

Position paper

Onderwerp: Naar een toekomstbestendige energiebelasting

Laatst gewijzigd: 10 december 2021

Aanleiding

Voor een effectieve en efficiënte energietransitie zijn financiering en beprijzing van energie belangrijke randvoorwaarden. Zowel in Nederland als in Europa zijn de belasting en toeslagen op energie door de samenhang met de energietransitie en betaalbaarheid onderwerp van gesprek. In dit position paper geeft Energie-Nederland haar visie op de energiebelasting en Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE) en draagt zij hier concrete voorstellen voor aanpassingen aan om deze meer toekomstbestendig te maken. Bij het schrijven van dit position paper is uitgegaan van de belastingtarieven 2021.

Samenvatting

In Nederland worden zowel de levering van elektriciteit als van gas belast volgens een degressief stelsel met verschillende tariefschijven, maar elektriciteit en gas worden binnen dat stelsel ongelijk belast. Ten eerste worden voor elektriciteit en gas verschillende tariefschijven gebruikt, waarin de grenzen van verbruikshoeveelheden ver uit elkaar liggen. Daarnaast zijn de tarieven per geleverde eenheid energie niet gelijk. Zo wordt elektriciteit in de eerste schijf ongeveer een factor 2,6¹ zwaarder belast dan gas. Een soortgelijk verschil is zichtbaar bij de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE)².

Energie-Nederland is van mening dat geleverd gas marginaal zwaarder belast moet worden dan elektriciteit. Effectief betekent dit dat een deel van de belastingdruk van elektriciteit naar gas moet verschuiven. Het gevolg hiervan is een extra stimulering voor elektrificatie. Daarnaast wordt het Nederlandse energiebelastingstelsel hiermee in lijn gebracht met de in het Fit for 55%-pakket voorgestelde ETD-herziening. Naast een gelijke hoogte van de belasting zouden ook de tariefschijven voor elektriciteit en gas in het degressief stelsel gelijkgesteld moeten worden.

Momenteel wordt de ODE-opbrengst gebruikt voor de financiering van de SDE++, maar verliest steeds meer haar koppeling met de energierekening. Immers, steeds meer technieken komen in aanmerking voor SDE-subsidiëring die niet direct te maken hebben met de energielevering aan eindgebruikers (zoals CCS of waterstofproductie). Daarom is Energie-Nederland van mening dat de dekking voor de SDE++ in toenemende mate verzorgd worden vanuit de algemene middelen in plaats van vanuit de ODE. Gelijktijdig daaraan kunnen energiebelasting en ODE samengevoegd worden tot een enkele heffing. Door samenvoeging van EB en ODE worden de energiefactuur en

¹ Op basis van de tarieven EB voor 2021

² In het geval van de ODE (eerste schijf) is deze factor 3,4

uitvoering eenvoudiger. In het Duitse regeerakkoord is onlangs een vergelijkbare maatregel opgenomen: per 2023 wordt de EEG Umlage (het Duitse equivalent van de ODE) afgeschaft. Het zou goed zijn als Nederland dit voorbeeld volgt.

Daarnaast wijst Energie-Nederland erop dat het voor de effectiviteit van toekomstige maatregelen zoals de voorziene invoering van een ETS voor de Gebouwde Omgeving van groot belang is dat de certificering van groen gas op Europees niveau op orde is. Energie-Nederland pleit er dan ook voor om dit zo snel mogelijk op Europees niveau op orde te brengen.

Geadviseerde wijzigingen voor een toekomstbestendige energielasting:

- Harmoniseer de belastingschijven voor elektriciteit en gas
- Verdere verschuiving energielasting: breng de belastingtarieven voor elektriciteit en gas op basis van energie-inhoud met elkaar in balans
- Verzorg de dekking van de SDE++ vanuit de algemene middelen
- Voeg de ODE en de energielasting samen tot een enkele energielasting
- Vereenvoudig uitvoeringsaspecten en introduceer een uitvoeringstoets door energiebedrijven bij wijzigingen

1. Energielasting en ODE

Het doel van de energielasting is tweeledig: het stimuleren van energiebesparing en het ophalen van middelen voor de staatskas. Naast de energielasting bestaat de ODE, bedoeld om middelen op te halen voor de subsidiëring van investeringen in hernieuwbare energie en andere CO₂-reducerende. Hoewel de ODE een bestemmingsheffing lijkt, lopen de opbrengsten van de ODE en de financiering van de SDE++ nog steeds begrotingstechnisch via de algemene middelen. Voor de energielasting en ODE bestaan meerdere (gedeeltelijke) uitzonderingen voor specifiek energiegebruik, de voorwaarden hiervan verschillen van elkaar. Dit brengt in de uitvoering extra complexiteit met zich mee. Bij samenvoeging van de energielasting en ODE tot een gecombineerde heffing worden deze uitzonderingen geharmoniseerd.

De belastingtarieven worden momenteel uitgedrukt in Euro per kilowattuur elektriciteit en in Euro per (normaal)kubieke meter gas. Hierdoor kan een consument op dit moment niet goed vergelijken hoeveel belasting er betaald wordt per eenheid geleverde energie (GJ). Om de consument bewust te maken van zijn energieverbruik is het belangrijk dat het verbruik van de verschillende energiedragers goed te vergelijken is en is het wenselijk dat dezelfde eenheid voor hoeveelheid geleverde elektriciteit en gas wordt gebruikt op de factuur. Dit betekent wel een grote verandering in de processen van marktpartijen. Voor de invoering van zo een wijziging is dan ook een overgangperiode nodig waarin dit nader uitgewerkt kan worden.

De energiebelasting wordt volgens een degressief stelsel geheven, maar er zit een groot verschil in de schijven van elektriciteit en gas. Met name in de lengte van de eerste schijf zit een groot verschil: voor elektriciteit loopt deze tot 10.000 kWh en voor gas tot 170.000 m³. Energetisch gezien loopt de schijf voor gas 166³ keer zo lang door als die voor elektriciteit. Daarnaast wordt elektriciteit in de eerste schijf een factor 2,6 zwaarder belast dan gas.

Naast de belastingtarieven voor geleverde energie wordt er per elektriciteitsaansluiting op een adres met een verblijfsfunctie een jaarlijks vast te stellen heffingskorting toegepast (€ 461,62 ex. BTW in 2021). Deze heffingskorting heeft een grote impact op de energiefactuur en is een belangrijk instrument in het compenseren van hoge energielasten⁴. Deze heffingskorting is oorspronkelijk ingesteld ter vervanging van de belastingvrije voet voor het basisverbruik (electriciteit en gas) wat wordt gezien als eerste levensbehoefte. Om praktische redenen wordt dit via de elektriciteitsaansluiting gedaan.

Herziening Energy Taxation Directive (ETD, Richtlijn Energiebelasting)

Het op 14 juli 2021 door de Europese Commissie gepresenteerde [voorstel voor de herziening van de ETD](#) stelt de volgende zaken voor:

- Energiebelastingen dienen geheven te worden per eenheid geleverde energie (GJ);
- Energiebelastingen voor de verschillende energiedragers dienen ten minste de Richtlijn vastgelegde minimum belastingtarieven te bedragen⁵. Deze minimumtarieven worden vastgesteld op basis van de milieuprestaties van de verschillende energiedragers waarbij vervuillendere energiedragers een hoger minimumtarief kennen;
- In het huidige voorstel bedragen de minimumtarieven €0,15 per GJ voor elektriciteit en €0,60 per GJ voor gas;
- Het staat lidstaten vrij om hogere belastingtarieven te hanteren, met dien verstande dat de rangschikking van de minimum belastingtarieven gehanteerd dient te worden. Dat wil zeggen dat wanneer energiedrager A een hogere minimumbelasting heeft dan energiedrager B, er voor energiedrager A te allen tijde een hogere belasting moet worden gehanteerd dan voor energiedrager B;
- Artikel 5, wat een degressief stelsel toestaat, wordt geschrapt. Dit zou een vlak tarief voor de energiebelasting betekenen. Daarmee zouden de verschillende schijven dus verdwijnen⁶.

³ De factor 166 komt tot stand door $170.000 \text{ m}^3 \cdot 9,77 \text{ kWh/m}^3$ te delen op 10.000 kWh

⁴ Deze heffingskorting brengt een uitvoeringsrisico met zich mee voor de leverancier: bij het onterecht toepassen van de heffingskorting is de leverancier verantwoordelijk voor herstel hiervan. Gezien de forse hoogte van de heffingskorting is dit een aanzienlijk risico. Met de tijdelijke verhoging van de heffingskorting voor 2022 is dit risico fors toegenomen.

⁵ De Nederlandse belastingtarieven van 2021 voldoen bijna over de gehele linie aan deze eis. Enkel in de hoogste tariefschijf voor gas (zowel verlaagd tarief als normaal tarief) excl. BTW wordt niet voldaan aan het minimumtarief, wanneer er sprake is van een ODE vrijstelling..

⁶ Het invoeren van een vlak tarief voor de energiebelasting brengt vereenvoudiging in de uitvoering van de energiebelasting, aangezien geen verschillende tarieven hoeven te worden gehanteerd en verschillende uitzonderingen komen te vervallen.

Gezien de bovenstaande voorgestelde wijzigingen zullen ten minste de Nederlandse energiebelastingtarieven moeten wijzigen. Het is dan ook logisch om, in de aanloop naar het in werking treden van deze wijzigingen, het Nederlandse EB/ODE stelsel aan te passen. Zo kan een eventueel schokeffect voor de eindgebruiker worden voorkomen, of ten minste gedempt. In het voorstel is een datum van inwerkingtreding van 1 januari 2023 opgenomen. De onderhandelingen over dit voorstel starten in 2022. Die onderhandelingen kunnen leiden tot wijzigingen of een andere invoeringsdatum.

Emissierechtenhandelsysteem (ETS) Gebouwde Omgeving

Naast de herziening van de ETD wordt in het kader van het *Fit for 55* pakket ook een ETS voor de gebouwde omgeving voorgesteld. Hierbij zouden energieleveranciers voor geleverd gas emissierechten af moeten boeken. Dit systeem zou bij invoering een duidelijk prijssignaal op basis van de geassocieerde CO₂-uitstoot van gasverbruik in de gebouwde omgeving verzorgen, zoals dit in de elektriciteitssector door het bestaande ETS al het geval is. Een specifiek punt van aandacht bij dit emissiehandelssysteem is groen gas. Om groen gas van grijs gas te onderscheiden in het kader van deze emissierechten dient de certificering van groen gas op Europees niveau op orde te zijn. Energie-Nederland wil het belang van deze certificering voor de energietransitie nogmaals benadrukken. Opgemerkt moet worden dat de invoering van dit ETS voorzien is in 2026. Het is dus van belang dat bij het bepalen van de belastingtarieven ook andere factoren die van invloed hebben zijn op de prijs (en daarmee de betaalbaarheid) van gas in aanmerking te nemen.

2. In balans brengen belastingtarieven

Energie-Nederland is voorstander van het wijzigen van de vaststelling van belastingtarieven naar eenzelfde eenheid geleverde energie. Hiermee wordt het voor de consument eenvoudiger om de belastingtarieven tussen de energiedragers te vergelijken. Zo'n wijziging op de factuur is in lijn met het voorstel voor herziening van de Richtlijn Energiebelastingen (ETD) en dient i.v.m. duidelijkheid richting consumenten en uitvoerbaarheid voor leveranciers ruim van te voren aangekondigd te worden.

Energie-Nederland is ook voorstander van het in balans brengen van de belastingtarieven voor elektriciteit en gas per eenheid geleverde energie. Daarbij wordt voorgesteld het belastingtarief voor gas marginaal hoger te maken dan dat voor elektriciteit. Op deze manier is het belastingstelsel volledig in lijn met de voorgestelde ETD herziening. Dit betekent concreet dat het belastingtarief voor gas moet stijgen en/of het belastingtarief voor elektriciteit moet dalen. Dit is een ondersteuning van het uitfaseren van het gebruik van aardgas en stimuleert daarmee elektrificatie. Het is een versnelling en verdere voortzetting van de verschuiving van de energiebelasting van elektriciteit naar gas zoals eerder in gang gezet en ook afgesproken in het Klimaatakkoord. Energie-Nederland acht deze prikkel voor elektrificatie en uitfasering van aardgas wenselijk en ondersteunt dus ook de differentiatie en rangschikking op basis van milieuprestatie van de belastingtarieven voor elektriciteit en gas per hoeveelheid geleverde energie zoals voorgesteld in de herziening van de ETD als onderdeel van *Fit for 55*.

Gevolgen en kansen compensatiemaatregelen hoge energieprijzen

Tijdens de behandeling van de Rijksbegroting 2022 zijn een tijdelijke verlaging van de elektriciteitsbelasting en een tijdelijke verhoging van de belastingteruggave op de elektriciteitsaansluiting ingevoerd. De tijdelijke verlaging van de elektriciteitsbelasting brengt de energiebelastingtarieven in de eerste schijf gas en en elektriciteit grotendeels met elkaar in balans⁷⁸. De vervolgstap om de in de de voorgestelde ETD opgenomen ranking van de tarieven en het in balans brengen van de tarieven wordt daarmee een minder ingrijpende stap wanneer de nu tot stand gekomen verhoudingen per 1 januari 2023 niet ongedaan gemaakt worden. Het per 1 januari 2023 ongedaan maken van de verhoging van de belastingteruggave heeft hierop geen effect.

3. Financiering SDE++: samenvoegen energiebelasting en ODE

De ODE-opbrengst wordt tot op heden gebruikt voor de financiering van de SDE++, maar verliest steeds meer haar koppeling met de energierekening. Immers; de SDE++ is in de beginperiode aangewend om de productie van duurzame energie te stimuleren. Nu er steeds meer technieken in aanmerking komen voor SDE-subsidiëring die niet direct te maken hebben met de energielevering aan eindgebruikers (zoals CCS of waterstofproductie) is het ook niet meer logisch de financiering van deze regeling te koppelen aan de energierekening. Energie-Nederland is dan ook van mening dat de SDE++ voortaan uit de Algemene Middelen dient te worden gefinancierd, en niet meer op basis van de ODE-baten. Hierdoor wordt het stelsel eenvoudiger en kan de ODE als aparte heffing komen te vervallen en samengevoegd worden met de energiebelasting. Zolang de ODE als aparte heffing bestaat is het van belang ook deze tarieven per eenheid geleverde energie gelijk te stellen.

4. Harmonisering belastingschijven

Momenteel zitten er tussen de schijven voor elektriciteit en gas grote verschillen, met name in de eerste schijf. Wanneer het degressief stelsel onder de herziene ETD kan blijven bestaan stelt Energie-Nederland een harmonisering van de schijven voor. Dit zou het stelsel vereenvoudigen en beter uitvoerbaar maken. Bij een eventuele harmonisering is het dan wel van belang dat niet de eerste schijf voor gas wordt verkort, maar de eerste schijf voor elektriciteit wordt verlengd. Dit brengt voordelen met zich mee in de uitvoering, waar verkorting van de eerste schijf voor gas juist problemen in de uitvoering met zich mee zou brengen. Door een verlenging van de eerste schijf voor elektriciteit daalt het aantal cumulatieverzoeken. De herziening van de indeling van de schijven is een herverdelingsvraagstuk, en daarmee een politieke keuze. Het is van belang hierbij op te merken dat de belastingschijven met het huidige ETD-voorstel volledig zouden verdwijnen.

⁷ $3,679[\text{ct/kWh}]/(36,322[\text{ct/cbm}]/9,77[\text{kWh/cbm}]) = 0,99$ voor enkel de energiebelasting

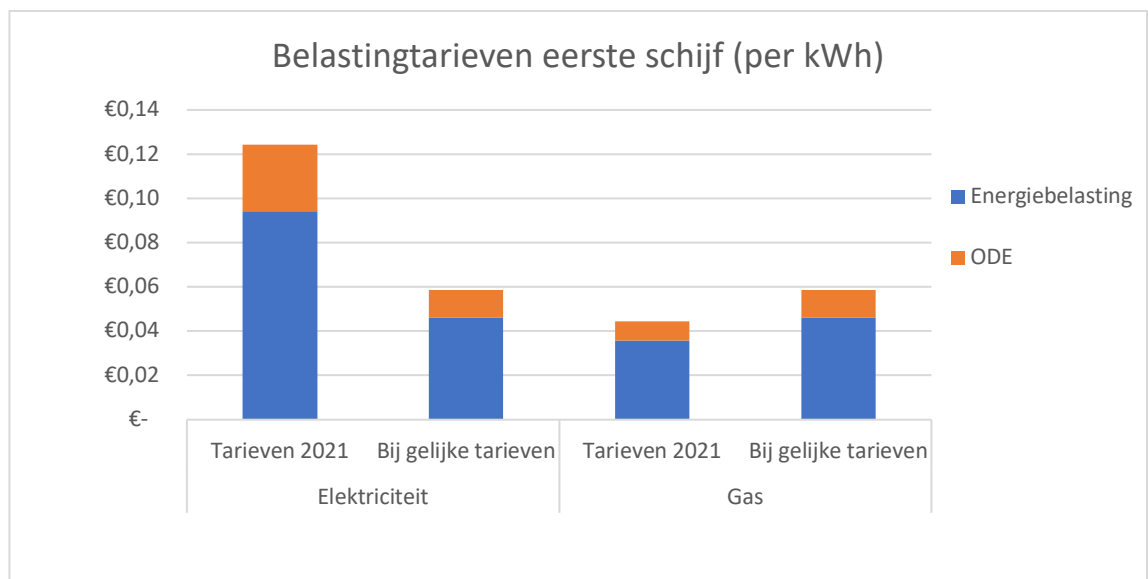
⁸ $6,729[\text{ct/kWh}]/(44,972[\text{ct/cbm}]/9,77[\text{kWh/cbm}]) = 1,46$ voor de energiebelasting en ODE samen

5. Uitvoerbaar en begrijpelijk voor leveranciers en afnemers

Leveranciers zijn belastingplichtig voor de energiebelasting en berekenen de belasting door aan afnemers. De hoogte van de verschuldigde energiebelasting is daarbij mede afhankelijk van de WOZ afbakening bij de afnemer en of er sprake is van een verblijfsfunctie. Leveranciers zijn hierbij afhankelijk van het door de afnemer juist aanleveren van de benodigde informatie. Dit maakt de vaststelling van de hoogte van de energiebelasting voor zowel leveranciers als afnemers complex en foutgevoelig. Fouten kunnen er in de praktijk bijvoorbeeld toe leiden dat een afnemer ten onrechte wel of geen belastingvermindering (welke in de uitvoering werkt als een toeslag, aangezien het een vast bedrag is en er een netto uitbetaling aan de klant voor kan komen en ook voorkomt) ontvangt. Het verdient aanbeveling dat wijzigingen in de energiebelasting vooraf bij de uitvoerende energieleveranciers getoetst worden op uitvoeringsaspecten, vergelijkbaar met de huidige uitvoeringstoets van de Belastingdienst bij fiscale wetswijzigingen.

6. Gevolgen belastingtariefwijzigingen kleinverbruik

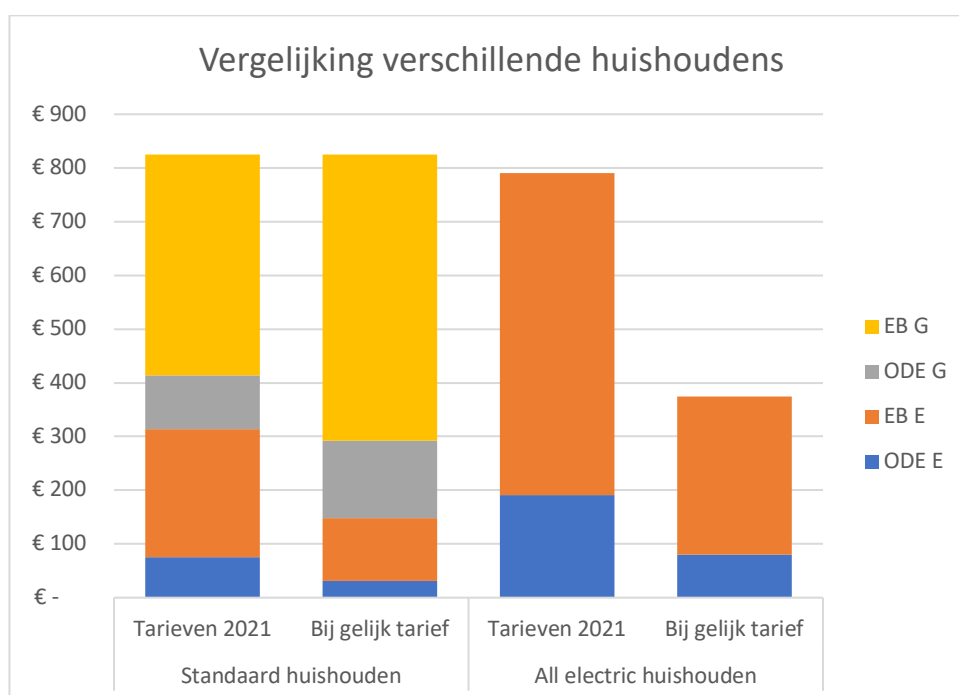
De gevolgen van het gelijk belasten van elektriciteit en gas per eenheid geleverde energie voor huishoudens (eerste schijf) worden in de diagram hieronder weergegeven. Hierin worden de in 2021 geldende belastingtarieven vergeleken met de tarieven die zouden gelden wanneer een gelijk belastingtarief per eenheid geleverde energie voor elektriciteit en gas wordt gehanteerd. De opbrengst per huishouden is in bovenstaande rekenvoorbeeld gelijk gehouden om het effect van de verschuiving van elektriciteit naar gas voor de consument te isoleren. Alle getoonde belastingtarieven zijn exclusief BTW.



De heffingskorting bedraagt in 2021 €461,62 per elektriciteitsaansluiting (excl. BTW) en heeft dus een substantiële invloed op de totale opbrengst van de energiebelasting per huishouden. Energie-Nederland is van mening dat een verschuiving van de

energiebelasting in beginsel niet mag leiden tot een lastenverzwaring voor de consument.

Om het effect op de fiscale lasten voor huishoudens verder inzichtelijk te maken is voor 2 typen huishoudens⁹ het geldende tariefstelsel vergeleken met een stelsel waarin de tarieven per eenheid geleverde energie gelijkgesteld zijn. Hieruit blijkt duidelijk dat zo een stelselwijziging een stimulering voor de elektrificatie van warmte zou betekenen.



Effect op de salderingsregeling

Het is van belang om bewust te zijn van het effect dat de voorgestelde verschuiving ook heeft op de salderingsregeling. Het is te verwachten dat het belastingtarief voor elektriciteit zal dalen. Dit heeft 2 effecten:

- De terugverdientijd van zonnepanelen zal langer worden;
- De salderingsregeling zal voor de overheid goedkoper worden (immers: minder gederfde belastinginkomsten).

Deze effecten zijn zowel van toepassing op de huidige situatie als op het afbouwtraject van de salderingsregeling. Het standpunt van Energie-Nederland blijft dat de salderingsregeling afgebouwd moet worden. Bij het uitfaseren van de salderingsregeling moet wel rekening worden gehouden met het voor kleinverbruikers op dubbele heffing van energiebelasting bij het leveren van flexibiliteitsdiensten aan het net met behulp van batterijopslag.

⁹ Voor het standaard huishouden zijn de eerdergenoemde gas- en elektriciteitsvraag gehanteerd; voor het huishouden met warmtepomp is dezelfde warmtevraag en een CoP van 3 gehanteerd, resulterende in een elektriciteitsvraag van 6365 kWh/jaar