

Vergaderjaar 2013–2014

33 752

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2013

Hierbij zend ik u, mede namens de minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de evaluatierapporten van de Energie-investeringsaftrek (Eia) en van de milieuinvesteringsaftrek (Mia) en de willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen (Vamil)¹. De rapporten geven gevolg aan de periodieke evaluatieverplichting van de belastinguitgaven op grond van Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek.

De Eia is geëvalueerd in het rapport «Evaluatie Energie Investeringsaftrek, Ex post evaluatie 2006–2011». De evaluatie van de Mia en Vamil bestaat uit twee rapporten, namelijk het rapport «Evaluatie MIA en VAMIL 2005–2010. Een ex-post evaluatie» en het rapport «Evaluatie MIA/Vamil, Onderdeel effectiviteit».

In het laatste deel van deze brief wordt ingegaan op de aanbevelingen die volgen uit de evaluaties.

De Eia-evaluatie

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 dat het bedrijfsmiddel op de zogenoemde energielijst staat of dat het bedrijfsmiddel voldoet aan de generieke

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

energiebesparingscriteria van de regeling. De energielijst wordt jaarlijks bijgewerkt en gepubliceerd.

Bevindingen van het evaluatierapport

Het deel van de investeringskosten dat aftrekbaar is van de winst was 44% in 2006–2010 en 41,5% in 2011. Het effectieve financiële voordeel is afhankelijk van het belastingpercentage en bedroeg in de onderzochte periode gemiddeld tussen de 10,5% en 10,0% van de goedgekeurde investeringskosten. In de jaren 2006–2011 zijn er jaarlijks gemiddeld ruim 13.000 aanvragen met een goedgekeurd investeringsbedrag van 1,2 miljard euro voor de Eia ingediend. De budgettaire derving bedroeg gemiddeld circa 135 miljoen euro per jaar.

Voor wat betreft de doeltreffendheid is in de evaluatie gekeken naar het effect op investeringen in duurzame energie en energiebesparing. Er was geen eenduidige koppeling te maken tussen investeringen in duurzame energie onder de Eia en de toename in opwekkingscapaciteit in een bepaald jaar, onder meer door de tijd die verstrijkt tussen de melding en het daadwerkelijk gereed komen voor productie van duurzame energie.

De regeling heeft volgens de onderzoekers een duidelijke attentiewaarde. De maximale omvang hiervan ligt rond 45% van de bestaande gebruikers: zij zijn mogelijk door het bestaan van de Eia op het spoor gebracht van investeringen in specifieke energie-efficiëntere bedrijfsmiddelen die voor de Eia in aanmerking komen.

Over het effect op investeringsbeslissingen merken de onderzoekers op dat voor veel ondernemers bij investeringen in energiebesparing de verwachte energieprijzen een grote rol speelt. Voor een ruime groep gebruikers is het kostenvoordeel van de Eia een effectieve prikkel voor (extra) investeringen in energiebesparende bedrijfsmiddelen. Het effect hiervan is echter lang niet voor alle investeerders hoog. Het additionele financiële voordeel van de Eia is vaak niet van belang om de investering te laten renderen. Bedrijven die gebruik maken van de Eia, maar die ook zonder de Eia dezelfde of een direct vergelijkbare investering op (vrijwel) hetzelfde moment zouden hebben gedaan, beschouwen de onderzoekers als zogenaamde «free riders». Op basis van een directe vraagstelling in de enquête is het percentage «free riders» ruim 44% (ondergrens) en mogelijk 64%. Deze resultaten vallen binnen de bandbreedte uit eerdere onderzoeken naar «free riders» binnen de Eia. Dit betekent overigens ook dat gemiddeld elk jaar een jaarlijkse extra energiebesparing van circa 500 miljoen Nm³ aardgas equivalenten aan de Eia kan worden toegeschreven. Naarmate de investering kleiner is, is het percentage «free riders» hoger.

Over de doelmatigheid van de uitvoering van de Eia is geen eenduidige conclusie te trekken. Ten opzichte van andere instrumenten gericht op energiebesparing is de kosteneffectiviteit van de Eia relatief hoog.

Aanbevelingen van het evaluatierapport voor de Eia

De belangrijkste aanbevelingen zijn als volgt. De onderzoekers:

1. geven aan dat de doeltreffendheid en kostenefficiëntie van de regeling kan worden verhoogd door het bodembedrag voor investeringen te verhogen,
2. bevelen aan om voor vennoten en maten te bekijken of er een vereenvoudiging van de administratieve belasting mogelijk is,
3. geven aan dat overwogen kan worden om het effectieve aftrekpercentage te verlagen.

De Vamil en Mia-evaluaties

De fiscale regelingen Mia en Vamil zijn bedoeld om de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijkere alternatief. Mia en Vamil beperken zich tot de marktintroductie en marktverbreidingsfase van het investeringsgoed.

De evaluatie «Evaluatie MIA en VAMIL 2005–2010. Een ex-post evaluatie»

Deze evaluatie is gericht op de kwaliteit van de milieulijst (waaronder de aspecten meerkosten, milieupact en marktpositie van de technologie). Uit eerder onderzoek is gebleken dat vooral deze aspecten de effectiviteit van de regeling bepalen. Verder is de aansluiting op het milieubeleid onderzocht en zijn de kosten van uitvoering van de regelingen bekeken. De eerder onderzochte en niet gewijzigde aspecten van het instrument als zodanig zijn niet opnieuw onderzocht (de fiscale modaliteit van een investeringsaftrek en willekeurige afschrijving en de differentiatie in steunniveau, het hanteren van een milieulijst). Wel zijn in deze evaluatie de relevante passages en conclusies ter zake opgenomen.

In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de investeringen op de milieulijst voldoen aan de criteria die worden gesteld en daarmee bijdragen aan de doelstelling van de regeling. De realisaties over de onderzoeksperiode laten zien dat de regelingen voornamelijk gebruikt worden door kleinere bedrijven. Daarvan is de agrarische sector met 68% van het geïnvesteerde bedrag ruim vertegenwoordigd. Het aandeel van de industrie is relatief klein, maar neemt over de evaluatieperiode toe.

Toetsing aan de milieuprioriteiten toont aan dat milieulijst, die jaarlijks wordt aangepast, een goede afspiegeling is van wijzigingen in het milieubeleid.

Over de hele evaluatieperiode is circa 1,4 miljard euro per jaar geïnvesteerd in duurzame technologie. De daarmee gerealiseerde derving van belastinginkomsten is ruim 100 miljoen euro, bij een gemiddeld beschikbaar budget van circa 115 miljoen euro. Het gemiddelde steunniveau bedroeg 12 eurocent per geïnvesteerde euro.

Geconstateerd is dat de Mia en de Vamil qua aard van de gemelde investeringen en qua gebruikers naar elkaar toe zijn gegroeid. Circa 5% van het gemelde investeringsbedrag komt uitsluitend in aanmerking voor de Vamil en 80 a 90% van de investeringen voor beide regelingen tegelijk.

De uitvoering van de Mia en Vamil is efficiënt. De uitvoeringskosten bedragen circa 1,2% van de budgetlasten. Inmiddels zijn ook de lasten voor de aanvragers teruggebracht door de inrichting van een digitaal loket waar ook aanvragen voor de Eia gedaan kunnen worden.

Het rapport «Evaluatie MIA/Vamil, Onderdeel effectiviteit»

Dit rapport is een kwantitatief onderzoek naar de effectiviteit van de Mia en de Vamil.

Het onderzoek is gericht op de omvang van «free riders». Het onderzoek is op een zoveel mogelijk vergelijkbare wijze uitgevoerd als voor de Eia. Het onderzoek is een enquête onder een steekproef van ondernemers die in de periode 2009–2010 gebruik hebben gemaakt van de regelingen Mia en/of Vamil, aangevuld door interviews met een aantal belanghebbenden. Er zijn vijf bedrijfsmiddelen geselecteerd die gezamenlijk goed zijn voor 70 procent van de besteedde middelen.

Op basis van de enquête trekken de onderzoekers de conclusie dat 9 procent van de ondernemers op hetzelfde moment dezelfde investering in een milieu of diervriendelijk bedrijfsmiddel zou hebben gedaan als de regeling er niet was geweest. Deze ondernemers kunnen worden gekwalificeerd als «free riders». Ter controle is de vraag gesteld of men zou investeren in milieu en/of diervriendelijke bedrijfsmiddelen als de Mia/Vamil regelingen zouden worden afgeschaft. Zeven procent van de ondervraagden was het daar geheel mee eens.

Aanbevelingen van het evaluatierapport voor de Mia en Vamil

1. De onderzoekers doen de aanbeveling om de huidige wijze van monitoren van het budget voort te zetten, en met de milieulijst te blijven aansluiten op de prioriteiten in het milieubeleid inclusief aansluiting van de industriële sector.
2. De onderzoekers constateren dat de Mia en de Vamil qua bedrijfsmiddelen en gebruikers naar elkaar toegroeien. Zij doen de aanbeveling om te onderzoeken of een (procedureel) samengaan of integratie of varianten daarvan tot verdere efficiencyverbetering kunnen leiden.

Opvolging van de aanbevelingen

Ad 1 Eia

Voor het bodembedrag geldt op dit moment dat elke investering groter moet zijn dan 450 euro. De omvang van de Eia-investeringen in een kalenderjaar samen moeten groter zijn dan 2.300 euro om gebruik te kunnen maken van de Eia. Bij een verhoging van het bodembedrag tot 2.500 euro per investering, daalt het aantal meldingen met 19% en daalt het totaal gemelde investeringsbedrag met nog geen 0,3%.

Gezien het enerzijds relatief grote aantal kleine meldingen voor de Eia en bijbehorend zeer gering fiscaal voordeel en anderzijds de administratieve last is het kabinet voornemens om het drempelbedrag voor een investering die in aanmerking komt voor de Eia met ingang van 2014 te verhogen naar € 2.500.

Om de regeling voor de Mia en de Vamil op dit punt gelijkblijvend te houden wordt de drempelverhoging ook voor deze regelingen voorgesteld. Gezien de gemiddeld grote investeringen voor de Mia en Vamil zal dit nauwelijks effect hebben op het totaal aantal meldingen en het investeringsbedrag.

Ad 2 Eia

Het is reeds per 1 januari 2013 gelukt om maten en vennoten de Eia makkelijker aan te laten vragen. Maten en vennoten hoeven nog maar één aanvraag per (gezamenlijke) investering in te dienen. Een aanvraag per vennoot is niet meer nodig. Dit levert een vereenvoudiging van de administratieve lasten op. Uit de evaluatie blijkt dat in 40% van alle meldingen er sprake was van een «gedeelde aanmelding», dus samen met een fiscale partner. Dit betekent een verwachte daling van het aantal meldingen met circa 20%.

Ad 3 Eia

Zowel een deel van de gebruikers van de Eia als veel producenten, leveranciers en intermediairs geven aan dat de Eia een beperkte financiële prikkel geeft. Het bestaan van de regeling is dus van meer belang dan de hoogte van de steun. Op 14 november 2012 is de energie-efficiëntie

richtlijn (2012/27/EU) gepubliceerd. Deze richtlijn schrijft nieuwe energiebesparingen voor van 1,5% per jaar in de jaren 2014 tot en met 2020. Gezien deze verplichting uit de richtlijn is een lagere effectiviteit ongewenst. Het kabinet overweegt niet om het tarief verder te verlagen.

Ad 1 Mia/Vamil

Het kabinet neemt de aanbeveling over om de huidige wijze van monitoren van het budget voort te zetten, en met de milieulijst te blijven aansluiten op de prioriteiten in het milieubeleid inclusief aansluiting van de industriële sector.

Ad 2 Mia/Vamil

Het kabinet neemt de aanbeveling over om te onderzoeken of een (procedureel) samengaan of integratie of varianten daarvan van de Mia en Vamil tot verdere efficiencyverbetering kunnen leiden.

Horizonbepaling

Een horizonbepaling betekent dat het kabinet expliciet moet besluiten om de regeling te handhaven. In het licht van het free-riderspercentage en het grotere belang van het bestaan van de regeling dan de hoogte van de steun, is het kabinet van mening dat aan de Eia-regeling een horizonbepaling van 5 jaar moet worden gekoppeld (1-1-2019). Mocht de volgende evaluatie niet positief zijn, dan zijn verdere maatregelen te overwegen. De horizonbepaling geldt ook voor de Mia en de Vamil. Voor de Mia en de Vamil kunnen de conclusies uit genoemd onderzoek dan worden verwerkt.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers