

24 250

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

NOTITIE

27 november 1996

Notitie inzake onderzoek in het kader van de regulerende energiebelasting naar minima, chronisch zieken en gehandicapten met een hoog energieverbruik

1 Inleiding en conclusie

Zoals reeds in de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (kamerstukken II 1996/97, 25 000 hoofdstuk XI, nr. 2, blz. 38) is bekendgemaakt, zal in de individuele huursubsidie voor het tijdvak 1997–1998 een normhuurcompensatie van 2% voor de laagste inkomens worden doorgevoerd. Ook in de Miljoennota 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 000, nr. 1, blz. 44 en 169) en de Sociale Nota 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 002, nrs. 1 en 2, blz. 156) is deze maatregel aangekondigd. Daarnaast wordt aan het gemeentefonds een bedrag van structureel f 5 miljoen (in 1997 f 3 miljoen) toegevoegd ten behoeve van de bijzondere bijstand (begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1997, kamerstukken II 1996/97, 25 000 C, nr. 2, blz. 7). De reden voor deze maatregelen is mede gelegen in het feit dat uit onderzoek is gebleken dat het gemiddelde bedrag dat minima vanaf 1998 structureel aan energiebelasting zullen gaan betalen hoger ligt dan het bedrag waarvan ten tijde van het wetsvoorstel regulerende energiebelasting werd uitgegaan. Hierdoor zou bij gemiddeld verbruik het door het kabinet nagestreefde evenwicht tussen belasting en terugsluizing niet worden gerealiseerd. Met voornoemde maatregelen wordt dit evenwicht hersteld.

Het genoemde onderzoek vond plaats naar aanleiding van onze toezegging om nader onderzoek te doen naar het energieverbruik van minima, chronisch zieken en gehandicapten (Handelingen I 1995/96, blz. 11–373, 11–386 en 11–398).

In de volgende paragrafen wordt op een en ander nader ingegaan.

2 Onderzoeksvragen

Bij het onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan. Hoeveel huishoudens met een minimuminkomen en een hoog energieverbruik zijn er en wat zijn de, met dit hoge verbruik samenhangende, karakteristieken van deze groep?

Wat zijn de attitudes, de gedragsaspecten en motieven van deze groep met betrekking tot energieverbruik en energiebesparing? Hoeveel chronisch zieken en gehandicapten zijn er die vanwege hun aandoening een hoog energieverbruik kennen en hoe hoog is dat extra energieverbruik? Is nader energiebesparingsbeleid noodzakelijk en zo ja, wat zou de vormgeving van dergelijk beleid moeten zijn?

Voor de beantwoording van de eerste drie vragen is een beroep gedaan op drie externe onderzoeksbureaus, te weten: het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), het Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu BV (hierna: CEA) en Ipso facto. De rapporten van deze onderzoeksbureaus zijn als bijlagen bij deze notitie gevoegd.¹

3 Uitkomsten CBS-onderzoek

3.1 De karakteristieken van de minima met een hoog energieverbruik

Om de vraag naar de karakteristieken van deze groep die samenhangen met het hoge energieverbruik te beantwoorden, heeft het CBS een statistische profielschets gemaakt.

Daartoe was het noodzakelijk om een onderzoeksgroep vast te stellen door binnen de groep minima een grens te leggen waarboven het energieverbruik als «hoog» wordt aangemerkt. Deze grens moest enerzijds zo hoog liggen dat het profiel voldoende verschilde van het gemiddelde, maar anderzijds zo laag dat het aantal waarnemingen niet te laag uitviel. Een dergelijke grens is dus om onderzoekstechnische redenen vastgesteld en houdt geen waarde-oordeel in. De onderzoeksgroep is bepaald op 25 procent van de minima die het meest aan energiebelasting betalen. Een globale vergelijking met een kleinere groep (de 15 procent huishoudens met een minimuminkomen die het meest aan energiebelasting betalen) wijst niet op grote verschillen in het profiel.

De meest in het oog springende verschillen tussen de onderzoeksgroep (minima met een hoog energieverbruik) en de overige minima betreffen de woningkenmerken. Minima met een hoog energieverbruik wonen gemiddeld in grotere woningen (meer en grotere kamers) en vaker in een eengezinswoning dan het gemiddelde van de minima. Ook zijn zij vaker eigenaar van hun woning. Woningen van na 1980 zijn bij de onderzoeksgroep enigszins ondervertegenwoordigd. Wat woningkenmerken betreft, lijken de minima met een hoog energieverbruik veel meer op doorsnee huishoudens dan op de andere minima.

Bij typische energiekenmerken zoals soort en aantal isolatievoorzieningen, type verwarming en aantal kamers met warmwaterkranen wijkt de onderzoeksgroep niet kenmerkend veel af van andere minima. De indruk dat het hoge energieverbruik van de onderzoeksgroep met name wordt veroorzaakt door een gebrek aan isolatie wordt niet bevestigd.

De kenmerken van de huishoudens geven het volgende beeld. Het aandeel van alleenstaanden in de onderzoeksgroep is lager (36%) dan het aandeel alleenstaanden bij alle minima (58%). Bij andere kenmerken (opleiding en leeftijd hoofd huishouden, hoofdactiviteit hoofd en partner) is het verschil tussen alle minima en de minima met een hoog verbruik veel minder.

Een nadere analyse naar huishoudenstype (vergelijking met alle minima) geeft aanleiding voor de veronderstelling dat alleenstaanden in de onderzoeksgroep relatief vaak weduwen of gescheiden mensen zijn,

¹ Deze rapporten zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffie-nr. 116.375.22.

die zijn blijven wonen in een grotere woning. Bij de paren zonder kinderen in de onderzoeksgroep is sprake van een concentratie van huishoudens waarbij de kinderen het huis uit zijn; huishoudens in de zogenoemde «lege nest fase». De paren met kinderen in de onderzoeksgroep blijken zich afgezien van de omvang van hun energieverbruik nauwelijks te onderscheiden, zij het dat de zwakke indruk bestaat dat de woningen iets ruimer zijn en vaker op het platteland (niet stedelijk gebied) staan.

3.2 Aantal huishoudens met een minimuminkomen en een hoog energieverbruik

Om het aantal huishoudens met een minimuminkomen en een hoog energieverbruik vast te kunnen stellen, is aan het CBS gevraagd frequentieverdelingen te leveren, waaruit valt af te lezen hoeveel huishoudens met een minimuminkomen (totaal 658 000) binnen bepaalde grenzen van aardgasverbruik, elektriciteitsverbruik en de structureel vanaf 1998 te betalen energiebelasting vallen (CBS-rapport, cijferbijlagen bij figuren 1 en 2). Deze frequentieverdelingen zijn hierna beknopt weergegeven.

Tabel 1a: Gasverbruik van huishoudens met een maximuminkomen

gasverbruik (m ³ per jaar)	minder dan 1000	1000–2000	2000–3000	3000–4000	meer dan 4000
aantal huishoudens	93 000	325 000	182 000	41 000	16 000

Tabel 1b: Elektriciteitsverbruik van huishoudens met een minimuminkomen

elektriciteitsverbruik (kWh per jaar)	minder dan 1000	1000–2000	2000–3000	3000–4000	meer dan 4000
aantal huishoudens	85 000	287 000	185 000	62 000	39 000

Tabel 1c: Te betalen bedrag aan energiebelasting (structureel vanaf 1998) door huishoudens met een minimuminkomen

bedrag aan energiebelasting (f per jaar)	minder dan 100	100–200	200–300	meer dan 300
aantal huishoudens	200 000	250 000	138 000	70 000

Opgemerkt dient te worden dat tegenover de in tabel 1c vermelde bedragen aan energiebelasting de terugsluizingsmaatregelen staan.

4 Uitkomsten CEA-onderzoek

In een onafhankelijk van het CBS uitgevoerd onderzoek heeft het onderzoeksbureau CEA 97 huishoudens met een minimuminkomen en een hoog energieverbruik uitgebreid geïnterviewd over motieven, houding, kennis en gedrag ten aanzien van het huishoudelijk energieverbruik en energiebesparing.

CEA typeert een groot deel van de onderzoeksgroep in haar rapport op een manier die opvallende gelijkenis vertoont met de door het CBS opgestelde statistische profielschets: oudere tweepersoonshuishoudens (in de zogenoemde «lege nest fase») met een grote, redelijk goed geïsoleerde woning, waar overdag vrijwel altijd iemand thuis is en waar 1,5° C warmer dan gemiddeld in Nederland wordt gestookt.

Geld is het belangrijkste energiebesparingsmotief voor de onderzochte

groep huishoudens en tevens de belangrijkste genoemde drempel voor het nemen van (meer) energiebesparende maatregelen. Wat betreft de houding valt op dat de meerderheid van de onderzochte groep huishoudens niet of nauwelijks is geïnteresseerd in (meer) informatie over energiebesparing.

De kennis van energiebesparende maatregelen van de onderzochte groep huishoudens is vergelijkbaar met die van de rest van Nederland. De kennis van het eigen energieverbruik is slecht, maar wijkt niet af van het kennisniveau van de «gemiddelde» Nederlander. De onderzoeksgroep ervaart het eigen energieverbruik niet als extreem hoog, terwijl dat – in het bijzonder voor aardgas – wel het geval is. Het kennisniveau van de onderzochte groep over de subsidiemogelijkheden voor energiebesparende maatregelen en over de instanties waar men terecht kan voor advies en subsidies is goed.

Het feitelijke investeringsgedrag en het geplande investeringsgedrag voor energiebesparende maatregelen is bij de onderzochte groep (vergeleken met het gedrag van de gemiddelde Nederlandse huishoudens) laag. Het gedrag ten aanzien van de kleinere energiebesparingsmaatregelen, die geen of geen aanzienlijke investeringen vergen, is goed. Maar voor de grotere energiebesparende maatregelen ontbreekt de investeringsruimte of de gelegenheid omdat men duurder is. Het gebruik van subsidiemogelijkheden is, zeker gezien de bouwjaarklassen van de woningen in de steekproef, laag, maar de isolatiegraad en de aanwezigheid van HR-ketels is, gezien de bouwjaarklassen van de woningen, zeker niet slechter dan gemiddeld in Nederland.

5 Uitkomsten Ipsos Facto-onderzoek

Het rapport van het bureau Ipsos Facto maakt duidelijk dat er geen betrouwbare – mede in de zin van objectieve – gegevens voorhanden zijn op basis waarvan het aantal chronisch zieken en gehandicapten, die vanwege hun aandoening een hoog energieverbruik kennen, kan worden achterhaald. Ook de vraag hoe hoog dat extra energieverbruik is, eventueel gedifferentieerd naar (stadia van) chronische ziekte of handicap, is niet te beantwoorden op basis van bestaande informatie. Wel kon worden vastgesteld dat als er sprake is van extra energiekosten door een chronische ziekte of handicap deze onderdeel zijn van een reeks van meerkosten.

6 Reactie op de bevindingen

Uit de berekeningen voor de in paragraaf 3.2 genoemde frequentieverdelingen volgt een nieuwe schatting van het gemiddelde bedrag dat huishoudens met een minimuminkomen structureel vanaf 1998 aan energiebelasting zullen gaan betalen. Dit bedrag is volgens het onderzoek van het CBS ruim f 50 per jaar hoger dan het bedrag waarvan ten tijde van het wetsvoorstel werd uitgegaan.

De oorzaak van de oorspronkelijke onderschatting is tweeledig. In de eerste plaats is in het CBS-onderzoek de onderzoeksgroep meer in overeenstemming gebracht met de gangbare uitgangspunten in het inkomensbeleid. In de tweede plaats zijn niet alleen gegevens over het jaar 1991 gebruikt, maar over de periode 1990–1994. Beide aanpassingen hebben tot een hogere raming van de gemiddeld te betalen energiebelasting geleid. Hierdoor zou bij gemiddeld verbruik het door het kabinet nagestreefde evenwicht tussen belasting en terugsluizing niet worden gerealiseerd.

Het kabinet heeft mede om deze reden besloten om in de individuele huursubsidie voor het tijdvak 1997–1998 een normhuurcompensatie van 2% voor de laagste inkomens door te voeren. Deze maatregel levert voor de betrokken huishoudens gemiddeld een structurele tegemoetkoming

van circa f 70 per jaar op. Daarmee is een structureel budgettair beslag van ongeveer f 50 miljoen per jaar gemoeid.

Daarnaast zal aan het gemeentefonds een bedrag van structureel f 5 miljoen (in 1997 f 3 miljoen) worden toegevoegd ten behoeve van de woonkostentoeslag in de bijzondere bijstand en de tegemoetkoming voor bepaalde minima met een hoog energieverbruik (zie paragraaf 7.2). De gemeenten zal erop worden gewezen dat genoemde bedragen voor dat doel beschikbaar worden gesteld. In dat verband zal tevens de aandacht worden gevestigd op de nieuwe mogelijkheid van het maken van categoriale regelingen binnen de bijzondere bijstand (kamerstukken II 1995/96, 24 722, nrs. 1–3). Daarnaast zal de betrokken doelgroep uitdrukkelijk worden geïnformeerd over de wijze waarop de compensatie kan worden verkregen.

Voor het overige is onze inzet erop gericht enige accentueringen binnen het energiebesparingsbeleid aan te brengen. Immers de minima en de chronisch zieken en gehandicapten met een hoog energieverbruik hebben meer dan gemiddelde energiekosten en derhalve alle belang bij energiebesparing. Deze besparing wordt op tal van punten reeds beleidsmatig ondersteund (zie paragraaf 7.1). De bedoelde accentueringen zien op het nieuwe convenant Duurzaam Bouwen, de invulling van de beoordelingsruimte met de huurcommissies inzake de nieuwe voorstellen voor het huurprijsstelsel en de mogelijkheden van intensivering en uitbreiding van de E-teams.

Het energieverbruik van chronisch zieken en gehandicapten bleek een onontgonnen en diffuus onderzoeksgebied. Alleen een – het tijdsbestek van deze rapportage ver overschrijdend – nieuw – empirisch en complex (en dus kostbaar) onderzoek naar het energie(meer)verbruik van chronisch zieken en gehandicapten zou inzicht kunnen verschaffen. Wel kon worden vastgesteld dat als er sprake is van extra energiekosten door een chronische ziekte of handicap deze onderdeel zijn van een reeks van meerkosten. Wij zijn van mening dat een onderzoek naar de meerkosten in het algemeen dan ook meer voor de hand zou liggen dan een onderzoek dat zich beperkt tot het kader van de regulerende energiebelasting. De energiebelasting is in verhouding tot de totale meerkosten immers slechts van zeer bijkomstige betekenis. Overigens kan ten aanzien van de chronisch zieken nog worden gewezen op het volgende. De Tweede-Kamerleden Bakker, Noorman-den Uyl en Doelman-Pel hebben tijdens het debat over de nota «De andere kant van Nederland. Over preventie en bestrijding van stille armoede en sociale aansluiting» door een motie aandacht gevraagd voor de kosten die samenhangen met chronische ziekten. Naar aanleiding van deze motie (kamerstukken II 1995/96, 24 515, nr. 28) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat dit punt nader zal worden uitgewerkt.

7 Instrumenten

Het bestaand energiebesparings- en volkshuisvestingsbeleid kent verschillende maatregelen die ook voor huishoudens met een laag inkomen, al dan niet door tussenkomst van de verhuurder, tot een lager energieverbruik kunnen leiden.

In deze paragraaf wordt een nadere uiteenzetting gegeven van de in dit kader relevante, bestaande instrumenten gericht op energiebesparing (andere dan de regulerende energiebelasting) en van enkele specifieke financiële tegemoetkomingen waar onder omstandigheden een beroep op kan worden gedaan. In deze uiteenzetting worden ook de voorgenomen accentueringen besproken.

7.1 Energiebesparingsinstrumenten

Allereerst is er een aantal subsidieregelingen, waarbij de rijksoverheid financiële middelen ter beschikking stelt voor maatregelen ter verbetering van de gemiddelde woningkwaliteit. Nieuwe en verbeterde woningen zijn energiezuiniger dan (bijvoorbeeld in grootte) vergelijkbare oude, niet-gerenoveerde woningen.

Zo heeft de tijdelijke stimuleringsregeling duurzaam bouwen tot doel het geven van een impuls aan duurzaam bouwen binnen de bestaande woningvoorraad.

Het budget – f 125 miljoen voor 3 jaren – is beschikbaar gesteld door het ministerie van VROM. De uitvoering is in handen van de budgethouders als bedoeld in het Besluit woninggebonden subsidies 1995. Dit zijn gemeenten en regionaal samenwerkende gemeenten. Zowel huurders als eigenaren van woningen kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage, daarbij worden minimumeisen gesteld aan de isolatie van de woning en het ketelrendement.

Via de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing zijn tot 2005 in principe middelen beschikbaar voor de sloop van 76 600 woningen en de verbetering van 67 500 woningen in stadsvernieuwingsgebieden. Omdat deze stadsvernieuwingsgebieden voor een belangrijk deel worden bewoond door de lagere inkomensgroepen is juist voor hen sprake van belangrijke verbetering van de woningkwaliteit.

Daarnaast is in de brief van 17 november 1995 (kamerstukken II 1995/96, 24 508, nr. 1) een intensivering van het jaarlijkse sloopprogramma met 3 500 woningen aangekondigd. De rijksoverheid verschaft middelen voor de vervangende nieuwbouw op VINEX-locaties. Ook hierdoor zal de gemiddelde woningkwaliteit verbeteren.

Op grond van het Besluit woninggebonden subsidies wordt jaarlijks voor de ingrijpende verbetering (investeringsniveau > f 50 000) van 4 750 woningen budget toegekend. Hiermee worden oude slechte woningen verbeterd. In de regeling is een voorwaarde opgenomen over de energiekwaliteit van de woning na verbetering.

Verder zijn er in het kader van de zogenoemde CO₂-brief (kamerstukken II 1995/96, 22 232, nr. 7) extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de regeling Gemeentelijke Energiebesparingsaanpak (GEA). Hierdoor kunnen gemeenten meer hun eigen energiebesparingsbeleid voeren. Zij kunnen voor een belangrijk deel zelf de keuze van aandachtsvelden bepalen. Het is ook mogelijk dat gemeenten afspraken maken met woningcorporaties over de energiebesparingsmaatregelen aan woningen waarin huishoudens met een minimuminkomen wonen.

Dit kan echter slechts op vrijwillige basis.

Naast subsidieregelingen hanteert de rijksoverheid ook het instrument van convenanten om energiebesparing te stimuleren.

Van 1992 tot en met 1995 is een isolatieconvenant tussen rijk, koepels van sociale verhuurders en huurders van kracht geweest. Uit de evaluatie van dit convenant, waarover de Tweede Kamer bij brief van 14 november 1995 is geïnformeerd, is gebleken dat het een extra prikkel heeft verschaft om bij woningverbetering energiebesparende maatregelen te treffen. Momenteel wordt onderhandeld over een nieuw convenant Duurzaam Bouwen. In dit convenant zullen de partners – Nationale woningraad, NCIV Koepel voor Woningcorporaties, de Nederlandse Woonbond, EnergieNed, Novem en de ministeries van EZ en VROM – afspraken maken over het bevorderen van het in beschouwing nemen van duurzaamheidsaspecten – zoals energieverbruik – in de besluitvorming over nieuwbouw en het beheer van woningen. Het convenant zal lopen tot 2001. Het doel is om 80 procent van het totale huurwoningbezit van de woningcorporaties (circa 1,7 miljoen woningen) met het convenant te bereiken. Naar verwachting zal binnen afzienbare tijd een intentiever-

klaring worden getekend en zullen begin volgend jaar definitieve afspraken worden gemaakt. Bij het maken van de definitieve afspraken zal aan de convenantpartners in overweging worden gegeven te bezien in hoeverre in dit convenant een accentuering ten aanzien van energiebesparingsaanpak van bestaande complexen waarin relatief veel minima wonen kan worden opgenomen.

Ook in andere kaders is reeds eerder bezien of en zo ja, hoe verhuurders kunnen worden aangespoord tot het treffen van energiebesparende maatregelen.

Zo is tijdens het algemeen overleg tussen de Minister van VROM en de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer op 5 december 1995 gevraagd te bezien in hoeverre via het huurprijsstelsel prikkels kunnen worden opgenomen voor verdergaande energiebesparing. Ook tijdens het algemeen overleg van 13 december 1995 tussen de Staatssecretaris van VROM en de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer is dit punt aan de orde geweest. In de tussenrapportage inzake de uitvoering van het Plan van aanpak duurzaam bouwen van 26 april 1996 is hierover opgemerkt dat het specifiek regelen van één onderwerp, in dit geval energiebesparing, zich slecht verdraagt met de voorstellen voor het terugbrengen van nulpuntenlijsten en waarderingspunten. Om deze reden is afgezien van een prikkel voor energiebesparing in het huurprijsstelsel. Binnen de nieuwe voorstellen krijgen de marktpartijen (huurders en verhuurders) en de huurcommissies meer ruimte om in te spelen op specifieke situaties. Met de huurcommissies zal de invulling van de beoordelingsruimte, onder andere voor het onderwerp energie, nader worden bezien.

Daarnaast is onlangs een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden dat het aanschrijvingsinstrument op grond van de Woningwet breder inzetbaar maakt.

Burgemeester en wethouders zullen de mogelijkheid krijgen verhuurders te verplichten energiebesparende voorzieningen te treffen. Tot deze maatregel is besloten in het kader van flankerend beleid bij de regulerende energiebelasting.

Naast de overheid vervullen de energiedistributiebedrijven een belangrijke functie in het kader van energiebesparing. Zij hebben de volgende instrumenten in handen om te komen tot (meer) energiebesparing binnen de bestaande woningvoorraad.

In de eerste plaats kunnen de energiebedrijven zogenoemde E-teams oprichten.

Deze teams houden zich bezig met gerichte advisering – aan huis – over het huishoudelijk energieverbruik en energiebesparingsmogelijkheden en het aanbrenge van in omvang beperkte en eenvoudige energiebesparende voorzieningen tot een bedrag van f 75 à f 150. De energiebesparende voorzieningen bestaan bijvoorbeeld uit het dichtkitten van kieren en het aanbrenge van tochtstrips. Voor de minima – die in geval van een hoog energieverbruik veelal door de sociale dienst worden doorverwezen naar de E-teams of bij afwezigheid daarvan naar de energiebedrijven – is het bezoek van het E-team in principe gratis. Alleen de kosten boven het maximum van f 75 à f 150 worden in rekening gebracht. Voor de niet-minima worden alle kosten in rekening gebracht.

Bij 9 van de 32 energiedistributiebedrijven zijn E-teams actief. Er is dus nog enige ruimte om de – door de doelgroep en energiebedrijven als positief ervaren – E-teams uit te breiden. Veelbelovend is dat bijna 20 gemeenten in hun zogenoemde GEA's plannen met betrekking tot E-teams noemen. Tot slot wordt nog gewezen op de mogelijkheid om voor de vorming van E-teams gebruik te maken van de regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Momenteel is een voorstel van Wet inschakeling werkzoe-

kenden (WIW) in voorbereiding. Na inwerkingtreding van deze wet kunnen gemeenten, binnen de voorwaarden van de wet, E-teams oprichten of de bezetting ervan uitbreiden. In afwachting hiervan hebben gemeenten thans ook al de mogelijkheid arbeidsplaatsen ten behoeve van E-teams te creëren. Er kan gebruik worden gemaakt van de Rijksbijdrage-regeling banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet. Deze regelingen zullen in de WIW opgaan.

Op dit moment zijn wij met de energiedistributiesector in gesprek over de mogelijkheden voor uitbreiding en intensivering van E-teams.

In de tweede plaats voeren de energiebedrijven de ISO-HR-regeling uit. Deze regeling ziet onder meer op na-isolatie en HR-dubbelglas en richt zich op huishoudens en de utiliteitssector. In 1995 is ruim f 90 miljoen aan subsidie uitgekeerd. Het budget voor de regeling komt beschikbaar via een opslag op de energierekening die de consument betaalt, de zogenoemde MAP-heffing. In het kader van het MAP zijn in 1995 ruim 90 000 HR-ketels, die toen eveneens onder deze regeling vielen, gesubsidieerd.

In de derde plaats voeren energiebedrijven diverse energiebesparingsacties, bijvoorbeeld de spaarlampenactie en acties gericht op gedragsverandering bij de consument ten aanzien van energieverbruik, zoals bijvoorbeeld de actie «Zuinig stoken, zuinig aan». Tot slot wordt in dit kader nog gewezen op de acties die zijn gestart om circa 200 000 woningen met blokverwarming die er in Nederland nog zijn van individuele warmtemeters te voorzien. Dit gebeurt in samenwerking tussen de overheid en EnergieNed en met steun van de markt (woningcorporaties, leveranciers van warmtemeetapparatuur en bewoners). Individuele bemetering heeft een gunstig effect op het stookgedrag van de bewoners, doordat zij zicht hebben op hun energieverbruik hetgeen in de praktijk blijkt te leiden tot een bewuster stookgedrag. Huishoudens met een minimuminkomen blijken relatief vaak te wonen in dergelijke collectief gestookte woningen.

7.2 Instrumenten in de inkomenssfeer

Huishoudens met een minimuminkomen en hoge energielasten kunnen in de regel geen aanspraak maken op een tegemoetkoming via de bijzondere bijstand, omdat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Het gaat dan immers om noodzakelijke kosten van bestaan die uit de norm voor het sociaal minimum moeten worden bestreden. Bij de jaarlijkse besluitvorming over het inkomensbeeld worden de algemeen noodzakelijke lasten voor de sociale minima in beschouwing genomen.

In uitzonderlijke situaties kunnen bijvoorbeeld chronisch zieken en gehandicapten in aanmerking komen voor een tegemoetkoming via de bijzondere bijstand indien zij door hun individuele situatie hogere energielasten hebben dan andere huishoudens. Gemeenten kunnen deze bijzondere bijstand verhogen om de gevolgen van de regulerende energiebelasting op te vangen. Overigens dient deze vorm van bijzondere bijstand te worden onderscheiden van de tegemoetkoming via de woonkostentoeslag (zie paragraaf 6) waarvoor het kabinet extra middelen ter beschikking stelt en welke dient om het verschil tussen reeds gerealiseerde terugsluizing en de gemiddeld te betalen energiebelasting te compenseren.

In dit kader kan voor de chronisch zieken en gehandicapten nog worden gewezen op de buitengewone-lastenregeling in de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Deze regeling kan in bepaalde gevallen een tegemoetkoming bieden voor extra energiekosten van gehandicapten en chronisch zieken.

Voor de inkomstenbelasting zijn als buitengewone lasten (na inachtneming van het niet-aftekbare drempelbedrag) aftrekbaar uitgaven voor genees-, heel- en verloskundige hulp, met inbegrip van farmaceutische en andere hulpmiddelen en vervoer. Blijkens de rechtspraak laten deze kosten zich nader definiëren als uitgaven voor directe medische kosten, uitgaven voor therapieën die onderdeel uitmaken van een medische behandeling of onder medisch toezicht plaatsvinden en uitgaven voor voorzieningen die de zieke of gehandicapte in staat stellen normale lichaamsfuncties te vervullen welke zonder deze voorzieningen niet vervuld worden. Toegepast op energiekosten bestaat dan recht op aftrek voor energiekosten van apparatuur gebruikt bij een medische behandeling en voor energiekosten van apparatuur die specifiek bestemd is voor het gebruik door een zieke of gehandicapte. Voor de energiekosten van bijvoorbeeld dialyse-apparatuur, zuurstofapparatuur, elektrische rolstoel en dergelijke bestaat dus recht op aftrek omdat zonder deze de zieke of gehandicapte bepaalde lichaamsfuncties niet kan vervullen.