



Subsidies en derving belasting van klimaatregelingen



Subsidies en derving belasting van klimaatregelingen

Deze notitie is geschreven door: Martijn Blom, Daan Juijn, Ellen Schep

Delft, CE Delft, maart 2022

Publicatienummer: 22.210501.055

Budgettaire derving / openbare financiën / begroting / subsidies / erosie belastingen / groene belastingen

Opdrachtgever: Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE)

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Martijn Blom (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al meer dan 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Snelheidsverlaging 2020	4
3 Stimuleringspakket EV 2021	6
4 Belastingenverlaging EB 2016	8
5 ISDE zonneboiler	10
6 SDE++ CO ₂ -arme warmte	12
7 Conclusie	14
Bibliografie	16



1 Inleiding

Aanleiding

De energietransitie zal in toenemende mate gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, zowel voor uitgaven aan klimaatbeleid als op de inkomsten van energie- en milieubelastingen (groene belastingen). Naarmate klimaatbeleid effectiever wordt en klimaatdoelen door middel van beperking vraag naar fossiele brandstoffen steeds dichterbij komen, zullen de misgelopen belastinginkomsten voor de overheid steeds groter worden.

De vraag is hoe deze financiële effecten nu worden ingeschat, bijvoorbeeld als het gaat om de stimuleringsregelingen die leiden tot brandstofbesparingen en daarmee derving van energiebelastinginkomsten en brandstofaccijnzen. Denk bijvoorbeeld aan ISDE (warmtepomp, zonneboiler, isolatie) of aan stimuleringsmaatregelen gericht op toename van elektrisch vervoer. En of er bij de inschatting van de budgettaire derving ook met vergelijkbare uitgangspunten wordt gerekend ten aanzien van de beoogde gedragseffecten van de regeling. De vraag is actueel omdat de energietransitie op tempo komt en we nu al zien dat de vraag naar gas voor verwarming van woningen en gebouwen sterk aan het teruglopen is.

Doel

Het doel van deze verkenning kan als volgt worden geformuleerd:

1. Bepalen of de overheid de derving heeft berekend van groene beleidsmaatregelen en/of zicht heeft op de globale omvang van die derving.
2. Bekijken of en hoe die derving een rol speelt bij de stimulering van de klimaatoplossing (of wordt de derving zelfs als stimuleringskost meegenomen?).
3. Bekijken of er andere transities zijn die in omvang van derving (en stimulering) vergelijkbaar zijn met elektrisch rijden.
4. Dan wel: is er bij de andere groene beleidsmaatregelen gekeken naar een alternatief om die dervingskosten te dekken?

De vragen worden beantwoord aan de hand van een analyse van vijf maatregelen (in de vorm van fiches) waarin we kijken hoe groot de derving van inkomsten is, welke berekeningen hieraan ten grondslag liggen, of de derving in beeld is in de besluitvorming en op welke manier die gecompenseerd kan worden.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een vijftal hoofdstukken die beschrijven hoe met misgelopen belastinginkomsten als gevolg van gedragsveranderingen door klimaatmaatregelen wordt omgegaan.

1. Verlaging maximale snelheid rijkswegen;
2. Stimuleringspakket EV 2021;
3. Belastingschuif EB 2016 ;
4. ISDE Zonneboiler;
5. SDE++ CO₂-arme warmte.

Op basis van deze hoofdstukken presenteren wij in de slotbeschouwing onze conclusies en aanbevelingen.



2 Snelheidsverlaging 2020



2.1 Omschrijving regeling (doel, doelgroep, directe omvang, etc.)

Vanaf maart 2020 geldt op de Nederlandse snelwegen een maximumsnelheid van 100 km/u tussen 19:00 en 06:00 uur. De verlaging van de maximumsnelheid werd genoodzaakt door de stikstofcrisis; bij lagere snelheden komt minder stikstof vrij waardoor een aantal grote infrastructurele projecten doorgang kon krijgen. Tussen 19:00 en 06:00 uur geldt de oude maximumsnelheid op het betreffende traject.

2.2 Inschatting omvang van gevolgen voor energiedragers

Fossiele verbrandingsmotoren werken het meest efficiënt bij een snelheid van rond de 80 km/u. De verlaging van de maximumsnelheid leidt daarom tot een afname van de brandstofconsumptie per kilometer. Ook maakt de snelheidsverlaging het minder aantrekkelijk om de auto te nemen; andere alternatieven worden relatief sneller. Dit kan zorgen voor een reductie van de autoverkoop en het aantal gereden kilometers. Al met al leiden deze effecten tot een afname van de accijnsinkomsten op benzine en diesel, en mogelijk tot een afname van de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting van personen-voertuigen en motorrijwielen (BPM). Overigens geldt dit ook voor andere onderwerpen die bijdragen aan minder autokilometers (fietsbeleid, bouwen rond ov-locaties, de onbelaste kilometervergoeding).

