

Vergaderjaar 2008–2009

31 492

Fiscale vergroening

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2009

In 2007 is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken door SEO Economisch Onderzoek een evaluatie uitgevoerd van de Energie-investeringsaftrek (EIA) over de periode 2001 tot en met 2005. Hierbij bieden wij u deze evaluatie aan.¹ De aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek worden overgenomen en zijn voor het grootste deel al toegepast. In het laatste deel van de brief wordt hier nader op ingegaan.

Werking van het instrument

De EIA is een gebudgetteerde fiscale regeling voor ondernemers, die investeren in energiebesparende bedrijfsmiddelen of in de productie van duurzame energie. Een ondernemer die investeert in energiebesparende bedrijfsmiddelen of productie van duurzame energie kan via de EIA een deel van zijn investeringskosten aftrekken van de fiscale winst van zijn onderneming. Voorwaarde is wel dat het bedrijfsmiddel op de zogenaamde energielijst staat, die jaarlijks wordt bijgewerkt en gepubliceerd, of dat het bedrijfsmiddel voldoet aan de generieke energiecriteriën van de regeling. Overigens kunnen ondernemers zelf het initiatief nemen om een bedrijfsmiddel op de Energijlijst te plaatsen. Hiervoor gelden bepaalde criteria, zoals een norm voor de energiebesparing van het bedrijfsmiddel en de gangbaarheid daarvan. Het deel van de investeringskosten dat aftrekbaar is van de winst kan jaarlijks worden aangepast en varieerde in de onderzochte periode van 55% in 2001 tot 44% in 2005. Het directe financiële voordeel is afhankelijk van het belastingpercentage en bedroeg in de onderzochte periode tussen ongeveer 18% en 13% van de goedgekeurde investeringskosten.

In de jaren 2001–2005 zijn er totaal ruim 81 000 aanvragen voor EIA ingediend. Totaal is een investeringsbedrag van ruim 4500 miljoen euro goedgekeurd, wat overeenkomt met een netto voordeel van 796 miljoen euro. In deze periode is de regeling in september 2002 tijdelijk buiten gebruik

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gesteld, omdat een hausse aan investeringen in windenergie en glastuinbouwprojecten leidde tot een uitputting van het budget.

Conclusies in het evaluatierapport

SEO concludeert dat de EIA bijdraagt aan de doelstellingen voor energiebesparing en duurzame energie. De exacte bijdrage van de EIA aan de doelstellingen is echter niet precies te kwantificeren door beperkt beschikbare gegevens en omdat de EIA onderdeel is van een mix aan instrumenten gericht op energie- en klimaatbeleid, zoals de MJA's, de Energiebelasting, emissiehandel (EU ETS) en de MEP. De conclusies gelden daarom (deels) voor de combinatie van de beleidsinstrumenten.

De bevinding van SEO over de instrumentenmix en de daaraan ten grondslag liggende beleidstheorie is dat veel personen of instanties waarmee SEO heeft gesproken van mening zijn dat er veel regelingen naast de EIA bestaan, zonder dat duidelijk is in hoeverre deze regelingen dezelfde doelstelling hebben als de EIA. Een duidelijk beleidstheorie voor de EIA in relatie tot andere instrumenten ontbreekt.

Voor de EIA is een enquête uitgevoerd onder gebruikers. Daarin is voor een achttal technieken, die gezamenlijk 75% van het EIA-budget vertegenwoordigen, geconcludeerd dat de investeringimpuls van de EIA ruim 62% is van het toegekende bedrag. De energiebesparing die in 2005 voor deze technieken aan de EIA kan worden toegeschreven is minstens 3230 TJ en ten hoogste 10 352 TJ. Dit is respectievelijk 19% en 62% van de gemelde energiebesparing. De kosteneffectiviteit per euro gedeelde belastinginkomsten is techniekafhankelijk en varieert voor de onderzochte technieken tussen de 59 MJ/€ voor HR++ glas tot 6569 MJ/€ voor een biomassaverbrandingsinstallatie met warmtebenutting. Naast deze kwantificeerbare effecten heeft de EIA ook een attentiewaarde, omdat bedrijven middels de energielijst van de EIA geattendeerd worden op het bestaan van energiezuinige technieken.

Voor zover energiebesparing en duurzame energie leidt tot CO₂-reductie wijst SEO op een interactie tussen EIA en CO₂-emissiehandel die sinds 2005 aanwezig is. Een deel van de energiebesparing of substitutie door duurzame energie die met behulp van de EIA gerealiseerd wordt, leidt bij een schaarste aan emissierechten niet tot een daling van CO₂-uitstoot in Nederland of op Europese schaal. Ook tussen de EIA en de Wet Milieubeheer (WM) is er sprake van interactie, omdat bedrijven volgens de WM verplicht zijn alle investeringen in energiebesparing met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren.

De uitvoeringslasten van de regelingen zijn laag. De uitvoeringskosten bedragen in de onderzochte periode tussen de 1,8% en 2,6% van het budget voor de regeling. De regeling geeft slechts in weinig gevallen aanleiding tot bezwaar- en beroepszaken. Ook de administratieve lasten voor de ondernemer zijn laag. Naar bevinding van SEO functioneert de huidige budgetteringssystematiek niet optimaal, waardoor er onzekerheid is bij investeerders over mogelijke stopzetting aan het eind van het jaar.

Aanbevelingen uit de evaluatie

SEO ziet af van inhoudelijke aanbevelingen voor de EIA gericht op het bereiken van de doelstellingen van de EIA vanwege de combinatie van een ontbrekende beleidstheorie, het toegenomen aantal instrumenten gericht op (deels) dezelfde doelstellingen en de samenhang van de EIA met deze instrumenten. SEO doet wel een aantal aanbevelingen waarmee de uitvoering van de EIA verder kan worden verbeterd.

De eerste drie aanbevelingen betreffen het ontwikkelen van een expliciete en meetbare beleidstheorie voor de EIA, waarbij moet worden meegenomen in welke mate de EIA bijdraagt aan CO₂-reductie in Nederland en Europa. SEO onderstreept daarbij het belang van integrale evaluaties van het klimaat en energiebeleid. De volgende drie aanbevelingen hebben betrekking op de beschikbaarheid van gegevens. SEO beveelt aan de energieverbruikgegevens te verzamelen, een koppeling mogelijk te maken tussen de diverse gegevensbestanden en de deelnemende bedrijven systematisch te registreren.

De laatste drie aanbevelingen die door SEO worden gedaan hebben betrekking op de uitvoering. Het betreft het in verregaande mate digitaliseren van de aanvraag van de EIA, het overgaan tot een meerjarenafspraken met SenterNovem voor de uitvoering en het betrekken van ondernemers bij het optimaliseren van de uitvoering.

Opvolging van de aanbevelingen

Een deel van de aanbevelingen is reeds overgenomen sinds het afronden van de evaluatie. Het voornemen is om ook de resterende aanbevelingen te verwerken in de uitvoering van de EIA. De EIA bestaat als instrument al ruim 10 jaar en is daarmee een voorbeeld voor stabiel overheidsbeleid. Onderkend wordt dat, mede door het lange bestaan van de EIA, de voortgaande inzichten in de noodzaak voor een goed klimaat- en energiebeleid en de introductie van nieuwe instrumenten, de beleidstheorie onvoldoende expliciet beschreven staat. Deze beleidstheorie is bij uitvoering van het instrument echter wel nadrukkelijk aanwezig. Zo heeft de interactie met andere en nieuwe beleidsinstrumenten (zoals de SDE) bij de samenstelling van de energielijst 2008 en 2009 al een belangrijke rol gespeeld. Aan een concrete beschrijving van de beleidstheorie zal de komende tijd worden gewerkt binnen de uitvoering van de EIA. Met het vastleggen van de beleidstheorie zal ook in kaart worden gebracht welke gegevens beschikbaar moeten zijn om de resultaten van de EIA te kunnen toetsen aan de beleidstheorie. Monitoring van deze gegevens zal worden meegenomen in de uitvoering van de regeling.

Een meer integrale evaluatie van klimaat- energiebeleid valt buiten de scope van de EIA, maar is inmiddels voorzien in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig en de (tussentijdse) evaluatie daarvan in 2010. Dit betekent echter niet dat de EIA niet afzonderlijk geëvalueerd hoeft te worden. Het is met een goed beschreven en afgebakende beleidstheorie mogelijk en wenselijk om de effecten van een afzonderlijk instrument in kaart te brengen.

Met betrekking tot de aanbevelingen op het gebied van uitvoering zijn twee van de drie aanbevelingen reeds overgenomen. Middels klanttevredenheidsonderzoek worden ondernemers door SenterNovem onder andere gevraagd naar hun perceptie van de uitvoering van de EIA. De resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek worden vervolgens verwerkt in de uitvoering van de regeling. Ook bij jaarafspraken tussen het ministerie van Economische Zaken en SenterNovem wordt nu inmiddels meerjarig gekeken, omdat jaarlijks alleen de wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren worden besproken en in kaart gebracht. Wat betreft digitalisering van de aanvraag van de EIA zal met de Belastingdienst worden bekeken wat de mogelijkheden zijn en op welke termijn dit zou kunnen worden toegepast.

Tenslotte bent u inmiddels geïnformeerd over de voorgenomen aanpassing van de budgetsystematiek van de EIA, waarbij meerjarig evenwicht van het budget centraal staat. Deze meerjarige benadering betekent dat de

regeling in de toekomst – met uitzondering van de situatie waarin een omvangrijke overschrijding dreigt – niet meer gesloten zal worden.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager