

Duurzame energie en de energiebelasting

Inleiding

De discussies over de energiebelasting wordt altijd sterk gekleurd door de belangen van de deelnemer aan deze discussie. Energiebedrijven, bedrijfsleven, milieugroepen, adepten van wind- en/of zonne-energie hebben vaak tegengestelde belangen en van daaruit ieder hun eigen opvatting over deze belasting. Voorstanders van duurzame energie houden vaak geen rekening met de gevolgen voor de schatkist en de bedrijven tamboereren altijd op de economische gevolgen. Het is zaak om doel en opzet van de energiebelasting nog eens tegen het licht te houden en dan te komen tot een nieuwe opzet van de belasting op energie(gebruik). Deze notitie beperkt zich tot een betoog voor de energiebelasting op elektriciteit, maar kan zo worden overgezet naar een herziening van de energiebelasting op het gebruik van gas.

Geschiedenis

De energiebelasting, zoals we die nu kennen, is pas ingevoerd in 1996 en was bedoeld om het efficiënt gebruik van energie te bevorderen. Eerst was groene energie vrijgesteld van deze belasting, maar dat leidde tot een weglekken van belasting naar het buitenland, waar op veel grotere schaal groene energie werd opgewekt onder meer via waterkracht en windenergie. De belasting werd budgetneutraal ingevoerd, omdat tegelijkertijd een aantal andere belastingen op arbeid en bedrijfswinst werden verlaagd. Later werden huishoudens gecompenseerd via de heffingskorting. Vanaf het begin was het tarief degressief, d.w.z. dat hoe meer energie gebruikt werd het tarief lager werd. Een wat merkwaardige constructie afgemeten aan het doel van de maatregel, maar deze systematiek werd vooral ingegeven door angst voor het verlies aan concurrentiekracht van de bedrijven.

Gewenst doel van de energiebelasting

Het doel van de energiebelasting zou moeten zijn de CO₂-uitstoot (of andere milieubelasting) te verlagen door het energiegebruik terug te dringen, productie van groene energie te bevorderen én het efficiënt gebruik van fossiele brandstoffen te stimuleren. Het grote voordeel van dit doel is dat er een eenvoudige grondslag is voor een heffing, namelijk de CO₂-uitstoot. Voor grootgebruikers is er ooit een systeem bedacht van verhandelbare CO₂-certificaten, maar dat systeem werkt ook na 5 jaar niet naar behoren. De bedoeling was om dit systeem uiteindelijk te laten 'uitzakken' naar de kleingebruikers, maar gelet op de moeizame introductie is het zeer de vraag of dit de weg zou moeten zijn waarlangs de heffing wordt geregeld. Het lijkt zinvol om de energiebelasting zo te hervormen dat de gestelde doelen inderdaad serieus worden bevorderd.

Context energieproductie en –gebruik

Tot voor een tiental jaren was de energieproductie volledig georganiseerd vanuit een groot aantal energiecentrales. Overigens leveren zij nog altijd meer dan 95% van alle energie. Al lange tijd was er sprake van een internationale doorkoppeling van de netten, maar deze is de laatste tien jaar steeds relevanter geworden. Verknoping met het Belgische, Duitse en Noorse netwerk zorgen voor veel (netto) import vanuit deze landen. Hierdoor heeft de grilligheid van vooral zonne- en windenergie aldaar ook invloed op onze elektriciteitsvoorziening. Dit is relevant omdat leveringszekerheid van energie een belangrijke toetssteen is voor eventuele nieuwe regelgeving.

De Nederlandse centrales worden vooral met kolen en gas gestookt. Door de verschillen in prijsontwikkeling van deze beide grondstoffen doet zich het merkwaardige feit voor dat het financieel aantrekkelijker is om de meer vervuilende kolencentrales stroom te laten produceren dan de schonere gas gestookte centrales. Laatstgenoemde worden dan ook regelmatig stilgelegd, omdat er een overschot is aan stroom, mede door de import van goedkope stroom uit het buitenland. Door veel deskundigen wordt de grootschalige opwekking van windenergie op zee sterk bekritiseerd. Het is zeer de vraag of kosten voor het netwerk en de onbalans wel gedekt kunnen worden.

Bovendien wordt er bij de levensduur door velen vraagtekens gezet. Het is dan ook zeer de vraag of het zinvol is om aan deze parken veel subsidie te verstrekken, zoals nu in het energieakkoord wordt voorgesteld.

