

Vergaderjaar 1994–1995

24 250

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

B

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 juni 1995 en het nader rapport d.d. 7 juli 1995, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 30 maart 1995, no. 95.002561, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 maart 1995, nr. 95.002561, machtigde Uwe Majesteit de Raad zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 juni 1995, nr. W06.95.0147, bieden wij u hierbij aan.

*1. De wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting beoogt het verminderen van de uitstoot van kooldioxide en het bevorderen van energiebesparing. De opbrengst van de energiebelasting zal worden aangewend voor lastenverlichting ter ondersteuning van werkgelegenheid en koopkracht. De opbrengst van de belasting wordt ten dele teruggesluisd naar (klein)bedrijven onder andere in de vorm van verlaging van de overhevelingstoeslag waardoor een grotere terugsluizing naar arbeidsintensieve bedrijven plaatsvindt en dus een kleinere terugsluizing naar de overige bedrijven. Van de terugsluizing van de opbrengst van de energiebelasting op gezinnen dient een deel ter compensatie van de verlaging van de overhevelingstoeslag. Naar de mening van de Raad van State is niet duidelijk of voor het overige de terugsluizing beoogt de individuele of gezinsinkomensverlaging die het gevolg is van de energiebelasting zo goed mogelijk te compenseren, waarbij van belang is dat het verbruik van gas en elektriciteit maar ten dele samenhangt met het inkomen, of dat andere doelstellingen, zoals koopkrachtverdeling, een rol spelen. De Raad heeft de indruk dat met de regulerende energiebelasting en de wijze van terugsluizing van de opbrengsten getracht wordt verscheidene doelen te dienen. Het college meent dat in de memorie van toelichting duidelijker moet worden uiteengezet waarom een combinatie van doelen gekozen is als uitwerking van de op energiebesparing gerichte belasting.*

1. Naar de mening van de Raad is het niet duidelijk of de terugsluizing van de energiebelasting naar gezinnen, naast het bieden van compensatie van de verlaging van de overhevelingstoeslag, tot doel heeft het zo goed mogelijk compenseren van inkomenseffecten bij deze groep, dan wel dat ook andere doelstellingen, zoals koopkrachtverdeling, een rol spelen. De Raad meent dat duidelijker dient te worden uiteengezet waarom voor een combinatie van doelen is gekozen.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven heeft de regulerende energiebelasting niet tot doel de belastingopbrengsten of de uitgaven van het Rijk te verhogen, noch om het financieringstekort te verlagen. De opbrengst van de belasting wordt teruggestuurd naar gezinnen en bedrijven. Daarbij wordt de vormgeving van de terugsluis zo gekozen dat de lastenverhoging als gevolg van de energiebelasting zo goed mogelijk wordt gecompenseerd. De lastenverlichting als gevolg van de terugsluis haakt zoveel mogelijk aan bij de wens om werkgelegenheid en koopkracht te ondersteunen.

De terugsluizing van de energiebelasting wordt in separate wetsvoorstellen neergelegd. Daarom hebben wij gemeend bij het onderhavige wetsvoorstel met een korte toelichting op dit punt te kunnen volstaan.

Wel hebben wij, gelet op de opmerking van de Raad, in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen naar de wetsvoorstellen waarin de terugsluismaatregelen in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting worden opgenomen. Tevens hebben wij de uiteenzetting van de terugsluismaatregelen in paragraaf 7.2 enigszins uitgebreid.

