

Vergaderjaar 1994–1995

**24 250**

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

**Nr. 3**

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Inhoudsopgave

<b>1. Algemeen</b>	2	5.3.1.2. Installaties voor warmtekrachtkoppeling	20
1.1. Inleiding	2	5.3.2. Huisbrandolie, halfzware olie en LPG	21
1.2. Plaats en functie energiebelasting	3	5.4. Tijdstip verschuldigheid en wijze van heffing	21
<b>2. Europese energieheffing</b>	5	5.4.1. Aardgas en elektriciteit	21
2.1. Richtlijnvoorstel Europese Commissie	5	5.4.2. Huisbrandolie, halfzware olie en LPG	22
2.2. Stand van zaken voorbereiding Europese CO <sub>2</sub> -/energieheffing	5	5.5. Belastingvrije voet	22
<b>3. Uitgangspunten nationale regulerende energiebelasting</b>	7	5.6. Hoogte van de belastingvrije voet	23
3.1. Uitgangspunten kabinetsstandpunt NMP-2	7	5.7. Aansluiten bij de Wet belastingen op milieugrondslag	24
3.2. Reikwijdte energiebelasting en afbakening begrip kleinverbruik	8	<b>6. Energetische en economische effecten van de belasting</b>	24
3.3. Tarieven en grondslag van de belasting	10	6.1. Effecten van de belasting op het milieu en op de energiebesparing	24
3.3.1. Grondslag van de belasting	10	6.2. Economische effecten	26
3.3.2. Hoogte van de tarieven	11	6.3. Bedrijfseffectentoets en buitenlandtoets regulerende energiebelasting	29
3.3.3. Bijzondere positie glastuinbouw	12	<b>7. Opbrengst van de belasting en terugsluizing opbrengst</b>	33
<b>4. Verhouding tot de brandstoffenbelasting Wet belastingen op milieugrondslag</b>	14	7.1. Belastingopbrengsten	33
<b>5. Vormgeving van de regulerende energiebelasting</b>	16	7.2. Terugsluizing van de belastingopbrengst	34
5.1. In de belasting te betrekken energiedragers	16	<b>8. Personele aspecten, uitvoeringskosten en voorlichting</b>	35
5.2. Belastingplichtige en belastbaar feit	17	<b>9. Toelichting op de artikelen</b>	36
5.3. Uitvoeringstechnische aspecten	18		
5.3.1. Aardgas en elektriciteit	18		
5.3.1.1. Blokverwarming	20		

## 1. ALGEMEEN

### 1.1. Inleiding

In het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (kamerstukken II 1993/94, 23 560, nrs. 1–2; hierna: NMP-2) en de Vervolgnota Energiebesparing (kamerstukken II 1993/94, 23 561, nrs. 1–2) is een pakket aan maatregelen opgenomen om de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissie ten gevolge van het verbruik van fossiele energiedragers in het jaar 2000 met 3 tot 5% terug te brengen ten opzichte van 1989/1990. In het NMP-2 en de Vervolgnota Energiebesparing is geconcludeerd, dat naast en in aanvulling op een intensivering van reeds ingezette maatregelen een Europese energieheffing noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken. Daarbij is gerekend met een bijdrage van een dergelijke heffing aan de CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 1,5 tot 2 Megaton (Mton).

In aansluiting hierop heeft een interdepartementale ambtelijke werkgroep medio juli 1994 een interim-rapportage (Ministerie van Financiën, juli 1994)<sup>1</sup> uitgebracht waarin de technische modaliteiten van wet- en regelgeving van een nationale heffing zijn onderzocht.

In het regeerakkoord «Keuzen voor de toekomst» (SDU, augustus 1994, blz. 57) is aangegeven dat Nederland zich binnen de Europese Unie met kracht zal inzetten voor een Europese energieheffing. Mocht deze, aldus het regeerakkoord, met ingang van 1 januari 1996 niet mogelijk blijken, dan zal Nederland – zo mogelijk met andere landen – op die datum in ieder geval een kleinverbruikersheffing op energie invoeren.

Nu langzamerhand duidelijk wordt dat een Europese energieheffing per 1 januari 1996 niet waarschijnlijk is (zie hoofdstuk 2), hebben wij het principebesluit genomen tot invoering van een nationale energiebelasting met ingang van 1 januari 1996 en de hiervoor noodzakelijke wetgevingswerkzaamheden ter hand genomen. Tegelijkertijd zijn wij ons blijven inzetten voor een Europese heffing en onderzoeken wij de mogelijkheden andere Noord-Westeuropese landen te betrekken bij een energieheffing.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe om, indien onze inspanningen gericht op hetzij in de Europese Unie hetzij in een beperkte groep landen (een Noord-Westuropees variant) in 1996 tot een energieheffing te komen zonder resultaat mochten blijven, in Nederland per 1 januari 1996 een energiebelasting in te voeren.

Wij gaan ervan uit dat het wetsvoorstel – dat door de Nederlandse regering overeenkomstig haar verplichtingen ingevolge artikel 93, derde lid, van het EG-verdrag moet worden aangemeld bij de Europese Commissie – verenigbaar is met de Europese regelgeving.

De voorgestelde regulerende energiebelasting is uitdrukkelijk niet bedoeld om de belastingopbrengsten voor het Rijk te vergroten. Evenmin zal de opbrengst worden aangewend voor vergroting van de uitgaven van het Rijk of voor vermindering van het financieringstekort. De opbrengst zal zoveel mogelijk worden teruggesluisd naar diegenen die als gevolg van de belasting rechtstreeks met een lastenverhoging worden geconfronteerd en wel op zodanige wijze, dat daarmee, zoals ook in het regeerakkoord is vastgelegd, werkgelegenheid en koopkracht worden ondersteund. Op de wijze waarop de terugsluizing plaatsvindt wordt kort ingegaan in paragraaf 7.2. De terugsluismaatregelen worden neergelegd in het wetsvoorstel tot verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting alsmede in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet brutering overhevelingstoelag lonen.

---

<sup>1</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie blijkens kamerstukken II 1994/95, aanhangsel van de Handelingen, Vragen en antwoord nr. 17.

## 1.2. Plaats en functie energiebelasting

In de eerste plaats beoogt dit wetsvoorstel door het invoeren van een regulerende energiebelasting een financiële prikkel te geven tot energiebesparing. De energiebelasting past daarmee in het, onder meer in het regeerakkoord neergelegde, beleid gericht op het vergroten van de inzet van marktconforme instrumenten en het beter tot uitdrukking brengen van de maatschappelijke kosten van milieubelastende activiteiten.

In de tweede plaats past een energiebelasting, evenals de reeds bestaande belastingen op milieugrondslag op brandstoffen, afvalstoffen en grondwateronttrekking, in ons beleid om te komen tot een verschuiving van de belasting- en premiedruk op inkomen uit arbeid naar belastingheffing op milieubezwarende activiteiten. Dit is ook in lijn met hetgeen hierover wordt gezegd in het zogenoemde Witboek Delors<sup>2</sup>. Zoals hiervoor is aangegeven, zal daarom de opbrengst van de energiebelasting worden teruggedrukt. De lastenverlichtende maatregelen waarmee wij deze terugsluizing vormgeven worden opgenomen in het wetsvoorstel «Verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting» en in het wetsvoorstel «Wijziging van de Wet brutering overhevelingstoelage lonen». Enkele algemene aspecten van de terugsluizing komen in hoofdstuk 7 van deze memorie aan de orde.

Met dit wetsvoorstel is een structurele lastenverschuiving van 2,1 mld. gulden gemoeid. Hierdoor wordt het aandeel van de belastingen op milieugrondslag in de totale belastinginkomsten van het Rijk globaal verdubbeld tot 2,5%.

Gelet op vorenstaande karakterisering van de regulerende energieheffing spreken wij in het vervolg van regulerende energiebelasting. Dit komt ook tot uiting in de considerans van het wetsvoorstel.

De regulerende energiebelasting speelt een belangrijke rol in de strategie voor de benadering van doelgroepen met het oog op het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en het bevorderen van energiebesparing. In de tweede plaats speelt de regulerende energiebelasting een belangrijke rol voor de stimulering van duurzame energiebronnen. In de beleidsbrief ombuigingen (kamerstukken II 1994/95, 23 900 XIII, nr. 6), waarin onder meer de bezuinigingen op het energiebudget van de rijksoverheid zijn gepresenteerd, is een aantal compenserende maatregelen aangekondigd teneinde het energiebesparingstempo en de toepassing van duurzame energie zoveel mogelijk op peil te houden.

Bij de vormgeving van de regulerende energiebelasting is nadrukkelijk ruimte geschapen voor de stimulering van duurzame energiebronnen. Door de ter zake in het voorstel opgenomen bijzondere regeling voor duurzame energie kan deels compensatie worden geboden voor wegvallende budgetten voor duurzame energiebronnen.

Vanwege de noodzakelijke beperking van de nadelige economische effecten wordt de belasting beperkt tot een heffingsbereik van 170 000 m<sup>3</sup> aardgas en 50 000 kWh kleinverbruik van elektriciteit.

Wat betreft de bijdrage aan het energiebesparingsbeleid wordt het volgende opgemerkt. Voor de goed bereikbare doelgroepen (raffinaderijen, onderdelen van de industrie, landbouw, e.d.) is de aanpak in grote lijnen gericht op het afsluiten van Meerjarenaafspraken over energiebesparing (MJA's). Deze aanpak is zeer succesvol gebleken en vindt ook in het buitenland steeds meer navolging. Voor bedrijven die vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer vindt ondersteuning van en aansluiting bij deze afspraken plaats door middel van voorschriften in de milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer. In de circulaire van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken inzake de Wet milieubeheer «Omgaan met energieverbruik en meerjarenaafspraken bij de milieuvergunning» (juni 1994) wordt door de rijksoverheid geadviseerd deze benadering van

<sup>2</sup> Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid; Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen, Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM(93) 700 def., Brussel, 5 december 1993 (Bulletin van de EG, supplement 6/93).

toepassing te laten zijn op alle grootverbruikers van energie. Met deze benadering worden de inspanningen om te komen tot voldoende energiebesparing bij deze doelgroepen veilig gesteld.

Voor de moeilijk bereikbare (heterogene) doelgroepen (consumenten, delen van de kleine detailhandel en midden- en kleinbedrijf) is momenteel een mix van instrumenten ontwikkeld, zoals de energiebesparingsactiviteiten van de energiedistributiebedrijven (MAP-2), de Energie Prestatie Norm (EPN) in de nieuwbouw van woningen, branche-gerichte activiteiten van onder andere NOVEM, een Meerjarenafspraken-aanpak voor een aantal daarvoor in aanmerking komende sectoren en ontwikkeling van energiebesparende technieken. De uitvoering van het Milieu-actieplan van de energiedistributiesector is succesvol en draagt belangrijk bij aan de resultaten van het energiebesparingsbeleid. Belangrijke elementen in het MAP-2 zijn na-isolatie in de bestaande bouw, investeringen in warmte-krachtprojecten, en bevordering van elektriciteitsbesparende opties (zoals spaarlampen).

Sluitstuk van deze benadering is een regulerende energiebelasting. Opname van een dergelijke belasting in het instrumentenpakket is nog meer urgent geworden door onder andere de bezuinigingen op de begroting van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voortvloeiend uit het regeerakkoord, waardoor de CO<sub>2</sub>-emissie in 2000 mogelijk circa 4 Mton hoger uitkomt dan voorzien in de Vervolgnota Energiebesparing en het NMP-2. In de desbetreffende beleidsbrief van de Minister van Economische Zaken, in verband met de bezuinigingen op de begroting 1995, is gewezen op het belang van een regulerende energiebelasting als onderdeel van het compenserend beleid voor de bezuinigingen (kamerstukken II 1994/95, 23 900 XIII, nr. 6).

De regulerende energiebelasting is bedoeld om bij de doelgroepen huishoudens en klein-zakelijke verbruikers extra energiebesparing te bevorderen. De regulerende energiebelasting vormt daarmee een belangrijke ondersteuning van de andere, al genoemde, instrumenten zoals voorlichting, subsidies, het Milieu-actieplan van de distributiebedrijven en regelgeving met betrekking tot energiebesparing. De inzet hiervan blijft echter noodzakelijk. Belangrijk element voor effectiviteit van deze instrumenten is immers de eindverbruikersprijs voor energie. Waar in de desbetreffende beleidsnota's wordt uitgegaan van een minimaal reëel constant blijvende energieprijs, kan over de afgelopen jaren worden geconcludeerd dat de werkelijke ontwikkeling van de energieprijs achterblijft bij de verwachtingen. Ook voor de nabije toekomst is de kans gering dat het verwachte prijsniveau wordt bereikt. Door deze prijsontwikkeling worden investeringen in energiebesparing steeds minder aantrekkelijk, hetgeen – vanuit dit oogpunt – de urgentie van de invoering van de voorgestelde belasting versterkt.

De regulerende belasting op energie gericht op kleinverbruikers heeft als doel een bijdrage te leveren aan het verminderen van energieverbruik en daarmee vermindering van de emissie van CO<sub>2</sub>. In het NMP-2 is daarbij, zoals eerder is opgemerkt, gerekend met een bijdrage aan de CO<sub>2</sub>-emissiereductie van een Europese energiebelasting – in aanvulling op andere maatregelen – van 1.5 tot 2.0 Mton in het jaar 2000.

De reikwijdte van de regulerende energiebelasting is beperkter dan die van de EG-heffing die in het NMP-2 werd voorzien. Daar staat evenwel tegenover dat het effect van de belasting na de bezuinigingen op het energiebudget groter zal zijn. Deze bezuinigingen worden namelijk gedeeltelijk gecompenseerd zowel met betrekking tot energiebesparing als met betrekking tot duurzame energiebronnen, door de specifieke vormgeving van de belasting. Per saldo zal de effectiviteit van de belasting zodanig zijn dat ten minste de bijdrage van de belasting aan de CO<sub>2</sub>-emissiereductie waarmee in het NMP-2 en de Vervolgnota Energiebesparing rekening is gehouden, zal worden gerealiseerd.

## 2. EUROPESE ENERGIEHEFFING

### 2.1. Richtlijnvoorstel Europese Commissie

Op 29 oktober 1990 is in de Gemeenschappelijke Energie/Milieuraad overeenstemming bereikt over een CO<sub>2</sub>-doelstelling in de Europese Gemeenschap als geheel: stabilisatie van de CO<sub>2</sub>-emissies in de EG in 2000 op het niveau van 1990. Berekeningen van de Commissie tonen aan dat fiscale maatregelen noodzakelijk zijn voor het bereiken van de Gemeenschappelijke CO<sub>2</sub>-doelstelling. In dat licht werd op 26 mei 1992 door de Europese Commissie een ontwerp-richtlijn tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxide en op het gebruik van energie ingediend (COM (92) 226 def.; PbEG nr. C 196).

De door de Europese Commissie ingediende ontwerp-richtlijn heeft als belangrijkste elementen:

1. de belasting wordt geheven op produkten die bestemd zijn om te worden gebruikt als (motor)brandstof (onder andere kolen, aardgas, benzine en andere minerale oliën en elektriciteit); de duurzame energiebronnen zijn vrijgesteld met uitzondering van de grotere waterkrachtcentrales;
2. de belasting is gebaseerd op zowel energiewaarde als CO<sub>2</sub>-uitstoot bij verbranding van de belaste produkten;
3. een introductietarief dat overeenkomt met \$ 3 per vat olie in 1993 (voor andere energiedragers zal volgens CO<sub>2</sub>-/energie-equivalenten een overeenkomstig tarief gelden) oplopend tot \$ 10 per vat olie in 2000<sup>3</sup>;
4. een progressieve vermindering van de verschuldigde belasting voor energie-intensieve bedrijven<sup>4</sup> of een tijdelijke en volledige vrijstelling indien de ondernemingen krachtige pogingen tot energiebesparing of vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies in het werk hebben gesteld;
5. een investeringsaftrek, waarmee bepaalde milieu-investeringen in aftrek kunnen worden gebracht op de door het bedrijfsleven verschuldigde CO<sub>2</sub>-/energiebelasting;
6. fiscale neutraliteit, dit wil zeggen: de opbrengst van de heffing dient geheel te worden teruggeluid;
7. een invoering van de heffing die afhankelijk is van invoering van soortgelijke maatregelen in andere OESO-landen (conditionaliteitseis).

### 2.2. Stand van zaken voorbereiding Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing

Diverse voorzitterschappen hebben zich met de Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing beziggehouden.

Het Britse voorzitterschap (tweede helft 1992) kenmerkte zich door een inventarisatie van de problemen en leverde een lijst van nog te onderzoeken vraagstukken op. Daartoe heeft dat voorzitterschap een ad-hoc-groep CO<sub>2</sub>-/energieheffing in het leven geroepen die aan de Ecofin-Raad rapporteert. Tijdens het daaropvolgende Deense voorzitterschap (eerste helft 1993) is getracht op hoofdpunten overeenstemming te bereiken. Dit bleek uiteindelijk niet mogelijk vanwege het principiële verzet van het Verenigd Koninkrijk en omdat de zogenoemde cohesielanden (Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje) nog onvoldoende invulling van het zogenoemde burden sharing concept in de conclusies vonden.

Het Belgische voorzitterschap (tweede helft 1993) en het Griekse voorzitterschap (eerste helft 1994) zijn verder gegaan met het zoeken naar compromisoplossingen.

Het Griekse voorzitterschap heeft in de Milieuraad van 25 maart 1994 een High Level Group in het leven geroepen om de besluitvorming verder voor te bereiden en een poging te doen deze via dit nieuwe forum te versnellen.

Tijdens het Duitse voorzitterschap (tweede helft 1994) werd zowel in het kader van de Ecofin-Raad als in het kader van de Milieuraad doorgewerkt.

<sup>3</sup> Voor aardgas betekent het introductietarief circa 3 ct per m<sup>3</sup> (incl. BTW) en de jaarlijkse oploop van 1 ct per m<sup>3</sup> tot 11 ct per m<sup>3</sup> (incl. BTW). Voor elektriciteit komt het neer op een introductietarief van ca. 1 ct per kWh en oplopend tot 3,5 ct per kWh (incl. BTW).

<sup>4</sup> De progressieve vermindering kan worden toegekend indien de energiekosten (excl. BTW) uitgedrukt in een percentage van de toegevoegde waarde van het vervaardigde produkt ten minste 8% bedragen. De vermindering wordt (volgens de toelichting bij het richtlijnvoorstel) per tranche verleend en begint met 25% van de belasting verschuldigd op de schijf waarin de energiekosten 8% tot 12% van de toegevoegde waarde bedragen. De vermindering loopt per tranche op tot 90% van de belasting verschuldigd op de schijf waarin de energiekosten hoger zijn dan 30% van de toegevoegde waarde.

De Ecofin-Raad van 27 juli 1994 concludeerde dat in plaats van naar een zelfstandige CO<sub>2</sub>-/energieheffing, voorlopig eerst gestreefd zou worden naar een CO<sub>2</sub>-/energieheffing op basis van een aanpassing en uitbreiding van de bestaande accijnsstructuur voor minerale oliën. Maar ook deze aanpak leidde niet tot overeenstemming.

Op de Europese Raad van Essen van 9 december 1994 heeft de mogelijkheid van een Europese heffing ook deel uitgemaakt van de besprekingen. Helaas heeft dit niet meer opgeleverd dan dat de Raad er nota van genomen heeft dat de Commissie richtsnoeren zal voorleggen waarbinnen de lid-staten die dat wensen op basis van communautaire parameters een CO<sub>2</sub>-/energiebelasting kunnen invoeren<sup>5</sup>. Tevens heeft de Europese Raad de Ecofin-Raad verzocht de gepaste parameters te bestuderen.

De Milieuraad van 15 en 16 december 1994 heeft, onder verwijzing naar de conclusies van de Europese Raad van Essen, vastgesteld dat fiscale maatregelen noodzakelijk zijn om de communautaire CO<sub>2</sub>-doelstelling te bereiken. Daarnaast heeft de Milieuraad een vijftal aspecten c.q. problemen geïdentificeerd die door de Ecofin-Raad in aanmerking zouden moeten worden genomen (gebruik van de bestaande accijnsstructuur en de mogelijkheid om daar andere energiedragers onder te laten vallen; de mogelijkheden voor een gefaseerde invoering voor de verschillende sectoren in verband met de concurrentiepositie; een van te voren bepaalde oploop van de tarieven; specifieke programma's om te komen tot CO<sub>2</sub>-reductie en vermindering van energiegebruik; rekening houden met de verschillen in de economische- en milieu-situatie van de verschillende lid-staten). Ten slotte verzoekt de Milieuraad de Commissie om in het evaluatierapport over de accijnstarieven dat zij voor het einde van 1994 had moeten uitbrengen, in te gaan op de rol die de accijnstarieven kunnen spelen in de context van de communautaire strategie voor de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies en de verbetering van de energiebesparing. De Europese Commissie heeft haar evaluatierapport nog niet uitgebracht.

De Ecofin-Raad van 16 januari 1995 heeft onder het agendapunt «follow-up Europese Raad van Essen» de Europese Commissie verzocht snel met nieuwe voorstellen te komen. Op de Ecofin-Raad van 22 mei 1995 heeft de Europese Commissie een gewijzigd voorstel voor een richtlijn tot invoering van een CO<sub>2</sub>-/energieheffing gepresenteerd (COM(95) 172; nog niet gepubliceerd). De belangrijkste wijziging van het richtlijnvoorstel houdt in dat de Commissie voorstelt de invoering van een geharmoniseerde heffing vooraf te doen gaan door een overgangperiode (1 januari 1996 tot 1 januari 2000), waarin de Lid-Staten weliswaar een qua structuur geharmoniseerde heffing in acht moeten nemen, maar zelf de hoogte van de heffing per produkt mogen vaststellen (dit zou dus ook een nihiltarief kunnen zijn). Vóór 1 januari 1999 zal de Commissie een verslag voorleggen aan de Raad en het Europese Parlement over het functioneren van de overgangsregeling, vergezeld van voorstellen voor de invoering van geharmoniseerde heffingstarieven in de Gemeenschap. De Raad zal dan met eenparigheid van stemmen hierover vóór 1 januari 2000 een besluit moeten nemen. Op de Ecofin is besloten dat aan de ad hoc groep CO<sub>2</sub>-belasting een advies zal worden gevraagd.

De stand van de Europese beraadslagingen komt derhalve op het volgende neer. Het draagvlak voor een echte Europese heffing voor alle lid-staten ontbreekt op dit moment. Er lijkt wel overeenstemming te zijn over het idee, dat de lid-staten die wel een heffing zouden willen invoeren, dat zouden moeten kunnen doen op basis van een communautair kader. Voor sommige lid-staten lijkt het daarbij de bedoeling dat een kerngroep van lid-staten die voldoende groot is, gezamenlijk wel een heffing invoert. Op basis van informeel overleg kan worden geconcludeerd, dat die lid-staten vinden dat de kerngroep zou moeten bestaan uit ten minste de Beneluxlanden, Frankrijk en Duitsland en wellicht Spanje.

Daarbij komt nog dat voor het creëren van het benodigde

<sup>5</sup> «De Europese Raad heeft kennis genomen van het voornemen van de Commissie om richtsnoeren voor te leggen waarmee elke Lidstaat die zulks wenst op basis van gemeenschappelijke parameters een CO<sub>2</sub>/energie-belasting kan heffen. De Raad Ecofin krijgt de opdracht de desbetreffende parameters te onderzoeken.»

communautair kader, evenals bij een echte Europese heffing, besluitvorming bij unanimité vereist is. Uit de besprekingen van de afgelopen drie jaren blijkt, dat tussen de lid-staten weinig overeenstemming bestaat over de inhoud van de parameters die in een Europees kader aan de orde zouden moeten komen. Zelfs wanneer men daarbij alleen acht slaat op de opvattingen van de lid-staten die in beginsel wel positief tegenover de invoering van een heffing staan, bestaan grote verschillen van mening met name met betrekking tot de vraag of en zo ja op welke wijze de heffing ook zal moeten gelden voor energiedragers die nu nog niet onder het communautaire accijnsstelsel vallen (kolen, aardgas, elektriciteit en met name ook elektriciteit opgewekt met kernenergie).

Gezien deze stand van zaken, moet ervan worden uitgegaan dat de discussie in de Ecofin-Raad over een CO<sub>2</sub>-energieheffing nog geruime tijd (naar verwachting ten minste twee voorzitterschappen) zal duren voordat in de Europese Unie tot besluitvorming kan worden overgegaan. Gezien de grote verschillen van mening over de vormgeving van een CO<sub>2</sub>-energieheffing ook binnen de groep van lid-staten die voorstander van een heffing zijn, en gezien de wens van de andere lid-staten in die groep om alleen gezamenlijk een heffing in te voeren, ziet het er naar uit dat er ook op grond van het nieuwe voorstel van de Commissie geen reële mogelijkheden zijn voor een invoering per 1 januari 1996 van een Europese heffing. Uit besprekingen van Nederland met een aantal landen is gebleken dat voornoemde standpunten voorshands ook in de weg staan dat een heffing met een beperkte groep landen (een Noord-Westeuropese variant) per 1 januari 1996 ingevoerd zou kunnen worden.

Indachtig de wens uit het regeerakkoord om uiterlijk 1 januari 1996 een kleinverbruikersheffing op energie in te voeren, kan derhalve met de indiening van een wetsvoorstel niet langer op de Europese ontwikkelingen worden gewacht. Daarbij spelen de volgende overwegingen. Ten eerste is spoedige invoering van de energiebelasting noodzakelijk wil dit instrument nog kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen ten aanzien van de energie-efficiencyverbetering en vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies voor het jaar 2000. Deze bijdrage aan en ondersteuning van het besparingsbeleid zijn juist nu er sprake is van lage energieprijzen voor de komende jaren zeer gewenst. Door de stapsgewijze invoering van de belasting op aardgas wordt het structurele niveau van de belasting, en daarmee van de effectiviteit, op zijn vroegst in 1998 bereikt. Een tweede overweging is de wens van het kabinet om de gevolgen van de ombuigingen op het energiebesparingsbudget van de rijksoverheid, die reeds per 1 januari 1996 hun beslag krijgen, zo veel mogelijk te compenseren. De in het wetsvoorstel opgenomen bijzondere regeling voor de stimulering van duurzame energie is daarvan een onderdeel.

### **3. UITGANGSPUNTEN NATIONALE REGULERENDE ENERGIEBELASTING**

#### **3.1. Uitgangspunten kabinetsstandpunt NMP-2**

Bij de voorbereiding van de nationale variant van een regulerende energiebelasting zijn de uitgangspunten aangehouden, zoals die zijn geformuleerd in het kabinetsstandpunt inzake een regulerende energieheffing<sup>6</sup>.

Deze luiden:

- «– uitgaan van een (stapsgewijze) toeslag op de energiekosten van kleinverbruikers waarvan de opbrengsten volledig teruggesluisd (dit wil zeggen collectieve lastendruk- en budgettair neutraal) worden,
- toeslag en terugsluizing tezamen moeten rekening houden met de

<sup>6</sup> Het kabinetsstandpunt inzake een regulerende energiebelasting is opgenomen in het NMP-2 (blz. 73) en in de Vervolgnota Energiebesparing (blz. 9 en 10).

doelstelling van een evenwichtige inkomensontwikkeling en moeten leiden tot het zo veel mogelijk bevorderen van werkgelegenheid,

- de toeslag dient vanuit concurrentie-overwegingen te worden gelegd op het verbruik door kleinverbruikers van brandstoffen (huisbrandolie, gas en equivalent ander gebruik) en elektriciteit onder toepassing, zo mogelijk, van een voor ieder gelijke vaste heffingsvrije voet op het gas- en elektriciteitsverbruik,
- de toeslag dient geheven te worden op basis van de Wbm (Wet belastingen op milieugrondslag) zodat het onderzoek tevens moet duidelijk maken welke technische wijzigingen nodig zijn voor een toeslag op het kleinverbruikerstarief voor gas, voor een toeslag op het kleinverbruikerstarief voor elektriciteit en voor het invoeren van een vaste heffingsvrije voet (op gas respectievelijk elektriciteit),
- eventueel andere relevante aspecten, bij voorbeeld samenloop met energiebesparingsovereenkomsten.»

### **3.2. Reikwijdte energiebelasting en afbakening begrip kleinverbruik**

Uitgangspunt bij het bepalen van de reikwijdte van de regulerende energiebelasting is het betrekken van een zo groot mogelijk deel van het energieverbruik in de belasting. De effectiviteit van een regulerende belasting is groter naarmate een groter aantal verbruikers met het gehele energieverbruik onder de belasting valt. Er is op grond van een aantal overwegingen voor gekozen niet alle energieverbruik onder de belasting te laten vallen en de belasting te beperken tot het zogenoemde kleinverbruik van energie. Zoals reeds is aangegeven zullen grootverbruikers van energie via Meerjarenaafspraken over energiebesparing worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid met betrekking tot de energiebesparing en aldus hun aandeel hierin dienen te leveren. Deze benadering wordt ondersteund door regelgeving op grond van de Wet milieubeheer. Deze ondersteuning houdt in dat een bedrijf dat een meerjarenaafpraak (MJA) inzake energiebesparing heeft getekend bij de aanvraag voor een milieuvergunning ook een in het kader van de MJA opgesteld bedrijfsenergieplan (BEP) overlegt. Voldoet het bedrijf aan de MJA-vereisten, dan kan worden volstaan met het opnemen in de vergunning van een rapportageplicht over de uitvoering van het BEP en van de zekere maatregelen waartoe definitief is besloten. Neemt een bedrijf niet deel aan een MJA of komt het de MJA-afspraken onvoldoende na, dan heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om energiebesparingsvoorschriften in de milieu-vergunning op te nemen. Inmiddels is het bureau «Energie in de Milieu-vergunning» opgericht om het bevoegde gezag daarbij te ondersteunen. Deze gang van zaken is verwoord in de in paragraaf 1.2 genoemde circulaire «Omgaan met energieverbruik en meerjarenaafspraken bij de milieuvergunning». Met deze instrumenten is in belangrijke mate verzekerd dat MJA-bedrijven hun bijdrage aan energiebesparing leveren. Gelet op de resultaten die op dit terrein worden geboekt en voor de toekomst mogen worden verwacht, achten wij voor deze doelgroep hantering van een regulerende energiebelasting niet noodzakelijk. Daarnaast vormen ook de economische risico's een belangrijk punt van overweging. Deze worden groter naarmate de nationale reikwijdte van de belasting groter wordt. Indien aan internationale concurrentie onderhevige bedrijven en bedrijfstakken waar de energiekosten een substantieel deel uitmaken van de produktiekosten, in een uitsluitend in Nederland ingevoerde energiebelasting zouden worden betrokken, zou daarvan een ongewenst negatief effect op de concurrentiepositie uitgaan. Op de economische effecten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.

Op grond van vorenstaande overwegingen wordt de reikwijdte van de belasting beperkt tot het – in het vervolg nader af te bakenen – klein-



verbruik van energie en worden de energie-intensieve bedrijven wat de belasting betreft hiermee ontzien, zoals ook in het NMP-2 en het regeerakkoord is verwoord.

Een andere belangrijke overweging om de belasting op het kleinverbruik van energie te richten is de noodzaak het bestaande instrumentarium bij de doelgroepen huishoudens en kleinzakelijke verbruikers aan te vullen teneinde de gewenste extra energiebesparing bij die groepen te kunnen realiseren. Het gaat daarbij om het energieverbruik voor met name verwarming, verlichting, koeling e.d. in de gebouwde omgeving (huishoudens en utiliteitsbouw) en het midden- en kleinbedrijf. In het kleinzakelijk verbruik gaat het daarnaast ook om diverse andere energieverbruikstoepassingen. In het NMP-2 en de Vervolgnota Energiebesparing is geconcludeerd dat het hier veelal om grote en relatief moeilijk bereikbare (heterogene) groepen verbruikers gaat. Zoals al aangegeven vormt de regulerende energiebelasting voor deze doelgroepen een belangrijke ondersteuning van het reeds bestaande energiebesparing-instrumentarium. Voor de sectoren groot/detailhandel, bouw, horeca, zakelijke en financiële dienstverlening valt het gehele energieverbruik van verreweg het merendeel van het aantal aansluitingen onder het kleinverbruik van aardgas en elektriciteit.

Alvorens in te gaan op de nadere afbakening van het begrip kleinverbruik wordt eerst een korte uiteenzetting gegeven van de voor de levering van aardgas en elektriciteit geldende prijssystematiek.

De aardgasprijs voor de verbruiker is opgebouwd volgens een schijventarief. Over de eerste schijf wordt momenteel ruim 49 ct/m<sup>3</sup> (inclusief BTW) betaald. Over het meerdere wordt per schijf, die wordt doorlopen een lager tarief betaald. De hierna opgenomen tabel geeft een overzicht van de indeling in schijven voor aardgas.

**Tabel 3.1 Indeling tariefschijven voor aardgas**

Zone	Verbruik in m <sup>3</sup>	Prijs op 1 januari 1995*
a	0 – 170 000	39,76
b1	170 000 – 1 000 000	22,79
b2	1 000 000 – 3 000 000	22,14
c	3 000 000 – 10 000 000	20,39
d	10 000 000 – 50 000 000	18,59
e	> 50 000 000	17,70

\* in centen per m<sup>3</sup> exclusief brandstoffenbelasting Wbm en exclusief BTW

De tariefstructuur voor elektriciteit is verschillend van opbouw voor kleinverbruikers en grootverbruikers. Belangrijk verschil met gas is dat de tariefstructuur geen schijvensysteem kent. Het grootverbruikstarief geldt voor het volledige verbruik, zonder dat er een «doorloop» van eerdere schijven plaatsvindt.

Voor kleinverbruikers is het tarief opgebouwd uit een kWh-prijs en een vastrecht per aansluiting. Voor grootverbruikers zijn er verscheidene tariefcomponenten, afhankelijk van de gewenste spanning, vermogen, en dergelijke. Wel is het zo dat de daadwerkelijk afgenomen hoeveelheid kWh altijd onderdeel uitmaakt van het tarief. De grens tussen klein- en grootverbruik ligt bij circa 100 000 kWh afname per jaar met daarnaast een criterium voor de maximaal af te nemen capaciteit (3x80 Ampère). De

distributiebedrijven kennen een separate bedrijfsadministratie voor groot- en kleinverbruik.

Inzake de afbakening van het begrip kleinverbruik zijn diverse varianten overwogen. Zo is het denkbaar – om de economische risico's van een energiebelasting zoveel mogelijk te beperken – de belasting (effectief) alleen te laten drukken op het niet-zakelijk kleinverbruik. Omdat bij de distributiebedrijven geen onderscheid kan worden gemaakt tussen zakelijk en niet-zakelijk verbruik zou dit moeten worden gerealiseerd door verrekening van de energiebelasting door zakelijke verbruikers met de verschuldigde winstbelasting.

Anderzijds kan worden verdedigd dat ook klein-zakelijk verbruik dient te worden belast, aangezien daarmee aanzienlijke besparingen bij het klein-zakelijk verbruik zouden kunnen worden bereikt. Als bovengrens zou een verbruik van 100 000 kWh elektriciteit en van 1 000 000 m<sup>3</sup> gas kunnen worden gehanteerd, terwijl ook kan worden gedacht aan bovengrenzen van 50 000 kWh voor elektriciteit en 170 000 m<sup>3</sup> voor gas. Er worden dan ook besparingen uitgelokt bij de sectoren utiliteitsbouw en midden- en kleinbedrijf. Tevens worden concurrentievervalsingen binnen sectoren klein-zakelijke verbruikers, voor zover die het gevolg zijn van het opleggen van een lagere grens, voorkomen. Bijkomend voordeel van een grens voor kleinverbruik bij 170 000 m<sup>3</sup> of 1 000 000 m<sup>3</sup> gas is dat er kan worden aangesloten bij bestaande tariefgrenzen. Dit laat onverlet dat hogere grenzen leiden tot grotere herverdelingseffecten binnen het bedrijfsleven.

Alles afwegend zijn wij tot het voorstel gekomen voor aardgas de bovengrens te leggen bij 170 000 m<sup>3</sup> en voor elektriciteit bij 50 000 kWh.

Hierbij wordt daardoor, zoals vermeld, zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande tariefsystemen in de energiedistributiesector. Voor elektriciteit zou in eerste instantie een grens van 100 000 kWh voor de hand gelegen hebben. De keuze echter om grootverbruikers van elektriciteit met het gehele elektriciteitsverbruik (ook beneden 100 000 kWh) vrij te stellen van de belasting (zie paragraaf 5.3.1) leidt naar verwachting tot uitwijkgedrag van een kleinverbruikerscontract naar een grootverbruikerscontract. Om dit ongewenste effect te vermijden, is voor de reikwijdte van het te belasten elektriciteitsverbruik een marge ingebouwd en is de reikwijdte bepaald op 50 000 kWh. Daarmee valt het merendeel (circa 95%) van de kleinverbruikers van elektriciteit, voor zover de aansluiting een doorlaatwaarde tot en met 3x80 Ampère heeft, nog onder de belasting, terwijl verstoring van de bestaande afnemerscontracten tot een minimum wordt beperkt. Deze aansluiting bij bestaande tariefsystemen in de energiesector bevordert in sterke mate de uitvoerbaarheid van de belasting. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 5.4.1.

Huisbrandolie, propaan, butaan en LPG voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of pleziervaartuigen worden vrijwel alleen door kleinverbruikers aangewend als vervangende brandstof voor aardgas voor de verwarming van woningen en gebouwen en voor bedrijfsmatige processen (waaronder mobiele werktuigen). Deze brandstoffen vallen dan ook gezien de doelstelling van de belasting onder deze belasting. Grootverbruik van deze brandstoffen is met name vanwege de prijs niet interessant en komt vrijwel niet voor. Voor zover sprake is van een verbruik van deze brandstoffen boven het energetisch equivalent van 170 000 m<sup>3</sup> aardgas is voorzien in een teruggaafregeling.

### **3.3. Tarieven en grondslag van de belasting**

#### *3.3.1. Grondslag van de belasting*

Bij het bepalen van de grondslag van de belasting is er voor gekozen zo dicht mogelijk aan te sluiten bij het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie voor een CO<sub>2</sub>-/energieheffing en bij de reeds bestaande brandstoffenbelasting op grond van de Wet belastingen op milieu-

grondslag (Wbm). Zowel in het richtlijnvoorstel als bij de brandstoffenbelasting is gekozen voor een grondslag waarin de aspecten vervuiling en energieverbruik in gelijke mate tot uitdrukking komen. Dit geschiedt door de grondslag van de belasting voor 50% te relateren aan het koolstofgehalte en voor 50% aan de energie-inhoud. Het hanteren van een dergelijke grondslag leidt voor de verschillende te belasten objecten tot tarieven, die onderling een duidelijke relatie hebben.

Voor de belastingobjecten aardgas, huisbrandolie, halfzware olie (petroleum), propaan/butaan en LPG kan deze grondslag rechtstreeks worden toegepast. Voor de bepaling van het tarief voor elektriciteit ligt dat anders omdat elektriciteit zelf geen koolstofinhoud heeft. Het richtlijnvoorstel biedt hier geen uitsluitel; uitgangspunt is daar dat de input van de elektriciteitsproductie (aardgas, kolen, uranium) wordt belast in combinatie met een heffing op elektriciteit als zodanig (outputheffing), waarvoor alleen het energiedeel de basis vormt. Bij de besprekingen over het richtlijnvoorstel is gebleken dat veel lid-staten vinden dat de gehele belasting op elektriciteit bij invoer en uitvoer van elektriciteit dient te worden geheven respectievelijk gerestitueerd. Een dergelijke correctie kan de nodige juridische problemen met zich brengen wanneer over de input bij de elektriciteitsproductie wordt geheven. Deze problemen doen zich niet voor bij een zuivere outputheffing, waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen.

Bij de nationale energiebelasting is – met het oog op het afbakenen van het kleinverbruik – het hanteren van een volume-grens noodzakelijk. Daartoe is het noodzakelijk dat de belasting wordt geheven in de schakel die de elektriciteit levert aan de gebruiker, de distributiebedrijven, en dus niet bij de elektriciteitscentrales. Daarmee is de energiebelasting een outputheffing: elektriciteit als zodanig wordt in de heffing betrokken. In paragraaf 3.3.2 wordt uiteengezet hoe de hoogte van het tarief voor elektriciteit is bepaald.

### *3.3.2. Hoogte van de tarieven*

Voor de hoogte van de voorgestelde tarieven is aansluiting gezocht bij het uiteindelijk in EU-verband beoogde niveau zoals opgenomen in het voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie. In dit richtlijnvoorstel wordt uitgegaan van een introductietarief dat overeenkomt met \$ 3 per vat olie in 1993 (de tarieven voor de verschillende brandstoffen worden hiervan afgeleid op basis van CO<sub>2</sub>-/energie-equivalenten) oplopend naar \$ 10 per vat olie in het jaar 2000. Voor aardgas komt het eindtarief overeen met circa 9,5 ct/m<sup>3</sup>; inclusief BTW is dit circa 11,2 ct/m<sup>3</sup>. Wij stellen voor het tarief van 9,5 ct/m<sup>3</sup> (de in de wet op te nemen tarieven zijn uiteraard exclusief BTW) als tarief voor aardgas te hanteren; wij stellen tevens voor in drie stappen tot dit tariefniveau voor aardgas te komen (1 januari 1996/1997/1998). De gefaseerde invoering van het tarief voor aardgas is ingegeven door de wens om mogelijke ongewenste economische effecten zoveel mogelijk te beperken (zie paragraaf 6.2).

Uitgaande van voornoemd tarief voor aardgas kunnen op basis van de hiervoor aangegeven grondslag de tarieven worden bepaald voor halfzware olie, huisbrandolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas.

Ook voor deze brandstoffen stellen wij een stapsgewijze invoering van de voorgestelde tarieven voor, omdat het hier om brandstoffen gaat die veelal een zelfde functie vervullen als aardgas en hieraan in zoverre derhalve equivalent zijn.

De eindtarieven voor de bedoelde brandstoffen zouden als volgt luiden: voor halfzware olie, per 1000 L f 124,50; voor huisbrandolie, per 1000 L f 125,40; voor vloeibaar gemaakt petroleumgas, per 1000 kg f 148,40. In verband met het feit dat een belastingvrije voet voor niet-leidinggebonden brandstoffen niet mogelijk is – verwezen zij naar de paragrafen 5.5 en 5.6 van deze memorie – stellen wij voor het ontbreken van een belastingvrije

voet te compenseren door de tarieven voor de niet-leidinggebonden brandstoffen op een lager niveau vast te stellen. Deze compensatie leidt tot een verlaging met 32% van voornoemde tarieven. Zij komt overeen met het effect van een belastingvrije voet van 800 m<sup>3</sup> op de belasting voor het gemiddelde aardgasverbruik binnen het kleinverbruik van aardgas in Nederland (2500 m<sup>3</sup> per jaar). Op deze wijze wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan het uitgangspunt van een gelijke behandeling van verbruikers van aardgas enerzijds en andere brandstoffen anderzijds, terwijl uitvoeringstechnische problemen worden vermeden.

Rekening houdend met deze correctie luiden de tarieven dan als volgt: voor halfzware olie, per 1000 L f 84,60; voor huisbrandolie, per 1000 L f 85,30; voor vloeibaar gemaakt petroleumgas, per 1000 kg f 100,90.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven dient voor elektriciteit een andere benadering te worden gehanteerd aangezien elektriciteit zelf geen koolstofinhoud heeft. Wij hebben ervoor gekozen de hoogte van het tarief voor elektriciteit zo helder mogelijk te relateren aan de hoogte van de tarieven op de brandstoffen. Daarmee worden de bestaande concurrentieverhoudingen op de eindverbruikersmarkt tussen elektriciteit en brandstoffen niet onnodig aangetast. Een inzichtelijke en toetsbare relatie tussen een belasting op elektriciteit en brandstoffen heeft als bijkomend voordeel dat elektriciteitsproducenten hiermee rekening kunnen houden, bij voorbeeld bij de planning van de inzet van elektriciteitsproductievermogen. Tevens ligt daarmee met het oog op eventuele toekomstige correcties, de berekeningswijze hiervan, gelet op de verhouding tussen de belasting op de desbetreffende brandstoffen en die op elektriciteit, vast. Voor de bepaling van het tarief voor elektriciteit zijn wij uitgegaan van de brandstofinzet ten behoeve van de opwekking van elektriciteit. Het tarief is vastgesteld door de tarieven voor de onderscheiden brandstoffen (fictief) toe te passen op de ingezette brandstoffen ten behoeve van de binnenlandse productie van elektriciteit ten behoeve van het openbare net. Daarbij is rekening gehouden met factoren zoals de decentrale productie van elektriciteit en de productie door middel van kernenergie. Tevens is de brandstofinzet gecorrigeerd voor de door centrale en decentrale warmtekrachtinstallaties geleverde restwarmte op basis van de huidige gemiddelde rendementsfactor. Deze bedraagt 73%, zijnde de elektriciteitsproductie gedeeld door de brandstofinzet in warmtekrachtinstallaties met een verrekening voor warmtelevering.

Het voorgestelde tarief, berekend op de hiervoor aangegeven wijze, komt dan uit op 2,95 ct/kWh; inclusief de ter zake verschuldigde BTW is dit 3,5 ct/kWh.

Voorgesteld wordt om in één stap tot dit tariefniveau te komen, te weten per 1 januari 1996. In verhouding tot aardgas is bij kleinverbruikers van energie het aandeel van elektriciteitsgebruik in de totale energiekosten relatief beperkt en bedraagt het aandeel van de belasting op elektriciteit niet meer dan een derde van de extra energiekosten voor de kleinverbruikers als gevolg van de voorgestelde energiebelasting. Invoering van de voorgestelde belasting op elektriciteit heeft derhalve een relatief geringe invloed op de hoogte van de energienota. Het uitsmeren van de voorgestelde belasting daarvan over een aantal jaren zou bovendien de herkenbaarheid van de invoering, gelet op de relatief beperkte doorwerking op de totale energiekosten, sterk verminderen. Invoering ineens brengt tevens mee, dat de positieve effecten snel tot uiting komen, waaronder de stimulering van de opwekking van elektriciteit uit duurzame bronnen, waarvoor immers het subsidiebudget op 1 januari 1996 vervalft.

### *3.3.3. Bijzondere positie glastuinbouw*

Volgens het regeerakkoord dient de positie van de glastuinbouw bij de

invoering van een energiebelasting afzonderlijk te worden gezien. In deze paragraaf wordt daarop ingegaan.

De glastuinbouw kenmerkt zich door het feit dat de productie plaatsvindt in veel, relatief kleinschalige, ondernemingen. Ondanks die beperkte schaalgrootte wordt zeer veel energie verbruikt. Ook kenmerkt de sector zich doordat zij in zeer sterke mate afhankelijk is van de exportmarkt. Tevens is er sprake van een hoge energie-intensiteit per arbeidskracht. Het is deze uitzonderlijke combinatie van kenmerken die te zamen genomen verantwoordelijk zijn voor de bijzondere positie van de glastuinbouw binnen de regulerende energiebelasting. Daarmee onderscheidt de sector zich ook van andere bedrijfssectoren. Hierna zijn enige kengetallen (1993) opgenomen die bovengenoemde kenmerken van de sector illustreren.

---

Aantal bedrijven	13 500
Produktiewaarde glastuinbouwsector	8,2 mld gld.
Uitvoerwaarde (incl. verwerkende industrie)	8,5 mld gld.
Aandeel uitvoer sierteelt in produktiewaarde sierteelt	80%
Aandeel uitvoer groenten in produktiewaarde groenten	65%

---

Een van de randvoorwaarden bij de invoering van een energiebelasting, alleen in Nederland, is verlies van concurrentiekracht voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te voorkomen. De vormgeving van de terugsluismaatregelen is er daarom ook op gericht de energiebelasting naar grootteklasse en zo mogelijk op sectorniveau grosso modo te compenseren. De glastuinbouwsector heeft een zeer energie-intensief karakter. Per arbeidskracht is de energie-intensiteit 80 000 m<sup>3</sup> aardgas en 16 000 kWh elektriciteit. Voor de totale glastuinbouw bedroegen in 1992 de energiekosten 21% van de non-factorkosten, respectievelijk 13% van de totale kosten, inclusief berekende arbeidskosten.

Voor een glastuinbouwbedrijf dat meer dan 170 000 m<sup>3</sup> aardgas verbruikt, zou de stijging van de energiekosten als gevolg van de energiebelasting neerkomen op f 15 000 per jaar. Het margeverlies dat door de belasting ontstaat kan niet door middel van prijsverhogingen worden opgevangen. De prijzen voor de glastuinbouwprodukten komen immers tot stand in een internationaal georiënteerde vrije markt. Een onverkorte invoering van de belasting zou de concurrentiekracht van de sector derhalve in zeer sterke mate aantasten.

Bij de positiebepaling van de glastuinbouw in de energiebelasting hebben wij ook het voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie voor het instellen van een belasting op de uitstoot van CO<sub>2</sub> en op energie in de beschouwing betrokken. In dit voorstel is de mogelijkheid opgenomen voor energie-intensieve sectoren een progressieve vermindering of een tijdelijke volledige vrijstelling van de energiebelasting op te nemen onder voorwaarde dat die sectoren substantiële inspanningen leveren op het gebied van de energiebesparing en CO<sub>2</sub>-reductie.

Voor de glastuinbouw varieert het aandeel van de energiekosten in de toegevoegde waarde in de periode 1986–1992 van 35% tot 60%. Daarmee behoort de glastuinbouw in Nederland tot de meest energie-intensieve sectoren. Onverkorte invoering van de voorgestelde energiebelasting op aardgas en elektriciteit voor de glastuinbouw komt bij een belasting van 9,53 ct per m<sup>3</sup> gas en van 2,95 ct per kWh elektriciteit, exclusief BTW, voor de sector neer op een extra kostenpost van bijna f 140 mln. per jaar. Via de voorgenomen generieke terugsluismaatregelen in de directe belastingensfeer verkrijgt de glastuinbouw een compensatie van f 10 mln. per jaar. Per saldo zou daardoor voor de sector een lastenverzwaring optreden van circa f 130 mln. per jaar. Een aanvaardbare compensatie voor de energiebelasting via generieke maatregelen is niet mogelijk. Een lastenver-

zwaar van f 130 mln gaat de spankracht van de sector verre te boven. Het gemiddelde gezinsinkomen in de glastuinbouw bedroeg in de periode 1988–1993 f 60 000.

Gelet op vorenstaande factoren achten wij, mede gelet op het feit dat het samenstel van voornoemde factoren zich niet in een dergelijke mate voordoet in andere sectoren, de combinatie van vorenstaande overwegingen zodanig dat voor de positie van de glastuinbouw een bijzondere plaats in de energiebelasting is rechtvaardigd. Daarbij hebben wij gekozen voor de volgende oplossing:

- voor elektriciteit wordt de glastuinbouw op de normale wijze in de heffing betrokken;
- voor aardgas en, indien geen aansluiting aanwezig is voor aardgas, voor halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas, wordt voor de glastuinbouw een nihil tarief ingesteld.

Aan deze keuze ligt het uitgangspunt ten grondslag, dat het saldo van de belastingopbrengst op elektriciteit en de terugsluizing voor de glastuinbouwsector globaal genomen met elkaar in evenwicht zijn.

Wij zijn overigens van opvatting dat ook de glastuinbouwsector een krachtige inspanning moet leveren aan de energiebesparing. De doelstelling van de Meerjarenaafsprake energie glastuinbouw (MJA) dient dan ook gerealiseerd te worden. Die doelstelling van de MJA is verbetering van de energie-efficiëntie in het jaar 2000 met 50% ten opzichte van 1980. Tot en met 1993 is de gerealiseerde reductie 35%. Eind 1994 heeft overleg plaatsgevonden met de glastuinbouwsector dat heeft geleid tot een aantal extra intensiveringsmaatregelen om de tussendoelstelling van 40% energiebesparing in 1995 zeker te stellen. Deze intensiveringsmaatregelen dienen door de glastuinbouw met kracht te worden uitgevoerd. In dat verband is van belang dat in het NMP-2 is neergelegd dat het omzetten van de reeds in de afgesloten MJA genoemde streefwaarde van 30% in een doelstelling aan de orde komt bij de evaluatie in 1995.

Met betrekking tot de afbakening van de glastuinbouw wordt aangesloten bij de definiëring van energieverbruik ter bevordering van het groeiproces van tuinbouwproducten, als bedoeld in post a. 32 van Tabel 1, behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968. Bij ministeriële regeling zullen daarbij nadere regels worden gesteld.

#### **4. VERHOUDING TOT DE BRANDSTOFFENBELASTING WET BELASTINGEN OP MILIEUGRONDSLAG**

De voorgestelde regulerende energiebelasting en de sinds 1 januari 1995 in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen brandstoffenbelasting zijn beide milieugerelateerde belastingen. Beide hebben overwegend als object het gebruik van energiedragers waarbij uitstoot van CO<sub>2</sub> plaatsvindt. Bij beide is de keuze voor de te belasten objecten ingegeven door milieu-overwegingen, waarbij als grondslag geldt de energie-inhoud (50%) en het koolstofgehalte (50%). Daarmee wordt voor beide belastingen op dit punt aangesloten bij de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie inzake een CO<sub>2</sub>-/energieheffing.

Naast deze overeenkomsten zijn er ook duidelijke verschillen. De brandstoffenbelasting is een algemene belasting op milieugrondslag waarbij de opbrengstfunctie voorop staat, terwijl het bij de regulerende energiebelasting juist primair om de reguleringsfunctie gaat. De brandstoffenbelasting omvat zowel het grootverbruik als het kleinverbruik van energie, alsmede het gebruik als transportbrandstof van alle fossiele

energiedragers, zij het dat per 1 juli 1994 voor de zogenoemde restbrandstoffen een nihil tarief geldt. De regulerende energiebelasting daarentegen heeft uitsluitend betrekking op het kleinverbruik van energie voor huishoudelijk en zakelijk gebruik, anders dan gebruik door het wegverkeer. Het aantal te belasten fossiele brandstoffen is daarmee beperkt tot aardgas, huisbrandolie, halfzware olie (petroleum), propaan/butaan en LPG (zie hoofdstuk 5 van deze memorie). Voorts wordt elektriciteit als zodanig in de heffing betrokken, hetgeen bij de brandstoffenbelasting niet het geval is.

Ook qua vormgeving zijn er duidelijke verschillen tussen de brandstoffenbelasting en de regulerende energiebelasting. De brandstoffenbelasting wordt geheven in de eerste schakel en is als zodanig een inputheffing. Voor de regulerende energiebelasting gaat dit niet op voor de belasting op elektriciteit die als een outputheffing moet worden gezien. Voorts vereisen de reguleringsfunctie en de beperking tot het kleinverbruik van energie van de energiebelasting een andere en meer verfijnde vormgeving. Het begrip kleinverbruik dient te worden afgebakend en er wordt gewerkt met belastingvrije voeten voor aardgas en elektriciteit. Dit impliceert tevens dat zo dicht mogelijk bij de eindverbruiker moet worden geheven.

Gelet op het vorenstaande achten wij het dan ook juist en bovendien uit wetstechnisch oogpunt noodzakelijk, dat de regulerende energiebelasting wordt neergelegd in een apart hoofdstuk van de Wet belastingen op milieugrondslag. De basis voor de regulerende energiebelasting vormt de Wet belastingen op milieugrondslag, hetgeen in lijn is met het kabinetsstandpunt inzake een energieheffing.

Met betrekking tot de vraag of de bestaande brandstoffenbelasting zou moeten worden gezien als een opstapje naar de thans voorgestelde energiebelasting merken wij het volgende op. Volgens het in het NMP-2 (blz. 73) verwoorde kabinetsstandpunt inzake een energieheffing zal de regulerende energiebelasting worden geheven als een toeslag op het verbruik door kleinverbruikers van brandstoffen (huisbrandolie, gas en equivalent ander gebruik) op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag. Hieraan wordt, zoals hiervoor is aangegeven, in dit voorstel niet alleen uitvoering gegeven in technische zin, namelijk door de energiebelasting – in een apart hoofdstuk – onder te brengen in de Wet belastingen op milieugrondslag, maar ook door in de geest van het regeerakkoord en van voornoemd kabinetsstandpunt die belasting te presenteren als een aparte en zelfstandige belasting op energieverbruik met tarieven die zijn gebaseerd op die van de concept-richtlijn van de Europese Commissie voor een CO<sub>2</sub>-/energieheffing. De primaire reguleringsdoelstelling van de energiebelasting brengt namelijk mee dat deze belasting, gelet op de te realiseren doelstelling met betrekking tot de reductie van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot, op zichzelf noodzakelijk is en als zodanig een zelfstandige functie heeft naast de reeds in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen brandstoffenbelasting.

Na invoering van de energiebelasting drukken op halfzware olie en huisbrandolie de volgende heffingen: accijns (verlaagd tarief), brandstoffenbelasting Wbm, COVA-heffing en energiebelasting. Op LPG voor gebruik «anders dan als motorbrandstof» drukken de volgende heffingen: brandstoffenbelasting Wbm en energiebelasting. Gelet op het aantal verschillende heffingen op huisbrandolie is overwogen of het niet de voorkeur zou verdienen de energiebelasting niet als een afzonderlijke heffing op te leggen, doch als een verhoging, bij wijze van regulerende belasting, van de brandstoffenbelasting Wbm (zie artikel 22 van de Wbm; regulerende heffing op bepaalde soorten benzines). Bij deze afweging hebben de volgende factoren een rol gespeeld. Een argument dat pleit voor een afzonderlijke heffing is de hiervoor reeds aangeduide zelfstandige functie van de energiebelasting naast de brandstoffenbelasting Wbm, alsmede de herkenbaarheid van de energiebelasting.

Argument tegen een afzonderlijke heffing zou kunnen zijn dat dit leidt tot extra administratieve lasten voor de belastingplichtigen in de oliebranche. Wij menen dat het per saldo voor het bedrijfsleven echter niet veel uitmaakt of sprake is van een toeslag op de Wbm of van een afzonderlijke heffing. Alles afwegende stellen wij voor de energiebelasting op de onderhavige minerale oliën als een afzonderlijke belasting vorm te geven.

## **5. VORMGEVING VAN DE REGULERENDE ENERGIEBELASTING**

### **5.1. In de belasting te betrekken energiedragers**

In het NMP-2 is de volgende tekst opgenomen: «de toeslag dient vanuit concurrentie-overwegingen gelegd te worden op het verbruik door kleinverbruikers van brandstoffen (huisbrandolie, gas en equivalent ander gebruik) en elektriciteit...». Uit deze zinsnede blijkt reeds dat de energiebelasting niet ziet op brandstoffen die worden gebruikt door het wegverkeer. Gezien de tekst van het NMP-2 dienen aardgas, elektriciteit, huisbrandolie, halfzware olie (petroleum), propaan, butaan en LPG (LPG is een mengsel van propaan en butaan) heffingsobject te zijn. De energiebelasting ziet niet op het gebruik als grondstof.

Huisbrandolie valt onder het in de Wet op de accijns gehanteerde begrip gasolie (zie artikel 26, vierde lid, van de Wet op de accijns). Indien gasolie wordt gebruikt voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen en is voorzien van wettelijk voorgeschreven herkenningmiddelen – dit is de zogenoemde rode gasolie – geldt een verlaagd accijnstarief (zie artikel 27, derde lid, van de Wet op de accijns). Deze brandstof wordt hierna in deze memorie aangeduid als huisbrandolie.

Propaan, butaan en LPG worden in de Wet op de accijns aangeduid als vloeibaar gemaakt petroleumgas (zie artikel 26, zesde lid, van de Wet op de accijns). Voor vloeibaar gemaakt petroleumgas dat is bestemd voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen bedraagt het tarief voor de accijns nihil (zie artikel 27, vierde lid, van de Wet op de accijns). De energiebelasting ziet op vorenbedoeld gebruik. In het vervolg van deze memorie zal korthedshalve worden gesproken over LPG.

Huisbrandolie, halfzware olie en LPG worden in de praktijk in huishoudens en bedrijven gebruikt als substituuut voor aardgas in die gevallen waar er geen aansluiting op het aardgasnet is. Zowel vanuit de doelstelling van de energiebelasting als vanuit het oogpunt van rechtsge-eenlijkheid ligt het voor de hand ook deze energiedragers in de heffing te betrekken.

Ook het verbruik van huisbrandolie, halfzware olie en LPG voor onder andere mobiele werktuigen wordt in de heffing betrokken. Enerzijds geschiedt dit om uitvoeringstechnische redenen, aangezien voor de afbakening wordt aangesloten bij het reeds voor de accijns van minerale oliën met behulp van herkenningmiddelen gemaakte onderscheid tussen brandstoffen die worden gebruikt voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen en brandstoffen voor ander gebruik dan voor voornoemd doel. Anderzijds wordt met het betrekken van de bedoelde brandstoffen in de energiebelasting ook energiebesparing bereikt bij die toepassingen.

Hiervoor is reeds aangegeven dat de energiebelasting niet ziet op brandstoffen die worden gebruikt door het wegverkeer. Voor maatregelen in de verkeers- en vervoersector is in het NMP-2 een afzonderlijk traject uitgezet. Daarbij zijn voor de periode tot 2000 reeds reële verhogingen van de accijns op transportbrandstoffen (benzine en diesel) voorzien. Daadwerkelijke verhogingen van de accijns zijn wel afhankelijk van de accijnsontwikkelingen in onze buurlanden. De hieraan verbonden



opbrengsten zullen bij voorrang worden aangewend voor verlaging van de motorrijtuigenbelasting.

Kolen, turf en hout dienen niet in de heffing te worden betrokken, omdat deze producten in Nederland vrijwel niet meer gebruikt worden voor kleinschalige toepassingen. De distributiekkanalen zijn dan ook nagenoeg geheel verdwenen. Ook zware stookolie dient niet in de heffing te worden betrokken daar verbruik hiervan bij kleinverbruikers praktisch niet mogelijk is.

Met betrekking tot energie van duurzame energiebronnen zoals bij voorbeeld windenergie, zonne-energie en biogas/stortgas is voorzien in een bijzondere regeling, omdat deze energievormen uit milieu-oogpunt zoveel mogelijk bevorderd zouden moeten worden. Er is in dat geval namelijk geen sprake van direct fossiel energieverbruik en CO<sub>2</sub>-uitstoot. Voorts wijzen wij in dit verband op de eerder aangehaalde beleidsbrief ombuigingen van de Minister van Economische Zaken, waarin onder meer de bezuinigingen op het energiebudget van de rijksoverheid zijn gepresenteerd. In deze brief is een aantal compenserende maatregelen aangekondigd teneinde het energiebesparingstempo en de toepassing van duurzame energie zoveel mogelijk op peil te houden. Daarbij is wat betreft duurzame energiebronnen opgemerkt dat «het vaste voornemen bestaat om bij de vormgeving van het heffingsinstrumentarium nadrukkelijk ruimte te scheppen voor de stimulering van duurzame energiebronnen. Door de in de wet voorgestelde bijzondere regeling voor duurzame energie kan deels compensatie worden geboden voor wegvallende budgetten». Daarnaast merken wij op dat in het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie inzake een Europese energieheffing wordt uitgegaan van een vrijstelling voor duurzame energiebronnen. Gelet op het vorenstaande is in de artikelen 36c, zevende lid, en 36o een tegemoetkoming opgenomen voor met behulp van duurzame energiebronnen geproduceerde elektriciteit.

## **5.2. Belastingplichtige en belastbaar feit**

Met betrekking tot aardgas en elektriciteit wordt voorgesteld dat de belasting wordt geheven van degene die de levering aan de verbruiker verricht (de distributiebedrijven en de Gasunie in geval van directe leveringen aan verbruikers, alsmede eventueel andere leveranciers die direct aan verbruikers leveren).

Heffing en inning van de belasting via de energienota's van de distributiebedrijven levert geen zwaarwegende uitvoeringstechnische bezwaren op, aangezien zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande tariefssystemen; de belasting lift mee met andere via de energienota in rekening gebrachte bedragen (zoals bij voorbeeld BTW en CAI). Met het oog op de herkenbaarheid en het versterken van energiebesparend gedrag door consumenten wordt geadviseerd om de energiebelasting afzonderlijk op de energierekening te vermelden. Een daartoe strekkende verplichting stellen wij evenwel niet voor.

In het wetsvoorstel wordt naast de levering aan de verbruiker als belastbaar feit aangemerkt het verbruik van aardgas en elektriciteit. Toepassing van dit belastbaar feit zal plaatsvinden in de gevallen dat het aardgas en de elektriciteit op andere wijze zijn verkregen dan door een levering door distributiebedrijven of Gasunie. Op grond hiervan kan zowel het eigen verbruik van de winner/producent als het verbruik van rechtstreeks – niet via distributiebedrijven of Gasunie – uit andere landen betrokken aardgas en elektriciteit in de heffing worden betrokken.

In het wetsvoorstel is voorts voorzien in een regeling conform artikel 29 van de Wet op de omzetbelasting 1968. Dit betekent dat indien een afnemer de energierekening niet (geheel) betaalt, het distributiebedrijf de

afgedragen belasting voor zover deze samenhangt met de niet betaalde rekening zal kunnen terugvragen aan de belastingdienst.

Met betrekking tot de behandeling van elektriciteit opgewekt met behulp van warmtekrachtinstallaties wordt verwezen naar paragraaf 5.3.1.2 van deze memorie.

Bepaalde bedrijven en instellingen beschikken over een noodinstallatie voor de opwekking van elektriciteit in geval van storingen bij levering via het distributienet. Gelet op het incidentele karakter en de omstandigheid dat sprake is van noodgevallen, hebben wij ervan afgezien het desbetreffende eigen verbruik onder de heffing te brengen.

Met betrekking tot de energiebelasting op andere brandstoffen dan aardgas (huisbrandolie, halfzware olie en LPG) wordt voorgesteld dat deze via de accijnssystematiek zal plaatsvinden. Huisbrandolie, halfzware olie en LPG zijn accijnsgoederen in de zin van de Wet op de accijns. De belasting wordt geheven van degene die de accijns verschuldigd is. Ook met betrekking tot deze energiedragers wordt geadviseerd de energiebelasting afzonderlijk op de factuur te vermelden.

Aangezien niet al het verbruik van huisbrandolie, halfzware olie en LPG in de sfeer ligt van huishoudens en (klein-) zakelijk verbruik zal ook hier een afgrenzing moeten plaatsvinden: aangezien voor aardgas en elektriciteit een bovengrens is vastgesteld – 170 000 m<sup>3</sup> respectievelijk 50 000 kWh – dient dit voor huisbrandolie, halfzware olie en LPG eveneens te geschieden (gelijke hoeveelheden gemeten naar energie-inhoud). Met het hanteren van een dergelijke grens gaan uitvoeringstechnische problemen gepaard; bij een bovengrens die overeenkomt met 170 000 m<sup>3</sup> aardgas zijn deze problemen – gelet op de omstandigheid dat het dan vermoedelijk een gering aantal belanghebbenden betreft die om teruggaaf verzoeken – echter niet onoverkomelijk.

### **5.3. Uitvoeringstechnische aspecten**

#### *5.3.1. Aardgas en elektriciteit*

Gelet op de rol die bij de heffing van de energiebelasting met betrekking tot aardgas en elektriciteit wordt toebedacht aan de leveranciers is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van Gasunie en EnergieNed over de uitvoeringstechnische aspecten.

Op basis van dit overleg kan de conclusie worden getrokken dat de belasting volgens de geschetste contouren mogelijk is en dat uitvoeringstechnische problemen kunnen worden beperkt indien zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande administratieve praktijken (onder andere de prijssystematiek; zie hierna).

Voor aardgas is de prijs voor de gebruiker opgebouwd volgens een schijventarief; dit betekent dat alle afnemers de eerste schijf/schijven doorlopen (zie paragraaf 3.2). Het hanteren van een andere grens dan de bestaande schijfgrenzen (170 000 of 1 000 000 m<sup>3</sup>) vereist de introductie van een nieuwe tariefzone in de factureringsprogramma's.

Bij elektriciteit wordt geen schijventarief gehanteerd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen grootverbruik en kleinverbruik, maar dit is in feite een technische grens. Deze grens wordt ingegeven door het benodigde elektrische vermogen dat moet worden geleverd (kW) en door de omvang van het verbruik (kWh). Voor een nadere uiteenzetting ter zake wordt verwezen naar paragraaf 3.2. De keuze tussen een grootverbruikers- of een kleinverbruikerscontract ligt voor een belangrijk deel bij de gebruiker, die kan opteren voor die tariefstelling die hem de laagste elektriciteitskosten oplevert.

Gelet op het verschil in (tarief)systeem tussen aardgas en elektriciteit moest voor de vaststelling van de modaliteiten van de energiebelasting

een keuze worden gemaakt met betrekking tot de te volgen systematiek. Daarbij spelen met name de volgende aspecten een rol:

- dient de grens voor de afbakening van het begrip kleinverbruik te worden gehanteerd als een plafond (het verbruik boven het plafond is niet belast) of als een drempel (indien verbruik boven drempel dan is het gehele verbruik vrijgesteld);

- dient met het oog op de uitvoeringsproblematiek aansluiting te worden gezocht bij de bestaande systemen voor aardgas en elektriciteit of dient een inbreuk op een van beide systemen te worden gemaakt.

Met betrekking tot het eerste aspect zijn wij van mening dat de voorkeur uitgaat naar het hanteren van de grens als een plafond; de voordelen van deze benadering – het ontbreken van schokeffecten; geen prikkel om boven de grens uit te gaan teneinde voor algehele vrijstelling in aanmerking te komen – wegen tegen de nadelen op. Daarbij speelt ook de terugsluizing van de opbrengst van de energiebelasting een rol. Bij de plafondbenadering betalen «grootverbruikers» ook mee, maar zij delen ook in de generieke terugsluizing. Bij een drempelbenadering zouden zij niet meebetalen, maar wel delen in de terugsluizing. Reparatie van dit nadeel door deze categorie uit te sluiten van de terugsluizing lijkt niet mogelijk gelet op het generieke karakter van de terugsluizing.

Met betrekking tot het tweede aspect spelen de volgende afwegingen.

Voor aardgas betekent aansluiting bij het bestaande systeem dat iedere verbruiker, dus ook de «grootverbruiker» in de heffing wordt betrokken; alle verbruikers doorlopen immers de eerste schijf/schijven.

Aansluiting bij het bestaande systeem voor elektriciteit – het door de distributiebedrijven gehanteerde onderscheid tussen groot- en kleinverbruiker kan dan in stand blijven – zou betekenen dat afnemers met een grootverbruikerscontract voor hun totale elektriciteitsverbruik buiten de belasting blijven.

Indien uit een oogpunt van gelijke behandeling ervoor zou worden gekozen om voor aardgas en elektriciteit een zelfde systeem te volgen, zou dit bereikt kunnen worden langs twee wegen: voor elektriciteit wordt een schijvensysteem ingevoerd of voor aardgas wordt een systeem ingevoerd conform het systeem voor elektriciteit.

Indien voor elektriciteit een schijvensysteem zoals bij aardgas zou worden ingevoerd, moet ook de grootverbruiker de belasting over een gedeelte van zijn verbruik betalen. Volgens EnergieNed is dan sprake van een ingrijpende afwijking van het bestaande systeem (tariefstructuur en factureringsprogramma's).

Een inbreuk op het bestaande schijvensysteem voor aardgas door ook bij aardgas voor grootverbruikers (verbruik hoger dan bijvoorbeeld 170 000 m<sup>3</sup>) het totale verbruik buiten de heffing te laten leidt eveneens tot ongewenste effecten: schokeffecten en ook hier afwijking van bestaande administratieve systemen.

Vorengenoemde aspecten afwegend zijn wij tot het onderhavige voorstel gekomen: met het oog op de doelmatigheid en ter beperking van de uitvoeringsproblematiek verdient het de voorkeur zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande administratieve praktijken en tariefssystemen. Dit betekent dat voor aardgas wordt uitgegaan van het bestaande schijvensysteem; voor elektriciteit wordt uitgegaan van het door de distributiebedrijven gehanteerde onderscheid tussen groot- en kleinverbruiker. Voor elektriciteit betekent dit dat iedere afnemer met een kleinverbruikerscontract in de heffing wordt betrokken (voor het verbruik tot aan het plafond); afnemers met een grootverbruikerscontract blijven voor hun totale elektriciteitsverbruik buiten de heffing. Nader bezien is of hiervan eventueel een prikkel zou kunnen uitgaan tot het afsluiten van een grootverbruikerscontract om op die wijze de energiebelasting op elektriciteit te ontgaan. Een grootverbruikerscontract kenmerkt zich door een substantieel hoger aandeel vaste kosten per aansluiting in de

kWh-prijs. Een dergelijk contract is aantrekkelijk bij een grote afname van elektriciteit. Het omslagpunt ligt zonder belasting op een jaarlijks elektriciteitsverbruik van circa 100 000 kWh. Inclusief de belasting ligt het omslagpunt op circa 50 000 kWh. Om ongewenste overstappen naar een grootverbruikersaansluiting te voorkomen is de reikwijdte voor het kleinverbruik van elektriciteit, zoals reeds in paragraaf 3.2 is aangegeven, beperkt tot 50 000 kWh. De voorgestelde oplossing betekent dat ook bij het elektriciteitsverbruik (door de categorie kleinverbruikers) schokeffecten worden vermeden. Het financiële belang dat is gemoeid met het geheel buiten de heffing blijven van grootverbruikers van elektriciteit is gelet op de omvang van deze categorie relatief beperkt: bij een tarief van 3,5 ct/kWh (incl. BTW) en bij een bovengrens van 50 000 kWh komt het niet-geheven bedrag aan energiebelasting op circa f 75 mln. gulden.

#### 5.3.1.1. Blokverwarming

Bij blokverwarming is sprake van collectieve afname van aardgas ten behoeve van warmte-opwekking voor individuele ruimteverwarming. Voor zover het gaat om warmtelevering vanuit een installatie voor warmtekrachtkoppeling is blokverwarming vrijgesteld van de belasting. Stadsverwarming is altijd, ongeacht de toegepaste brandstof vrijgesteld. Het gaat bij stadsverwarming namelijk altijd om een warmtekrachtinstallatie of een andere energiebesparende warmtebron: afvalverbranding, industriële restwarmte, aardwarmte of een grote warmtepomp dan wel combinaties van verschillende van voornoemde warmtebronnen. Bij blokverwarming worden vanuit een centrale verwarmingsketel verschillende woningen/gebouwen voorzien van warm water. Warm water als zodanig valt niet onder de energiebelasting. Bij blokverwarming wordt door de distributiebedrijven – ongeacht de hoogte van het verbruik – voor het gehele verbruik het kleinverbruikerstarief (zone a-tarief voor gasverbruik tot 170 000 m<sup>3</sup>) toegepast. In de praktijk wordt door de distributiebedrijven per geval bepaald of sprake is van blokverwarming. Wij stellen voor wat de energiebelasting betreft voor zover mogelijk aan te sluiten bij vorengenoemde praktijk; dit betekent dat ter zake van de levering van aardgas aan een blokverwarmingsinstallatie als bedoeld in artikel 36a, onderdeel i, de energiebelasting is verschuldigd ongeacht de geleverde hoeveelheid. Dit betekent dat de belasting ook is verschuldigd over de geleverde hoeveelheid aardgas voor zover die meer bedraagt dan 170 000 m<sup>3</sup>.

Aangezien bij blokverwarming aan de verbruiker vaak geen of zeer weinig aardgas wordt geleverd – de woning is aangesloten op een «warmtedistributienet» – kan de belastingvrije voet wat aardgas betreft hier niet zonder meer worden toegepast. Deze problematiek komt aan de orde in paragraaf 5.5.

#### 5.3.1.2. Installaties voor warmtekrachtkoppeling

Gelet op het grote belang van installaties voor warmtekrachtkoppeling in Nederland is de vraag gerezen naar de plaats van deze installaties in het kader van de energiebelasting. Ruim een kwart van de in Nederland gebruikte elektriciteit is afkomstig uit warmtekrachtinstallaties. Zo'n tweederde deel van de Nederlandse warmtekrachtinstallaties is decentraal opgesteld, onder meer bij industrieën. Voor warmtekrachtinstallaties die voldoen aan bepaalde voorwaarden inzake rendement en elektrisch vermogen geldt in de huidige tariefssystematiek voor aardgas reeds een speciale positie; zij komen in aanmerking voor toepassing van het tarief van de d-zone. Aangezien elektriciteit als zodanig in de heffing wordt betrokken is, teneinde dubbele heffing te vermijden, in het wetsvoorstel voorzien in een vrijstelling ter zake van de levering van aardgas dat door degene die het aardgas betreft wordt gebruikt als brandstof voor het

opwekken van elektriciteit (zie artikel 36k). Deze vrijstelling zal ook van toepassing zijn op de levering van aardgas aan vorengenoemde warmtekrachtinstallaties. De vrijstelling betreft alle gasverbruik voor zover direct toegepast als brandstof voor de centrale elektriciteitsproductie-eenheid of warmtekrachtinstallatie, uitgezonderd gas ten behoeve van hulpketels, e.d.. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige praktijk betreffende de tariefstelling voor warmtekrachtinstallaties van de energiedistributiesector en Gasunie. Voor zover de door deze installaties geproduceerde elektriciteit wordt teruggeleverd aan het net, wordt deze in de heffing betrokken bij de levering door de distributiebedrijven aan de verbruiker. Voor zover sprake is van eigen verbruik van de geproduceerde elektriciteit dient – conform de situatie bij levering van elektriciteit door distributiebedrijven – in beginsel heffing plaats te vinden over het verbruik tot de bovengrens van 50 000 kWh (op grond van artikel 36c, vijfde lid).

Zoals wij in paragraaf 5.3.1 hebben aangegeven, wordt voor de belasting op elektriciteit aangesloten bij het door de distributiebedrijven gehanteerde onderscheid tussen kleinverbruikers en andere verbruikers: iedere afnemer met een kleinverbruikerscontract wordt in de heffing betrokken (voor het verbruik tot aan het plafond); afnemers met een grootverbruikerscontract blijven voor hun totale elektriciteitsverbruik buiten de heffing. Aangezien bij de warmtekrachtinstallaties wat het eigen verbruik betreft geen sprake is van een kleinverbruiker in de zin van artikel 36a, blijft heffing van belasting achterwege.

### *5.3.2. Huisbrandolie, halfzware olie en LPG*

Heffing en inning van de belasting op huisbrandolie, halfzware olie en LPG als ware de belasting accijns, levert geen uitvoeringstechnische bezwaren op; de belasting lift mee met de accijns, zoals ook de brandstoffenbelasting van de Wet belastingen op milieugrondslag en de zogenoemde COVA-heffing (Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten).

## **5.4. Tijdstip verschuldigheid en wijze van heffing**

### *5.4.1. Aardgas en elektriciteit*

Met betrekking tot aardgas en elektriciteit wordt de volgende regeling voorgesteld. De belasting wordt verschuldigd op het tijdstip van de levering. De belasting wordt berekend over de hoeveelheden aardgas, gemeten in m<sup>3</sup> en elektriciteit, gemeten in kWh, die door distributiebedrijven – en in bepaalde gevallen door de Gasunie – worden geleverd aan de verbruiker (onder aftrek van een belastingvrije voet). Over de energiebelasting zal BTW moeten worden berekend en afgedragen.

De in een tijdvak verschuldigde belasting moet door de distributiebedrijven op aangifte worden voldaan, een systeem dat ook op de accijns en de omzetbelasting van toepassing is. Bij deze systematiek past het formaliteitenstelsel van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), waarin onder meer de wijze van aangeven en betalen van de verschuldigde belasting is opgenomen.

Voor de berekening van de verschuldigde belasting kan worden aangesloten bij de in de praktijk voor de berekening van de verschuldigde BTW gevolgde werkwijze. Deze werkwijze houdt in dat is goedgekeurd dat de berekening van de verschuldigde BTW geschiedt aan de hand van de bij de eindafrekening bekende gegevens, mits in de loop van de desbetreffende verbruiksperiode geschatte bedragen aan BTW worden voldaan, zulks naar gelang van de uitgeschreven voorschotnota's c.q. ontvangen voorschotbedragen. Bij de vaststelling van de door de afnemers te betalen voorschotten dient laatstgenoemd bedrag aan BTW hierin te worden begrepen. Indien de BTW over de in de eindfactuur vermelde vergoeding

hoger is dan de reeds aan de hand van de voorschotten afgedragen belasting, wordt het distributiebedrijf het meerdere verschuldigd op het tijdstip van uitreiking van de factuur (in het omgekeerde geval: recht op teruggaaf casu quo verrekening).

Met betrekking tot gevallen waarin het verbruik van aardgas en elektriciteit als belastbaar feit is aangemerkt, wordt de belasting verschuldigd op het tijdstip waarop het verbruik plaatsvindt. De in een tijdvak verschuldigde belasting moet door de verbruiker op aangifte worden voldaan.

#### 5.4.2. Huisbrandolie, halfzware olie en LPG

Met betrekking tot de minerale oliën wordt de volgende regeling voorgesteld. De belasting wordt geheven als was zij een accijns; op grond van de Wet op de accijns wordt accijns geheven ter zake van de uitslag (dit is het brengen van een accijnsgoed buiten een zogenoemde accijns-goederenplaats) en de invoer. Deze regeling is ook van toepassing voor de heffing van de in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen brandstoffenbelasting (voor zover betrekking hebbend op minerale oliën in de zin van de Wet op de accijns).

De belasting wordt verschuldigd op het tijdstip waarop de accijns verschuldigd wordt. De belasting wordt berekend over de hoeveelheden huisbrandolie en halfzware olie, gemeten in 1000 L, en de hoeveelheden LPG, gemeten in 1000 kg, die worden uitgeslagen en ingevoerd in de zin van de Wet op de accijns.

Het tarief van de belasting voor minerale oliën – dat uit het tarief voor aardgas wordt afgeleid op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot en energie-inhoud – wordt uitgedrukt in een vast bedrag per 1000 kg respectievelijk per 1000 L.

De in een tijdvak verschuldigde belasting moet op aangifte worden voldaan, een systeem dat ook op de accijns, de brandstoffenbelasting Wet belastingen op milieugrondslag en de omzetbelasting van toepassing is (zie hiervoor bij aardgas en elektriciteit).

### 5.5. Belastingvrije voet

De primaire doelstelling van de belasting is het terugdringen van het energieverbruik. Het is echter niet mogelijk het verbruik tot nul te reduceren. Er blijft een bepaalde hoeveelheid onvermijdbaar verbruik over. Een belasting over dit verbruik kan niet tot energiebesparing prikkelen. Daarom wordt een belastingvrije voet ter zake van het verbruik aan de voet voorgesteld. Door over een bepaald verbruik aan de voet geen belasting te heffen kan de omvang van de belasting worden verkleind zonder het milieu-effect aan te tasten. Tevens worden hierdoor de netto effecten van de belasting en de terugsluizing van de opbrengst op de koopkracht verkleind.

In de diverse uitgebrachte adviezen is aandacht besteed aan de belastingvrije voet. De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR)<sup>7</sup> bepleit de invoering van een heffing over het vermijdbare verbruik. In het geval van een kleinverbruikersheffing dient dit plaats te vinden door middel van een vaste heffingsvrije voet. De Sociaal Economische Raad (SER) gaat in zijn advies «Regulerende energieheffingen» in op het door de WRR aangedragen voorstel<sup>8</sup>. De SER ziet grote voordelen van een heffing op het vermijdbare verbruik maar de mate waarin de te verwachten energiebesparingseffecten en CO<sub>2</sub>-reductie van een dergelijke heffing ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd, zijn afhankelijk van de vormgeving van die heffing. De SER acht ten aanzien van huishoudens de vrijstelling van het onvermijdbare verbruik een zeer herkenbare wijze van terugsluizing. Daarbij kiest de SER echter, gelet op de onmogelijkheid om per huishouden het onvermijdbaar verbruik vast te stellen, voor een forfaitaire, vaste belastingvrije voet per aansluiting. Ook

<sup>7</sup> Advies WRR: Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid, bladzijde 171.

<sup>8</sup> Bijlage 8 van het SER-advies «Regulerende energieheffingen».

een gedifferentieerde vrije voet (afhankelijk van de omvang van de verrichte besparingsinspanningen of verbruikersspecifieke kenmerken zoals leeftijd en/of gezinssamenstelling) zou volgens de SER uitvoeringsproblemen opleveren. Een belastingvrije voet voor niet-leidinggebonden leveranties levert volgens het SER-advies aanvullende complicaties op, dit daar afnemers relatief gemakkelijk op meer dan één punt de brandstoffen kunnen aanschaffen.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn wij van mening dat een voor iedere aansluiting gelijke belastingvrije voet wenselijk is en dat deze voor leidinggebonden leveranties per aansluiting gehanteerd zou moeten worden. Voor niet-leidinggebonden leveringen van brandstof is een belastingvrije voet uitvoeringstechnisch niet mogelijk. Ter compensatie daarvan is een generieke korting op het tarief toegepast (zie paragraaf 3.3.2).

In geval van gebouwen en woningen waarbij sprake is van een collectieve verwarmings- en/of warmwatervoorziening, zoals blokverwarming in woonflats, verzorgingstehuizen, serviceflats en dergelijke, kan een belastingvrije voet echter niet zonder meer worden toegepast. Er is in dat geval, behalve soms voor kookdoeleinden, geen individuele gasaansluiting aanwezig. Wel is er in vrijwel alle gevallen sprake van een individuele elektriciteitsaansluiting. Om reden van rechtsgelijkheid is het wenselijk om het verlenen van een belastingvrije voet voor deze categorie verbruikers mogelijk te maken. Bij het distributiebeprijding vindt momenteel niet altijd een registratie plaats van het aantal aansluitingen op een collectief verwarmingssysteem. Om recht te doen gelden op de belastingvrije voet per aansluiting dient de beheerder van het gebouw of wooncomplex deze informatie jaarlijks te verstrekken aan het distributiebeprijding. Controle op deze informatie kan plaatsvinden door het distributiebeprijding mede op grond van het aantal aansluitingen voor elektriciteit. Het distributiebeprijding kan vervolgens bij het bepalen van de energienota betreffende het gasverbruik voor de afnemer (in casu de beheerder) rekening houden met het verlenen van een «collectieve» belastingvrije voet.

## **5.6. Hoogte van de belastingvrije voet**

Voor het bepalen van een voor ieder gelijke belastingvrije voet aan het energieverbruik is het huishoudelijk energieverbruik als referentie genomen. Verreweg het merendeel van de aansluitingen betreft huishoudens (circa 5,8 miljoen huishoudelijke versus circa 600 000 zakelijke aansluitingen). De spreiding in het klein-zakelijk verbruik is als gevolg van diversiteit in de bedrijfsmatige activiteiten dusdanig groot dat het afzonderlijk betrekken van de verbruiken van deze sectoren in het bepalen van een voor ieder gelijke belastingvrije voet niet uitvoerbaar is.

Vanwege de wenselijkheid van een zo groot mogelijke effectiviteit van de belasting ligt het voor de hand om de grens voor de belastingvrije voet zodanig te kiezen dat ook voor aansluitingen met een laag energieverbruik een deel van het verbruik nog onder de belasting valt. Naarmate een groter aantal verbruikers met het totaal verbruik onder de belastingvrije voet blijft neemt de milieu-effectiviteit immers af. Om deze reden is bij het vaststellen van de hoogte van de belastingvrije voet voor gas aansluiting gezocht bij het te verwachten verbruik van een gemiddelde nieuwbouwwoning die momenteel volgens stand der techniek kan worden gebouwd. Gekozen is voor een grenswaarde van 800 m<sup>3</sup> gas per jaar. Dit betreft een gemiddelde, hetgeen impliceert dat er ook nieuwe woningen zullen worden gebouwd die aan alle eisen voldoen, maar die een substantieel hoger of lager verbruik hebben dan de vermelde 800 m<sup>3</sup> gas, nog afgezien van de spreiding in verbruik door gedragseffecten. Door aansluiting bij deze norm te zoeken wordt bevorderd dat ook in nieuwbouwwoningen bij een verbruik boven de norm een prikkel tot besparen aanwezig is. Bij deze

belastingvrije voet in het verbruik zullen circa 6% van de kleinverbruikers-aansluitingen met het gehele gasverbruik buiten de heffing vallen.

Het elektriciteitsverbruik is veel sterker dan het gasverbruik afhankelijk van de aanwezige apparatuur en van het gebruiksgedrag. Voor het vaststellen van de belastingvrije voet in het elektriciteitsverbruik ontbreekt een objectieve maatstaf vergelijkbaar met die voor aardgas. Er zijn voor het elektriciteitsverbruik voor woningen geen standaardnormen. Om toch een belastingvrije voet voor de belasting op elektriciteit te kunnen bepalen is, vanuit de «basisfilosofie» als voor aardgas, aangesloten bij het percentage huishoudens dat naar verwachting wat het gehele gasverbruik betreft buiten de heffing zal blijven. Bij een belastingvrije voet voor elektriciteit van 800 kWh per aansluiting zal circa 5%–10% van het aantal aansluitingen met het gehele verbruik buiten de belasting blijven.

In overleg met de energiesector kwam naar voren dat het hanteren van afzonderlijke belastingvrije voeten in sommige situaties nadelig uitwerkt voor aansluitingen waarbij er geen sprake is van een aansluiting voor gas. De stimulans voor mogelijk efficiënte toepassingen van elektriciteit voor onder andere verwarmingsdoeleinden (bij voorbeeld: een elektrische warmtepomp) wordt daardoor minder. Hoewel het hier om een vooralsnog zeer beperkt toepassingsgebied gaat, zal bezien worden of hier in de toekomst, als dat nodig mocht zijn, uitvoerbare oplossingen voor kunnen worden gevonden.

### **5.7. Aansluiten bij de Wet belastingen op milieugrondslag**

In het NMP-2 is aangegeven dat de energieheffing dient te worden geheven op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag. Op basis van de huidige wetssystematiek kan de energiebelasting wat aardgas en elektriciteit betreft niet worden geheven als een toeslag op de brandstoffenbelasting, daar de brandstoffenbelasting op aardgas in het kader van de Wet belastingen op milieugrondslag wordt geheven bij de Nederlandse Gasunie en elektriciteit als zodanig niet in de heffing is betrokken. Aangezien de voorgestelde belasting een kleinverbruikersbelasting betreft, waarbij ook rekening moet worden gehouden met een belastingvrije voet, zal de belasting op aardgas en elektriciteit om uitvoeringstechnische redenen moeten worden geheven in de schakel die levert aan de eindverbruikers.

De energiebelasting van huisbrandolie, halfzware olie en LPG kan worden geheven en ingevorderd als ware zij een accijns. De bestaande belasting op brandstoffen in het kader van de Wet belastingen op milieugrondslag blijft daarbij ongewijzigd.

De energiebelasting is om hiervoor reeds aangegeven redenen in een afzonderlijk hoofdstuk in de Wet belastingen op milieugrondslag ondergebracht. Alle essentialia van de belasting (afbakening kleinverbruik, belastingvrije voet, belastingplichtigen, tarieven, etc.) zijn in het nieuwe hoofdstuk Va samengebracht.

## **6. ENERGETISCHE EN ECONOMISCHE EFFECTEN VAN DE BELASTING**

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

Volgens de in het NMP vastgelegde CO<sub>2</sub>-doelstelling dient in het jaar 2000 een afname van de CO<sub>2</sub>-emissie te zijn gerealiseerd van 3 tot 5% in vergelijking met het niveau van de CO<sub>2</sub>-emissie in 1989/1990. In het NMP-2 is deze doelstelling herbevestigd en is bovendien vastgesteld, dat, om deze doelstelling binnen bereik te houden, een belasting, al dan niet in Europees verband, noodzakelijk is. Een dergelijke belasting dient ook een



bijdrage te leveren aan de energie-efficiëncydoelstelling uit de Vervolnnota Energiebesparing.

Voor een inzicht in de mogelijke energiebesparingseffecten van een regulerende energieheffing biedt het hierover door het Centraal Planbureau uitgebrachte Werkdocument 64 aanknopingspunten. In Werkdocument 64 zijn de effecten van een andere kleinverbruikersheffing op energie<sup>9</sup> berekend bij twee verschillende scenario's, te weten een scenario met lage energieprijzen en een lage economische groei (aangeduid als het Global-Shift-scenario met lage prijzen; hierna: GS-laag) en een scenario met hoge energieprijzen en een hoge economische groei (het European-Renaissance-scenario; hierna: ER-scenario). De berekeningen in Werkdocument 64 laten zien dat het energiebesparingseffect sterk afhankelijk is van de prijzen in het referentiescenario. Uitgaande van energieprijzen die in 2000 reëel weer op het niveau van 1990 liggen (GS-laag) treedt een besparingseffect op het totaal binnenlands energieverbruik van 0,5% in 2000 op<sup>10</sup>. Het effect op de CO<sub>2</sub>-emissies is een vermindering met circa 1 Mton. Ter vergelijking: in het NMP-2 en de Vervolnnota Energiebesparing is het effect van een EU-heffing op een CO<sub>2</sub>-reductie van 1,5 tot 2 Mton becijferd. Voor de doelgroep (dit wil zeggen huishoudelijk en klein-zakelijk energieverbruik) treedt er in Werkdocument 64 een besparingseffect op van 1,5%. Bij een scenario met hogere energieprijzen zou de invloed op het binnenlands energieverbruik groter zijn. Indien de ruwe olieprijs in 2000 48% hoger zou zijn dan in 1990 zou door de belasting het totale binnenlands verbruik met 1,25% dalen. Van een dergelijk hoge energieprijs wordt momenteel niet uitgegaan. Ook een niveau dat in 2000 op het peil van 1990 terug zou zijn, bevindt zich aan de bovenkant van de verwachting<sup>11</sup>. De relatie tussen energieprijzen en de effectiviteit van de belasting zorgt dus voor een paradoxaal resultaat. Naarmate de energieprijzen lager zijn wordt een energiebelasting uit energiebesparingsbeleid meer noodzakelijk. Uit de analyse blijkt echter dat een belasting juist bij lage prijzen in eerste instantie minder effectief is.

Door de ombuigingen op de begroting van met name Economische Zaken komt de CO<sub>2</sub>-emissie in het jaar 2000 mogelijk circa 4 Mton hoger uit dan voorzien in de Vervolnnota Energiebesparing en NMP-2. De Minister van Economische Zaken heeft zich ten doel gesteld naar zijn vermogen deze terugval te compenseren. De regulerende energiebelasting vervult daarin een belangrijke rol. Ten opzichte van de eerdere berekening van het energetisch effect van de belasting zijn daarbij drie factoren van belang: de stimulering van duurzame energie; de autonome besparing door kleinverbruikers (good housekeeping) en daarnaast maatregelen gericht op investeringsaanschaffingen van deze doelgroep. Voorlopige ramingen van CPB en RIVM laten zien dat het effect van deze additionele factoren ten opzichte van eerdere berekeningen, die uitkwamen op 1 Mton CO<sub>2</sub>, zodanig is dat de in het NMP-2 en de Vervolnnota Energiebesparing opgenomen verwachting over de effecten van een belasting (1,5 à 2 Mton) onverkort geldig is, en de effectiviteit zelfs iets groter zou kunnen zijn. Volgens de raming van het RIVM «CO<sub>2</sub>-effecten van een kleinverbruikersheffing» (RIVM-rapport nr. 77 300-1006, februari 1995) zou het totale effect van een regulerende energiebelasting van 11 ct/m<sup>3</sup> gas en 4 ct/kWh elektriciteit (inclusief BTW), bij bepaalde veronderstellingen inzake een aanpassing van het overige (vooral investeringsgerelateerde) instrumentarium, in de context van het GS-laag scenario met lage energieprijzen in het jaar 2000 circa 2,7 Mton CO<sub>2</sub> bedragen, ofwel 1,5% van de totale CO<sub>2</sub>-emissie van Nederland.

De in dit kader te treffen maatregelen voor energiebesparing lopen uiteen van gedragsveranderingen, kleine investeringen tot ingrijpendere maatregelen, die veelal bij verbouw of aanpassing plaatsvinden. Bij deze laatste categorie moet worden gedacht aan het aanbrengen van muur- of

<sup>9</sup> In Werkdocument 64 heeft het CPB een heffing van 11 ct/m<sup>3</sup> over de eerste 170 000 m<sup>3</sup> gas (A-schijf van aardgas) en 4 ct/kWh elektriciteit over de eerste 50 000 kWh (en hbo-equivalenten) berekend (incl. BTW). De heffingsopbrengst wordt in deze variant structureel teruggesluisd naar gezinnen resp. bedrijven via de inkomstenbelasting/loonbelasting resp. de overhevelingstoelag.

<sup>10</sup> In de berekeningen die ten grondslag liggen aan Werkdocument 43 en Werkdocument 64 is geen rekening gehouden met het aanvullend beleid uit het NMP-2 en de Vervolnnota Energiebesparing.

<sup>11</sup> Zie: Van wereldmarkt tot eindverbruiker, Beleidsstudies Energie nr. 7, Ministerie van Economische Zaken, 1994.

dakisolatie, dubbel- of hoogrendementsglas of hoogrendements-CV-ketels. Ten aanzien van alle maatregelen zal een regulerende energiebelasting stimulerend werken. Benadrukt zij dat het regulerende effect mede afhangt van de mate van voorlichting omtrent de besparingsmogelijkheden en voldoende gerichte ondersteuning daarbij. Hier wordt al veel aandacht aan besteed in het Milieu-actie-plan van de nutsbedrijven, bij voorbeeld door subsidies voor woningisolatie.

Onderstaand zijn enkele voorbeelden opgenomen van eenvoudig te treffen maatregelen door gedragsverandering of door zeer lage (bij voorbeeld doe-het-zelf) investeringen met een indicatie van de te besparen energie. Daarbij zij nog opgemerkt dat juist bij oudere en grotere woningen er meer mogelijkheden zijn om op eenvoudige en veelal goedkope wijze energie te besparen.

Maatregel	besparing per jaar
thermostaat graad lager	95 m <sup>3</sup>
waakvlam zomer uit	50 m <sup>3</sup>
gordijnen 's avonds dicht	20-60 m <sup>3</sup>
leidingisolatie CV	ca. 75 m <sup>3</sup>
20% minder lang douchen	>50 m <sup>3</sup>
radiatorfolie hele woning	60 m <sup>3</sup>
tochtstrips hele woning	60 m <sup>3</sup>
vlieringisolatie (matig verwarmde ruimte)	300 m <sup>3</sup>
TV niet op stand-by	64 kWh
volle wasmachine	40 kWh
pompschakelaar	240 kWh
2 spaarlampen	80 kWh

Naast deze maatregelen zijn er vele moeilijk te kwantificeren mogelijkheden tot besparing. Te denken valt aan het selectief gebruik van elektrische apparatuur, het aanbrengen van deurdrangers, het betrekken van energiezuinigheid bij de aanschaf van apparaten.

### *Conclusies*

Berekeningen van het CPB over het effect van een energiebelasting van 11 ct/m<sup>3</sup> en 4 ct/kWh indiceren een invloed op het energieverbruik van de doelgroepen van de belasting van -1,5% en op het binnenlands energieverbruik in de orde van 0,4 à 0,5%.

Het effect van de belasting zal na de bezuinigingen op het budget energiebesparing groter zijn, onder meer omdat er sprake is van gedeeltelijke compensatie van de bezuinigingen, zowel met betrekking tot duurzame energiebronnen door de specifieke vormgeving van de belasting, als met betrekking tot energiebesparing. Grosso modo zal in termen van CO<sub>2</sub> de effectiviteit van de belasting minimaal overeenkomen met het effect waarmee in NMP-2 werd gerekend.

## **6.2. Economische effecten**

In deze paragraaf worden de economische effecten van een nationale energiebelasting op kleinverbruik van energie beschreven. Het gaat daarbij om de effecten van de belasting inclusief de terugsluizing. Voor de beschrijving van deze effecten is in het bijzonder gebruik gemaakt van de exercities van het Centraal Planbureau (Werkdocument 43, het reeds aangehaalde Werkdocument 64 en aanvullende berekeningen). In Werkdocument 43 heeft het CPB in het kader van de stuurgroep Wolfson die in februari 1992 een rapport heeft uitgebracht van onderzoek naar de effecten van een regulerende energieheffing, berekeningen uitgevoerd van een kleinverbruikersvariant (de zogenoemde C-variant). Achtergrond

voor deze studie was een scenario dat uitgaat van een substantiële stijging van de olieprijsen.

#### *Macro-economische effecten*

De effecten op de productie en het volume van de particuliere consumptie van de varianten uit Werkdocument 64 zijn naar het oordeel van het CPB beperkt (-0,2% tot 0,2%), terwijl er een opwaarts effect op het prijspeil van de particuliere consumptie – afhankelijk van de hoogte van de energieprijzen en het jaar<sup>12</sup> – zal plaatsvinden tussen 0,3% en 1,0%.

#### *Werkgelegenheidseffecten*

Onder de veronderstelling van maatschappelijke overeenstemming over belasting en terugsluizing heeft het CPB de volgende werkgelegenheidseffecten van de kleinverbruikersvariant berekend (zie tabel 6.1).

**Tabel 6.1 Werkgelegenheidseffecten Werkdocument 64 (in duizenden personen)**

2000	2005	2010	2015	
2	9	11	5	GS-scenario in % (werkg. 1995)
0,0	0,1	0,1	0,1	
5	5	0	- 1	ER-scenario in % (werkg. 1995)
0,1	0,1	0,0	- 0,0	

Bron: CPB-Werkdocument 64  
ER: European Renaissance  
GS: Global Shift

In GS-laag zijn de werkgelegenheidseffecten voor de beschouwde tijdstippen hoger dan in het ER-scenario. Oorzaak is het verloop van de door de heffing geïnduceerde energiebesparingen en daaraan gerelateerde investeringen in de tijd. De werkgelegenheidseffecten worden grotendeels gegenereerd door investeringen in energiebesparende activiteiten. Onder invloed van het lage energieprijsniveau in GS-laag in de uitgangssituatie wordt pas vanaf 2005 extra geïnvesteerd in besparing op ruimteverwarming; een en ander weerspiegelt zich dan in een gunstige werkgelegenheidsontwikkeling van de bouwnijverheid en de tertiaire diensten. De benodigde investeringen voor energiebesparing vinden in het ER-scenario grotendeels vóór 2000 plaats (hoge energieprijzen).

In het gebruikte model komt de werkloosheid in variantberekeningen op lange termijn terug op zijn waarde in het referentiepad en daardoor is het werkgelegenheidseffect op de lange termijn afwezig. De werkgelegenheidseffecten zullen daardoor in beide scenario's na 2000 weer tenderen naar het centrale pad. Overigens is voor de werkgelegenheidseffecten ook de vormgeving van de terugsluizing belangrijk. In de macro-economische doorrekening zoals die door het CPB is uitgevoerd is de precieze vormgeving van de terugsluizing niet gespecificeerd.

#### *Stapsgewijze verhoging*

Om ongewenste economische effecten zo veel mogelijk te beperken is onder andere gekozen voor een gedeeltelijk stapsgewijze verhoging van de tarieven van de belasting. Daar de belasting op aardgas het zwaarst weegt, is ervoor gekozen deze gefaseerd in te voeren. Het eindtarief van 11,2 cent wordt na drie stappen in 1998 bereikt. Door een stapsgewijze verhoging wordt de gasgebruikers de mogelijkheid gegeven zich in te stellen op de belasting, en zich aan te passen aan de veranderende

<sup>12</sup> In het Global-Shift-scenario met lage energieprijzen is er een opwaarts effect op de prijs particuliere consumptie van 0,3% in 2000 oplopend tot 0,6% in 2015. In het European-Renaissance-scenario is er een opwaarts effect op de prijs particuliere consumptie van 0,6% in 2000 oplopend tot 1,0% in 2015.

prijzen. Door op deze wijze het initiële koopkrachteffect te beperken, wordt het risico van afwenteling in de lonen bovenop de terugsluizing beperkt.

Met het beperken van de stijging van het tarief voor aardgas in de eerste twee jaar is vanzelfsprekend ook de directe financiële prikkel tot energiebesparing in die periode geringer. Daar staat echter tegenover dat de doelgroep kan anticiperen op de in de wet aangekondigde tariefsstijging. Zo zullen bedrijven en huishoudens bij een efficiënte planning van eventueel te treffen energiebesparingsmaatregelen het eindtarief en niet het tarief van de tussentijdse stappen in de beschouwing betrekken. Een goede voorlichting over het voorziene eindtarief is daarbij een belangrijke randvoorwaarde.

#### *Maatschappelijke overeenstemming en dubbele compensatie*

In de CPB-berekeningen wordt uitgegaan van maatschappelijke overeenstemming over belasting en terugsluizing. Het CPB acht het risico op het ontstaan van een loon-prijsspiraal bij een ingreep in de energieprijzen niet denkbeeldig met alle negatieve gevolgen van dien voor de economie van ons land. Het CPB wijst er daarom op dat maatschappelijke overeenstemming over heffen en terugsluizen én de vlekkeloze uitvoering daarvan, die in het economisch model zijn verondersteld, strikt noodzakelijke voorwaarden voor de geschetste resultaten vormen. Indien de werknemers naast de terugsluizing ook nog (gedeeltelijke) prijscompensatie in de lonen zouden eisen en daarmee dubbel zouden worden gecompenseerd, ontstaat voor de werkgelegenheid op middellange termijn een veel minder gunstig beeld. Bij de variant van Werkdocument 64 vindt er, in het geval er geen belastingvrije voet wordt gehanteerd, een initiële stijging van de consumptieprijsindex plaats van 0,8%. Bij een volledige prijscompensatie boven de terugsluizing zou dus een extra loonimpuls van dezelfde omvang optreden. Volgens de standaard FKSEC-loonvariant veroorzaakt deze loonstijging een negatief werkgelegenheidseffect van 22 000 personen op een termijn van zes jaar. Dit betekent bij volledige prijscompensatie dat er onder deze veronderstelling een werkgelegenheidsverlies van per saldo 20 000 personen optreedt. Op den duur ebt dit effect weer weg als gevolg van optredende loonmatiging door de extra werkloosheid.

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

De gedeeltelijk stapsgewijze verhoging van de tarieven van de regulerende energiebelasting en de hantering van een belastingvrije voet zorgen ervoor dat het effect op de koopkrachtmutatie gering zal zijn. Samen met een geschikte wijze van terugsluizing zal dit het risico van dubbele compensatie beperken. Ook het totale algemeen-economisch beleid gericht op uitgavenbeheersing en lastenverlichting draagt daartoe bij. Wij gaan er vanuit dat de vormgeving van de regulerende energiebelasting zodanige waarborgen levert dat het risico van dubbele compensatie in voldoende mate beperkt lijkt.

#### *Verschuiving tussen bedrijfstakken*

De totale nationale toegevoegde waarde zal praktisch onveranderd blijven. Wel kunnen er verschuivingen optreden tussen bedrijfstakken. De

mate van verschuiving is afhankelijk van de tariefhoogte. Bij de in Werkdocument 64 doorgerekende energiebelasting van 11 ct/m<sup>3</sup> en 4 ct/kWh is het effect op de toegevoegde waarde (ten opzichte van het basispad) in 2000 maximaal +0,1% of -0,1% met uitzondering van de energiesector. De toegevoegde waarde van deze sector daalt met -0,8%. Ook hierbij is de terugsluizing uiteraard van belang. In de toelichting op het wetsvoorstel «Verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting» wordt voor verschillende te onderscheiden groepen van het bedrijfsleven het saldo-effect van belasting en terugsluizing weergegeven. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van verdelingscijfers van het Economisch Instituut voor het midden- en kleinbedrijf. Dergelijke berekeningen vinden echter onvermijdelijk altijd op een relatief geëigend niveau plaats. Op een microniveau kunnen er door verschillen in arbeids- en energie-intensiteit na terugsluizing evenwel binnen bedrijfstakken afwijkingen optreden.

### *Conclusies*

De exercities van het CPB laten bij een verschuiving van belastingen op inkomen uit arbeid naar belastingen op milieugebruik onder de veronderstelling van maatschappelijke overeenstemming en een goede uitvoering – een gering effect op de werkgelegenheid zien (in Werkdocument 64 tussen 1 000 en 11 000 personen). Het werkgelegenheidseffect wordt in essentie veroorzaakt door het uitlokken van investeringen (als gevolg van energiebesparingen). Op de lange termijn zijn er volgens de CPB-modellen geen effecten op de werkgelegenheid.

Wel dient het belang van een maatschappelijke overeenstemming en van een betrouwbare overheid (geen twijfel aan terugsluizing) te worden onderstreept. Indien de werknemers naast terugsluizing wel volledige prijscompensatie eisen en de werkgevers vervolgens deze eisen zouden inwilligen, dan dienen de werkgelegenheidseffecten naar beneden te worden bijgesteld, zodanig dat per saldo van werkgelegenheidsverliezen sprake is. De stapsgewijze verhoging, de belastingvrije voeten en een geschikte wijze van terugsluizing leveren naar ons oordeel zodanige waarborgen dat het risico van dubbele compensatie in voldoende mate beperkt lijkt.

### **6.3. Bedrijfseffectentoets en buitenlandtoets regulerende energiebelasting**

#### *Bedrijfseffectentoets*

De voorgestelde energiebelasting is gezien op effecten voor het bedrijfsleven. Hierbij is gekeken naar de meest relevante aspecten voor het betreffende bedrijfsleven (zoals kosten, administratieve lasten etc.).

Deze bedrijfseffectentoets is niet als een apart onderdeel in deze memorie van toelichting opgenomen, maar vindt op twee plaatsen zijn weerslag:

- de relevante data en aspecten met betrekking tot de belasting worden in deze paragraaf vermeld, en
- in de toelichting bij het wetsvoorstel «Verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting» wordt voor verschillende te onderscheiden groepen van het bedrijfsleven het saldo-effect van belasting en terugsluizing weergegeven.

De belasting heeft betrekking op 6 470 000 aansluitingen, alsmede een onbekend maar verhoudingsgewijs gering aantal afnemers van

huisbrandolie/LPG. Van deze aansluitingen zijn er naar schatting 5 840 000 van huishoudens, 70 000 van kwartaire diensten, 7 000 van grotere industriële bedrijven (meer dan 20 werknemers), 130 000 landbouwbedrijven en 420 000 overige ondernemingen. De administratieve kosten van de belasting zijn vrijwel nihil, aangezien deze «meelifit» in de energierekening.

Daar staat tegenover dat er wel sprake is van een toename van de administratieve lasten bij de circa 40 energiedistributiebedrijven. Zij moeten hun administratiesysteem immers aanpassen, waarbij eerst het belastingbedrag ten laste van de klant wordt geïnd en vervolgens aan de belastingdienst wordt afgedragen. Evenals bij de afdracht van BTW aan de belastingdienst is bepaald dat niet geïnde belasting ook niet aan de belastingdienst verschuldigd is.

#### *Buitenlandtoets*

Uit een recent overzicht van het Internationaal Energie Agentschap<sup>13</sup> blijkt dat er thans – naast Nederland – vier landen zijn die een CO<sub>2</sub>-energieheffing kennen, te weten: Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden.

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de ontwikkelingen binnen Europa. Daar is weergegeven wat de opvattingen binnen de Europese Unie zijn ten aanzien van een algemene Europese energieheffing. Ook is in hoofdstuk 2 aangegeven dat de standpunten van de landen, zoals uit besprekingen van Nederland met diverse landen over het totstandbrengen van een zogenoemde Noord-Westeuropese variant is gebleken, voorshands in de weg staan aan het totstandbrengen van een dergelijke variant.

Onderstaande vergelijking is beschrijvend van aard. Ter illustratie is – voor zover van toepassing – een indicatie van de hoogte van de bestaande heffingen op aardgas en elektriciteit (in centen) vermeld. Beide energiedragers zijn immers in dit kader relevant.

In dit verband zijn ook de eindverbruikersprijzen in de verschillende Europese landen relevant. Deze zijn in de volgende tabel opgenomen.

**Tabel 6.2 Energieprijzen kleinverbruikers in enkele Europese landen\***

Land	gasprijs-94 in ct/m <sup>3</sup> incl. belastingen	elektriciteitsprijs- 94 in ct/kWh incl. belastingen	hboprijs-93 in ct/Ltr incl. belastingen
Nederland	50 (9)	21 (3)	65 (24)
België	61 (13)	32 (6)	43 (9)
Duitsland	65 (12)	34 (9)	51 (15)
Frankrijk	63 (9)	28 (5)	68 (25)
Groot Brittannië	43 (3)	23 (2)	37 (4)
Italië	99 (38)	46 (11)	142 (100)
Denemarken	140 (28)	32 (18)	117 (73)
Noorwegen		13 (3)	77 (26)
Zweden		15 (5)	92 (50)

peildata: gas en elektriciteit 1-7-1994; hbo gemiddelde over 1993.

bronnen: Eurostat, Rapid Reports-36, 1994 (EU-landen, gas en elektr.) en IEA, Energy Prices and Taxes, 1994 (Noorwegen, Zweden en hbo).

\* Tussen haken is het aandeel van belastingen (in ct per eenheid) opgenomen.

In een aantal landen verschilt de energieprijs per regio. In die gevallen is het gemiddelde van het hoogste en het laagste tarief weergegeven.

De bestaande Nederlandse brandstoffenbelasting op milieugrondslag op aardgas is 2,1 ct/m<sup>3</sup> voor de eerste 10 mln m<sup>3</sup>. Daarboven geldt voor het meerdere een grootverbruikerstarief van 1,41 ct/m<sup>3</sup>. Na invoering van

<sup>13</sup> IEA, Climate Change Policy Initiatives 1994 Update, Volume I, OECD-countries, Paris, 1994.

de regulerende energiebelasting wordt het belastingtarief voor kleinverbruikers van aardgas ruwweg een factor vijf hoger. Vergelijking van de Nederlandse energieprijzen voor kleinverbruik met die van andere landen dient met een zekere mate van voorzichtigheid te geschieden, omdat de grondslagen voor kleinverbruik kunnen verschillen.

#### *De Bondsrepubliek Duitsland*

De Bondsregering acht een toenemend gebruik van het economisch instrumentarium, waarbij de milieukosten ten minste deels in de energieprijzen zijn geïncorporeerd, het meest effectieve middel om de CO<sub>2</sub>-emissies te verminderen. De totstandkoming van een Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing wordt daarom ondersteund, mits de opbrengst wordt teruggesluisd en de concurrentieverhoudingen niet worden verstoord. Er zijn geen concrete plannen voor een energieheffing op nationaal niveau.

Wel kan in dit kader nog worden opgemerkt dat in Duitsland een discussie gaande is over een alternatieve financieringsmogelijkheid nu de Kohlepfennig (een procentuele opslag op de prijs van elektriciteit) vanaf 1996 niet meer mag worden geheven.

#### *België*

België kent sinds augustus 1993 een nationale energieheffing. Deze is echter niet gebaseerd op het koolstofgehalte van de energiedrager. Het tarief voor aardgas is in de orde van de Nederlandse brandstoffenbelasting op aardgas (2,3 cent per m<sup>3</sup>). Voor elektriciteit (laagspanning) geldt een tarief van 0,3 cent per kWh. Het bedrijfsleven is van de heffing gevrijwaard. België ondersteunt de totstandkoming van een Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing. De opbrengst van de heffing wordt benut voor verlaging van werkgeverslasten.

#### *Het Verenigd Koninkrijk*

Het Verenigd Koninkrijk denkt binnen haar CO<sub>2</sub>-reductieprogramma wel aan belastingmaatregelen en neemt maatregelen op het gebied van de accijns, maar ziet vooralsnog geen noodzaak voor een CO<sub>2</sub>-belasting. Men is fel gekant tegen een Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing, indien die ook in het VK zou moeten worden ingevoerd. Dit verklaart mede waarom tot op heden de Europese energieheffing nog niet tot stand is gekomen.

#### *Frankrijk*

De reductie van CO<sub>2</sub>-emissies vormt het speerpunt van het Franse klimaatbeleid. Een energieheffing vormt daarbij een belangrijk element. In een regeringsnota uit 1993<sup>14</sup> wordt een lans gebroken voor de introductie van een substantiële OESO-brede heffing in het jaar 2000. De Franse overheid staat in principe positief tegenover een Europese CO<sub>2</sub>-/energieheffing mits deze:

- op koolstofgehalte en niet op energie-inhoud van de brandstoffen is gebaseerd (derhalve geen belasting op kernenergie);
- van toepassing is in alle (grote) EU-lidstaten;
- geen concurrentievervalsing teweegbrengt ten opzichte van andere (grote) OESO-landen die geen heffing introduceren.

#### *Denemarken*

In het Deense energiebeleid neemt het financiële instrumentarium een belangrijke plaats in. In 1991 is het bestaande stelsel van energiebelastingen omgevormd. Daarbij is een CO<sub>2</sub>-heffing ingevoerd op alle niet-duurzame energievormen behalve aardgas en benzine. Op deze wijze

<sup>14</sup> Premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre, report submitted to the Commissions of the European Community, March 1993.

wordt het gebruik van aardgas en duurzame energie bevorderd ten koste van kolen en elektriciteit.

Aangezien de Deense energie- en CO<sub>2</sub>-heffing niet beperkt zijn tot het kleinverbruik, en de opbrengst niet wordt teruggesluisd, wordt de concurrentiekracht van het Deense bedrijfsleven op andere wijze ontzien. Het nieuwe stelsel maakt onderscheid tussen huishoudens en bedrijfsleven. Huishoudens betalen de CO<sub>2</sub>-heffing sinds mei 1992 bovenop de (iets verlaagde) bestaande energiebelasting. Het totale tarief van de energie- en de CO<sub>2</sub>-heffing bedraagt circa 12 cent per kWh. In de Deense wetgeving is reeds vastgelegd dat dit tarief stapsgewijs zal stijgen tot circa 16 cent per 1 januari 1998. Het bedrijfsleven is de facto vrijgesteld van de energieheffing, terwijl voor de CO<sub>2</sub>-heffing een gehalveerd tarief van toepassing is. Dit resulteert in een heffing van circa 1,5 cent per kWh voor het bedrijfsleven. Daarbij zijn er – al dan niet in combinatie met energiebesparingsactiviteiten – mogelijkheden voor specifieke energie-efficiency-subsidies, inclusief de stimulering van duurzame energie.

De Deense regering – geconfronteerd met een gat in het CO<sub>2</sub>-beleid – is van plan in aanvulling hierop per januari 1996 de CO<sub>2</sub>-belasting voor het bedrijfsleven te verhogen. Ingevolge het desbetreffende wetsvoorstel gelden verschillende tarieven voor energie aangewend voor ruimteverwarming, voor zogenoemde lichte productieprocessen en voor energie-intensieve productieprocessen. Bedrijven die een energiebesparingsconvenant met de overheid sluiten komen in aanmerking voor een verlaagd tarief. De opbrengst van deze belasting zal worden teruggesluisd. Het Deense parlement is inmiddels akkoord gegaan met het wetsvoorstel, zodat het op voorwaarde van instemming van de Europese Commissie per 1 januari 1996 in werking kan treden.

#### *Noorwegen*

Ook in Noorwegen speelt de CO<sub>2</sub>-heffing een belangrijke rol in het van overheidswege gevoerde klimaatbeleid. Sinds de belastingherziening van 1991 geldt een CO<sub>2</sub>-heffing voor minerale olie(produkten), voor gas bestemd voor offshore-platforms (tarief ca. 2,1 cent per m<sup>3</sup>) en voor het energetisch gebruik van kolen. Lucht- en zeetransport zijn van de heffing uitgesloten, evenals kolen voor industrieel gebruik en LPG, LNG (vloeibaar aardgas) en CNG (gecomprimeerd aardgas) als motorbrandstof. Aangezien bijna 100% van de Noorse elektriciteit wordt opgewekt met behulp van waterkracht valt de elektriciteitssector en daarmee een zeer groot deel van het huishoudelijk en industrieel energiegebruik buiten schot van de CO<sub>2</sub>-heffing.

Noorwegen kent reeds sinds 1951 een outputheffing op elektriciteit. Momenteel bestaat er een zogenoemde consumptiebelasting (1,3 cent per kWh, nihiltarief voor het bedrijfsleven), alsmede een zogenoemde productiebelasting (ingevoerd in 1993) van 0,4 cent per kWh, die ook door het bedrijfsleven wordt opgebracht.

#### *Zweden*

Zweden voerde in 1991 een CO<sub>2</sub>-heffing in, waarbij de bestaande energieheffing werd verlaagd. In 1993 werd het tarief van de CO<sub>2</sub>-heffing gedifferentieerd: industrie en glastuinbouw kregen een lager tarief, de dienstensector, transport en huishoudens een hoger tarief. Zweden heeft de tarieven van deze heffingen geïndexeerd zodat ze reëel constant blijven. De tarieven bedragen voor niet-industrieel gebruik 20,5 cent per m<sup>3</sup> op aardgas (CO<sub>2</sub>- en energieheffing) en 2 cent per kWh op elektriciteit (energieheffing).



## *Finland*

Finland heeft sinds 1990 een CO<sub>2</sub>-energieheffing op fossiele brandstoffen. Daarin zijn geen tegemoetkomingen voor het bedrijfsleven opgenomen. Het tarief op aardgas bedraagt 2,3 cent per m<sup>3</sup>. Voor elektriciteit is een CO<sub>2</sub>-energieheffing van toepassing, variërend van tussen de 0 en 1 cent per kWh afhankelijk van de bron. De tarieven zijn per 1 januari 1995 verhoogd tot een niveau van ongeveer \$4 per vat olie-equivalent.

## *Conclusie*

Op basis van het voorgaande kan een aantal zaken worden geconstateerd. Ten eerste valt op dat er in de verschillende Europese landen recentelijk veel in beweging is gekomen omtrent energie- en CO<sub>2</sub>-heffingen. In de ons omringende landen is tot dusverre geen CO<sub>2</sub>-energieheffing ingevoerd. De energieheffing in België is niet op CO<sub>2</sub> gebaseerd, relatief laag, en ontziet het bedrijfsleven. In de Scandinavische landen zijn in de jaren 90 wel CO<sub>2</sub>-energieheffingen ingevoerd. In de meeste gevallen betreft het daar geen kleinverbruikersheffingen en wordt de opbrengst niet teruggesluisd. Daarom wordt het energie-intensieve bedrijfsleven op andere wijze ontzien.

## **7. OPBRENGST VAN DE BELASTING EN TERUGSLUIZING OPBRENGST**

### **7.1. Belastingopbrengsten**

De opbrengst van de regulerende energiebelasting wordt geraamd op 1 900 miljoen exclusief BTW. Inclusief BTW is dat 2 135 miljoen. De BTW drukt voornamelijk op gezinnen en in mindere mate op voor de omzetbelasting vrijgestelde bedrijven en op de overheid. Bij de berekening van deze opbrengst is uitgegaan van de verbruikscijfers voor het jaar 1992. Verder zijn de cijfers in het basisjaar gecorrigeerd voor temperatuurschommelingen. Daarnaast heeft correctie plaatsgevonden voor de opbrengsten van de belasting op duurzame energiebronnen ter grootte van 30 miljoen. Deze opbrengsten worden namelijk niet afgedragen, maar teruggegeven aan de opwekkers van duurzame energie.

De opbrengst (exclusief BTW) van de belasting bedraagt uiteindelijk 200 miljoen minder dan in de doorrekening door het CPB van het regeerakkoord. De oorzaak hiervan is tweeledig: enerzijds wordt een kleiner gedeelte van het elektriciteitsverbruik in de heffing betrokken dan aanvankelijk werd verondersteld door het CPB, anderzijds resulteert door de gehanteerde systematiek tussen de onderscheiden brandstoffen een lager tarief voor elektriciteit dan ten tijde van de CPB-berekeningen verondersteld.

Om het risico van negatieve inkomens- en economische effecten zo veel mogelijk te beperken, is ervoor gekozen het tarief voor aardgas, halfzware olie, huisbrandolie en LPG in drie jaar in drie gelijke stappen op te bouwen. Het tarief voor elektriciteit zal in 1996 ineens worden ingevoerd.

Uitsplitsing van de opbrengst naar soort brandstof geeft bij invoering van de energiebelasting het volgende beeld:

**Tabel 7.1. Opbrengst energiebelasting naar soort brandstof\***

Bedrijven/gezinnen	Gas	Elektriciteit	Hbo/LPG	Totaal (excl. BTW)	Totaal (incl. BTW)	Totaal 1996	Totaal 1997
Grootbedrijf	105	25	15	145	150	70	110
Middenbedrijf	120	35	15	170	175	80	130
Kleinbedrijf	150	105	15	270	275	165	220
Landbouw (glastuinbouw)	10 (0)	50 (5)	25 (0)	85 (10)	85 (10)	60 (10)	70 (10)
Overheid/kw. sector	135	25	25	185	215	95	155
Gezinnen	675	380	20	1075	1265	720	990
Duurzame energie				- 30	- 30	- 30	- 30
<b>TOTAAL<sup>15</sup></b>	<b>1190</b>	<b>620</b>	<b>120</b>	<b>1900</b>	<b>2135</b>	<b>1155</b>	<b>1645</b>

\* In miljoenen gulden, afgerond op 5 mln, op transactiebasis.

Op kasbasis bedraagt de totale opbrengst in miljoenen gulden, afgerond op 5 mln, in 1996 1 060, in 1997 1 605, in 1998 2 095 en in 1999 en volgende jaren 2 140.

## 7.2. Terugsluizing van de belastingopbrengst

In het regeerakkoord is afgesproken dat de opbrengst van de energiebelasting zal worden aangewend voor lastenverlichting ter ondersteuning van werkgelegenheid en koopkracht. Deze zogenoemde terugsluizing van de belastingopbrengst is geheel in lijn met de ontwerp-richtlijn van 26 mei 1992 van de Europese Commissie voor een CO<sub>2</sub>/energieheffing en met hetgeen hierover wordt gezegd in het zogenoemde Witboek Delors. Voor de terugsluizing naar bedrijven is besloten tot een gefaseerde verlaging van de overhevelingstoelag (OT) met 0,19%-punt<sup>16</sup>, een gefaseerde verhoging van de zelfstandigenaftrek met f 1 300 en een gefaseerde verlaging van het tariefstapje in de vennootschapsbelasting met 3%-punt.

Via het instrument van de overhevelingstoelag worden de lasten op arbeid verlaagd. Dit past in het kabinetsbeleid gericht op het verlagen van de loonkosten. Volledige terugsluizing door middel van het verlagen van de overhevelingstoelag zou leiden tot overcompensatie voor het grootbedrijf en ondercompensatie voor het midden- en kleinbedrijf. Dit effect kan worden voorkomen door een tweetal maatregelen. Voor ondernemingen die zijn onderworpen aan de inkomstenbelasting vindt terugsluizing mede plaats in de vorm van verhoging van de zelfstandigenaftrek. Voor de kleinere vennootschapsbelastingplichtige ondernemingen wordt de compensatie mede gezocht in de vorm van verlaging van het tariefstapje in de vennootschapsbelasting. Volledige compensatie van het bedrijfsleven is overigens van belang voor het werkgelegenheidseffect. Het niet volledig compenseren van de kostenstijging zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid.

De definitieve cijfermatige invulling van de terugsluizing zal plaatsvinden bij de besluitvorming in het kader van het belasting- en premieplan betreffende de begroting 1996.

Bij de terugsluizing naar gezinnen gaat het om de volgende maatregelen. Als primair instrument komt in aanmerking een verlaging van het tarief van de eerste schijf (tes) van de inkomstenbelasting (gefaseerd). Verlaging van dit tarief biedt het meeste uitzicht op een positief effect op de werkgelegenheid, doordat de wig tussen bruto en netto loon wordt

<sup>15</sup> Als gevolg van afrondingen kunnen verschillen in de totaaltellingen optreden.

<sup>16</sup> De verlaging van de overhevelingstoelag wordt geregeld via een wijziging van de Wet brutering overhevelingstoelag lonen.

verkleind. Doorrekening met behulp van het MIMIC-model van het Centraal Planbureau geeft aan dat een verlaging van het tarief van de eerste schijf een effectief instrument is uit werkgelegenheidsoogpunt.<sup>17</sup> Bij de bepaling van de omvang van de verlaging van het tarief van de eerste schijf wordt overigens rekening gehouden met de noodzakelijke compensatie van gezinnen voor de verlaging van de overhevelingstoeslag. Verlaging van de overhevelingstoeslag als terugsluismaatregel voor bedrijven verlaagt immers niet alleen de kosten van arbeid maar ook het inkomen voor gezinnen.

In het algemeen geldt dat lagere inkomensgroepen een relatief groot deel van hun inkomen aan energiekosten besteden. Door invoering van de belastingvrije voeten in de energiebelasting wordt voorkomen dat het effect van de belasting relatief zwaar op de schouders van de gezinnen met lage inkomens drukt. Ook dan nog leidt terugsluizing uitsluitend via verlaging van het tarief eerste schijf voor de laagste inkomens gemiddeld genomen tot ondercompensatie. Dit effect wordt beperkt door een deel van de terugsluizing te laten plaatsvinden via verhoging van de belastingvrije som.

Binnen de lagere inkomensgroepen nemen de ouderen een bijzondere positie in. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de ouderen in de eerste 25%-inkomenscategorie (het laagste inkomenskwartiel) circa 7,5% meer uitgeven aan verwarming en verlichting dan het gemiddelde van die inkomensklasse. Als specifieke maatregel ter correctie van de koopkracht van ouderen komt een verhoging van ouderenaftrek in aanmerking.

Een combinatie van verlaging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting met 0,6%-punt,<sup>18</sup> verhoging van de belastingvrije som met f 80 en verhoging van de ouderenaftrek met f 100 leidt gemiddeld genomen tot een evenwicht tussen energiebelasting en terugsluizing.

De definitieve cijfermatige invulling van het terugsluispakket zal, zoals eerder is opgemerkt, worden gerealiseerd bij de besluitvorming in het kader van het belasting- en premieplan betreffende de begroting voor 1996. Deze gang van zaken biedt de mogelijkheid de terugsluismaatregelen op basis van de dan beschikbare cijfers te finaliseren.

## **8. PERSONELE ASPECTEN, UITVOERINGSKOSTEN EN VOORLICHTING**

### **Personele aspecten en uitvoeringskosten van de belastingdienst**

De heffing en invordering van de regulerende energiebelasting vindt voornamelijk plaats bij de distributiebedrijven (voor aardgas en elektriciteit) en bij ondernemers die ook aangifte voor de accijns doen (voor bepaalde minerale oliën). Hoewel sprake is van een beperkt aantal reguliere belastingplichtigen is om een aantal redenen een verhoudingsgewijs grote uitbreiding van de formatie van de Belastingdienst noodzakelijk. Deze relatief forse uitbreiding is onder meer nodig omdat het complexe regelgeving betreft (zoals belastingvrije voeten, plafonds, nihil tarief voor glastuinbouw en een speciale positie voor duurzaam opgewekte elektriciteit). Het accent van de controle komt te liggen bij de distributiebedrijven voor aardgas en elektriciteit, waar omvangrijke geautomatiseerde administraties in gebruik zijn. De in het geding zijnde hoge belastingbedragen rechtvaardigen een optimale controle-inspanning. De controle moet voorts in de actualiteit plaatsvinden, bij voorkeur in een jaarcyclus zoals gebruikelijk is bij belastingen op milieugrondslag.

Voorts kan een groot aantal verzoeken om teruggaaf van de distributiebedrijven worden verwacht op grond van de in artikel 36m neergelegde teruggaafregeling. Bij de in de heffing van energiebelasting te betrekken

<sup>17</sup> Zie bij voorbeeld *Modelling Welfare State Reform* van G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, 1994, Elsevier Science B.V.

<sup>18</sup> Het terugsluispakket leidt tot een stijging van het tarief van de premies volksverzekeringen met bijna 0,2%-punt, zodat per saldo een daling van het tarief van de eerste schijf met 0,4%-punt optreedt.

minerale oliën kan eveneens een verzoek om teruggaaf worden gedaan, en wel zodra het verbruik van deze brandstoffen boven de in artikel 36l genoemde hoeveelheden uitstijgt. Al deze verzoeken om teruggaaf zullen moeten worden gecontroleerd.

Voor heffing, inning en controle zijn 24 formatieplaatsen nodig, waarvan voor de heffing en inning 8 en voor de controle 16. De daarmee verband houdende kosten bedragen (inclusief enige mineure kosten zoals formulieren etc.) 3,6 mln gulden.

De eenmalige kosten, zoals de aanpassingen in de geautomatiseerde systemen en voorlichting, bedragen in totaal 1,7 mln. gulden. De structurele kosten bedragen derhalve 3,6 mln. en de incidentele kosten 1,7 mln. gulden.

### **Voorlichting**

De energiebelasting die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, heeft gevolgen voor alle kleinverbruikers, verdeeld in verschillende doelgroepen. Het is noodzakelijk dat voldoende aandacht wordt besteed aan de voorlichting over dit wetsvoorstel. De achtergronden en de werking van de belasting zullen worden uitgelegd. Ook dient ruime aandacht te worden besteed aan het feit dat de opbrengst van de belasting geheel wordt teruggesluisd naar de betrokken doelgroepen. Deze voorlichting zal in sterke onderlinge samenhang worden ontwikkeld en uitgevoerd door de betrokken ministeries en intermediairen.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer integreert de voorlichting over de argumentatie en de achtergronden van het wetsvoorstel in de algemene milieuvorlichtingscampagne.

Het Ministerie van Financiën zal, waar het de werking van de heffing aangaat, voorlichtingsactiviteiten ontplooiën richting doelgroepen, zo mogelijk via de energiebedrijven.

Ten slotte zal ook het Ministerie van Economische Zaken bij de voorlichting betrokken zijn daar waar met verschillende specifieke bedrijfstakken nog nader gesproken moet worden.

## **9. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN**

In het algemene deel van deze memorie is reeds uitvoerig ingegaan op de opzet van de belasting. Deze beschouwingen zullen in de artikelsgewijze toelichting niet worden herhaald. Waar nodig zal naar het algemene deel van de toelichting worden verwezen.

### **Artikel I (Wet belastingen op milieugrondslag)**

#### **Onderdeel A (artikel 1)**

Artikel 1 van de Wbm bevat de instellingsbepaling van de in deze wet geregelde belastingen. Ingevolge onderdeel A wordt aan artikel 1 de regulerende energiebelasting toegevoegd. Evenals dit voor de andere in de Wbm opgenomen belastingen geldt, wordt de energiebelasting uitgewerkt in een specifiek aan die belasting gewijd hoofdstuk (hoofdstuk Va).

## Onderdeel B (artikelen 36a tot en met 36o)

Na Hoofdstuk V wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd: Hoofdstuk Va. regulerende energiebelasting. In hoofdstuk 4 van deze memorie is uiteengezet waarom de energiebelasting in (een afzonderlijk hoofdstuk van) de Wbm is opgenomen.

### *Artikel 36a*

Artikel 36a bevat de definitiebepalingen voor dit hoofdstuk. Voor de begrippen halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas, alsmede voor de begrippen weg, motorrijtuig, pleziervaartuig, invoer en uitslag wordt aangesloten bij hetgeen onder deze begrippen wordt verstaan in de Wet op de accijns.

Aangezien de in artikel 36c en 36j genoemde hoeveelheden waarover belasting verschuldigd is per aansluiting worden gehanteerd, is een definitie van het begrip aansluiting opgenomen in onderdeel f. De definitie verwijst naar artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken. In dat artikel is de objectafbakening van onroerende zaken ten behoeve van de heffing van belastingen neergelegd. Het gaat zowel om gebouwde als om ongebouwde onroerende zaken of gedeelten daarvan. Daarbij wordt uitgegaan van de kleinste zelfstandig bruikbare eenheid, met dien verstande dat gedeelten die bij dezelfde (rechts)persoon in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren, als een eenheid worden beschouwd. Ook voor de energiebelasting is dit een bruikbare afbakening. In de meeste gevallen gaat het om woningen, waarbij er sprake is van één aansluiting op aardgas en één aansluiting op elektriciteit. Voor zakelijke gebruikers kan er per locatie sprake zijn van meer dan één leveringspunt van aardgas of elektriciteit. In dat geval kan op grond van de definitie voor de toepassing van de wet sprake zijn van één aansluiting.

In verband met de voorgestelde opzet van de belasting op elektriciteit – aansluiting bij het door de distributiebedrijven gehanteerde onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers – is het noodzakelijk het begrip kleinverbruiker te definiëren. De distributiebedrijven maken onderscheid tussen groot- en kleinverbruikers van elektriciteit, waarvoor gescheiden tariefssystemen worden gehanteerd. De criteria voor dit onderscheid zijn vastgelegd in tariefadviezen van EnergieNed aan de distributiebedrijven. Hierbij is echter sprake van enige flexibiliteit, waarmee aan de wens van de afnemer kan worden tegemoetgekomen. In grote lijnen is het zo dat kleinverbruikers zijn aangesloten op het laagspanningsnet, een verbruik hebben van minder dan 100 000 kWh per jaar en een doorlaatwaarde hebben van maximaal 3x80A. Een grootverbruikeraansluiting, waarbij sprake is van een substantieel hoger vastrechtdeel in het tarief, is verplicht indien van het midden- of hoogspanningsnet gebruik wordt gemaakt en indien er meer dan 50 kilovolt-ampère (kVa) aan beschikbaar gesteld vermogen wordt vereist. Er zijn echter ook grootverbruikeraansluitingen op het laagspanningsnet mogelijk, alsmede een verbruik beneden 100 000 kWh per aansluiting. Een beschikbaar gesteld vermogen van 50 kVa komt in de praktijk overeen met een doorlaatwaarde van meer dan 3x80A. Op grond van de tariefstelling is een grootverbruikeraansluiting uit kostentechnische overwegingen in de regel voor een afnemer met een elektriciteitsverbruik van minder dan 100 000 kWh niet aantrekkelijk. Dit sluit dus niet uit dat er kleinverbruikeraansluitingen zijn met een verbruik boven 100 000 kWh per jaar.

De doorlaatwaarde is in alle gevallen een bepalend criterium voor het onderscheid tussen een grootverbruiker- en een kleinverbruikeraansluiting. In het wetsvoorstel is gekozen voor een doorlaatwaarde van 3x80A als onderscheidend criterium voor groot- en kleinverbruikers van elektriciteit.

Met het oog op de speciale positie van installaties voor warmtekrachtkoppeling en de zogenoemde blokverwarming bevat artikel 36a in onderdeel h een definitie van een installatie voor warmtekrachtkoppeling en in onderdeel i een definitie van het begrip blokverwarming.

In het bestaande tariefsysteem van de distributiebedrijven wordt de mogelijkheid geboden om voor gasafname ten behoeve van warmtekrachtinstallaties een afzonderlijk tarief vast te stellen. Daartoe wordt onder andere vereist dat er afzonderlijke bemetering plaatsvindt en dat wordt voldaan aan voorwaarden inzake het totaal rendement (kracht- en warmtelevering) en het elektrisch vermogen van de installatie. Met de voorgestelde definitie wordt bij deze bestaande praktijk aangesloten. De regeling geldt alleen voor de brandstof die direct in de warmtekrachtinstallatie wordt verstoekt. Brandstof voor hulpketels of bijstook valt buiten de regeling.

In onderdeel i is een definitie van blokverwarming opgenomen. In de definitie van blokverwarming zijn twee aspecten te onderscheiden. Het moet gaan om een gemeenschappelijke voorziening voor de verwarming, die verschillende woningen/gebouwen van warmte voorziet. Daarbij valt te denken aan woningen in een flatgebouw, of kantoren in een kantoorgebouw. In artikel 16, onderdeel d, van de Wet waardering onroerende zaken wordt deze categorie objecten afgebakend. Indien de aldus afgebakende objecten gebruik maken van dezelfde verwarmingsinstallatie, is er sprake van blokverwarming.

In verband met de tegemoetkoming voor met behulp van duurzame bronnen opgewekte elektriciteit – zie artikel 36o – is een definitie opgenomen van kleinschalige waterkracht.

#### *Artikel 36b*

Artikel 36b bevat een opsomming van de goederen waarvan de belasting wordt geheven. Zoals wij in paragraaf 5.1 van het algemene deel van deze memorie hebben uiteengezet, stellen wij voor de toepassing van de belasting te beperken tot elektriciteit, aardgas en brandstoffen die in de praktijk in huishoudens en bedrijven worden gebruikt als substituuut voor aardgas, te weten huisbrandolie (gasolie), halfzware olie en LPG.

Halfzware olie, gasolie en LPG kunnen worden gebruikt voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen en voor andere doeleinden. Dit onderscheiden gebruik komt bij gasolie tot uitdrukking in de gehanteerde benamingen: dieselolie respectievelijk huisbrandolie. Bij de energiebelasting gaat het om het verbruik voor andere doeleinden (in hoofdzaak betreft het verbruik als brandstof voor verwarmingsdoeleinden). Daartoe is het tarief voor het gebruik als motorbrandstof op nihil gesteld. Zie voor een nadere toelichting artikel 36i.

#### *Artikel 36c*

Artikel 36c bevat de belastbare feiten. Voor huisbrandolie, halfzware olie en LPG zijn de belastbare feiten: de uitslag en de invoer van deze goederen. Ingevolge artikel 36a, onderdelen e en f, wordt voor deze begrippen aangesloten bij de bepalingen van de Wet op de accijns. Met betrekking tot deze goederen wordt de energiebelasting geheven als was zij een accijns. De heffing zal dus plaatsvinden via de accijnssystematiek, zoals die ook grotendeels geldt voor de brandstoffenbelasting Wbm en de zogenoemde COVA-heffing (Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten). Dit heeft tot gevolg dat bij voorbeeld de in artikel 66 van de Wet op de accijns opgenomen vrijstelling voor minerale oliën die worden gebruikt voor de aandrijving van schepen ook geldt voor de energiebelasting.

Anders dan met betrekking tot de accijns het geval is, brengen doel en

strekking van de energiebelasting mee dat deze tevens geheven wordt bij gebruik van de vorenbedoelde minerale oliën als brandstof voor de vervaardiging van aardolieprodukten. In verband met het oogmerk vorenbedoelde minerale oliën zo veel mogelijk via de wettelijke bepalingen inzake de accijns aan de energiebelasting te onderwerpen is, ter verwezenlijking van de heffing bij vorenbedoeld verbruik, bij de overeenkomstige toepassing van de Wet op de accijns op de van de vorenbedoelde minerale oliën geheven energiebelasting, het specifiek op de accijns toegesneden artikel 2, vierde lid, van de Wet op de accijns uitdrukkelijk buiten toepassing verklaard. Deze lijn wordt eveneens gevolgd bij de bestaande brandstoffenbelasting Wbm.

Voor aardgas en elektriciteit – dit zijn geen accijnsgoederen in de zin van de Wet op de accijns – is het belastbare feit de levering aan de verbruiker. Aangezien de energiebelasting beperkt dient te blijven tot het kleinverbruik, is in het tweede lid bepaald dat de belasting wordt geheven over de hoeveelheid aardgas die is geleverd tot ten hoogste een hoeveelheid van 170 000 m<sup>3</sup> per verbruiksperiode van 12 maanden per aansluiting. Voor elektriciteit is in het derde lid een soortgelijke bepaling opgenomen, met dien verstande dat de heffing hier beperkt is tot de levering aan een kleinverbruiker. De definitie van het begrip kleinverbruiker is opgenomen in artikel 36a, onderdeel g. De bij elektriciteit gehanteerde bovengrens is 50 000 kWh per verbruiksperiode van 12 maanden per aansluiting. Er wordt dus over het meerdere boven de 50 000 kWh niet geheven.

In het tweede en derde lid is tevens bepaald dat voor de toepassing van de in deze leden genoemde hoeveelheden geen rekening wordt gehouden met leveringen als bedoeld in het vijfde lid. Deze bepaling ziet op de gevallen waarin sprake is van een samenloop van leveringen als bedoeld in het tweede en derde lid en het – als levering aangemerkte – verbruik van aardgas en elektriciteit als bedoeld in het vijfde lid. Deze bepaling voorkomt dat het distributiebedrijf bij het in aanmerking nemen van de maximale hoeveelheden rekening zou moeten houden met bij de verbruiker zelf in de heffing te betrekken hoeveelheden aardgas en elektriciteit.

Aangezien de jaarafrekening van de distributiebedrijven in het algemeen betrekking heeft op een verbruiksperiode van 12 maanden en niet op een kalenderjaar, is bij deze praktijk aangesloten. In geval van een verhuizing zal een verbruiker zowel voor zijn oude adres als voor zijn nieuwe adres een afrekening ontvangen, waarbij het uiteraard vaak zal voorkomen dat er twee distributiebedrijven in het spel zijn. Aangezien de desbetreffende verbruiksperiodes korter zijn dan 12 maanden, is in het vierde lid bepaald dat de grenzen van 170 000 m<sup>3</sup> aardgas en 50 000 kWh naar evenredigheid moeten worden verlaagd teneinde te voorkomen dat een verbruiker twee maal belasting betaalt over vorengenoemde hoeveelheden.

Op grond van het vijfde lid wordt mede als levering aangemerkt het verbruik van aardgas en elektriciteit. Toepassing van dit aanvullende belastbaar feit vindt plaats in de gevallen waarin geen levering via een aansluiting van het distributienet plaatsvindt. Op grond van deze bepaling kan zowel het eigen verbruik van de winner/producent als het verbruik van rechtstreeks – niet via distributiebedrijven of Gasunie – uit andere landen betrokken aardgas en elektriciteit in de heffing worden betrokken. Ook in deze gevallen geldt dat de belasting wordt geheven over de hoeveelheden aardgas en elektriciteit die zijn verbruikt tot ten hoogste de in het tweede en derde lid genoemde hoeveelheden. Uit een oogpunt van eenheid van terminologie wordt het in het vijfde lid bedoelde verbruik aangemerkt als levering. Met betrekking tot degene die in vorenbedoelde situatie de belasting is verschuldigd en het tijdstip waarop in die situatie de verschuldigdheid ontstaat, zijn afzonderlijke bepalingen opgenomen (36e, derde lid, en 36h, vijfde lid).

Het zesde lid ziet op de gevallen waarin sprake is van een samenloop

van leveringen als bedoeld in het tweede en derde lid en het – als levering aangemerkte – verbruik van aardgas en elektriciteit als bedoeld in het vijfde lid. Op grond van deze bepaling wordt in deze gevallen niet meer belasting geheven dan over maximaal 170 000 m<sup>3</sup> aardgas en 50 000 kWh elektriciteit. De formulering aan het slot van het zesde lid voorkomt dat het distributiebedrijf bij het in aanmerking nemen van de maximale hoeveelheden rekening zou moeten houden met bij de verbruiker zelf in de heffing te betrekken hoeveelheden aardgas en elektriciteit. De verbruiker dient in deze gevallen bij het doen van aangifte zelf rekening te houden met de van het distributiebedrijf betrokken belaste hoeveelheden.

In het zevende lid is bepaald dat het vijfde lid niet van toepassing is met betrekking tot de verbruiker die elektriciteit heeft opgewekt op met behulp van duurzame energiebronnen. In artikel 36o is een bijzondere regeling opgenomen voor op die wijze geproduceerde elektriciteit die wordt geleverd aan de verbruiker. In overeenstemming met de in dat artikel opgenomen tegemoetkoming is in het zevende lid bepaald dat het eigen verbruik van op duurzame wijze opgewekte elektriciteit niet is belast. Hetzelfde geldt voor elektriciteit opgewekt door middel van noodinstallaties in geval van storingen bij de levering via het distributienet.

In het achtste lid is bepaald dat de in het tweede lid genoemde hoeveelheid van 170 000 m<sup>3</sup> aardgas niet van toepassing is bij de levering van aardgas aan een installatie voor blokverwarming. Bij blokverwarming is sprake van warmtelevering aan woningen of vergelijkbare verbruikers. Het gaat hierbij om verbruikers met een zodanig verbruik dat ze bij gebruik van een eigen cv-ketel, belasting zouden moeten betalen over het verbruik van aardgas. De distributiebedrijven hanteren voor blokverwarming een speciaal tarief: tarief van zone a, ongeacht de omvang van het verbruik. Voor de heffing van de energiebelasting wordt hierbij aangesloten door ook belasting te heffen over de geleverde hoeveelheid aardgas boven de grens van 170 000 m<sup>3</sup>.

#### *Artikel 36d*

Dit artikel bepaalt dat mede als uitslag wordt aangemerkt het gebruik van halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG), waarvoor op grond van artikel 36i, tweede lid, een nihiltarief geldt, voor andere doeleinden dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen. Het gaat hierbij om de gevallen waarin halfzware olie, gasolie en LPG, waarvoor de energiebelasting niet is voldaan, worden gebruikt voor andere doeleinden dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 36i.

#### *Artikel 36e*

In het eerste lid van dit artikel wordt degene aangewezen van wie de belasting wordt geheven met betrekking tot halfzware olie, huisbrandolie en LPG. Belastingplichtige in deze gevallen is degene die ter zake accijns verschuldigd is. Dit vloeit voort uit de keuze die is gemaakt om voor de onderhavige brandstoffen de accijnssystematiek te volgen. Afgezien van in de Wet op de accijns voorziene bijzondere gevallen van belastingplicht is de belastingplichtige de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats. In dit verband valt te denken aan raffinaderijen en handelaren in minerale oliën. Indien LPG is bestemd voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen, geldt op grond van artikel 27, vierde lid, van de Wet op de accijns voor de accijns een nihiltarief. In verband hiermee is de formulering aan het slot van het eerste lid van artikel 36h opgenomen. Bij de uitslag van LPG met vorenbedoelde bestemming is wel sprake van het belastbare feit – de uitslag – maar dit leidt als gevolg van het nihiltarief voor de accijns niet tot



het daadwerkelijk verschuldigd worden van accijns. Met de bedoelde formulering wordt bereikt dat in deze situatie toch volledig kan worden aangesloten bij de accijnssystematiek.

In het tweede lid van dit artikel wordt degene aangewezen van wie de belasting wordt geheven met betrekking tot aardgas en elektriciteit. Voor de gevallen dat de levering aan de verbruiker als belastbaar feit is aangewezen, is de belastingplichtige degene die de levering aan de verbruiker verricht. Dit zijn in beginsel de distributiebedrijven en in bepaalde gevallen de Gasunie (rechtstreekse levering aan verbruiker).

Het derde lid wijst de belastingplichtige aan in de gevallen waarin artikel 36c, vijfde lid, toepassing vindt. In deze gevallen is derhalve de verbruiker van het aardgas of de elektriciteit zelf de belastingplichtige.

#### *Artikel 36f*

Omdat in artikel 36d een bijzonder belastbaar feit is opgenomen is het noodzakelijk om ook voor die situatie te bepalen van wie de belasting wordt geheven. Daartoe strekt artikel 36f.

Ingevolge dit artikel wordt bij toepassing van artikel 36d de belasting geheven van degene die halfzware olie, gasolie en LPG gebruikt.

#### *Artikel 36g*

De maatstaf van heffing geeft de grondslag aan waarop het tarief moet worden toegepast. Deze komt overeen met de maatstaf van heffing die – voor zover van toepassing – is opgenomen in artikel 27 van de Wet op de accijns en in artikel 25 van de Wbm. Voor aardgas is echter gekozen voor de eenheid m<sup>3</sup> in plaats van normaalkubiekemeter (Nm<sup>3</sup>). Dit houdt verband met het feit dat bij kleinverbruikers geen herrekening plaatsvindt naar Nm<sup>3</sup> in tegenstelling tot bij de sector grootverbruik. De gekozen maatstaf van heffing heeft dus betrekking op de afgerekende m<sup>3</sup>. In verband met het in de heffing betrekken van elektriciteit is ook de eenheid kilowattuur (kWh) opgenomen.

#### *Artikel 36h*

Het eerste lid van artikel 36h bepaalt het tijdstip waarop de belasting met betrekking tot halfzware olie, huisbrandolie en LPG – de in artikel 36b, onderdelen a tot en met c, bedoelde brandstoffen – verschuldigd wordt. Dit tijdstip is het tijdstip waarop de accijns ter zake van die brandstoffen verschuldigd wordt of zou worden, indien van de desbetreffende brandstoffen accijns zou worden geheven. De accijns ter zake van de uitslag van accijnsgoederen wordt op grond van artikel 52 van de Wet op de accijns verschuldigd op het tijdstip waarop de accijnsgoederen worden uitgeslagen. Dit is in het algemeen het tijdstip waarop de accijnsgoederen de accijnsgoederenplaats feitelijk verlaten.

Door de toevoeging van artikel 36d aan de wet is het noodzakelijk om ook voor deze situaties te bepalen op welk tijdstip de belasting verschuldigd wordt. Daartoe strekt het tweede lid van artikel 36h.

Ingevolge deze bepaling wordt bij toepassing van artikel 36d de belasting verschuldigd op het tijdstip van het gebruik van de in artikel 36b, onderdelen a tot en met c, bedoelde brandstoffen.

Zoals in paragraaf 5.4.1 is aangegeven, wordt voorgesteld voor de bepaling van het tijdstip waarop de belasting is verschuldigd aan te sluiten bij de in de praktijk voor de BTW gevolgde werkwijze.

Het derde lid bepaalt het tijdstip waarop de belasting met betrekking tot aardgas en elektriciteit verschuldigd wordt. Daarbij worden twee situaties onderscheiden.

De eerste situatie betreft de gevallen waarin de afnemers gehouden zijn in afwachting van de over een verbruiksperiode uit te reiken factuur een

aantal voorschotbetalingen te doen. In deze gevallen wordt de belasting verschuldigd op het tijdstip waarop een voorschotnota wordt uitgereikt. Indien geen voorschotnota wordt uitgereikt – dit is bij voorbeeld het geval bij automatische incasso – wordt de belasting verschuldigd op het tijdstip waarop het voorschotbedrag wordt ontvangen (derde lid, onderdeel a, onder 1°). In de hier bedoelde gevallen volgt na afloop van de verbruiksperiode in het algemeen een meteropname. Op grond daarvan – en in uitzonderingsgevallen op grond van een daarvoor in de plaats tredende schatting – wordt een factuur aan de afnemer gestuurd met de eindafrekening over de desbetreffende periode. In die factuur worden de op deze periode betrekking hebbende voorschotten verrekend. Indien deze verrekening leidt tot een hoger bedrag aan verschuldigde belasting dan over de verbruiksperiode aan belasting is begrepen in de voorschotnota's dan wel de ontvangen voorschotbedragen, is de belastingplichtige – in casu het distributiebedrijf – het meerdere verschuldigd op het tijdstip van de uitreiking van de eindfactuur (derde lid, onderdeel a, onder 2°). Indien vorenbedoelde verrekening leidt tot een lager bedrag aan verschuldigde belasting dan over de verbruiksperiode aan belasting is begrepen in de voorschotnota's dan wel de ontvangen voorschotbedragen, heeft belastingplichtige recht op teruggaaf van deze belasting. Bij ministeriële regeling (zie het zevende lid) zal worden geregeld op welke wijze dit verschil aan de belastingplichtige kan worden teruggegeven dan wel door belastingplichtige kan worden verrekend.

In andere dan de hiervoor bedoelde gevallen is het tijdstip van verschuldigdheid het tijdstip waarop de factuur wordt uitgereikt (derde lid, onderdeel b). Hierbij gaat het met name om de gevallen waarin de leveranciers (distributiebedrijven en Gasunie) maandelijks aan de afnemers een factuur uitreiken. Deze handelwijze wordt gevolgd bij de grotere verbruikers.

In verband met het feit dat de levering van aardgas en elektriciteit in artikel 36c, tweede en derde lid, is aangewezen als belastbaar feit, is in het vierde lid bepaald dat de hoeveelheden aardgas en elektriciteit waarop de voorschotnota dan wel het voorschotbedrag is gebaseerd, worden aangemerkt als geleverde hoeveelheden. In de praktijk zullen laatstbedoelde hoeveelheden uiteraard afwijken van de werkelijk geleverde hoeveelheden per periode. Deze verschillen worden rechtgetrokken in de eindfactuur, zijnde de factuur die wordt opgemaakt na afloop van een verbruiksperiode en waarin verrekening plaatsvindt met de op deze verbruiksperiode betrekking hebbende voorschotten (vijfde lid).

Het zesde lid wijst het tijdstip van verschuldigdheid aan in de gevallen waarin artikel 36c, vijfde lid, toepassing vindt. Ingevolge deze bepaling wordt bij toepassing van artikel 36c, vijfde lid, de belasting verschuldigd op het tijdstip waarop het verbruik van aardgas en elektriciteit plaatsvindt.

In het zevende lid is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit artikel. Met betrekking tot het vierde lid kan daarbij worden gedacht aan regels voor de herleiding van het bedrag op de voorschotnota dan wel het voorschotbedrag naar de hoeveelheden aardgas en elektriciteit die als geleverde hoeveelheden worden aangemerkt.

#### *Artikel 36i*

Dit artikel bevat het tarief van de belasting. Zoals in paragraaf 3.3 van het algemene deel van deze memorie is aangegeven is het tarief gebaseerd op het koolstofgehalte en de energie-inhoud van de brandstof. Wat de hoogte van de voorgestelde tarieven betreft, wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van deze memorie. Artikel 36i bevat de structurele tarieven zoals die gaan gelden met ingang van 1 januari 1998. De tarieven die zullen gelden met ingang van 1 januari 1996 respectievelijk 1 januari 1997 zijn opgenomen in artikel III van dit wetsvoorstel.

In paragraaf 5.1 van deze memorie is reeds aangegeven dat de energiebelasting niet ziet op brandstoffen bestemd voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen. Aangezien halfzware olie, gasolie en LPG kunnen worden gebruikt zowel voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg als voor andere doeleinden, is het noodzakelijk een onderscheid te maken. Daartoe is het tarief voor de brandstoffen halfzware olie, gasolie en LPG, die zijn bestemd voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen op nihil gesteld (tweede lid).

Met betrekking tot LPG merken wij voorts het volgende op. Met ingang van 16 februari 1994 wordt accijns geheven (f 78,72 per 1000 kg) op LPG gebruikt voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen; voor ander gebruik – in hoofdzaak verwarming – blijft het nihiltarief gelden (Wet van 24 december 1993 tot wijziging van een aantal belastingwetten en van de Wet Infrastructuurfonds in het kader van het belastingplan 1994). Aangezien de energiebelasting alleen geldt voor gebruik van LPG «voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen» (hierna: anders dan als motorbrandstof), leidt dit tot de situatie dat op het gebruik als motorbrandstof de accijns drukt en op het gebruik «anders dan als motorbrandstof» de energiebelasting. Aangezien dit onderscheid voor de toepassing van de accijns ook moet worden gemaakt, brengt de invoering van de energiebelasting op LPG als zodanig geen extra uitvoeringsproblemen mee. Samengevat ontstaat met betrekking tot LPG het volgende beeld: op LPG gebruikt als motorbrandstof wordt wel accijns geheven, maar geen energiebelasting; op LPG gebruikt voor andere doeleinden wordt geen accijns maar wel energiebelasting geheven. De brandstoffenbelasting Wbm wordt in beide gevallen geheven.

Aangezien het onderscheid tussen gebruik als motorbrandstof en gebruik «anders dan als motorbrandstof» voor halfzware olie en gasolie voor de toepassing van de accijns ook moet worden gemaakt – voor de accijns geldt een twee-tarievenstelsel –, brengt de invoering van de energiebelasting op halfzware olie en gasolie (huisbrandolie) als zodanig geen extra uitvoeringsproblemen mee.

Het derde en het vierde lid van artikel 36i bevatten het nihiltarief voor de glastuinbouw. Voor de toepassing van dit nihiltarief wordt aangesloten bij de toepassing van post a 32 van de bij de Wet op de omzetbelasting behorende Tabel I. Op grond van deze post is het verlaagde tarief voor de omzetbelasting van toepassing voor aardgas en minerale oliën bestemd voor verwarming ter bevordering van het groeiproces van tuinbouwproducten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemene deel van deze memorie.

#### *Artikel 36j*

In de paragrafen 5.5 en 5.6 van deze memorie is ingegaan op de belastingvrije voet. Deze is in artikel 36j vormgegeven als een vrijstelling. Het eerste lid, onderdeel a, bevat de vrijstelling voor de levering van 800 m<sup>3</sup> aardgas per aansluiting per verbruiksperiode van 12 maanden. Onderdeel b heeft betrekking op de belastingvrije voet voor elektriciteit: 800 kWh elektriciteit per aansluiting per verbruiksperiode van 12 maanden. Indien de geleverde hoeveelheden in een verbruiksperiode lager zijn dan vorengenoemde hoeveelheden is de vrijgestelde hoeveelheid gelijk aan de geleverde hoeveelheid. Deze situatie kan zich bij voorbeeld voordoen bij woningen die slechts een gedeelte van het jaar bewoond worden.

De door het kabinet beoogde effectuering van de belastingvrije voeten houdt in dat deze voeten aan de afzonderlijke verbruikers ten goede dienen te komen, en wel zo dat per afzonderlijke verbruiker een belastingvrij verbruik van 800 m<sup>3</sup> aardgas en 800 kWh elektriciteit wordt

toegepast door de distributiebedrijven. Gelet op het belang dat het kabinet vanuit het oogpunt van een evenwichtige lastenverdeling hecht aan de wijze van toepassing van de belastingvrije voeten, is overleg gevoerd met EnergieNed om te komen tot een uniforme benadering in lijn met de wens van het kabinet. In het overleg met EnergieNed is gebleken dat men bereid is de aangesloten bedrijven te adviseren de door het kabinet gewenste benadering te honoreren. Aangezien de distributiebedrijven daartoe door EnergieNed niet verplicht kunnen worden, bestaat – in ieder geval in theorie – de mogelijkheid dat een of meer bedrijven een andere handelwijze kiezen. Mocht dit zich voordoen dan biedt de onderhavige bepaling de mogelijkheid om in te grijpen.

Aangezien de jaarafrekeningen van de distributiebedrijven in het algemeen betrekking hebben op een verbruiksperiode van 12 maanden en niet op een kalenderjaar, is bij deze praktijk aangesloten. In geval van een verhuizing zal een verbruiker zowel voor zijn oude adres als voor zijn nieuwe adres een afrekening ontvangen, waarbij het uiteraard voor zal komen dat er twee distributiebedrijven in het spel zijn. Voor zover de desbetreffende verbruiksperiodes korter zijn dan 12 maanden, dient de belastingvrije voet naar evenredigheid te worden verlaagd teneinde te voorkomen dat een verbruiker twee maal gebruik maakt van de volledige belastingvrije voet. Voor zover de desbetreffende verbruiksperiodes langer zijn dan 12 maanden, dient de belastingvrije voet naar evenredigheid te worden verhoogd. Dit kan zich bij voorbeeld voordoen indien de meteropname niet plaatsvindt binnen een periode van 12 maanden na de vorige meteropname.

In het vierde lid is bepaald dat de belastingvrije voet ook kan worden toegepast in de gevallen als bedoeld in artikel 36c, vijfde lid.

Het vijfde lid ziet op de toepassing van de belastingvrije voet voor aardgas in geval van blokverwarming. In paragraaf 5.5 van het algemene deel van deze memorie is aangegeven dat de belastingvrije voet in deze situatie niet zonder meer kan worden toegepast. Het vijfde lid ziet op de daar weergegeven praktische oplossing. Het distributiebedrijf verleent een «collectieve» belastingvrije voet – het aantal aansluitingen op het systeem maal de belastingvrije voet van 800 m<sup>3</sup> – op basis van een verklaring van de exploitant van de installatie voor blokverwarming. In de verklaring doet de exploitant van bij voorbeeld een flatgebouw opgaaf van het aantal woningen dat deel uitmaakt van het gebouw. Deze verklaring zal door de belastingdienst worden gecontroleerd. Indien bij die controle blijkt dat door de exploitant een onjuiste verklaring is afgegeven, zal op grond van artikel 20, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, bij de exploitant de belasting worden nageheven.

#### *Artikel 36k*

Aangezien elektriciteit als zodanig in de heffing wordt betrokken is, teneinde dubbele heffing te vermijden, in het eerste lid van artikel 36k voorzien in een vrijstelling ter zake van de levering van aardgas dat wordt gebruikt als brandstof voor het opwekken van elektriciteit. In een installatie voor warmtekrachtkoppeling wordt elektriciteit opgewekt, waarbij de vrijgekomen warmte nuttig wordt gebruikt (verwezen zij naar paragraaf 5.3.1.2 van het algemene deel van deze memorie). De in artikel 36k opgenomen vrijstelling betreft het volledige gasverbruik voor zover direct toegepast als brandstof voor de warmtekrachtinstallatie.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen voorwaarden en beperkingen worden gesteld waaronder de vrijstelling wordt verleend. Hierbij kunnen voorwaarden worden gesteld aan bij voorbeeld de administratie van degene die het aardgas gebruikt. Ook kan worden voorgeschreven dat degene die het aardgas met vrijstelling levert een schriftelijke verklaring dient te bezitten van degene die het aardgas gebruikt.

### *Artikel 36l*

Zoals in paragraaf 5.2 van het algemene deel van deze memorie is uiteengezet is, evenals voor aardgas en elektriciteit, ook voor huisbrandolie, halfzware olie en LPG een bovengrens vastgesteld voor de maximaal te belasten hoeveelheid. Daarbij is uitgegaan van hoeveelheden die – gemeten naar energie-inhoud – overeenkomen met 170 000 m<sup>3</sup> aardgas. Het hanteren van een dergelijke bovengrens kan in verband met uitvoeringstechnische problemen echter niet op dezelfde wijze geschieden als bij aardgas en elektriciteit. De leveranciers van huisbrandolie, halfzware olie en LPG – raffinaderijen en oliehandelaren – kunnen immers niet nagaan of bij een bepaalde gebruiker de desbetreffende bovengrens reeds is overschreden. Om die reden is gekozen voor een systeem van teruggaaf aan de gebruiker. Daartoe strekt artikel 36l.

In het eerste lid is bepaald dat op verzoek teruggaaf van de belasting wordt verleend met betrekking tot huisbrandolie, halfzware olie en LPG, voor zover de hoeveelheid die door een gebruiker in een bepaald jaar is betrokken groter is dan de genoemde hoeveelheden.

In het tweede lid is bepaald dat de teruggaaf wordt verleend aan degene die de brandstoffen voor eigen gebruik heeft betrokken.

### *Artikel 36m*

In dit artikel is een met artikel 29, eerste lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 vergelijkbare bepaling opgenomen die er in voorziet dat op verzoek teruggaaf wordt verleend van de belasting ter zake van leveringen van aardgas en elektriciteit, voor zover de belastingplichtige van zijn afnemer ter zake van deze leveringen geen betaling ontvangt. Dit betekent dat indien een afnemer de energierekening niet (geheel) betaalt, het distributiebedrijf voor de afgedragen belasting voor zover deze correspondeert met de niet betaalde rekening een verzoek om teruggaaf kan indienen bij de belastingdienst. Met betrekking tot de teruggaafprocedure zijn de bepalingen van artikel 28, derde en vijfde tot en met negende lid, van overeenkomstige toepassing.

### *Artikel 36n*

Het eerste lid bevat aanvullende administratieve verplichtingen voor de distributiebedrijven. Deze houden onder meer verband met de toepassing van de in artikel 36c, tweede en derde lid, bedoelde hoeveelhedsgrenzen – 170 000 m<sup>3</sup> aardgas en 50 000 kWh elektriciteit – en het bij de levering van elektriciteit van toepassing zijnde onderscheid tussen kleinverbruikers en andere gebruikers.

### *Artikel 36o*

In paragraaf 5.1 van het algemene deel van deze memorie is aangegeven dat voor elektriciteit die is opgewekt met behulp van duurzame energiebronnen zoals windenergie, zonne-energie, kleinschalige waterkracht en installaties waarin biomassa zonder enige bijstook of bijmenging van kunststoffen thermisch wordt verwerkt onder omzetting in elektriciteit, een bijzondere regeling wordt voorgesteld, omdat deze energievormen zoveel mogelijk bevorderd moeten worden.

Wat onder kleinschalige waterkracht wordt verstaan, is in artikel 36a aangegeven. Onder biomassa wordt in brede zin verstaan alle stoffen met een organisch karakter, van plantaardige of dierlijke oorsprong. Daarbij wordt met name gedacht aan hout, stro, papierafval e.d., maar ook aan in het proces ontstane «tussenprodukten» zoals stortgas en biogas. In de installatie mag geen bijstook of bijmenging van kunststoffen plaatsvinden. Achtergrond hiervan is dat bij de thermische verwerking van kunststoffen

sprake is van de afbraak van langcyclisch vastgelegd CO<sub>2</sub>, terwijl bij biomassa sprake is van een korte CO<sub>2</sub>-kringloop. Onder kunststoffen worden hier verstaan alle synthetische producten die op basis van petrochemische producten of grondstoffen zijn vervaardigd. Het begrip thermische verwerking is gehanteerd omdat er naast verbranding bij voorbeeld ook sprake kan zijn van de vergassing van biomassa met aansluitend elektriciteitsproductie.

Artikel 36o bevat een regeling die erop neerkomt dat de belasting die verschuldigd is voor de levering van elektriciteit wordt verminderd met het bedrag dat overeenkomt met de belasting ter zake van de levering van elektriciteit die is opgewekt door middel van windenergie, zonne-energie, kleinschalige waterkracht of installaties waarin biomassa zonder enige bijstook of bijmenging van kunststoffen wordt verstoekt. Als voorwaarde geldt dat het bedrag van de vermindering wordt doorgegeven aan de producent – die onder omstandigheden ook een onderdeel van het distributiebedrijf kan zijn – van de op milieuvriendelijke wijze opgewekte elektriciteit. Het doorgeven van deze belasting dient te worden aangetoond aan de hand van bescheiden terzake van de levering van deze elektriciteit.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen door de Minister van Financiën in overleg met de Minister van Economische Zaken en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voorwaarden en beperkingen worden gesteld waaronder de belastingvermindering wordt verleend. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op de wijze waarop kan worden aangetoond dat de geleverde elektriciteit met behulp van duurzame energiebronnen is opgewekt en dat het bedrag van de vermindering is doorgegeven aan de producent daarvan.

### **Onderdeel C (artikel 37)**

In het eerste lid van artikel 37 is bepaald dat de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting op aangifte moet worden voldaan. Deze bepaling brengt met zich dat de artikelen 19 tot en met 22 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen van toepassing zijn. Deze bepalingen hebben betrekking op de heffing van belasting bij wege van voldoening of afdracht op aangifte van de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting. Bij verschuldigdheid van belasting als bedoeld in artikel 36h, tweede lid, is het naar onze mening niet gewenst om artikel 37, eerste lid, toe te passen. Dit zou immers betekenen dat aan de betreffende belastingplichtige na het gebruik van de brandstoffen nog een maand de tijd wordt gegund om de belasting op aangifte te voldoen. Om die reden is in het hier bedoelde geval een regeling in afwijking van artikel 37, eerste lid, getroffen. Hierbij is ook artikel 19, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, waarin is bepaald dat de belasting moet worden voldaan binnen één maand na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan, niet van toepassing verklaard. Deze regeling is neergelegd in het nieuwe derde lid. De aangifte moet worden gedaan en de belasting moet worden betaald op de dag na de dag waarop de verschuldigdheid (zie artikel 36h, tweede lid) is ontstaan. Vorenbedoelde afwijkende regeling komt overeen met de in artikel 53a van de Wet op de accijns neergelegde regeling.

### **Artikel II**

Achterliggende gedachte bij deze bepaling is dat de energiebelasting uiteraard pas kan worden geheven over de hoeveelheden aardgas en elektriciteit die worden geleverd vanaf 1 januari 1996.

Met betrekking tot de in artikel 36c, tweede en derde lid, genoemde hoeveelhedsgrenzen voorkomt deze bepaling dat materieel toch belasting

zou worden geheven over hoeveelheden aardgas en elektriciteit die zijn geleverd vóór 1 januari 1996. Dit betekent dat bij een verbruiksperiode die eindigt op bij voorbeeld 1 april 1996 de grens van 170 000 m<sup>3</sup> aardgas voor deze verbruiksperiode wordt vastgesteld op 3/12 van 170 000 m<sup>3</sup>. Er wordt dan belasting geheven over maximaal 42 500 m<sup>3</sup> van de in de periode 1 januari tot 1 april 1996 geleverde hoeveelheid aardgas.

Met betrekking tot de hoeveelhedsgrenzen van artikel 36j, eerste lid, voorkomt deze bepaling dat de volledige belastingvrije voet voor een periode van 12 maanden zou gelden over verbruiksperiodes korter dan 12 maanden. De berekening verloopt op de hiervoor reeds aangegeven wijze.

Het tweede lid ziet op een overeenkomstige regeling voor de in artikel 36l, eerste lid, genoemde hoeveelhedsgrenzen voor halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas.

### **Artikel III**

Dit artikel bevat de overgangstarieven zoals die zullen gelden met ingang van 1 januari 1996 onderscheidenlijk 1 januari 1997, voor halfzware olie, gasolie, vloeibaar gemaakt petroleumgas en aardgas.

### **Artikelen IV, V en VI**

Ingevolge de artikelen IV, V en VI worden de voorraden halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas, bedoeld in artikel 36b, onderdelen a, b en c, van de Wet belastingen op milieugrondslag, die op 1 januari 1996, 1997 en 1998 in het vrije verkeer aanwezig zijn, aan een heffing onderworpen. Het gaat hier materieel om een bij verhogingen van de accijns van minerale oliën gebruikelijke heffingsbepaling.

Gelet op het bepaalde in artikel 36i, tweede lid, heeft deze heffingsbepaling betrekking op de voorraden halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas bestemd voor ander gebruik dan voor het aandrijven van motorrijtuigen op de weg of van pleziervaartuigen.

De heffing is steeds gelijk aan het verschil tussen het nieuwe en het oude tarief van de energiebelasting, te weten f 28,20 over de met ingang van 1 januari 1996 (artikel IV) onderscheidenlijk met ingang van 1 januari 1997 (artikel V) in het vrije verkeer aanwezige voorraden halfzware olie, f 28,40 over de met ingang van vorengenoemde data in het vrije verkeer aanwezige voorraden gasolie en f 33,60 over de met ingang van vorengenoemde data in het vrije verkeer aanwezige voorraden vloeibaar gemaakt petroleumgas. Met ingang van 1 januari 1998 (artikel VI) bedraagt de heffing f 28,20 over de in het vrije verkeer aanwezige voorraden halfzware olie, f 28,50 over de in het vrije verkeer aanwezige voorraden gasolie en f 33,70 over de in het vrije verkeer aanwezige voorraden vloeibaar gemaakt petroleumgas.

In verband met hetgeen hierna ter toelichting wordt vermeld, merken wij nog eens op dat de heffing van de energiebelasting op halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas zal plaatsvinden via de accijnssystematiek. Heffing en inning geschieden als ware de energiebelasting accijns.

Onder minerale oliën die zich in het vrije verkeer bevinden worden in dit verband verstaan minerale oliën, voor zover deze voorhanden zijn in of in vervoer zijn naar een opslagplaats, die bij het ingaan van de verhoging in Nederland reeds in de heffing van energiebelasting zijn betrokken (tegen het vóór het ingaan van de verhoging geldende tarief derhalve). Aan de heffing van energiebelasting zijn ingevolge het tweede lid, onderdeel a, van dit artikel, niet onderworpen minerale oliën waarvan de energiebelasting bij het ingaan van de verhoging nog niet verschuldigd is geworden en waarvan de energiebelasting derhalve zal worden berekend naar het verhoogde tarief. Het gaat hierbij onder meer om minerale oliën die onder schorsing van de accijns zijn opgeslagen (bij voorbeeld in een

accijnsgoederenplaats of entrepot) dan wel onder schorsing van de accijns worden vervoerd naar een opslagplaats (bij voorbeeld naar een accijnsgoederenplaats of naar een geregistreerd bedrijf of naar een niet-geregistreerd bedrijf). Voorts gaat het om de gevallen waarin minerale oliën uit het vrije verkeer van een andere lid-staat worden betrokken en waarvan in Nederland de accijns nog niet is geheven, omdat zij nog in vervoer zijn naar de ontvanger die ter zake van het voorhanden hebben of de verkrijging de accijns verschuldigd zal worden, gelet op artikel 52a van de wet. Minerale oliën waarvoor een vrijstelling van de accijns van toepassing is, zijn ingevolge het tweede lid, onderdeel b, evenmin aan de bedoelde heffing onderworpen.

Het derde lid geeft een omschrijving van het begrip opslagplaats. Een element van die omschrijving is dat de minerale oliën aldaar voor commerciële doeleinden voorhanden zijn.

In het vierde lid is bepaald dat de bedoelde energiebelasting verschuldigd is door de eigenaar van de opslagplaats en op aangifte moet worden voldaan.

Het vijfde lid bepaalt wanneer aangifte moet worden gedaan van de in het eerste lid bedoelde energiebelasting. Uiterlijk de vijfde werkdag na het ingaan van de verhoging moet, in afwijking van artikel 10, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, aangifte worden gedaan van de hoeveelheden van de aan de onderhavige energiebelasting onderworpen minerale oliën, onderscheiden naar de in het eerste lid, onderscheiden minerale oliën. Op grond van artikel 19, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, moet de belastingplichtige deze energiebelasting betalen binnen één maand na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan (het tijdstip van de verhoging).

Ingevolge het zesde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de aangifte. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de gegevens die in de aangifte dienen te worden vermeld, zoals de naam en het adres van het bedrijf, de aanduiding van de plaats waar de oliën zich bevinden en de hoeveelheid daarvan.

In het zevende lid is bepaald dat bedragen van f 200 of minder niet worden geheven. Deze beperking is aangebracht omdat bij lagere bedragen de lasten voor de belastingdienst en het bedrijfsleven niet opwegen tegen het te heffen bedrag.

## **Artikel VII**

De datum van inwerkingtreding – 1 januari 1996 – is gekoppeld aan de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel waarin de verlaging van enkele belastingen in verband met de invoering van de regulerende energiebelasting wordt opgenomen, alsmede aan de datum van inwerkingtreding van het artikel dat voorziet in een verlaging van de overhevelingstoeslag in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet brutering overhevelingstoeslag lonen. In het wetsvoorstel tot verlaging van enkele belastingen in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting wordt een zelfde bepaling opgenomen, zodat verzekerd is dat noch dit wetsvoorstel noch het wetsvoorstel tot verlaging van enkele belastingen los van elkaar of van het wetsvoorstel waarin de mogelijkheid tot verlaging van de overhevelingstoeslag wordt vervat in werking kunnen treden als zij tot wet worden verheven.

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

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

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers