

*Voorzieningen ter dekking van de uitgaven
in verband met de Nederlandse deelneming
in de ontwikkeling van een met natrium
gekoelde snelle kweekreactor*

(Wet financiering ontwikkeling snelle kweekreactor)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

I. Algemeen

In de Nota inzake het kernenergiebeleid (Bijl. *Hand. II* 11 761, blz. 3-4 en 11-13) is uiteengezet om welke redenen de ontwikkeling van snelle kweekreactoren noodzakelijk is en de voortzetting van de Nederlandse deelneming in het DeBeNeLux-project wenselijk wordt geacht. Dit project betreft de samenwerking met de Duitse Bondsrepubliek, België en Luxemburg ten aanzien van de ontwikkeling van een met natrium gekoelde snelle kweekreactor. Daarbij staat in de huidige fase de bouw van een prototype reactor op de voorgrond.

In bedoelde nota is tevens vermeld, dat met het oog op de sterk gestegen kosten voortzetting van deze deelneming alleen mogelijk is, indien voor de financiering een bijzondere regeling wordt getroffen in de vorm van een heffing in de energiesector. Met het onderhavige wetsontwerp wordt de instelling van een dergelijke heffing beoogd en wel een heffing op elektrische energie.

In de geïndustrialiseerde landen wordt in het algemeen rekening gehouden met een verdubbeling van het elektriciteitsverbruik in een periode van 10 jaar. In Nederland is in de laatste decennia de stijging niet aanzienlijk hoger geweest. Echter ook wanneer men aanneemt, dat er een geleidelijke afneming in de jaarlijkse groei zal optreden, moet ermede rekening worden gehouden dat de elektriciteitsbehoefte omstreeks de eeuwwisseling het zesvoudige van de huidige zal bedragen. Wanneer men een peil van elektriciteitsverbruik wil kunnen handhaven, dat voor het behoud en zo mogelijk een verbetering van de welvaart en het welzijn noodzakelijk is, zal in de toekomst de toepassing van andere energiedragers dan de traditionele - steenkolen, olie en aardgas - voor de productie van elektriciteit noodzakelijk worden. Daarom is het nodig de ontwikkeling van de kernenergie te stimuleren. Van de twee vormen, waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, t.w. de kernsplijting en de kernfusie, bevindt laatstgenoemd procédé zich nog geheel in de fase van het onderzoek. Er is dan ook geen zekerheid, dat alle nog bestaande fundamentele problemen kunnen worden opgelost, doch ook indien zulks over wellicht 10 à 15 jaar het geval zal zijn, zal het nog vele jaren duren voordat ook de technologische ontwikkeling zover gevorderd zal zijn, dat de kernfusie een reële bijdrage tot de elektriciteitsproductie zal kunnen leveren. Voorshands vormt de kernsplijting dan ook het enige praktische alternatief. Uit een oogpunt van een zo efficiënt mogelijke aanwending van de uraniumreserves zal het voorts nodig zijn tijdig over kweekreactoren te beschikken.

In de genoemde nota inzake het kernenergiebeleid is voorts melding gemaakt van de kosten-baten-analyse, die het Nederlands Economisch Instituut heeft gemaakt met betrekking tot het Nederlandse aandeel in het DeBeNeLux-project en van het advies, dat de Industriële Raad voor de Kernenergie dienaangaande heeft uitgebracht.

De industriële raad heeft erop gewezen, dat in de toekomst door het toenemende gebruik van kernenergiecentrales een belangrijk deel van het huidige productiepakkett van de relatief arbeidsintensieve metaalindustrie en machinebouw in de sector van de energieopwekking zal wegvallen. Daarvoor zal compensatie gezocht moeten worden in hoogwaardige productie, waar-

bij te dezen in het bijzonder aan de nucleaire elektriciteit opwekking moet worden gedacht. Daar de toepassing van kweekreactoren in de toekomst een absolute noodzaak zal zijn vormt de DeBeNeLux-samenwerking voor onze metaalindustrie en machinebouw een uitstekende gelegenheid zich op bepaald hoogwaardige productie toe te leggen.

Ook het NEI noemt het DeBeNeLux-project een aantrekkelijk project dat organisatorisch, mentaal en technisch een belangrijke bijdrage aan deze bedrijfstak zal leveren.

Uit het vorenstaande blijkt, dat het voor Nederland van groot belang is deel te nemen in het DeBeNeLux-project. Aangezien zoals hiervoor reeds werd gesteld, het niet mogelijk is de hier voor noodzakelijke kosten uit de algemene middelen te financieren, acht de ondergetekende het redelijk, dat deze kosten worden gedekt door een heffing op het verbruik van elektriciteit. Vooreerst gaat het om het ontwikkelen van apparatuur ten behoeve van de productie van elektriciteit. Bovendien wordt een heffing op elektriciteit gedragen door een zeer brede laag van contribuanten, bestaande uit de huishoudelijke en de bedrijfsmatige verbruikers van elektriciteit.

De heffing wordt enerzijds geheven van de elektriciteitsbedrijven over de door deze aan de verbruikers afgeleverde energie, anderzijds van degenen, die ten eigen behoeve elektrische energie opwekken.

De voorgestelde heffing moet voor de elektriciteitsbedrijven worden aangemerkt als een tijdelijke extra kostenfactor, die van invloed is op de bestaande kosten- en tarievenstructuur. Ten einde de bestaande tarievenverhoudingen zo weinig mogelijk te doorkruisen, wordt het wenselijk geacht de heffing te relateren aan de vergoeding, die de verbruikers van elektriciteit in rekening wordt gebracht.

Bij degenen, die elektrische energie ten behoeve van het eigen bedrijf opwekken, is in beginsel de kostprijs bepalend. Het berekenen van deze prijs zou echter alleen na een omslachtige controle mogelijk zijn en in vele gevallen slechts op basis van een vrij willekeurige toerekening van de brandstof- en andere stookkosten aan de opgewekte energie en aan de voor andere doeleinden verbruikte warmte. Om die reden wordt voor deze categorie heffingsplichtigen in de wet zelve een voor een zodanige productie redelijk te achten kostprijs als grondslag van de heffing vastgesteld. Daarbij is, zoals bij artikel 5 nog nader zal worden uiteengezet, ervan uitgegaan, dat alleen die ondernemingen, die betrekkelijk grote hoeveelheden elektrische energie produceren, onder de heffing zullen vallen.

De heffing is gebonden aan het DeBeNeLux-project en de omvang ervan wordt derhalve bepaald door de kosten ervan.

Dit ontwikkelingsproject wordt afgesloten met de bouw en beproeving van een centrale met een vermogen van ca. 300 MWe, voorzien van de eerdervermelde prototype-reactor. De bouw, welke omstreeks 1979 voltooid kan zijn, zal gepaard gaan met de nodige onderzoek- en ontwikkelingswerkzaamheden, te verrichten door Neratoom, RCN en TNO. Deze werkzaamheden zullen voor een beperkt deel bestaan uit activiteiten die ten doel hebben de vóór een tijdens de bouw verworven kennis aan te passen aan de voortschrijdende technische inzichten, zodat deze toepasbaar blijft bij de bouw van andere reactoren van dit type, een en ander voor zover de in het kader van de

DeBeNeLux-samenwerking opgestelde richtlijnen daarin voorzien.

Het bedrag van de ten laste van de Staat komende kosten, dat bepalend is voor de omvang van de heffing, is moeilijk te ramen, met uitzondering van de bouwkosten van de centrale. Hiervoor zijn door de industrie bindende offertes afgegeven, zodat het becijferde bedrag van DM 1,54 mld. alleen overschreden zal worden, indien de prijsstijgingen meer zouden bedragen dan de in genoemd bedrag reeds ingecalculerde 5 pct. per jaar. De deelnemende elektriciteitsbedrijven zullen de door de centrale te leveren stroom tegen een betrekkelijk hoge prijs afnemen en van meergenoemd bedrag ca. DM 125 mln. voor eigen rekening nemen. Het aandeel van de Staat zal op basis van een Nederlandse deelneming van 15 pct. dus ca. f 212 mln. bedragen.

Wat de kosten van onderzoek- en ontwikkelingswerk betreft is met enige zekerheid alleen een raming te geven over de periode tot 1975, voor welke een in internationaal overleg opgesteld programma, het zogenaamde „Bauzugehöriges Forschungs- und Entwicklungsprogramm“ bestaat. De onderzoek- en ontwikkelingskosten tot 1975, met inbegrip van het jaar 1972, kunnen op basis van het huidige prijspeil op ruim f 100 mln. worden geschat.

De programma's, welke in de periode ná 1974 in het kader van de DeBeNeLux-samenwerking moeten worden gerealiseerd, zullen te zijner tijd in internationaal en nationaal overleg, waarbij ook de Nederlandse elektriciteitsbedrijven nauw zullen zijn betrokken, worden vastgelegd.

Voorts zal Nederland nog 5 pct. van het voor de eerste lading benodigde plutonium moeten verschaffen, waarmee volgens de huidige prijzen een bedrag van ten hoogste f 1 mln. gemoeid zou zijn.

Hoewel er aan een heffing uiteraard slechts behoefte bestaat zolang er bouw- en beproevingskosten moeten worden vergoed, is er van afgezien in de wet een einddatum voor de heffingsregeling op te nemen; daar het hier een technisch geheel nieuw project betreft is overschrijding van de hierboven vermelde bouwperiode niet uitgesloten. Voortzetting van de heffing over een zich ná 1979 uitstrekkende periode wordt dus alleen voorzien zolang de voltooiing van de bouw en beproeving vertraging zou ondervinden.

In dit verband zij vermeld dat het de bedoeling is dat de regeringen krachtens een te sluiten zogenaamde risicoverdelingsovereenkomst tot een bedrag van maximaal DM 150 mln. – voor Nederland dus corresponderend met f 22,5 mln. – in eventuele verliezen bij de exploitatie van de centrale deelnemen. Voor zover deze verliezen in de z.g. demonstratieperiode vallen, waarin zal worden vastgesteld, of de exploitatie in technisch opzicht aan de verwachtingen voldoet, dienen zij als projectkosten te worden beschouwd.

Naarmate de bouw voortschrijdt zullen de voor de financiering daarvan jaarlijks vereiste bedragen geleidelijk geringer worden, terwijl op een aanmerkelijke verlaging van de onderzoek- en ontwikkelingskosten na 1974 gerekend mag worden. Daarentegen zal de hoeveelheid elektrische energie, waarop de heffing drukt, in verband met het stijgende elektriciteitsverbruik toenemen. Het is daarom de bedoeling om bij algemene maatregel van bestuur het percentage van de heffing periodiek – bij voorbeeld om de twee à drie jaar – vast te stellen, waardoor dit aangepast zal kunnen worden aan enerzijds de afnemende uitgaven en anderzijds het stijgende elektriciteitsverbruik. Voor de eerstkomende jaren wordt gedacht aan een heffing in de orde van grootte van 3 pct. van de aan de verbruikers in rekening gebrachte vergoedingen, onderscheidenlijk van de kostprijs, en later van ca. 2 pct.

Daar het niet mogelijk is de heffing zodanig vast te stellen dat de inkomsten telkenjare nauwkeurig overeenstemmen met de in dat jaar plaatsvindende uitgaven, wordt tevens de instelling van een fonds voorgesteld, waarin de inkomsten uit de heffing worden gestort en ten laste waarvan de uitgaven worden gebracht. Door een zodanig fonds, waarvoor jaarlijks een begroting zal worden ingediend en verantwoording zal worden afgelegd, kan de financiering op soepele wijze worden geregeld.

II. Artikelen

Artikel 1. Zoals hiervoor reeds is vermeld wordt de heffing in de eerste plaats geheven ter zake van het leveren van elektrische energie aan verbruikers. Het is echter om praktische redenen niet mogelijk de heffing hiertoe te beperken. Tegelijk met de levering van elektriciteit aan verbruikers worden in samenhang daarmee door de elektriciteitsbedrijven andere goederen geleverd en diensten verricht, zoals het ter beschikking stellen van elektriciteitsmeters, transformatoren of kabels. In sommige gevallen worden hiervoor afzonderlijke vergoedingen in rekening gebracht, in andere gevallen wordt de vergoeding hiervoor geacht begrepen te zijn in het vastrecht of in het tarief per eenheid geleverde elektrische energie. Deze gevarieerde tariefopbouw noodzaakt ertoe de heffing ook te leggen op de met de levering van elektriciteit samenhangende prestaties. Dit biedt ook het administratieve voordeel, dat de heffing berekend kan worden over het totaal van de uitgeschreven elektriciteitsrekeningen. Buiten beschouwing dienen daarbij uiteraard te blijven de leveringen en diensten, die niet onverbreekelijk met de elektriciteitsafgifte zijn verbonden, zoals de verhuur c.q. verkoop van huishoudelijke elektrische toestellen en de aanleg en het onderhoud van openbare verlichtingsinstallaties.

In de tweede plaats wordt een heffing gelegd op het verbruik van elektrische energie door degene, die deze zelf heeft opgewekt met gebruikmaking van een of meer inrichtingen. Door deze laatste toevoeging hoeft elektriciteit, opgewekt door verplaatsbare apparatuur, bijv. in een auto, niet te worden meegerekend.

In de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt nauwkeurig omschreven, wat onder leveringen van goederen en onder diensten wordt verstaan. Eenvoudigheidshalve wordt in het tweede lid daarnaar verwezen. Door deze verwijzing worden onder het begrip levering ook gebracht enige handelingen, die in feite geen leveringen zijn, maar eigen verbruik. Om in deze gevallen een dubbele heffing te voorkomen wordt in het derde lid bepaald, dat deze handelingen alleen worden belast als „levering“.

Artikel 2. Ingevolge dit artikel wordt de hoogte van de heffing vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Dit maakt het mogelijk de heffing tijdens de duur van het DeBeNeLux-project op eenvoudige wijze aan de omstandigheden aan te passen. Zoals namelijk reeds in het algemene deel is uiteengezet, zal de hoogte van de heffing moeten variëren naar gelang van de uitgaven, welke in de achtereenvolgende jaren moeten worden gedekt, en naar gelang van de totale hoeveelheid elektriciteit, welke wordt verbruikt.

Aangezien het totaal van het te heffen bedrag wordt beperkt tot het bedrag van de uitgaven, welke in de fondsbegroting voor het DeBeNeLux-project worden opgenomen, bestaat er naar de mening van de ondergetekende geen bezwaar de hoogte van de heffing bij algemene maatregel van bestuur te doen vaststellen.

De heffing wordt, voor zover het leveringen of diensten betreft, berekend over de vergoedingen, welke daarvoor in rekening worden gebracht. Voor de vraag, wat onder vergoeding moet worden verstaan, is aansluiting gezocht bij de Wet op de omzetbelasting 1968. Dit is zowel uit wetstechnisch als uit administratief oogpunt het eenvoudigst. Omdat het de bedoeling is, dat de heffing aan de verbruiker wordt doorberekend en dus deel uitmaakt van de vergoeding, is bepaald, dat bij de berekening van de heffing het bedrag van de in de vergoeding begrepen heffing buiten beschouwing moet blijven, teneinde te voorkomen, dat de heffing ook over de heffing zelf wordt berekend. Een overeenkomstige bepaling is met betrekking tot de omzetbelasting opgenomen in artikel 8, tweede lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968.

De heffing over de zelf opgewekte elektrische energie wordt berekend over de kostprijs, welke om hiervoor reeds vermelde redenen bij wijze van wetsfictie in het derde lid wordt gesteld op een vast bedrag. Een prijs van 2 cent per kilowattuur acht

de ondergetekende redelijk. Voor sommigen mag deze prijs wat laag zijn, voor anderen is zij dat niet.

kel 4. Een deel van de in een onderneming opgewekte elektriciteit moet worden gebruikt om het opwekkingsproces voortgang te doen vinden. Zonder nadere bepaling zou dit eigen verbruik op grond van artikel 1, eerste lid, onder c, onder de heffing vallen. Dit zou in feite een dubbele heffing op de door de opwekkingsinrichting afgeleverde elektriciteit betekenen. Om dit te voorkomen is in artikel 4 bepaald, dat het eigen verbruik slechts meetelt, voor zover dit 5 pct. van de totale opgewekte elektrische energie te boven gaat. 5 pct. is een redelijk gemiddelde van de voor de opwekking benodigde elektriciteit. Er is hiervoor een vast percentage gekozen om controle op dit punt, die vooral bij ten eigen behoeve opwekkende ondernemingen nogal gecompliceerd zou zijn, overbodig te maken.

Artikel 5. De ondergetekende streeft ernaar de inningskosten zo laag mogelijk te houden. Daarom is in artikel 5 een voorziening opgenomen teneinde het aantal heffingsplichtigen te beperken en wel in die zin, dat degenen, die slechts een laag bedrag aan heffing zouden behoeven te betalen, van de heffing zijn vrijgesteld. Om schrijnende gevallen te voorkomen wordt boven dat bedrag een glijdende schaal voorgesteld, die loopt tot f 18 000 per jaar. Voor de formulering ze bepaling is aansluiting gezocht bij artikel 25 van de op de omzetbelasting 1968. Deze bepaling heeft tot gevolg, dat als de heffing minder dan f 8000 per jaar zou bedragen, niets hoeft te worden betaald, bij een heffing tussen f 8000 en f 10 000 alleen het bedrag boven f 8000. Tussen f 10 000 en f 18 000 stijgt het te betalen bedrag sneller, terwijl boven f 18 000 de volle heffing moet worden betaald.

Artikelen 6-8. In deze artikelen worden ten aanzien van de heffing en de invordering van de heffing enkele algemene wetten op het gebied van de rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing verklaard, met enkele noodzakelijke uitzonderingen en aanvullingen daarop. De heffing en invordering worden opgedragen aan de Minister van Economische Zaken, met dien verstande, dat voor de betekening en de tenuitvoerlegging van dwangbevelen de rijksbelastingdienst moet worden ingeschakeld.

De ondergetekende wijst er nog op, dat in artikel 6, tweede lid, anders dan in artikel 65, derde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Kostenwet invordering rijksbelastingen

(*Stb.* 1969, 83) niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Een dergelijke bepaling is niet nodig, omdat bedoelde wet, ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling, kan worden toegepast in gevallen, waarin de invordering geschiedt op grond van de Wet op de invordering van 's Rijks directe belastingen.

Artikel 9. Om het mogelijk te maken, dat de heffing aan de verbruikers kan worden doorberekend, dient de wet een bepaling te bevatten, waardoor in bestaande contracten overeengekomen prijzen met de heffing kunnen worden verhoogd. Voor de formulering van het onderhavige artikel is aansluiting gezocht bij artikel 52 van de Wet op de omzetbelasting 1968.

In de tekst is niet uitdrukkelijk rekening gehouden met latere wijzigingen van het tarief. Voor de op het tijdstip van het in werking treden van de wet bestaande overeenkomsten is dit niet nodig, omdat door de gekozen formulering bij latere wijzigingen van het tarief het door te berekenen bedrag automatisch wordt verlaagd of verhoogd. In na het in werking treden van de wet gesloten overeenkomsten kan gemakkelijk een clause worden opgenomen, waardoor latere tariefswijzigingen ten gunste of ten laste van de verbruiker kunnen komen.

Artikel 10. Naar de mening van de ondergetekende moet de mogelijkheid bestaan in bepaalde gevallen, waarin de heffing tot onevenredige verzwaring van lasten zou leiden, gehele of gedeeltelijke ontheffing te verlenen.

Artikelen 11-13. In het algemene deel is reeds uiteengezet, waarom het wenselijk is ten behoeve van de financiering van het DeBeNeLux-project een fonds in te stellen. Hierdoor wordt een afzonderlijk beheer mogelijk als bedoeld in artikel 87 van de Comptabiliteitswet. De regeling van het fonds beantwoordt dan ook aan de in dat artikel voor een afzonderlijk beheer gestelde eisen. In deze regeling is ervan uitgegaan, dat de inkomsten en uitgaven van het fonds in een kalenderjaar niet precies gelijk aan elkaar zijn. Dit zal met name in de beginfase van het fonds het geval zijn, omdat bij het in werking treden van de wet al wel de uitgaven over 1972 moeten worden gefinancierd, terwijl deze pas geleidelijk in de eerstkomende jaren door de opbrengst van de heffing kunnen worden gedekt. In afwachting daarvan zullen ten behoeve van het fonds voorschotten moeten worden verstrekt.

De Minister van Economische Zaken,
H. LANGMAN.