2.3 Hoe groot zijn de dervingskosten? En zijn deze in beeld?

Op basis van een eerdere studie van het PBL en CE Delft kunnen we een inschatting maken van de totale budgettaire derving als gevolg van de snelheidsverlaging (PBL & CE Delft, 2018). Omdat het verkeersvolume in 2020 flink lager uitviel vanwege de coronacrisis, beschouwen we een hypothetisch kalenderjaar waarin het wagenpark dezelfde eigenschappen had als in 2020. Uit doorrekeningen blijkt dat een verlaging van de maximumsnelheid van 130 km/u naar 120 km/u leidt tot een budgettaire derving van € 32 miljoen per jaar. Een verdere afname van de maximumsnelheid tot 100 km/u zorgt voor een additionele derving van € 80 miljoen per jaar. De totale jaarlijkse derving komt daarmee neer op ruim € 110 miljoen per jaar. De genoemde studie gaat echter uit van een snelheidsverlaging die gedurende het gehele etmaal geldt, terwijl de werkelijke maatregel slechts tussen 19:00 en 06:00 uur actief is. Ongeveer 15% van de autoritten vindt plaats tussen 19:00 en 06:00 uur (CBS, 2012). De daadwerkelijke derving komt daarom neer op zo'n € 95 miljoen per jaar.

Is de derving in beeld? Uit gesprekken met de ministeries blijkt dat er ten tijde van het besluit geen aandacht is geweest voor de budgettaire derving die volgt uit de snelheidsverlaging. In de rijksbegroting voor het jaar 2021 is zowel aan de inkomstzijde als de uitgavenzijde geen aparte post opgenomen voor de snelheidsverlaging. Het verschil in accijnsinkomsten uit lichte olie vanwege beleidsmutaties staat in de rijksbegroting van 2020 op nul. Het lijkt er daarom sterk op dat het budgettaire effect van de maatregel niet is meegenomen in de begroting, van de inkomsten uit de brandstofaccijnzen op benzine en diesel, kan dan ook worden gezocht naar een andere grondslag. Hiervoor ligt op termijn transitie naar een belastinggrondslag per gereden kilometer voor de hand.

2.4 Zijn er mogelijkheden om deze derving te compenseren?

In de rijksbegroting is geen aparte post opgenomen voor de snelheidsverlaging. Uitvoeringskosten, zoals het vervangen van verkeersborden en extra snelheidscontroles, vallen onder



uitgaven van Rijkswaterstaat en de Nationale Politie. Deze kosten zullen in de praktijk beperkt zijn. De nationale kosten van de maatregel zijn waarschijnlijk zelfs negatief. Dit komt omdat de besparing op brandstofuitgaven bij weggebruikers groter is dan de som van de budgettaire derving en de uitvoeringkosten. De maatregel leidt wel tot flinke welvaartseffecten in de vorm van reistijdtoenames. Dit maakt toepassing van het nationale kostenbegrip als evaluatiemiddel minder geschikt.



3 Stimuleringspakket EV 2021



3.1 Omschrijving regeling (doel, doelgroep, directe omvang, etc.)

In september 2021 is een drietal wijzigingen aangekondigd aan de bestaande subsidie-regelingen voor elektrisch vervoer (Rijksoverheid, 2021). Wanneer een automobilist haar zakelijke elektrische auto (EV) gebruikte voor privéritten, goldt tot 2022 een verlaagd bijtellingspercentage van 12%. Dit bijtellingspercentage is vanaf 2022 verhoogd naar 16% omdat er meer EV's werden verkocht dan geraamd, en de fiscale uitgaven daarmee hoger uitvielen dan verwacht. In 2026 zal de bijtellingskorting geheel worden afgeschaft, zodat ook voor EV's de standaard bijtelling van 22% gaat gelden. Een andere aanpassing binnen het stimuleringspakket EV's betreft een verlaging van de maximale catalogusprijs waaronder de bijtellingskorting geldt. Deze neemt af van € 40.000 in 2021 tot € 35.000 in 2022, en vervolgens verder tot € 30.000 vanaf 2023. Ook deze wijziging drukt de subsidie-uitgaven. Ten slotte zijn de subsidiebudgetten voor de regelingen emissievrije bestelwagens en particuliere personenauto's verhoogd omdat de klimaatdoelen in de mobiliteitssector nog uit zicht zijn. Deze wijziging zal leiden tot grotere directe overheidsuitgaven.

3.2 Gevolgen voor energiedragers en overheidsinkomsten

Het stimuleringspakket EV leidt tot derving van belastinginkomsten. Deze derving volgt uit een aantal verschillende regelingen:

1. Lagere bijtellingspercentages voor EV's.
2. Vrijstelling van motorrijtuigenbelasting (MRB) voor EV's.
3. Vrijstelling op de belasting van personenvoertuigen en motorrijwielen (BPM) voor EV's.
4. Minder accijnsinkomsten uit benzine en diesel door introductie van EV's (indirect effect).

Hier staan extra inkomsten via de energiebelasting (EB) tegenover (deze zijn kleiner dan de dervingskosten). De wijzigingen binnen het stimuleringspakket EV leiden enerzijds tot een toename van de budgettaire derving, en anderzijds tot een afname. De verlaging van de bijtellingskorting en de afname van de maximale catalogusprijs leiden tot een kleinere toename van de EV-verkoop, en dus tot minder derving dan wanneer de oorspronkelijke regeling zou zijn doorgetrokken. De verhoging van de subsidiebudgetten voor bestelbusjes en personenauto's leidt tot een relatieve toename van de EV-verkoop en dus tot meer derving.

3.3 Hoe groot zijn de dervingskosten? En zijn deze in beeld?

In de rijksbegroting voor 2022 is voor het stimuleringspakket EV's een cumulatieve uitgave opgenomen van € 614 miljoen (Ministerie van Financiën, 2021). Hiervan wordt het leeuwen-deel (€ 575 miljoen) toegerekend aan derving van accijnzen en andere belastingen. De € 614 miljoen is opgenomen aan de uitgavenzijde van de begroting. Aan de inkomsten-zijde van de rijksbegroting wordt ook rekening gehouden met derving als gevolg van het stimuleringspakket EV. Hiervoor wordt een raming van onderzoeksbureau Revnext uit 2018 gebruikt, waarin de budgettaire derving die volgt uit het Klimaatakkoord is doorgerekend (Revnext, 2018). De kostenpost van € 575 miljoen betreft het verschil tussen het basispad (de raming uit 2018) en een nieuwe raming van Revnext uit 2021 (Revnext, 2021). Opvallend is dat de budgettaire derving in de nieuwe raming onder andere hoger uitvalt vanwege een grotere autonome groei van het elektrische wagenpark. Revnext concludeert dat sterkere autonome groei zorgt voor € 228 miljoen aan additionele budgettaire derving (ten opzichte van het basispad). Het is onduidelijk waarom deze kosten binnen de rijksbegroting worden toegeschreven aan het stimuleringspakket EV; er bestaat immers geen causaal verband



tussen bijbehorende dervingkosten en het beleidsinstrument. De wijzigingen aan het stimuleringspakket EV leiden volgens de rijksbegroting tot zowel opbrengsten ten opzichte van het basis pad (€ 330 miljoen door de verlaging van de maximale catalogusprijs) als tot extra uitgaven (€ 369 miljoen door verhoging van de subsidiebudgetten voor bestelbusjes en particuliere auto's). In beide bedragen zijn zowel de directe subsidie-uitgaven als de indirecte budgettaire derving meegenomen.

3.4 Zijn er mogelijkheden om deze derving te compenseren?

De dervingskosten ten opzichte van het basispad worden in de rijksbegroting volledig toegerekend aan het stimuleringspakket EV. Ze worden dus niet aan de inkomstzijde van de begroting verwerkt. Opvallend is dat ook de additionele derving die voortkomt uit sterkere autonome groei van het aandeel EV in het Nederlandse wagenpark wordt toegeschreven aan het stimuleringspakket EV. Een risico van deze berekeningswijze is dat de (autonome) derving het draagvlak voor de regelingen uitholt omdat de regeling als kostbaar wordt gezien. Wanneer kosten binnen hetzelfde domein moeten worden gecompenseerd, wordt het daarnaast moeilijker om beleidswijzigingen aan het pakket door te voeren (deze moeten immers niet alleen kostenneutraal zijn, maar zelfs kostennegatief). Een van de manieren om dergelijke uitkomsten te voorkomen, is door aan de kostzijde van de begroting alleen de directe subsidie-uitgaven van beleidswijzigingen op te nemen, terwijl derving (op basis van de nieuwste ramingen) wordt verwerkt aan de inkomstzijde. Om de inkomsten op peil te houden, kan vervolgens worden gezocht naar nieuwe grondslagen: wanneer de accijnsinkomsten op diesel en benzine dalen, ligt het bijvoorbeeld voor de hand om geleidelijk toe te werken naar een systeem waarbij een belasting per kilometer wordt geheven.

3.5 Relatie tussen budgettaire uitgaven en nationale kosten

Vanwege de grotere budgettaire uitgaven, kan het stimuleringspakket EV worden gezien als weinig kosteneffectief. Dit hoeft echter niet het geval te zijn: beleidsinstrumenten worden idealiter beoordeeld op nationale kosten of welvaartseffecten, en niet op budgettaire uitgaven. Als een subsidie precies de onrendabele top overbrugt, zijn de nationale kosten van het betreffende instrument grofweg gelijk aan de som van de subsidie-uitgaven en de budgettaire derving. De (jaarlijkse) nationale kosten van de verschillende subsidieregelingen binnen het stimuleringspakket EV kunnen echter niet gelijk worden gesteld aan het saldo van jaarlijkse inkomsten en uitgaven dat is opgenomen in de rijksbegroting. Allereerst kan er sprake zijn van onder- of oversubsidiëring waardoor niet precies de onrendabele top wordt vergoed. Daarnaast mag de derving niet geheel worden toegeschreven aan het instrument; een groot deel van de derving komt voort uit autonome groei van het aantal EV's (Revnext, 2021). Ten slotte wordt een deel van de derving verrekend aan de inkomstzijde van de begroting. Samengevat zeggen de budgettaire uitgaven in de rijksbegroting dus weinig over de nationale kosten (en bijbehorende kosteneffectiviteit) van het stimuleringspakket EV.

4 Belastingsschuif EB 2016



4.1 Omschrijving regeling (doel, doelgroep, directe omvang, etc.)

In 2016 is de energiebelasting op aardgas in de eerste schijf verhoogd van € 0,19 per m³ naar € 0,25 per m³. Tegelijkertijd is de energiebelasting op elektriciteit in de eerste schijf verlaagd van € 0,12 naar € 0,10 per kWh (Belastingdienst, 2022). Doel van deze schuif was om een betere balans te creëren tussen de tarieven op gas en elektriciteit. Hierdoor werd bijvoorbeeld de toepassing van warmtepompen in de gebouwde omgeving aantrekkelijker en dit leidt tot minder uitstoot van broeikasgassen. Het verhogen van de belasting op aardgas leverde € 782 miljoen op per jaar; het verlagen van de belasting op elektriciteit leidde tot een budgettaire derving van € 557 miljoen per jaar. Lasten voor gezinnen werden gecompenseerd middels een verhoging van de kinderbijslag (€ 100 miljoen) en verhoging van de kinderopvangtoeslag (€ 100 miljoen). Lasten voor bedrijven werden gecompenseerd door een verlaging van de Aof-premie (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015).

4.2 Inschatting omvang van gevolgen voor energiedragers

Het beoogde doel van de regeling was dat huishoudens en bedrijven overstappen op CO₂-armere technieken zoals een warmtepomp. Dit betekent een hoger elektriciteitsverbruik en een lager gasverbruik.

Pas vanaf 2017 houdt het ministerie van Financiën structureel rekening met substantiële eerste-ordegedragseffecten bij bepalen van de budgettaire ramingen, dit op advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. Het is dus niet duidelijk of hier in 2016 rekening mee gehouden is, dit kan meerdere oorzaken hebben.

Op basis van elasticiteiten (zie (CE Delft en Ecorys, 2021)) berekenen we een vraagvermindering van 4,7% voor aardgas en een vraagtoename van elektriciteit van 3,5% voor het jaar 2016. Het is echter de vraag of huishoudens daadwerkelijk meer elektriciteit gaan gebruiken door de prijsverlaging. Enerzijds kun je beredeneren dat prijsverlagingen niet leiden tot ontsparingen, anderzijds kan het zijn dat partijen bijvoorbeeld extra apparaten als airco's gaan aanschaffen. In dat laatste geval gaat het om reboundeffecten van het goedkoper worden van elektriciteit.

4.3 Hoe groot zijn de dervingskosten? En zijn deze in beeld gebracht?

De maatregel leidt volgens het belastingplan in 2016 tot € 250 miljoen aan extra inkomsten, er is dus geen sprake van een derving. Deze extra inkomsten zijn opgenomen in de miljoenennota van 2017.

Deze budgettaire effecten zijn berekend aan de hand van de sleuteltabel van het ministerie van Financiën (Ministerie van Financiën, 2016). In de sleuteltabel wordt voor een aantal belastingen gedragsreacties meegenomen (bijvoorbeeld accijns op tabak en alcohol). Bij de EB wordt dit niet standaard gedaan, omdat energieprijzen sterk kunnen fluctueren. Gedragsreacties worden pas verwerkt als om officiële ramingen wordt verzocht, bijvoorbeeld voor de rijksbegroting.

