Evaluatie ODE

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling

CE Delft

Committed to the Environment

Evaluatie ODE

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling

Dit rapport is geschreven door:
Geert Warringa, Amanda Bachaus

Delft, CE Delft, maart 2021

Publicatienummer: 21.200416.036

Duurzame energie / Opslag / Heffingen / Belastingen / Effecten / Evaluatie

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Uw kenmerk: 202010134

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Geert Warringa (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft
Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

	Samenvatting	3
1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Hoofdvraag	6
	1.3 Aanpak in vogelvlucht	7
	1.4 Leeswijzer	7
2	Achtergrond ODE	8
	2.1 Geschiedenis ODE	8
	2.2 Huidige grondslag	9
	2.3 Tariefstructuur en tarieven	11
	2.4 Opbrengsten ODE	15
	2.5 Conclusie	16
3	Transparantie financiering SDE-regeling	18
	3.1 Evaluatiekader	18
	3.2 Resultaten doeltreffendheid	19
	3.3 Resultaten doelmatigheid	23
	3.4 Verduurzamingssprikkel	24
	3.5 Conclusie	30
4	Ervaringen in het buitenland	32
	4.1 Overzicht financiering in buitenland	32
	4.2 Frankrijk	33
	4.3 Duitsland	34
	4.4 Conclusies	35
5	Conclusies & aanbevelingen	36
6	Literatuur	39
A	Bijdrage huishoudens en bedrijven	41
B	Interviewlijst	42

Samenvatting

Inleiding

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft CE Delft de opdracht gegeven om de ODE (Opslag Duurzame Energie- en klimaattransitie) te evalueren. In dit onderzoek wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODE beoordeeld in het licht van de doelstelling van de ODE: een transparante financiering van de SDE-regeling. Alhoewel energiebesparing geen doelstelling is van de ODE, hebben we ook de gezamenlijke besparingsprikkel in combinatie met de energiebelasting in kaart gebracht. Verder hebben we onderzocht hoe de financiering van de stimulering van duurzame energie in andere landen is georganiseerd.

Centrale vraag

Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODE-heffing geweest in de periode 2013-2020?

Conclusies

Op basis van onze evaluatie trekken we de volgende conclusies.

Het is voor individuele eindgebruikers transparant geweest wat ze hebben bijgedragen aan de SDE-regeling. In die zin is de ODE doeltreffend geweest

Uit de interviews is gebleken dat op elke factuur voor zowel consumenten als grootverbruikers de ODE-bijdrage apart wordt vermeld. De energieleveranciers vermelden volgens alle respondenten ook de ODE-bijdrage aan de grootverbruikers en zakelijke klanten. Wel neemt slechts een klein deel van de consumenten deze informatie tot zich; slechts 14% controleert de individuele kostenposten volgens een onderzoek van Motivaction. Ook kwam uit de interviews naar voren dat veel bedrijven (met name mkb'ers) minder geïnteresseerd zijn in afzonderlijke kostenposten, maar vooral het bedrag onder de streep.

De relatie tussen de ODE, SDE-regeling en begrotingsreserve kan op sommige punten beter worden toegelicht

Uit onze evaluatie blijkt dat deze relatie duidelijker kan worden toegelicht. In strikte zin is er namelijk geen sprake van een financiering van de SDE-regeling door de ODE. De verwachte ODE-opbrengsten worden weliswaar bij de start van de kabinetsperiode gelijkgesteld aan de hoogte van het SDE-budget, maar er vloeien geen middelen rechtstreeks vanuit de ODE naar de SDE. Dit wordt niet in alle stukken even duidelijk uitgelegd. Bijvoorbeeld door de doelstelling te herformuleren naar een transparante dekking (in plaats van financiering) van de SDE-regeling zou verwarring weggenomen kunnen worden.

De transparantie over de gedekte uitgaven is in 2020 sterk verbeterd

Tot 2019 was het niet duidelijk welke uitgaven werden gedekt door de ODE-regeling. Zo worden de uitgaven voor de voorgangers van de SDE+/SDE++-regeling (MEP- en SDE-regeling) niet gedekt door de ODE, maar wel andere uitgaven dan de SDE-regeling. Dit is in de begroting van 2020 wel transparant weergegeven.

