

Bijlage 1: beoordeling fiscale instrumenten energiebesparing in de gebouwde omgeving

1. Inleiding

In de afgelopen jaren zijn door verschillende belanghebbenden en deskundigen fiscale instrumenten voorgesteld om de energiebesparing in de gebouwde omgeving te verbeteren. In deze bijlage worden de volgende instrumenten beoordeeld:

1. toestaan van energie-investeringsaftrek (EIA) voor energiebesparende investeringen in huurwoningen;
2. verlaagd BTW-tarief voor diensten/goederen die samenhangen met energiebesparingen;
3. een lastenneutrale verhoging van de energiebelasting;
4. teruggave overdrachtsbelasting indien na aankoop een verbetering van het energielabel wordt gerealiseerd;
5. differentiatie van de overdrachtsbelasting naar energielabel;
6. differentiatie van de WOZ-waarde naar energielabel;
7. differentiatie van het eigenwoningforfait naar energielabel;
8. heffingskorting in de inkomstenbelasting voor energiebesparende investeringen.

De instrumenten zijn beoordeeld op de fiscale inpasbaarheid (past het instrument in het fiscale stelsel), de uitvoerbaarheid (is het instrument makkelijk uit te voeren zowel door de Belastingdienst als de belastingplichtige), de effectiviteit (hoe effectief is het instrument in het bereiken van het doel energiebesparing) en de budgettaire gevolgen.

1.1 EIA voor energiebesparende investeringen in huurwoningen

Dit is reeds voorgesteld in het aanvullende beleidsakkoord.

1.2 Verlaagd BTW-tarief

Omschrijving

Voor diensten en goederen die samenhangen met energiebesparingen wordt het verlaagde BTW-tarief toegepast (6% i.p.v. 19%).

Fiscale inpasbaarheid

Bepaalde arbeidsintensieve diensten vallen reeds onder het verlaagde BTW-tarief. Onder deze post kunnen ook vormen van renovatie/herstel vallen waarbij een energiebesparing wordt bereikt, zoals isolatiewerkzaamheden.

Uitvoerbaarheid

Doordat de groep goederen en diensten, waarop het verlaagde BTW-tarief wordt toegepast, toeneemt, komt er extra druk op de uitvoering om toepassing van het verlaagde BTW-tarief op deze goederen en diensten te controleren. Ook bedrijven zullen een onderscheid moeten maken tussen goederen/diensten waarop het verlaagde dan wel het normale tarief wordt toegepast.

Effectiviteit

De effectiviteit is afhankelijk van de mate waarin het verlaagde BTW-tarief aan de consument wordt doorgegeven. Dit wordt beïnvloed door de concurrentiekracht op de desbetreffende markt en de hoogte van de vraag en het aanbod. Indien het verschil tussen de 19% BTW en de 6% BTW geheel zou worden doorgegeven in de prijs, leidt dit tot een prijsdaling van ruim 10%.

Budgettair

Het onder het verlaagde BTW-tarief brengen van isolatiewerkzaamheden aan particuliere woningen met uitzondering van het aanbrengen van beglazing kost naar schatting €25 mln per jaar. Dit wordt voorgesteld in paragraaf 1.3 van de brief.

1.3 Energiebelasting

Omschrijving

De energiebelasting wordt verhoogd. Daarbij kan worden gekozen tussen een verhoging van de EB op aardgas, elektriciteit of beide. Er kan ook worden gedacht aan een “knip” in de eerste tariefschijf, waardoor een nieuwe tweede schijf wordt gecreëerd met een hoger tarief.

Fiscale inpasbaarheid

De maatregel is een tariefaanpassing en daarom makkelijk in te passen. Dit geldt minder voor een de introductie van een extra schijf als gevolg van een knip. Hiervoor zullen energiebedrijven en Belastingdienst hun administratie moeten aanpassen (zie uitvoerbaarheid).

Uitvoerbaarheid

Wanneer alleen het tarief wordt aangepast is de maatregel makkelijk uit te voeren. In het geval van een knip zullen de energiebedrijven en de Belastingdienst tijd nodig hebben om hun administratie aan te passen.

Effectiviteit

Door een EB-verhoging zullen de marginale kosten van aardgas- en/of elektriciteitsverbruik stijgen. Daardoor wordt de terugverdientijd van investeringen in de energiebesparing korter. Tegelijkertijd hebben burgers en bedrijven maximale vrijheid om zelf te bepalen hoe zij tegen de laagste maatschappelijke kosten het energiegebruik willen verminderen. Bij energiebesparing in de gebouwde omgeving zijn met name de kosten van aardgas van belang. Veel investeringen in energiebesparing, bijv. dubbele ramen en muur- en dakisolatie, zullen leiden tot minder aardgasverbruik. Besparing op het elektriciteitsverbruik kan ook bijdragen aan de energiebesparingsdoelstelling van dit kabinet.

Onderzoeksbureau CE heeft vorig jaar gewerkt met een prijselasticiteit voor aardgas van -0,2 voor huishoudens en -0,15 voor bedrijven en een prijselasticiteit voor elektriciteit van -0,25 bij huishoudens en -0,15 bij bedrijven¹.

Budgettair

Een verhoging van de energiebelasting op aardgas van 1 cent in de eerste schijf levert €135 mln op en een verhoging van 1 cent in de eerste schijf van de energiebelasting op elektriciteit €275 mln. De opbrengst van een knip is afhankelijk van waar die wordt neergelegd.

1.4 Teruggave overdrachtsbelasting

Omschrijving

Een koper van een huis krijgt na de aankoop van een woning een deel van de overdrachtsbelasting terug indien het energielabel van de woning wordt verbeterd, bijv. met twee stappen.

Fiscale inpasbaarheid

Teruggave van overdrachtsbelasting bij het energiezuiniger maken van een woning is lastig in te bouwen. De overdrachtsbelasting heeft nog geen teruggavesystematiek. Deze zal moeten worden geïntroduceerd, wat niet voor 2011 mogelijk is. De introductie van een teruggave zal de overdrachtsbelasting complexer maken met extra administratieve lasten. Zo'n verandering past niet binnen het streven naar belastingvereenvoudiging van dit kabinet.

Uitvoerbaarheid

Voor een uitvoerbare regeling is van belang dat de Belastingdienst op de juistheid van het label kan vertrouwen en mogelijkheden tot fraude met het label zijn geminimaliseerd. Daarmee wordt voorkomen dat de Belastingdienst zelf de juistheid van de energielabels moet controleren. Dat zou een nieuw proces zijn waar de Belastingdienst op dit moment geen ervaring mee heeft en dat daardoor lastig uitvoerbaar zal zijn met waarschijnlijk hoge uitvoeringskosten.

¹ Zie CE (2008), *Fiscale vergroening. Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009*, blz. 88.

Effectiviteit

Door aan te sluiten bij het verhuismoment vindt de stimulans op een natuurlijk moment plaats. Veel nieuwe eigenaren zullen dit moment gebruiken om de woning te verbouwen. Aan de andere kant wordt slechts een beperkte groep bereikt, namelijk alleen diegenen die verhuizen. Bij deze groep zal het percentage freeriders naar verwachting juist het grootst zijn (veel nieuwe eigenaren van woningen zullen al hebben besloten om de energiezuinigheid van de woning te verbeteren, los van de aanwezigheid van een financiële impuls). Daarom rijst de vraag waarom er geen stimulans wordt ingevoerd voor particuliere eigenaren die in hun woning blijven wonen. De overdrachtsbelasting wordt ook geheven van bedrijfsgebouwen, daar geldt echter al een fiscaal stimulerende maatregel via de EIA. Een teruggave in de overdrachtsbelasting zorgt dan voor overstimulering. Om dit te voorkomen zal de maatregel beperkt moeten worden tot particuliere woningen, hetgeen leidt tot nieuwe afbakeningsproblemen.

De maatregel lijkt nog het meest op een verkapte subsidie, die door deze fiscaal vorm te geven een beperkter bereik heeft en lastig uitvoerbaar zal zijn. Een subsidie heeft in potentie een breder bereik en kan effectiever worden ingezet. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat een relatief eenvoudige belasting als de overdrachtsbelasting wordt bezwaard met een teruggaveregeling.

Budgettair

Een teruggave leidt tot een lagere belastingopbrengst. De precieze derving is afhankelijk van de hoogte van de teruggave. De derving zou kunnen worden gedekt via een verhoging van de tarieven van de overdrachtsbelasting. In de huidige woningmarkt is dit echter niet aantrekkelijk.

1.5 Differentiatie overdrachtsbelasting

Omschrijving

Een differentiatie van de overdrachtsbelasting naar energielabel zou op twee manieren kunnen worden vormgegeven. Ten eerste via een lager overdrachtsbelastingtarief bij een woning met een zuiniger energielabel en een hoger tarief bij een woning met een onzuinig label. Ten tweede via een bonus/malus-systeem, te weten kortingen en boetes van vaste bedragen op de te betalen overdrachtsbelasting naar rato van het energielabel, bijv. label A €3.000,- korting en label G €2.500,- boete.

Fiscale inpasbaarheid

Een differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot uitvoeringskosten en een aanpassing van de overdrachtsbelasting. Het beïnvloedt de laatste stap, het berekenen van de verschuldigde belasting. Dit vraagt een extra inspanning van de notaris bij de aangifte van de overdrachtsbelasting. Daarnaast zal een controle plaats moeten vinden door de Belastingdienst of de verschuldigde overdrachtsbelasting overeenstemt met het geldende energielabel en de heffingsgrondslag. Dit zal een aanpassing van de systemen vragen.

Uitvoerbaarheid

De Belastingdienst moet op de betrouwbaarheid van het afgegeven energielabel kunnen vertrouwen en het niet zelf hoeven te controleren (zie paragraaf 1.4). Bovendien zal moeten worden gehandhaafd op het hebben van een energielabel bij de verkoop van een woning. Voor het hebben van het energielabel op het moment van verkoop zou ook de notaris een rol kunnen krijgen. Immers, zonder energielabel kan de notaris de hoogte van de overdrachtsbelasting niet vaststellen.

Effectiviteit

Een differentiatie van de overdrachtsbelasting zorgt voor een stimulans voor de koop van een zuinige woning. Tevens zorgt het ervoor dat er een energielabel aanwezig is op het moment van verkoop. Zonder energielabel kan de hoogte van de overdrachtsbelasting niet worden vastgesteld. Er ontbreekt echter een duidelijke stimulans tot investering in energiebesparing. De verkoper zal dan moeten investeren in energiebesparing en het voordeel – lagere overdrachtsbelasting – komt fiscaaltechnisch

bij de koper terecht. Het is onduidelijk in hoeverre de lagere overdrachtsbelasting in de verkoopprijs van de woning kan worden verdisconteerd zodat de verkoper een hogere prijs krijgt. In het geval van tariefdifferentiatie grijpt de maatregel aan bij de waarde van de woning die naast de energiezuinigheid ook afhankelijk is van de grootte en locatie van de woning. Hierdoor kan het voor/nadeel in de overdrachtsbelasting verschillen terwijl het energielabel gelijk is. Een bonus/malus-systeem ligt daarom meer voor de hand, het voor/nadeel is dan onafhankelijk van de locatie en grootte van de woning. De maatregel zal waarschijnlijk effectiever worden als deze wordt gekoppeld aan een teruggave. Bij een slecht energielabel wordt dan eerst een hogere overdrachtsbelasting betaald die echter kan worden “terugverdiend” door de koper via investeringen in de energiebesparing die resulteren in een teruggave. Om woningeigenaren te stimuleren tot energiebesparende investeringen in de woning zal een subsidie effectiever zijn, deze sluit aan bij het moment van investeren en komt bij de woningeigenaar (de investeerder) zelf terecht.

Budgettair

De differentiatie kan budgettair neutraal worden doorgevoerd. Dat betekent wel dat voor onzuinige woningen de overdrachtsbelasting zal stijgen. In de huidige woningmarkt is dat niet aantrekkelijk.

1.6 Differentiatie WOZ-waarde

Omschrijving

Een energiezuinige woning zal in de regel een hogere WOZ-waarde hebben. Dit kan worden gecorrigeerd via een bonus/malus-systeem. Woningen met een laag energielabel krijgen een bonus, woningen met een hoog energielabel een malus. Een correctie van de WOZ-waarde werkt door in de hoogte van het eigenwoningforfait en de te betalen OZB.

Fiscale inpasbaarheid

De maatregel zorgt voor een nieuwe stap in de waardebepaling van het huis. Er zal een bonus/malus-systeem in de wet moeten worden opgenomen. De maatregel kan pas worden doorgevoerd als alle woningen een energielabel hebben. Anders zijn er gelijkheidsproblemen. Twee precies dezelfde huizen zouden dan een andere WOZ-waarde kunnen krijgen omdat het ene huis wel een energielabel heeft en het andere huis niet. Het zal de nodige tijd kosten voordat alle woningen een energielabel hebben of er zal een verplichting tot aanvraag van een energielabel voor alle woningen moeten worden geïntroduceerd. Dat zal voor de nodige kosten zorgen voor eigenaren van woningen (tussen de 150 en 200 euro per afgegeven energielabel). Een – forfaitair – bonus/malus systeem staat op gespannen voet met de huidige eenduidige wettelijke grondslag voor de waardebepaling.

Uitvoerbaarheid

De Belastingdienst moet kunnen uitgaan van de betrouwbaarheid van het afgegeven energielabel zodat de Belastingdienst het niet zelf hoeft te controleren (zie paragraaf 1.4). Een ander punt is dat er bij de bepaling van de WOZ-waarde in de regel een vergelijking plaatsvindt met de waarden van woningen die in de omgeving recent zijn verkocht. Doordat deze woningen niet perse hetzelfde energielabel zullen hebben, zal er veel meer een WOZ-waardebepaling per woning moeten plaatsvinden. Dit zorgt voor een toename van werk bij de gemeenten. De afnemende transparantie en eenduidigheid maakt daarnaast een toename van het toch al grote aantal bezwaarschriften aannemelijk.

Effectiviteit

De effectiviteit zal afhankelijk zijn van de hoogte van de bonus/malus en het daaraan gekoppelde verschil in te betalen IB/OZB. Waarschijnlijk zal het uiteindelijk om een paar honderd euro's verschil gaan. Het is niet duidelijk of eigenaren zich daardoor laten verleiden tot investeringen in de energiezuinigheid. Een differentiatie van de WOZ-waarde past wel binnen de gedachte “de vervuiler betaalt”. Doordat het gaat om een jaarlijks terugkerende bonus/malus zal het een flinke invloed kunnen hebben op de terugverdientijd van energiebesparingsinvesteringen. De maatregel zal niet alleen een effect hebben op particuliere woningen maar ook op bedrijfsgebouwen en huurwoningen, waarvoor ook een WOZ-waarde wordt vastgesteld.

Budgettair

De differentiatie kan budgettair neutraal worden doorgevoerd. Dat betekent wel dat voor onzuinige woningen de IB en OZB zal stijgen. De precieze stijging is afhankelijk van de vormgeving. Per gemeente is het effect niet budgettair neutraal. De budgettaire gevolgen voor een gemeente zijn dan afhankelijk van de energiezuinigheid van de woningvoorraad. De nieuwe wijze van vaststellen van de WOZ-waarden heeft ook invloed op de verdeling van het Gemeentefonds. Deze effecten zijn op dit moment niet verder geanalyseerd.

1.7 Differentiatie eigenwoningforfait

Omschrijving

Er vindt een correctie plaats op het eigenwoningforfait via een bonus/malus-systeem. In tegenstelling tot een differentiatie van de WOZ-waarde heeft deze maatregel alleen effect op particuliere woningen.

Fiscale inpasbaarheid

De maatregel zorgt voor een nieuwe stap in de bepaling van het eigenwoningforfait van een huis. Er zal een bonus/malus-systeem in de wet moeten worden opgenomen. Deze maatregel kan pas worden doorgevoerd als alle woningen een energielabel hebben. Anders zijn er gelijkheidsproblemen. Twee precies dezelfde huizen zouden een ander eigenwoningforfait kunnen krijgen omdat het ene huis wel een energielabel heeft en het andere huis niet. Het zal de nodige tijd kosten voordat alle woningen een energielabel hebben of er zal een verplichting tot aanvraag van een energielabel voor alle woningen moeten worden geïntroduceerd. Dat zal voor de nodige kosten zorgen voor eigenaren van woningen (tussen de 150 en 200 euro per afgegeven energielabel). Het gebruik van een malus staat op gespannen voet met het idee achter het eigenwoningforfait, het benaderen van het voordeel van het bezit van een eigen woning. Wijzigingen aan de woning met het oog op energiebesparing doet niets aan af aan de mate van bezit van de eigen woning. Verder heeft een dergelijke maatregel invloed op inkomensafhankelijke regelingen. Veel inkomensafhankelijke regelingen sluiten aan bij het fiscale verzamelinkomen. Een bonus/malus ten aanzien van het eigenwoningforfait heeft een directe invloed op de hoogte van het verzamelinkomen. Het gevolg daarvan kan bijvoorbeeld zijn dat iemand met een onzuinige woning minder zorgtoeslag krijgt.

Uitvoerbaarheid

De Belastingdienst moet op het afgegeven energielabel kunnen vertrouwen en het niet zelf hoeven te controleren (zie paragraaf 1.4).

