

Vergaderjaar 2022–2023

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Hierbij stuur ik u mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, het evaluatierapport van de Energie-investeringsaftrek (EIA) over de periode 2017 tot en met 2021, opgesteld door SEO Economisch Onderzoek (SEO) en CE Delft. Het rapport geeft gevolg aan de periodieke evaluatieverplichting van de belastinguitgaven op grond van Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

De EIA is een fiscale faciliteit die energiebesparing bij bedrijven beoogt te realiseren door de marktintroductie te versnellen van innovatieve bedrijfsmiddelen die energie-efficiënter zijn dan de gangbare bedrijfsmiddelen. De bedrijfsmiddelen die hiervoor in aanmerking komen, zijn opgenomen in de zogenoemde Energielijst die jaarlijks wordt geactualiseerd.

Iedere vijf jaar dienen fiscale regelingen met een wettelijke grondslag te worden geëvalueerd. De onderhavige evaluatie bestrijkt de periode 2017 tot en met 2021 en geeft voortschrijdend inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit van de regeling EIA. Het onderzoek is op een zoveel mogelijk vergelijkbare wijze uitgevoerd als de met de EIA vergelijkbare regeling milieu-investeringsaftrek (MIA). In deze brief wordt eerst ingegaan op de bevindingen van het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen en bevat vervolgens de reactie van het kabinet op deze evaluatie.

Bevindingen van het evaluatierapport

In de periode 2017–2021 zijn ruim 95.000 EIA-aanvragen ingediend door 45.000 belastingplichtigen. Deze aanvragen betreffen in totaal bijna € 6 miljard aan energiebesparende investeringen. Het geschatte fiscale voordeel voor het bedrijfsleven schommelt over de jaren heen rond een gemiddelde van ongeveer € 142 miljoen en telt op tot een totaal van ongeveer € 712 miljoen. Gemiddeld genomen bedraagt het netto fiscale voordeel ongeveer 12 procent van het investeringsbedrag.

De EIA richt zich op het bevorderen van investeringen in energiebesparende technieken, maar de doelstelling van de regeling is in de periode 2017–2021 ook impliciet verbreed naar stimulering van investeringen in broeikasgasreducerende technieken.

De bruto energiebesparing bedraagt gemiddeld 9,7 petajoule (PJ) per jaar, terwijl de netto energiebesparing (gecorrigeerd voor het aandeel zogenoemde «freeriders») wordt geschat op gemiddeld 2,6 tot 6,7 PJ per jaar. De bruto CO₂-reductie is gemiddeld 0,54 Mton per jaar. Dit komt neer op een gemiddelde jaarlijkse netto CO₂-reductie van 0,14 tot 0,37 Mton.

Doeltreffendheid

De EIA is volgens SEO en CE Delft waarschijnlijk beperkt doeltreffend. Om deze conclusie te bereiken, hebben SEO en CE Delft verschillende evaluatiemethoden gecombineerd: een enquête onder ondernemers en een econometrische analyse. Uit de evaluatie volgt een percentage freeriders van ongeveer 52%. Dit is het percentage ondernemers dat investeringen in technieken op de Energielijst ook gedaan zouden hebben bij afwezigheid van enige mate van stimulering (dus zonder de EIA). Dit percentage verschilt in belangrijke mate tussen technologieën, eenmanszaken en bedrijven. De EIA heeft vooral toegevoegde waarde (en dus effect) voor technieken in de vroege fase van introductie. Bij meer reguliere technieken is dit effect kleiner en in sommige gevallen afwezig. Ook lijkt het additionele effect van de EIA kleiner voor bedrijven in de industriesector.

De financiële prikkel (het fiscale voordeel van de EIA) en de attentiewaarde van de maatregelen op de Energielijst dragen beide bij aan het effect om investeringen in energiezuinige technieken te stimuleren. De attentiewaarde van de Energielijst speelt volgens de onderzoekers echter een belangrijkere rol. Het precieze EIA percentage is dus in beperktere mate bepalend voor de effectiviteit van de regeling. Nadere analyse van terugverdientijden in relatie tot de geboden financiële prikkel leert verder dat het exacte EIA-percentage maar een beperkte invloed heeft op het aantal projecten dat over de drempel wordt getrokken.

