

24 250

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

24 344

Wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 november 1995

1. Algemeen

Allereerst willen wij opmerken dat wij de verschillende fracties erkentelijk zijn dat zij willen meewerken aan een spoedige behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen.

Het doet ons genoegen dat de leden van de fractie van de VVD op zichzelf de doelstellingen van het wetsvoorstel inzake de regulerende energiebelasting kunnen onderschrijven: het stimuleren van een doelmatig energieverbruik en het verminderen van de CO₂-uitstoot. Op de vraagtekens die zij daarbij stellen zullen wij hierna ingaan. Met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de terugsluizing hebben deze leden zorgen over het relatief forse effect op enkele sectoren, hoewel zij op zichzelf met de regering van mening zijn dat bij terugsluizing van de belasting, door het generieke karakter daarvan, niet iedereen in evenredige mate kan worden gecompenseerd. Aan dit punt zullen wij hierna aandacht besteden.

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van D66, die met bijzondere belangstelling van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen, de noodzaak om te komen tot een reductie van de emissie van kooldioxide onderschrijven. Het wetsvoorstel beoogt met een financiële prikkel de doelgroepen aan te zetten tot energiebesparing, hetgeen volgens deze leden een niet te veronachtzamen bijdrage kan leveren aan het terugdringen van de CO₂-emissie.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, SGP, GPV en RPF hebben kennisgenomen van het voorstel voor een regulerende energiebelasting en hebben een aantal vragen gesteld. Op de vragen en de gemaakte opmerkingen zullen wij hieronder uitvoerig ingaan.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de terugsluizing. Deze leden zijn van mening dat het feit dat de terugsluizing deels in dit wetsvoorstel en deels in het belastingplan wordt geregeld, de zichtbaarheid van het verband tussen energiebelasting en terugsluizing zeker niet zal verhogen. Wij zijn van mening dat dit kan worden ondervangen door aan dit aspect ruimschoots aandacht te besteden in de algemene voorlichting rond deze belasting.

Het lid van de fractie van de SP is van mening dat de voorgestelde

energiebelasting voor kleinverbruikers de verkeerde maatregel voor de verkeerde groep is.

De heer Hendriks is tegen het wetsvoorstel inzake de energiebelasting, omdat deze belasting te zwaar zou zijn met name voor de mensen met lagere inkomens, waaronder vele ouderen. Wij menen dat in de beide wetsvoorstellen op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de door deze leden geopperde bezwaren en zullen dat in het vervolg van deze memorie ook toelichten.

Door de leden van de fractie van de VVD wordt de vraag gesteld of het door de regering geprognoseerde, in de ogen van de leden van de VVD-fractie, tamelijk geringe effect opweegt tegen de, naar hun mening, grote te verwachten nadelige gevolgen.

Wij zijn van mening dat de regulerende energiebelasting substantieel bijdraagt aan de doelstellingen voor energiebesparing en vermindering van CO₂-emissies. De bijdrage van 5% aan de vermindering van de CO₂-emissies voor de doelgroep kleinverbruikers is noodzakelijk om deze doelen te bereiken. Belangrijk element is daarbij ook dat daarmee, zeker gezien de huidige lage energieprijzen, het bestaande energiebesparingsinstrumentarium wordt ondersteund en versterkt.

Wij delen niet de opvatting dat er sprake is van grote te verwachten negatieve gevolgen. Integendeel, wij zijn ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel, in samenhang met de terugsluizing, een evenwichtige regeling bevat die per saldo positieve effecten zal hebben. Bij de beantwoording van de verschillende vragen ter zake, onder andere over de economische en de koopkrachteffecten van de regulerende energiebelasting, zullen wij dit nader uitwerken.

Verder vragen de leden van de fractie van de VVD of, toen duidelijk werd dat een Europese belasting er niet in zat, het kabinet wel een afweging heeft gemaakt tussen de in het regeerakkoord aangekondigde belasting en andere mogelijke maatregelen, die wellicht ook het beoogde doel hadden kunnen dienen.

Bij de totstandkoming van het NMP2 en de Vervolgnota Energiebesparing heeft een grondige afweging plaats gevonden betreffende de inzet en de te bereiken effecten van de verschillende ter beschikking staande beleidsinstrumenten. Voor de moeilijk bereikbare doelgroepen (consumenten, grote delen van het midden- en kleinbedrijf, utiliteitsbouw) is geconcludeerd dat een regulerende energiebelasting de meest gewenste aanvulling en versterking was van de instrumentenmix. Van daaruit is zowel gewerkt aan de totstandkoming van een Europese energieheffing als aan de voorbereiding van een nationale energiebelasting, voor het geval er in Europees verband niet tot overeenstemming wordt gekomen. Mede vanuit het oogpunt van consistent beleid heeft de regering, toen duidelijk werd dat een Europese heffing per 1 januari 1996 niet mogelijk was, en dat er ook geen zicht was op een zogenoemde Noord-Westeuropese variant (zie hoofdstuk 2), verder uitwerking gegeven aan de regulerende energiebelasting. De recente inzichten met betrekking tot de verwachte ontwikkeling van de CO₂-emissies voor het jaar 2000 maken een doorzetten van deze in onze ogen consistente lijn des te meer noodzakelijk.

Naar aanleiding van de in de stukken genoemde besparingscijfers vragen de leden van de VVD-fractie of deze wel als min of meer vaststaand kunnen worden aangenomen. Zij vragen ons oordeel over de stelling dat het effect van de heffing behoorlijk in positieve of negatieve zin van die cijfers kan afwijken en dat dat effect mede afhankelijk is van niet door de onderhavige wet te beïnvloeden factoren.

Wij zijn er ons van bewust dat de gepresenteerde cijfers zullen kunnen afwijken van de daadwerkelijk te realiseren cijfers. De effectiviteit van de

regulerende energiebelasting wordt door een aantal factoren bepaald, zoals de hoogte van de energieprijzen en de aanwezigheid van overige beleidsmaatregelen gericht op energiebesparing.

Bij de bepaling van de besparingseffecten van 1,0–1,5% op het totale binnenlandse verbruik is uitgegaan van een laag energieprijsscenario. Bij hogere prijzen zullen de besparingen dus toenemen. Voor de doelgroep van de regulerende energiebelasting (huishoudens, midden- en kleinbedrijf en utiliteitsbouw) wordt het besparingseffect geraamd op 5%. Bij hogere prijzen voor energie dan waarvan bij de berekening is uitgegaan nemen ook bij deze doelgroepen de besparingen verder toe. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat vorenstaande berekeningen niet deugdelijk zijn. Verder is de effectiviteit van de regulerende energiebelasting in positieve zin te beïnvloeden door actieve voorlichting van de overheid en de distributiebedrijven en het gericht onder de aandacht brengen van de besparingsmogelijkheden.

De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs als de regering wil aangeven welke verdere voornemens zij koestert met betrekking tot het toekomstig beleid inzake dit type belasting.

In antwoord op deze vraag en tevens in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de verdere vergroening van het belastingstelsel, merken wij op dat in dit wetsvoorstel de route voor de komende drie jaren is vastgelegd.

In die periode zal aan de hand van de ontwikkelingen worden bezien hoe daarna verder te gaan. Op dit moment bestaan geen concrete voornemens ter zake van de verdere ontwikkeling van de belastingen op milieugrondslag. In het regeerakkoord zijn hierover ook geen afspraken opgenomen.

Volledigheidshalve valt te wijzen op de door de eerste ondergetekende ingestelde werkgroep van deskundigen, die beziet welke mogelijkheden kunnen worden ingezet binnen het fiscale stelsel die het belang van de bescherming van het milieu dienen en een duurzame ontwikkeling van de economie bevorderen (werkgroep vergroening van het fiscale stelsel). Een eerste rapportage is onlangs aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken I 1995/96, 23 935, nr. 62; Kamerstukken II 1995/96, 24 400 IXB, nr. 14).

De werkgroep vergroening van het fiscale stelsel onderzoekt voorts welke andere mogelijkheden het fiscale stelsel biedt om het milieu ten dienste te zijn.

Met betrekking tot de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over oppervlaktedelfstoffen en tropisch hout, merken wij het volgende op. De mogelijkheden van een belasting op milieugrondslag op niet duurzaam geproduceerd hout en op oppervlaktedelfstoffen worden thans, evenals vele andere binnen en buiten het parlement genoemde opties tot verbreding van deze belastingen, bezien door de eerdergenoemde werkgroep vergroening van het fiscale stelsel. Wat betreft oppervlaktedelfstoffen kan nog worden gemeld dat recent bij de behandeling van het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen in de Tweede Kamer een motie door de leden Van Waning en Huys (23 625, nr. 13) is ingediend, waarin de regering wordt verzocht zo spoedig mogelijk een uitgewerkt voorstel aan de Kamer aan te bieden. Stemming over deze motie is op voorstel van de regering aangehouden tot het advies van de werkgroep vergroening is uitgebracht. Begin volgend jaar zal deze werkgroep advies uitbrengen. Een standpunt van de regering terzake zal daarna worden voorbereid en aan het parlement worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel door de amendementen nrs. 13 en 24 onduidelijker is geworden. Bij deze leden is de vraag gerezen of hier nog sprake is van behoorlijke wetgeving.

Wij menen dat de bedoeling van amendement nr. 24 helder is; de te wijzigen artikelen zijn nauwkeurig afgebakend. Bij de desbetreffende

algemene maatregel van bestuur kan niets anders worden geregeld dan het vervallen van het bestaande onderscheid tussen groot- en kleinverbruiker bij de heffing op elektriciteit. Als gevolg daarvan zou ook de grootverbruiker tot aan de grens van 50 000 kWh in de belasting worden betrokken. Het betreft hier overigens niet een bevoegdheid die door de Minister (van Financiën) alleen zou kunnen worden uitgeoefend. Het gaat immers om een algemene maatregel van bestuur; zo'n maatregel zal de ministerraad passeren en tevens voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Met betrekking tot amendement nr. 13 – de eveneens bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bijzondere teruggaafregeling van artikel 36q – menen wij te mogen verwijzen naar onze reactie hierna op vragen van de leden van de VVD-fractie ter zake. Overigens zijn deze amendementen aan elkaar gekoppeld, waardoor eventueel de grootverbruikers van teruggaaf van belasting kunnen profiteren.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA naar de mogelijkheden van een intensivering van het MAP en naar de effectiviteit van de regulerende energiebelasting in relatie tot die van het MAP merken wij het volgende op.

Naar ons oordeel is een keuze tussen de regulerende energiebelasting enerzijds en het MAP anderzijds en derhalve ook een kosten-baten-analyse ter zake niet aan de orde; beide instrumenten zijn noodzakelijk, zoals wij in de schriftelijke stukken tot nu toe ook steeds hebben aangegeven. In onze benadering gaat het dan ook niet om een vergelijking tussen de effectiviteit van de regulerende energiebelasting en die van het MAP, maar om de verhoging van de effectiviteit van het MAP door de introductie van de regulerende energiebelasting.

Bedacht moet ook worden dat het karakter van beide instrumenten verschillend is. Het MAP wordt gefinancierd uit een toeslag – opgelegd door de distributiebedrijven – op de prijs van aardgas en elektriciteit; de middelen worden besteed aan het stimuleren van energiebesparing door het aanbieden van energiebesparingstechnieken en apparaten bij de verbruikers. De regulerende energiebelasting is een regulerende belasting die via een prijsprikkel de vraag naar energiebesparende diensten bevordert.

In de voorbereidingsfase van het NMP2 en de VNEB heeft de energiedistributiesector, mede op verzoek van de overheid, reeds een forse verhoging van de doelstelling op zich genomen.

In het MAP2 van 1994 is de doelstelling voor 2000 met betrekking tot CO₂-reductie verhoogd van 9 naar 17 Mton. Dit was voor de sector op dat moment ook het maximaal haalbare.

Voor zover vergelijkingen worden gemaakt tussen bijvoorbeeld de te verwachten effecten van de regulerende energiebelasting en het MAP dient het volgende te worden bedacht.

- het MAP richt zich op alle afnemers van energie, terwijl de regulerende energiebelasting bedoeld is ter ondersteuning van energiebesparing bij alleen kleinverbruikers;
- de MAP-maatregelen richten zich zowel op de aanbodzijde (waaronder warmtekracht) als ook op besparingen aan de vraagzijde;
- het MAP neemt alle besparingseffecten bij de doelgroep mee, terwijl voor de energiebelasting vooral gekeken is naar additionele besparingen ten opzichte van de bestaande MAP-situatie.

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

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het eventuele terugsluizend effect van de MAP-heffing, merken wij het volgende op.

Uiteraard is het zo dat de energieverbruiker, die de MAP-toeslag betaalt,

profijt kan hebben van de energiebesparende activiteiten in het kader van het MAP, onder andere via subsidies op energiebesparing. In die zin kan er gesproken worden van een terugsluizend effect.

De leden van de PvdA vragen naar het oordeel van de regering over het Britse onderzoek naar de effectiviteit van belastingheffing op energie, gepubliceerd door Fouquet in *Energy Economics*, no. 3, 1995.

Wij wijzen erop dat het onderzoek van Fouquet meer gericht is op het BTW-instrument dan op een CO₂/energiebelasting. Dit omdat de Britse regering voornemens was om energie onder het algemene BTW-tarief te brengen. Uit zijn studie blijkt dat een verhoging van de BTW in het VK van het verlaagde tarief (8%) naar het algemene tarief (17.5%) zou leiden tot een marginaal grotere energiebesparing bij huishoudens.

Op de opmerkingen van de leden van de SP-fractie inzake het zeer geringe effect van de regulerende energiebelasting en de nadelige effecten in de terugsluis voor de laagste inkomensgroepen zullen wij hierna, in de hoofdstukken 4 en 5, ingaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV dat het uitgangspunt «de vervuiler betaalt» door het wetsvoorstel wordt aangetast, merken wij op dat naar onze mening de beperking van de belasting tot de kleinverbruikers van energie niet betekent dat daarmee het beginsel «de vervuiler betaalt» beperkt wordt toegepast. Voor de grootverbruikers van energie geldt dat beginsel ook, alleen wordt het daar op een andere wijze ingevuld.

Grootverbruikers van energie worden op andere manieren, bijvoorbeeld door middel van meerjarenafspraken, aangesproken op hun verantwoordelijkheid om te komen tot energiebesparing.

Deze afspraken kunnen waar nodig ondersteund worden door in de milieuvergunningen op grond van de Wet milieubeheer energiebesparingsvoorschriften op te nemen. De kosten die met het nemen van de energiebesparingsmaatregelen zijn gemoeid, zijn voor rekening van de betreffende grootverbruikers van energie. Het beginsel «de vervuiler betaalt» is hierop rechtstreeks van toepassing. Omdat kleinverbruikers van energie in het algemeen niet op een dergelijke directe wijze zijn te benaderen, vormt de regulerende energiebelasting hier een belangrijke ondersteuning van het reeds bestaande energiebesparingsinstrumentarium.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV hebben vraagtekens bij de doelmatigheid van het wetsvoorstel en noemen daarbij drie elementen. Op het element van de afstemming van de regulerende energiebelasting op Europees niveau, gaan wij in het volgende hoofdstuk in.

Wat betreft de veronderstelling van deze leden dat waarschijnlijk de baten niet tegen de lasten opwegen, zouden wij het volgende willen opmerken. De baten in termen van het te bereiken milieu-effect zijn substantieel. Aangezien voor de uitvoering vergaand wordt aangesloten bij de praktijk van de energiebedrijven en gekozen is voor generieke vormen van lastenverlichting zijn de uitvoeringslasten beperkt. Tevens is gekozen voor een vormgeving van lastenverlichting die de koopkracht van verschillende inkomensgroepen zoveel mogelijk in stand houdt en slechts beperkte herverdeeleffecten bij bedrijfssectoren tot gevolg heeft.

Met betrekking tot de gecompliceerdheid van het gekozen terugsluisinstrumentarium – het derde element dat deze leden noemen – merken wij op dat het gekozen instrumentarium als zodanig niet complex is. Het gaat immers om relatief eenvoudige wijzigingen van vrijstellingsbedragen, percentages en tarieven.

Door aan te sluiten bij bestaande systemen worden administratieve lasten voorkomen. Met het voorgestelde pakket maatregelen wordt een

evenwichtig beeld gerealiseerd van de verschillende te onderscheiden inkomensgroepen dat tevens tegemoetkomt aan de werkgelegenheidsdoelstelling van het kabinet.

Op de door de heer Hendriks naar voren gebrachte bezwaren met betrekking tot sportverenigingen zullen wij in hoofdstuk 5 nader ingaan.

2. Europese energieheffing

De leden van de VVD-fractie stellen dat een regulerende energiebelasting die ook op de industrie drukt minimaal in Europees verband moet worden uitgevoerd. In dat kader vragen zij om een verduidelijking van de gesprekken die met enkele andere landen zijn gevoerd om tot een belasting in beperkter verband te komen.

Met de leden van de VVD-fractie zijn wij van mening dat het uit concurrentie-overwegingen niet wenselijk is op louter nationaal niveau een regulerende energiebelasting in te voeren die ook op de gehele industrie drukt. Het wetsvoorstel bevat dan ook een kleinverbruikersbelasting op energie. Tot nog toe heeft de regering in de Europese discussie het standpunt uitgedragen dat een Europese heffing onze voorkeur heeft en dat er uitzicht moet zijn op een echte Europese heffing die te enigerlei tijd voor alle lid-staten moet gaan gelden. Wij hebben informeel met de belangrijkste EU-landen in meer oriënterende zin over de CO₂-/energieheffing gesproken. Uit deze gesprekken bleek betrekkelijk snel dat ook een zogenoemde Noord-Westeuropese heffing, mede vanwege verschillen van opvatting tussen de landen die voorstander van een heffing zijn, alsmede vanwege het nog niet afgerond zijn van nationale discussies, vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoort. In deze gesprekken zijn derhalve modaliteiten zoals de vraag in welke mate de industrie bij zo'n heffing betrokken zou kunnen worden nog niet aan de orde gekomen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden over het afzien van solitaire stappen door ons omringende landen en de mogelijke behoefte van Nederland om een gidsfunctie te vervullen, merken wij op dat de Scandinavische landen reeds in enigerlei vorm over een nationale CO₂-/energieheffing beschikken. Denemarken zal met ingang van 1 januari 1996 overigens ook aardgas in de heffing betrekken. Naar ons inzicht kan voorts zeker niet uitgesloten worden dat op termijn nog andere lid-staten ook een nationale heffing zullen invoeren. Zo is immers de interne politieke discussie in onze buurlanden België en Duitsland nog niet afgerond. Naar ons inzicht vervult Nederland dan ook niet zozeer een gidsfunctie.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de beweegredenen, motieven en argumenten van de andere lid-staten bij hun handelen ten aanzien van een (Europese) CO₂-/energieheffing.

Het zal deze leden niet verbazen dat het voor ons niet mogelijk is om de (precieze) beweegredenen en motieven van de andere lid-staten te schetsen. Wel kunnen wij een globale indicatie geven van de opstelling van de diverse lid-staten. De argumenten van lid-staten die niet willen instemmen met een Europese heffing verschillen: het Verenigd Koninkrijk stelt via andere maatregelen, waaronder de verhoging van het BTW-tarief voor huisbrandolie, aardgas en elektriciteit alsmede verhoging van de accijns op transportbrandstoffen, al aan de doelstellingen voor CO₂-emissies te voldoen; de zuidelijke lid-staten wijzen vooral op het feit dat CO₂-emissies bij hen in het algemeen lager zijn en op hun economische achterstandpositie.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar verslagen of rapportages waarin (een uitwisseling van) argumenten van lidstaten voor hun positiebepaling zijn opgenomen, verwijzen wij naar de verslagen van

de Ecofin, die ook aan de Voorzitter van de Eerste Kamer worden aangeboden.

De leden vragen voorts of het juist is dat op de Ecofinvergadering van 23 oktober een Europese ontwerprichtlijn is voorgelegd en wanneer zal daarover worden beraadslaagd.

Tevens willen zij graag weten of over de Nederlandse wetgeving afstemming met andere landen heeft plaatsgevonden en of de wetgeving is afgestemd op de ontwerprichtlijn.

Op de Ecofinvergadering van 23 oktober jl., is zonder resultaat gesproken over een compromisvoorstel van het Spaanse voorzitterschap met betrekking tot het op 22 mei jongstleden gewijzigde richtlijnvoorstel voor een Europese CO₂/energieheffing. De Eerste Kamer is hierover bij brief van de Minister van Financiën d.d. 31 oktober jl. uitvoerig geïnformeerd. Het Spaanse voorzitterschap lijkt niet meer van zins het dossier opnieuw voor een Ecofinvergadering te agenderen. Naar verwachting zal het dossier nog wel aan de orde komen op de Europese Raad van Madrid die in december zal plaatsvinden.

Mede in reactie op opmerkingen van de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF over een Europese afstemming merken wij op dat met de ons omringende landen geen overleg heeft plaatsgevonden om de Nederlandse wetgeving op hun wetgeving af te stemmen, omdat deze landen nog geen vergelijkbare heffingen kennen. Wel is ons gebleken dat er in die landen belangstelling is voor het Nederlandse wetsvoorstel. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 10 en 11) staat vermeld, is bij de vormgeving van dit wetsvoorstel op belangrijke onderdelen rekening gehouden met het richtlijnvoorstel van de Commissie. Terzake zij met name gewezen op de tariefgrondslag en tariefhoogte. Een kleinverbruikersbelasting is echter iets anders dan de beoogde Europese heffing zodat er ook verschillen blijven waar afstemming niet mogelijk is. Mocht de Europese heffing er komen, dan zullen wij bezien of de Nederlandse belasting moet worden aangepast.

Daarnaast behoeft de voorgestelde regulerende energiebelasting niet op Europees niveau te worden afgestemd, anders dan in het kader van aanmelding van enkele tegemoetkomingen bij de Europese Commissie. Voor alle duidelijkheid zij nog opgemerkt dat de regering met de invoering van een regulerende energiebelasting echter geenszins afziet van het streven naar een Europese heffing.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie inzake de positie van België en Duitsland, merken wij in aanvulling op het vorenstaande nog op dat de regering uit milieu-overwegingen er al in het regeerakkoord voor heeft gekozen om een nationale belasting in te voeren wanneer niet op tijd een Europese of een Noord-Westeuropese heffing tot stand zou kunnen komen.

De leden van de fractie van het CDA zouden het op prijs stellen om meer informatie te ontvangen over het beleid met betrekking tot de CO₂-uitstoot in de ons omringende landen teneinde een indruk te krijgen van het relatieve effect op ons milieu van de voorgestelde Nederlandse belasting. Een overzicht van de belangrijkste beleidsmaatregelen die de diverse lid-staten inzetten om de CO₂-emissie te reduceren is thans niet direct voorhanden. Wij zullen zo spoedig mogelijk een dergelijk overzicht aan de Kamer doen toekomen.

Met betrekking tot de door deze leden vermelde overweging dat de kwaliteit van de lucht boven ons land mede bepaald wordt door de CO₂-uitstoot van de ons omringende landen, merken wij op dat hier sprake moet zijn van een misverstand. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de emissies van NO_x en SO₂ is er bij CO₂-emissies en de concentratie daarvan in de atmosfeer geen directe relatie op regionaal niveau tussen

de plaats van de emissie en de gevolgen daarvan voor het milieu. De CO₂-concentratie in de atmosfeer wordt bepaald door de totale mondiale emissies. De CO₂-concentratie en de concentraties van andere broeikasgassen zijn gezamenlijk van invloed op het mondiale klimaat, waarbij de risico's die samenhangen met het optreden van klimaatverandering zich ook op mondiale schaal afspelen. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de Europese Commissie in haar berekeningen uitgaat van de invoering van fiscale maatregelen in Europees verband. Een EU-brede energiebelasting is zeker niet de enige fiscale maatregel die voor het bereiken van de stabilisatiedoelstelling in EU-verband aan de orde is.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden om een internationale vergelijking van de CO₂-emissies is in de volgende tabel de CO₂-emissie alsmede de CO₂-emissie per capita vermeld voor de 15 EU-lid-staten. De gegevens betreffen het jaar 1993 en zijn berekend volgens een methode die enigszins afwijkt van de momenteel in Nederland gehanteerde, waardoor ook de gegevens met betrekking tot de CO₂-emissie in Nederland in de tabel niet precies dezelfde zijn als elders in deze memorie van antwoord.

Voor een presentatie die slechts een globale internationale vergelijking beoogt, beschouwen wij dit niet als bezwaarlijk.

	CO ₂ -emissie Mton	plaats	CO ₂ -emissie per capita ton/cap.	plaats
Duitsland	896,7	1	11,1	5
Groot-Brittannië	558,4	2	9,7	7
Italië	407,7	3	7,1	10
Frankrijk	368,1	4	6,4	12
Spanje	222,8	5	5,7	14
Nederland	170,8	6	11,2	4
België	113,2	7	11,3	3
Griekenland	74,4	8	7,2	9
Denemarken	59,2	9	11,4	2
Oostenrijk	57,0	10	7,1	11
Finland	55,1	11	10,9	6
Zweden	51,8	12	5,9	13
Portugal	45,9	13	4,7	15
Ierland	33,5	14	9,4	8
Luxemburg	11,5	15	29,9	1
EU-15	3 126,1		8,5	

Bron: IEA/OECD, Energy Policies of IEA Countries – 1994 Review

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de stand van zaken bij de beoordeling van dit wetsvoorstel door de Europese Commissie. Zij vragen dit in het licht van de nieuwe «kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu».

Krachtens deze regeling kan, aldus deze leden, een tijdelijke vrijstelling van een nieuwe milieuheffing worden toegestaan om een verlies van concurrentievermogen goed te maken, waarbij rekening dient te worden gehouden met de tegenprestatie die van de desbetreffende ondernemingen wordt verlangd om de milieuvuiling terug te dringen. Deze leden menen te kunnen constateren dat de vrijstellingen voor grootverbruik en glastuinbouw niet tijdelijk van aard zijn. Bovendien zijn bij hun weten niet met alle ondernemingen-grootverbruikers energieafspraken gemaakt in de vorm van meerjarenafspraken. Deze leden vragen of de regering zich van deze mogelijke belemmeringen voor goedkeuring rekenschap heeft gegeven.

De Nederlandse regering heeft op 4 augustus 1995 de bijzondere regelingen voor op duurzame wijze geproduceerde elektriciteit en voor de glastuinbouw aangemeld bij de Europese Commissie. Op verzoek van Nederland heeft begin september een overleg plaatsgevonden met de desbetreffende Commissiediensten. In aansluiting daarop is aan de

Commissie nog nadere informatie verstrekt. Wij zijn thans in afwachting van een reactie van de Commissie.

Wij zijn van mening dat de beperkte reikwijdte van de energiebelasting geen tegemoetkoming is, maar onvermijdelijk is voor lid-staten die als één van de eersten een dergelijke belasting invoeren die het mondiale milieu ten goede komt, maar die zonder die beperking tot kleinverbruik ernstige schade zou toebrengen aan de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit laatste zou voor het kabinet niet aanvaardbaar zijn. Ook in de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie inzake een CO₂-/energie-heffing worden uitzonderingen toegelaten voor het bedrijfsleven in verband met de internationale concurrentiepositie. De Nederlandse regulerende energiebelasting loopt vooruit op Europese regelgeving op dit gebied en overbrugt daarmee als het ware de tussenliggende periode tot er een gemeenschappelijke CO₂-energieheffing is.

Bij de positiebepaling van de glastuinbouw in de nationale energiebelasting is het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie eveneens in de beschouwing betrokken. Hierin is de mogelijkheid opgenomen voor energie-intensieve sectoren een progressieve vermindering of een tijdelijke en volledige vrijstelling van de energiebelasting op te nemen onder voorwaarde dat die sectoren substantiële inspanningen leveren op het gebied van energiebesparing en CO₂-reductie. In dit kader is van belang dat de glastuinbouw op basis van de MJA-glastuinbouw een krachtige inspanning moet leveren voor energiebesparing. De doelstelling van de meerjarenafpraak is dat de energie-efficiëntie in het jaar 2000 met 50% wordt verbeterd ten opzichte van 1980.

De leden van de fractie van D66 vragen naar concrete stappen die ons voor ogen staan om tijdens het Nederlandse voorzitterschap (eerste helft 1997) te kunnen «oogsten».

Inderdaad heeft de tweede ondergetekende, in antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid van D66 mw. Jorritsma, aangegeven dat de Nederlandse regering de Europese CO₂-energieheffing, mocht deze nog niet zijn gerealiseerd, aan de orde zal stellen tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de eerste helft van 1997. Het Nederlands voorzitterschap biedt een mogelijkheid die zeker benut zal worden. In de Europese politiek blijft men echter – zeker op het gebied van de belastingen waar met unanimiteit moet worden besloten – afhankelijk van de andere lid-staten. Derhalve moet, mede gezien ervaringen van zowel Nederland als van andere lid-staten met het EU-voorzitterschap wel opgepast worden boor een al te groot optimisme door van tevoren al te spreken in termen van «oogsten» en «resultaten».

3. Uitgangspunten nationale regulerende energiebelasting

De leden van de fractie van de VVD, die de mogelijkheid om bedrijven die meerjarenafspraken met de overheid hebben afgesloten geheel of gedeeltelijk teruggaaf van belasting te verlenen, karakteriseren als belangrijk om het geschonden vertrouwen van het bedrijfsleven enigszins te herstellen, zijn benieuwd of er al inzicht bestaat in wat een algehele teruggaaf van deze belasting aan zulke bedrijven budgettair zou gaan betekenen.

Wij hebben toegezegd in mei van het volgend jaar te rapporteren over de mogelijkheden om te komen tot een gehele of gedeeltelijke teruggaaf van belasting aan bedrijven die een meerjarenafpraak hebben gemaakt. Hierin zullen ook de budgettaire aspecten aan de orde komen. Een van de elementen die daarbij een rol speelt is dat zal moeten worden onderzocht hoe hoog het gemiddelde belaste gas- en elektriciteitsverbruik is van de bedrijven en instellingen die reeds een meerjarenafpraak of Integrale Milieu Taakstelling (IET) hebben. Daarnaast zal moeten worden gezien wat

het mogelijke budgettaire beslag kan zijn van nieuwe afspraken over energiebesparing en milieu.

Deze leden zijn voorts bevreesd dat de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen teruggaafregeling wel eens minder eenvoudig uitvoerbaar zou kunnen zijn. Het om deze reden echter niet invoeren van zo'n regeling zou, zo stellen deze leden, uitermate betreuenswaardig zijn. Zij vragen of de regering deze mening deelt.

Wij erkennen dat een eenvoudig uitvoerbare regeling thans niet voorhanden is en derhalve nader onderzoek vergt, waarover zoals al eerder opgemerkt, voor 1 mei 1996 aan de Kamer zal worden gerapporteerd. Naar aanleiding van de wens van deze leden om enig inzicht te verkrijgen in de contouren van de teruggaafregeling merken wij het volgende op. Aangezien het om een teruggaaf van belasting gaat, zullen de voorwaarden voor teruggaaf nauwkeurig moeten worden vastgelegd. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke criteria dienen te worden gehanteerd om de nakoming van de afspraken ter verbetering van de energie-efficiency te kunnen toetsen, en hoe de uitvoering hiervan geregeld moet worden. Indien wordt vastgesteld dat aan de criteria is voldaan, zal de belastingdienst op verzoek teruggaaf van de belasting verlenen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de conclusie juist is dat de beperking van de reikwijdte van de belasting (elektriciteitsverbruik van grootverbruikers, gasverbruik van glastuinbouw) het geringe effect op de totale Nederlandse CO₂-uitstoot verklaart. Tevens vroegen zij naar de materiële betekenis van het niet in de belasting betrekken van grootverbruikers van elektriciteit.

De beperking van de reikwijdte van de belasting alsmede het nihil tarief voor aardgas voor de glastuinbouw is ingegeven vanwege de noodzaak van beperking van de nadelige effecten van de belasting op de internationale concurrentiepositie. Een uitbreiding van de belasting tot het grootverbruik zou een additionele last veroorzaken van ruim 3 miljard gulden. Het overgrote deel hiervan zou terecht komen bij de chemie en de metaalindustrie. Met generieke lastenverlichting is zodanige compensatie van industriesectoren, dat ongewenste concurrentievervalsing wordt voorkomen, niet mogelijk. Het is op zich juist dat de milieu-effecten van de regulerende energiebelasting zich beperken tot kleinverbruik. Overigens wordt in de industriesectoren als de chemie en de metaalindustrie hard gewerkt aan energiebesparing op basis van meerjarenafspraken. In het voorstel voor een Europese CO₂/energieheffing is voor deze sectoren een mogelijkheid voor een vrijstelling opgenomen indien zij bij voorbeeld meerjarenafspraken met betrekking tot energiebesparing hebben.

De materiële betekenis van het niet in de belasting betrekken van de verbruikers die een aansluiting hebben boven 3x80 Ampère over de eerste 50 000 kWh verbruik is relatief beperkt. Per aansluiting bedraagt deze ongeveer 1475 gulden (exclusief BTW). In totaal gaat het om een bedrag van ongeveer 85 miljoen gulden per jaar.

Het buiten de regulerende energiebelasting laten van de grootverbruikers van elektriciteit sluit aan bij de bestaande systematiek zoals deze door de energiedistributiebedrijven bij elektriciteit wordt toegepast, waarin in de praktijk rekening wordt gehouden met een onderscheid tussen kleinverbruikers en grootverbruikers. Grootverbruikers hebben een doorlaatwaarde boven 3x80 Ampère.

Aangezien het uitvoeringstechnisch niet nodig is bij elektriciteit ook de grootverbruikers in de belasting te betrekken heeft de regering dit dan ook niet voorgesteld. In artikel 36p is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur ook de grootverbruikers van elektriciteit over de eerste 50 000 kWh in de regulerende energiebelasting te betrekken. Deze mogelijkheid is gekoppeld aan de mogelijkheid

vastgelegd in artikel 36q om bij algemene maatregel van bestuur gehele of gedeeltelijke teruggave van de regulerende energiebelasting te verlenen aan verbruikers die verplichtingen op zich hebben genomen voor verbetering van de energie-efficiency.

De leden van de CDA-fractie vragen om aanvullende informatie met betrekking tot de mate waarin het energieverbruik en de CO₂-uitstoot worden belast afhankelijk van de sector en grootteklasse van de verbruiker, bijvoorbeeld door een aanvulling op tabel 7.1 van de memorie van toelichting.

Op dit moment beschikken wij niet over voldoende gegevens om de gevraagde informatie te presenteren volgens de indeling die is opgenomen in tabel 7.1 van de memorie van toelichting. Wel is het mogelijk een indicatie te geven, namelijk door uit te gaan van de veronderstelling dat het gas- en elektriciteitsverbruik geheel wordt belast (echter onder handhaving van de belastingvrije voeten) en de dan resulterende opbrengst af te zetten tegen de werkelijke opbrengst. In onderstaande tabel is dit gedaan op basis van de energieverbruiksgegevens over 1992.

Alle bedragen zijn afgerond op 1 miljoen gulden en zijn inclusief BTW.

Sector	Opbrengst bij belasting volledig verbruik (in mln. gld.)	Feitelijke opbrengst als deel van de opbrengst bij belasting volledig gebruik
Voeding en genot	333	14%
Chemische industrie	941	2%
Metaalindustrie	412	15%
Overige industrie	393	14%
Bouwnijverheid	41	61%
Groothandel	107	53%
Detailhandel	170	51%
Horeca	113	70%
Auto- en reparatie	35	63%
Vervoer	73	14%
Zak./Fin. dienstverlening	168	49%
Ov. tert. dienstverlening	104	46%
Landbouw	548	15%
Delfstoffenwinning	8	38%
Aardolie-industrie	51	2%
Openb. nutsbedrijven	12	33%
Woningbezit	5	100%
Overheid/Kwartair	527	43%
TOTAAL	4 040	22%

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze het voor terugsluis beschikbare bedrag over de sectoren wordt verdeeld.

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van de terugsluis voor de verschillende sectoren (bedragen in miljoenen gulden).

Sector	Terugsluis
Voeding en genot	20
Chemische industrie	12
Metaalindustrie	51
Overige industrie	28
Bouwnijverheid	59
Groothandel	90
Detailhandel	65
Horeca	27
Auto- en reparatie	16
Vervoer	30
Zak./Fin. dienstverlening	158
Ov. tert. dienstverlening	34

Sector	Terugsluis
Landbouw	61
Delfstoffenwinning	1
Aardolie-industrie	1
Openb. nutsbedrijven	4
Woningbezit	18
Overheid/Kwartair	253
TOTAAL	930

Deze leden vragen vervolgens op welke gronden het argument dat de regulerende energiebelasting het rendement van andere energiebesparende maatregelen verhoogt meer van toepassing wordt geacht bij degene die weinig energie verbruikt dan bij degene die veel energie verbruikt.

Zoals al eerder opgemerkt is, is het heffingsbereik om economische redenen beperkt tot degenen die minder energie verbruiken. Daarnaast zijn de verbruikers die veel energie verbruiken goed te benaderen met andere instrumenten, zoals meerjarenafspraken en de milieuvergunning. Verbreding van het heffingsbereik legt een zwaar beslag op de investeringsruimte en concurrentiepositie van de grote energieverbruikers, omdat met generieke terugsluizing de belasting die op hen drukt niet geheel te compenseren is. Wij achten het risico groot dat per saldo het milieurendement van een verbreding beperkt of zelfs negatief zal zijn.

De leden van de fractie van het CDA menen dat er zeker goede redenen zijn aan te voeren om in bepaalde gevallen vrijstelling of verlaging van belasting te verlenen. Zij verkeren echter in onzekerheid over de manier waarop het kabinet deze redenen bedoelt en hanteert. Deze leden vragen welke rol de door het kabinet gepresenteerde overwegingen (alternatief instrumentarium voor grootverbruikers, concurrentiepositie, energie-intensiteit en uitvoeringsaspecten) nu precies hebben gespeeld bij de keuze van de nu voorgestelde bovengrenzen en vrijstellingen.

In zijn algemeenheid willen wij benadrukken dat alle door deze leden gesignaleerde overwegingen in samenhang moeten worden gezien.

In de eerste plaats is van belang dat negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie zo veel mogelijk moeten worden beperkt. Door een bovengrens voor de belasting op het aardgasverbruik en het niet in de belasting betrekken van grootverbruik van elektriciteit is het mogelijk belasting en terugsluis voor het bedrijfsleven evenwichtig vorm te geven. Uitzondering hierop vormde de glastuinbouw, die er zelfs met deze bovengrenzen per saldo substantieel op achteruit zou gaan. Dit heeft een nihil tarief voor de belasting op aardgas voor deze sector noodzakelijk gemaakt.

Bij de keuze van de precieze manier waarop de reikwijdte wordt beperkt tot het kleinverbruik hebben uitvoeringstechnische overwegingen een belangrijke rol gespeeld. Zo is bij aardgas aangesloten op de bestaande tariefsstructuur: de A-schijf (170 000 m³ aardgas) wordt belast. Bij elektriciteit wordt aangesloten bij het bestaande administratieve systeem dat een onderscheid mogelijk maakt tussen groot- en kleinverbruikersaansluitingen. Ook bij de keuze voor hoogte van de bovengrens van 50 000 kWh speelden uitvoeringstechnische overwegingen een rol. Met de keuze voor deze bovengrens wordt namelijk voorkomen dat de belasting een prikkel zou geven tot ontwijkgedrag in de vorm van het overstappen van een kleinverbruikers- naar een grootverbruikersaansluiting. Door grenzen in het heffingsbereik op te nemen wordt niet beoogd te stellen dat alle verbruikers die boven deze grenzen uitkomen met hun verbruik energie-intensief zijn, maar wel wordt de energie-intensieve industrie op

deze manier materieel niet substantieel benadeeld in haar internationale concurrentiepositie.

Bij de keuze om de regulerende energiebelasting te beperken tot het kleinverbruik spelen ook de door deze leden aangehaalde «milieupolitieke» redenen een rol. Naar ons oordeel moeten alle doelgroepen een bijdrage leveren aan het energiebesparingsbeleid. Daarbij wordt een op de verschillende doelgroepen toegesneden instrumentarium gebruikt. Voor de grootverbruikers is een individuele aanpak mogelijk in de vorm van meerjarenafspraken, indien nodig ondersteund door voorschriften met betrekking tot energiebesparing in de milieuvergunning. Voor moeilijk bereikbare doelgroepen als het midden- en kleinbedrijf is een dergelijke aanpak niet mogelijk. Wij hebben gekozen voor een regulerende energiebelasting als meest wenselijke aanvulling op het instrumentarium voor deze doelgroep.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom niet een betere aansluiting is gezocht bij de Europese ontwerprichtlijn. Afgaande op de weergave van die richtlijn op blz. 5 van de memorie van toelichting biedt deze een doorzichtiger systeem van een algemene heffing met vrijstellingen of verlagingen op meetbare milieupolitieke en industriepolitieke gronden, aldus deze leden.

De door de Europese Commissie ingediende ontwerprichtlijn verschilt op een groot aantal punten van de energiebelasting. Te denken valt hierbij aan de in de heffing te betrekken producten en de reikwijdte. Zo is de reikwijdte van de energiebelasting veel beperkter door het hanteren van de bovengrenzen. In dit kader merken wij nog op dat een regeling in Europees verband minder gevoelig is voor concurrentievervalsing dan een puur nationale heffing. De regulerende energiebelasting grijpt zo veel mogelijk aan op het niveau van de eindafnemer (de kleinverbruiker) door zoveel mogelijk het belastbare feit tot die groep te beperken. De Europese ontwerprichtlijn, daarentegen, gaat uit van een benadering waarbij alle verbruik in de heffing wordt betrokken, waarbij vervolgens via vrijstellingen en verlagingen met name de concurrentievervalsing moet worden voorkomen. De artikelen van de ontwerprichtlijn die betrekking hebben op die vrijstellingen en verlagingen zijn in de besprekingen in EU-verband gedurende de afgelopen jaren nooit diepgaand aan de orde geweest. Vrij algemeen leeft echter de overtuiging, dat de beoogde regelingen niet eenvoudig uitvoeringstechnisch vorm zijn te geven.

De leden van de fractie van de PvdA brengen in herinnering dat, gezien het aanzienlijke prijsverschil tussen aardgas en huisbrandolie, elk jaar de gasprijs met 3,5 cent per m³ verhoogd zou worden. Zij willen weten of de regering daar nog steeds voorstander van is.

Wij nemen aan dat deze leden doelen op de onderhandelingen tussen Gasunie en EnergieNed in 1993. Het resultaat hiervan was echter niet een jaarlijkse verhoging met 3,5 cent per m³, maar onder meer een verhoging van de gasprijs in de sector kleinverbruik met 4 ct/m³ (exclusief BTW), waarvan 2 cent per 1 januari 1994, 1,75 cent per 1 januari 1995 en 0,25 cent per 1 januari 1996.

De leden van de PvdA-fractie vragen commentaar op een berekening die zij maakten op basis van het onderzoek «Regulerende heffingen – randvoorwaarden, effecten en kanttekeningen», mede met behulp van het CBS-onderzoek over de spreiding rond het gemiddelde gebruik.

Allereerst merken wij op dat het in opdracht van EnergieNed door het Centrum voor Marketing Analyse (CMA) uitgevoerde onderzoek en het door het CBS uitgevoerde budgetonderzoek waar wij ons op baseren moeilijk te vergelijken zijn. Zo ligt het gemiddeld verbruik per huishouden in 1990 in het CMA-onderzoek hoger dan in het CBS-onderzoek en loopt in het CBS-onderzoek het gasverbruik scherper op met het inkomen. Ook lijkt

het CMA bij een kleinere steekproef meer onderverdelingen te geven dan het CBS, waardoor de nauwkeurigheid van de weergegeven cijfers kleiner wordt.

In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 24 344 is aangegeven dat niet alle huishoudens een energieverbruik kennen dat tussen de hoge en de lage grens uit de tabellen 3a tot en met 3c ligt. Op basis van de nu voorliggende cijfers is het echter niet mogelijk precies aan te geven welk aantal huishoudens een gasverbruik heeft dat boven de door de leden van de PvdA-fractie aangegeven grens van 2670 m³ ligt. Tevens wijzen wij erop dat tegenover huishoudens met een hoger verbruik dan gemiddeld ook huishoudens met een lager verbruik dan gemiddeld staan.

De leden van de fractie van de PvdA zouden een berekening willen zien van het netto inkomenseffect voor de categorieën sociaal minimum zonder kinderen, sociaal minimum met kinderen en minimumloon met kinderen bij een aardgasverbruik van respectievelijk 2670 m³ en 3000 m³. Eveneens willen zij een dergelijke berekening zien bij een jaarlijks verbruik van elektriciteit van 3000 kWh en 3500 kWh.

In onderstaande tabellen wordt het netto inkomenseffect voor de gevraagde groepen en jaren weergegeven.

Tabel 1 Inkomenseffecten in 1996 (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5)

besteedbaar inkomen vergelijkbaar met:	sociaal minimum ZK				sociaal minimum MK				minimumloon Mk			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
energieverbruik												
inkomenseffect (%)	-0,1	-0,2	-0,15	-0,2	-0,1	-0,15	-0,1	-0,2	-0,1	-0,15	-0,15	-0,2
inkomenseffect (gld)	-30	-40	-30	-50	-30	-40	-30	-50	-30	-45	-35	-50

Tabel 2 Inkomenseffecten in 1997 (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5; cumulatief)

besteedbaar inkomen vergelijkbaar met:	sociaal minimum ZK				sociaal minimum MK				minimumloon Mk			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
energieverbruik												
inkomenseffect (%)	-0,35	-0,45	-0,15	-0,25	-0,3	-0,4	-0,15	-0,2	-0,35	-0,45	-0,15	-0,25
inkomenseffect (gld)	-80	-105	-40	-55	-80	-105	-40	-55	-85	-110	-45	-60

Tabel 3 Structurele inkomenseffecten (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5; cumulatief)

besteedbaar inkomen vergelijkbaar met:	sociaal minimum ZK				sociaal minimum MK				minimumloon Mk			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
energieverbruik												
inkomenseffect (%)	-0,55	-0,75	-0,2	-0,3	-0,5	-0,65	-0,15	-0,25	-0,55	-0,7	-0,2	-0,3
inkomenseffect (gld)	-130	-170	-45	-65	-130	-170	-45	-65	-140	-175	-55	-75

ZK = zonder kinderen

MK = met kinderen

Energieverbruik

(1) Gasverbruik 2670 m³; elektriciteit 1650 kWh

(2) Gasverbruik 3000 m³; elektriciteit 1650 kWh

(3) Gasverbruik 1500 m³; elektriciteit 3000 kWh

(4) Gasverbruik 1500 m³; elektriciteit 3500 kWh

Wij merken bij deze tabellen op, dat hierin wordt uitgegaan van een energieverbruik dat fors hoger is dan gemiddeld. De negatieve inkomenseffecten zijn dan ook niet representatief voor de weergegeven inkomensgroepen.

De standaardkoopkrachtplaatjes zullen in het algemeen maar in beperkte mate van toepassing zijn op deze huishoudens.

Het hogere gasverbruik impliceert dat het consumptiepakket afwijkt van het gemiddelde. De ontwikkeling van de consumptieprijzen heeft op deze huishoudens derhalve ook een effect dat afwijkt van het gemiddelde.

Verder is niet op voorhand duidelijk in hoeverre de door de leden van de PvdA-fractie aangeduide groep bestaat uit huishoudens die alleen van een (sub)minimaal inkomen afhankelijk zijn. Zo telt het CMA het eventuele inkomen van inwonende kinderen niet bij het huishoudinkomen. Voor zover het meerverbruik beïnvloedbaar is, beoogt de belasting tot besparing te leiden. Ten slotte ligt het voor de hand dat er bij een dergelijk hoog energieverbruik goedkope besparingsopties binnen bereik liggen.

Gezien bovenstaande onduidelijkheden menen wij dat nader onderzoek nodig is. Wij zijn voornemens een dergelijk onderzoek ter hand te nemen bij de uitvoering van motie nr. 26.

De leden van de D66-fractie merken ten aanzien van de koppeling van het begrip kleinverbruiker aan het hebben van een aansluitwaarde van 3x80 Ampère op dat daarbij de vraag wordt opgeroepen of daarmee voldoende is verzekerd dat ontwijkgedrag wordt uitgesloten.

De in het wetsvoorstel regulerende energiebelasting opgenomen grenzen zijn zodanig gekozen dat de gemiddelde kosten per kWh van een aansluiting beneden 3x80 Ampère tot de in de wet genoemde jaarafname van 50 000 kWh, altijd lager liggen dan de gemiddelde kosten per kWh van een aansluiting boven de 3x80 Ampère waarvoor de belasting niet geldt. Ontwijkgedrag is derhalve financieel niet aantrekkelijk en dus niet te verwachten. De extra kosten van een zwaardere aansluiting zijn in dit verband bovendien nog een extra drempel.

Het lid van de fractie van de SP is, op basis van berekeningen van het CPB, van mening dat het effect op de energiebesparing gering is en geeft aan dat er effectievere middelen zijn om zuinig en efficiënt met energie om te gaan, zoals voorschriften voor energiebesparing bij de produktie in bedrijven en regels voor de produktie van energiezuinige apparaten.

Wij zijn op basis van recentere inzichten in de beleidscontext en bij de nu voorgestelde vormgeving van een regulerende energiebelasting, van mening dat de effectiviteit aanmerkelijk hoger ligt dan de door dit lid aangehaalde CPB-cijfers. Wij verwachten een reductie van de nationale CO₂-emissies met 1.5% en voor de doelgroep een emissiereductie van 5% en kwalificeren dit zeker niet als gering. De als alternatief genoemde maatregelen zijn op dit moment reeds onderdeel van het energiebesparingsbeleid. Energiebesparing bij de produktie in bedrijven wordt sterk bevorderd onder andere via de lijn van meerjarenafspraken met bedrijfssectoren. Deze lijn wordt ondersteund door de mogelijkheid van het opnemen van voorschriften betreffende energiebesparing in de milieuvergunning. Waar mogelijk wordt de produktie en het in de handel brengen van energiezuinige apparatuur gestimuleerd. Daarnaast zijn onlangs voorschriften opgesteld voor het toegestane minimumrendement voor centrale verwarmingstoestellen en wordt gewerkt aan efficiency-eisen voor o.a. koel- en vriesapparatuur.

Het lid van de fractie van de SP constateert dat de gekozen belastingvrije voeten lang niet voldoende zijn voor het noodzakelijk gebruik en vraagt waarom er toch van deze lage norm wordt uitgegaan.

Wij merken hierover op dat de voorgestelde belastingvrije voeten niet als een norm moeten worden beschouwd. Wij gaan er dan ook niet van uit dat alle huishoudens hun verbruik (kunnen) terugbrengen tot deze niveaus. De introductie van de belastingvrije voeten is mede bedoeld om de omvang van belasting en terugsluizing te beperken, zonder de effectiviteit te veel te schaden. De hoogte van de belastingvrije voet wordt dan ook niet alleen bepaald door een oordeel over de onvermijdbaarheid

van een bepaald verbruik. Tevens is van belang dat de belastingvrije voet niet zo hoog wordt dat een te groot deel van de verbruikers met het hele verbruik onder de belastingvrije voeten valt. Dat zou de effectiviteit immers te zeer aantasten.

Wij delen de mening van dit lid dat de lagere inkomensgroepen door deze belastingvrije voeten worden benadeeld niet. Door de combinatie van de energiebelasting, belastingvrije voeten en de terugsluismaatregelen is er ook voor de lage inkomensgroepen evenwicht tussen belasting en terugsluizing bij gemiddeld energieverbruik.

4. Energetische en economische effecten

De leden van de VVD-fractie beoordelen de voorhoedepositie van ons land bepaald als negatief voor onze positie als vestigingsplaats.

Wij menen dat de positie van een land als vestigingsplaats door vele factoren wordt beïnvloed. Een van de elementen die hierbij een rol speelt is de energieprijs. Deze is in Nederland concurrerend met het buitenland. Door de beperking van het heffingsbereik van de regulerende energiebelasting en door de vormgeving van de terugsluizing menen wij dat er per saldo geen nadelige effecten van de regulerende energiebelasting op de concurrentiepositie uitgaan.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of het element van wijzigingen in de concurrentiepositie is meegenomen in de werkgelegenheidsprognoses merken wij het volgende op.

Door het CPB zijn de werkgelegenheidsprognoses uitgerekend met het bedrijfstakmodel Athena. Dit betekent dat veranderingen in de concurrentiepositie als gevolg van een energiebelasting tussen de door Athena te onderscheiden bedrijfstakken en ten opzichte van het buitenland worden meegenomen in de werkgelegenheidsprognoses. Overigens geven de berekeningen aan dat het hier om zeer marginale veranderingen gaat.

De leden van de fractie van de VVD stellen een aantal vragen over de toekomstige waarde van het Nederlandse gas in binnen- en buitenland.

Allereerst vragen zij of het niet logisch is in marktverhoudingen, dat als de eindverbruikersprijs om welke reden dan ook dan ook omhoog gaat, dat er een natuurlijke druk ontstaat bij producenten en eventuele tussenschakels.

De prijs die de producenten ontvangen wordt bepaald door de prijs die de eindverbruikers betalen, exclusief de milieugerelateerde belastingen. Aangezien de regulerende energiebelasting op alle in dit kader relevante brandstoffen wordt geheven, zullen de relatieve prijsverhoudingen tussen de brandstoffen niet significant veranderen. De regulerende energiebelasting heeft dus in principe geen invloed op de prijs die de gasproducenten ontvangen.

Deze leden stellen vervolgens de vraag waarom bij een voor de kleinverbruiker prijs-inelastisch produkt als energie wel via marktwerking minder afgenomen zou worden, terwijl de distributiebedrijven op geen enkele wijze zouden trachten hun kostprijs te verlagen.

De energievraag is niet inelastisch, maar het is op zich juist dat de prijselasticiteit beperkt is. Het instrument werkt dan toch. Dat staat los van het feit dat de distributiesector zich inspant om kosteneffectief te werken. Bij elektriciteit ziet de derde ondergetekende daar op toe via zijn goedkeuringsbevoegdheid op de Maximum Eindverbruikers Tarieven.

Tenslotte vragen deze leden wat de ratio is achter de overeengekomen methodiek inzake de «meeropbrengstverdeling Gronings aardgas» (MOR), met name indien er een belasting op gas wordt gelegd, dat daarvan 5% aan de oliemaatschappijen wordt geretourneerd. Heeft dat wellicht iets te

maken met de gedachte dat bij prijsverhoging door middel van belasting, de winstmarge onder druk kan komen, aldus deze leden.

In de eerste helft van de jaren '70 is er langdurig onderhandeld met Esso en Shell over de verdeling van de opbrengsten in het Groningenveld. Deze verdeling was eerst circa 70% voor de Staat en de rest voor de oliemaatschappijen. In 1972 is contractueel vastgelegd dat van een bepaalde meeropbrengst 85% naar de Staat zal gaan. In 1975 is daar een schijf aan toegevoegd die resulteerde in een 95/5 verdeling, die contractueel is vastgelegd. Bij die onderhandelingen is overeengekomen dat toekomstige belastingen op aardgas niet mogen leiden tot een hogere marginale government take dan 95%. De 5% wordt verrekend met de hoogste schijf van de MOR.

Het lid van de fractie van de SP vraagt of de regering bereid is de afspraak met de NAM op dit punt te herzien. De derde ondergetekende heeft met Shell en Esso (eigenaren van de NAM) diverse gesprekken gevoerd over de regulerende energiebelasting. Daarin is geen aanleiding gevonden de overeenkomst (MOR) ter discussie te stellen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de CO₂-doelstelling voor het jaar 2000 in absolute zin bedoeld is en niet in relatieve zin en vragen om een verduidelijking door de omvang aan te geven van de CO₂-uitstoot in een aantal jaren. Onder verwijzing naar de bijdrage van het wetsvoorstel aan het bereiken van de CO₂-doelstelling vragen deze leden of een structurele belastingopbrengst verwacht mag worden. Tevens vragen deze leden of de conclusie juist is dat de voorgestelde belasting op zichzelf enig matigend effect kan hebben op de CO₂-uitstoot van de doelgroep, maar dat de bijdrage van de doelgroep aan de beoogde verlaging van de CO₂-uitstoot, veroorzaakt door het fossiel energieverbruik nihil is.

De nationale CO₂-reductiedoelstelling voor het jaar 2000 is inderdaad in absolute zin geformuleerd. In de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 september 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 22 232, nr. 7) is aangegeven wat de verwachtingen zijn omtrent de ontwikkeling van de CO₂-emissie tot 2000. In de brief is tevens melding gemaakt van een overgang op een berekeningswijze voor de CO₂-emissie die aansluit bij de berekeningswijze in internationale verdragen. Conform de nieuwe berekeningsmethode bedroeg de CO₂-emissie 173 Mton in 1990 en 175 Mton in 1994. De doelstelling voor het jaar 2000 is 168 Mton. Op basis van de huidige schattingen van de beleidseffectiviteit verwachten wij een CO₂-emissie van 168 tot 176 Mton in het jaar 2000, mede afhankelijk van de economische groei.

Bij de raming van de opbrengst van de regulerende energiebelasting is rekening gehouden zowel met de autonome groei van het relevante energieverbruik alsmede met de daling van het energieverbruik als gevolg van het energiebesparingsbeleid inclusief de energiebelasting. Netto resultaat is dat het belaste energieverbruik ruwweg constant blijft. In die zin is de opbrengst van de energiebelasting als structureel te beschouwen. Deze ramingen vormen ook de basis voor de vormgeving van de terugsluizing. Mocht niettemin blijken dat als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op energiegebied de belastingopbrengst achterblijft bij de raming, dan wordt dit meegenomen in de begrotingsvoorbereiding van het eerstvolgende begrotingsjaar.

Dat ondanks een verwachte geringe toename van het energieverbruik bij de doelgroep toch een absolute reductie van de CO₂-emissie mogelijk is, komt voort uit het feit dat deze niet alleen wordt nagestreefd door energiebesparing bij de energie-afnemers, maar ook door onder andere verhoging van de efficiëntie bij de opwekking van elektriciteit, door veranderingen in de keuze van brandstoffen, de inzet van duurzame

energie, door recycling van materialen en producten en door mobiliteitsreductie.

De bijdrage van de doelgroep kleinverbruikers aan het energiebesparingsbeleid is zeker niet nihil te noemen. De taakstelling met betrekking tot de verbetering van de energie-efficiency voor huishoudens en utiliteitsbouw voor de periode 1990–2000 is 23% tegenover een landelijk gemiddelde efficiencyverbetering van 17%.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de verhouding tussen de bezuinigingen op de milieu-instrumenten van de Ministeries van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer enerzijds, en de energiebelasting anderzijds.

Onderdeel van het huidige kabinetsbeleid is een bezuiniging op diverse begrotingen met het oog op verkleining van het financieringstekort, de staatsschuldquote en een verlaging van de collectieve lastendruk. Daarnaast is ook de toepassing van marktconforme instrumenten zoals de regulerende energiebelasting hiervan een onderdeel. In de beleidsbrief van de derde ondergetekende over het energiebeleid (Kamerstukken II 1994/94, 23 900 XIII, nr. 6) zijn verschillende maatregelen opgenomen die ter compensatie van de bezuinigingen op het energiebesparingsbudget gezamenlijk de effectiviteit van het energiebesparingsbeleid op het gewenste niveau brengen.

De leden van de CDA-fractie vragen of niet bij velen die zich in het verleden offers hebben getroost de indruk zou kunnen ontstaan dat verwachte rendementen nu worden wegbelast.

Naar onze mening wordt de relatieve positie van degene die zich al in het verleden moeite heeft getroost om energiebesparende maatregelen te nemen juist versterkt: per eenheid produkt is zijn energieverbruik en daarmee de energiebelasting, lager. Daarnaast zal hij er in inkomen, gegeven het generieke karakter van de terugsluizing per saldo (afhankelijk van de omvang van het energieverbruik) op vooruit kunnen gaan. Dit geldt eveneens voor degenen die willen gaan investeren in de toekomst.

Het blijft zaak van de overheid en de distributiebedrijven om dit goed onder de aandacht van de consumenten te brengen. Bij de voorlichting over de regulerende energiebelasting naar het publiek zal nadruk gelegd worden op de terugsluizing van de opbrengst.

Deze leden vragen voorts of de verwachting dat gebruikers de belasting niet zullen trachten af te wentelen niet wat erg optimistisch en de berekende werkgelegenheidseffecten daarom een overschatting is.

In de eerste plaats wijzen wij erop dat de energiebelasting wordt gecompenseerd door verlaging van andere belastingen. Het bovenop deze belastingverlaging stellen van looneisen zou dubbele compensatie zijn, en wordt door ons niet verwacht. Deze verwachting is ondermeer gebaseerd op een oproep van de vakcentrales FNV, het CNV e.a.¹, die in een notitie «Pleidooi voor een Nederlandse Energieheffing» hebben gepleit om de hogere energiekosten ten gevolge van een regulerende energiebelasting niet te vertalen in hogere looneisen. In dat geval wordt er – zoals nu reeds het geval is in het merendeel van de cao's – in de loononderhandelingen uitgegaan van de afgeleide prijsindex, waarbij het consumptieprijsindexcijfer wordt geschoond voor consumptie-gebonden belastingen, waaronder de energiebelasting.

Daarnaast zijn er in het wetsvoorstel een aantal maatregelen genomen, die het risico van een dubbele compensatie aanzienlijk verkleinen. Zo worden ondermeer belastingvrije voeten geïntroduceerd, omdat van het niet belasten van een deel van het verbruik een drukkende werking uitgaat op de gemiddelde gas- en elektriciteitsprijs. Voorts wordt gewezen op de stapsgewijze invoering en de gekozen wijze van terugsluizing, die ook beogen dit risico te mitigeren.

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

In reactie op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie inzake de – ook door het lid van de SP-fractie vermelde – zeer geringe werkgelegenheidseffecten, die erop zouden wijzen dat het versterkend effect van de belasting op andere instrumenten maar zeer beperkt is, merken wij het volgende op.

In Werkdocument 64 van het CPB is een berekening gemaakt van de werkgelegenheidseffecten van een regulerende belasting op energie. Deze doorrekening levert, afhankelijk van het jaar en energieprijsscenario, een werkgelegenheidseffect op tussen +11 000 en –1 000. Naast de milieu-investeringen draagt ook de permanente verlaging van de arbeidskosten daaraan bij. In deze doorrekeningen is geen rekening gehouden met het versterkend effect van de belasting op andere instrumenten, zoals dat is becijferd in het RIVM-rapport nr. 773001006, «CO₂-effecten van een kleinverbruikersheffing». De relatie, die door deze leden tussen de CO₂-effecten en de hoogte van de milieu-investeringen wordt verondersteld, is partieel omdat CO₂-reductie ook kan voortkomen uit good-house keeping of verschuivingen tussen energiedragers.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of instellingen, bedrijven en particulieren die geen of weinig baat hebben bij de terugsluisoperatie, geneigd zullen zijn de belasting via de tarieven, prijzen en looneisen af te wentelen, omdat zij niet de middelen hebben voor milieu-investeringen, merken wij het volgende op.

Om te beginnen willen wij opmerken dat niet alleen energiebesparings-investeringen kunnen bijdragen aan het verbeteren van het netto-effect van belasting en terugsluizing. Zowel voor particulieren als voor instellingen en bedrijven geldt dat via good-house keeping zonder of met zeer geringe investeringen veelal een substantiële energiebesparing is te realiseren. Daarnaast beschikken de energiebedrijven over faciliteiten, of zijn ze deze aan het ontwikkelen, om energiebesparende investeringen financieel te ondersteunen. Te denken valt aan subsidies, voorfinancieringsmogelijkheden of energiediensten.

Voorts merken wij op dat door het CPB wordt beargumenteerd, dat investeringsbeslissingen vooral worden genomen op basis van kosten-overwegingen. De belasting zal dan ook in belangrijke mate bijdragen aan extra besparingsinvesteringen.

In de doorrekening van het CPB is volgens de gebruikelijke systematiek rekening gehouden met de doorberekening van het netto-effect van belasting en terugsluizing in de tarieven van instellingen en prijzen van bedrijven. Bij de berekening van het effect op de lonen is niet van dubbele compensatie uitgegaan.

Deze leden vragen de tweede ondergetekende nogmaals in te gaan op het bezwaar van de NOGEPA dat de voorgenomen belasting tot een verdere druk op de exploratie- en produktie-activiteiten zou leiden, alsmede op de stelling dat de maatregelen ten behoeve van het mijnbouwklimaat slechts een marginale verlichting geven en alleen voor nieuwe gebieden gelden, zodat ze geen betekenis hebben voor de exploitatie en produktie in bestaande gebieden.

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

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

Door een beperking van de Mijnwetgeving – het regiem voor verleende vergunningen ligt vast – ligt het accent van de maatregelen op de nieuwe vergunningen. Enkele maatregelen hebben betrekking op de exploitatie en productie in bestaande gebieden.

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen in verband met de mogelijkheid dat men in landen als Duitsland, België en Frankrijk de Nederlandse kleinverbruikersheffing zou gaan gebruiken als rechtvaardiging om de belasting op aardgas in eigen land navenant te verhogen.

Bij de vormgeving van de regulerende energiebelasting is er welbewust voor gekozen om alle brandstoffen voor kleinverbruikers te belasten. Het gaat uitdrukkelijk niet om een éézijdige belasting op aardgas, maar om een belasting op alle brandstoffen voor kleinverbruikers. Wij vertrouwen erop dat dit argument andere landen ervan zal weerhouden de regulerende energiebelasting te gebruiken als motief om wél een eenzijdige belasting op aardgas in te voeren.

Onderzoek naar de mogelijke gevolgen voor de aardgasopbrengst van de regulerende energiebelasting is niet verricht, aangezien wij niet verwachten dat gevolgen op dit vlak zullen optreden.

Deze leden stellen vervolgens het karakter van de gasmarkt als een «buyers market», en de toenemende gasaanvoer uit andere landen aan de orde.

Het is juist, dat er meer concurrentie op de internationale gasmarkt ontstaat door de groei van het aanbod uit Rusland, Noorwegen en – naar verwachting – het Verenigd Koninkrijk. Dit versterkt uiteraard de onderhandelingspositie van de kopende partij, waardoor onderhandelingen voor de exporteur niet eenvoudiger worden.

De leden van de D66-fractie vragen, tegen de achtergrond van de verschillende energieprijzen voor grootverbruikers in West-Europese landen, of hun vrees dat met een heffing voor grootverbruikers de concurrentiepositie in het geding is, gerechtvaardigd is. Het lid van de fractie van de SP vraagt waarom de regering niet overweegt de energietarieven voor grootverbruikers te verhogen tot gemiddeld Europees niveau.

De Nederlandse energieprijzen voor grootverbruikers liggen over het algemeen redelijk in lijn met het buitenland (zie bijgevoegde staafdiagrammen). Wij wijzen er echter op dat de concurrentiepositie door veel meer factoren dan de energieprijs wordt bepaald. De energieprijzen voor de zeer energie-intensieve bedrijven zijn in Europa niet openbaar.

Een verbreding van de regulerende energiebelasting naar de gehele industrie, inclusief de energie-intensieve bedrijven, levert een additionele belasting op van ruim 3 miljard gulden, waarvan een groot deel zou neerslaan bij de chemie (meer dan 900 miljoen). Dit zou dan bij het ontbreken van adequate terugsluismechanismen de concurrentiepositie aantasten.

In antwoord op de vraag van het lid van de SP-fractie merken wij het volgende op. Uit de meest recente internationale tariefvergelijking van Unipede (zie de drie bijgevoegde staafdiagrammen) blijkt dat de genoemde grootverbruikertarieven voor elektriciteit inmiddels een Europese middenpositie innemen. Voor gas geldt een vergelijkbaar beeld. Gelet op deze situatie, waarbij wij dus niet alleen vergelijken met Duitsland (= het duurste land in de vergelijking), plaatst een verhoging van de energietarieven door een belasting de Nederlandse groot-

verbruikers, bij het ontbreken van een adequate terugsluizing, in een ongunstige concurrentiepositie.

Voor energiegi-giganten worden in alle landen maatwerkcontracten gesloten. Het is dan ook niet bekend of daardoor in Nederland lagere of hogere prijzen gelden.

Het lid van de SP-fractie stelt dat het MAP voor de huishoudens en kleinverbruikers-bedrijven vergelijkbaar is met de meerjarenafspraken van de grootverbruikers.

In het kader van meerjarenafspraken worden bepaalde verplichtingen ten aanzien van de verbetering van de energie-efficiency vastgelegd. De verbruikers met wie de overheid een meerjarenafspraak afsluit moeten hun energieverbruiksgegevens jaarlijks rapporteren aan NOVEM en zij moeten een energiebesparingsplan opstellen. Er is ook sprake van individuele toetreding door verbruikers, met uitzondering van de glastuinbouw.

Bij het MAP gaat het om een inspanning van de distributiebedrijven op het gebied van de energiebesparing en CO₂-reductie bij hun klanten. De diverse distributiebedrijven hebben verschillende actieplannen voor verschillende soorten klanten. Er is geen sprake van individuele binding van klanten aan besparingsafspraken.

5. Opbrengst van de belasting en terugsluizing

Hoewel de leden van de VVD-fractie op zich met de regering van mening zijn, dat bij de terugsluizing van de belasting door het generieke karakter daarvan, niet iedereen in evenredige mate kan worden gecompenseerd, hebben deze leden toch zorgen over het relatief forse effect op onder meer enkele sectoren in het midden- en kleinbedrijf en de non-profitsector. Ook daarom is volgens deze leden de mogelijke vrijstelling bij meerjarenafspraken van groot belang. Zij vragen of de regering zich in deze gedachten kan vinden.

Allereerst wijzen wij erop dat de netto-effecten van de belasting als percentage van de toegevoegde waarde in alle bedrijfstakken gering zijn te noemen. Naast hetgeen wij in antwoord op vragen van deze leden met betrekking tot de onderhavige teruggaafregeling al hebben gesteld, merken wij voorts nog het volgende op. Zoals ook in de motie van de leden Remkes en B.M. de Vries (Kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 30) is verwoord, dient het bij deze teruggaafregeling te gaan om toetsbare meerjarenafspraken met de overheid. Dit element brengt beperkingen met zich mee met betrekking tot de werkingssfeer van de regeling. In dit kader merken wij voorts op dat een toepassing op grote schaal van deze regeling uiteraard gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting. Dit kan ertoe leiden dat de terugsluizingsmaatregelen dienen te worden aangepast. Aangezien het bij de terugsluizing om generieke maatregelen gaat, zal een en ander gevolgen hebben voor de lastenverdeling over de verschillende sectoren. In dit kader willen wij nog eens opmerken dat juist in het midden- en kleinbedrijf en de non-profitsector nog ruime mogelijkheden tot energiebesparing bestaan. Door energiebesparing kan een deel van het effect van de energiebelasting worden ontlopen, terwijl daarnaast het voordeel van de terugsluizing wordt genoten en uiteraard profijt wordt getrokken van de energiebesparing door verminderde energiekosten. Aangezien deze financiële effecten niet in de plaatjes zitten – wij kunnen ze immers niet verdelen – worden zij wellicht gemakkelijk vergeten. Kernpunt van de discussie is dat energiebesparing per saldo een financieel voordeel oplevert.

De leden van de fractie van de VVD vragen, refererend aan de motie die daarover in de Tweede Kamer is aangenomen, op welke wijze de regering de milieu-effecten denkt te kunnen meten.

Daarbij merken deze leden op dat de historie aan zou geven dat forse mutaties van de prijs van gas niet of nauwelijks invloed hebben gehad op het verbruik.

Ten aanzien van dit laatste punt dient te worden vermeld dat de hoge energieprijzen in de jaren 1970–1985 wel degelijk hebben geleid tot een ombuiging in de daarvoor aanwezige stijging van het verbruik en zelfs tot een daling van het totale Nederlandse energieverbruik. Hoewel hier ook andere factoren mee hebben gespeeld en er sprake was van erg hoge prijzen, is de stelling van deze leden daarom niet juist.

De aanpak van de evaluatie van de milieu-effecten van de regulerende energiebelasting wordt momenteel nader bezien. Het is nog te vroeg om al precies aan te geven hoe dit zal worden aangepakt. Om een zo goed mogelijk inzicht te verkrijgen wordt overwogen om verschillende groepen gebruikers periodiek te enquêteren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering bereid is bij aanneming van dit wetsvoorstel spoedig de evaluatie-opdracht te verstrekken. Wij zullen zo spoedig mogelijk nadat dit wetsvoorstel is aangenomen de concrete, inhoudelijke voorbereiding voor de evaluatie starten, mede met het oog op een eerste adequate tussenrapportage over het jaar 1996.

De leden van de VVD-fractie merken op dat slechts bij enige sectoren in het midden- en kleinbedrijf sprake is van een onevenwichtigheid, zoals in de agrarische sector. Zij zijn van mening dat dit element in de eerste evaluatie in 1997 voldoende aandacht dient te krijgen. In dit kader vragen zij of een verlaging van de belasting op rode gasolie hier niet een adequate oplossing zou kunnen zijn.

Wij zijn het met deze leden eens dat de door hen aangestipte onevenwichtigheid in de evaluatie aan de orde moet komen. Met betrekking tot hun concrete vraag over een tariefverlaging voor rode gasolie willen wij op dit moment volstaan met de opmerking, dat een dergelijke tariefverlaging de voor de tariefbepaling gekozen systematiek zou doorkruisen, omdat rode gasolie fysiek en fiscaal identiek is aan huisbrandolie. Het zou bovendien niet stroken met het doel van de energiebelasting, namelijk bevordering van energiebesparing, indien vanwege het niet kunnen maken van onderscheid in aanwending van rode gasolie voor verschillende doeleinden (verwarming c.q. tractorbrandstof) het tarief voor de rode gasolie zou worden verlaagd.

De leden van de CDA-fractie maken een opmerking over de stelligheid, waarmee wij zeggen dat verbruikers die zuinig omgaan met energie worden beloond. Wij bedoelen met de aangehaalde zinsnede dat huishoudens met een lager dan gemiddeld verbruik binnen hun inkomensklasse een netto inkomensvoordeel van belasting en terugsluizing ondervinden. Naar ons oordeel is de gesuggereerde toevoeging «of minder gestraft» dan ook niet juist.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet zich realiseert wat de hogere energierekening betekent voor kerken, en particuliere instellingen van culturele, maatschappelijke en recreatieve aard, die niet of nauwelijks profiteren van de terugsluizing. Zij vragen daarbij of – voor zover deze instellingen subsidie ontvangen – zij compensatie krijgen via het subsidie-instrument.

Zoals al eerder uiteen is gezet hebben wij voor de terugsluisoperatie gekozen voor de inzet van generieke fiscale instrumenten. Compensatie via subsidies is niet overwogen omdat dit ingewikkeld en administratief bewerkelijk zou zijn en bovendien zou leiden tot hogere uitgaven voor de

Rijksbegroting, terwijl het de bedoeling van het kabinet is de extra opbrengsten van de regulerende energiebelasting via lastenverlichtende maatregelen terug te sluisen.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Hendriks over de lastenverzwaring voor sportverenigingen, merken wij het volgende op. In deze sector kunnen de lasten van de regulerende energiebelasting hoger zijn dan de voordelen van de terugsluizing. Zoals de heer Hendriks zelf ook aanvoert, moet deze mogelijke lastenverzwaring mede worden gezien in het licht van andere lastenverlichtende maatregelen, zoals de verhoging van de vrijstellingsbedragen voor fondsverwerving en sportkantine en de toepassing van het verlaagde btw-tarief voor sportevenementen. In tegenstelling tot wat de heer Hendriks opmerkt, zijn wij van mening dat de voordelen hiervan in vergelijking met de verzwaring van de energielasten niet zijn te verwaarlozen.

De leden van de fractie van het CDA vragen nog eens in te gaan op de brief van LTO Nederland van 31 oktober jl. waarin voor een aantal bedrijven de gevolgen van heffing en terugsluizing in kaart zijn gebracht.

In de stukken is aangegeven dat het saldo van belasting en terugsluizing voor de landbouwsector circa 20 miljoen negatief is. Uit de door het LTO Nederland doorgerekende voorbeelden blijkt dat de gevolgen voor uiteenlopende bedrijven divers kunnen zijn. Dit hangt met name af van het feitelijk energieverbruik, de omvang van de winst en het aantal werknemers dat men in dienst heeft. Het totale beeld van het LTO stemt overeen met het saldo dat uit de macro-berekeningen voortvloeit. Een kanttekening bij de cijfers van het LTO is dat zij wellicht aan de sombere kant zijn. Zo wordt in de berekeningen systematisch verondersteld dat men geen personeel in dienst heeft, wordt voor de lagere inkomens geen rekening gehouden met de mogelijkheid van verliescompensatie en is voorbij gegaan aan het feit dat de door deze sector af te dragen BTW over de regulerende energiebelasting kan worden verrekend. Dit neemt overigens het negatieve resultaat voor de sector als geheel niet weg. Wij achten dit resultaat echter aanvaardbaar, mede in het licht van het feit dat het negatieve saldo als percentage van de toegevoegde waarde van deze sector beperkt is (-0,1%), de landbouwsector een groot aandeel heeft in de lastenverlichting die besloten ligt in het MKB-pakket en tot slot vanwege het besluit ter compensatie van de landbouwsector een extra beslag op het Vamil-budget voor landbouwspecifieke investeringen toe te staan.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een extra beslag op het Vamil-budget voor landbouwspecifieke energie-investeringen een oplossing kan zijn voor de ondercompensatie van de landbouwsector.

In verband met de landbouwproblematiek is specifiek gezocht naar mogelijke maatregelen om de ondercompensatie in de landbouwsector weg te nemen. Gekozen is voor de Vamil-regeling vanwege de mogelijkheid in dit kader een heel specifiek gerichte maatregel voor de landbouw te treffen zonder wegleffecten naar andere sectoren. De keuze voor de Vamilregeling is tweeledig. In de eerste plaats worden door de mogelijkheid van vervoegde afschrijvingen voor energiebesparende investeringen te openen, deze investeringen «uitgelokt». Immers toepassing van het vervroegde afschrijvingsregime op deze investeringen leidt tot een liquiditeitsvoordeel bij de landbouwer. Dit voordeel bevordert c.q. versnelt het doen van deze investeringen. Door dergelijke investeringen te doen, kan bovendien het energieverbruik worden beperkt en daarmee de omvang van de belasting. Ook voor bedrijven met tegenvallende resultaten kan de Vamil-regeling via achterwaartse verliescompensatie direct voordeel opleveren.

Voor zover de achterwaartse compensatie geen soelaas biedt kan voorts

onbeperkt compensatie met inkomens in de toekomst plaatsvinden, waardoor het positieve financiële effect gerealiseerd kan worden.

Ten aanzien van de terugsluizing via generieke maatregelen merken wij op dat aan de keuze van generieke maatregelen voor de terugsluizing inherent is dat zekere herverdelingseffecten niet zijn uit te sluiten. Op macro-niveau wordt volledige compensatie bereikt; op meso-niveau treden relatief geringe positieve en negatieve effecten op, die als gevolg van de gekozen maatvoering van de terugsluismaatregelen, zo beperkt mogelijk zijn gehouden. In dit verband wijzen wij in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie erop dat het effect van de ondercompensatie van de bepaalde bedrijfstakken, bedoeld op blz. 34 van de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel 24 250, uitgedrukt in een percentage van de bruto-toegevoegde waarde, per sector varieert van 0,0% tot -0,2%, met voor een enkele sector een uitschieter naar -0,6% van de toegevoegde waarde. Dit zijn derhalve relatief kleine effecten. Zoals aangegeven wordt dit veroorzaakt door de generieke werking van de terugsluismaatregelen. De stelling van deze leden dat wij op grond van milieu-overwegingen doelbewust bezig zijn met een herverdeling van belastingdruk die per saldo niets met het milieugedrag van de belastingplichtigen heeft te maken, laten wij voor rekening van deze leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat contribuabelen wellicht iets zullen merken van een lagere belastingdruk maar in een aantal gevallen het voordeel weer grotendeels zien weglekken door andere oorzaken. Brengt de goed zichtbare hogere energierekening het gevaar niet dichterbij van compenserende looneisen met alle gevolgen voor de werkgelegenheid, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel en de terugsluizing van de opbrengst zijn zodanig vorm gegeven, dat de verschillende te onderscheiden inkomensgroepen worden gecompenseerd. Daarnaast wijzen wij erop dat de hogere premies van particuliere ziektekostenverzekeringen, die door deze leden uitdrukkelijk worden genoemd, worden gecompenseerd door een lagere AWBZ-premie. Deze en andere effecten komen tot uitdrukking in het algemene koopkrachtbeeld.

Wat de opmerkingen van deze leden over het werkgelegenheidseffect betreft, mogen wij verwijzen naar hetgeen wij hierover eerder in deze memorie hebben opgemerkt.

De leden van CDA-fractie constateren dat als gevolg van een aantal van de voorgestelde terugsluismaatregelen de grondslag voor de premieheffing volksverzekeringen in de eerste schijf versmalt hetgeen op zich zelf tot een stijging van het premiepercentage leidt. Voorts wijzen zij erop dat als gevolg van een verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf de progressie tussen de eerste en tweede schijf toeneemt. In dit verband vragen zij wanneer de grenzen hiermee zijn bereikt.

Hierover merken wij op dat bij het treffen van grondslagversmallende maatregelen telkens een goede afweging is vereist, waarbij ondermeer doeltreffendheid, doelmatigheid, eenvoud en inpasbaarheid binnen de fiscale structuur belangrijke criteria zijn. Ook bij de terugsluizing van de regulerende energiebelasting is deze afweging gemaakt en de grondslagversmalling onderkend. Daarbij is echter van belang dat als gevolg van het totale beleidspakket voor 1996 van het kabinet het tarief van de eerste schijf (belasting en premies volksverzekeringen) per saldo in 1996 niet stijgt, maar zelfs licht daalt. Ook in de afgelopen jaren is het tarief eerste schijf gedaald van 38,55% in 1992 naar 37,65% in 1995. Wat de daling van het belastingtarief in de eerste schijf betreft, wijzen wij erop dat voor het inkomens- en werkgelegenheidsbeleid niet zozeer de mutatie van het belastingtarief van belang is als wel de mutatie van het totale tarief van de

eerste schijf. Voorts wordt erop gewezen dat het vergroten van de werkgelegenheid, onder andere door maatregelen met een negatief grondslageffect, een positieve bijdrage levert aan de grondslagontwikkeling.

Voor de toekomst blijft het van belang in een samenhangend beleid het evenwicht tussen grondslagversmallende maatregelen enerzijds en tariefmaatregelen anderzijds in de gaten te houden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering op meer structurele wijze wil ingaan op de negatieve netto-effecten voor de horeca en de landbouw, mede met het oog op de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland.

Naar aanleiding hiervan kunnen wij het volgende opmerken.

Bij de terugsluizing van de regulerende energiebelasting is primair gekozen voor een verlaging van de lasten op arbeid door middel van generieke maatregelen. Hiertoe wordt het percentage van de overhevelingstoeslag verlaagd. Voor bepaalde delen van het bedrijfsleven biedt dit echter geen adequate compensatie. Daarom worden voor het bedrijfsleven ook andere generieke terugsluisinstrumenten ingezet, te weten een verhoging van de zelfstandigenaftrek en een verlaging van het tariefstapje in de vennootschapsbelasting. Evenals voor huishoudens, geldt ook voor bedrijven dat zekere herverdelingseffecten niet zijn uit te sluiten. Met de gekozen maatregelen wordt echter gemiddeld genomen een zo evenwichtig mogelijk beeld bereikt.

Bij de beoordeling van de effecten die per saldo voor de verschillende sectoren van het bedrijfsleven optreden merken wij nog op dat naast de regulerende energiebelasting en de terugsluizing daarvan nog andere maatregelen worden getroffen, die ook van invloed zijn op de concurrentiepositie van de genoemde sectoren. Zo wordt in het kader van het MKB-pakket en het BTW-pakket voor de landbouw een lastenverlichting van ruim 160 mln. bewerkstelligd. Het negatieve saldo-effect van de regulerende energiebelasting voor deze sector bedraagt 21 mln. Inmiddels is ter compensatie van de landbouwsector besloten tot een extra beslag op het Vamil-budget voor landbouwspecifieke energie-investeringen.

Ook de horeca profiteert van het MKB- en het BTW-pakket, hoewel precieze becijferingen van de hiermee samenhangende lastenverlichting voor deze sector thans ontbreken. Verder onderschrijven wij de uitspraak van deze leden dat de amendering in de Tweede Kamer op het vlak van een mogelijke teruggaaf van belasting voor sectoren die een afspraak met de overheid zijn aangegaan met betrekking tot energie-efficiencyverbetering, eveneens een gunstig effect kan hebben voor de genoemde sectoren. Tenslotte kunnen wij nog wijzen op de mogelijkheid dat de sectoren door energiebesparende maatregelen een reductie van zowel hun energierekening als van de belasting kunnen bewerkstelligen. Alles overziende zien wij geen aanleiding om te vrezen voor negatieve effecten op de concurrentiepositie van de genoemde sectoren.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de relatie tussen de heffing enerzijds en de teruggave anderzijds ontbreekt, aangezien met energiezuinig gedrag wel de heffing maar niet de teruggave kan worden beïnvloed.

Wij hebben bewust gekozen voor een combinatie van een belasting gerelateerd aan het energiegebruik en generieke terugsluizing. Deze combinatie resulteert er namelijk in dat verbruikers die zuinig omgaan met energie worden beloond. Verbruikers met een meer dan gemiddeld energiegebruik gaan er op achteruit en worden aldus extra geprikkeld tot energiebesparing. Het door deze leden aangehaalde streven naar koopkrachtbehoud heeft dus geen betrekking op het individuele niveau. Wij delen de vrees van deze leden dat de gewenste gedragsverandering door de vormgeving van de terugsluizing onder druk komt te staan dan

ook niet. Ongeacht het karakter van de terugsluizing en ongeacht het netto-effect van belasting en terugsluizing geeft de belasting naar onze mening een prikkel tot energiebesparing. Doordat de prijs van energie door de belasting zal stijgen, wordt energiebesparing voor de verbruiker immers aantrekkelijker.

De leden van de D66-fractie vragen of wij kunnen aangeven in hoeverre bij het berekenen van de besparingseffecten rekening is gehouden met het mogelijk dempende effect van de terugsluisoperatie op de besparingsprikkel.

In principe wordt de besparingsimpuls die uitgaat van een prijsprikkel door de terugsluizing van de opbrengst niet verminderd. De terugsluizing wordt aangewend voor bevordering van werkgelegenheid en behoud van koopkracht. Op zichzelf kan niet gesteld worden dat dit de besparingen dempt.

Het lid van de SP-fractie wijst erop dat huishoudens met een gelijk energieverbruik en een verschillend inkomen verschillende netto-effecten van heffing en terugsluis ondervinden.

Dit is het gevolg van het feit dat belasting en terugsluizing bij een gemiddeld verbruik binnen de inkomensklasse met elkaar in evenwicht zijn, maar dat rekening gehouden wordt met een stijgend verbruik bij stijgend inkomen, zoals uit de CBS-cijfers naar voren komt.

De leden van de fractie van het SGP merken op dat – nu compensatie «op maat» niet wordt overwogen – de gevolgen van heffing en terugsluizing voor behoorlijk veel bedrijven negatief zijn.

In reactie hierop merken wij op, dat in de structurele situatie het saldo voor de zakelijk verbruikers licht positief is. Dit neemt niet weg, dat sommige individuele bedrijven een nadeel kunnen ondervinden van de combinatie van belasting en terugsluis. Wij zijn van mening dat al met al een evenwichtig resultaat is bereikt.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen van het kabinet een toezegging dat mensen met een handicap en chronisch zieken zonodig volledig gecompenseerd worden.

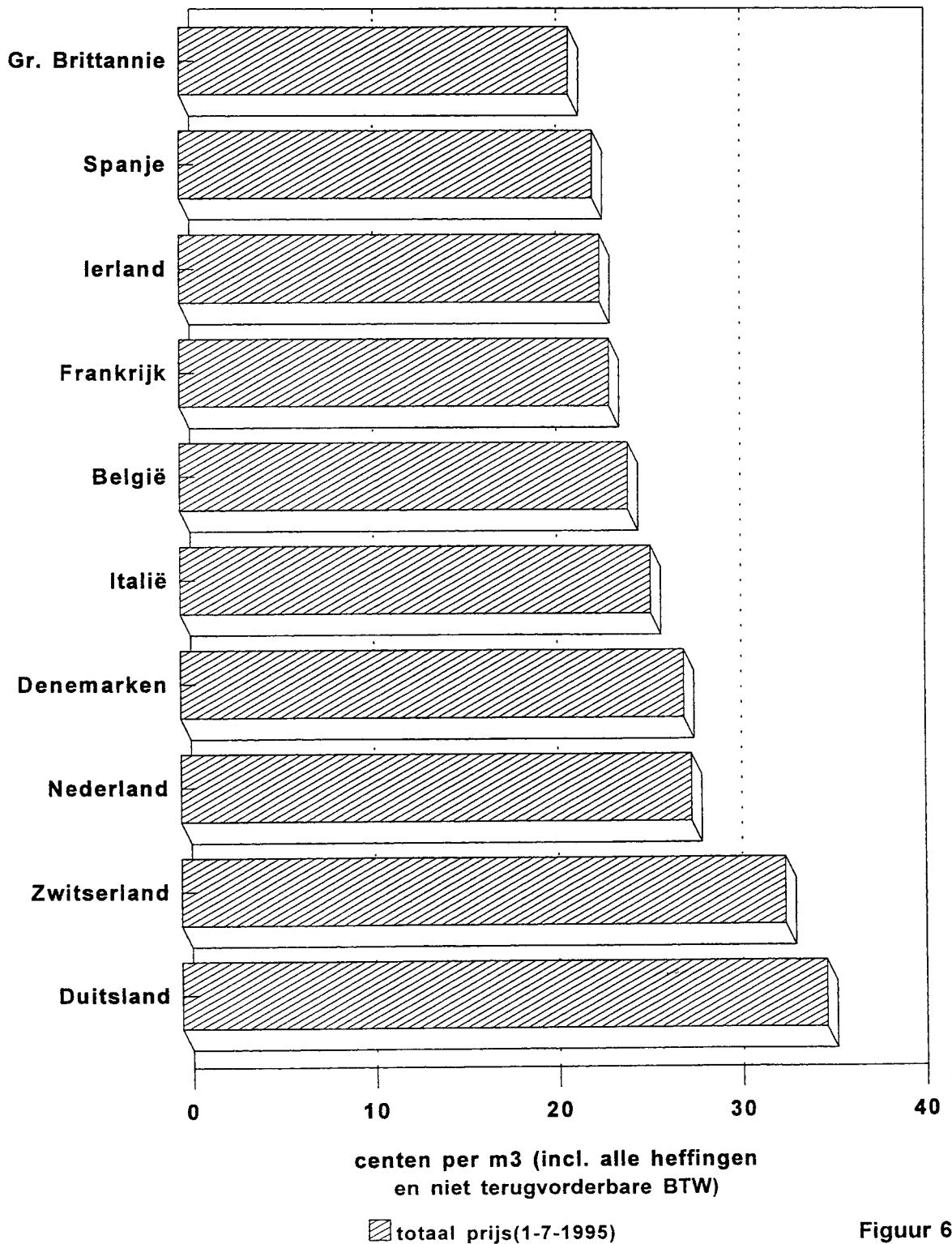
Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel terugsluis opbrengst regulerende energiebelasting in de Tweede Kamer heeft de eerste ondergetekende reeds toegezegd om te onderzoeken of het mogelijk is de effecten van de belasting inclusief terugsluizing in kaart te brengen en deze te betrekken bij de toegezegde effectenrapportage. Koopkrachtreparatie voor deze groepen zal aan de hand van de eventuele uitkomsten van dit onderzoek en het koopkrachtbeeld van dat moment moeten worden beoordeeld.

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

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

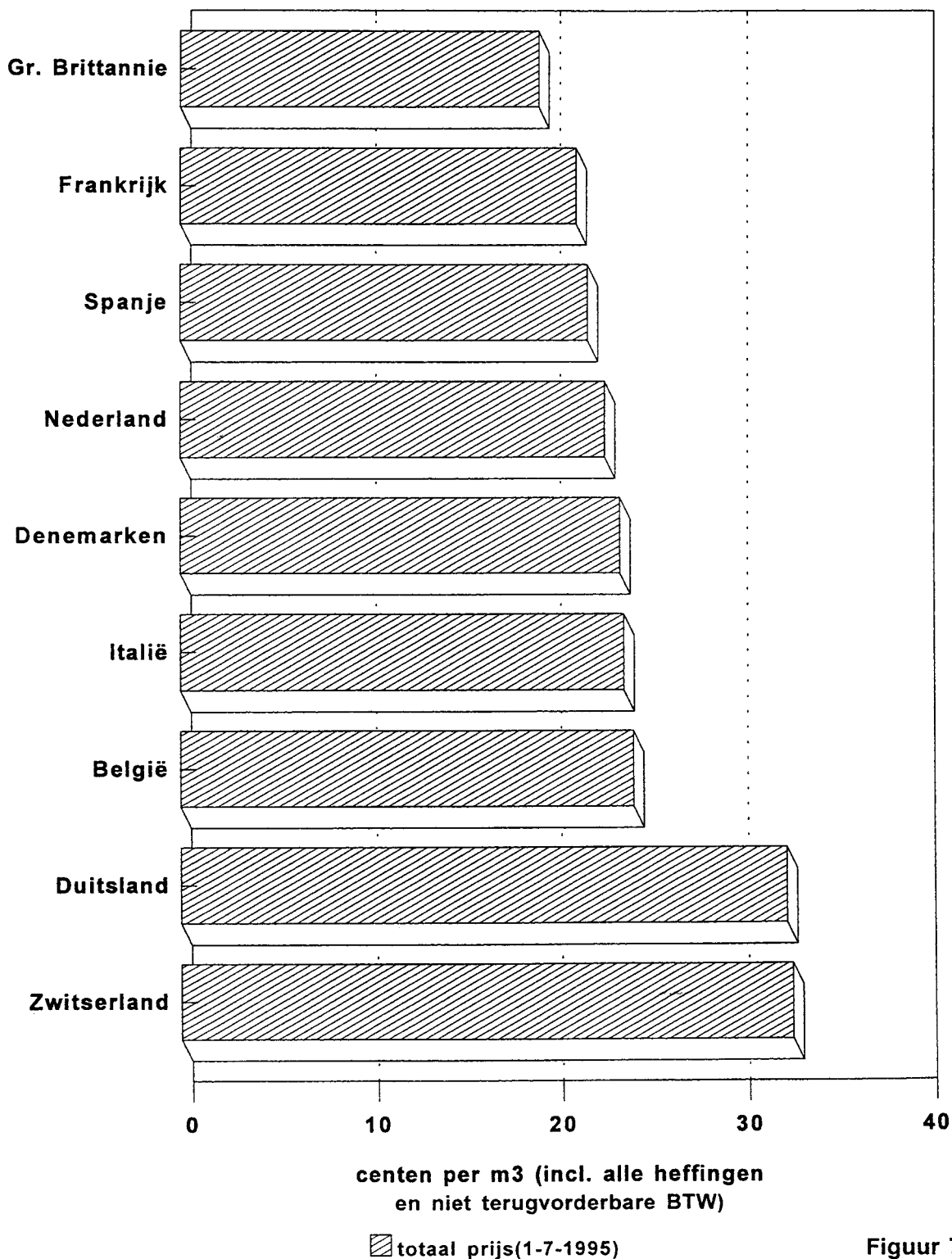
De Minister van Economische Zaken,
G. J. Weijers

Grootverbruiker (1190219m³/jaar)



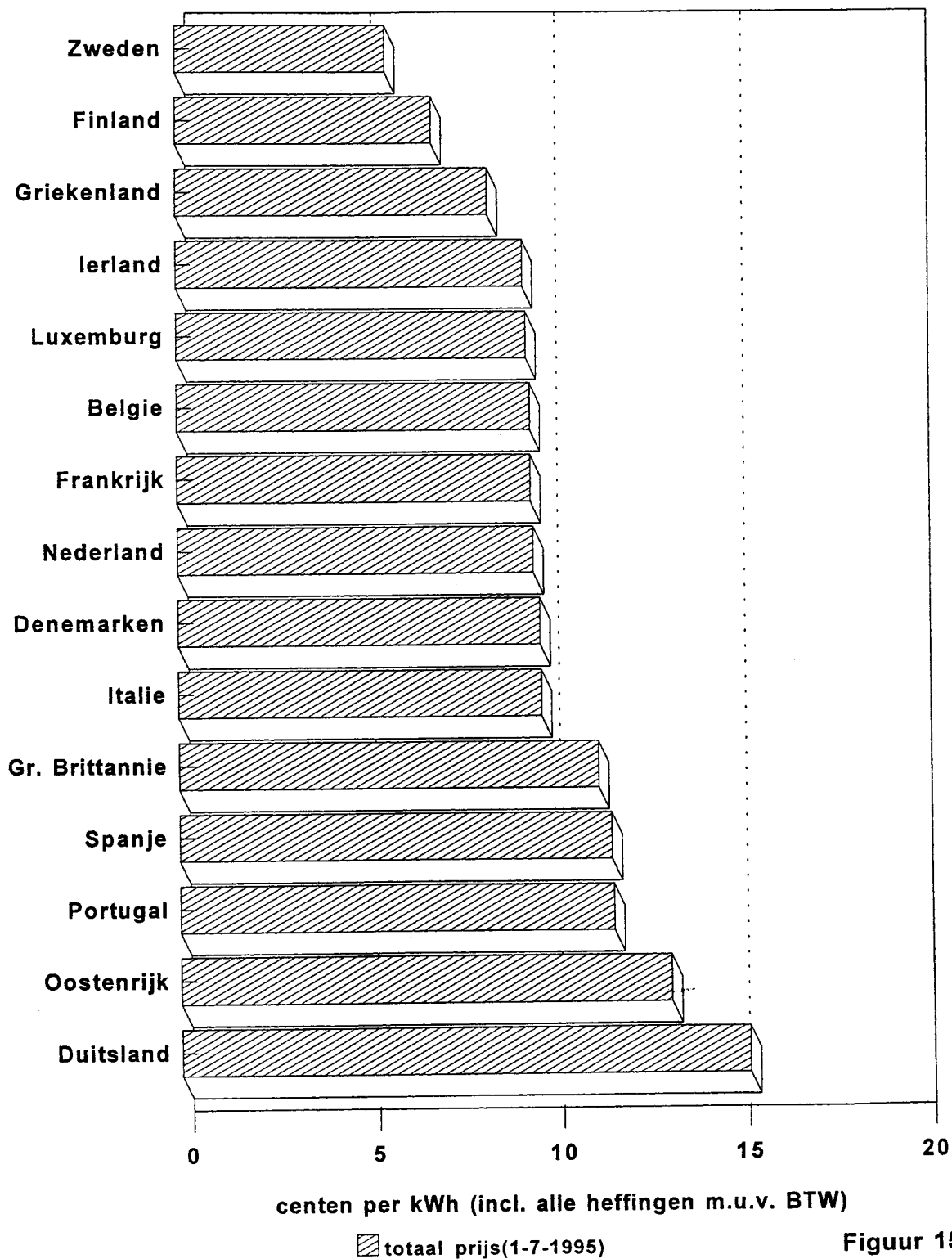
Figuur 6

Grootverbruiker (11902189m³/jaar)



Figuur 7

Grootverbruiker (dubbeltariefmeting 10000kW/7000h)



Figuur 15