

Vergaderjaar 2006–2007

30 887

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juli 2007

I. ALGEMEEN

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA, de SP, de VVD, de ChristenUnie en de SGP met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag.

In het verslag van de vaste commissie van Financiën vragen de leden van verschillende fracties ook naar de voortgang van het onderzoek naar de aspecten die verbonden zijn aan overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing en aan afschaffing van de grondwaterbelasting. Een deel van de vragen over de grondwaterbelasting in het verslag hangt eveneens samen met dit onderzoek. De toenmalig minister van Financiën heeft toegezegd de conclusies van het onderzoek te delen met de Tweede Kamer zodra dit zou zijn afgerond. Het onderzoek is inmiddels afgerond.

Gezien de eerdere toezegging en de samenhang met de vragen over de grondwaterbelasting in het verslag doe ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Economische Zaken, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het rapport als bijlage bij deze nota toekomen¹. De beantwoording van de vragen over de grondwaterbelasting sluit hier op aan.

Hieronder ga ik, mede namens de minister van VROM, in op de vragen van de leden van de verschillende fracties. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag zoveel mogelijk aangehouden.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de SP zijn van mening dat het wetsvoorstel technisch gezien een goede stap is in de vereenvoudiging en leesbaarheid van de milieureggeving. Inhoudelijk missen deze leden in het wetsvoor-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

stel echter de ambitie om vanuit de milieubelastingen een sturende werking op duurzaam en milieubewust gedrag te bevorderen. Zij merken op dat dit zowel voor de vormgeving, de heffingen als de inzet van de opbrengsten geldt. Hoe kijkt de regering hier tegenaan, zo vragen deze leden.

Zoals blijkt uit de inleiding van de memorie van toelichting¹, is de bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel het voorzien in onderhoudswetgeving. Bij de parlementaire behandeling van zowel het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm), als het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de invoering van de energiebelasting² is echter uitgebreid stilgestaan bij het karakter van de in de Wbm opgenomen belastingen³.

Kort samengevat komt het op het volgende neer. In het algemeen gesproken zal elke belasting zowel middelen genereren als een zeker effect hebben op niet-fiscale beleidsterreinen. Het is daardoor mogelijk bij de afweging of een bepaalde belasting ingevoerd of verhoogd moet worden, ook de afgeleide effecten (zoals milieueffecten) een rol te laten spelen. Afgeleide effecten kunnen door de keuze van de grondslag van een belasting en differentiaties van de tarieven beoogd worden. Zolang het tarief niet dusdanig hoog wordt vastgesteld dat de gedragsreacties er toe leiden dat de grondslag praktisch verdwijnt, is sprake van een combinatie van een budgettaire opbrengst en een nagestreefd afgeleid effect. In dat opzicht is het onderscheid tussen een «gewone» belasting waarbij het genereren van algemene middelen voorop staat, en een regulerende heffing die primair niet-fiscale doeleinden dient, voornamelijk theoretisch. De in de Wbm opgenomen belastingen op milieugrondslag zijn «gewone» belastingen, dus primair gericht op het verwerven van algemene middelen. Het effect op de doelstellingen van het milieubeleid is secundair, maar in sommige gevallen niet onbelangrijk. Zo heeft de afvalstoffenbelasting, waarin alleen het storten van afval wordt belast, geleid tot een verschuiving van storten naar het meer gewenste verbranden van afval. De energiebelasting heeft volgens Ecofys (2004) een significante bijdrage geleverd aan energiebesparing bij huishoudens. Bij de opzet van deze belastingen is gekozen voor objecten van heffing die, gelet op de niet wenselijke (milieu-)effecten, een belasting rechtvaardigen en die, gelet op het financieringsdoel van de belasting, een substantiële bijdrage aan de algemene middelen kunnen leveren. Daarbij kan tevens uitvoering worden gegeven aan de wens om een verschuiving aan te brengen van belastingen op inkomen uit arbeid naar belastingen op milieu door de opbrengst mede te gebruiken voor verlaging van de eerst genoemde belastingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering bekend is met het voorstel «De groene schatkist» van FNV Bondgenoten en Stichting Natuur en Milieu en vragen om een reactie hierop.

Ik ben inderdaad bekend met «De groene schatkist», waarin vijftien voorstellen voor een belastingvergroening worden aangedragen. In het coalitieakkoord heeft de regering haar plannen voor een verdere vergroening van het belastingstelsel opgenomen. Zo is bepaald dat waar de mate van milieuvervuiling en milieubevordering onvoldoende in de marktprijzen tot uiting komt, de regering waar mogelijk positieve en/of negatieve financiële prikkels – heffingen, gedifferentieerde belastingen en (tijdelijke) subsidies – zal invoeren. Op die manier wordt duurzame productie en consumptie gestimuleerd. De noodzaak van een Europees gelijk speelveld zal hierbij niet uit het oog worden verloren. Bij de concrete invulling van deze beleidslijn nemen we rekenschap van de voorstellen van SNM en FNV. Er zijn in het coalitieakkoord al vier concrete vergroeningsmaatregelen aangekondigd, zoals onder andere de invoering van een verpakkingenbelasting en een ticketbelasting. De vier maatre-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 887, nr. 3, blz. 1.

² De energiebelasting is opgenomen in de Wbm met ingang van 1 januari 1996.

³ Zie onder meer Kamerstukken II 1992/93, 22 849, nrs. 3, 6 en 9, alsmede Kamerstukken II 1994/95, 24 250, nr. 3.

gelen komen in grote mate overeen met enkele voorstellen uit «De groene schatkist».

Over de te betalen energiebelasting wordt tevens omzetbelasting geheven. De leden van de fractie van de SGP vernemen graag waarom hiervoor is gekozen. De Wet op de omzetbelasting 1968 schrijft voor dat bij levering van goederen en diensten door een ondernemer omzetbelasting geheven moet worden over het totaal van de door de leverancier in rekening gebrachte vergoeding. Dit betekent dat de omzetbelasting berekend wordt over de totale prijs exclusief omzetbelasting. Het energiebedrijf brengt de verschuldigde energiebelasting in rekening, waardoor die belasting deel uitmaakt van de vergoeding en er omzetbelasting over verschuldigd is. Deze wijze van berekening, die door de BTW-richtlijn van de Europese Unie wordt voorgeschreven, geldt bijvoorbeeld ook voor de accijnzen.

2. Wijzigingsvoorstellen in de Wet belastingen op milieugrondslag

Tegemoetkoming in de afvalstoffenbelasting bij bestuursdwang

De leden van de fractie van het CDA constateren terecht dat in de afvalstoffenbelasting een in de uitvoeringspraktijk bestaande voorziening thans in regelgeving wordt opgenomen. Het betreft de voorziening, om bij niet-verhaalbaarheid van de kosten van bestuursdwang op de overtreder (failliet of ontraceerbaar), op verzoek teruggaaf van belasting te verlenen die voor rekening is gekomen van de provincie of gemeente. De leden van de fractie van het CDA vragen naar de (gekwantificeerde) mate waarin de afvalstoffenbelasting kennelijk onverhaalbaar blijft voor lokale overheden en of de regering dit ziet als een probleem.

De (gekwantificeerde) mate waarin de kosten van het toepassen van bestuursdwang, waaronder ook de kosten van afvalstoffenbelasting worden gerekend, voor rekening van gemeenten en provincies komen in gevallen waarin deze kosten niet zijn te verhalen op de overtreder of de failliet, is mij niet bekend. Er is namelijk geen zicht op het aantal gevallen waarin gemeenten en provincies een teruggaafverzoek achterwege laten. Volgens informatie van de Belastingdienst is tot op heden slechts in enkele gevallen (minder dan vijf) een verzoek om teruggaaf gedaan. Het belang van deze verzoeken gezamenlijk ligt in de orde van grootte van één miljoen euro.

In wezen ligt de eerder genoemde regeling voor bestuursdwang in het verlengde van de regeling voor wanbetaling die thans is opgenomen in artikel 18c Wbm. Indien gemeenten of provincies door uitoefening van hun wettelijke taak worden benadeeld doordat het niet mogelijk is om de kosten van bestuursdwang (inclusief afvalstoffenheffing) op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht te verhalen op de overtreder, moet het mogelijk zijn dat de gemeente of provincie op verzoek de afvalstoffenbelasting terug krijgt. Dit is momenteel geregeld in een beleidsbesluit op basis van de hardheidsclausule. Ik acht het echter wenselijk om de mogelijkheid van teruggaaf in de wet zelf op te nemen. Het is mogelijk dat het in de wet opnemen van de mogelijkheid tot teruggave van afvalstoffenbelasting, in gevallen van niet-verhaalbaarheid, zal leiden tot een toename van het aantal gevallen waarin een beroep op deze regeling wordt gedaan.

Voorts stellen de leden van de fractie van het CDA vast dat het belangrijke principe «de vervuiler betaalt» niet in alle gevallen optimaal werkt. Deze leden menen dat toepassing van het «de vervuiler betaalt»-principe niet mag leiden tot ontwijk- of afhaakgedrag, zoals illegale stort. Daarom vragen zij of de regering kan aangeven hoe zij de werking van het «de vervuiler betaalt»-principe in de praktijk ervaart, welke verbeteringen

mogelijk zijn en of zij kan aangeven op welke wijze negatieve effecten kunnen worden voorkomen of tegengegaan.

Het «de vervuiler betaalt»-principe is in belangrijke mate van toepassing op de milieubelastingen. De mate waarin bijvoorbeeld energie wordt verbruikt of afval wordt gestort, bepaalt de hoogte van de verschuldigde energie- dan wel afvalstoffenbelasting. Hiermee wordt direct een bijdrage geleverd aan het internaliseren van de milieukosten. In het geval van de afvalstoffenbelasting kan het betalen van de belasting voorkomen worden door, voor zover dit mogelijk is, te kiezen voor meer gewenste vormen van afvalwerking zoals verbranden, recyclen en hergebruiken. Uit onderzoek is gebleken dat daadwerkelijk meer gebruik wordt gemaakt van de meer gewenste vormen van afvalverwerking. Wat betreft negatieve effecten, waar in de vraag op wordt gedoeld, heb ik geen aanwijzingen dat sprake zou zijn van een toename van het illegaal storten van afval met als doel het ontlopen van de afvalstoffenbelasting. Op zowel rijks-, provinciaal als gemeentelijk niveau dragen de handhavende instanties er zorg voor dat regels ter bescherming van het milieu, onder andere gesteld in de Wet milieubeheer, worden nageleefd zodat bijvoorbeeld het illegaal storten van afval voorkomen wordt.

Aanvulling op de implementatie richtlijn energiebelasting

Ziet de regering in de milieubelasting een instrument ter stimulering van duurzaam en milieubewust gedrag, zo vragen de leden van de fractie van de SP. Zij vragen voorts waarom de regering dan geen staffel maakt naar rato van milieuvriendelijkheid van de energiebron. Naar mijn oordeel dragen de milieubelastingen inderdaad bij aan de stimulering van duurzaam en milieubewust gedrag. Zoals in de inleiding van deze nota is aangegeven, is bij de opzet van deze belastingen gelet op de milieueffecten van de te belasten handeling. Binnen de energiebelasting wordt echter geen onderscheid gemaakt naar bijvoorbeeld de milieuvriendelijkheid van de opwekkingswijze van elektriciteit. Via andere instrumenten zoals de EIA (energie investeringsaftrek) en de MEP (milieukwaliteit elektriciteitsproductie) wordt de productie van groene stroom gericht gestimuleerd. Overigens moeten gassen die dezelfde functie als aardgas hebben, op grond van de richtlijn energiebelasting¹ op gelijke wijze in de heffing worden betrokken. Bij dergelijke gassen is een staffel naar rato van milieuvriendelijkheid daardoor niet mogelijk. De energiebelasting draagt wel bij aan de stimulering van energiebesparend gedrag van burgers. Dit blijkt uit onderzoeken naar de effectiviteit van de energiebelasting door bijvoorbeeld de Stichting voor Economisch Onderzoek en Ecofys.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de tarieven voor de zogenoemde overige gassen in de huidige wet worden uitgedrukt in een tarief per 1000 gigajoule. In het wetsvoorstel worden de tarieven uitgedrukt in een tarief per kubieke meter. Deze tarieven zijn afgestemd op de bovenste verbrandingswaarde van aardgas: 35,17 megajoule per Nm³. Indien er sprake is van een afwijkende verbrandingswaarde, moeten de tarieven naar evenredigheid van het verschil in verbrandingswaarde verhoogd dan wel verlaagd worden. De leden geven aan dat daarbij verondersteld wordt dat de verbrandingswaarde altijd bekend is, terwijl dit zeker in raffinaderijen niet altijd het geval is. Deze leden vragen of de regering dit probleem onderkent.

Anders dan de leden van de fractie van de VVD veronderstellen, is het zowel in de huidige wet als in het wetsvoorstel noodzakelijk om de verbrandingswaarde vast te stellen om de verschuldigde belasting te berekenen. De verbrandingswaarde is een maat voor de energie-inhoud van een brandstof en wordt voor gassen uitgedrukt in megajoule per kubieke meter: het energiepotentieel. In de huidige wet wordt reeds een rechtstreeks verband gelegd met de verbrandingswaarde door het

¹ Richtlijn nr. 2003/96/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU L 283).

uitdrukken van de maatstaf van heffing van overige gassen in gigajoule, de totale hoeveelheid energie. Om het tarief in de huidige wet in de praktijk toe te kunnen passen, wordt het energiepotentieel met behulp van het in kubieke meters gemeten volume omgerekend naar de totale hoeveelheid energie in gigajoule.

Indien de verbrandingswaarde van het overige gas afwijkt van de verbrandingswaarde van de standaard Groningse kwaliteit aardgas, moeten de tarieven naar evenredigheid van het verschil in verbrandingswaarde verhoogd dan wel verlaagd worden. Hierbij kan zowel worden uitgegaan van de onderste als van de bovenste verbrandingswaarde van de standaard Groningse kwaliteit aardgas (31,65 resp. 35,17 MJ per Nm³). De voorgestelde wijziging betekent naar mijn mening derhalve geen verzwaring van de administratieve lasten.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat op dit moment gassen als hoogovengas worden gebruikt in eigen installaties of worden ingezet voor elektriciteitsproductie. Deze leden willen weten of rekening is gehouden met de mogelijkheid dat hoogovengas in de toekomst verkocht zou kunnen worden aan aangesloten bedrijven. Zij stellen dat bij verkoop het aardgastarief inclusief staffel en tegen een hoger tarief per m³ op bovenwaarde toch wel wat anders is dan een vast bedrag per gigajoule en dat dit niet stimulerend werkt voor het aanwenden van dit gas voor nuttig gebruik. Onderschrijft de regering dit probleem?

In dit wetsvoorstel wordt de fiscale behandeling van de zogenoemde overige gassen in overeenstemming gebracht met de richtlijn energiebelastingen. Op grond van artikel 2, lid 3, van de richtlijn energiebelastingen moeten gassen die dezelfde functie hebben als aardgas op gelijke wijze in de heffing worden betrokken. Hieruit volgt dat de levering van hoogovengas op dezelfde wijze in de heffing dient te worden betrokken als aardgas. Momenteel worden de zogenoemde overige gassen (waaronder hoogovengas) hoofdzakelijk aangewend voor verbruik dat vrijgesteld is van energiebelasting. Dit blijft mogelijk op grond van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom in het wetsvoorstel geen vrijstelling grootverbruik aardgas is geregeld, terwijl de Europese richtlijn hiertoe wel mogelijkheid geeft. De argumentatie die ten grondslag ligt aan de vrijstelling voor het grootverbruik van elektriciteit (internationale concurrentiepositie energie-intensieve bedrijven en de grote inspanningen/ investeringen in energiebesparing en energieverbetering die dergelijke bedrijven nu reeds vrijwillig leveren) zou, volgens deze leden, eveneens consequenties moeten hebben voor de grootverbruikerheffing op aardgas. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering hierop. Voorts vragen zij naar het standpunt van de minister over een mogelijke vrijstelling van energiebelasting voor de keramische industrie om reden van level playing field.

De richtlijn energiebelastingen (verder: de richtlijn) is per 1 januari 2004 in de Wbm en de Wet op de accijns opgenomen. Inderdaad staat de richtlijn op grond van artikel 17 een vrijstelling toe voor bedrijven die als energie-intensief zijn aan te merken en waarmee de overheid afspraken ter verbetering van de energie-efficiency heeft gemaakt. Bij de implementatie van de richtlijn is van deze mogelijkheid alleen gebruik gemaakt voor het elektriciteitsverbruik voor dat gedeelte van het verbruik boven 10 miljoen kWh. De reden hiervoor is dat de richtlijn voorschrijft dat ook het elektriciteitsverbruik boven 10 miljoen kWh in de heffing moet worden betrokken. Voor dit gedeelte van het elektriciteitsverbruik was tot en met 2003 een nihiltarief van kracht. De implementatie van de richtlijn heeft dus geleid tot een lastenverzwaring die door de introductie van de bedoelde vrijstelling in artikel 36q van de Wbm is teruggenomen. Tegelijk was en is er geen reden om het aardgasverbruik vanaf een bepaald niveau vrij te

stellen van heffing, omdat vóór en ná implementatie van de richtlijn geen wijziging in de belastingheffing is opgetreden. Deze situatie geldt ook voor de keramische industrie. Weliswaar staat de richtlijn toe een vrijstelling voor mineralogische procédés te verlenen, maar van die mogelijkheid is bij de implementatie geen gebruik gemaakt. In België en Duitsland is wel voor een dergelijke vrijstelling gekozen. Daar staat echter tegenover dat in Nederland de tarieven voor de winstbelasting fors zijn verlaagd. Het is daarom naar mijn mening nog maar de vraag of het level playing field per saldo is gewijzigd.

Overigens dient op deze plaats te worden benadrukt dat een vrijstelling die de richtlijn op zichzelf toestaat, te allen tijde dient te worden getoetst aan het EG-Verdrag. Dat betekent dat de staatssteunregels onverkort van kracht zijn en dat een dergelijke vrijstelling daarom slechts een tijdelijk karakter mag hebben. Voor de in artikel 36q van de Wbm opgenomen vrijstelling heeft de Europese Commissie onlangs een verlenging van de bestaande goedkeurende beschikking van geoorloofde staatssteun toegeestaan voor de periode 2007 tot en met 2012. Ná 2012 zal de huidige vrijstellingsregeling naar verwachting moeten vervallen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering bekend is met de brief van de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) van 8 september 2006 aan het ministerie van Financiën over afleveringen in bulk van LPG uit de accijnsgoederenplaats aan de autogashandel en de tussenhandel. De brief handelt in het kort over een regeling uit 1996 die in de regulerende energiebelasting (REB) de uitslag van LPG tegen het nihil-tarief voor een aantal leveranties aan tussenen autogashandelaren onder bepaalde voorwaarden toestaat. De regeling is opgesteld op het moment dat het accijnstarief hoger was dan het REB-tarief. Sinds 1 januari 2001 is het accijnstarief echter lager. Deze leden stellen dat zich hierdoor in de praktijk situaties voordoen waarin de vigerende wetgeving niet of onvoldoende voorziet, met als gevolg dat bij betrokken bedrijven veel onduidelijkheid bestaat omtrent het naleven van de wetgeving. Zij vragen naar de reactie van de regering op de brief van de VNPI. Deze leden vragen ook waarom in het wetsvoorstel niet aan het gegeven commentaar tegemoetgekomen is en hoe de regering denkt over een teruggaafregeling voor LPG in bijzondere omstandigheden.

De door deze leden genoemde brief is vorig jaar besproken met een vertegenwoordiger van de VNPI. De in de brief beschreven problemen vloeien grotendeels voort uit de volgende twee omstandigheden. Op de eerste plaats is van belang dat ter zake van LPG (maar ook gasolie en halfzwarte olie) twee belastingen worden geheven, namelijk de accijns en de energiebelasting. De accijns wordt geheven indien LPG bestemd is voor gebruik als motorbrandstof; de energiebelasting wordt geheven bij ander gebruik (verwarming, mobiele werktuigen). Indien bij de uitslag van LPG uit een accijnsgoederenplaats de bestemming van LPG niet vaststaat of achteraf wordt gewijzigd, heeft dit gevolgen voor zowel de heffing van accijns als energiebelasting. De accijns wordt alsnog verschuldigd en de energiebelasting moet worden teruggegeven of vice versa. Dit leidt in de praktijk tot de door de VNPI bedoelde situaties.

Op de tweede plaats is van belang dat de tarieven van beide belastingen verschillen. De accijns bedraagt momenteel € 96,21 per 1000 kg; de energiebelasting € 195,48 per 1000 kg. Dit tariefverschil leidt ertoe dat, zoals ook in de brief van VNPI wordt opgemerkt, de vigerende wetgeving door sommige marktpartijen op uiteenlopende, maar creatieve wijze wordt toegepast. Het is mijn voornemen om voor deze complexe problematiek een oplossing te vinden, die vervolgens zou kunnen worden opgenomen in een reparatiewetsvoorstel van de Wet op de accijns. Dit is ook aan de vertegenwoordiger van de VNPI meegedeeld.

Vrijstellingen in de grondwaterbelasting voor bouwputten en proefonttrekkingen in een situatie van overmacht

De leden van de fracties van het CDA en de SGP stellen enige vragen met betrekking tot de in de grondwaterbelasting voorkomende vrijstellingen voor bouwputten en proefonttrekkingen in situaties van overmacht. In dit kader wordt een tegenbewijsregeling gewenst geacht. De leden van de fractie van het CDA merken op dat naar aanleiding van een arrest van de Hoge Raad in de grondwaterbelasting uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat een vrijstelling voor bronbemaling of proefonttrekking slechts eenmaal per inrichting wordt verleend. Zij vragen in dit kader naar de aannemelijkheid van een situatie waarin een bouwproject, inclusief de bijbehorende onttrekking van grondwater, uitsluitend om fiscale redenen meer dan een maand zal worden stilgelegd. Immers, zo stellen zij, het fiscale voordeel zal nauwelijks opwegen tegen de kosten van het stilleggen van de bouw. Indien sprake is van een overmachtsituatie, kan de termijn voor de vrijstelling voor de onttrekking van grondwater van vier maanden worden verlengd met de duur van de overmachtsituatie. In dit kader vragen de leden van de fractie van de SGP in hoeverre de genoemde voorbeelden van vorstverlet en de niet-verwijtbare technische storing zijn bedoeld als min of meer volledige opsomming van de overmachtsituatie. Daarnaast vragen zij naar de behandeling van het door hen genoemde voorbeeld waarbij sprake is van een verleende bouwvergunning waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure loopt en waartegen tevens een voorlopige voorziening is aangevraagd.

Het lijkt mij inderdaad niet aannemelijk dat een bouwproject uitsluitend om fiscale redenen meer dan een maand wordt stilgelegd. De vrijstelling voor bronbemalingen en proefonttrekkingen is echter bedoeld voor situaties waarin slechts gedurende een betrekkelijk korte tijd grondwater wordt onttrokken. Aan deze bedoeling wordt geen recht gedaan, als na onderbrekingen telkens een nieuwe termijn van vier maanden zou aanvangen waarin onbelast grondwater onttrokken zou kunnen worden. Om dat te voorkomen wordt uitdrukkelijk bepaald dat de vrijstelling per inrichting slechts eenmaal wordt verleend.

In gevallen waarin aantoonbaar sprake is van overmacht, waaronder te rekenen de situaties van vorstverlet en niet-verwijtbare technische storingen, wordt de vrijstellingstermijn van vier maanden verlengd, zodat de overmacht niet leidt tot verlies van de vrijstelling. Deze termijnverlenging geldt niet slechts in éénmalige gevallen, maar geldt op basis van het voorgestelde artikel 10, derde lid, van de Wbm, tevens in gevallen waarin meerdere malen sprake is van overmacht. In dat geval wordt de vrijstellingsperiode van vier maanden telkens verlengd met de duur van de overmachtsituatie. Een en ander komt in wezen op hetzelfde neer als de door de fractie van het CDA gewenste mogelijkheid van tegenbewijs. Voorts zijn de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van vorstverlet en de niet-verwijtbare technische storing niet bedoeld als volledige opsomming van situaties van overmacht. Bij de beoordeling of al dan niet sprake kan zijn van een geval van overmacht is beslissend of de werkzaamheden zijn onderbroken als gevolg van een van buiten komende oorzaak waarop de belanghebbende geen invloed heeft kunnen uitoefenen.

Ik wil benadrukken dat het in alle gevallen op de weg van belanghebbende ligt aannemelijk te maken dat daadwerkelijk sprake is van een geval van overmacht.

In het geval van het door de leden van de fractie van de SGP genoemde voorbeeld van een verleende bouwvergunning waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure loopt en waartegen tevens een voorlopige voorziening is gevraagd, is het enige criterium dat van belang is, of de rechter al dan niet heeft geoordeeld dat het werk moet worden stilgelegd. Indien dit niet

het geval is, bijvoorbeeld indien slechts sprake is van de aanvraag van een voorlopige voorziening waarbij nog geen uitspraak door de rechter is gedaan, is niet bedoeld een mogelijkheid tot verlenging van de vier maandstermijn te creëren. Op de vraag van de leden van de fractie van de SGP of het van belang is of de onderbreking van korte of lange duur is, kan ik antwoorden dat de duur van de onderbreking niet van belang is. Daarom kan ook in situaties waarbij bijvoorbeeld het werk door de rechter gedwongen is stilgelegd en deze situatie als gevolg van overmacht een jaar of langer duurt, de vrijstelling van toepassing zijn. Dit alles is afhankelijk van de totale tijdsduur van de samengetelde perioden waarin zowel wordt gewerkt als grondwater wordt opgepompt. Indien deze periode de totale termijn van vier maanden niet overschrijdt, is de vrijstelling van toepassing, in andere gevallen niet.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de CU vragen naar de stand van het toegezegde onderzoek met betrekking tot de grondwaterbelasting. Zij doen dat in samenhang met vragen en opmerkingen over de betekenis van de grondwaterbelasting voor het betrokken bedrijfsleven, het beperkte aantal ondernemers dat met deze belasting te maken heeft, de met deze belasting gepaard gaande administratieve lasten en de relatie met het milieubeleid.

Met betrekking tot deze vragen en opmerkingen merk ik het volgende op. In het kader van het Belastingplan 2006 is aangekondigd dat onderzoek zal worden gedaan naar een eventuele overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing. Bij het Belastingplan 2007 is de Tweede Kamer nogmaals toegezegd dat dit onderzoek mede de optie van afschaffing van de belasting zou omvatten, alsmede dat het onderzoek zou ingaan op de lasten voor het betrokken bedrijfsleven en de betekenis van de grondwaterbelasting voor het milieu.

De toenmalige minister van Financiën heeft toegezegd de conclusies van het onderzoek dat is verricht door een ambtelijke werkgroep, te delen met de Kamer zodra dat zou zijn afgerond. Het onderzoek is inmiddels afgerond. Mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Economische Zaken, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat doe ik u als bijlage bij deze nota het rapport van de werkgroep toekomen. Ik kom, mede namens genoemde bewindslieden, tot de volgende gevolgtrekkingen.

Een afschaffing van de grondwaterbelasting en overheveling naar de provinciale grondwaterheffingen kan geen plaats worden gegeven binnen het bestaande financieringskader voor het provinciale grondwaterbeleid. Dit financieringskader voorziet ingevolge de Grondwaterwet reeds in een sluitende dekkingsmogelijkheid voor de kosten die gepaard gaan met de provinciale taken en verantwoordelijkheden op dit terrein. Een overheveling naar de provincies van een heffingscapaciteit in de orde van grootte van de huidige grondwaterbelasting kan daarom niet worden geabsorbeerd binnen dit kader. Een dergelijke overheveling zou daarom veeleer in algemene zin een verruiming betekenen van de provinciale heffingscapaciteit en hoort daarom meer thuis binnen een discussie over het provinciale belastinggebied ten principale. Besluitvorming daarover zou in ieder geval niet plaats dienen te vinden op grond van bedenkingen tegen het bestaan van de huidige grondwaterbelasting.

Deze bedenkingen zijn terug te voeren op een aantal – al dan niet vermeende – aspecten van de grondwaterbelasting. Zo bestaat twijfel over de betekenis van de belasting voor het milieu, wordt de invloed op de positie van het betrokken bedrijfsleven bekritiseerd en is er het element van de administratieve lasten. Ook de vragen die de leden van de eerdergenoemde fracties in het verslag stellen gaan over deze aspecten.

Het is juist dat de betekenis van de belasting voor het milieu van de grondwaterbelasting beperkt is en in de loop van de tijd nog beperkter is geworden. Verschillende factoren spelen daarbij een rol. Door specifiek beleid en maatregelen van betrokken sectoren zijn de mogelijkheden om verder te besparen op het (grond)watergebruik sterk verminderd. Daar komt bij dat de belasting een grof instrument is. De prijsprikkel zal alleen effectief zijn indien alternatieven voor het gebruik van grondwater voorhanden zijn, hetgeen niet altijd het geval is. Bovendien is verdrogingsproblematiek gebiedsspecifiek en dus niet overal even groot. De rechtvaardigingsgrond van de belasting zou vanuit deze optiek minder stevig genoemd kunnen worden en de belasting en haar toepassingsgebied daarmee meer arbitrair.

Dat de grondwaterbelasting, onder de huidige voorwaarden en vrijstellingen, slechts in beperkte mate nog zal kunnen bijdragen aan het milieubeleid geldt zowel voor de waterleidingbedrijven als voor het betrokken bedrijfsleven en de agrarische sector. Meer in het bijzonder voor het betrokken industriële bedrijfsleven geldt de invloed van de belastingheffing op de concurrentiepositie en het vestigingsklimaat. In totaal hebben zo'n vierduizend ondernemingen te maken met de belastingheffing. Zij brengen gezamenlijk ongeveer € 30 miljoen grondwaterbelasting op. Slechts een beperkte groep van enkele tientallen bedrijven draagt evenwel het grootste deel van de opbrengst. Het gaat hier om veelal internationaal opererende bedrijven, waarbij de kosten voor water zeker een rol spelen bij de concurrentiepositie en vestigingskeuze. Als onderdeel van deze kosten is de grondwaterbelasting in Nederland relatief hoog. Onttrekkers hebben behalve met de grondwaterbelasting ook nog te maken met de provinciale grondwaterheffingen. Dit maakt de uitvoeringspraktijk er niet eenvoudiger op, mede gezien het feit dat de provinciale verordeningen inzake deze heffingen ook nog eens per provincie verschillen.

Bij dit alles kunnen echter de volgende kanttekeningen worden geplaatst. De grondwaterbelasting heeft deel uitgemaakt van de verschuiving aan het begin van de jaren negentig van de belasting op arbeid naar de verbruiksbelastingen. Omdat het daarbij wenselijk werd geacht niet alleen de verbruiksbelastingen te verbreden, maar ook de lasten te verspreiden over bedrijfsleven en gezinshuishoudingen, is besloten tot de invoering van de verbruiksbelasting op grondwater (naast die op afval). Het milieuaspect werd daarbij weliswaar onderkend, maar was duidelijk secundair. Het verwerven van algemene middelen stond voorop.

Met betrekking tot de betekenis van de grondwaterbelasting voor de concurrentiepositie en vestigingsplaatskeuze van het bedrijfsleven moet bedacht worden dat daarbij niet alleen de hoogte van de belasting een rol speelt. Omstandigheden als de beschikbaarheid van kwalitatief goed grondwater, de hoogte van energiekosten, de hoogte van andere belastingen, de aanwezigheid van goede infrastructuur en de beschikbaarheid van vakkundig personeel zijn factoren die evenzeer van belang zijn en van geval tot geval een ander gewicht kunnen hebben. De betekenis van de grondwaterbelasting in dit opzicht moet dan ook niet worden overschat. De administratieve lasten die samenhangen met de grondwaterbelasting zijn zowel in relatieve als in absolute zin beperkt. Gebaseerd op de nulmeting administratieve lasten per 31-12-2002 en de sindsdien gerealiseerde reducties bedragen deze lasten € 220 000. De aangifteplicht wordt in het algemeen niet als een zware last ervaren. Bovendien zou een deel van de lasten ook zonder de grondwaterbelasting blijven bestaan, omdat registratie van grondwateronttrekkingen door de ondernemer verplicht blijft in het kader van de provinciale grondwaterheffingen.

Het totale plaatje van de grondwaterbelasting geeft met dit alles een genuanceerd beeld. Wij zien op dit moment onvoldoende aanleiding tot

het treffen van maatregelen in de sfeer van de grondwaterbelasting. Dit neemt niet weg dat wordt onderkend dat bij een aantal aspecten van deze belasting kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat te gelegener tijd en binnen een passend budgettair kader een afschaffing van deze belasting zou kunnen worden overwogen. Een gedeeltelijke afschaffing, bijvoorbeeld alleen voor de industrie, achten wij geen optie. Daarmee zou de rechtvaardigingsgrond voor de resterende heffing geheel verdwenen zijn. Daarnaast zou dit betekenen dat min of meer willekeurig bepaalde ondernemingen wel en andere niet in de toekomst onder de grondwaterbelasting zouden blijven vallen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering de mening deelt dat het ontbreekt aan landelijk inzicht in de mate van illegale grondwateronttrekking en dat daardoor veel extra grondwater wordt onttrokken. In dit kader vragen zij de regering naar het aantal grondwaterputten en vergunningen, het aantal kubieke meters legaal en illegaal onttrokken grondwater, het aantal aan het licht gekomen illegale grondwateronttrekkingen in de afgelopen vijf jaar en of een trend waarneembaar is in toename of afname van grondwateronttrekking. Tevens vragen de leden van de fractie van de SP of de regering een inschatting kan geven of het bij voornoemde illegale grondwateronttrekkingen gaat om substantiële bedragen aan gederfde belastinginkomsten.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op. De exacte aantallen van permanente grondwaterputten en vergunningen zijn opgenomen in de provinciale grondwaterregisters. Bij inwerkingtreding van de Waterwet is de verantwoordelijkheid om registers op te stellen met hierin gegevens over de exacte aantallen permanente grondwaterputten en vergunningen, neergelegd bij de provincies en de waterschappen. De totale hoeveelheid onttrokken grondwater waarover grondwaterbelasting geheven wordt, bedraagt ongeveer 900 miljoen m³ per jaar en is redelijk stabiel. De hoeveelheid grondwater die met vrijstelling onttrokken wordt, bijvoorbeeld voor beregenings- of bevoeiingsdoeleinden, is niet bekend. Wel is een trend waarneembaar om grondwater te onttrekken voor warmte/koudeopslag. Het daarvoor opgepompte water wordt echter weer geïnfiltrerd in de bodem. Met betrekking tot grondwateronttrekkingen geldt dat de Belastingdienst bij inning van de grondwaterbelasting zoveel mogelijk gebruik maakt van door de provincies verstrekte informatie. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat voor alle grondwateronttrekkingen, met uitzondering van zeer kleine onttrekkingen, een registratieplicht bestaat. Daarnaast geldt in zijn algemeenheid dat voor het onttrekken van grondwater met behulp van een pomp met een capaciteit van meer dan 10 m³ per uur, zowel een vergunningplicht bestaat als grondwaterbelasting verschuldigd is. Kleine grondwateronttrekkingen, dat zijn onttrekkingen met behulp van een pomp met een capaciteit van 10 m³ per uur of minder, kunnen bij provinciale verordening worden vrijgesteld van de vergunning- en registratieplicht. Kleine grondwateronttrekkingen zijn daarom vaak wel registratieplichtig, maar deze registratie leidt meestal niet tot provinciale heffingsplicht, vergunningsplicht en/of verschuldigdheid van grondwaterbelasting. In dat opzicht vormen de vergunningsplicht en verschuldigdheid van grondwaterbelasting geen registratiebelemmering voor kleine onttrekkingen. Wanneer provincies het vermoeden hebben dat er illegale onttrekkingen plaatsvinden, waarbij het voornamelijk gaat om relatief kleine onttrekkingen die registratieplichtig maar niet belastingplichtig zijn, treden zij hiertegen op. Het aantal illegale grondwateronttrekkingen dat door de provincies is gesignaleerd, varieert gemiddeld tussen de 5 en 10 onttrekkingen per jaar. De mening dat als gevolg van het ontbreken van landelijk inzicht illegaal veel extra grondwater wordt onttrokken, wordt daarom niet gedeeld. Daarmee verband houdend wordt tevens het standpunt niet gedeeld dat het bij voorge-

noemde illegale grondwateronttrekkingen zou gaan om derving van substantiële bedragen aan belastinginkomsten.

Aanpassing van de energiebelasting aan ontwikkelingen in de energiemarkt

De leden van de fractie van de SGP vragen om een nadere toelichting van de belastingplicht bij particuliere netten. In de energiebelasting is de leverancier die aan de eindverbruiker levert belastingplichtig, opdat de heffing plaatsvindt in de laatste schakel. In de meeste gevallen is het energiedistributiebedrijf de leverancier die aan de eindverbruiker levert. Indien zich echter de situatie voordoet dat een verbruiker (een deel van) het aardgas dat aan hem door het energiedistributiebedrijf is geleverd doorlevert via zijn eigen net, dan wordt die verbruiker de leverancier aan de eindverbruiker en derhalve de belastingplichtige. Er is op dat moment sprake van een particulier net, waarbij de belastingplicht bij deze doorleverancier komt te liggen. De belastingplicht verschuift van de voorlaatste schakel (het energiedistributiebedrijf) naar de laatste schakel (de doorleverancier).

Codificatie van een forfait voor het privégebruik van aardgas door glastuinbouwers in de energiebelasting

Over het forfait voor het privégebruik van aardgas door glastuinbouwers hebben de leden van de fractie van de SP enkele vragen gesteld. Zo vragen zij of er aanleiding is om aan te nemen dat glastuinbouwers privé een hoger verbruikspatroom hebben voor aardgas dan de gemiddelde huishoudens die door EnergieNed in «feiten en cijfers 2006» zijn geschat op een verbruik van 1696 kubieke meter per jaar. Het door deze leden genoemde gemiddelde verbruik van 1696 kubieke meter per jaar is een gemiddelde van alle huishoudelijke verbruiken in Nederland. In dit cijfer zijn alle huishoudsituaties en woningtypen vertegenwoordigd. Naar verwachting ligt het privé aardgasverbruik van de gemiddelde glastuinbouwer hoger dan het gemiddelde verbruik van alle huishoudens. Dit houdt verband met het feit dat de woningen van deze groep gebruikers veelal vrijstaand zijn.

Deze leden vragen tevens in hoeveel gevallen er nog sprake is van één gasmeter per aansluiting in de glastuinbouw via welke ook voor privégebruik wordt onttrokken. Het is de Belastingdienst niet bekend, in hoeveel gevallen het aardgas dat bij glastuinbouwbedrijven in woonhuizen wordt toegepast, samen met het aardgas dat bestemd is voor de glastuinbouw via één en dezelfde gasmeter betrokken wordt.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP of er geen eenvoudiger middel is om de aanschaf van een tweede meter te bewerkstelligen of acht de regering dit aantal significant genoeg om het forfait op te nemen in de wet. Bij de overweging om een forfait van 5 000 m³ voor privégebruik in de wet op te nemen heeft met name een rol gespeeld dat dit forfait al in de huidige uitvoeringspraktijk wordt toegepast. Indien het feitelijke privé-verbruik lager ligt dan het forfait, kan gekozen worden voor de installatie van een afzonderlijke tweede meter. Daarnaast is er geen eenvoudiger middel om de aanschaf van een tweede meter te bewerkstelligen. Er zijn bijvoorbeeld geen rechtsmiddelen voorhanden die gebruikers zouden kunnen verplichten een tweede meter aan te schaffen.

Vergunningen

Met genoegen constateren de leden van de fractie van het CDA dat wordt voorgesteld de vergunningplicht in enkele gevallen te laten vervallen. Zij vragen de regering nader in te gaan op de wijzigingen die een en ander met zich mee brengt met betrekking tot het toezicht en de controle achteraf.

De grondwaterbelasting voorziet in een teruggaafregeling voor degene die van een waterleidingbedrijf betrokken water gebruikt als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen. De beperking gaat vervallen dat alleen aanspraak kan worden gemaakt op deze teruggaaf als diegene beschikt over een door de inspecteur afgegeven vergunning. Evenals voorheen vindt het toezicht en de controle op de juiste toepassing van de regeling plaats aan de hand van meetgegevens en administratieve vastleggingen met betrekking tot het spoelwater. De technische en administratieve voorwaarden waaraan de bedrijven moeten voldoen om hun aanspraak op teruggaaf aannemelijk te maken, worden echter niet langer vooraf door de inspecteur vastgesteld.

Daarnaast gaat de grondwaterbelasting voorzien in een vrijstelling van de administratieplicht ter zake van onttrekkingen van grondwater die vallen onder de vrijstelling voor bronbemaling van bouwputten of de vrijstelling voor proefinrichtingen, indien vaststaat dat de onttrekking niet langer dan twee aaneengesloten maanden zal duren en de pompcapaciteit van de inrichting minder dan zestig kubieke meter per uur bedraagt. Deze vrijstelling vervangt de huidige mogelijkheid om op verzoek van de administratieplicht ontheven te worden. Dat betekent niet, dat de houder van de inrichting met betrekking tot de onttrekkingen in het geheel geen administratie meer zal behoeven te voeren. Hij moet immers aannemelijk kunnen maken, dat aan alle voorwaarden voor de vrijstellingen, zowel van de belastingplicht als van de administratieplicht, is voldaan.

In de afvalstoffenbelasting wordt voorzien in een recht op vermindering van de belasting ter hoogte van het belastingdeel dat ziet op stoffen, preparaten of andere producten die de inrichting hebben verlaten. Dit recht vervangt de teruggaafregeling voor houders van stortinrichtingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten die de inrichting verlaten (de zogenoemde in-/uitmethode). Hierdoor gaat ook de beperking vervallen dat alleen aanspraak kan worden gemaakt op deze teruggaaf als de houder beschikt over een door de inspecteur afgegeven vergunning.

Evenals voorheen het geval was met betrekking tot de in-/uitmethode, zal het toezicht en de controle op de juiste toepassing van de vermindering plaatsvinden aan de hand van de administratie van de stortinrichting. De voorwaarden waaraan de administratie moet voldoen om de vermindering aannemelijk te maken, zullen echter niet langer vooraf door de inspecteur worden vastgesteld.

Ten slotte voorziet de energiebelasting in een teruggaafregeling voor de gebruiker van een onroerende zaak die door een installatie voor blokverwarming wordt verwarmd.

Met betrekking tot deze teruggaafregeling wordt voorzien in een vrijstelling van de verplichting om de hoeveelheid verbruikte warmte met behulp van een warmtehoeveelheidsmeter te meten, als plaatsing van dergelijke meters om technische dan wel financiële redenen in redelijkheid niet kan worden gevergd en de hoeveelheid verbruikte warmte op een andere aanvaardbare wijze kan worden vastgesteld. Deze vrijstelling vervangt de huidige mogelijkheid om van de inspecteur in een dergelijk geval toestemming te verkrijgen om plaatsing van een warmtehoeveelheidsmeter achterwege te laten. De voorwaarden waaraan de gebruiker moet voldoen om de plaatsing achterwege te mogen laten, zullen niet langer vooraf door de inspecteur worden vastgesteld.

3. Budgettaire aspecten, uitvoeringsaspecten en administratieve lasten

De leden van de fractie van het CDA delen de mening van de regering dat nu de «brandstoffenbelasting» straks alleen nog maar van toepassing is op kolen, de naam vervangen moet worden in «kolenbelasting». Omwille van de gewenste duidelijkheid voor belastingplichtigen lijkt het deze leden echter gewenst om deze naamswijziging gelijktijdig met de ingangsdatum van de wet te implementeren. Vooralsnog zijn deze leden niet gevoelig voor het uitvoeringstechnische argument dat de regering hier tegenin brengt. Zij vragen de regering daarom naar de kosten om dit alsnog te bewerkstelligen.

Met de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat het gewenst is om de naamswijziging gelijktijdig met de ingangsdatum van de wet te implementeren. De boekhoudkundige systemen van de Belastingdienst moeten het echter mogelijk maken de heffing van de brandstoffenbelasting, onderscheidenlijk de kolenbelasting verantwoord vast te leggen. De naamswijziging van brandstoffenbelasting in kolenbelasting betekent dat in het boekhoudingsstelsel aparte vastlegging moet plaatsvinden onder de naam brandstoffenbelasting, onderscheidenlijk kolenbelasting. De kosten om dit mogelijk te maken in het huidige systeem bedragen naar schatting ongeveer 1 miljoen euro. Ter vergelijking: de totale opbrengst van de huidige brandstoffenbelasting bedraagt 1 à 2 miljoen euro per jaar.

Het huidige systeem zal naar het zich thans laat aanzien met ingang van 1 januari 2008 worden vervangen door een nieuw systeem. Dit nieuwe systeem moet eveneens aangepast worden als de kolenbelasting al in de loop van 2007 ingevoerd zou worden. De kosten daarvan bedragen naar verwachting ook ongeveer 1 miljoen euro. Wijziging van het bestaande systeem vooruitlopend op de invoering van het nieuwe systeem leidt derhalve tot dubbele uitgaven.

Mede om die reden ben ik voornemens de wetswijziging in haar geheel in werking te laten treden op het moment dat de boekhoudsystemen van de Belastingdienst worden vervangen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat problemen zouden rijzen in verband met de onderlinge samenhang tussen de artikelen over de kolenbelasting en de artikelen die daarnaar verwijzen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wet belastingen op milieugrondslag)

Artikel I, onderdeel I (artikel 10)

De vragen van de leden van de fractie van de SGP over de overmacht-situatie zijn beantwoord in het algemene deel, dat handelt over de vrijstellingen in de grondwaterbelasting voor bouwputten en proefonttrekkingen in een situatie van overmacht.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 11h)

De leden van de fractie van de SGP lezen in de toelichting dat op de maatregel inzake de vrijstelling voor het gebruik van leidingwater door middel van noodvoorzieningen een waterleidingbedrijf niet goed zicht heeft op de aard van de buitengewone omstandigheid. Zij wijzen er op dat tegelijkertijd is vermeld, dat de vrijstelling alleen van toepassing is als de noodvoorziening daadwerkelijk uitsluitend gebruikt wordt in buitengewone omstandigheden. Deze leden vragen naar de manieren waarop dit kan worden gecontroleerd en wat de precieze verantwoordelijkheid van het waterleidingbedrijf en de rijksoverheid hierbij is.

De vrijstelling voor leidingwater door middel van noodvoorzieningen sluit

aan bij het gegeven dat de hoeveelheid water die voor het blussen van branden wordt gebruikt niet kan worden vastgesteld, omdat dergelijke blusvoorzieningen veelal zijn aangesloten op daartoe speciaal aangebrachte leidingen, die niet in alle gevallen bemeterd zijn. Over het algemeen wordt het water dat wordt geleverd voor het blussen van branden dan ook niet afzonderlijk in rekening gebracht, maar de waterleidingbedrijven brengen voor geplaatste brandkranen of andere blusvoorzieningen, zoals sprinklerinstallaties, een vast bedrag in rekening. Waterleidingbedrijven signaleren echter wel degelijk wanneer waterafname bij dergelijke speciaal aangebrachte leidingen plaatsvindt. Uit de administratie van de waterleidingbedrijven dient daarom te blijken wanneer water is geleverd aan een noodvoorziening. Controle door de rijksoverheid op de rechtmatigheid van de toepassing van de vrijstelling van belasting op leidingwater in geval van buitengewone omstandigheden kan daarom door de Belastingdienst plaatsvinden aan de hand van de administratie van de waterleidingbedrijven. Dit waarborgt dat de vrijstelling van belasting op leidingwater in gevallen van buitengewone omstandigheden slechts wordt verleend in gevallen waarin aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan.

Artikel I, onderdeel LL (artikel 36c, 36ca en 36cb)

De leden van de fractie van het CDA vragen of de beheerder van een particulier net belastingplichtig is voor de energiebelasting. Zo ja, dan willen deze leden weten waarom er niet voor is gekozen om de belastingplicht te verleggen naar de eindverbruiker, naar analogie van de regeling voor handelaren op de gasbeurs. De beheerder van een particulier net is inderdaad belastingplichtig voor de energiebelasting. Er is niet gekozen voor verlegging van de belastingplicht naar de eindverbruiker omdat uit de systematiek van de energiebelasting volgt dat de energiebelasting wordt geheven van degene die de levering verricht, in dit geval de beheerder van het particuliere net. De regeling voor producten die zijn verkregen door tussenkomst van een gasbeurs, wijkt af van deze systematiek omdat geen directe relatie bestaat tussen de verkoper en koper. De verkoper weet niet of de koper de eindverbruiker is of een handelaar en beschikt daardoor over onvoldoende gegevens om te kunnen voldoen aan de eisen die aan hem als belastingplichtige worden gesteld. Dit probleem doet zich niet voor bij een particulier net.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of een systeem waarbij de eindverbruiker zelf de energiebelasting betaalt te prefereren is in verband met het beperken van de administratieve lasten van de beheerder van het particuliere net.

Ik zal deze vraag beantwoorden aan de hand van het volgende voorbeeld. Een particulier net is een winkelcentrum waar voor alle winkels die op het complex gelegen zijn collectief gas wordt ingekocht. Het gas wordt doorgeleverd door de beheerder van het op het terrein gelegen gasnet aan de afzonderlijke afnemers, de winkeliers. Bij verlegging van de belastingplicht naar de winkeliers, nemen de administratieve lasten voor de beheerder nauwelijks af, want de beheerder moet nog steeds de doorlevering in rekening brengen. Tegelijkertijd treedt een lastenverzwaring op voor de winkeliers, doordat ieder van hen belastingplichtig wordt voor de energiebelasting. Daarnaast nemen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst toe, door het grotere aantal belastingplichtigen. Een dergelijke heffingssystematiek is daarom niet te prefereren boven de voorgestelde systematiek.

De leden van de fractie van het CDA hebben enkele vragen over de behandeling van een installatie voor warmtekrachtkoppeling (wkk-installatie) in de energiebelasting. Ten eerste vragen zij wanneer sprake is van eigen verbruik voor de toepassing van de energiebelasting. Er is sprake van

eigen verbruik indien de verbruiker elektriciteit heeft opgewekt door middel van een wkk-installatie, voor zover de verbruiker deze elektriciteit direct zelf verbruikt en niet invoedt op een openbaar of particulier net. Ten tweede vragen deze leden wie als verbruiker moet worden aangemerkt in het geval dat aardgas wordt gebruikt voor het opwekken van elektriciteit in een gehuurde wkk-installatie. Ik merk op dat de verbruiker degene is die via zijn aansluiting het aardgas inkoopt dat wordt gebruikt in de wkk-installatie. Hierbij is niet van belang of de verbruiker de wkk-installatie huurt of in eigendom heeft.

Ten derde wordt gevraagd bij wie de energiebelasting in rekening wordt gebracht.

De energiebelasting wordt in rekening gebracht bij de verbruiker. Ook hier geldt dat niet van belang is of de verbruiker de wkk-installatie huurt of in eigendom heeft.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van het CDA welk deel van de aardgaslevering is belast met energiebelasting in het geval de verbruiker een deel van het aardgas voor eigen gebruik aanwendt en een deel van het gas doorlevert aan een derde. Ik merk op dat indien de verbruiker de beheerder is van een particulier net voor aardgas, hij als doorleverancier zowel belastingplichtig is voor het deel van de aardgaslevering dat hij zelf heeft verbruikt als voor het deel dat hij doorlevert aan de eindverbruiker. Ook indien geen sprake is van een particulier net, is de gehele aardgaslevering belast met energiebelasting.

Een uitzondering hierop is de vrijstellingsregeling van artikel 36k, van de Wbm, die van toepassing kan zijn op het deel van de aardgaslevering dat wordt gebruikt voor het opwekken van elektriciteit door middel van een wkk-installatie. Het deel van de aardgaslevering dat niet wordt gebruikt in de wkk-installatie blijft echter belast met energiebelasting.

Overigens wordt de elektriciteit die de verbruiker voor eigen verbruik heeft opgewekt door middel van een wkk-installatie op grond van het voorgestelde artikel 36ca, vierde lid, onderdeel d, niet aangemerkt als levering en is daardoor niet belast met energiebelasting.

Artikel I, onderdeel WW (artikelen 36l, 36la, 36lb, 36lc en 36ld)

Met genoegen constateren de leden van de fractie van het CDA dat de teruggaafregelingen voor onder meer levensbeschouwelijke en algemeen nut beogende instellingen niet langer zijn beperkt tot aardgas en elektriciteit, maar voortaan ook van toepassing zijn op halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas in gevallen waarin de desbetreffende onroerende zaak geen aansluiting heeft op het distributienet voor aardgas. Deze uitbreiding roept echter onduidelijkheid op. Ten eerste vragen deze leden of de aansluitingseis van de teruggaafregeling voor energiebelasting gekoppeld is aan de onroerende zaak of aan de instelling. Ten tweede vragen zij of het niet voor de hand ligt om de aansluitingseis eenduidig te koppelen aan de onroerende zaak.

Zoals blijkt uit artikel 36a, eerste lid, onderdeel f, van de Wbm, ziet het begrip aansluiting reeds op de koppeling tussen de aansluiting en de onroerende zaak. Het betreft de aansluiting van een in Nederland gelegen onroerende zaak op een Nederlands distributienet waaruit elektriciteit of aardgas aan de verbruiker wordt geleverd. Voor de toepassing van de vrijstelling moet de aansluiting van die onroerende zaak op naam van de instelling staan. Halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas worden echter niet via een dergelijke aansluiting geleverd. Indien een instelling een onroerende zaak in gebruik heeft die niet over een aansluiting op het distributienet voor aardgas beschikt en in die onroerende zaak halfzware olie, gasolie en/of vloeibaar gemaakt petroleumgas gebruikt, wordt de aansluitingseis van het voorgestelde artikel 36lc als volgt uitgelegd: als de instelling niet over een aansluiting op het distributienet voor aardgas beschikt in de onroerende zaak, maar wel aan alle overige voorwaarden voldoet, dan wordt op verzoek teruggaaf van de

belasting verleend met betrekking tot de halfzware olie, gasolie en/of vloeibaar gemaakt petroleumgas.

Voorts merken de leden van de fractie van het CDA op dat de aansluitingseis de vraag oproept in hoeverre onderscheid wordt gemaakt tussen een «eigendomssituatie» en een «huursituatie». Ik merk op dat de aansluiting essentieel is binnen de heffingssystematiek van de energiebelasting. Het belastbare feit is een levering via een aansluiting. Van belang is wie over de aansluiting beschikt. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen een eigendomssituatie en een huursituatie. Door de voorwaarde te stellen dat de over te leggen eindfactuur op naam dient te staan van de instelling die het verzoek om teruggaaf doet, wordt bereikt dat alleen instellingen met een eigen aansluiting voor de teruggaaf in aanmerking kunnen komen. Door het laten vervallen van deze aansluitingseis zou de teruggaafregeling oncontroleerbaar worden en daardoor niet te handhaven zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen ten slotte naar de termijn waarbinnen een verzoek om teruggaaf van energiebelasting moet worden gedaan. Op grond van artikel 8c, van het Uitvoeringsbesluit Wbm, moeten verzoeken om teruggaaf worden gedaan uiterlijk binnen 13 weken na afloop van de verbruiksperiode van 12 maanden. Deze leden achten het niet meer dan redelijk als het Uitvoeringsbesluit Wbm een iets ruimere omschrijving van de termijn voor het teruggaafverzoek zou kennen, bijvoorbeeld een termijn van 13 weken na ontvangst van de factuur van het energiebedrijf over de betreffende verbruiksperiode. Ook ik acht het redelijk om een ruimere termijn toe te staan waarbinnen een verzoek om teruggaaf van energiebelasting moet worden gedaan. Het Uitvoeringsbesluit Wbm zal daarom zodanig worden gewijzigd dat aan de wens van deze leden tegemoet wordt gekomen.

De leden van de fractie van de SGP hebben ten slotte een redactionele vraag gesteld over het artikel dat de vrijstelling voor levensbeschouwelijke en algemeen nut beogende instellingen regelt. Zij vinden de redactie van het voorgestelde artikel 36lc, tweede lid, onderdelen e en f, niet zo duidelijk. Ik deel deze leden mee dat sprake was van een drukfout. De drukfout is hersteld door middel van een nota van verbetering¹.

Artikel I, onderdeel CCC (artikel 37b en 37c)

De leden van de fractie van de VVD constateren dat in diverse wetten voor indirecte belastingen (omzetbelasting, milieubelasting) de mogelijkheid is opgenomen om in geval van wanbetaling door de afnemer een verzoek om teruggaaf in te kunnen dienen. In de Wet op accijns is een dergelijke bepaling niet opgenomen hetgeen, zo stellen deze leden, als zeer onredelijk wordt beschouwd. Erkent de regering dat in geval van wanbetaling de belastingplichtige niet alleen opdraait voor het commerciële verlies maar ook voor het volledige accijnsbedrag van de afnemer? Hoe denkt de regering over een teruggaafregeling voor de accijns op LPG ingeval van wanbetaling door afnemers, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet op de accijns (Kamerstukken II 1989/90, 21 368) is het introduceren van een regeling voor de accijns analoog aan die voor de omzetbelasting aan de orde geweest. Bij de vormgeving van dat wetsvoorstel is geconcludeerd dat het introduceren van de mogelijkheid van het verlenen van teruggaaf van accijns aan de vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats in geval van faillissement of wanbetaling van de afnemer van de goederen geen aanbeveling verdient. Het belastbare feit doet zich bij accijnsgoederen die eenmaal uit de accijnsgoederenplaats zijn uitgeslagen, niet opnieuw voor. Dit in tegenstelling tot de omzetbelasting, waar

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 887, nr. 6.

goederen die geleverd zijn aan een ondernemer in de volgende schakel wederom aan de heffing van omzetbelasting zijn onderworpen. Bovendien kan bij wanbetaling en faillissement de in aftrek gebrachte omzetbelasting bij de afnemer worden nageheven. Voorts is het accijnsbelang, uitgedrukt in percenten van de prijs van het desbetreffende goed, veelal veel groter dan dat van de omzetbelasting. Waar het risico van de Staat bij de accijnsheffing op dit punt veel groter is door enerzijds de relatief gezien hoge belastingdruk en anderzijds de onmogelijkheid opnieuw te kunnen heffen, is in de Wet op de accijns afgezien van een regeling analoog aan die voor de omzetbelasting. In plaats daarvan is ervoor gekozen aan de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats gedurende zes maanden een recht van voorrang te verlenen op alle goederen van de koper voor de accijns die is begrepen in de verkoopprijs van de door hem aan de koper geleverde goederen, uiteraard voor zover de verkoopprijs nog niet is voldaan. Dit recht van voorrang is gelijk aan het recht van voorrang dat de fiscus heeft. Verwezen zij naar artikel 61 van de Wet op de accijns.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager