

Vergaderjaar 2017–2018

34 785

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2018)

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2018

Hierbij stuur ik u mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het evaluatierapport van de Energie-investeringsaftrek (EIA), opgesteld door CE Delft¹. Het rapport geeft gevolg aan de periodieke evaluatieverplichting van de belastinguitgaven op grond van Regeling Prestatiegegevens en 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 subsidies met een wettelijke grondslag te worden geëvalueerd. Deze evaluatie bestrijkt de periode 2012 tot een groot deel van 2017 (peildatum 22 augustus 2017).

In september 2013 bent u geïnformeerd over de evaluatie voor de periode 2006–2011 (Kamerstuk 33 752, nr. 5). Destijds is afgesproken om aan de EIA een horizonbepaling van vijf jaar te koppelen. Deze periode loopt af op 1 januari 2019. De thans voorliggende beleidsevaluatie is gericht op de periode 2012–2017 en geeft opnieuw inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit van de regeling. Naar aanleiding van de positieve resultaten van deze evaluatie wil het kabinet de regeling continueren en hier een horizonbepaling met als datum 1 januari 2024 aan koppelen. Het onderzoek is op een zoveel mogelijk vergelijkbare wijze uitgevoerd als de gelijktijdig uitgevoerde evaluatie van de MIA/Vamil.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

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 totaal is in de evaluatieperiode (exclusief 2017) € 4,2 miljard aan energiezuinige investeringen met de EIA ondersteund. Gemiddeld genomen is het netto-fiscale voordeel iets meer dan 11% van het investeringsbedrag. Het totale budgettaire beslag komt uit op een half miljard euro. Beide zijn daarmee iets lager dan in de voorgaande vijfjaarsperiode (2007–2011). Omdat aanvragen voor 2017 nog tot 31 maart 2018 konden worden ingediend, ontbreekt in deze evaluatie een volledig beeld over 2017. Volgens een prognose op basis van gegevens van RVO zal het aantal EIA-aanvragen en investeringen in 2017 toenemen ten opzichte van 2016.

De overgang van de EIA naar een instrument puur gericht op energiebesparing – en dus niet op opwekking van duurzame energie – heeft zich in de evaluatieperiode goeddeels voltrokken. Halverwege de evaluatieperiode zijn bijna alle duurzame technieken naar de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie SDE+ overgeheveld. Het budget dat voorheen beschikbaar was voor technieken die tevens door de SDE+ regeling werden ondersteund, is volledig gecompenseerd door budget ten bate van energiebesparing.

Over de gehele periode heeft de EIA tot een geschatte jaarlijkse energiebesparing van 12–27 PJ geleid. Omdat de EIA bijdraagt aan energiebesparing, draagt de regeling ook bij aan de reductie van broeikasgassen. Over de gehele evaluatieperiode bedroeg de jaarlijkse CO₂-reductie 0,7 tot 1,5 Mton.

Effectiviteit

De investeringen hebben bijgedragen aan het doelbereik van de regeling. De regeling is er volgens CE Delft goed in geslaagd om investeringen in energiezuinige bedrijfsmiddelen te stimuleren. Zoals bij iedere subsidie of belastingaftrek wordt de effectiviteit van de regeling daarbij wel ingeperkt door het bestaan van zogenoemde freeriders. Freeriders zouden de investering ook gedaan hebben bij afwezigheid van de EIA. De inschatting van het aantal freeriders is iets minder dan 50% met een bandbreedte van 30% tot 69%. Dit percentage is vergelijkbaar met eerdere evaluaties van de EIA en met andere subsidies of fiscale regelingen gericht op energiebesparing.

Het grootste en meest significante verschil in het aandeel freeriders is te vinden tussen MKB en grootbedrijf. Het freerider effect bij het MKB is in de afgelopen jaren verminderd door het minimale investeringsbedrag te verhogen naar € 2.500 conform de aanbeveling in de vorige evaluatie van de EIA.

Voor met name grote bedrijven geldt dat zij relatief vaker ook zonder de EIA tot energieinvesteringen zouden zijn overgegaan. Een mogelijke reden is dat grotere bedrijven beter op de hoogte zijn van het bestaan van de EIA en technieken op de Energielijst. Een tweede reden is dat het financiële voordeel van de EIA bij grotere bedrijven minder vaak de doorslag geeft en dat andere motieven belangrijker zijn, zoals het voldoen aan bestaande regelgeving. Andere factoren die van invloed zijn op de omvang van het aantal freeriders zoals de omvang van de investering of type investering geven minder eenduidige patronen in de resultaten.

De financiële prikkel en de attentiewaarde van de maatregelen op de Energielijst dragen beide bij aan het effect om investeringen in energiezuinige bedrijfsmiddelen te stimuleren. De attentiewaarde speelt volgens de onderzoekers echter een belangrijkere rol. Het precieze aftrekpercentage is dus in beperktere mate bepalend voor de effectiviteit van de regeling. De verhoging van het aftrekpercentage van 41,5% naar 58% van 2015 op 2016 had bij het sluiten van de evaluatiepeildatum 22 augustus 2017 nog niet aanwijsbaar geleid tot een groter bruto-investeringseffect. Definitief kan deze conclusie echter pas worden getrokken nadat de volledige cijfers van 2017 bekend zijn. Nadere analyse van terugverdientijden in relatie tot de geboden fiscale prikkel leert dat het exacte belastingpercentage maar een beperkte invloed heeft op het aantal projecten dat over de drempel wordt getrokken. Naast de effecten op investeringen (vraagkant van energiebesparende technieken) is ook gekeken naar de zogenoemde aanbodkant van deze technieken en de innovatie van energiezuinige technieken. De dynamiek in de Energielijst en dan met name de voortdurende aanscherping van efficiëncynormen is een belangrijke aanjager voor leveranciers en producenten om de zuinigheid van apparaten te verbeteren. Dit geldt zelfs voor Europese en andere buitenlandse leveranciers.

Doelmatigheid en kwaliteit uitvoering

De onderzoekers concluderen dat de kosteneffectiviteit van de EIA relatief gunstig is, zowel vanuit het perspectief van bedrijven en overheid als ook vanuit nationaal perspectief. Over de evaluatieperiode schatten de onderzoekers de nationale kosteneffectiviteit – gecorrigeerd voor het aandeel freeriders – op € 15–17 per ton CO₂-reductie.

De uitvoerings- en apparaatskosten zijn in lijn met andere subsidieregelingen.

De kosten van RVO en Belastingdienst samen zijn gemiddelde kosten € 326 per melding of ruim € 5 miljoen jaarlijks voor de gehele uitvoering. De klanttevredenheid van aanvragers van de EIA is in vergelijking met andere regelingen relatief hoog. De ondersteuning vanuit RVO wordt door ondernemers gewaardeerd.

Aanbevelingen van het evaluatierapport voor de EIA

De belangrijkste aanbevelingen in het rapport zijn:

1. Verlaag het effectieve aftrekpercentage.
2. Borg de dynamiek van de Energielijst door introductie van nieuwe technieken en het van de lijst verwijderen van bestaande technieken. Scherp daarbij tussentijds de prestatienormen aan.
3. Integreer de dienstverlening – verricht door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland – voor aanvragen voor EIA- en MIA/Vamil teneinde het onderscheid tussen de regelingen voor ondernemers zichtbaarder te maken.
4. Plaats de eindverantwoordelijkheid voor de Uitvoeringsregeling EIA waarin de Energielijst is opgenomen onder de Minister van Economische Zaken en Klimaat.
5. Onderzoek de effecten van het verruimen van de besparingsnormen voor industriële processen.
6. Onderzoek of meer maatwerk binnen de EIA mogelijk is.

Reactie

Het kabinet deelt de conclusies uit het rapport. Gegeven de uitdagingen die samenhangen met de gestelde energie- en klimaatdoelen van het kabinet en de op zichzelf gunstige overall waardering van de EIA als

fiscale stimuleringsregeling is het kabinet van mening dat deze fiscale regeling moet worden voortgezet.

Wat de aanbevelingen in het rapport betreft zal het kabinet het huidige aftrekpercentage van 54,5% in het pakket Belastingplan 2019 verlagen naar 45%. Het netto belastingvoordeel wordt daardoor weliswaar iets verlaagd, maar blijft naar de mening van het kabinet op een voldoende niveau om ondernemers te prikkelen tot het treffen van energie-investeringen.

Het percentage freeriders bij de EIA heeft in voorgaande evaluatieperiodes steeds rond de 50% geschommeld. Naar aanleiding van de onderhavige evaluatie zal onderzocht worden op welke wijze het free rider effect kan worden verminderd. Daartoe zal bij het jaarlijks opstellen van de Energielijst per techniek een inschatting worden gemaakt van een mogelijk optredend free rider effect en de mogelijkheden om dat effect te mitigeren. Daarmee wordt tevens de dynamiek van de Energielijst geborgd en wordt de attentiewaarde van de Energielijst bevorderd.

Het kabinet hecht belang aan de vermindering van de administratieve lasten en verbetering van de zichtbaarheid van de regelingen voor ondernemers. Het kabinet neemt dan ook de aanbeveling over om te bekijken of het loket voor EIA en MIA\Vamil-aanvragen verder kan worden geïntegreerd.

Ook de aanbeveling om de eindverantwoordelijkheid voor de Uitvoeringsregeling EIA en de daarin opgenomen Energielijst aan de Minister van EZK toe te delen, wordt door het kabinet overgenomen bij het vaststellen van de Uitvoeringsregeling EIA voor 2019.

De aanbevelingen zoals het verrichten van nader onderzoek naar verruiming van besparingskentallen, het invoeren van gedifferentieerde EIA percentages om daarmee meer maatwerk binnen de EIA mogelijk te maken, en het inzetten van de Energielijst bij de reductie van overige broeikasgassen, zullen nader worden bezien mede in het licht van de uitkomsten van het Klimaatakkoord.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes