Energiebelasting 2.0: de ideale impuls voor een rechtvaardige energietransitie

juni 2017

Building a better working world

Introductie

Essent zet zich in voor een versnelling van de energietransitie en maakt zich sterk voor de positie van de consument in die transitie. Essent roept op vooral oog te houden voor de maatschappelijke impact. Betaalbaarheid en een eerlijke verdeling van de kosten zijn van zeer groot belang om iedereen mee te laten doen. De Energie-belasting (EB) kan hierbij een belangrijke rol spelen, maar kent diverse onvolkomenheden. De EB zou weer een echte regulerende milieubelasting moeten worden.

De afgelopen jaren is een steeds groter deel van de energierekening van de Nederlandse huishoudens uit belasting gaan bestaan. Dat aandeel zal zonder wijzigingen in het Energiebeleid en de Energiebelasting (EB) fors toenemen.[1]
Nu al bestaat de energierekening voor ruim 40% uit EB en Opslag duurzame energie (ODE).[2]
Bedrijven betalen bovendien aanzienlijk minder voor de milieuschade die zij veroorzaken dan huishoudens en dragen mede daarmee minder bij aan de financiering van de transitie. Dit is oneerlijk en inefficiënt en ondermijnt op termijn ook het draagvlak voor de transitie.
Daarom is EY door Essent gevraagd om onderzoek te doen naar de achtergrond en opzet van de EB. Centrale vraag daarbij is: hoe kan deze belasting zo worden vorm gegeven dat deze de energietransitie stimuleert, de lasten eerlijker worden verdeeld, waarbij de vervuiler betaalt, en daarnaast minder complex wordt?

Opzet

In het voorliggende rapport hebben wij allereerst gekeken naar de ontwikkeling van de EB vanaf 1996 – het jaar van invoering - tot nu. Vervolgens identificeren wij de meest in het oog springende onvolkomenheden van de EB. Daarna gaan we in op de kenmerken waaraan de EB zou moeten voldoen om de energietransitie een stimulans te geven en de lasten eerlijk te verdelen.
Dit onderzoek is gebaseerd op eerder verschenen publicaties en beschouwingen.
Er zijn geen doorrekeningen van de directe en indirecte effecten van de genoemde alternatieven gemaakt. Voor een nadere uitwerking van de voorstellen is aanvullend onderzoek en een macro-economische doorrekening nodig.

Conclusies

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de EB, die werd ingevoerd als een verbruiksbelasting met een regulerend karakter, geleidelijk verworden is tot een fiscaal instrument dat de kosten van de milieuschade niet tot nauwelijks inprijst (het marktfalen niet corrigeert). Omdat de EB verschillende en tegenstrijdige doelen dient, belemmert zij de energietransitie. Bovendien is de vormgeving complex en leidt de EB tot een onrechtvaardige verdeling van de lasten, terwijl fiscale prikkels bij uitstek een enorme 'boost' kunnen geven aan de transitie naar een koolstofarme economie in 2050.
Wij pleiten er in dit rapport voor terug te gaan naar de basis en de EB opnieuw vorm te geven als een regulerende milieubelasting. Door elke vorm van energieverbruik te belasten en te kiezen voor een tarief gedifferentieerd naar CO_2-uitstoot, wordt duidelijkheid en transparantie geboden. Zo worden energiebesparing en innovatie gestimuleerd en worden de kosten rechtvaardiger verdeeld. De energietransitie zal hierdoor versnellen. Deze 'Energiebelasting 2.0' past binnen het bestaande beleid en is relatief eenvoudig te realiseren. Het gaat immers om een bestaande heffing, waarvan de basis/methodiek in stand kan blijven.

Randvoorwaarden Essent voor verbetering EB:

- Rechtvaardig
- Versnelling energietransitie
- Sturing op CO2
- Bevordering innovatie
- De vervuiler betaalt

1 Zie bijvoorbeeld: Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid, De impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid, CE Delft, maart 2017.
2 Zie bijvoorbeeld www.energiewereld.nl.

De ontwikkeling van EB

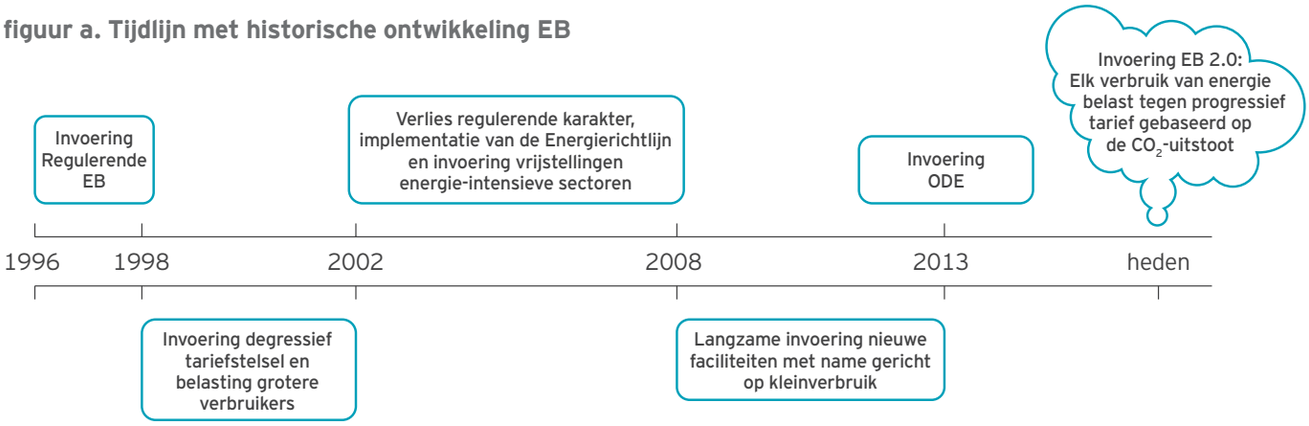
De EB: de feiten op een rij

Wat is de EB?
De EB is een belasting op het verbruik van aardgas en elektriciteit. De energieleverancier is belastingplichtig, brengt de belasting in rekening aan de eindverbruiker en draagt deze af aan de Belastingdienst. Aardgas en elektriciteit hebben elk een eigen tarief. De tariefstructuur is degressief. Dat houdt in dat naarmate het verbruik toeneemt het tarief per m^3 of kWh lager wordt.
Binnen de EB bestaan diverse vrijstellingen en teruggaafregelingen. Deze dienen vooral ter bescherming van de concurrentiepositie van de grotere verbruikers.

Verder geldt dat op dit moment onder voorwaarden het gebruik van energiebronnen voor de opwek van elektriciteit niet is belast. Dit om bij de opwek van elektriciteit dubbele belastingheffing, zowel over de input als over de output, te voorkomen. Dit is mede het gevolg van Europese regels.[3]

ODE
Naast de EB wordt ODE geheven. Deze additionele heffing is in 2013 ingevoerd en volgt dezelfde regels als de EB, maar kent zijn eigen tarieven. De opbrengst van de ODE wordt door het Rijk gebruikt om de subsidies voor duurzame energie (SDE+) te financieren.

figuur a. Tijdlijn met historische ontwikkeling EB



De ontwikkeling van de EB

- De EB wordt in 1996 ingevoerd als een regulerende belasting op het verbruik van aardgas en elektriciteit. De belasting is vooral bedoeld om de vervuiling die wordt veroorzaakt een prijs te geven en gebruikers te stimuleren energie te besparen.[4] Door de belasting gaat de prijs van energie omhoog en worden verbruikers geprikkeld om zuiniger om te gaan met energie. In eerste instantie geldt deze heffing alleen voor kleinverbruik; aardgas tot 170.000 m^3 en elektriciteit tot 50.000 kWh. Voor iedereen geldt hetzelfde tarief.
- In 1998 wordt een schijventarief geïntroduceerd, waarbij ook grootverbruik, bedrijven en industrie, wordt belast. Er gelden bovengrenzen van 1 miljoen m^3 respectievelijk 10 miljoen kWh. Het verbruik boven deze grenzen wordt niet belast. Het schijventarief kent een degressief verloop en bestaat uit drie schijven. Dat houdt in dat het tarief lager wordt naar mate het verbruik toeneemt. De belangrijkste reden om voor een degressief tariefsysteem te kiezen en grootverbruik niet te zwaar te belasten is bescherming van de internationale concurrentiepositie van de grote(re) verbruikers.
- Vanaf 2002, onder meer bij de implementatie van de Europese richtlijn Energiebelastingen in 2004, worden verschillende vrijstellingen voor het bedrijfsleven ingevoerd. Daarmee vermindert de stimulerende en regulerende functie van de EB. Door de overheid wordt zij steeds meer gebruikt als een stabiele bron van inkomsten. Aldus komt de belasting steeds meer op gespannen voet te staan met de oorspronkelijke intentie om marktfalen te corrigeren.
- In de periode vanaf 2008 worden voorzichtig weer enkele gedragsregulerende en energiebesparende maatregelen ingevoerd. Deze zijn vooral gericht huishoudens. De maatregelen concentreren zich zeker de laatste jaren enkel op de stimulering van lokale opwek van duurzame energie en minder op energiebesparing. Het bedrijfsleven wordt grotendeels ontzien. Begin 2017 wordt zelfs nog een vrijstelling voor bepaalde sectoren in de energie-intensieve industrie ingevoerd. De vrijstelling is er op gericht de concurrentiepositie van de industrie te beschermen.
- In 2013 wordt op voordracht van de minister van Economische Zaken de Opslag Duurzame Energie (ODE) ingevoerd. Met de ODE wordt de Stimulering Duurzame

Energieproductie (SDE+) gefinancierd. Voor de ODE gelden dezelfde grondslagen als voor de EB, maar andere tarieven.

- De EB 2017 is een belasting op het verbruik van aardgas en elektriciteit, waarbij bepaalde vormen van verbruik buiten de heffing vallen of (gedeeltelijk) zijn vrijgesteld. Deze uitzonderingen worden niet, dan wel minder zwaar belast. Het algemene tarief is degressief. Daarnaast gelden voor specifieke situaties lagere en/of bijzondere tarieven en verschillende teruggaafregelingen. In figuur b zijn de uitzonderingen, de lagere tarieven en de teruggaafregelingen apart benoemd.

figuur b. Energiebelasting anno 2017

Belastingobject	Aardgas	Elektriciteit
Heffingsmaatstaf	M^3	kWh
Grondslag Vormen van verbruik die niet, dan wel minder zwaar worden belast	Verbruik	Verbruik
	-/- Verbruik anders dan als brandstof, als additief of als vulstof	-/- Belastingvermindering (heffingskorting) voor objecten met een verblijfsfunctie
	-/- Verbruik voor de opwekking van elektriciteit	-/- Verbruik voor de opwekking van elektriciteit
	-/- Verbruik voor metallurgische procedés	-/- Verbruik voor elektrolytische en metallurgische procedés
	-/- Verbruik voor mineralogische procedés	-/- Verbruik voor chemische reductie
	-/- Eigen verbruik van stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas	-/- Eigen verbruik van elektriciteit die met hernieuwbare bronnen is opgewekt
	-/- Eigen verbruik voor de vervaardiging van aardgas en minerale oliën	-/- Eigen verbruik van WKK elektriciteit
	-/- 50% van het verbruik door ANBI's en sociale instellingen	-/- Eigen verbruik van noodinstallatie elektriciteit
	-/- Teruggaaf verbruik als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren	-/- Saldering bij invoeding op het distributienet, eigen opwek
		-/- 50% van het verbruik door ANBI's en sociale instellingen
		-/- Teruggaaf voor grootverbruik (boven 10 miljoen kWh)
Tarief	Degressief schijventarief	Degressief schijventarief
	Bijzonder tarief voor blokverwarming	Verlaagd tarief voor lokaal opgewekte elektriciteit
	Bijzonder tarief voor tuinbouw	Verlaagd tarief voor oplaadinstallaties elektrische voertuigen
	Nihiltarief voor eigen verbruik van (aard)gas dat zelf is opgewekt	Verlaagd tarief voor zakelijk verbruik
	Bijzonder tarief voor CNG-gas	
Belastingplichtig	Leverancier	Leverancier

De onvolkomenheden in de EB

De huidige EB is toe aan verandering. Door de opeenvolgende wijzigingen met elk een eigen achtergrond en doelstelling zijn tal van onvolkomenheden ontstaan. De belangrijkste zijn:

1. De EB houdt onvoldoende rekening met de kosten van milieuschade
2. De EB dient tegenstrijdige doelen
3. De EB remt innovatie

Deze onvolkomenheden dragen er aan bij dat de lasten onevenredig zijn verdeeld tussen consumenten en bedrijven. Bovendien staat de huidige opzet de versnelling van de energietransitie eerder in de weg dan dat zij eraan bijdraagt.

1. De EB houdt onvoldoende rekening met de kosten van milieuschade

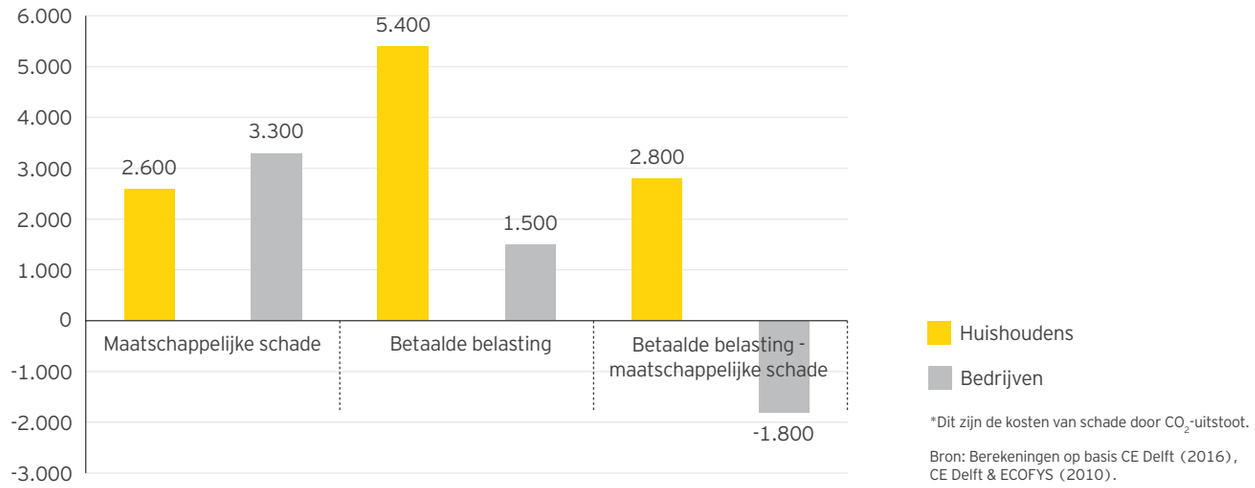
Bij het gebruik van energie wordt schade aan het milieu[5] veroorzaakt. Deze milieuschade brengt kosten met zich mee. De kosten van deze schade komen echter niet tot uitdrukking in de prijs van het energieverbruik. De vervuiler betaalt dus niet en hier faalt de EB in haar oorspronkelijke doelstelling. Eén van de argumenten om een milieubelasting als de EB in te voeren is nu juist het corrigeren van dit marktfalen. De huidige structuur van de EB, de grondslag en het tarief, hebben echter geen relatie (meer) met de veroorzaakte milieuschade. De tarieven op aardgas en elektriciteit voor kleinverbruik zijn immers hoog, terwijl de milieuschade hiervan beperkt is. Uit cijfers van het CBS blijkt dat kleinverbruikers in de afgelopen jaren slechts verantwoordelijk waren voor zo'n 15% van de stationaire CO_2-uitstoot en grootverbruikers voor 85%.[6]
Voor het grootverbruik zijn de tarieven echter laag en is bovendien niet al het verbruik belast, terwijl juist het grootverbruik verantwoordelijk is voor de milieuschade. Bedrijven betalen nu €1,8 miljard minder dan de maatschappelijke kosten door schade door CO_2-uitstoot, terwijl huishoudens maar liefst €2,8 miljard meer betalen dan deze kosten. De EB prijst de milieuschade niet in en corrigeert dit marktfalen dus niet. Figuur c laat zien hoe de lasten van burgers en bedrijven zich tot elkaar verhouden.

2. De EB dient tegenstrijdige doelen

De complexiteit van de huidige EB kan voor een belangrijk deel worden teruggevoerd op de verschillende en zelfs tegenstrijdige doelen die hier inmiddels mee worden gediend. Was de doelstelling van de Regulerende EB in 1996 nog energiebesparing, bij de implementatie van de Europese richtlijn Energiebelastingen in 2004 is deze losgelaten. Daarbij is de belastinggrondslag, het energieverbruik, steeds meer uitgehold en is uiteindelijk een wirwar aan vrijstellingen, tarieven en teruggaafregelingen ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn de vrijstellingen (inmiddels teruggaaf) voor grootverbruikers en voor specifieke energie-intensieve sectoren zoals staal en (petro)chemie. Andere voorbeelden zijn het verlaagde tarief voor de tuinbouwsector en de teruggaafregelingen voor bepaalde vormen van energieverbruik. Daaropvolgend zijn langzaamaan ook weer gedragsregulerende maatregelen ingevoerd. Denk bijvoorbeeld aan de regeling voor lokaal opgewekte duurzame energie.

figuur c. Maatschappelijke schade* en betaalde Energiebelasting

(€MLN)



*Dit zijn de kosten van schade door CO_2-uitstoot.

Bron: Berekeningen op basis CE Delft (2016), CE Delft & ECOFYS (2010).

Omdat de wijzigingen in de EB zoveel mogelijk budgetneutraal (moeten) worden ingevoerd en de bescherming van de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven voorop blijft staan, moet adequate doorbelasting van milieuschade (het inprijzen van marktfalen) concurreren met het doel om geld voor de schatkist op te brengen. En een belasting, waarin de kosten van de actuele milieuschade worden verdisconteerd, staat nu eenmaal op gespannen voet met een stabiele opbrengst.

Een voorbeeld van een middel dat niet in lijn is met de doelstelling van de EB om vervuiling een prijs te geven en energiebesparing te stimuleren, is de invoering van het degressieve tarief. Bij de toename van het verbruik neemt de belastingdruk immers af en dient er per m^3 of kWh minder te worden betaald, terwijl de CO_2-uitstoot en de milieuschade door het grotere verbruik juist toeneemt.[8]

3. De EB remt innovatie

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie wenst te beschermen.[9] De huidige EB kent als gevolg daarvan nagenoeg geen prikkels voor grootverbruikers om over te gaan tot innovatie of tot energiebesparing.

De degressieve tariefstructuur van de EB zorgt ervoor dat elke extra m^3 of kWh minder zwaar wordt belast. Het tarief heeft bovendien geen relatie met de CO_2-uitstoot. De levering van duurzaam opgewekte elektriciteit wordt nu net zo zwaar belast als grijze elektriciteit. Hierdoor worden verbruikers niet gestimuleerd om te kiezen voor een minder vervuilende optie. Wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een warmtepomp, uitgevonden om de CO_2-uitstoot terug te dringen, dan is het bij een tarief dat geen relatie heeft met de CO_2-uitstoot maar de vraag of dit ook daadwerkelijk leidt tot terugdringing van CO_2-uitstoot. Als bijvoorbeeld de extra elektriciteit nodig voor het laten draaien van deze pomp afkomstig is van een kolencentrale dan leidt dit juist tot een toename van de CO_2-uitstoot. De afname van de CO_2-uitstoot, omdat geen aardgas voor verwarming wordt verstookt, weegt dan niet op tegen de toename door de opwek van de benodigde elektriciteit in een kolencentrale.[10]

Daarnaast kan nagenoeg elke bedrijfssector waarbinnen grootverbruik plaatsvindt, gebruik maken van een vrijstelling en/of teruggaaf binnen de EB. Zo kunnen (petro)chemische bedrijven gebruik maken van de vrijstelling voor het gebruik van aardgas anders dan als brandstof, als additief of als vulstof.

De staalindustrie kan gebruik maken van de vrijstelling voor metallurgische procedés en de industrieën waarin respectievelijk glas en glaswerk, keramische producten, cement, kalk of gips, kalkzandsteen of cellenbeton en steenwol wordt gemaakt van de vrijstelling voor mineralogische procedés.

Op deze wijze ontbreekt voor nagenoeg elke grootverbruiker in de EB een serieuze prikkel om te innoveren en te komen met vernieuwende en moderne oplossingen om de CO_2-uitstoot te reduceren en energie te besparen. En dat terwijl uit onderzoek blijkt dat er voor grootverbruikers in Nederland ten opzichte van naburige landen nog wel ruimte bestaat voor zwaardere belasting.[11]

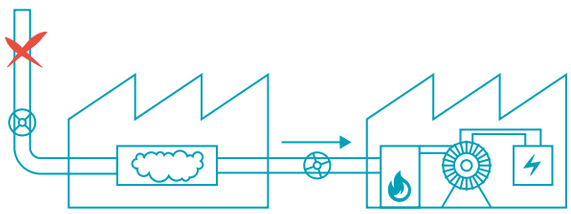
Prikkels tot energiebesparing en verduurzaming door middel van innovatie zijn door de wetgever vooral buiten de fiscaliteit gepositioneerd. Voorbeelden hiervan zijn de SDE+ als subsidie, het CO_2-vereffeningssysteem als tegenprestatie voor het verlaagde tarief voor de glastuinbouw en de MJA3[12] en MEE[13] convenanten die het Ministerie van Economische zaken met diverse sectoren heeft gesloten voor de verbetering van de energie-efficiëntie. Naar onze mening kunnen deze prikkels beter worden gefiscaliseerd. Belastingheffing is bij uitstek een bewezen middel om gedrag van in dit geval consumenten van energie te beïnvloeden.[14]

Gemiste kansen

Samenvattend leiden de onvolkomenheden, die hiervoor zijn beschreven, ertoe dat kansen om de energietransitie te versnellen worden gemist.
Een middel dat bij uitstek geschikt is om te sturen, gedrag te beïnvloeden, marktfalen te corrigeren en de energietransitie te bevorderen, wordt nu immers onvoldoende benut. Sterker nog, de wijze waarop de EB nu functioneert, werkt soms zelfs bestraffend voor innovatieve en milieuvriendelijke investeringen.
Zie ter illustratie de figuren d en e.

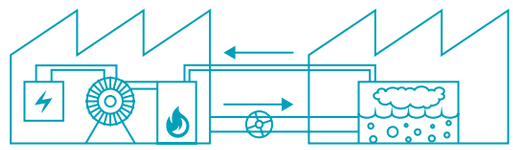
figuur d. Voorbeeld 1

Een bedrijf besluit om haar restafvalgas niet meer af te fakkelen maar te verkopen aan een naburig gelegen bedrijf dat dit gas verbrandt in haar WKK om er stoom en elektriciteit mee te maken. Dit is niet alleen een milieuvriendelijke maar ook bedrijfseconomisch een interessante oplossing. Deze levering is onder de huidige EB volgens de fiscus echter belast met EB en ODE waar het veel slechtere affakkelen niet is belast.



figuur e. Voorbeeld 2

Een bedrijf maakt uit haar afvalwalwater biogas dat zij vervolgens in plaats van aardgas in haar eigen fabriek verbruikt. Op verzoek van de overheid verplaatst zij de productie van biogas naar een locatie verderop waar ook het waterschap het door haar ingenomen water zuivert. Dit is een stuk efficiënter en past ook beter binnen het milieubeleid. De teruglevering van biogas is onder de huidige regels echter belast volgens de fiscus waar dat eerder niet het geval was.



In deze voorbeelden is vaak niet op heffing gerekend. Het gevolg hiervan is vaak dat de gehele businesscase onder druk komt te staan en het bedrijf een en ander terugdraait. De verliezers zijn dan niet alleen de participerende bedrijven maar ook het milieu en dus de maatschappij.

Waaraan moet de EB voldoen?

Uit het voorgaande volgt dat de EB op dit moment niet optimaal functioneert en dat de energietransitie door de huidige opzet wordt belemmerd. Waaraan dient de EB te voldoen om de energietransitie wel een stimulans te geven en de lasten eerlijk te verdelen?

Binnen de huidige EB bestaan diverse "knoppen"[15] waaraan wij, net als de wetgever de afgelopen decennia heeft gedaan, kunnen draaien om op een rechtvaardige wijze energiebesparing en innovatie te stimuleren en de energietransitie te bevorderen. De grondslag[16] en het tarief van de EB lenen zich hier het beste voor. Hiermee kan namelijk op een eenvoudige manier een grote impact gerealiseerd worden. Dit lichten wij hieronder toe.

De grondslag: het verbruik van energie (aantal m^3 of kWh)

Op dit moment vormt het verbruik van energie, uitgedrukt in aantallen m^3 aardgas of kWh elektriciteit, de grondslag voor de EB. Zetten we deze 'knop' steeds meer open dan betekent dit dat steeds meer vormen van energieverbruik in de heffing worden betrokken en/of dat vormen van energieverbruik steeds vollediger in de heffing worden betrokken. Draaien we de knop dicht dan blijven er steeds minder vormen van te belasten energieverbruik over c.q. neemt de mate van belast verbruik af.

In de EB, zoals wij die nu kennen, is niet elke vorm van energieverbruik belast. Verschillende vormen van energieverbruik van met name grote verbruikers zijn (onder voorwaarden) vrijgesteld, dan wel minder zwaar belast. De belangrijkste reden hiervoor is bescherming van de concurrentiepositie van deze verbruikers.
Wij stellen voor deze knop helemaal open te draaien en te kiezen voor een brede grondslag. Dit betekent dat elke vorm van energieverbruik is belast. Hiermee wordt recht gedaan aan het principe dat de vervuiler betaalt. Verbruikers worden aldus gestimuleerd om te zoeken naar duurzamere productiemethoden. Dit zal innovatie bevorderen. De keuze voor een zo breed mogelijke grondslag schept duidelijkheid en maakt van de belasting weer een echte milieubelasting. Bijkomend voordeel is dat het aansluit op het bestaande beleid en plaatsvindt binnen een bestaand middel, waardoor de verandering relatief eenvoudig kan worden geïmplementeerd.

Een alternatief kan zijn om de knop niet volledig open te draaien en bijvoorbeeld een nader te bepalen minimumverbruik te ontzien van EB. Bijvoorbeeld om te zorgen dat de basisbehoefte van energie voor iedereen betaalbaar blijft.[17] Een dergelijke heffingsvrije voet prikkelt voornamelijk huishoudens om minder energie te verbruiken. Bijkomend voordeel is dat alle verbruikers hier profijt van hebben.
Vorenstaande kan ook worden ingevuld door ervoor te kiezen

het verbruik van duurzame energie niet te belasten, zodat consumenten worden gestimuleerd tot vergroening. Verbruik van niet-hernieuwbare energie, of boven het minimum gebruik, wordt dan immers zwaarder belast. Aldus worden de terugverdientijden van maatregelen om de energiehuishouding te verduurzamen verkort en zijn deze dus eerder rendabel.[18]

Het tarief

Aardgas- en elektriciteitsverbruik worden binnen de EB naar verschillende tarieven belast. Deze tarieven bestaan uit verschillende schijven die een degressief verloop kennen. Mede daardoor houdt de EB onvoldoende rekening met de kosten van de milieuschade die door het energiegebruik wordt veroorzaakt. Dit is niet rechtvaardig. Bovendien worden verbruikers, en in het bijzonder de grootverbruikers, hierdoor nauwelijks gestimuleerd tot innovatie of besparing. Voor hen nemen de kosten bij een toename van het verbruik immers nauwelijks toe.

De belasting op elektriciteit is hierbij relatief veel hoger dan die op aardgas. Het gevolg hiervan is dat de energiegebruiker wordt 'gestraft' als deze, in plaats van aardgas, elektriciteit gaat gebruiken voor bijvoorbeeld verwarming en warm water. Sinds 2015 wordt het tarief op aardgas stapsgewijs verhoogd en het tarief op elektriciteit verlaagd.[19]

Binnen de huidige degressieve systematiek wordt kleinverbruik dus zwaar belast en grootverbruik relatief licht. 'Draaien' aan deze knop kan er aan bijdragen dat het marginale verbruik van grootverbruikers zwaarder wordt belast: naarmate de knop verder wordt opengedraaid, gaan de grotere vervuilers in verhouding meer betalen voor elke kWh of m^3 die zij verbruiken.

Een keuze voor een uniform tarief leidt ertoe dat elke consument, huishouden of bedrijf eenzelfde bedrag voor elke kWh of m^3 zal gaan betalen. Dat is rechtvaardig en bovendien zullen energiebesparing en innovatie hiermee worden gestimuleerd.

Bij een progressief tarief wordt juist het (marginale) gebruik van grootverbruikers zwaarder belast. Het tarief wordt dan hoger naarmate het verbruik toeneemt. Een keuze voor een progressief tarief zal de hiervoor beschreven effecten alleen maar extra versterken. Andere milieuheffingen, bijvoorbeeld op water, laten zien dat het opnemen van drempels of progressieve (zaagtand) structuren een zeer sterke gedrag-beïnvloedende werking heeft.[20]

Het koppelen van het tarief aan de mate van CO_2-uitstoot, of het maken van onderscheid tussen hernieuwbaar[21] en niet-hernieuwbaar, zal verbruikers stimuleren om te kiezen voor duurzamere energie en bedrijven om te zoeken naar duurzamere productiemethoden. Een dergelijke keuze zal immers worden beloond met lagere belasting. Dit zal innovatie bevorderen en zal energiebesparende maatregelen sneller rendabel maken.

Stimulans

Om de energietransitie een stimulans te geven en de lasten eerlijk te verdelen stellen wij dan ook voor te kiezen voor een progressief tarief dat is gekoppeld aan de mate van vervuiling, uitgedrukt in CO_2-uitstoot. Zo zal de vervuiler daadwerkelijk betalen en wordt op elk verbruiksniveau het gebruik van hernieuwbare energie(bronnen) gestimuleerd.

3 Zie de Richtlijn 2003/96/EG van de RAAD van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, artikel 14.
4 Milieubelastingen hebben primair tot taak marktfalen te corrigeren in het geval dat marktprijzen de schaarsteverhoudingen niet goed weerspiegelen. Dit in tegenstelling tot belastingen op arbeid, kapitaal of consumptive, die primair tot doel hebben om opbrengsten te genereren om overheidsuitgaven te financieren.
5 Milieuschade door emissies van CO_2 en luchtverontreinigende stoffen zoals fijnstof.
6 Zie ook: Planbureau voor de leefomgeving, Belastingverschuiving: Meer vergroening en minder complexiteit?
7 Zie ook: Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid, De impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid, CE Delft, maart 2017, pagina 8.
8 Zie bijvoorbeeld: Planbureau voor de leefomgeving, Belastingverschuiving: Meer vergroening en minder complexiteit?, juli 2016 en CE Delft, Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid, maart 2017.
9 Zie bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris van financiën bij Belastingplan 2016, 34302, nr. 13, Vergaderjaar 2015-2016, alsmede MvT, Kamerstukken II 1998/99, 26 245, nr. 3, p. 3, 7 en 8.
10 Zie ook Met een warmtepomp de winter door, de Volkskrant, 10 mei 2017.
11 Zie bijvoorbeeld Motie van de leden Grashoff en Merkies over de effecten van een stapsgewijze verhoging van de energiebelasting voor grootverbruikers - Nota over de toestand van 's Rijks Financiën tot onderzoek naar stapsgewijs verhogen van de Energiebelasting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, nr. 58.
12 Voor niet-ETS bedrijven.
13 Voor ETS-bedrijven.
14 Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties, Milieubelastingen en Groene Groei Deel III, Planbureau voor de Leefomgeving, juli 2016.
15 Met "knoppen" bedoelen wij de essentiële onderdelen van belastingheffing zoals de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting c.q. de grondslag, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief etc.
16 De grondslag van een belasting is de maatstaf waar deze op gebaseerd is dan wel waarover wordt geheven.
17 Zie bijvoorbeeld CE Delft, Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid, maart 2017.
18 Zie ook: Verschuivingen van energiebelasting, CE Delft, oktober 2015, p 8.
19 Zie ook: Verschuivingen van energiebelasting, CE Delft, oktober 2015, p 3.
20 CE Delft, Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid, maart 2017.
21 Als hernieuwbare energiebronnen worden conform artikel 47 lid 1 onderdeel i Wet belastingen op milieugrondslag aangemerkt wind, zonne-energie, aardwarmte, golfenergie, getijdenenergie, waterkracht, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas.

figuur f. Opties verbetering Energiebelasting

Opties		1 **Energiebelasting als voorzichtige bijdrage aan de energietransitie**	2 **Energiebelasting weer als sturende milieubelasting**	3 **Energiebelasting 2.0 als impuls voor de energietransitie**
Statement		Een gelijke bijdrage van iedere vervuiler	Elke vervuiler betaalt naar mate van zijn vervuiling en kan zijn belastingdruk beïnvloeden door "groene" keuzes	De vervuiler betaalt naar mate van zijn vervuiling. Groene keuzes staan centraal en alle natuurlijke energiebronnen worden naar mate van verbruik belast
Knoppen	**Grondslag**			
		Grootverbruik (gedeeltelijk vrijgesteld) Raffinaderijen (gedeeltelijk vrijgesteld) Metaal (gedeeltelijk vrijgesteld)	Uitgangspunt Normaal verbruik Klein-, midden- en grootverbruik belast	Elke vorm van verbruik is belast
		Cement, kalk of gips (gedeeltelijk vrijgesteld) Kalkzandsteen of cellenbeton (gedeeltelijk vrijgesteld) Steenwol (gedeeltelijk vrijgesteld) Glas en keramiek (gedeeltelijk vrijgesteld) ANBI's (gedeeltelijk vrijgesteld)	Bijzonder verbruik (heroverwegen) Gedeeltelijk buiten de heffing	
	Tarief	Uniform naar energie-inhoud Differentiatie hernieuwbaar/ niet-hernieuwbaar Heffingsvrije voet voor kleinverbruik Verlaagd tarief bepaalde sectoren (zoals tuinbouw) Langzame afbouw Opslag duurzame energie	Uniform naar energie-inhoud Differentiatie hernieuwbaar/niet-hernieuwbaar Heffingsvrije voet voor klein verbruik van hernieuwbare energie Afbouw Opslag duurzame Energie	CO_2-differentiatie + Progressief

Een impuls voor de energietransitie

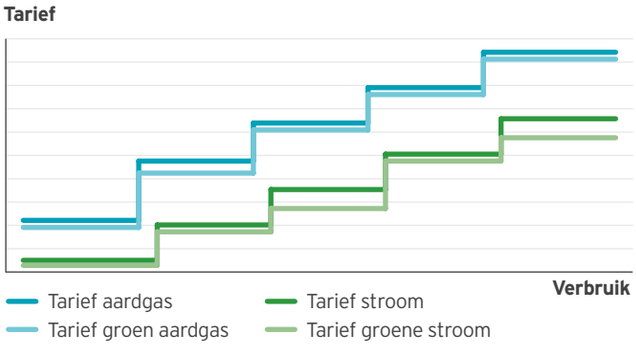
Onze aanbeveling: Energiebelasting 2.0

Wij stellen voor om de EB opnieuw vorm te geven en wel op een manier zoals de wetgever oorspronkelijk bedoelde: als een regulerende belasting, die stuurt op een rechtvaardige verdeling van de lasten en verduurzaming stimuleert. Zo kan een serieuze impuls worden gegeven aan de energietransitie.

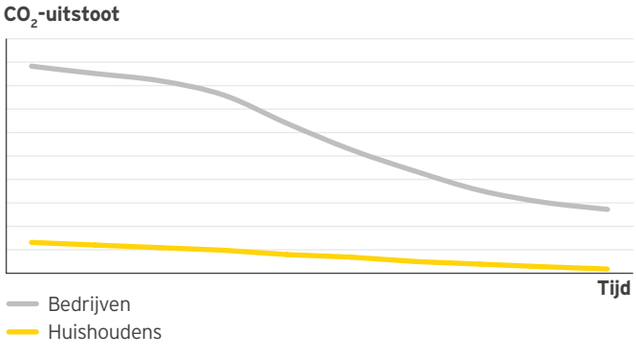
Naar onze mening dient het uitgangspunt van een belasting op energieverbruik te zijn dat de verbruiker en de vervuiler op een eerlijke wijze betalen voor de kosten van hun vervuiling. Een echte verbruiksbelasting, die sturend en regulerend wil zijn, moet elke vorm van verbruik belasten. Of dit nu hernieuwbaar of niet-hernieuwbaar is en ongeacht waar en waarvoor het plaatsvindt. Energie kan immers maar één keer worden verbruikt.
Om hernieuwbare energie te stimuleren stellen wij voor in het tarief rekening te houden met de kosten van vervuiling. In onze optiek dient de hoogte van het tarief gekoppeld te worden aan de CO_2-uitstoot. Het gebruik van hernieuwbare bronnen, ergo groene energie, wordt in dat geval vriendelijker belast dan niet-hernieuwbare energie. Dit prikkelt alle consumenten, huishoudens en bedrijven om te innoveren en voor hernieuwbare energie te kiezen. Het stimuleert alle producenten van energie om te innoveren en over te gaan op hernieuwbare, of minder vervuilende bronnen. Het gebruik van kolen voor de productie van elektriciteit wordt immers duurder dan door middel van aardgas, net zoals opwek door middel van aardgas duurder zal worden dan opwek door wind of zon.

Tot slot stellen wij voor om ook naar mate van de verantwoordelijkheid voor CO_2-uitstoot te betalen. Omdat grotere verbruikers meer aan de CO_2-uitstoot bijdragen dient naar onze mening het tarief progressief te zijn. Dit zorgt voor een eerlijkere verdeling van de lasten en behoud van het draagvlak voor de transitie op de lange termijn.[22] Bovendien geeft het een extra stimulans om te kiezen voor efficiëntere productiemethoden.
De volgende figuren geven een impressie van deze Energiebelasting 2.0.

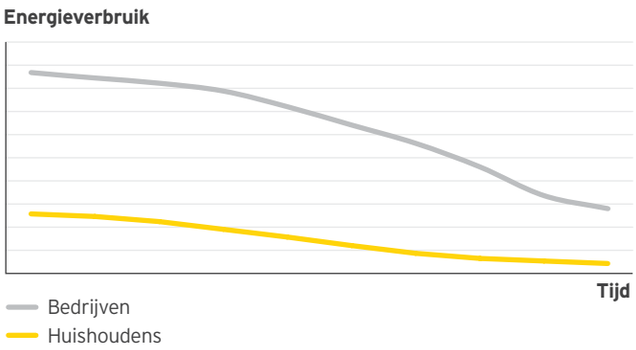
figuur g. Verloop tarieven



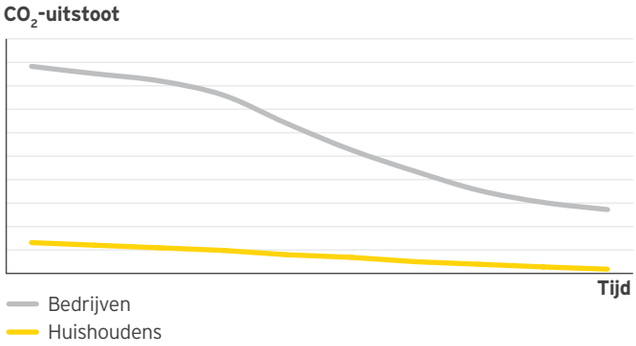
figuur i. CO_2-emissie



figuur h. Energieverbruik



figuur j. Betaalde Energiebelasting



22 CE Delft, Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid, maart 2017.

Contactpersonen

Linda Donkers
Partner

kantoor: 088 407 84 93
mobiel: 06 2125 2362
linda.donkers@nl.ey.com

Bastiaan Kats
Executive Director

kantoor: 088 407 3806
mobiel: 06 2908 3773
bastiaan.kats@nl.ey.com

Samantha van Duijvenvoorde Richters
Senior Consultant

kantoor: 088 407 7881
mobiel: 06 2908 4349
samantha.van.duijvenvoorde@nl.ey.com

Bronnenlijst

Nederlands beleid
- Energieakkoord voor duurzame groei
- Energieagenda 2016

Nationale studies
- McKinsey & Company, Versnellen van de energietransitie: kostbaar of kansrijk
- De Nederlandsche Bank, Tijd voor transitie – een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie
- Planbureau voor de leefomgeving, Belastingverschuiving: Meer vergroening en minder complexiteit?
- Centraal Planbureau, Fiscale vergroening en energie II: Economische effecten van verhoging en verbreding van de Regulerende Energiebelasting
- Planbureau voor de Leefomgeving, Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012
- Planbureau voor de Leefomgeving, Nationale Energieverkenning 2016
- Proposition paper de Groene Zaak, Duurzame economie het hart van het regeerakkoord 2017-2021
- The Ex'tax, Case study Netherlands
- CE Delft notities, Verschuivingen energiebelasting
- CE Delft notitie, Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid
- CE Delft notitie, Wie profiteert van het klimaatbeleid
- CE Delft onderzoek, Kosteneffectiviteit van maatregelen voor CO2-reductie in Nederland
- Algemene rekenkamer, Zicht op belastingverlichtende regelingen
- Quintel Intelligence, De toekomst van de Nederlandse Energie-intensieve Industrie – Het verhaal
- ECN – Energietrends 2016
- ECN – Instrumenten voor energiebesparing
- Energiedebat 2016 – Discussion paper

Achtergronden Nederlandse regelgeving
- Parlementaire geschiedenis van de Energiebelasting (Wet belastingen op milieugrondslag vanaf 1996)
- Parlementaire geschiedenis van de Opslag Duurzame Energie (Wet opslag duurzame energie)

Nederlandse politieke context
- Actualiteiten uit verschillende media
- Verkiezingsprogramma's van de grote partijen
- Planbureau voor de leefomgeving, Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2017-2021
- Brief naar aanleiding van motie Grashoff: Onderzoek naar het stapsgewijs verhogen van de energiebelasting voor grootverbruikers
- Kamervragen over oneerlijke verdeling klimaatlasten, kamerstukken II, vergaderjaar 2016-2017, aanhangselnummer 1878

Achtergronden EU-regelgeving
- Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit
- EU-voorstellen Pakket "Schone Energie voor alle Europeanen"

Europese en internationale studies
- World Energy Outlook
- The Ex'tax, Case study Europe
- Technopolis, Landenrapporten Energietransitie (Energietransitie Nederland versus 5 omringende landen)
- Centraal Planbureau, Environmental Policy Competition and Differential Tax Treatment

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

About EY
EY is a global leader in assurance, tax, transaction and advisory services. The insights and quality services we deliver help build trust and confidence in the capital markets and in economies the world over. We develop outstanding leaders who team to deliver on our promises to all of our stakeholders. In so doing, we play a critical role in building a better working world for our people, for our clients and for our communities.

EY refers to the global organization and may refer to one or more of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate Legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. For more information about our organization, please visit ey.com/nl.

ey.com/nl