*2. Indien een regulerende energiebelasting ter verhoging van de eindverbruikersprijs een effectief instrument is voor de vermindering van het energieverbruik, zal de jaarlijkse opbrengst van deze belasting (op den duur) verminderen, omdat het effect op het energieverbruik groot is. De vermelde budgettaire opbrengst zal dan niet structureel zijn. De toelichting geeft niet duidelijk aan welke bijdrage de energiebelasting zelf, zonder rekening te houden met andere maatregelen, zal leveren aan energiebesparing, alsmede aan de budgettaire opbrengst op langere termijn. Aangezien energiebesparing de centrale doelstelling van de voorgenomen maatregelen is, en aanzienlijke bedragen voor dit doel worden geheven en besteed, dient het inzicht in de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel te worden vergroot.*

2. De Raad acht het onduidelijk wat de eigen bijdrage van de regulerende energiebelasting aan de energiebesparing is.

Wij zijn van mening dat in de memorie van toelichting de bijdrage van het wetsvoorstel aan de energiebesparing op basis van de best beschikbare inzichten is weergegeven. Voor zover hierover door de Raad onduidelijkheden zijn gesignaleerd, wordt hierop ingegaan onder punt 3.

De Raad vraagt ook naar de budgettaire opbrengst op langere termijn. Zoals in de memorie van toelichting 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.

*3. In de toelichting, paragraaf 6.1, Effecten van de belasting op het milieu en op de energiebesparing, wordt aangegeven dat «ten opzichte van de eerdere berekening van het energetisch effect van de belasting drie factoren van belang zijn:*

- de stimulering van duurzame energie;*
- de autonome besparing door kleinverbruikers (good housekeeping);*
- en daarnaast maatregelen gericht op investeringsaanschaffingen van deze doelgroep.»*

*Deze drie factoren zouden tezamen met de beoogde regulerende energiebelasting kunnen leiden tot een 1,5% lagere CO<sub>2</sub>-emissie van Nederland in het jaar 2000 (paragraaf 6.1, de op twee na laatste alinea van de toelichting). De regulerende energiebelasting zelf zou een besparing op het binnenlandse energieverbruik opleveren van 0,4 à 0,5%, en naar mag worden aangenomen ook een evenredige vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissie. Te verduidelijken ware*

*of de genoemde drie factoren ook zonder regulerende energiebelasting zo effectief zijn in termen van CO<sub>2</sub>-besparing als is aangegeven in deze paragraaf. In dit verband adviseert het college tevens om ook de laatste alinea van paragraaf 1.2 van de toelichting te verduidelijken.*

3. De Raad vraagt naar een toelichting op de relatie tussen de in paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting genoemde drie factoren en de te verwachten effecten van de regulerende energiebelasting op het energieverbruik. In de memorie van toelichting is toegelicht dat het wetsvoorstel regulerende energiebelasting op verschillende wijzen tot effecten leidt. In de eerste plaats is er een effect op de energievraag ten gevolge van de prijsprikkel (autonome besparingen door kleinverbruikers). Ten tweede zijn er effecten op de aanbodzijde van energie, onder andere een stimulans voor duurzame energie en voor het gebruik van restwarmte. Ten derde is er een meer indirecte werking door de ondersteuning van maatregelen gericht op energiebesparende aankopen en investeringen. Dit is een drietal werkinglijnen van de regulerende energiebelasting, die dan ook niet los van de belasting kunnen worden gezien.

In de memorie van toelichting, paragraaf 6.1, is uiteengezet dat er verschillende studies zijn (CPB, RIVM) die de te verwachten effecten van een regulerende energiebelasting in verschillende contexten aan de orde stellen. De CPB-studie becijfert een besparingseffect als gevolg van autonome besparingen door kleinverbruikers in de orde van 0.4% à 0.5%. Het RIVM kon gebruik maken van meer recente inzichten in de vormgeving van de regulerende energiebelasting, waarbij ook rekening is gehouden met ondersteuning van het bestaand besparingsinstrumentarium in bredere zin. Onder bepaalde veronderstellingen inzake gedragseffecten bij kleinverbruikers (good housekeeping; investeringsaanschaffingen) kwam men daarbij op een besparend effect van 1.5%. De studies kunnen niet zonder meer worden vergeleken. In dit kader kan worden verwezen naar de laatste twee alinea's van paragraaf 1.2.

*4. De memorie van toelichting verwijst aan het einde van paragraaf 6.1 naar de bevindingen in een van de werkdocumenten van het Centraal Planbureau dat een regulerende energiebelasting in een periode van relatief lage reële energieprijzen, zoals op dit moment verwacht, in de jaren tot 2000 minder effectief is dan in een periode van relatief hoge energieprijzen, zoals in 1985. De Raad meent dat in de memorie van toelichting moet worden aangegeven waarom een regulerende energiebelasting juist nu zou moeten worden ingevoerd, gegeven de verwachte relatief geringe effectiviteit ervan.*

4. De Raad meent dat in de memorie van toelichting moet worden aangegeven waarom een regulerende energiebelasting juist nu zou moeten worden ingevoerd, gegeven de verwachte geringe effectiviteit ervan.

In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de regulerende energiebelasting noodzakelijk is als bijdrage aan het bestaande energiebesparingsbeleid om de doelstellingen ten aanzien van energieefficiency en de vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies voor het jaar 2000 te bereiken. Daarbij is door het CPB geconstateerd dat een energiebelasting effectiever is naarmate de energieprijzen hoger zijn. Het CPB heeft daarbij echter alleen het autonome prijseffect op de besparingen in beschouwing genomen. Een hogere energieprijs is daarnaast van belang om in bredere zin het bestaande besparingsbeleid te ondersteunen. Verder is een zodanige vormgeving gekozen dat ook via de aanbodzijde prikkels worden gegeven die besparingen op het primair energieverbruik genereren (duurzame energie, restwarmtebenutting). Deze prikkel is juist bij het huidige lage prijspeil belangrijk, omdat daarmee een aantal opties boven de rentabiliteitsgrens wordt uitgetild.

Zolang hogere energieprijzen de komende jaren niet aan de orde zijn, is de gesignaleerde mogelijke grotere effectiviteit niet in de praktijk te verwezenlijken. Gezien het feit dat de lage energieprijzen de energiebelasting noodzakelijker maken ter stimulering van energiebesparing, wordt voorgesteld juist nu een energiebelasting in te voeren. Daarbij spelen nog de volgende in de memorie van toelichting vermelde overwegingen. Ten eerste is spoedige invoering van de energiebelasting noodzakelijk wil dit instrument nog bijdragen aan het bereiken van genoemde doelstelling voor het jaar 2000. Daarbij moet bedacht worden dat door de stapsgewijze invoering van de

belasting op aardgas het structurele niveau van de belasting, en daarmee van de effectiviteit, op zijn vroegst in 1998 zal zijn bereikt. Een tweede overweging is de wens van het kabinet om de eveneens in het regeerakkoord afgesproken ombuigingen op het energiebudget van de rijksoverheid, die in volle omvang per 1 januari 1996 tot realisatie komen, zoveel mogelijk te compenseren. De in het wetsvoorstel opgenomen bijzondere regeling voor de stimulering van duurzame energie is daarvan een onderdeel. Mede naar aanleiding van het door de Raad gestelde onder punt 9 zijn deze overwegingen nog eens expliciet in de memorie van toelichting op een rij gezet (zie einde paragraaf 2.2).

*5. De invoering van een regulerende energiebelasting voor alle energieverbruikers in een aantal landen gezamenlijk zal de effectiviteit en haalbaarheid van een energiebelasting uiteraard zeer veel groter maken dan invoering voor kleinverbruikers in Nederland alleen. De op zichzelf begrijpelijke toepassing van een nul-tarief van de regulerende energiebelasting op gas voor de glastuinbouw die zeer veel energie verbruikt, zal, bij wijze van voorbeeld, de aanvaardbaarheid van deze belasting voor kleinverbruikers zeker kunnen verminderen en de neiging tot afwenteling ervan vergroten. De beperking van de belasting tot kleinverbruik steunt zoals blijkt uit paragraaf 3.2 van de toelichting mede op de gedachte dat grootverbruikers hun aandeel in de energiebesparing zullen leveren, omdat zij worden aangesproken via meerjarenafspraken; een benadering die volgens de eerste alinea van paragraaf 3.2 van de toelichting wordt ondersteund door «regelgeving op grond van de Wet Milieubeheer» die «hantering van een regulerende belasting als aanvullend instrument niet noodzakelijk» maakt. De Raad dringt erop aan concreet aan te geven op welke wijze de ondersteuning door regelgeving van het meerjarenbeleid met betrekking tot grootverbruikers plaatsvindt. Uit de toelichting blijkt voorts niet of andere mogelijkheden om energiebesparing bij kleinverbruikers te bevorderen zijn uitgeput. Zulks dient naar het oordeel van het college eveneens zo goed mogelijk te worden aangegeven bij een besluit om in de huidige omstandigheden over te gaan tot invoering van een regulerende energiebelasting van een beperkte groep energieverbruikers.*

5. De Raad dringt erop aan concreet aan te geven op welke wijze de ondersteuning door regelgeving van het meerjarenbeleid met betrekking tot grootverbruikers plaatsvindt. In verband hiermee is in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting de passage over de relatie tussen meerjarenafspraken en regelgeving op grond van de Wet milieubeheer uitgebreid.

De Raad is voorts van oordeel dat in de memorie van toelichting meer aandacht moet worden geschonken aan de inzet van een regulerende energiebelasting in relatie tot de werking van andere mogelijkheden om energiebesparing bij kleinverbruikers te bevorderen. Wij merken op dat zowel in paragraaf 1.2, als in paragraaf 3.2 ruim aandacht is besteed aan de noodzaak en de wenselijkheid van dit instrument in aanvulling op en ter versterking van het bestaande instrumentarium gericht op kleinverbruikers. Daarbij zij opgemerkt dat niet zozeer als uitgangspunt is genomen dat andere mogelijkheden om energiebesparing bij kleinverbruikers te bevorderen zijn uitgeput, maar dat de belasting als aanvullend instrument het meest wenselijk is.

*6. De vraag in hoeverre het voor afzonderlijke huishoudens mogelijk is de beoogde energiebesparing te bereiken, blijft in de toelichting onbesproken. In de afgelopen jaren zijn reeds tal van maatregelen uitgevoerd om het energieverbruik terug te dringen. Vooral voor huishoudens in oudere, grotere of ongunstig gelegen woningen waar het huishoudinkomen relatief laag is, kan het verbruiksniveau van moderne, goed geïsoleerde woningen dat tot uitdrukking komt in de voorgestelde belastingvrije voet van 800 m<sup>3</sup> aardgasverbruik per jaar niet gehaald worden. Deze huishoudens worden derhalve onevenredig getroffen. Met het oog op het vorenstaande is tenminste een nadere toelichting wenselijk op de concrete mogelijkheden tot energiebesparing en op het regulerend effect van de voorgestelde heffing voor de onderscheidene groepen van energiegebruikers.*

6. De Raad merkt op dat huishoudens voor welke een verlaging van het gasverbruik tot 800 m<sup>3</sup> niet haalbaar is, onevenredig zwaar getroffen worden door de regulerende energiebelasting. Wij menen dat hier sprake is van een misverstand en merken hierover het volgende op. In de eerste plaats dient de

belastingvrije voet voor het gas- en elektriciteitsverbruik niet te worden opgevat als een streefwaarde per huishoudelijke aansluiting. Ook voor huishoudens in goed geïsoleerde nieuwbouwwoningen is het alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk om een gemiddeld gasverbruik beneden 800 m<sup>3</sup> te realiseren. Met het oog op de wenselijkheid van een zo groot mogelijke effectiviteit van de belasting is de hoogte van de belastingvrije voet zo gekozen dat ook voor aansluitingen met een laag energieverbruik een deel van het verbruik nog onder de belasting valt. In de tweede plaats is de belastingvrije voet in samenhang met de vormgeving van de terugsluizing juist bedoeld om voor alle inkomensgroepen bij gemiddeld verbruik de belasting te compenseren.

Tevens vraagt de Raad om een nadere toelichting op de concrete mogelijkheden tot energiebesparing en op het regulerende effect voor de onderscheidene groepen van energiegebruikers. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad hebben wij de memorie van toelichting op dit punt aangevuld (zie paragraaf 6.1).

*7. De regulerende energiebelasting op aardgas van 9 cent per m<sup>3</sup>, hetgeen bij de huidige gasprijzen een verhoging is met 18%, zal door de kleinverbruikers worden gezien als een aanzienlijke prijsverhoging. Deze prijsverhoging zal niet van toepassing zijn op grootverbruikers vanwege de noodzakelijke beperking van de nadelige economische effecten, bedoeld in paragraaf 1.2 van de toelichting, waarmee, zoals blijkt uit paragraaf 3.2 van de toelichting, wordt geduid op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Deze aanzienlijke prijsverhoging van energie zal in drie stappen worden ingevoerd om ongewenste economische effecten te beperken. Mede door de beperking tot het kleinverbruik zal het door de regering in paragraaf 6.2 van de toelichting beschreven risico, dat de energiebelasting ondanks de terugsluizing tot compensatie in de lonen zal leiden, echter groot zijn. In dit verband vraagt de Raad zich af waarom de regering zich ertoe beperkt de distributiebedrijven te adviseren, en niet te verplichten, de energiebelasting afzonderlijk op de energierekening te vermelden. De Raad verwijst ook naar zijn advies over de Wet verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting, waarover hij heden eveneens advies uitbrengt onder no. W06.95.0145. Met het oog op het vorenstaande meent het college dat de argumentatie voor een regulerende energiebelasting in het licht van het hier gestelde aanzienlijk sterker zal moeten worden gemaakt en dat de hiervoor besproken punten voldoende in de toelichting dienen te worden uiteengezet.*

7. De Raad wijst erop dat mede door de beperking tot het kleinverbruik, het risico dat de energiebelasting tot compensatie in de lonen zal leiden, groot zal zijn. In dit verband vraagt de Raad zich af waarom de regering zich ertoe beperkt de distributiebedrijven te adviseren, en niet te verplichten, de energiebelasting afzonderlijk op de energierekening te vermelden.

Wij delen de mening van de Raad dat maatschappelijke overeenstemming over heffen en terugsluizen én de vlekkeloze uitvoering daarvan noodzakelijke voorwaarden vormen voor de in de memorie van toelichting geschetste werkgelegenheidsresultaten. Er is verondersteld dat er geen prijscompensatie zal plaatsvinden en dat de werknemers genoeg zullen nemen met de terugsluizing.

In dit verband is in de memorie van toelichting gewezen op de oproep van de vakcentrales dat de werknemers genoeg dienen te nemen met de terugsluizing – mits adequaat uitgevoerd – en dat er geen prijscompensatie dient plaats te vinden. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is aanwezig omdat de regulerende belasting wordt geschoond uit de consumptieprijsindex voor de berekening van de afgeleide prijsindex, die als richtsnoer voor de loononderhandelingen bij een aantal cao's wordt gebruikt. Deze oproep van de vakcentrales zal echter wel daadwerkelijk op decentraal niveau gevolgd dienen te worden om extra loonsverhogingen bovenop de terugsluizing te voorkomen.

De gedeeltelijk stapsgewijze verhoging van de tarieven van de regulerende energiebelasting en de hantering van een belastingvrije voet zorgen ervoor dat het effect op de koopkracht gering zal zijn. Samen met een geschikte wijze van terugsluizing zal dit het risico van dubbele compensatie beperken. Ook het

totale algemeen-economisch beleid gericht op uitgavenbeheersing en lastenverlichting draagt daartoe bij.

In dit kader wordt tot slot opgemerkt dat het effect op de koopkrachtmutatie onafhankelijk is van de vraag of het groot- of kleinverbruik onder de belasting valt.

Met betrekking tot het al dan niet verplicht vermelden van de energiebelasting op de energierekening merken wij het volgende op.

Aanvankelijk lag het in het voornemen de afzonderlijke vermelding van de energiebelasting op de energierekening verplicht te stellen. Uit het overleg dat over de voorgenomen energiebelasting is gevoerd met vertegenwoordigers van de energie- en oliebranche bleken echter grote bezwaren te bestaan tegen afzonderlijke vermelding vanwege de daarmee samenhangende verhoudingsgewijs hoge administratieve lasten. Dit was reden om te adviseren, doch niet te verplichten de energiebelasting afzonderlijk op de energierekening te vermelden. In dit kader is mede van belang dat de voorgenomen voorlichting – over de achtergronden en de werking van de belasting alsmede de terugsluizing van de belastingopbrengst – kan bijdragen aan het draagvlak en de herkenbaarheid van de belasting alsmede aan het versterken van energiebesparend gedrag. Dit laat echter onverlet dat afzonderlijke vermelding van de belasting op de energierekening onze voorkeur heeft.

*8. De wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting worden in de memorie van toelichting in verband gebracht met de op 26 mei 1992 door de Europese Commissie ingediende ontwerp-richtlijn tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op het gebruik van energie. De onderhandelingen over een Europese regulerende energiebelasting zullen, aldus het slot van paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting, nog geruime tijd kunnen duren. Hoewel op verschillende plaatsen in de toelichting wordt aangegeven dat in het wetsvoorstel op bepaalde punten aansluiting is gezocht bij dit voorstel van de Europese Commissie, wijst de Raad erop dat, zolang dat voorstel nog niet is aanvaard, toetsing in de eerste plaats aan de bepalingen van het EG-Verdrag dient plaats te vinden. Met name rijst in dit verband de vraag of de niet-toepasselijkheid van de belasting op grootverbruikers van energie – en de glastuinbouw in het bijzonder – om redenen verband houdende met de concurrentiepositie niet als een steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag moet worden aangemerkt. Dezelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot het terugsluizen van belastinggelden, voor zover deze het bedrag van de belasting te boven gaan. Ervan uitgaande dat deze vragen bevestigend moeten worden beantwoord, is het college van oordeel dat het wetsvoorstel ingevolge artikel 93 van het EG-Verdrag bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld teneinde de zekerheid te verkrijgen dat de regeling verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.*

8. Naar aanleiding van de door de Raad gemaakte opmerkingen inzake het Europese kader merken wij het volgende op. De Nederlandse regering zal overeenkomstig haar verplichtingen ingevolge artikel 93, derde lid, van het EG-Verdrag het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting zo spoedig mogelijk aanmelden. Wij gaan er van uit dat dit wetsvoorstel verenigbaar is met de Europese regelgeving. In de memorie van toelichting is een overeenkomstige passage opgenomen.

*9. Met betrekking tot 1 januari 1996 als invoeringsdatum voor de energieheffing wordt aan het einde van paragraaf 2.2 van de toelichting volstaan met te wijzen op de – als wens geduide – passage in het regeerakkoord om uiterlijk 1 januari 1996 de voorgestelde heffing in te voeren. De Raad beveelt aan om dienaangaande het wetsvoorstel van een zelfstandige motivering in de toelichting te voorzien. Met name dient – mede in het licht van de in de toelichting geduide nadelige economische effecten die aan de voorgestelde heffing zijn verbonden – te worden toegelicht waarom Nederland thans niet langer op de Europese ontwikkelingen kan wachten en niet op een later moment tot invoering van deze heffing kan overgaan.*

9. De aanbeveling van de Raad om een zelfstandige motivering van de invoering van de regulerende energiebelasting per 1 januari 1996 op te nemen in de memorie van toelichting heeft geleid tot wijziging van de memorie van toelichting (zie einde paragraaf 2.2).

*10. De inwerkingtreding van de regeling wordt, naar uit artikel VII blijkt, afhankelijk gesteld van tal van voorwaarden, waaronder de inwerkingtreding van aanverwante regelingen.*

*Het verdient aanbeveling om de inwerkingtreding flexibeler te maken door daarvoor gebruik te maken van een apart koninklijk besluit. Een dergelijke oplossing dringt te meer nu de inwerkingtreding is gesteld op de vaste datum 1 januari 1996. Ten aanzien van een dergelijke datum kan om uiteenlopende redenen naderhand de wenselijkheid naar voren komen om deze te herzien. Ook voor een dergelijke herziening pleit gebruikmaking van een apart koninklijk besluit voor de inwerkingtreding. Hetzelfde koninklijk besluit kan dan tevens zoveel mogelijk voorzien in de voorwaarden tot de inwerkingtreding, zodat ook deze zo nodig kunnen worden herzien. Het vorenstaande geldt tevens voor het parallel-voorstel inzake de terugsluizing van heffingsgelden.*

10. De aanbeveling van de Raad om artikel VII te wijzigen in die zin, dat de inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk besluit, hebben wij niet opgevolgd. Invoering van de regulerende energiebelasting op 1 januari 1996 achten wij wenselijk en mogelijk. Indien tijdens de parlementaire behandeling zich ontwikkelingen voordoen die daartoe aanleiding geven, kan vorenbedoelde wijziging bij nota van wijziging worden bewerkstelligd.

Met betrekking tot de door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen in de bij het advies behorende bijlage merken wij het volgende op.

De suggestie van de Raad om de delegatiebepalingen «Bij regeling van Onze Minister» telkens te wijzigen of aan te vullen met inachtneming van aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) hebben wij niet overgenomen. Aangezien de onderhavige wet zal worden ondertekend door drie bewindslieden, is teneinde onduidelijkheid ten aanzien van de ondertekening van de ministeriële regeling te voorkomen, in overeenstemming met aanwijzing 30 Ar en gelet op artikel 2, onderdeel a, van de Wet belastingen op milieugrondslag gekozen voor de voorgestelde formulering.

De aanbeveling van de Raad om de delegatiebepalingen die naar een komende algemene maatregel van bestuur verwijzen telkens te uniformeren onder toepassing van aanwijzing 28 Ar, geeft ons aanleiding het volgende op te merken. De in de desbetreffende delegatiebepalingen bedoelde algemene maatregel van bestuur is een besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag (Besluit van 23 december 1994). Aan het Uitvoeringsbesluit zal een nieuw hoofdstuk worden toegevoegd, waarin de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de energiebelasting zullen worden opgenomen. Voor dit besluit is en blijft de eerste ondergetekende de enige ondertekenaar. Aangezien de onderhavige wet zal worden ondertekend door drie bewindslieden, is teneinde onduidelijkheid ten aanzien van de voordracht en de ondertekening van de algemene maatregel van bestuur te voorkomen, gekozen voor de voorgestelde formulering. De tekst van artikel 36o, derde lid, is in overeenstemming gebracht met hetgeen is bepaald in de toelichting op aanwijzing 29 Ar.

De door de Raad in zijn kanttekening bij artikel 36c als fictiebepaling aangemerkte zinsnede «als was de belasting een accijns» is eveneens opgenomen in de op de brandstoffenbelasting betrekking hebbende artikelen 21, tweede lid, en 30, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. Hetzelfde gold overigens voor de wetgeving die is vervangen door vorengenoemde wet (artikel 15.10 van de Wet milieubeheer). Nu in artikel 36c, eerste lid, expliciet wordt gesteld dat de belasting wordt geheven ter zake van de uitslag en de invoer – laatstgenoemde uit de Wet op de accijns afkomstige begrippen worden gedefinieerd in artikel 36a, eerste lid, onderdelen e en f – zijn de belastbare feiten duidelijk bepaald. De door de Raad bedoelde zinsnede kan naar onze mening dan ook niet als een fictiebepaling worden aangemerkt. Aangezien de belastbare feiten reeds duidelijk zijn bepaald, zou het standpunt kunnen worden ingenomen dat vorengenoemde zinsnede, in dit artikel maar

ook in de artikelen 21 en 30, overbodig is. Daar staat tegenover dat met deze zinsnede expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat de heffing van de energiebelasting voor de hier genoemde brandstoffen via de accijns-systematiek zal plaatsvinden. Gelet op het verduidelijkend karakter geven wij er de voorkeur aan deze zinsnede te handhaven.

De overige door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen hebben ons aanleiding gegeven het voorstel van wet en de memorie van toelichting dienovereenkomstig aan te passen.

Wij hebben voorts van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting enige wijzigingen aan te brengen. Het voorgestelde artikel 36h is aangepast teneinde de tekst van het derde en vierde lid nauwkeuriger te doen aansluiten op de in de praktijk door de distributiebedrijven voor de berekening van de verschuldigde BTW gevolgde werkwijze. Voor het overige betreft het redactionele wijzigingen. Daaronder begrepen is de actualisering van paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting.

*11. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

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

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers



**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 2 juni 1995,  
no. W06.95.0147, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft**

*Voorstel van wet*

- De delegatiebepalingen «Bij regeling van Onze Minister» telkens wijzigen of aanvullen met inachtneming van aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- De delegatiebepalingen die naar een komende algemene maatregel van bestuur verwijzen telkens uniformeren onder toepassing van aanwijzing 28 Ar.
- In artikel 36c van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) de fictiebepaling «als was de belasting een accijns» mede gelet op aanwijzing 61 Ar vermijden.
- In artikel 36j Wbm tot uitdrukking brengen dat de daarin vermelde verbruiksperiode van 12 maanden dezelfde is als de in artikel 36c Wbm vermelde verbruiksperiode; anders deze verbruiksperiode definiëren in artikel 36a Wbm.
- In artikel IV, zevende lid, mede gelet op aanwijzing 82 Ar «als bedoeld» wijzigen in: , bedoeld.

*Memorie van toelichting*

- De aanduiding «Mton» de eerste keer vooraf laten gaan door het voluit schrijven van dit begrip.
- Van het in de tweede alinea vermelde interim-rapport mede gelet op aanwijzing 219 Ar de vindplaats aanduiden.
- Van het in de derde alinea vermelde regeerakkoord mede gelet op aanwijzing 219 Ar de vindplaats aanduiden.
- In paragraaf 3.1 de aanduiding «cld-» voluit schrijven.
- In paragraaf 3.2 tabel 3.1 aanvullen met een kolom onder vermelding van de aardgasprijs per afzonderlijke zone.
- De in paragraaf 7.1 opgenomen tabel voorzien van een tabelnummer en in de kolom «Totaal» aangeven dat de daarin vermelde bedragen exclusief BTW zijn.
- In hoofdstuk 9, bespreking van onderdeel B, eerste alinea, de aanduiding «paragraaf 5.8» wijzigen in: hoofdstuk 4.
- In hoofdstuk 9, bespreking van artikel 36i, tweede alinea, aan «brandstoffen bestemd voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg» toevoegen: of van pleziervaartuigen.
- In hoofdstuk 9, bespreking van artikel 36j, eerste alinea, «paragrafen 5.6 en 5.7» wijzigen in: paragrafen 5.5 en 5.6.
- In hoofdstuk 9, bespreking van artikelen IV, V en VI, de aanduidingen van het vijfde lid en de daarop volgende leden van artikel IV herzien met het oog op de inhoud van de desbetreffende artikelleden.