Doelmatigheid en kwaliteit uitvoering

De onderzoekers concluderen dat de EIA in algemene zin een doelmatig instrument is voor vermindering of vermijding van broeikasgassen. De doelmatigheid van de EIA voor de overheid omvat de budgettaire derving en de uitvoeringskosten (van RVO en de Belastingdienst) afgezet tegenover de geleverde prestatie («Bang for the Buck»). De geleverde prestatie is de CO₂-reductie die door de EIA wordt gerealiseerd. In de evaluatieperiode is de derving van belastinggeld gemiddeld rond de € 142 miljoen per jaar; in totaal is de derving ongeveer € 712 miljoen. Over deze periode schatten de onderzoekers de kosteneffectiviteit op € 16 per ton CO₂-reductie. Wanneer zij uitgaan van de netto geschatte CO₂-reductie bedraagt dit € 24 tot € 62 per ton CO₂. Dit is doelmatig als het wordt afgezet tegen bijvoorbeeld de SDE++, waarvoor voor verschillende technieken subsidie-intensiteiten zijn bepaald van € 62 tot € 291 per ton CO₂.

De uitvoeringskosten van RVO bedroegen per melding gemiddeld € 277 in 2017, oplopend naar € 293 in 2021. De jaarlijkse kosten bij RVO bedroegen € 4,9 miljoen in 2017, oplopend naar € 5,7 miljoen in 2021. De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst worden geschat op € 0,4–€ 0,8 miljoen per jaar. Dat is beide relatief laag. De ondersteuning vanuit RVO wordt door ondernemers gewaardeerd.

In deze evaluatie is de EIA getoetst aan het Toetsingskader fiscale regelingen naar aanleiding van advies van de Algemene Rekenkamer¹ en de Startnota van het kabinet² waarin is voorgeschreven dat bij periodieke evaluaties regelingen opnieuw dienen te worden getoetst aan het toetsingskader. Indien uit het toetsingskader blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de regeling. Het toetsingskader is door de onderzoekers doorlopen en de zeven vragen die hierin zijn opgenomen zijn beantwoord. Zes van de zeven vragen in het toetsingskader worden positief beantwoord. De onderzoekers geven echter wel aan dat er geen eenduidige conclusie kan worden getrokken omtrent de keuze voor een fiscale faciliteit of een directe subsidie.

Aanbevelingen van het evaluatierapport voor de EIA

De onderzoekers geven vier aanbevelingen gericht op de doeltreffendheid van de EIA en drie aanbevelingen gericht op de doelmatigheid van de EIA. Deze aanbevelingen zijn hieronder kort samengevat:

Gericht op de doeltreffendheid van de EIA:

1. Percentage free riders beperken door de Energielijst strikter te actualiseren.
2. Scherpere afbakening van de doelgroep door grens van de maximale investering voor de EIA te verlagen of door bij de keuze voor de technieken op de Energielijst sterker te sturen op technieken die toepasbaar zijn in het middenbedrijf.
3. Onderzoek bij een volgende evaluatie van de EIA of de EIA een verschillend effect heeft op (a) kleine en grote bedrijven en (b) bedrijven in verschillende sectoren.
4. Experimenteer met een beperkt aantal bedrijfsmiddelen in differentiatie van het aftrekpercentage.

Gericht op de doelmatigheid van de EIA:

5. Verlaag het aftrekpercentage van de EIA. Hiermee wordt tevens getoetst of een verlaging een omslagpunt kent. Het aantal aanvragen zou hierbij goed gemonitord moeten worden.
6. Onderzoek de vraag naar de meest effectieve manier om energiebesparing te bevorderen: een fiscale regeling of een directe subsidie.
7. Breng de relatie met vergelijkbare stimuleringsregelingen voor energiebesparing en vermindering van broeikasemissies in kaart en baken dit scherp af met als doel om de doelmatigheid van de EIA te vergroten. Vanuit een overkoepelend perspectief kan de doelmatigheid van het stimuleringsbeleid worden verbeterd door kritisch te onderzoeken of meerdere regelingen nodig zijn voor stimulering van energiebesparing en vermindering van broeikasgasemissies in de laatste fase voor marktrijpheid.

Reactie

Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies uit het rapport. Zoals de onderzoekers concluderen, is de EIA in algemene zin een doelmatig instrument voor vermindering of vermijding van broeikasgassen. Energiebesparing is cruciaal om de klimaat- en energiedoelen van dit kabinet te halen. De EIA draagt daar via de stimulering van energiebesparende technieken direct aan bij. Het kabinet deelt ook de conclusie dat de EIA waarschijnlijk beperkt doeltreffend is en de meeste toevoegde

¹ Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Financiën en nationale schuld (IX), rapport bij het Jaarverslag 2020, pagina 63–69 (Bijlage bij Kamerstuk 35 830 IX, nr. 2).

² Kamerstuk 35 925, nr. 143.

waarde heeft voor de grotere MKB-bedrijven (de zogenoemde middenbedrijven). Het kabinet ziet alles overziende voldoende reden om de EIA voort te zetten en de horizonbepaling te verlengen van 1 januari 2024 naar 1 januari 2029. Dit zal worden opgenomen in het Belastingplan 2024. Tegelijkertijd hebben de onderzoekers van de evaluatie aangegeven geen eenduidige conclusie te kunnen trekken over de keuze voor een fiscale faciliteit of een directe subsidie. Hierdoor kan op dit moment niet worden vastgesteld dat de EIA aan alle elementen van het Toetsingskader fiscale regelingen voldoet. Het kabinet zal daarom een nader onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een fiscale faciliteit boven een directe subsidie en uw Kamer voor de zomer van 2024 over de uitkomst informeren. Dit onderzoek raakt breder aan het vraagstuk rondom fiscale regelingen en zal daarom onder regie van het Ministerie van Financiën worden uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek kan het kabinet besluiten of de EIA als fiscale faciliteit blijft bestaan of zal worden omgevormd tot een directe subsidie. Indien wordt besloten tot omvorming naar een directe subsidie, dan zal hiervoor niet dienen te worden gewacht tot het eind van de horizonbepaling (2029) van de EIA.

De overige aanbevelingen in het rapport plaatst het kabinet in het licht van de huidige budgettaire ontwikkelingen van de EIA. Zowel het aantal aanvragen als de aangemelde investeringsbedragen nemen relatief fors toe waardoor sinds 2021³ het budget substantieel wordt overschreden. Deze actuele ontwikkeling speelt zich af buiten de periode waar de evaluatie betrekking op heeft. Zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota (Kamerstuk 36 350), zal het kabinet vanaf 2024 zowel het huidige aftrekpercentage van 45,5% als het maximale investeringsbedrag van € 136 miljoen (stand 2023) verlagen. Het kabinet neemt deze zomer een besluit over de precieze hoogte van het nieuwe aftrekpercentage en het maximale investeringsbedrag. Beide voorstellen zullen in het Belastingplan 2024 worden opgenomen. Het kabinet zal conform de aanbevelingen van de onderzoekers de Energielijst strikter actualiseren door te bezien of en in hoeverre de nadruk voor stimulering in toenemende mate kan worden gelegd op opties die vooral het middenbedrijf faciliteren zonder het generieke karakter van de regeling te schaden of bijvoorbeeld door zich meer te richten op technieken met een langere terugverdientijd. Daarnaast zal, zoals te doen gebruikelijk, ieder najaar worden bezien welke opties er zijn om de Energielijst als belangrijk onderdeel van de EIA te wijzigen, gegeven de marktontwikkelingen en het beschikbare budget. Daarbij weegt het kabinet de gevolgen voor de energietransitie uitdrukkelijk mee.

Bovenstaande aanpassingen moeten ertoe leiden dat de regeling budgettair beheersbaar blijft en daarnaast de doeltreffendheid en de additionaliteit van de regeling worden verbeterd.

Ten aanzien van de laatste aanbeveling zal de relatie met vergelijkbare stimuleringsregelingen voor energiebesparing en vermindering van broeikasemissies in kaart worden gebracht met als doel om de doelmatigheid van het stimuleringsbeleid te verbeteren. Ik verwacht uw Kamer hierover medio 2024 te informeren.

Verruiming EIA in 2023

In het bovenstaande ben ik ingegaan op mogelijke toekomstige aanpassingen aan de EIA om de regeling in de toekomst te verbeteren, zoals aanpassing van de Energielijst. Met deze brief wil ik echter ook een wijziging aankondigen in de Energielijst van dit lopende jaar. Hierdoor komen investeringen in warmte-infrastructuurprojecten, energiebesparingsopties voor de glastuinbouw en CCS-projecten, alsnog in aanmerking voor de EIA. De reden hiervoor is dat betrokken marktpartijen aangaven

³ Zie jaarverslag RVO: Jaarcijfers EIA 2021 (rvo.nl).

dat voor deze projecten, los van stimulering via directe subsidies, ook stimulering via de EIA nog noodzakelijk was om de ingezette energietransitie niet te vertragen. Daarom heeft het kabinet besloten de Energielijst voor 2023 op dit vlak te corrigeren. Dekking voor het extra budgettaire beslag dat daardoor in 2023 ontstaat, zal worden gevonden binnen de EIA, waarbij de derving over een driejaarstermijn wordt gedekt. Definitieve besluitvorming over de dekking vindt in augustus plaats.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten