggen voor alle standaardgroepen tussen $-0,05\%$ en $+0,05\%$).

In de mate waarin de bovengenoemde verhoging van de specifieke afdrachtkorting deels zou worden vervangen door de introductie van een aftrek voor IB-ondernemers uit hoofde van het feit dat zij personeel in dienst hebben zal ceteris paribus een lastenverlichting richting IB-ondernemers ten laste van VpB-ondernemers optreden.

Wat betreft de gevolgen voor de werkgelegenheid kan worden gemeld dat het CPB nog geen werkgelegenheidseffecten kan geven van de invoering van de afdrachtkorting. Ook van een verhoging van de afdrachtkorting en de invoering van een werknemersaftrek voor zelfstandigen zijn geen werkgelegenheidseffecten beschikbaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel en welke ondernemers relatief weinig energie gebruiken, en (derhalve) profiteren van de verlaging van de VpB zonder dat ze nadeel ondervinden van een hogere energiebelasting.

Het aantal ondernemers met een zodanig laag energieverbruik, dat ze niet in de heffing worden betrokken is zeer gering. Over de categorieën ondernemers voor wie dit geldt en de precieze aantallen is geen nadere informatie beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet een totale doorberekening kan geven van de inkomenseffecten voor het MKB inclusief de maatregelen uit het MKB-pakket.

Het MKB-pakket is ontworpen met name met het oog op lastenverlichting ten gunste van het MKB. Nagenoeg het volledige bedrag van structureel bijna 0,5 mrd wordt aangewend ten behoeve van het MKB. De effecten van de energieheffing en de terugsluis bedragen voor het MKB per saldo circa 10 mln.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het koppelen van de terugsluis aan het fiscaal inkomen voor bedrijven met geen of een laag fiscaal inkomen betekent dat die bedrijven nauwelijks of niet gecompenseerd worden voor de energieheffing. Ook de leden van de fracties van D66 en het CDA brengen dit naar voren.

Hiermee kunnen wij het niet geheel eens zijn. Een onderdeel van de terugsluis is de verlaging van het percentage van de overhevelingstoeslag (OT). Ook bedrijven met geen of een laag fiscaal inkomen kunnen hiervan profiteren. Daarnaast leidt de verhoging van de zelfstandigenaftrek in het geval van een verlieslijdende onderneming tot een vergroting van het fiscaal compensabele verlies, dat via achterwaartse of voorwaartse verliescompensatie kan worden verrekend.

De leden van de GPV-fractie wijzen er terecht op dat budgettaire neutraliteit nog niet wil zeggen dat in alle gevallen ook koopkrachtbehoud kan worden gegarandeerd. Wel willen wij hierbij opmerken dat bij de vormgeving van zowel de heffing als de terugsluis er naar is gestreefd de koopkrachteffecten voor verschillende gezinshuishoudens zo beperkt mogelijk te houden. Deze leden vragen voorts voor een tweetal concrete situaties aan te geven wat de financiële consequenties zijn. Het betreft alleenverdienersgezinnen (met respectievelijk vier en twee kinderen) met een bruto inkomen van f 55 000 en een gasverbruik van 2 500 respectievelijk 1 500 m³ per jaar. Gelet op het feit dat het gasverbruik is aangegeven is het type woning, dat deze leden eveneens specificeren, voor de berekening van de inkomenseffecten niet van belang. Wel is het nodig het elektriciteitsverbruik te kennen. Indien het elektriciteitsverbruik wordt gesteld op 3 500 kWh, respectievelijk 1 650 kWh, dan zijn in deze voorbeelden de koopkrachteffecten van heffing en terugsluis structureel, dus na 3 jaar, als volgt:

2 500 m³/3 500 kWh -1/4%
 1 500 m³/1 650 kWh +1/4%

De leden van de GPV-fractie vragen of de voorgenomen verhoging van de zelfstandigenaftrek voor kleine landbouwbedrijven met weinig personeel voldoende compensatie biedt. In dit verband vragen zij of het negatieve effect van de energiebelasting voor met name de intensieve veehouderij kan oplopen tot bedragen rond de f 10 000.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting is al aangegeven dat ondanks de fijnmazige terugsluissystematiek de landbouwsector bij dat wetsvoorstel niet volledig kan worden gecompenseerd voor zijn aandeel in de opbrengst van de regulerende energiebelasting. Dit is, zoals deze leden ook aangegeven, een gevolg van het feit dat deze sector in minder mate voordeel heeft van de verlaging van de overhevelingstoelage voor werknemers. Een en ander betekent dat de heffing en de terugsluis derhalve niet «1 op 1» behoeft te lopen. Het netto-effect van heffing en compensatie is afhankelijk van individuele omstandigheden en kan dus van geval tot geval verschillen. Inmiddels is ter compensatie van de landbouwsector besloten tot een extra beslag op het Vamil-budget voor landbouwspecifieke energie-investeringen.

De leden van de CDA-fractie missen bij de beschouwing over onder andere de systeemkeuzes van tarieven, drempels en dergelijke informatie over positie van de grootverbruikers. In dit verband vragen deze leden naar de financiële uitkomsten van de desbetreffende grootverbruikers en de omvang van de totale compensatie ten opzichte van de stijgende energielasten. Dienaangaande merken wij het volgende op.

In de memorie van toelichting is op blz. 34 aangegeven wat de opbrengsten van deze heffing zijn van onder andere het grootbedrijf uitgesplitst naar soort brandstof. Deze zien er als volgt uit:

(in mln, afgerond op 5 mln, op transactiebasis)

Gas	electr.	HBO/LPG	Totaal incl BTW	Tot. 1996	Tot. 1997
105	25	15	150	70	110

De omvang van de compensatie van het grootbedrijf alsmede het saldo van terugsluizing en heffing is opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting. Dit overzicht ziet er als volgt uit:

(in mln, afgerond op 5 mln, op transactiebasis)

1996	1997 (cumulatief)		structureel		
Terugsluizing	netto-effect	Terugsluizing	netto-effect	Terugsluizing	netto-effect
95	25	120	10	155	5

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de VVD wordt opgemerkt dat ook de BTW die samenhangt met de energieheffing wordt teruggesluisd.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de beoogde verlaging van de OT zich verhoudt tot het reeds bestaande voornemen de OT gefaseerd te verlagen.

Het kabinet is van plan de OT op 1 januari 1998 te bruteren in de lonen en tot die tijd zoveel mogelijk af te bouwen. De in het kader van de terugsluizing van de energiebelasting in te zetten OT-verlaging past derhalve in het kabinetsbeleid dat is gericht op afschaffing van de OT. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat bruteren een zeer gecompliceerde operatie is met grote gevolgen voor lonen, uitkeringen en pensioenen. De met bruteringsgepaard gaande effecten verminderen naarmate het OT-percentage lager is en zouden achterwege kunnen blijven bij een OT gelijk aan nul. Een lagere OT bewerkstelligt dus niet alleen lastenverlichting voor werkgevers, maar vergemakkelijkt ook de bruteringsoperatie.

Naar aanleiding van een verzoek van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA om de suggestie in het artikel «Energieheffing kan de land- en tuinbouw kansen bieden» in NRC Handelsblad van 15 augustus jl. te betrekken bij de terugsluis van de opbrengsten van een regulerende energiebelasting voor de glastuinbouw merken wij het volgende op.

In het artikel wordt de suggestie gedaan alle energieverbruik te belasten (dus zonder heffingsvrije voet) en terugsluis via een vast bedrag per produkt of per eenheid te laten plaatsvinden. Zoals is uiteengezet is deze suggestie voor de glastuinbouw niet aan de orde. Overigens zou dit een geheel andere wijze van terugsluis betekenen. De terugsluis via produkt-eenheden vergt een geheel nieuw systeem. De introductie van een dergelijk systeem betekent extra regelgeving, extra administratieve lasten en hoge uitvoeringskosten en extra werkdruk voor de rechterlijke macht. Mede met het oog op voorkoming van administratieve lasten en extra regelgeving hebben wij ervoor gekozen om in het kader van de terugsluis van de opbrengsten van de regulerende energieheffing aan te sluiten bij een voor de hand liggend – en bestaand – kader, te weten de belastingheffing. Voorts wordt met de terugsluis via belastingmaatregelen een zekere balansverkortung bereikt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in verband met de herkenbaarheid en het behoud van draagvlak of het teruggesluisde bedrag op het loonstrookje zichtbaar kan worden gemaakt. Deze leden achten dit essentieel voor het creëren en behouden van maatschappelijke steun voor de (regulerende) energieheffingen, ook bij toekomstige verhogingen daarvan.

De terugsluismaatregelen van de regulerende energiebelasting betreffen wijzigingen van bedragen en percentages, welke ook door andere beleidsmaatregelen muteren. Bij de berekening van de loonheffing wordt uitgegaan van de definitieve voor het heffingsjaar geldende bedragen en percentages. De onderliggende mutaties van deze bedragen en percentages zijn voor de berekening van de loonheffing niet van belang. In de loonbelastingtabellen komen de mutaties als zodanig niet tot uitdrukking. Het isoleren van het effect van de terugsluismaatregelen van de regulerende energieheffing in de berekening van de loonheffing is dan ook niet mogelijk.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vragen aandacht voor de samenhang tussen de energiebelasting en de terugsluizing van de opbrengst. Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks kan een definitief besluit over invoering van de heffing alleen gelijktijdig met een besluit over de terugsluizing worden genomen. De leden van de fractie van het CDA hebben de indruk dat het onderbrengen van heffing en terugsluizing in verschillende wetsvoorstellen betekent dat het

belastingkarakter van de heffing voorop staat en niet het milieu-verbeteringskarakter.

Zoals in de memorie van toelichting (blz. 2) is aangegeven, is het primaire doel van de regulerende energiebelasting het leveren van een bijdrage aan het terugdringen van de Nederlandse CO₂-emissie. De heffing heeft niet tot doel de belastingopbrengsten of de uitgaven van het Rijk te verhogen, noch om het financieringstekort te verlagen. Daarom wordt de opbrengst van de heffing terugseluid naar bedrijven en gezinnen. Het kabinet heeft daarbij steeds voor ogen gehad dat heffing en terugsluizing onlosmakelijk verbonden zijn. Mede daarom is bij de indiening van het voorliggende wetsvoorstel concreet aangegeven hoe de terugsluizing van de opbrengst zou plaatsvinden. Dat heffing en terugsluizing in verschillende wetsvoorstellen worden ondergebracht is daarop niet van invloed, te meer niet omdat deze wetsvoorstellen onderling afhankelijk zijn gemaakt.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks hebben gevraagd of er voldoende waarborg is dat de totale opbrengst van de heffing wordt terugseluid.

De terugsluizing van de heffingsopbrengst is gewaarborgd door wettelijke verankering van de terugsluismaatregelen. De terugsluizing naar bedrijven is vastgelegd in een onlangs bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt wetsvoorstel; de maatregelen die de terugsluizing naar gezinnen regelen zijn opgenomen in het binnenkort bij de Kamer in te dienen belastingplan voor 1996. De vormgeving van de verschillende terugsluismaatregelen heeft zodanig plaatsgevonden dat de daarmee gemoeide bedragen zo goed mogelijk zijn afgestemd op de geraamde opbrengst van de heffing.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een nadere motivering voor de terugsluis naar bedrijven mede via de vennootschapsbelasting en de zelfstandigenaftrek. Zij vragen zich af of de terugsluizing niet nog meer gericht zou moeten worden op verlegging van de lasten van arbeid naar milieu. Verder vragen zij of de regering de noodzaak erkent van bevoordeling van arbeidsintensieve bedrijvigheid als gevolg van het verleggen van de lasten op arbeid naar de lasten op milieuvervuiling. De leden van de fracties van CDA en GPV vragen in dit verband of arbeidsintensieve bedrijfssectoren ten gevolge van de verlaging van de overhevelings-toeslag niet overgecompenseerd worden. De leden van de fractie van D66 verwijzen naar een brief van de LTO Nederland, waarin wordt opgemerkt dat verlaging van de overhevelingstoeslag geen effecten heeft voor gezinsbedrijven, en dat alleen de verhoging van de zelfstandigenaftrek voor dit soort bedrijven effect heeft. Deze leden vragen of de regering van mening is dat deze compensatie desondanks voldoende is voor dit soort bedrijven.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting waarin de terugsluizing naar bedrijven wordt geregeld, is bij deze terugsluizing gekozen voor een combinatie van maatregelen. Daarbij is, conform het kabinetsbeleid, primair gekozen voor een verlaging van de lasten op arbeid. Hiertoe wordt het instrument van de overhevelingstoeslag ingezet. Dit biedt echter geen afdoende compensatie voor delen van het bedrijfsleven. Voor ondernemingen die zijn onderworpen aan de inkomstenbelasting vindt terugsluizing mede plaats in de vorm van verhoging van de zelfstandigenaftrek. Voor de kleinere vennootschapsbelastingplichtige ondernemingen wordt compensatie mede geboden in de vorm van verlaging van het tariefstapje in de vennootschapsbelasting.

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP, de RPF en het GPV hebben gevraagd of voldoende rekening is gehouden met de lastenverhoging die de energiebelasting met zich brengt voor de lagere inkomensgroepen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting is tevens aandacht besteed aan de terugsluizing naar gezinnen, die in het belastingplan voor 1996 geconcretiseerd zal worden. Daarbij is speciale aandacht geschonken aan de lagere inkomensgroepen. Het kabinet onderkent dat lagere inkomensgroepen een relatief groot deel van hun inkomen aan energiekosten besteden. Door invoering van de heffingsvrije voeten in de energiebelasting wordt gedeeltelijk voorkomen dat het effect van de belasting relatief te zwaar op de schouders van de gezinnen met lage inkomens drukt. Terugsluizing naar gezinnen uitsluitend via de primaire terugsluismaatregel van verlaging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting zou voor de laagste inkomens gemiddeld genomen tot ondercompensatie leiden. Daarom is ervoor gekozen een deel van de terugsluizing te laten plaatsvinden door middel van verhoging van de belastingvrije som. Binnen de lagere inkomensgroepen nemen de ouderen een bijzondere positie in. Mede in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de financiële situatie waar ouderen mee te maken krijgen als de regulerende energiebelasting wordt ingevoerd merken wij op dat ouderen in het laagste inkomenskwartiel volgens gegevens van het CBS circa 7,5% meer uitgeven aan verwarming en verlichting dan het gemiddelde voor de totale bevolking in die inkomensklasse. Om de heffing over dit gemiddelde extra verbruik te compenseren is in aanvulling op de terugsluismaatregelen voor beneden 65-jarigen als specifieke maatregel een verhoging van de ouderenaftrek met f 100 in het pakket opgenomen. Deze verhoging vindt niet stapsgewijs plaats, maar wordt in 1996 volledig gerealiseerd. Uiteraard geldt ook voor ouderen dat het energieverbruik een spreiding rondom het gemiddelde kent. In die zin wijken de gevolgen voor ouderen, rekening houdend met de verhoging van de ouderenaftrek, niet af van die voor beneden 65-jarigen.

Het beschreven samenstel van maatregelen heeft tot gevolg dat het generieke koopkrachtbeeld vrijwel geen wijziging ondergaat door de regulerende energiebelasting. Overigens zijn de effecten van de regulerende energiebelasting en de terugsluizing verwerkt in het generieke koopkrachtbeeld in de MEV en de Sociale Nota.

De leden van de CDA-fractie menen dat het feit dat de last van de energierekening niet parallel loopt met de inkomensverhoudingen, leidt tot een oneerlijke terugsluizing. Mede in reactie op de in dit verband gemaakte opmerking door de leden van de fractie van de SGP dat een zekere mate van over- of ondercompensatie onvermijdelijk is en op de vraag van de leden van de fractie van de SP of de totale opbrengst van de heffing van huishoudens wordt teruggesluisd naar huishoudens, merken wij het volgende op. Conform het regeerakkoord wordt de opbrengst van de heffing aangewend ter ondersteuning van werkgelegenheid en koopkracht. Op grond hiervan is ervoor gekozen de belastingopbrengst van gezinnen respectievelijk bedrijven naar die groepen zelf terug te sluisen. Om te voorkomen dat bepaalde groepen gemiddeld overgecompenseerd, dan wel ondergecompenseerd worden, worden daarbij verschillende maatregelen ingezet. Hoewel zekere herverdelingseffecten niet zijn uit te sluiten, wordt zo bereikt dat heffing en terugsluizing elkaar zoveel mogelijk in evenwicht houden. Wij hebben reeds gewezen op paragraaf 3 van de memotie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in

verband met de invoering van een regulerende energiebelasting, waarin financiële gevolgen van de terugsluis naar gezinnen zijn weergegeven.

Overigens wijzen wij er in dit verband op dat de regeling beoogt dat men in individuele gevallen kan profiteren van de gekozen systematiek. Met name door aan energiebesparing te doen kan een matiging van de lastenverhoging worden bereikt, zonder dat de terugsluizing wijziging ondergaat. Per saldo kan zodoende een voordeel optreden.

De leden van de fractie van de PvdA, de VVD en het GPV hebben gevraagd of de terugsluizing naar energie-intensieve bedrijfssectoren op andere wijze dan voorgesteld vormgegeven zou kunnen worden om negatieve effecten bij deze sectoren te voorkomen. Dit mede naar aanleiding van het rapport «Gevolgen van de regulerende energieheffing rekening houdend met de terugsluizing» opgesteld door het EIM.

Analyse van het onderzoek door het EIM brengt het kabinet tot de conclusie dat met name de bijdrage van het bedrijfsleven aan de energieheffing door het EIM fors hoger wordt geschat dan uit de door het kabinet gepresenteerde gegevens naar voren komt. Een belangrijke verklaring voor dit verschil is dat het EIM zich heeft gebaseerd op cijfers van het CPB waarvan later is komen vast te staan dat zij een overschatting van de opbrengst van de heffing te zien gaven. In het onderzoek van het EIM ziet het kabinet daarom geen aanleiding om terug te komen van de voorgestelde terugsluismaatregelen voor het bedrijfsleven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie van het kabinet op het artikel van dhr. Gilijamse in de ESB van 21 juni 1995 waarin hij argumenteert dat een heffingsvrije voet zowel met het oog op de besparing maar ook wat betreft een rechtvaardige terugsluizing ongewenst is.

Het kabinet deelt niet de mening van de heer Gilijamse dat de heffingsvrije voet zowel met het oog op de besparing maar ook voor wat betreft een rechtvaardige terugsluizing ongewenst is. De in het artikel gepresenteerde inkomensberekeningen zijn op andere veronderstellingen gebaseerd en zijn daardoor zonder betekenis. De schrijver baseert zich op te hoge opbrengstcijfers, waardoor de koopkrachteffecten (in de situatie zonder heffingsvrij gebruik) in het door hem voorgestelde pakket minder gunstig zijn dan hij suggereert. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de terugsluizing zodanig vorm is gegeven, dat iedere inkomensgroep zoveel mogelijk wordt gecompenseerd. Indien geen heffingsvrije voet zou worden gehanteerd, is van een schevere verdeling sprake.

Daarnaast wijzen wij erop dat het energieverbruik ook binnen dezelfde inkomenscategorie een forse spreiding kent. Introductie van een heffingsvrije voet leidt ertoe dat de spreiding van het saldo van heffing en terugsluis minder wordt, waardoor het risico van afwenteling in de lonen minder wordt.

Ook de vrees dat een heffingsvrije voet tot minder besparing van energie leidt is ongegrond. In het artikel wordt gesteld, dat 5% van de huishoudens minder gebruikt dan de heffingsvrije voet. In werkelijkheid is dit 5% van de aansluitingen (dus bijvoorbeeld ook vakantiehuisjes). Ook zonder heffingsvrije voet is deze groep weinig gevoelig voor een heffing.

De verwachting van de auteur dat op korte termijn het gasverbruik van nieuwbouwwoningen beneden 800 m³ komt, is ongerechtvaardigd. Het gasverbruik voor ruimteverwarming en warm tapwater voor de gemiddelde nieuwbouwwoning per 1996 bedraagt circa 1300 m³, hetgeen ruim boven het heffingsvrije gebruik ligt.

8. Personele aspecten, uitvoeringskosten en voorlichting

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie inzake het behouden van de motivatie bij burgers, instellingen en bedrijven door het indienen van het onderhavige wetsvoorstel, merken wij op dat nadat het wetsvoorstel is aanvaard door Tweede en Eerste Kamer, gestart zal worden met een voorlichtingscampagne. Daarin zal de regeling worden uitgelegd en aandacht worden besteed aan het waarom van de energiebelasting en aan concrete maatregelen waarmee burgers, instellingen en bedrijven op hun energieverbruik kunnen besparen.

De leden van de fracties van het GPV en de PvdA vragen waarom er niet toe over is gegaan om de energiebelasting verplicht op de energierekening te vermelden. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie naar het vermelden van de terugsluizing op de energierekening.

Met het oog op de herkenbaarheid en het versterken van energiebesparend gedrag door consumenten adviseren wij de belastingplichtigen om de energiebelasting afzonderlijk op de rekening te vermelden. De uiteindelijke beslissing over het al dan niet vermelden op de rekening is, mede naar aanleiding van overleg met EnergieNed, de Gasunie en de oliebranche overgelaten aan de belastingplichtigen teneinde de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken.

Wij verwachten dat slechts enkele distributiebedrijven de regulerende energiebelasting niet afzonderlijk op de nota zullen vermelden. Voorts lijkt de energienota ons niet de meest aangewezen plaats om kleinverbruikers te wijzen op het feit dat de regulerende energiebelasting wordt teruggesluisd. Aan dit aspect zal ruimschoots aandacht worden besteed in de algemene voorlichting rond deze belasting, waarnaar in paragraaf 8 van de memorie van toelichting wordt verwezen. Er zijn reeds twee informatiebladen voorhanden, één voor huishoudens en één voor bedrijven. Gewerkt wordt thans aan een omzetting van deze informatiebladen in brochures voor dezelfde doelgroepen. Daarnaast ligt het in de bedoeling via de bekende Postbus 51-spots op radio en televisie aandacht aan deze belasting te besteden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering er goed aan zou doen de bijdrage van de regulerende energiebelasting en de bijbehorende terugsluizing naar burgers en bedrijven alsmede voorlichting en advies over energiebesparingsmogelijkheden breed voor het voetlicht te brengen.

Wij delen de mening van deze leden. Voor een voldoende maatschappelijk draagvlak voor deze maatregel is een goede voorlichting onontbeerlijk. Bij deze voorlichting zullen onder meer de milieu-effectiviteit, mogelijk te treffen energiebesparingsmaatregelen en het gegeven dat de volledige opbrengst wordt teruggesluisd centrale elementen vormen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarvan de uitvoeringskosten worden betaald.

Dienaangaande merken wij op dat de uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel als onderdeel van de uitvoeringskosten van de belastingdienst ten laste van Begrotingshoofdstuk IX B van het ministerie van Financiën komen.

Zowel de leden van de fractie van het CDA als die van de VVD hebben gevraagd naar de invoeringskosten die deze belasting met zich mee brengt.

De belastingplichtigen zullen kosten moeten maken om aan de aangifteplicht te kunnen voldoen. In het algemeen betreft dit de kosten van aanpassing van (geautomatiseerde) administraties. Naar wij hebben vernomen zullen de kosten die de energiedistributiebedrijven moeten

maken, gemiddeld f 350 000 per bedrijf bedragen. Een indicatie omtrent de kosten die de houders van accijnsgoederenplaatsen moeten maken, is niet voorhanden. De verwachting is echter gerechtvaardigd dat de kosten voor deze groep van belastingplichtigen, gelet op de veel eenvoudiger heffingssystematiek, lager zullen zijn dan die voor de energiedistributiebedrijven.

De invoeringskosten van de belastingdienst zijn geraamd op 1,7 miljoen gulden. Dit betreft kosten voor de aanpassing van hardware en software en de voorlichting aan belastingplichtigen.

Daarnaast brengt de regulerende energiebelasting structurele kosten tot een bedrag van circa 3,6 miljoen gulden met zich mee. Dit bedrag is nodig voor een uitbreiding van het personeelsbestand met 24 formatieplaatsen voor het verrichten van de noodzakelijke administratieve controlewerkzaamheden. Uitgaande van een opbrengst op structureel niveau van 1,9 miljard (exclusief OB), betekent dit dat de perceptiekosten 0,19% zullen bedragen. Gezien het feit dat de gemiddelde perceptiekosten van de belastingdienst een omvang hebben van circa 1,3%, zijn de kosten verhoudingsgewijs laag te noemen.

Bij de terugsluizing, dit naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie, wordt geen rekening gehouden met de, zoals uit het voorgaande moge blijken overigens geringe, kosten van de belastingdienst. De gehele opbrengst van de belasting komt derhalve voor terugsluizing in aanmerking.

9. Toelichting op de artikelen

De leden van de fractie van GroenLinks stellen nog een vraag met betrekking tot de in artikel 36j, tweede lid, opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur in te grijpen, indien energiebedrijven weigeren om de belastingvrije voet aan de afzonderlijke afnemers ten goede te laten komen. Deze leden vragen of dit een doeltreffend middel is indien een energiebedrijf niet op de door de regering voorgestane wijze handelt. Immers, zo stellen deze leden, het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur – eerst nadat gebleken is dat corrigerend optreden nodig is – vraagt geruime tijd. Deze leden zijn van oordeel dat het «doorgeven» van de belastingvrije voet ofwel eenduidig in de wet geregeld moet zijn dan wel in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd op het moment dat de wet van kracht wordt, zodat er voor de verbruikers duidelijke garanties zijn op dit punt.

In de toelichting op artikel 36j hebben wij al aangegeven dat EnergieNed bereid is de aangesloten energiebedrijven te adviseren de door het kabinet gewenste benadering te honoreren. Het regelmatig overleg met EnergieNed dat sindsdien heeft plaatsgevonden geeft enkele aanleiding voor de veronderstelling dat de energiebedrijven dit advies niet zullen volgen. Daarbij speelt overigens mee dat energiebedrijven nu zullen moeten beslissen over de verwerking van de belastingvrije voet in hun administratie en automatiseringssysteem. Wij kunnen ons niet voorstellen dat de bedrijven hierbij kiezen voor een weg, die tegen de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever ingaat en waarvan bovendien nu al duidelijk is dat zij daarvan zullen moeten terugkomen.

Opname thans reeds in de algemene maatregel van bestuur of in de wet achten wij dan ook een te zwaar middel.

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

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

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers