

Zitting 1979–1980

15 562

Wijziging van de Wet investeringsrekening en van enkele belastingwetten

Nr. 12

EINDVERSLAG

Vastgesteld 15 januari 1980

Kennisname en bestudering van de memorie van antwoord op haar voorlopig verslag en van de nota van wijzigingen gaven de bijzondere commissie¹ aanleiding om de volgende vragen en opmerkingen aan de Regering voor te leggen.

Onder het voorbehoud dat de Regering op deze vragen en opmerkingen tijdig vóór de openbare behandeling zal antwoorden, acht de commissie deze openbare behandeling met het uitbrengen van dit eindverslag voldoende voorbereid.

I. De tweede fase van de WIR**1.1. Algemeen**

Naar het oordeel van de leden behorend tot de fractie van de P.v.d.A. was het ondanks de uitvoerige memorie van antwoord moeilijk te beoordelen of door middel van de twee voorgestelde toeslagen de doelstelling van het daarmee beoogde beleid wel gerealiseerd zal worden. Om meer duidelijkheid daarover te krijgen moeten er nog vele vragen beantwoord worden. Ook meenden deze leden dat alvorens zij hun goedkeuring konden hechten aan beide toeslagen er zeker een aantal wijzigingen nodig is en dat er bovendien een betere afweging moet komen tussen deze voorstellen en een aantal mogelijke alternatieven buiten de WIR. Op deze noodzakelijke wijzigingen zouden zij later in dit eindverslag terugkomen.

Het bleef de leden van de P.v.d.A.-fractie onduidelijk waarom het zuinig gebruik van grondstoffen als richtinggevend element uit de WIR verwijderd is. Zij deelden wel de mening dat er een grote verscheidenheid van grondstoffen is, maar wezen erop dat het in de eerste plaats vooral gaat om de meest schaarse grondstoffen. Deze leden meenden dat het onderzoek naar criteria om het gebruik van deze grondstoffen te beperken met kracht voortgezet moet worden.

De leden hier aan het woord waren van oordeel dat uit de verslaggeving van de toepassing van de WIR ook de mate van oneigenlijk gebruik duidelijk zou moeten blijken. Het moet toch mogelijk zijn om op korte termijn meer van de werking van de WIR te weten te komen. Zij stelden er ook prijs op uit het verslag te kunnen opmaken wat de effecten van de onderscheiden toeslagen zijn. Kan het verslag zodanig ingericht worden, zo vroegen deze leden, dat aan bovenstaande eisen wordt voldaan?

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Joekes (VVD), Portheine (VVD), Hermsen (CDA), Dolman (PvdA), Van Dis (SGP), Bremen (CDA), Epema-Brugman (PvdA), Poppe (PvdA), Jansen (PPR), Kombrink (PvdA), Scherpenhuizen (VVD), Van Houwelingen (CDA), Patijn (PvdA), Van der Hek (PvdA), Engwirda (D'66), De Graaf (PvdA), Van Dijk (CDA), Braks (CDA), Wöltgens (PvdA), voorzitter, Van Rooijen (CDA), De Korte (VVD) en De Vries (CDA)

Hoewel deze leden de mening deelden dat binnen de huidige wettekst aan niet-belastingplichtigen moeilijk de voorgestelde toeslagen gegeven kunnen worden, meenden zij dat de bewindslieden er te weinig oog voor hebben dat ook buiten het bedrijfsleven investeringen plaatsvinden. Met name de investeringen gericht op energiebesparing moeten in dit verband zinvol geacht worden. Zij meenden dan ook dat verlaging van de basispremie ten gunste van deze investeringen – al dan niet buiten een (gewijzigde) WIR – bijzonder zinvol zou zijn. Hiermee behoeft geen grote lastenverzwaring van het bedrijfsleven gepaard te gaan. Deze leden wezen erop dat de Regering in feite onlangs zelf ook gekozen heeft voor het buiten de WIR besteden van geld (ter waarde van f 515 mln.) door verlaging van de basispremie op gebouwen.

Zij waren niet zo onder de indruk van de in de memorie van antwoord genoemde bezwaren van uitvoeringstechnische aard. Naar hun oordeel bestaat immers de mogelijkheid dat de belastingdienst op grond van een bewijsstuk, afgegeven door de Dienst Investeringsrekening, een subsidie kan uitkeren. Indien zij dit verkeerd zagen wilden zij graag toegelicht hebben waarom dit niet zou kunnen.

Deze leden achtten het op zich een goede zaak dat de indieners van het wetsontwerp met een wijziging gekomen zijn in die zin dat milieu- en energieverbeteringen aan bestaande verhuurde panden van aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen met een gespreid aandelenbezit in beginsel wel in aanmerking kunnen komen voor de milieu- en energietoeslag, ondanks het feit dat de basispremie op nihil is vastgesteld. Met name hechtten zij daaraan vanuit het oogpunt van een beleid gericht op energiebesparing.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden nog een opmerking maken over een mogelijk conflict tussen de aspecten energie en milieu van een investering. Waardering hadden zij voor het feit dat in de milieulijsten geen excessief energieverbruikende investeringen zijn opgenomen. Niettemin zou naar hun oordeel aan de energie-investering de voorwaarde gesteld moeten worden dat deze investering het milieu niet extra mag belasten om in aanmerking te komen voor de WIR-toeslag. Zou dit niet in de wet geregeld kunnen worden?

Het bleef deze leden bevreemden dat niet eerder gebruik gemaakt is van de overgangsregeling die de Europese Commissie vanaf 1975 bood voor subsidiëring van milieuvoorzieningen. Zij wilden weten of het niet alert reageren op deze mogelijkheid mede de oorzaak is geweest van de vertraging bij de realisering van de milieuschoonmaak. Is inmiddels meer bekend over een mogelijke verlenging van deze overgangsperiode, zo vroegen deze leden.

De P.v.d.A.-fractieleden zouden het, in tegenstelling tot de ondertekenaars van het wetsontwerp, wel zinvol vinden een poging te doen om tot een doelmatigheidsvergelijking te komen van de WIR-regeling met mogelijke regelingen buiten de WIR.

Naar zij meenden, zou het eveneens een goede zaak zijn de WIR en het vroegere instrument van de VAIA nog eens te vergelijken. Deze leden zeiden het bijzonder op prijs te stellen dat instrumenten regelmatig geëvalueerd worden en dat gezocht wordt naar instrumenten die de beste mogelijkheid bieden om het gestelde doel te bereiken.

Het had de leden van de P.v.d.A.-fractie eveneens verwonderd dat er, zoals op blz. 13 van de memorie van toelichting wordt gesteld, geen onderzoeksmethoden zijn om na te gaan of de voorgeschreven milieu-investeringen niet zouden zijn gedaan als er geen milieutoeslag was verstrekt. In dit verband wilden deze leden er nogmaals op aandringen het verslag over de WIR zodanig in te richten dat inzicht gegeven wordt in de effecten van zowel de basispremie als van de onderscheiden toeslagen.

De leden van de fractie van het C.D.A. stemden in met het in toenemende mate sturende karakter van de krachtens de WIR te besteden financiële mid-

delen. Dit sturende karakter blijkt mede uit het verlagen van de basispremies voor gebouwen ten behoeve van gerichte toeslagen.

Deze leden waren dan ook verheugd met de nu in de Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid concreet geformuleerde opzet voor een projectgewijze arbeidsplaatsentoeslag; vele malen, zoals ook nog in het voorlopig verslag van het onderhavige wetsontwerp, hadden zij om een dergelijke toeslag verzocht. In de werkgelegenheidscreatie door middel van investeringen zagen deze leden de primaire doelstelling en kern van de WIR gelegen. Ook betuigden deze leden hun instemming met het stimuleren van innovatieve activiteiten buiten de WIR, mede gezien het belangrijke uitgaven- en in mindere mate investeringskarakter van deze activiteiten. Zij hoopten ten slotte dat het ook mogelijk zou blijken te komen tot een toeslag ter verbetering van de structuur van bedrijfstakken alsmede tot een toeslag ter bevordering van het doelmatiger aanwenden van schaarse grondstoffen. Met betrekking tot deze laatste toeslag dachten deze leden aan het bevorderen van het aanwenden van substituten van absoluut schaarse grondstoffen, het stimuleren van kringloopprocessen (recycling), het streven naar vergroting van reparatiemogelijkheden (levensduurverlenging e.d.). Door middel van deze twee laatstgenoemde toeslagen zou wellicht een aanzet gegeven worden tot een rechtvaardiger internationale arbeidsverdeling.

De C.D.A.-leden onderschreven de opvatting dat vanwege de eigen aard van de WIR alsook om uitvoeringstechnische redenen het niet wel doenlijk is stimulering van gewenste activiteiten in de non-profit sector in te passen binnen dit specifieke kader. Omdat momenteel gezien wordt in hoeverre buiten dit kader om een regeling voor de non-profit sector met betrekking tot energiebesparing tot stand kan komen, zoals vermeld op blz. 17 van de memorie van antwoord, nodigden deze leden de Regering uit tevens een regeling ter subsidiëring van milieubescherpende investeringen en wellicht eindprodukten te ontwerpen.

De leden van de V.V.D.-fractie wilden allereerst reageren op de brief van 19 november 1979 van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; volgens deze brief wordt een spoedige totstandkoming van dit wetsontwerp en met name van de energietoeslag van het grootste belang geacht. Deze leden waren het ten eerste met de bewindsvaarders eens. Tegelijkertijd benadrukten zij dat het hier om zeer ingewikkelde wetgeving gaat. Met het oog op de daardoor te voorziene vertraging hadden deze leden dan ook in het voorlopig verslag bepleit om de tijdelijke subsidiebeschikking voor energiebesparende investeringen van het Ministerie van Economische Zaken tot de afronding van dit wetsontwerp opnieuw in werking te stellen. Naar zij begrepen hebben heeft ook de Raad van Nederlandse Werkgeversbonden daar in februari en juli 1979 op aangedrongen met het oog op de te voorziene vertraging bij de totstandkoming van deze complexe wet.

In de memorie van antwoord is sprake van verdere plannen en studies met betrekking tot de versterking van de richtinggeving binnen de WIR. Ook uit de toelichting op de begroting van het Fonds Investeringsrekening 1980 en de Miljoenennota 1980 blijkt dat de Regering de WIR-gelden nog een verdere bijdrage aan de totstandkoming van gerichte maatregelen wil laten leveren. Dit leidt er onder meer toe dat de basispremies voor gebouwen reeds na een korte werkingsduur van de wet worden verlaagd. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid vroegen deze leden zich af of continuering van dergelijke snelle neerwaartse aanpassingen van de basispremies moet plaatsvinden. Zij stelden deze vraag met name in het licht van de opmerking in de memorie van antwoord (blz. 3): «Uit al deze voorstellen moge duidelijk zijn dat ook wij aan een verdere intensivering van een gerichte aanwending van de WIR-middelen bijzonder grote waarde hechten». Het richtinggevende dient vooral in de cumulatieve opzet gezocht te worden, zo meenden deze leden.

In de memorie van antwoord lezen zij verder: De bedoelde stimulering van innovatie-activiteiten zou een verbreding betekenen van een regeling

enkel gericht op de innovatieve investeringen». De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich af of het niet alleszins het overwegen waard is R en D-kosten – ook al bestaan die grotendeels uit loon- en salarisposten – als investeringskosten in fiscale zin te definiëren. De innovatietoelage in de WIR zou dan een veel breder bereik krijgen. Daarmee zou ook op dat punt uitvoering gegeven kunnen worden aan het streven van de Regering om de verschillende aspecten van het investeringsbeleid, die alle bijdragen aan een verantwoorde economische groei, zoveel mogelijk in één instrumentarium te verenigen. Heeft innovatiepremiëring buiten de WIR om niet tevens het bezwaar dat het netto-effect van brutopremies of subsidies afhankelijk wordt van de fiscale situatie van de onderneming? Dat was toch één van de belangrijkste argumenten om van het VAIA-systeem over te gaan op de WIR? Deze leden waren het in dit verband van harte eens met de woorden van de bewindslieden in de memorie van antwoord (blz. 9): «Een stelsel van investeringsstimulansen dat helder en doorzichtig is en opgezet op basis van dezelfde eenduidige, objectieve uitgangspunten zal veel effectiever kunnen zijn dan een stelsel van versnipperde investeringsstimulansen welke onderling sterk kunnen afwijken in opzet en uitvoeringssystematiek».

Deze leden hadden sterk bepleit om «milieu»verbeteringen en «energie»besparingen bij bestaande verhuurde panden van aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen met een gespreid aandelenbezit in beginsel wel in aanmerking te laten komen voor de milieu- en energietoelage, dit ondanks het feit dat op grond van de anti-misbruikbepaling voor deze investeringen geen basispremie geldt. Zij zagen het als een winstpunt vanuit de milieu- en energie-invalshoek dat de Regering op dit punt met een nota van wijzigingen aan hun – en door andere fracties geuite – wens was tegemoet gekomen.

Het was ook deze leden nog steeds niet duidelijk waarom niet eerder gebruik is gemaakt van de overgangsregeling die de Europese Commissie vanaf 1975 bood voor subsidiëring van milieuvorzieningen. Een algemene overgangsmaatregel is toch heel wat anders dan de in de bestaande milieuwetgeving vervatte mogelijkheden om in bepaalde gevallen financiële bijdragen te verstrekken aan bedrijven?

Deze leden hadden er eerder op aangedrongen – nu ons land pas op zo'n laat tijdstip begint – om de einddatum van 31 december 1980 voor de EEG-inhaalregeling voor Nederland verlengd te krijgen. Uit ambtelijk overleg over deze kwestie was de bewindslieden gebleken dat verlenging niet ondenkbaar is. Wanneer zal de besluitvorming in Brussel hierover afgerond worden?

De leden van de P.P.R.-fractie wilden in de eerste plaats hun waardering uitspreken voor de wijze waarop in de memorie van antwoord was ingegaan op de vele opmerkingen en vragen die in het voorlopig verslag naar voren waren gebracht. Een zakelijke ondersteuning van politieke verschillen in de waardering van het wetsontwerp was daarmee gebaat, zo zeiden deze leden. Alvorens tot een politiek eindoordeel te komen wilden zij nog op enkele punten verduidelijking vragen.

Naar aanleiding van hetgeen gesteld is over het verwijderen van het zuinig gebruik van grondstoffen als richtinggevend element uit de WIR (memorie van toelichting, blzz. 3 en 4) vroegen de leden van de P.P.R.-fractie nog het volgende: Is de Regering zich ervan bewust dat ten aanzien van substitutie van verschillende grondstoffen zich hetzelfde verschijnsel voordoet bij het zuinig gebruik van energie? Ook daar kan men vaststellen dat in sommige gevallen een zuiniger gebruik van energie gepaard gaat met een minder zuinig gebruik van bepaalde grondstoffen, maar ook omgekeerd kan het zuiniger omgaan met grondstoffen tot gevolg hebben dat minder zuinig wordt omgegaan met energie. In de tweede plaats zeiden de leden van de P.P.R.-fractie dat het naar hun oordeel niet noodzakelijk is om het gestelde in de wet te doen uitlopen op een algemeen geformuleerd criterium ter zake van zuinig gebruik van grondstoffen. Deze leden meenden dat op dit punt een fa-tering mogelijk en ook noodzakelijk is. Het criterium zou dan stapsgewijze

kunnen worden opgebouwd en op steeds meer grondstoffen betrekking kunnen hebben. Bovendien zou men in eerste aanleg alleen feitelijke besparingsinvesteringen kunnen honoreren, zoals investeringen ter beperking van productie-afval. Welke grondstoffen dan als schaars beoordeeld zouden moeten worden, zou dan kunnen worden afgeleid uit de prijs van de betrokken grondstof en het grondstofgebruik ten opzichte van de bekende voorraden. Wellicht zijn nog meerdere indicatoren denkbaar op grond waarvan een grondstof al dan niet schaars genoemd kan worden. Gezien het arbitraire karakter van een dergelijk oordeel zou over een dergelijke benoeming overeenstemming moeten bestaan tussen Regering en parlement en zouden deze schaarse grondstoffen met naam en toenaam in de wet genoemd moeten worden. Aldus meenden de leden hier aan het woord.

De Regering had niet begrepen (memorie van antwoord, blz. 12) wat de leden van de P.P.R.-fractie in het voorlopig verslag bedoelden met de daarin op blz. 8 voorkomende zinsnede dat de wijze waarop de Regering de milieutoeslag nu meent te hanteren er zeer gemakkelijk toe kan leiden dat ondernemers bij een geringere «milieuprestatie» niettemin een grotere toeslag in ontvangst kunnen nemen. Deze leden wilden die stelling nader verduidelijken. Zij wezen er daarbij op dat afhankelijk van het proces in het kader waarvan een milieu-investering gedaan wordt, gericht op het bestrijden van een bepaald type emissie, met behulp van een zelfde milieutoeslag in het ene geval een veel indringender effect bereikt wordt dan in het andere. De leden van de P.P.R.-fractie verwezen daarbij nog naar de opmerkingen die zij in het voorlopig verslag op blz. 16 en 17 hadden gemaakt. Daarmee wilden zij nogmaals hun suggesties voor het hanteren van een effectiviteitscriterium ondersteunen. Inderdaad zou dan voor elk type verontreiniging een afzonderlijke norm moeten worden vastgesteld. Hoe deze normen zich dan onderling zouden moeten verhouden in hun uitwerking naar de investeringstoeslag, achtten deze leden een keuze die gebaseerd dient te worden op de inschatting van de ernst van de milieuaantasting bij de emissie van de verschillende stoffen.

Met instemming hadden de leden van de S.G.P.-fractie kennis genomen van het voorstel om de aanvankelijk voorgestelde wijziging van artikel 23 d, eerste lid van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 te doen vervallen. Zij waardeerden het dat de Regering ondanks bezwaren van wetssystematische en uitvoeringstechnische aard niet zo strak aan de koppeling tussen basispremie en toeslagen heeft willen vasthouden dat in het overgrote deel van de gevallen waarin gebouwen verhuurd worden, de milieu- en energietoeslagen geen toepassing zouden vinden als gevolg van de in de wet opgenomen uitsluitingen. Deze leden vroegen of hieruit een meer algemene erkenning mocht worden afgeleid in die zin dat de anti-misbruikbepalingen voor de categorie «ter beschikking stellen aan derden van gebouwen of installaties» heel gemakkelijk over hun doel heen kunnen schieten. In deze mening waren de S.G.P.-leden nogmaals gesterkt door een adres van de Stichting Centraal Bureau Levensmiddelenbedrijf van 26 oktober 1979. De in deze sector veel voorkomende inkoopverenigingen houden zich meer en meer bezig met het aantrekken van nieuwe verkooppunten. Wanneer zij echter een pand bouwen of kopen en dat vervolgens aan een aangesloten winkelier ter beschikking stellen, ontvangen zij geen WIR-premie. Erkennen de indieners van het wetsontwerp dat het hier toch om geheel bona fide praktijken gaat en dat door deze uitsluitingsbepalingen de concurrentiepositie ten opzichte van het grootbedrijf ernstig wordt aangetast? Bestaat hier de mogelijkheid dat de huurder/ondernemer wel in aanmerking komt voor premieering wanneer hij voorzieningen aan het door hem gehuurde object aanbrengt? Wanneer is er in dit verband overigens sprake van een investering in een huurrecht?

1.2. Budgettaire aspecten

De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven van mening dat het ook voor installaties mogelijk moet zijn de basispremie te verlagen ten gunste van gerichte financiering. Een verhoging van het aanvankelijk voorgenomen maximum van 25 % kwam deze leden wel redelijk voor; het nu voorgesteelde maximum van 50 % vonden zij echter wel aan de hoge kant. Men moet zich, zo meenden zij, afvragen of het eenvoudigheidshalve gelijkgeschakelen van het maximum voor gebouwen niet al te simpel is. De leden hier aan het woord waren van oordeel dat het maximum verlaagd zou kunnen worden.

Op blz. 9 van de memorie van antwoord hadden de V.V.D.-fractieleden de zinsnede gelezen: «Bedacht zij, dat in de huidige niveaus van de basispremies in samenhang met de SIR-heffing tevens de regionale component is geïncorporeerd». Naar aanleiding daarvan zouden zij willen weten wat men in Brussel van deze argumentatie vindt.

II. De milieutoeslag

2.1. Motivering en EEG-problematiek

De leden behorend tot de fractie van de Partij van de Arbeid vroegen zich af of niet uit de zin «overigens is het zeer de vraag of een dergelijke meer genuanceerde regeling buiten de WIR op een termijn die actueel is binnen de overgangsregeling (rekening houdend met een mogelijke verlenging) operationeel gemaakt zou kunnen worden» (memorie van antwoord, blz. 17) opgesteld moet worden dat de indieners van het wetsontwerp ook niet geprobeerd hebben een dergelijke «milieuregeling» buiten de WIR om te ontwerpen. Zij betreurden dit zeer omdat zij van mening waren dat daar voldoende tijd voor aanwezig is geweest. Hoeveel tijd, zo vroegen deze leden, zou er gemoeid zijn met het ontwerpen en operationeel maken van een dergelijke regeling?

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen wel in dat er uitvoeringsproblemen kunnen ontstaan bij het hanteren van een effectiviteitscriterium of bij het leggen van een ondergrens bij een milieuvoorziening; zij meenden evenwel dat het toch mogelijk moet zijn dit globaal in te voeren. In feite, zo stelden deze leden, gaat het er om met de milieutoeslag een investering meer milieuvriendelijk te maken dan deze zonder deze toeslag zou zijn. Naar hun mening was dit ook de gedachtengang van de ondertekenaars van het wetsontwerp gezien de motivering die gehanteerd wordt om geen milieutoeslag voor ioniserende straling te geven. Deze leden wilden er dan ook op aandringen met wijzigingen te komen die aan het sturingselement meer recht doen, in casu die investeringen bevorderen die boven de «best practicable means» uitgaan. In dit verband dachten zij aan een selectiever beleid met betrekking tot lijst I. Zou het uitgangspunt niet veranderd kunnen worden in een «knelpunten milieubeleid»?

Deze leden deelden uiteraard de mening dat lagere overheden geen misbruik dienen te maken van WIR-premies, hetgeen naar hun mening ook voor particulieren of bedrijven geldt. Zij wilden in verband met de rioolwaterzuiveringsinstallatie aandacht vragen voor het feit dat door deze toeslag een rioolwaterzuiveringsinstallatie in een particulier bedrijf goedkoper wordt dan die van een publiekrechtelijk lichaam, zodat de kans op overcapaciteit zoals deze bekend is uit het verleden, doordat bedrijven geen vuil water meer leveren aan de grote gemeenschappelijke installatie, maar zelf gaan bouwen – groter wordt. Deze leden meenden dat de bewindslieden dit punt onderschatten. Ook vroegen deze leden aandacht voor de mogelijkheid van concurrentievervalsing tussen een gesubsidieerde «eigen zuiveraar» en één die op een niet gesubsidieerde installatie loost. Zij wilden graag de mening van de bewindslieden over deze problemen vernemen.

In reactie op de opmerking onderaan op blz. 23 van de memorie van antwoord dat «een onderzoek verricht wordt naar de mogelijkheden voor een meer permanente regeling in de WIR» meenden de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat dan ook gezocht zou moeten worden naar een regeling buiten de WIR, zodat de voor- en nadelen van deze regelingen beter tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

Weinig bevredigend vonden de leden van de C.D.A.-fractie de summiere opmerkingen ter zake van de effectiviteit van de milieutoeslag en mogelijke conflicterende doelstellingen binnen de WIR. In het voorlopig verslag hadden zij de Regering verzocht hier nog eens op in te gaan. Deze leden gingen uit van de gedachte dat een speciaal ten behoeve van het milieu aangebrachte milieucapex van een investering geen intrinsiek rendement oplevert doch slechts extra kosten. Deze zienswijze houdt in dat investeringen tot stand komen vanwege hun intrinsiek rendement en dat derhalve de milieutoeslag slechts die extra investeringen uitlokt die zonder deze toeslag net een te gering rendement zouden opleveren. Is de Regering het met deze zienswijze eens?

Blijkens de memorie van antwoord (blz. 17) is de Regering van oordeel dat met betrekking tot de milieutoeslag sprake is van een belangrijke mogelijkheid tot versterking van het richtinggevende karakter van de WIR. Deze leden waren uit dien hoofde zeer benieuwd naar de omvang van de *extra* uitgelokte investeringen, dus niet gemeten naar de som van de te verwachten uit te keren milieutoeslag, alsmede naar de effecten van deze extra investeringen op het milieu zoals deze door de Regering gezien worden, ook al moeten deze uitspraken met vele onzekerheden omgeven blijven. De C.D.A.-fractieleiden gingen er ook van uit dat de opsomming van additionele milieuvorzieningen van lijst I hun effectiviteit voor een goed leefmilieu reeds hebben bewezen, zoals wordt gesteld in de memorie van antwoord op blz. 18. De effectiviteit van de milieutoeslag als zodanig kan, aldus deze leden, slechts worden afgeleid uit de extra uitgelokte investeringen.

Ook met betrekking tot het mogelijk conflicteren van doeleinden bleven vragen bestaan. Deze leden wezen reeds op het negatieve werkgelegenheidseffect van een «schoonmaak» van het milieu. Meer reden tot zorg gaf bij deze leden evenwel de noodzakelijke vervanging van gas door kolen voor ondervuringsdoeleinden. Volgens de memorie van toelichting kan cumulatie van toeslagen optreden wanneer aan criteria genoemd in de wet voldaan is. Met betrekking tot kolenstookinstallaties vloeien de milieunormen voort uit de *geldende* milieuwetgeving. Deze voorschriften zijn echter niet tot stand gekomen met het oog op grootschalige toepassing van kolenstook. Nu dit in de toekomst wel gebeurt vreesden deze leden een aanzienlijke extra milieubelasting mede gestimuleerd door een cumulatie van toeslagen.

Wil de Regering ingaan op de vraag of zij middels het haar ter beschikking staande instrumentarium zal bewerkstelligen dat de overgang naar het intensiever aanwenden van kolen niet gepaard zal gaan met een relatieve toename van de milieubelasting?

Met betrekking tot de praktijk van het vergunningenbeleid lazen deze leden in de memorie van antwoord op blz. 18, dat bij het begrip «best uitvoerbare technieken» de uitvoerbaarheid bepaald wordt door niet zo zeer technische als wel economische overwegingen. Zouden de indieners van het wetsontwerp nog eens uiteen willen zetten om welke reden ondernemers in dezelfde omstandigheden verkerend, niet tot het treffen van ongelijksoortige milieuvorzieningen zullen komen? Is de interpretatie van deze leden juist dat dank zij de milieutoeslag economisch gezien bepaalde technieken realiseerbaar worden en gezien de praktijk van het beleid met betrekking tot de vergunningverlening dan ook middels normstelling en voorschriften verplicht gesteld worden?

De leden van de fractie van de V.V.D. hadden eerder vragen gesteld over de functie van de (proef)enquête van het CBS. De evaluatie van de resultaten

van de (proef)enquête zal, zo blijkt nu, bij de periodieke herziening van de lijsten van de milieutoeslag worden betrokken. Kunnen de indieners van het wetsontwerp nog verduidelijken hoe dat zal gebeuren?

Deze leden hadden ook bepleit om met de milieutoeslag die investeringen te bevorderen die uitgaan boven de «best practicable means». Bij de bestudering van de permanente milieutoeslag willen de bewindslieden kennelijk deze mogelijkheid meenemen. Dit deed de vraag rijzen waarom niet reeds bij de onderhavige milieutoeslag via de keuze van de lijsten het principe van de «best technical means» bevorderd kan worden.

Zoals in het voorlopig verslag door deze leden was opgemerkt zullen veel milieu-investeringen een bedrijfswaarde hebben, die lager is dan de kostprijs. Zelfs is het zo dat menige milieu-investering een bedrijfswaarde van nul heeft. De vraag rijst dan of er toch een milieutoeslag gegeven zal worden. Ter vermijding van ieder misverstand gaven deze leden daarop direct als hun mening dat er bij een investering met een bedrijfswaarde die nihil is wel degelijk sprake is van een investering en wel van een investering met maatschappelijk nut.

Deze leden hadden eerder hun twijfels uitgesproken over de redenering dat het tijdelijke karakter van de voorgestelde milieutoeslag het gunstige effect kan hebben dat ondernemers bepaalde voorzieningen eerder zullen treffen, omdat zij daarvoor na het verstrijken van de werkingstijd van de maatregelen wellicht geen toeslag meer ontvangen. Zij vonden dit strijdig met het uitgangspunt van rechtszekerheid in de WIR. De V.V.D.-fractieleden zeiden daarom heel weinig te voelen voor de strekking van de volgende passage in de memorie van antwoord (blz. 22): «Men kan immers in een permanente opzet de toeslag op de afzonderlijke milieuvoorzieningen aan een beperkte periode binden ten einde de activeringsfunctie van de toeslag te vergroten. De regeling is dan permanent maar voor afzonderlijke voorzieningen tijdelijk». Die gedachtengang, zo meenden deze leden, doorbreekt de continuïteit en houdt geen rekening met het feit dat er tussen het moment van het aanvangen van de voorbereidingen tot een investeringsbeslissing en het moment waarop de investering premiabel wordt een tijdsduur van enige jaren pleegt te liggen.

Met betrekking tot de stimulering van investeringen in een knelpuntenbenadering (memorie van antwoord, blz. 25) had de Regering erop gewezen dat het hier gaat om punten waarvoor thans nog geen dwingende voorschriften bestaan maar waarvoor reeds wel bepaalde oplossingstechnieken zijn ontwikkeld. De leden van de P.P.R.-fractie vroegen de indieners van het wetsontwerp om aan de hand van voorbeelden nader duidelijk te maken waar het hier nu precies om gaat.

Het hanteren van een effectiviteitscriterium in het kader van de milieutoeslag komt de Regering blijkens het op blz. 18 van de memorie van antwoord gestelde aantrekkelijk voor. Mogen de leden van de fractie van de S.G.P. hieruit opmaken dat het onderzoek naar dosis-effectrelaties zal worden voortgezet? Kan een overzicht gegeven worden van lopende en voorgenomen onderzoeken op dit terrein? Welke mogelijkheden zal de voortschrijdende meet- en regeltechniek bieden ter vergemakkelijking van het meten en controleren van parameters?

2.2. Begrippen en uitwerking van de milieutoeslag

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden ermeê instemmen dat de indeling in drie «categorieën» omgezet is in de indeling in twee «lijsten». Bij een limitatieve opsomming blijft uiteraard het probleem bestaan dat onvoldoende onderkend is of een bepaalde investering er ook toe gerekend zou moeten worden of dat een «innovatie» er niet toe gerekend wordt. Deze leden vroegen zich bij voorbeeld af waarom bij lijst I onder «afvalstoffen» niet opgenomen wordt de mogelijkheid van recycling, maar wel alle voorzieningen voor

verbranding. De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven van mening dat het een goede zaak zou zijn bij de samenstelling van de lijsten en zeker voor de toeslagen het parlement een zwaardere stem te geven, daar ervan uitgegaan mag worden dat het beleid dat men wil voeren de hoogte van de toeslagen bepaalt.

Kan uitgaande van een toeslagpercentage van 15% voor lijst I beter onderbouwd worden hoe men tot de onderscheiden toeslagpercentages voor lijst II gekomen is, zo vroegen de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid. Is het niet zo, dat in het verleden globaal 10% van een dergelijke investering als milieucomponent gerekend werd? Licht het dan niet meer voor de hand de ondergrens op 10% te stellen? Een impuls in termen van meerkosten van circa 35% kwam deze leden nogal hoog voor. Dat is meer dan tweemaal zo hoog als van lijst I. Zij vroegen zich af waarom niet voor een geringere impuls gekozen is. Deze leden voegden hier nog de volgende vragen aan toe. Past lijst II van de milieutoeslag in de algemene uitzonderingsbepalingen op het principe «de vervuiler betaalt» van de EEG, omdat het hier gaat om bijzondere voorzieningen tegen bijzondere kosten? Zijn de specifieke criteria van de overgangsregeling (zoals bestaand vóór 1 januari 1975: de 15% maximumclausule) niet van toepassing op lijst II? Kunnen de bewindslieden dit in overleg met de Europese Commissie nagaan?

Waarom is bij lijst I onder 6 en 7 gekozen voor «hoofdzakelijk voortgebracht in de eigen onderneming»? Worden hierdoor gespecialiseerde, kleinschalige bedrijven, die (chemisch) afval van andere bedrijven verwerken niet achtergesteld, terwijl zij een zeer nuttige functie kunnen vervullen? Naar het oordeel van de P.v.d.A.-fractieleiden lijkt een versoepeling op zijn plaats, mede vanuit de doelstelling om nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen.

Het was deze leden verder opgevallen dat op lijst II geen investeringen voorkomen op het gebied van water, bodem en veiligheid. Zij vroegen zich af waarom dat het geval is. Is overwogen, indien er technische problemen zijn, de specifieke situaties te omschrijven? Heeft men gedacht aan een projectsgewijze aanpak, met inschakeling van de bij de Departementen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Verkeer en Waterstaat aanwezige expertise?

Ten slotte zouden deze leden nog willen weten, of er geen problemen kunnen ontstaan met de uitleg van artikel 3, lid 4, van de SIR, in verband met de definiëring van het begrip «geheel of nagenoeg geheel». Lopen de WIR-premie en de ontheffing van de SIR-premie hier wel parallel?

Zoals de leden van de C.D.A.-fractie reeds in het voorlopig verslag hadden opgemerkt vonden zij een nadeel van vastgestelde limitatieve lijsten dat reeds verouderde technieken voor premiëring in aanmerking blijven komen. Deze leden vroegen zich af of al een planning gemaakt is met betrekking tot periodieke herziening van de op de lijsten voorkomende bedrijfsmiddelen.

Met belangstelling hadden deze leden kennis genomen van de bij de samenstelling van de lijsten I en II gehanteerde criteria. Moeten de gehanteerde criteria alle tegelijk gelden of anderszins? Ten aanzien van het criterium f van lijst II rees de vraag of het excessief verbruik van energie gezien moet worden relatief ten opzichte van een vergelijkbaar bedrijfsmiddel of meer in zijn algemeenheid? Zo vergt het elektrolyseren van aluinaarde tot aluminium excessief veel energie. Worden dergelijke productieprocessen uitgesloten van de milieutoeslag? De C.D.A.-leden konden instemmen, gezien de bij de samenstelling van lijst II gehanteerde selectieve criteria, met de gehanteerde klasse-indeling en de daarmee gepaard gaande stijgende premiepercentages. De impuls in termen van meerkosten die soms meer dan 50% bedraagt is naar het oordeel van deze leden zeer wel gerechtvaardigd gezien het aanmerkelijk milieuhygiënisch belang. Overigens vonden deze leden de vergelijking van premiepercentages oplopend tot 10% met het 15%-plafond enigszins verwarrend. Zij zagen het toch goed dat het 15%-plafond betrekking heeft op de milieucomponent van de investering en de premiepercenta-

ges op de totale investering? In absolute bedragen kan dan een 10% premie zeer wel uitstijgen boven het 15%-plafond, ook al zijn de meerkosten in het eerste geval gelijk aan de omvang van de milieucomponent in het tweede geval.

Ten aanzien van het vijftal uitgevoerde studies rees bij deze leden de vraag of ook inzicht kon worden verkregen in de motieven van de aanschaf van de betrokken milieu-investeringen. Kunnen de bewindslieden daarop nader ingaan?

In de memorie van antwoord, zo was de V.V.D.-fractieleden gebleken, is sprake van een nieuwe opzet voor het systeem van lijsten. De oude lijsten I en II worden samengevoegd tot een nieuwe lijst I, waarbij de vraag rijst of bij deze nieuwe lijst I wel altijd sprake zal moeten zijn van toetsing. Indien het antwoord daarop bevestigend luidt, waaruit zal die toetsing dan uiteindelijk bestaan? Hoeveel extra DIR-medewerkers vraagt deze nieuwe combinatie van lijsten?

Nu als algemeen vertrekpunt gekozen wordt voor een systeem van lijsten met limitatieve opsomming vroegen deze leden zich af hoe deze lijsten in de loop van de tijd up to date gehouden zullen worden. Dit leek hun van groot belang ter voorkoming dat er een remmende werking van een limitatieve opsomming uitgaat op de innovatie op dit terrein. Dienen bij het up to date houden van de lijsten behalve de DIR niet eveneens deskundigen uit het bedrijfsleven betrokken te zijn? De leden van de V.V.D.-fractie zouden alsnog willen aandringen op de zogenaamde «open» item-benadering.

De aan het woord zijnde leden waren verheugd over het voorstel aan investeringen met een min of meer volledige milieufunctie (lijst I) een toeslagpercentage van 15% toe te kennen. Voor wat betreft de toeslagpercentages voor lijst II is volgens deze leden op het punt van de gekozen systematiek meer duidelijkheid geboden. Een van de doelstellingen van de WIR wordt gekenmerkt door vooruitberekenbaarheid. De regeling voor lijst II, zoals die vervat is in de memorie van antwoord, voldoet daar naar deze leden meenden nauwelijks aan. Voorts vroegen zij naar de milieucomponent, die op het gemiddelde ligt van het milieu-aandeel van een klasse. Hoe komt men vervolgens op een impuls uitgedrukt in meerkosten van 35%?

Blijft het niet een interessant punt om bij wijze van overgangsregime milieu-investeringen in één keer ten laste van de winst te brengen (ook al heeft dat als nadeel dat verliesgevende bedrijven pas met vertraging daarvan kunnen profiteren), zo vroegen deze leden zich af naar aanleiding van opmerkingen daarover in de memorie van antwoord.

Voor de toetsing van lijst II.B. zal een projectbenadering gevolgd worden. Komt deze overeen met die welke voor de grote projecttoeslag wordt gehanteerd? Zal de omvang van het project derhalve door de DIR vastgesteld worden? Hoeveel technologen zal de DIR naar huidige schatting moeten aantrekken?

Deze leden waren de bewindslieden erkentelijk voor het verschaffen van de concept-lijsten voor zowel milieu- als energietoeslag.

Bij de leden van de V.V.D.-fractie was ten slotte nog de vraag gerezen of aan de concept-lijst van premieabele investeringen in het kader van de WIR-milieutoeslag niet toegevoegd zouden kunnen worden:

1.7.2. Voorzieningen ten behoeve van het gebruik van verwarmd koelwater voor ruimteverwarming en stadsverwarming.

1.7.3. Voorziening ten behoeve van recycling van grondwater.

Naar aanleiding van de opmerkingen in de memorie van antwoord (blz. 27) omtrent de meerkosten vroegen de leden van de P.P.R.-fractie zich af of het wel juist is dat de relatie tussen milieuverontreiniging en meerkosten, bij voorbeeld geconcretiseerd in een vermindering van de geluidsproductie door het maken van meer kosten, ook omgedraaid mag worden op een zodanige wijze dat uit meer kosten ook een bepaalde mate van terugdringen van de milieuverontreiniging mag worden afgeleid.

Deze leden waren teleurgesteld over het gebrek aan waterdichte controle-mogelijkheden op het veranderen van de bestemming van een investering nadat een premietoekenning heeft plaatsgevonden. Bij de lijst van premie-bele investeringen was het de leden van de P.P.R.-fractie opgevallen dat bij de apparatuur voorkomend in lijst I zich een aantal middelen bevindt die, wanneer deze op een handige wijze in een leidingssysteem zijn opgenomen, zonder veel omslag voor verschillende doelen gebruikt zullen kunnen worden.

III. Energietoeslag

3.1. Inleiding en motivering

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden op te moeten merken dat zij niet gesteld hebben dat aan geen enkele vorm van alternatieve energie-opwekking door de bewindslieden was gedacht, zoals gesuggereerd wordt in de memorie van antwoord. Zij waren echter van oordeel dat de memorie van toelichting op dat punt onvoldoende duidelijk is en hadden daarom hun vraag gesteld in het voorlopig verslag.

De leden van deze fractie zouden gaarne beter toegelicht zien waarom er in de voorheen bestaande ad-hoc regelingen ter bevordering van energiebesparende investeringen een aantal correcties moet worden aangebracht. Op welke punten voldeden deze regelingen niet, zo vroegen deze leden. Droegen deze regelingen er niet toe bij de gestelde doelstelling te bereiken; gaven zij aanleiding tot oneigenlijk gebruik, waren zij niet te controleren of waren er nog andere problemen?

De leden behorend tot de fractie van het C.D.A. achtten een doelmatig energieverbruik van groot belang. Daarom onderkenden zij het belang van een voortvarende behandeling van het onderhavige wetsontwerp en waren zij bereid daartoe hun bijdrage te leveren. Vertragingen kunnen nimmer geheel uitgesloten worden. Deze leden vroegen zich daarom af, indien omstandigheden daartoe aanleiding geven, welke factoren het invoeren van een eventuele interimregeling zouden compliceren en op korte termijn onmogelijk maken.

3.2. Uitwerking

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zagen wel in dat de toepassing van kolen bijdraagt tot diversificatie; zij meenden echter dat niet automatisch uit diversificatie een doelmatig energiegebruik volgt. Wat zij belangrijk vonden is de vraag of de kolentoepassing wel extra gestimuleerd zou moeten worden. Naar hun oordeel is er in feite al een behoorlijke omschakeling op gang zonder energietoeslag, zodat het versnellen van dit proces niet noodzakelijk is. Deze leden doelden in dit verband op de directe toepassing van kolen. De indirecte toepassing van kolen, te weten vergassing, zou naar de mening van deze leden wel extra gestimuleerd moeten worden, waarbij zij zich afvroegen of dit niet beter via een innovatiesubsidie regeling kon plaatsvinden. Gaarne zouden zij het oordeel van de bewindslieden, waar mogelijk en nodig kwantitatief onderbouwd, over deze gedachtengang willen vernemen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden niet bedoeld een schoner milieu ten opzichte van een nulsituatie (zie blz. 55, negende regel van onder van de memorie van antwoord) maar ten opzichte van een milieusituatie waarin gas, respectievelijk laagzwavelige olie gestookt werd. Een andere benadering zou zijn «schoner» ten opzichte van eisen die in het kader van de Wet Luchtverontreiniging gesteld worden. Zij wilden daarom wel graag wat beter toegelicht zien wat de bewindslieden bedoelen met de zin: «Veelal zal sprake zijn van een relatieve vermindering van de milieubelasting». Waar-aan wordt gerelateerd?

De leden hier aan het woord waren verbaasd dat het argument dat inbreuk gemaakt zou worden op één van de basiskenmerken van de WIR, dat rendementsoverwegingen geen rol mogen spelen, zo zwaar aangezet wordt daar waar het gaat om een bovengrens, een maximaal besparingsvolume energie per gulden investering. Zij zouden daartegenover willen stellen dat de energietoeslag het selectieve investeringsbeleid dient te bevorderen in overeenstemming met de doelstelling van de Wet. Daarvan uitgaande meenden zij dat er alle redenen is alleen die «energie» investeringen extra te premiëren die daartoe bijdragen; zij waren van mening dat investeringen die in zeer korte tijd terugverdiend worden zonder deze extra stimulans ook tot stand komen. Uiteraard hadden zij wel oog voor de bezwaren die uiteengezet zijn in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord, maar het was hun opgevallen dat uit de energiebesparingsregeling van 1978 niet is gebleken dat het energetisch rendement kunstmatig laag is gehouden om de premie in de wacht te slepen. Het bezwaar dat in verband met de stijgende energieprijzen de klassegrenzen van een degressief verlopende toeslag regelmatig aangepast moeten worden sprak deze leden in het geheel niet aan. Indien door de behandeling van het wetsontwerp iedereen daarvan op de hoogte is kan dat niet als onzekerheid worden aangemerkt, zo meenden zij.

Deze leden vroegen zich ten slotte af of het overleg over de lijsten inmiddels wel is afgerond en of dit nog tot wijzigingen heeft geleid.

De leden van de C.D.A.-fractie toonden zich gevoelig voor de uitvoeringstechnische bezwaren en de problematiek van de «uitdelingskosten» verbonden aan een door deze leden gesuggereerde premieopzet van afnemende premiepercentages bij toenemende energiebesparing. Met name de tijdrovendheid, onzekerheid en de problemen verbonden aan de vooruitberekendbaarheid van het voorgestelde degressieve premieverloop waren uiteindelijk van doorslaggevende invloed op hun mening hieromtrent. Enigszins anders lag het met de aangevoerde bezwaren verbonden aan een mogelijke bovengrens. Het kenbaar gemaakte bezwaar van de disfunctionaliteit onderkendende deze leden niet zozeer; ondernemers zullen niet zozeer geneigd zijn het besparingsrendement van een investering te drukken beneden een bepaalde grens juist vanwege het dan *intrinsiek* renderende karakter van een dergelijke investering. Overigens blijkt uit de memorie van antwoord dat niet de indruk bestaat dat dit probleem van mogelijke disfunctionaliteit zich tot dusver in de praktijk heeft gemanifesteerd. Men kan verwachten met het stijgen van de energieprijzen en het bijgevolg in toenemende mate renderend worden van besparingsinvesteringen dat deze disfunctionaliteit, zo zij al bestaat, op den duur geheel zal verdwijnen. Met name gezien de noodzaak tot zinvolle en efficiënte besteding van overheidsmiddelen (zie blz. 36 van de memorie van antwoord) hechtten deze leden sterk aan een bovengrens in de energietoeslag van bij voorbeeld 2,5 m³ per gulden investering, zeker gezien de in dat geval ook zeer hoge interne rentevoet van bijna 68 %.

Overigens willen deze leden er uitdrukkelijk op wijzen dat het niet hun bedoeling is, deze overwegingen tot een essentieel criterium voor toekenning van de WIR-premie als zodanig te verheffen. Een doelmatige besteding van overheidsmiddelen staat voorop en zeker waar het een richtinggevende toeslag betreft ligt het voor de hand na te gaan of de beschikbare middelen niet te veel geconcentreerd raken op projecten die voor de onderneming op zich zelf al het uitvoeren waard zijn. Deze overwegingen spelen bij voorbeeld ook een rol bij het vastgestelde 20 %-plafond van de investeringssom in het geval van de voorgestelde arbeidsplaatsentoeslag. Zouden de indieners van het wetsontwerp een schatting kunnen geven van de te realiseren budgettaire voordelen van de voorgestelde bovengrens in de energietoeslag?

3.3. De hoogte van de toeslag; kosten en effecten; EEG-aspecten

Het onderscheid tussen «produktieve» en «niet-produktieve» investeringen was de leden van de P.v.d.A.-fractie niet geheel duidelijk. Gesteld zou

toch zeker mogen worden dat een investering die een grote energiebesparing oplevert toch ook direct tot winst bijdraagt. Is er literatuur aanwezig waaruit zou blijken dat de ondernemers als regel hogere rendementseisen stellen aan de «niet-productieve» investeringen?

In de memorie van antwoord (blz. 41) wordt het premiebedrag op f 20 mln. geschat, verdeeld over f 18 mln. voor kolenstook en f 2 mln. voor zon en wind. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of de investeringen genoemd onder punt 4 van de lijst van premiabele investeringen (bijlage 2 bij de memorie van antwoord) hier ook onder vallen of niet. Zij meenden aan te mogen nemen van niet en vroegen zich af hoeveel premie met deze groep gemoeid is. Kan overigens een schatting gegeven worden van het premiebedrag in de in deze lijst onderscheiden zeven groepen? Wordt de verhouding tussen de geschatte premiebedragen niet mede bepaald door de hoogte van de drempel? Waarom wordt, zo vroegen deze leden, voor alle groepen van de lijst (hoofdingeling) met dezelfde drempel gewerkt? Is dit niet met name extra ongunstig voor de groepen 5 en 6 en voor de investeringen genoemd onder 4.3?

De leden van de fractie van het C.D.A. konden wel instemmen met een netto rendementseis (dus ná belasting) van 15 à 20%; dit niet zozeer vanwege het indirecte, op *zekere* winst gerichte karakter van de investeringen alswel vanwege het grote belang dat zij hechten aan energiebesparing en de noodzakelijke stimulansen daartoe. Overigens vonden deze leden een ten gevolge van de verhoogde energieprijzen tot 25% toegenomen interne rentevoet zéér aanzienlijk. Wil de Regering aangeven met welke prijsstijging van energie zij bij deze berekeningen gerekend heeft?

In de memorie van antwoord wordt op blz. 39 de verwachting uitgesproken van een dalend gemiddeld besparingsrendement (in m³ per gulden investering). Deze veronderstelling is vermoedelijk gebaseerd op de gedachte dat een toenemend gedeelte van de mogelijkheden om energie te besparen reeds benut is zodat verdere investeringen een dalend gemiddeld rendement te zien geven. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of niet ten gevolge van de energieprijsstijging investeringen vanuit de toekomst naar het heden worden geschoven zodat mogelijkserwijs onder invloed van schaaffecten het gemiddeld besparingsrendement juist zou kunnen toenemen. Wel voorzagen zij daarbij dat op middellange termijn een steeds ruimere impuls benodigd zou zijn om marginale besparingen te induceren.

De C.D.A.-fractieleden waren verheugd met de door hen gevraagde berekeningen, althans voor zover verschaft. Toch bleven bij de interpretatie van tabel 3.2 in de memorie van antwoord op blz. 40 nog enige vragen bestaan. Zo vroegen zij zich af of de berekeningen inclusief de basispremie geïnterpreteerd moeten worden, als ook conform de overige uitgangspunten van tabel 2 in bijlage VII van de memorie van toelichting. Tevens wilden deze leden graag weten met welke verwachte prijsstijging is gerekend voor de periode 1980 tot en met 1983, die de in tabel 3.2 gegeven interne rentevoeten als resultaat hadden. Deze leden hoopten ten slotte dat de nog niet verstrekte berekeningen alsnog in de nota naar aanleiding van het eindverslag kunnen worden opgenomen; gezien de gecompliceerdheid en het korte tijdsbestek hadden zij begrip voor het feit dat deze niet in de memorie van antwoord konden worden opgenomen. Zijn ten aanzien van de gerealiseerde besparingen in m³ per geïnvesteerde gulden per sector wellicht gegevens beschikbaar over 1978? Kan bijlage VII van de memorie van toelichting geactualiseerd worden?

Ten slotte waren deze leden enigszins verrast over de ten gevolge van de gestegen energieprijzen toegenomen omvang van de verwachte besparingsinvesteringen en de uit dien hoofde te verwachten extra budgettaire lasten van f 40 mln. Is met deze verwachte toename van de omvang van de energietoeslag krachtens de WIR ook voor de komende jaren rekening gehouden?

De leden van de V.V.D.-fractie spraken zich opnieuw uit voor een toeslag van 15% voor kolenstookinvesteringen. Zij konden het moeilijk eens zijn met de argumentatie op blz. 40 van de memorie van antwoord: «Een toeslag van 10% voor kolenstookinvesteringen zou een te kleine stimulans betekenen ware het niet dat in de regel cumulatie zal optreden van de energietoeslag met de milieutoeslag». De richtinggeving in de WIR is immers juist gebaseerd op de cumulatie van de verschillende toeslagen met een plafond van 50%. Daardoor behoeft binnen de afzonderlijke toeslagpercentages geen rekening gehouden te worden met cumulatie. Dat behoeft dus ook niet binnen de energietoeslag voor kolenstookinvesteringen. Aldus luidde het oordeel van deze leden.

Bij de bespreking van de energietoeslag stelden de leden van de P.P.R.-fractie een nadere verduidelijking op prijs ten aanzien van de hoogte van de toeslag. Deze leden zeiden zeer geïnteresseerd te zijn in de theorieën of bronnen waaruit blijkt dat een rendementseis hoger is voor niet-productieve dan voor productieve investeringen. Zij meenden te weten dat in het algemeen rendementsberekeningen gemaakt worden op basis van geldstromen ongeacht de oorzaken waardoor zij ontstaan, zoals afzetvergroting of kostenbesparing. In het algemeen zou men zelf kunnen stellen dat wanneer het gaat om niet-productieve investeringen de technische en economische gebruiksduur veelal groter is – bij voorbeeld bij gebouwen – dan voor productie-installaties, zodat een geformuleerde rendementseis in de niet-productieve sector niet zelden op een veel later tijdstip vervuld kan worden dan een rendementseis in de productieve sector. De leden van de P.P.R.-fractie vroegen de bewindslieden of dezen van oordeel zijn dat hun opvatting ook geldt ten aanzien van investeringen met behulp waarvan arbeidsbesparing wordt bereikt.

Een tweede aandachtspunt was voor de leden van de P.P.R.-fractie de constatering van de ondertekenaars van het wetsontwerp dat een gemiddeld verwachte prijsverhoging van 8% voor energie onrealistisch zou zijn. Deze leden merkten op dat een dergelijke prijsverhoging zou neerkomen op een verdubbeling in een periode van bijna tien jaar. Gezien de prijsontwikkeling voor energie in het verleden, en met name de prijsontwikkeling in zeer recente jaren en gezien de verwachtingen die ten aanzien van de prijsontwikkeling in de toekomst worden uitgesproken, achtten de leden van de P.P.R.-fractie een verdubbeling in een periode van tien jaar alleszins realistisch, een verdubbeling gedurende een periode van twintig jaar voortvloeiend uit de veronderstelling van de indieners van het wetsontwerp uitermate optimistisch en een verdubbeling in een periode van ongeveer zes jaar, overeenkomend met een gemiddelde prijsstijging van 12% per jaar, geenszins onwaarschijnlijk. Het was deze leden opgevallen dat wanneer uitgegaan wordt van een netto rendementseis van 10 à 15% en van een prijsstijging van 8% of hoger in alle gevallen geschetst in tabel 3.1, het rendementseffect van energiebesparing zodanig is dat daarvan op zich zelf een voldoende prikkel voor energiebesparing uitgaat en dat op die grond een energietoeslag niet nodig blijkt.

Bij de bespreking van de EEG-aspecten (memorie van antwoord, blz. 42) hadden de leden van de P.P.R.-fractie met belangstelling kennis genomen van de dwarsverbanden tussen het nationale en het EEG-beleid inzake de bevordering van een doelmatig gebruik van energie. Zij hadden helaas nog geen antwoord gelezen op hun vraag welke verwachtingen de Regering heeft ten aanzien van het effect van de verschillende stelsels van investeringspremiëring in EEG-verband op de concurrentiepositie tussen de verschillende EEG-landen. Ter nadere verduidelijking zeiden de leden van de P.P.R.-fractie dat zij hiermee doelden op de verschillende stelsels van investeringspremiëring in de verschillende EEG-landen. Zij zouden het op prijs stellen om alsnog antwoord op deze vraag te krijgen.

IV. Uitvoering

De leden van de P.v.d.A.-fractie zagen ondanks de mogelijkheid van cumulatie binnen één categorie toch nadelen voor het kleinere bedrijf, bij voorbeeld bij warmte-isolatie in een bestaand gebouw. Een drempel van f 12 500 is, als het om een investering in een bestaand klein gebouw gaat, naar hun oordeel toch wel ongunstig evenals het vasthouden aan de franchise. Kan aangegeven worden wat meer afbreuk doet aan de effectiviteit van de toeslag, de franchise of de drempel? Hoe is dit bij de milieutoeslag, zo vroegen deze leden. Kan bij voorbeeld aangegeven worden welk deel van de milieu-investeringen de groep tot f 10 000 respectievelijk f 10 000 – f 20 000, respectievelijk f 20 000 – f 30 000, meer dan f 30 000 omvat?

Deze leden wilden voorts weten of bij de berekening van het extra aantal medewerkers van de DIR ook rekening gehouden is met de verwachting dat kleinere projecten min of meer gelijkvormig zijn. Of delen de bewindslieden deze verwachting niet? Neemt, zo vroegen deze leden, de werkbelasting van de belastingdienst niet aanmerkelijk minder toe dan bij de DIR? Kan een inzicht gegeven worden in de mate waarin de werkbelasting bij de belastingdienst toeneemt?

De leden hier aan het woord waren overtuigd van de noodzaak van de nieuwhedseis, zeker in de beginfase. Zij wilden echter wel opmerken dat er ook macro gezien additionele energiebesparing tot stand komt door het installeren van gebruikte apparatuur, namelijk daar waar deze al uit bedrijf genomen was.

Naar aanleiding van de motivering van de desinvesteringsregeling kwam het de leden van de fractie van de P.v.d.A. voor dat het gewenst zou zijn de termijn van twee jaar te verlengen. Voor de bona fide ondernemer zou een iets langere termijn naar hun mening geen bezwaar zijn, daar deze bedrijfsmiddelen doorgaans niet binnen twee jaar buiten werking gesteld moeten worden.

Ten aanzien van de voorgestelde drempel van f 12 500 waren de leden van de C.D.A.-fractie benieuwd naar de verwachte hoeveelheid extra aanvragen alsmede naar de budgettaire consequenties van een mogelijke drempelverlaging tot f 10 000. Deze leden wilden bij de beoordeling van de hoogte van de drempel mede in overweging nemen de mogelijke gevolgen van een energie-investering voor de omvang van de kleinschaligheidstoeslag. Wellicht kan de Regering over deze wederzijdse beïnvloeding een en ander uiteenzetten.

De praktijk heeft geleerd dat de toepassing van besparingstechnieken die premieabel zijn veel investeringen van ten minste f 10 000 zal vergen. Daarmee is volgens de leden behorend tot de V.V.D.-fractie aangetoond hoe zwaar deze investeringen zijn voor het midden- en kleinbedrijf. Is dit geen extra reden om te overwegen de drempelfranchise in ieder geval beneden f 12 500 te brengen? De indieners van het wetsontwerp willen om honorabele redenen de franchisegedachte niet verlaten. Indien vanwege het voorkomen van een schokeffect een franchise noodzakelijk blijkt, moet dan niet geteld worden op de hoogte daarvan, in die zin dat niet een feitelijke premiëring van slechts enkele procenten resulteert? De leden hier aan het woord dachten daarbij vooral aan de kleine investeerders voor wie deze relatief dure energievoorzieningen een zware last kunnen vormen. Zij achtten het op zich een winstpunt dat de drempel niet geïndexeerd wordt.

De investeringsdrempel van f 12 500 wordt vooral ingegeven door de vrees dat er anders te veel DIR-medewerkers moeten worden aangetrokken. Op zich deelden deze leden dat argument. In hoeverre is het aantal medewerkers echter te verminderen door de toetsing niet nodeloos uitgebreider te maken dan strikt noodzakelijk is? De kleine ondernemingen mogen toch niet lijden onder de zware toetsingslast bij de DIR?

Wat zijn de totale kosten op jaarbasis van een uitbreiding van de DIR met 35 à 40 medewerkers?

De DIR zal bij de beoordeling van zeer ingewikkelde aanvragen een beroep moeten doen op externe deskundigen. Zullen die externe deskundigen onder dezelfde geheimhoudingsplicht als de DIR-ambtenaren en de belastingdienst vallen?

De leden van de V.V.D.-fractie handhaafden hun standpunt dat de eis van nieuwigheid beperking verdient of bij voorkeur volledig zou dienen te vervallen. Wanneer een automobilist bij voorbeeld zijn afgeschreven – benzineslurpende – 8-cilinderauto vervangt door een veel zuiniger tweedehands model met turbodieselmotor, waarvan de eigenaar weer overgaat op een nieuwer model etc., treedt er uiteindelijk wel degelijk een besparing in macro-zin op. De eis van nieuwigheid werkt, naar zij meenden, bovendien kapitaalvernietiging in de hand. Deze leden vroegen naar de mogelijke consequenties van het aanspreekbaar zijn van de ondernemer, terwijl de leverancier melding van nieuwigheid maakt op de factuur. Ontstaat hiermee niet een nieuw soort overheveling van aansprakelijkheid? Lukt dit bovendien niet misbruik uit?

Voor wat betreft de van de accountant verlangde «verklaring van juistheid» namen deze leden verder aan dat een accountantsverklaring *omtrent de juistheid* van verstrekte gegevens – waarbij sprake is van aannemelijk zijn van de juistheid – niet gekenschetst mag worden als het verstrekken van onvolledige gegevens. Dit zou immers kunnen leiden tot het achteraf intrekken van een DIR-verklaring.

Het was deze leden opgevallen dat er in ieder geval bij een beoordeling door de DIR sprake is van zeven en soms zelfs van acht toetsingen. Kan hier geen betere stroomlijning in gebracht worden? Volgens deze leden zijn de toetsingen b. en c. zoals genoemd op blz. 51 van de memorie van antwoord zonder meer DIR-werk. Zouden de andere toetsingen evenwel niet evenzeer door de belastingdienst verricht kunnen worden?

Er zijn gevallen waarin achteraf sprake is van feiten, welke op het moment van afgifte van de verklaring bij de DIR niet bekend waren of redelijkerwijs bekend konden zijn. Hierbij dachten de V.V.D.-fractieleden aan de vereisten voor navordering zoals genoemd in artikel 16 van de Algemene Wet inzake de Rijksbelastingen (AWR). Dient de mogelijkheid van intrekking van DIR-verklaringen zich niet daar toe te beperken? Dit in aansluiting op de zinsnede in de memorie van antwoord op blz. 52: «Ten slotte zij er ook nog op gewezen, dat het een beginsel van behoorlijk bestuur is, dat van de bevoegdheid tot wijzigen of intrekken van een beschikking slechts gebruik wordt gemaakt, indien de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte gegevens van voldoende betekenis is om zulks te rechtvaardigen».

Als er een referentiekader is voor de term «inrichting», zou daarnaar niet verwezen kunnen worden in de wet? Zou het wellicht niet nog beter zijn de term in de WIR te definiëren?

De Regering geeft conform de jurisprudentie een ruime definitie van het begrip «onderhoud». Voor de fiscale jaarwinstbepaling zal deze definitie bevredigende werking hebben. De vraag rijst echter of hierdoor niet een aantal in de lijsten genoemde investeringen fiscaal-rechtelijk – en dus ook voor de WIR – als onderhoud aangemerkt wordt en derhalve niet premiabel is. Dit klemt te meer voor de energie- en milieutoeslag, met name bij vervanging van bestaande onderdelen door nieuwe onderdelen die een energiebesparing en milieuverbetering beogen. Is de Regering het eens met de stelling dat ook engere definities van het begrip «onderhoud» tot het fiscale «goed koopmansgebruik» kunnen behoren, mede gelet op de moderne bedrijfseconomische opvattingen hierover?

De leden van de P.P.R.-fractie stelden nog enkele vragen naar aanleiding van de «leveranciersverklaring» die genoemd wordt op blz. 49 van de memorie van antwoord. Zij zouden graag vernemen wie aansprakelijk gesteld wordt wanneer een leverancier ten onrechte melding maakt van nieuwigheid op een factuur die door de leverancier aan de ondernemer verstrekt wordt voor zaken die in aanmerking moeten komen voor een toeslag. Op wie zal naar het oordeel van de indieners van het wetsontwerp in een dergelijk geval een terug te vorderen investeringstoeslag verhaald moeten worden? En hoe is de strafrechtelijke benadering in dit soort zaken?

V. Wijzigingen in het wetsontwerp

De leden van de fractie van de V.V.D. beschouwden het binden van de bevoegdheid tot intrekken van DIR-verklaringen aan een vaste termijn van vijf jaar als een welkome verbetering.

VI. Artikelen

Considerans

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden opmerken dat de voorgestelde investeringstoelage op meer betrekking heeft dan op een zuinig gebruik van energie. De considerans is daarom naar hun mening onjuist.

Algemeen

De leden van de fractie van de V.V.D. waren van oordeel dat de volgorde-toerekening van de diverse toeslagen en de plafondbepaling, waarbij de drempelfranchises een rol spelen, tot een hoogst gecompliceerde premieberekening leiden. Deze is ook weer van belang bij de desinvesteringsbepaling. Noopt dit niet tot een heldere toelichting voor de aanstaande premiege-nieters? Zal zonder een dergelijke toelichting, die thuishoort bij de toelichting bij de aangifte Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting, de effectiviteit van dit instrument niet geringer zijn dan mogelijk is?

Artikel I

Onderdeel G (artikel 15, tweede lid, van de WIR)

De leden van de V.V.D.-fractie zouden graag vernemen wat verstaan wordt onder «volledig gebruik» in de nieuwe tekst van artikel 15, tweede lid, van de WIR, zoals hier voorgesteld.

Onderdelen G, H en I (nieuwe artikelen 15, vijfde lid, 16, vijfde lid, 16a, zevende lid, en 16b, vierde lid, van de WIR)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of het mogelijk is dat de DIR in plaats van de belastingdienst beoordeelt of de ondernemer een juist gebruik heeft gemaakt van de begrippen gebouw, installatie, investering en bedrijfsmiddel. Welke problemen anders dan wetswijziging zou dit met zich mee kunnen brengen, zo vroegen deze leden, ervan uitgaande dat de fiscale begrippen goed gedefinieerd zijn?

Op deze plaats wilden deze leden aan de hand van een voorbeeld nog een technische vraag stellen over de toepassing van de nieuwe maximumbepaling van artikel 61f van de Wet op de inkomstenbelasting: Stel dat voor een gebouw een investering wordt verricht van f 100 000, waarvan f 30 000 als energiebesparend is aan te merken terwijl f 20 000 van diezelfde f 30 000 ook als milieuverbeterend – bij voorbeeld energie-isolatie en tevens geluidwerend – is te beschouwen. De basispremie is 23%, de BRT 20%; derhalve samen 43%. Het maximum is 50%. Kan nu aanspraak worden gemaakt op

- a. 7% over de f 30 000 en 7% over de f 20 000 daarin of op
- b. alleen 7% over de f 20 000 (omdat in de volgorde van toeslagen de milieutoeslag vóór de energietoeslag komt) of op
- c. 7% over de f 30 000 voor de energietoeslag?

De voorzitter van de bijzondere commissie,
Wöltgens

De griffier van de bijzondere commissie,
Vrins