Als we de hiervoor geschetste vraagverandering doorvertalen naar een budgettair effect, komen we tot gederfde inkomsten uit gas door minder te gebruiken van € 138 miljoen, terwijl de inkomsten uit elektriciteit (door meer te gebruiken) met € 119 miljoen toenemen. Netto is de derving dus € 19 miljoen. Als er geen extra elektriciteitsverbruik verwacht wordt is de derving dus € 138 miljoen.



Bij substitutie naar een warmtepomp is de netto derving beperkt, het exacte bedrag hangt af van de kenmerken en het gebruik van de warmtepomp. Een representatief voorbeeld laat een derving van € 13 per warmtepomp zien.

4.4 Zijn er mogelijkheden om deze derving te compenseren?

Door de verandering van EB-tarieven is er geen sprake van derving, maar van extra belastinginkomsten. Deze worden gecompenseerd door het aanpassen van sociale regelingen. Op basis van een eigen berekening constateren we dat er sprake is van een beperkte belastingderving door gedragseffecten als gevolg van de tariefswijzigingen. Doordat de kosten van elektriciteit dalen, neemt de vraag hierna toe en dit compenseert een deel van de derving door de gedaalde gasvraag. Bij een verdergaande transitie zal de vraag naar aardgas verder afnemen, hierdoor erodeert de grondslag aardgasverbruik. Deels blijft hij wel bestaan doordat ook groen gas onder deze grondslag valt. De elektriciteitsvraag zal naar verwachting juist toenemen, hierdoor blijft deze grondslag in tact bij dezelfde tarieven.

4.5 Relatie tussen budgettaire uitgaven en nationale kosten

De budgettaire inkomsten van € 225 miljoen vertalen zich niet direct naar nationale baten van dezelfde grootte. Dit komt doordat gedragsreacties bij eindgebruikers prijzig kunnen zijn (denk aan de aanschaf van een warmtepomp) en kunnen leiden tot indirecte derving. Om de nationale kosten of baten van de belastingschuif te bepalen, moet daarom een inschatting worden gemaakt van de geïnduceerde fysieke maatregelen (isolatie, substitutie, thermostaat lager). Een grove schatting van de nationale kosten per energiedrager kan worden gemaakt aan de hand van de geschatte indirecte derving. Wanneer de indirecte derving door de verhoging van de belasting op gas gelijk is aan € 138 miljoen, zullen eindgebruikers maximaal € 138 miljoen hebben geïnvesteerd in manieren om hun gasvraag te verlagen (als de kosten hoger waren geweest, was het voor de eindgebruikers goedkoper om simpelweg de hogere belasting te betalen).

5 ISDE zonneboiler



5.1 Omschrijving regeling (doel, doelgroep, directe omvang, etc.)

Met de investeringssubsidie duurzame energie (ISDE) kunnen woningeigenaren subsidie aanvragen bij de aanschaf van een zonneboiler, (hybride) warmtepomp, isolatiemaatregelen en aansluiting op een warmtenet. Zakelijke gebruikers kunnen ook subsidie krijgen voor aanschaf van een kleinschalige windmolen of zonnepanelen. Isolatie en duurzame energie zijn recent toegevoegd aan de ISDE, zonneboilers en warmtepompen worden al sinds 2016 ondersteund. Doel van de regeling is het stimuleren van energiebesparing en de productie van duurzame energie voor kleinverbruikers. De subsidie vergoedt een deel van de investeringskosten. In 2022 is in totaal € 258 miljoen beschikbaar. De regeling loopt tot 2030.

5.2 Inschatting omvang van gevolgen voor energiedragers

De gevolgen voor energiedragers hangen af van het type investering dat met de ISDE wordt gedaan. Investerings in isolatie en zonneboilers leiden tot een afname van het aardgasgebruik en warmtepompen leiden tot substitutie van aardgas naar elektriciteit. Eigen windmolens en zonnepanelen leiden - hetzij direct (een-op-een) of hetzij door saldering - tot minder (belaste) elektriciteitsvraag voor het net.

Als we inzoomen op de zonneboiler zien we dat een zonneboiler leidt tot een gasbesparing van ongeveer 180 m³ per jaar bij een gezin van vier personen (Milieucentraal, 2022). In de periode 2016-2020 zijn er gemiddeld bijna 3000 zonneboilers per jaar aangeschaft met behulp van de ISDE (ISDE Viewer, 2022). Dit leidt tot een bruto gasbesparing van ruim 0,5 mln m³ per jaar.

5.3 Hoe groot zijn de dervingskosten? Is deze derving in beeld?

De ISDE staat met het genoemde budget op de begroting van het ministerie van EZK (artikel 4). De ISDE wordt betaald vanuit de ODE, dus er zit een negatieve feedback loop in. Doordat er door derving van ODE-inkomsten door energiebesparing minder budget binnenkomt is er ook minder budget beschikbaar voor de ISDE en andere regelingen.

In de Kamerbrief over uitbreiding van de ISDE in 2021 wordt de derving van energiebelasting niet benoemd (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020). Ook in de evaluatie van SEO is de derving geen aandachtspunt (SEO, 2019).

Bij de beleidsramingen van de EB wordt rekening gehouden met beleidsmatige ontwikkelingen, te weten het vastgesteld en voorgenomen beleid uit de KEV. Hieronder valt dus ook de ISDE. Dit betekent dat de derving is geïntegreerd in de beleidsramingen van de EB, samen met andere beleidsmaatregelen en autonome ontwikkelingen.

In het voorbeeld van de zonneboilers is de derving zeer beperkt. Het gaat om € 0,13 miljoen voor het gemiddeld aantal aanvragen in de periode 2016-2020.

5.4 Zijn er mogelijkheden om deze derving te compenseren?

De derving is zeer beperkt.

5.5 Relatie tussen budgettaire uitgaven en nationale kosten

De subsidie-uitgaven vanuit de ISDE zijn niet gelijk aan de nationale kosten van het instrument. Dit komt allereerst doordat er sprake kan zijn van onder- of oversubsidiëring (de on-



rendabele top wordt niet precies gedekt). Wanneer de ISDE precies de onrendabele top van een zonneboiler zou dekken, zouden de nationale kosten die samenhangen met de stimulering van zonneboilers gelijk zijn aan de subsidie-uitgaven plus de dervingskosten. Aangezien de budgettaire derving zeer beperkt is, heeft deze weinig invloed op de nationale kosteneffectiviteit van de maatregel.





6 SDE++ CO₂-arme warmte

6.1 Omschrijving regeling (doel, doelgroep, directe omvang, etc.)

De subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) is gericht op duurzame energieproductie en maatregelen die CO₂ reduceren. Doelgroepen zijn bedrijven en (non-)profitinstellingen in sectoren als de industrie, mobiliteit, elektriciteit, landbouw en de gebouwde omgeving. Aanvragers kunnen voor een vastgesteld aantal jaren een subsidie krijgen die de onrendabele top van hun investering vergoedt. Doordat in de SDE++ goedkopere projecten voorrang hebben bij het verkrijgen van subsidie en er concurrentie is tussen verschillende vormen van CO₂-reducerende technologieën, zal op de meest kosten-effectieve wijze de reductie van CO₂ worden gestimuleerd. Het subsidiebudget in 2021 bedroeg € 4,5 miljard. Hiernaast zijn er betalingsverplichtingen uit voorgaande jaren van de SDE++ en voorlopers SDE+ en SDE. De totale uitgaven zijn afhankelijk van de beschikte projecten en de ontwikkeling van de energieprijzen.

6.2 Inschatting omvang van gevolgen voor energiedragers

De gevolgen voor energiedragers hangen af van het type investering dat met behulp van de SDE++ wordt gedaan. Bij CO₂-arme warmte wordt doorgaans aardgas bespaard. In 2021 zijn de meeste aanvragen in deze categorie gedaan voor elektrische boilers en industriële warmtepompen (Ministerie van EZK, 2021). Elektrische boilers gebruiken elektriciteit om warm water of stoom te produceren. Deze technologie kan worden ingezet in industriële processen als alternatief voor ketels of warmtekrachtkoppeling (wkk) die warm water of stoom produceren door verbranding van aardgas, olie of restgassen.

Qua efficiëntie zijn elektrische boilers en warmtepompen vergelijkbaar met hun gasgestookte alternatief: je vermijdt in energietermen ongeveer evenveel gas als je extra aan elektriciteit verbruikt.

6.3 Hoe groot zijn de dervingskosten?

De SDE++ staat met het budget op de begroting van het ministerie van EZK (artikel 4). De SDE++ wordt gefinancierd vanuit de ODE, dus er zit een negatieve feedback loop in met gedragseffecten als gevolg van het duurder worden van gas.

Bij de beleidsramingen van de EB wordt rekening gehouden met beleidsmatige ontwikkelingen, te weten het vastgesteld en voorgenomen beleid uit de KEV. Hieronder valt dus ook de SDE++. Dit betekent dat de derving is geïntegreerd in de beleidsramingen van de EB, samen met andere beleidsmaatregelen en autonome ontwikkelingen. Ze wordt niet apart in de begroting opgenomen.

Een elektrische boiler of industriële warmtepomp vervangt doorgaans een wkk. Gasinzet in een wkk is (bij een voldoende hoog rendement) vrijgesteld van energiebelasting. De inzet van de SDE++ leidt in dit geval dus tot extra EB-inkomsten. Industriële gebruikers zitten waarschijnlijk in de hoogste schijf, hier worden gas en elektriciteit per GJ ongeveer even zwaar belast, dus de extra inkomsten zullen beperkt zijn.

6.4 Zijn er mogelijkheden om deze derving te compenseren?

Bij vervanging van een wkk is er sprake van extra inkomsten.

6.5 Relatie tussen budgettaire uitgaven en nationale kosten

De SDE++ vergoedt de onrendabele top van duurzame energieproductie. De nationale kosten van een SDE++-categorie zijn grofweg gelijk aan de som van de subsidie-uitgaven en de budgettaire derving. Aangezien er in dit geval sprake is van negatieve derving (extra inkomsten), vallen de nationale kosten lager uit dan de directe subsidie-uitgaven.



7 Conclusie

- De energietransitie zal in toenemende mate gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Op de eerste plaats betreft dit de directe overheidsuitgaven aan klimaatmaatregelen. Recentelijk kondigde het coalitieakkoord een klimaat- en transitiefonds van € 35 miljard. aan voor de komende tien jaar.
- Echter in toenemende mate zullen deze instrumenten ook gevolgen hebben voor de inkomsten van de overheid via milieu- en energiebelastingen. Door (beoogde) gedragseffecten van deze maatregelen zullen milieubelastinggrondslagen steeds sterker uitgehouden worden. Hierin moet onderscheid worden gemaakt tussen derving die ontstaat door directe gedragseffecten en derving die door het geheel van klimaatbeleid ontstaat (optelsom van alle beleidseffecten). Immers op lange termijn richting 2050 zal er een klimaatneutrale economie moeten worden bereikt waarin de belaste consumptie van fossiele brandstoffen tot nul is gereduceerd.
- Binnen deze verkenning zijn vijf klimaatregelingen bekeken. Dit betreft vier financiële instrumenten en een niet-financieel instrument (snelheidsverlaging). Specifiek is onderzocht hoe groot de mogelijke budgettaire derving is en op welke wijze hiermee is omgegaan in de rijksbegroting.

Tabel 1 - Overzicht van onderzochte instrumenten en relatie met budgettaire derving

	Hoe groot is de derving?	Is de derving in beeld?	Vindt compensatie binnen hetzelfde domein plaats?	Mogelijkheden tot compensatie	Relatie met nationale kosten
Verlaging maximale snelheid rijkswegen	110 mln. per jaar aan accijnzen	Nee	Nee	Belasting per gereden kilometer	Nationale kosten zijn vermoedelijk negatief
Stimuleringspakket EV 2021	575 mln. per jaar (inclusief alle maatregelen gericht op groei EV)	Ja	Ja	Belasting per gereden kilometer	Budgettaire uitgaven in de rijksbegroting zeggen weinig over de nationale kosten
Belastingenverhoging EB 2016	Niet bekend in begroting. Eigen berekening: 138 mln. per jaar	Onbekend voor individuele instrument, wel in beleidsraming	Nee	Belasting op energie-inhoud	Waarschijnlijk gelijk aan indirecte derving
ISDE Zonneboiler	Niet bekend, maar beperkt	Nee niet voor individuele instrument, wel in beleidsraming	Nee	Niet van toepassing	Niet van toepassing
SDE++ CO ₂ -arme warmte	Niet bekend, maar beperkt of extra inkomsten	Nee niet voor individuele instrument, wel in beleidsraming	Nee	Niet van toepassing	Budgettaire uitgaven lager dan nationale kosten

- Het beeld uit de studie is dat de wijze waarop op dit moment wordt omgegaan door de overheid in de begroting niet consistent is. In vier van de vijf regelingen wordt geen specifieke inschatting opgenomen van de derving van belastinginkomsten en vindt tevens geen compensatie plaats binnen hetzelfde domein. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre dit het gevolg is van een inschatting dat deze misgelopen overheidsinkomsten niet (of nauwelijks) substantieel zijn. Alleen bij het stimuleringspakket voor elektrisch

vervoer in 2021 is wel een expliciete berekening opgenomen van de misgelopen accijnsinkomsten voor de overheid. Hiervoor wordt een raming van onderzoeksbureau Revnext uit 2018 gebruikt, waarin de budgettaire derving die volgt uit het Klimaatakkoord is doorgerekend (Revnext, 2018). De kostenpost van € 575 miljoen betreft het verschil tussen het basispad (de raming uit 2018) en een nieuwe raming van Revnext uit 2021 (Revnext, 2021). Het is onduidelijk waarom deze kosten binnen de rijksbegroting worden toegeschreven aan het stimuleringspakket EV; er bestaat immers geen causaal verband tussen bijbehorende dervingskosten en het beleidsinstrument. Ook binnen deze vier instrumenten zien wij niet dat dervingskosten gecompenseerd moeten worden binnen hetzelfde domein.

- Het inschatten van misgelopen overheidsinkomsten op basis van een inschatting van autonome ontwikkelingen van het ingroeipad van EV is een sterke overschatting. We zien dergelijke inschattingen (zowel in aard als in omvang) ook niet terug bij ander overheidsbeleid. Accijnsderving die voortkomt uit ander beleid is niet in beeld en hoeft doorgaans niet worden gecompenseerd binnen het domein. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verlaging van de maximum snelheid, maar naar verwachting ook voor het stimuleren van fietsen of ‘banden op spanning’ (geen onderdeel van deze verkenning).
- De transitie naar elektrisch personenvervoer is qua omvang van budgettaire effecten enigszins vergelijkbaar met de transitie van het aardgas af in de gebouwde omgeving. Op termijn zullen de besparingen de grondslagen van brandstofaccijnzen en gasbelasting zeer sterk kunnen uithollen. Wij bevelen aan om misgelopen belastinginkomsten expliciet onderdeel uit te laten maken van beleidsramingen waarin integraal rekening kan worden gehouden met verduurzaming van de energievoorziening en ingroei van nieuwe technieken. Hierin kan structureel een inschatting gemaakt worden van derving van belastinginkomsten op basis van gedragsaanpassingen dankzij het geheel aan beleidsmaatregelen. Daar waar er significante derving aan de orde is van inzet van specifieke instrumenten als gevolg van gedragseffecten, dient uitsluitend te worden gekeken naar gedragseffecten die causaal zijn te relateren aan het instrument. Dat voorkomt dat er een overschatting plaatsvindt van uitgaven (en misgelopen inkomsten) die gerelateerd zijn aan één instrument (zoals het EV-pakket). Bovendien is het zinvol dat het ministerie over deze aannames bij het bepalen van misgelopen inkomsten meer verantwoording en onderbouwing geeft.
- Tenslotte is het zinvol in het kader van beleidsramingen meer structureel te kijken naar alternatieve belastinggrondslagen die voorhanden zijn om de financiële gevolgen van de toekomstige energietransitie op te vangen.

Bibliografie

- Belastingdienst, 2022. *Tarieven milieubelastingen*. [Online]
Available at: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen
[Geopend 17 januari 2022].
- CBS, 2012. *In ochtendspits 2,4 miljoen mensen achter het stuur*. [Online]
Available at: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2012/50/in-ochtendspits-2-4-miljoen-mensen-achter-het-stuur>
[Geopend 10 02 2022].
- CE Delft en Ecorys, 2021. *Evaluatie van de Energiebelasting Terugkijken en vooruitzien*, Delft : CE Delft.
- ISDE Viewer, 2022. *ISDE Viewer*. [Online]
Available at: <https://ez.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=1de1caf227bb434cb275abed6167a790>
[Geopend 1 februari 2022].
- Milieucentraal, 2022. *Zonneboiler*. [Online]
Available at: <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/duurzaam-warm-water/zonneboiler/>
[Geopend 1 februari 2022].
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020. *Wijziging van de ISDE-regeling vanaf 1 januari 2021*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Ministerie van EZK, 2021. *Verloop SDE++ 2021, openstelling SDE++ 2022 en voorstel aanpassing SDE++ per 2023*, Den Haag: Ministerie van EZK.
- Ministerie van Financiën, 2016. *Sleutel tabel 2016*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën, 2021. *Bijlagenboek Nota over toestand 's Rijks Financiën*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- PBL & CE Delft, 2018. *Nationale maatregelen luchtkwaliteit verkeer*, Den Haag: PBL & CE Delft.
- Revnext, 2018. *Fiscaal beleid personenauto's*, Rotterdam: Revnext.
- Revnext, 2021. *Achtergrondrapport Hand Aan de Kraan*, Rotterdam: Revnext.
- Rijksoverheid, 2021. *Stimulering verkoop emissievrije auto's*. [Online]
Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/belastingwijzigingen-vergroening/emissievrije-autos>
[Geopend 08 02 2022].
- SEO, 2019. *Evaluatie ISDE-KA*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 2015. *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016) (kamerstuk 34 302 nr. 79)*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.