Effectiviteit

De effectiviteit zal afhankelijk zijn van de hoogte van de bonus/malus en het daaraan gekoppelde verschil in te betalen IB. Het netto-voordeel zal afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen c.q. welk IB-tarief van toepassing is. Waarschijnlijk zal het uiteindelijk over een paar honderd euro's verschil gaan. Het is niet duidelijk of eigenaren zich daardoor laten verleiden tot investeringen in de energiezuinigheid. Een differentiatie van het eigenwoningforfait past wel binnen de gedachte "de vervuiler betaalt". Doordat het gaat om een jaarlijks terugkerende bonus/malus zal het een flinke invloed kunnen hebben op de terugverdientijd van energiebesparingsinvesteringen. De maatregel heeft alleen effect op particuliere woningen. Huurders en bezitters van een woning die in box 3 valt worden niet bereikt met deze maatregel. Differentiatie van het eigenwoningforfait heeft verder geen effect in het geval er geen of een geringe eigenwoningschuld bestaat. Dit komt omdat in het geval de met de eigen woning samenhangende aftrekbare kosten lager zijn dan het eigenwoningforfait er een aftrek geldt die gelijk is aan het verschil tussen het eigenwoningforfait en de aftrekbare kosten. Door deze aftrek wordt per saldo geen belasting betaald over de eigen woning indien er geen eigenwoningschuld bestaat. Een verhoging van het eigenwoningforfait vanwege de afwezigheid van een energielabel of het hebben van een slecht energielabel zal dan niet gevoeld worden, tenzij deze verhoging weer wordt uitgezonderd van de aftrek. Het laatste zal de behandeling van de eigen woning complexer maken wat niet past in de wens om het belastingstelsel te vereenvoudigen.

Budgettair

De differentiatie kan budgettair neutraal worden doorgevoerd. Dat betekent wel dat voor onzuinige woningen de IB stijgt. De precieze stijging zal afhankelijk zijn van de vormgeving.

1.8 Heffingskorting IB

Omschrijving

Er wordt een nieuwe heffingskorting geïntroduceerd voor energiebesparende investeringen in een woning. Door deze heffingskorting wordt de door de eigenaar te betalen IB verlaagd, waardoor de kosten van de investering worden gecompenseerd.

Fiscale inpasbaarheid

De maatregel zorgt voor een extra heffingskorting. Dit past niet in het streven de IB eenvoudiger te maken en juist het aantal heffingskortingen te verminderen. De korting zal een specifieke subsidie zijn in een fiscaal jasje, terwijl doel en strekking van het instrument heffingskorting voornamelijk ziet op persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige in de combinatie met werk en inkomen.

Uitvoerbaarheid

Om de korting uitvoerbaar te houden zal er een goede afbakening moeten komen van de investeringen die in aanmerking komen voor de korting. De Belastingdienst zal vervolgens extra werk krijgen aan de controle of de uitgaven wel zijn gedaan. De fraudegevoeligheid is waarschijnlijk hoog. In het verleden is overigens een vergelijkbare maatregel in de energiebelasting (de energiepremieregeling) vanwege te hoge uitvoeringskosten omgezet in een meer gerichte subsidieregeling welke niet lang daarna werd afgeschaft vanwege een tekort aan budget.

Effectiviteit

De effectiviteit van de maatregel hangt af van de hoogte van de korting. De maatregel zal niet effectiever zijn dan een subsidie die makkelijker uitvoerbaar lijkt. In tegenstelling tot andere onderzochte maatregelen zou de korting ook aan huurders kunnen worden verstrekt, hoewel huurders in de regel niet veel zullen investeren in de energiebesparing van hun huis. Een heffingskorting heeft als voordeel boven een aftrekpost (zoals de aftrek van onderhoudskosten bij monumenten) dat de korting tariefneutraal is. Een aftrekpost levert meer op voor belastingplichtigen met een hoog inkomen. Aan de andere kant zullen verschillende belastingplichtigen de korting niet kunnen effectueren doordat zij geen belasting zijn verschuldigd (de zgn. verzilveringsproblematiek). Dit doet zich bij een subsidie niet voor.

Budgettair

Is afhankelijk van de hoogte van de korting. In tegenstelling tot een subsidie is een budgettair gesloten regeling (op = op) moeilijker. Daardoor krijgt de regeling budgettair een open einde karakter.