De decentrale opwekking is nu nog peanuts op het totaal van productie van energie. De verwachtingen daaromtrent worden weleens overschat, maar zo blijkt in Duitsland kunnen de effecten wel significant zijn. Wel draagt verspreide productie bij aan het beperken van kosten van de bovenliggende netten. Hoe kleiner de installatie hoe kleiner de onbalans effecten op het net, maar zelfs losse windmolens op land en grotere PV-installaties zullen tot op zekere schaal slechts beperkt effect hebben op de onbalans in de hogere netten. Veel van de opwek van energie zal worden geabsorbeerd door het momentaan gebruik binnen die netten.

De stroommarkt is complex en voor een leek bijna niet te begrijpen. Er is geen eenvoudig principe van prijsvorming door vraag en aanbod. Voor de kleingebruiker is er sprake van dag- en nachtstroom en grootgebruikers hebben vaak ingewikkelde contracten, waarin hun stroomprijs wordt vastgesteld. De verwachting is dat dag- en nachtstroom vervangen zal worden door meer differentiatie in prijs op basis van vraag en aanbod.

Analyse werking huidige energiebelasting

Het tarief van de energiebelasting is nu sterk degressief. Hoe groter het gebruik, hoe lager de bijdrage per kWh. Omdat het doel primair was om tot energiebesparing te komen werd een heffingskorting per huishouden vastgesteld, een vast bedrag ter grootte van de energiebelasting over bijna 3000 kWh! Daarom is de hoeveelheid energiebelasting van huishoudens minder groot dan vaak wordt gesuggereerd. Iemand die zelf energie opwekt krijgt wel de heffingskorting, maar hoeft de energiebelasting van de eigen productie niet te betalen. Hierin ligt al de secundaire doelstelling van de energiebelasting besloten om ook kleinschalige PV-productie te bevorderen.

Een vergelijkbaar mechanisme geldt voor het bedrijfsleven. Zij kregen tegenover de energiebelasting een korting op de VPB voor duurzame investeringen (EIA). Verder is nog altijd de SDE+regeling van kracht, die betaald wordt uit een heffing op alle gebruikte kWh. Sinds 1 januari 2014 is er nu een korting mogelijk op de energiebelasting (7,5 cent) van zonne- en windenergie opgewekt door collectieven van burgers. Hierbij moet eigendom van de installatie(s) wel in één hand zijn met de gebruikers van de energie. De gebruikers moeten allemaal binnen de 'postcoderoos' zijn gevestigd. Nu reeds is er grote twijfel over de praktische uitvoerbaarheid van deze maatregel.

Als we de energiebelasting zien als een heffing op het milieueffect van energiegebruik dan is het merkwaardig dat hoe meer je gebruikt, hoe minder je per kWh betaalt. Dit is niet volgens het principe 'de vervuiler betaalt', want het maakt tenslotte niet uit waar de CO₂ vandaan komt. Ook uit dit oogpunt is het goed nog eens goed naar het mechanisme achter de huidige energiebelasting te kijken.

Bouwstenen voor een nieuwe energieheffing

In Duitsland heeft men indertijd gekozen voor een feed-in tarief gedurende een lange af te spreken periode. De kosten daarvoor werden omgeslagen over alle gebruikte kWh, enigszins vergelijkbaar met de huidige SDE+heffing. Mede door het grote succes in Duitsland zie je een opwaartse druk op de energieprijzen, die om andere redenen niet gewenst is.

Het lijkt beter om een vorm van heffing te zoeken op basis van CO₂-uitstoot enerzijds en een aansluitheffing anderzijds. De heffing zou moeten worden verdeeld tussen gebruiker en producent. De CO₂-uitstoot wordt afgerekend als een vast bedrag per ton/kg CO₂. Bij de gebruiker als bedrag per gebruikte kWh en bij de opwekker van de energie via een heffing op basis van zijn productie, waarbij rekening gehouden wordt met de gebruikte 'grondstof' (kolen, wind, gas of zon).

De heffing op de aansluiting is afhankelijk van het aansluitvermogen en wordt mede bepaald door de onbalans samenhangend met de aard van aansluiting. Het aansluitvermogen bepaald overigens ook op welk niveau de productie kan worden aangesloten.

CO2-heffing op gebruik

De 'vlaktaks' voor CO2-uitstoot is gemakkelijker uit te leggen dan het huidige schijvenstelsel. Voor de eenvoud lijkt het mij goed om uit te gaan van het huidige tarief tussen 10.000 en 50.000 kWh. Als ook huishoudens dit tarief krijgen kan de heffingskorting ongeveer kostenneutraal worden opgeheven.

Voor de grootgebruikers tot 10.000.000 kWh leidt het tot een aanzienlijke verhoging van de energiebelasting. In deze categorie vallen veel gebruikers uit de publieke sector (scholen, ziekenhuizen, gemeenten e.d.), de middelgrote industrie en in de kantorensector. Van deze groepen is bekend dat zij nu nauwelijks enige (financiële) stimulans hebben om aan energiebesparing te doen door hun relatief lage energiebelasting en de mogelijkheden van goedkope inkoop van energie. Zij hebben vaak wel een enorm besparingspotentieel. In mijn ogen kunnen zij deze verhoging (25-30%) gemakkelijk terug verdienen door energiebesparing. Misschien moet er voor de bedrijven in deze categorie een compenserende maatregel komen via fiscale faciliteiten.

Voor de categorie boven de 10.000.000 kWh zou het consequent zijn om ook het eenheidstarief toe te passen. Het lijkt mij logisch om dit voor niet-zakelijke gebruikers ook daadwerkelijk te doen, maar het is de vraag of het voor zakelijke gebruikers reëel is gelet op de internationale concurrentie. Het lijkt goed om voor hen terug te vallen op een internationaal systeem van CO2-heffing.

CO2-gebruik op productie

Nu is er geen heffing op productie van energie, anders dan het internationale systeem van CO2-certificaten. Een dergelijke heffing lijkt echter de enige manier om onderscheid te maken in de wijze waarop de energie wordt opgewekt. Duurzame bronnen zonder CO2-uitstoot zouden onbelast moeten blijven en energie opgewekt met oude kolencentrales het zwaarst belast. Hierdoor wordt energie opgewekt door gascentrales minder zwaar belast dan energie opgewekt uit kolen. Differentiatie naar plek van opwekking (binnen- of buitenland) lijkt op basis van Europese regelgeving niet mogelijk, dit kan beter geregeld worden door de heffing op de aansluiting.

Heffing op de aansluiting

De netwerkkosten zijn al onderdeel van de energienota, maar het gaat hier niet om de aansluiting om energie af te nemen, maar om een heffing op de aansluiting op het net om elektriciteit te leveren. Er zijn drie elementen die de hoogte van de heffing zouden moeten bepalen. De eerste is het aansluitvermogen, de tweede is het niveau van het net waarop wordt aangesloten (laag-, midden- of hoogspanningsnet) en tot slot het effect op de onbalans, de mate van (on)voorspelbaarheid van de productie. Dat laatste betekent dat de volgorde van zwaarte van heffing globaal zal zijn: windenergie, zonne-energie, kolencentrales en gascentrales.

Een private zon-PV installatie zal geen of een lage aansluitvergoeding, omdat deze op het laagspanningsnet wordt aangesloten. Misschien is het wel goed om deze vergoeding op te nemen in de netwerkkosten.

Een individuele windmolen op land, een gas-WKK bij een tuinder en een PV-veldopstelling van 1 MW moet worden ingetakt op het middenspanningsnet. Dat betekent een hogere aansluitbijdrage en in al deze gevallen ook een toeslag vanwege de onbalans. Het is duidelijk dat deze voor de windmolen op land het hoogst is. De voorspelbaarheid van de andere twee is groter, maar is wel afhankelijk van het seizoen.

Energiecentrales en windparken kunnen alleen aangesloten worden op het hoogspanningsnet. Gascentrales kunnen gemakkelijker stilgezet en opgestart worden en hebben daarom een lagere bijdrage dan kolencentrales, maar windparken (op zee) zullen veruit de hoogste bijdrage moeten betalen. Ook de internationale aansluitingen (grenspassages) betalen een heffing op de aansluiting. Als deze (zoals met Duitsland) onzeker is door de grote hoeveelheid slecht voorspelbare energiebronnen (zon en wind) zal deze hoger zijn dan die afhankelijk is van waterenergie (Noorwegen) of atoomenergie (België).

Vanzelfsprekend zullen de kosten voor de leveringsaansluiting worden doorberekend via de stroomprijs. Het zou daarom goed zijn als zeker voor de grote producenten er een Europese aanpak gevonden kan worden.

Het zou te overwegen zijn de heffing op de aansluiting in samen te brengen met de milieuheffing aan de producenten.

Tot slot

Het is duidelijk dat een verandering van de belasting op energie een goede voorbereiding vergt. Het is vergelijkbaar met veranderingen in het belastingstelsel. Het is van groot belang het eerst eens te worden over een visie op de energievoorziening op de lange termijn. De verandering van het inrichting van de energiebelasting zou een duidelijke incentive moeten bevatten om energie te besparen, duurzame energie op te wekken en efficiënt en zo schoon mogelijk gebruik te maken van fossiele brandstoffen. Ook zou het allerlei subsidies en andere incentives overbodig moeten maken behalve mogelijk subsidiebijdragen voor het ontwikkelen van nog niet marktrijpe methodes om de doelen dichterbij te brengen. Ook zou het nieuwe stelsel in beginsel ongeveer budgetneutraal en toekomstbestendig moeten worden ingevoerd.

Jaap Baarsma

April 2014