De bijdrage van verschillende sectoren aan de financiering van de ODE is weinig transparant geweest

Volgens vrijwel alle eindgebruikers die wij hebben geïnterviewd voor deze evaluatie is de transparantie over de bijdrage van sectoren zeer beperkt of niet aanwezig geweest. Informatie over de bijdrage per sector is (voor zover wij hebben kunnen nagaan) voor het eerst (ex ante) weergegeven in 2020 in een notitie van Milieudefensie op basis van een WOB-verzoek, pas daarna zijn de cijfers ook actief gecommuniceerd vanuit de overheid zelf (in een kamerbrief). Daarbij gaven veel van de gesprekspartners aan dat het niet duidelijk is waar de verschillen in tarieven tussen de schijven op gebaseerd zijn en waarom vrijstellingen van toepassing zijn. Hierbij merken wij op dat in verschillende kamerbrieven wel is toegelicht waarom vrijstellingen zijn verleend. Ook is in de Memorie van Toelichting van de Wet ODE-tarieven (kwalitatief) toegelicht dat de tariefstijging in de hogere verbruiksschijven in 2020 eenmalig hoger uitviel om de lastenverdeling huishoudens-bedrijven te wijzigen van gelijke aandelen naar één derde twee derde.

De extra uitvoeringskosten door invoering van de ODE zijn zeer beperkt gebleven

De uitvoeringskosten voor overheid en administratieve kosten voor bedrijven zijn zeer beperkt gebleven. De reden hiervoor is dat de energiebelasting en de ODE met hetzelfde aangifteformulier van de belastingplichtigen worden voldaan. De ODE heeft daardoor alleen geleid tot eenmalige uitvoeringkosten maar niet (of nauwelijks) tot structurele kosten of jaarlijks terugkerende uitvoeringskosten. Een afschaffing van de ODE zou een kleine vereenvoudiging zijn, maar leidt volgens de Belastingdienst niet tot een besparing in de uitvoeringskosten. De ODE is daarmee een doelmatige manier geweest om voor de eindgebruiker meer transparantie te bieden in de financiering van de SDE-regeling.

Het besparingseffect van de ODE kan niet los van de energiebelasting gezien worden. Het gaat namelijk om een gezamenlijke prikkel

De ODE en de EB hebben gezamenlijk geleid tot een reductie van het energiegebruik. Op basis van elasticiteiten uit de literatuur, zou het elektriciteitsverbruik en aardgasgebruik respectievelijk 7,83 en 8,86% hoger liggen in 2019 zonder de ODE en de energiebelasting. Als alleen de ODE er niet zou zijn geweest (en de energiebelasting wel), zou het elektriciteits- en aardgasverbruik respectievelijk 1,92 en 1,48% hoger gelegen hebben. De reden hiervoor is dat belangrijke besparingsopties (isolatie, good housekeeping, ledverlichting) een kortere terugverdientijd hebben.

Daarnaast heeft ook de verhouding tussen de tarieven voor gas en elektriciteit een impact op verduurzaming. Een voorbeeld is de invloed van de tariefverhouding op elektrificatie, zoals warmtepompen. Er is geen prikkel tot elektrificatie van de ODE uitgegaan tot en met de derde schijf voor elektriciteit (omgerekend 36.000 GJ verbruik). Tot dit verbruik wordt elektriciteit door de ODE namelijk per kg CO_2 zwaarder belast dan aardgas (deze prikkel bestond al voor 2020 maar is versterkt door de tariefsverhogingen van de ODE in 2020). Overigens is er ook bij de energiebelasting tot 36.000 GJ een hoger tarief voor elektriciteit dan gas. Voor grootverbruikers van gas (vierde schijf) en elektriciteit gaat er vanuit ODE (en

energiebelasting) wel een prikkel uit tot elektrificatie voor zover zij niet vallen onder een specifieke vrijstelling. Daarbij zijn er ook andere factoren die een belangrijke rol spelen bij (het gebrek aan prikkel tot) elektrificatie, zoals de ontwikkeling van de marktprijzen van gas (laag) en elektriciteit (relatief hoog).

Als we geen rekening houden met weglekeffecten, is bij het optimaliseren van de besparingsprikkel een zo vlak mogelijk tarief van de ODE en energiebelasting gezamenlijk, met zo min mogelijk vrijstellingen, het meest doelmatig.

Best practices uit het buitenland zijn moeilijk te vertalen naar Nederland vanwege de specifieke context in ieder land

Ervaringen over de grens laten zien dat er op hoofdlijnen twee manieren zijn om hernieuwbare energie te financieren: via een opslag op de energierekening en via de algemene middelen. Als we dieper inzoomen op Duitsland en Frankrijk zien we dat ook binnen deze landen regelingen sterk kunnen verschillen. Zo is een belangrijke reden in Frankrijk geweest om over te gaan op algemene middelen financiering, dat het parlement geen invloed had op de hoogte van de tarieven voor elektriciteit. In Nederland kan de Tweede Kamer daar bij de ODE wel over beslissen. In Duitsland was er vooral discussie over de hoogte van de tarieven. Ze hebben daarom besloten om de opslag op de elektriciteitsrekening te verlagen met een subsidie die gefinancierd wordt uit de inkomsten van een CO_2-prijs voor sectoren die niet onder het EU ETS vallen. Wel geven het Franse en Duitse voorbeeld aan dat het mogelijk is geweest om de tarieven voor elektriciteit niet verder te laten stijgen. Dit ging wel ten koste van de algemene middelen (Frankrijk) of niet-EU ETS-sectoren (Duitsland).

Aanbevelingen

We hebben de volgende aanbevelingen:

- Communiceer actief vanuit de overheid wat de ex ante-bijdrage is (geweest) van de verschillende sectoren aan de ODE-opbrengsten. Geef daarbij een heldere onderbouwing waarom de tarieven tussen de schijven verschillen.
- Geef meer inzicht in de relatie tussen de ODE, SDE-regeling en begrotingsreserve. Herformuleer de doelstelling naar een transparante dekking van de SDE-middelen en spreek bij de begrotingsreserve over begrootte middelen.
- Geef ook in de toekomstige begrotingen transparant weer welke middelen worden gedekt door de ODE (net als in de begroting van 2020).
- Bepaal in samenhang met de energiebelasting of een meer doeltreffende en doelmatige CO_2-reductieprikkel kan worden vormgegeven, waarbij de dekking van de SDE-middelen gewaarborgd blijft. Vanuit de economische theorie is, als geen rekening wordt gehouden met weglekeffecten, een vlakkere heffing met zo min mogelijk vrijstellingen het meest doelmatig. Tarieven tussen gas en elektriciteit, kunnen in samenhang met de energiebelasting, meer in balans worden gebracht voor een optimale stimulans voor CO_2-reductie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2013 is de Opslag Duurzame Energie- en klimaattransitie (ODE) geïntroduceerd. Dit is een heffing op aardgas en elektriciteit om de SDE-regeling te bekostigen.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft CE Delft de opdracht gegeven om de ODE te evalueren. In dit onderzoek wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODE beoordeeld in het licht van de doelstelling van de ODE: een transparante financiering van de SDE-regeling. De doelstelling van de ODE verschilt daarmee van de doelstellingen van de energiebelasting die gericht zijn op energiebesparing en geld op te halen voor de algemene middelen. Alhoewel het geen doelstelling is van de ODE, hebben we ook de gezamenlijke besparingsprikkel met de energiebelasting in kaart gebracht.

Het gaat in dit onderzoek om een ex post-evaluatie (periode 2013-2020) waarbij onder meer de beleidsgeschiedenis wordt gepresenteerd. Verder hebben we onderzocht hoe de financiering van de stimulering van duurzame energie in andere landen is georganiseerd.
Het onderzoek heeft daarmee nadrukkelijk een terugkijkend karakter.

1.2 Hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODE-heffing geweest in de periode 2013-2020?

Subvragen, om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn:

Deel A: Algemeen ODE:
- Wat waren de economische en juridische gronden en overwegingen bij de invoering van de ODE? Hoe verhouden deze zich ten opzichte van de SDE-regeling?
- Hoe zit de ODE-systematiek in elkaar en hoe verhoudt deze zich tot de EB?
- Welke beleidswijzigingen hebben zich sindsdien voorgedaan en welke overwegingen lagen hieraan ten grondslag?
- Hoe is de tariefstructuur gewijzigd sinds de introductie van de ODE? Welke onderbouwing is hiervoor gegeven?
- Wat zijn de opbrengsten geweest uit de ODE-heffing?

Deel B: Transparantie financiering SDE:
- Heeft de ODE de gewenste transparantie van de financiering van de SDE-regeling en de hieruit volgende lastenverdeling gerealiseerd?
- Welke aspecten van de ODE hebben een positieve of negatieve impact gehad op de transparantie van de lastenverdeling?
- De ODE heeft als doelstelling om de SDE te financieren, terwijl de EB haar eigen doelstelling heeft. Samen zorgen ze voor een verduurzamingsprikkel. In hoeverre is dat een effectieve manier om dit instrument in te zetten? Waar zit de spanning tussen de doelstellingen?
- Welke instrumenten worden toegepast in het buitenland ter financiering van de stimulering van duurzame energie (voorbeelden van best practice)?

1.3 Aanpak in vogelvlucht

Om de onderzoeksvragen over het algemene deel van de ODE te beantwoorden, hebben we een dossieranalyse uitgevoerd. Hierbij hebben we onder andere kamerbrieven, wetsvoorstellen en beleidsanalyses bestudeerd. Doel was om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de beleidsgeschiedenis van de ODE en de onderbouwing van de keuzes.

Om de transparantie te evalueren, hebben we een uitgebreide interviewronde gehouden met eindgebruikers van energie. Hierbij hebben we gevraagd naar de transparante weergave van de ODE op de energierekening en in hoeverre het voor de consument van energie ook begrijpelijk is dat hiermee de SDE-regeling wordt gefinancierd. Ook hebben we gevraagd naar de effecten op de verduurzaming.

Om best practices uit het buitenland te verzamelen, hebben we een literatuuranalyse uitgevoerd en interviews gehouden met beleidsmedewerkers uit het buitenland.

1.4 Leeswijzer

De opzet van de rapportage is als volgt:

- In Hoofdstuk 2 gaan we in op de beleidsgeschiedenis van de ODE. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvragen van Onderdeel A van de studie.
- In Hoofdstuk 3 gaan we in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de transparantie van de financiering van de SDE-regeling. Ook gaan we in op eventuele spanningen tussen de doelstellingen van de ODE en de EB in relatie tot de verduurzamingsprikkel. Hiermee beantwoorden de onderzoeksvragen van Onderdeel B van de studie.
- In Hoofdstuk 4 gaan we in op ervaringen met de financiering van hernieuwbare energie subsidies in het buitenland.
- In Hoofdstuk 5 presenteren we de conclusies en aanbevelingen.

2 Achtergrond ODE

2.1 Geschiedenis ODE

De ODE is in 2013 ingesteld als een heffing op het verbruik van elektriciteit en aardgas met als doel om de SDE-regeling te financieren. In de jaren 2008 en 2009 werd de SDE gefinancierd uit de algemene middelen met dekking uit de aardgasbaten en de energiebelasting; in 2009 tot 2012 kwam de financiering uit de algemene middelen zonder dat er een specifieke dekking tegenover stond.

Om de SDE(+)-bijdrage meer inzichtelijker te maken is besloten om in 2013 de Opslag Duurzame Energie (ODE) in te stellen en dit te gebruiken als dekking voor de SDE+.[1] In een kabinetsreactie op advies Raad van State uit 2011 gaf het kabinet de wens aan om de uitgaven voor de SDE+ zichtbaarder te maken voor de eindgebruikers van gas en elektriciteit.

De opbrengsten uit de ODE vloeien naar de algemene begrotingsmiddelen. De tarieven worden echter vooraf bij wet vastgelegd aan de hand van de vooraf geraamde SDE+-uitgaven. De vaststelling van de tarieven is beschreven in de Memorie van Toelichting.
Het doel van de ODE is daarmee een betere transparantie van de bijdrage van burgers en bedrijven (Ministerie van Economische Zaken, 2011).

De ODE komt daarmee naast de reeds bestaande energiebelasting op elektriciteit en aardgas. Beiden worden op dezelfde manier geheven en ingevorderd, maar de tarieven worden afzonderlijk bepaald en verschillen in hoogte. In het wetsvoorstel van de ODE is bepaald dat alle voor de energiebelasting geldende bepalingen over onder andere de maatstaf van heffing, tijdstip van verschuldigdheid en wijze van heffing, teruggaafregelingen en vrijstellingen ook van toepassing zijn op de ODE. De enige uitzondering hierop is de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting (Ministerie van Economische Zaken, 2011). Door de jaren heen zijn er wel enkele verschillen geweest. Het voordeel bij de PostCodeRoosregeling geldt alleen bij de energiebelasting en niet de ODE. Daarnaast is er een verschil in behandeling bij laadpalen en walstroom. Bij beiden geldt een verlaagd tarief in de energiebelasting en een nihiltarief in de ODE.

Bij de invoering van de ODE is rekening gehouden met de lastenverdeling tussen bedrijven en huishoudens van de energiebelasting (50%-50%). Dit leidt ook voor de ODE tot een degressieve tariefstructuur (Ministerie van Economische Zaken, 2011). Vanaf 1 januari 2020 is de lastenverdeling verschoven naar tweederde bedrijven en eenderde huishoudens.[2]

Sinds 1 januari 2020 is ook de SDE+-regeling verbreed naar de SDE++-regeling. In de nieuwe regeling worden naast hernieuwbare energietechnieken ook andere CO_2-reducerende maatregelen gesubsidieerd. De ODE zorgt hiermee niet alleen voor een dekking van de

[1] Sinds 1 januari 2011 is de SDE-regeling gewijzigd in de SDE+-regeling. De nieuwe SDE+-regeling richtte zich op het zo kosteneffectief mogelijk realiseren van de 14% hernieuwbare energiedoelstelling in 2020, terwijl de voorloper (SDE-regeling) ook het doel had om innovatie te stimuleren (Raad van State, 2011, Vaste Commissie Economische Zaken, 2012).

[2] De relatief lagere bijdrage van huishoudens wordt gerealiseerd door een hogere belastingvermindering. Dit is een vast bedrag dat iedere aansluiting terugkrijgt van de Belastingdienst. Er is gekozen voor een vaste korting en niet een korting per eenheid gas- of elektriciteitsverbruik, om hiermee de prikkel tot energiebesparing in stand te houden.

stimulering van hernieuwbare energie, maar ook voor andere maatregelen zoals elektrificatie in de industrie, recyclingtechnieken en CO_2-afvang en -opslag.

2.2 Huidige grondslag

De ODE is een indirecte belasting en wordt in Nederland geheven over de levering van aardgas (per m^3) en elektriciteit (per kWh) via een aansluiting. De belasting is daarmee gericht op het verbruik en wordt gedragen door de eindgebruiker zijnde de laatste schakel in de energieketen. De ODE wordt alleen geïnd wanneer aardgas wordt gebruikt als brandstof. Het toepassen van aardgas als grondstof bij bijvoorbeeld de productie van kunstmest, waterstof of methanol is vrijgesteld. Zowel het elektriciteits- als aardgasverbruik is verdeeld over de schijven, waarbij iedere schijf zijn eigen tarief heeft.

De ODE kent, net als de energiebelasting, een aantal specifieke regelingen voor teruggaaf of vrijstelling. Om verschillende redenen zijn delen van het energieverbruik en/of verschillende type energieverbruikers vrijgesteld van de ODE en zijn specifieke regelingen (vrijstellingen, teruggaveregelingen of verlaagde tarieven) in het leven geroepen.

Er zijn op hoofdlijnen drie doelen te onderscheiden die voor de invoering van deze regelingen hebben gezorgd:
1. Het beperken van financiële gevolgen (inkomensbeleid in Tabel 1).
2. Het beperken van mogelijke gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven.
3. Het aanmoedigen van specifieke vormen van energieproductie (en laadpalen).

Tabel 1 - Overzicht specifieke regelingen

	Beleidsdoel		
	Inkomensbeleid	**Waarborgen internationale concurrentiepositie**	**Aanmoedigen duurzame productie/gebruik**
Teruggaafregeling kerkgebouwen en non-profit	✓		
Vrijstellingen industriële processen		✓	
Stadsverwarmingsregeling			✓
Inputvrijstelling aardgas voor elektriciteitsopwekking in combinatie met de vrijstelling wkk-elektriciteit eigen verbruik		✓	✓
Verlaagd tarief aardgas glastuinbouw	✓	✓	
Teruggaaf energie-intensieve verbruikers		✓	
Algemene belastingvermindering	✓		
Salderingsregeling			✓
Tijdelijk verlaagd tarief laadpalen			✓

De specifieke regelingen betreffen het volgende:

- Teruggaafregeling voor kerken en non-profits waarbij zij aanspraak kunnen maken op een belastingvermindering van 50%. Het doel van deze regeling is om kerken en non-profit-instellingen gedeeltelijk te compenseren voor de verhoogde energielasten. De invoering van de energiebelasting zou lastenneutraal plaatsvinden. Kerken en non-profit-instellingen profiteerden echter niet of slechts ten delen van de in der tijd gekozen terugsluis, zijnde verlaging van de vennootschapsbelasting en verlaging van de belasting op arbeid. Dankzij deze teruggaafregeling is de invoering van de energie-belasting voor hen ook lastenneutraal.
- Het doel van de vrijstelling voor industriële processen is het in stand houden van de internationale concurrentiepositie van energie-intensieve bedrijven. Deze uitzon-deringen worden Europees mogelijk gemaakt. Ook andere landen in Europa hebben soortgelijke vrijstellingen. De ingevoerde vrijstellingen zijn:
  - Vrijstelling voor elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische en metallurgische procedés (processen met betrekking tot het energieverbruik voor vervaardiging van metalen in primaire vorm).
  - Vrijstelling voor aardgas dat wordt gebruikt voor metallurgische procedés
  - Vrijstelling voor de levering of het verbruik van aardgas dat wordt gebruikt voor mineralogische procedés, zoals productie van klas, keramische producten, cement, kalk, etc.
- De stadsverwarmingsregeling houdt in dat het tarief voor blokverwarming niet van toe-passing is bij de inzet van gas in hulpketels voor stadsverwarming. Hierbij geldt een in-stallatie waarbij grotendeels gebruik wordt gemaakt van restwarmte, aardwarmte of warmte opgewekt met vaste of vloeibare biomassa. Deze regeling is ingevoerd om te voorkomen dat hulpketels in een warmtenet onder het blokverwarmingstarief vallen waardoor zij meer belasting zouden betalen dan bij toepassing van het schijventarief.
- Aardgas dat wordt gebruikt in een waterkrachtkoppelingsinstallatie (wkk-installatie) is vrijgesteld (in een installatie met een elektrisch rendement van minimaal 30 percent en een elektrisch vermogen van 60 kW) . Daarnaast geldt ook een vrijstelling voor de uit wkk geproduceerde elektriciteit voor eigen gebruik. De vrijstelling voor eigen verbruik van elektriciteit is een generieke regeling die van toepassing is op alle vormen van wkk. Deze wkk's staan zowel in de glastuinbouw als in de industrie en elektriciteitssector. De aardgasvrijstelling voorkomt voor het deel van het aardgas dat wordt gebruikt voor de opwekking van elektriciteit die later op het net wordt gezet dubbele heffing. Wkk's worden gestimuleerd vanwege energiebesparing. Het gecombineerd opwekken van elektriciteit en warmte is efficiënter dan het afzonderlijk generen op basis van aardgas. Met het duurzamer worden van de elektriciteit op het net zal op termijn evenwel geen energiebesparing meer worden bereikt met wkk's.
- Voor ketelgas is er een verlaagd tarief (per m^3) in de eerste twee schijven ingesteld die van toepassing is op de glastuinbouwsector. Hiermee geldt dat alleen voor het verbruik tot 1 miljoen m^3 een verlaagd tarief is ingevoerd. Het verlaagd tarief geldt alleen voor het aardgas dat gebruikt wordt voor verwarming bij het groeiproces van de tuinbouw-producten. Bij ander gebruik, zoals het verwarmen van de bijbehorende woning, geldt het normaal tarief of een forfait van 5.000 m^3 indien er geen aparte meter is. Het tarief is ingevoerd omdat de glastuinbouw slechts ten dele baat had bij de verlaging van de vennootschapsbelasting en de belasting op arbeid. Het doel van het verlaagde tarief is een gelijke behandeling van de glastuinbouw ten opzichte van de energie-intensieve bedrijven. Verder zorgt het verlaagd tarief ervoor dat de concurrentiepositie niet nega-tief wordt beïnvloedt.
- Bedrijven die meer dan 10 miljoen kWh per verbruiksperiode van twaalf maanden per aansluiting verbruiken en deelnemer zijn van de convenanten MEE/MJA3 (en afspraken na komen om de energie-efficiëntie te verbeteren), kunnen gebruikmaken van een teruggaaf voor de ODE (en energiebelasting) voor het gehele elektriciteitsverbruik.

Het doel van deze regeling is om lastenverzwaringen te voorkomen zodat de concurrentiepositie niet verslechterd. Deze convenanten zijn verlopen per 1 januari 2021. Deze teruggaafregeling wordt daarom niet meer toegepast over het energieverbruik van 2021.

- De belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting dekt (een gedeelte van) de basisbehoefte aan energie en is de laatste jaren gebruikt om de lasten van gebruikers te beïnvloeden. Het betreft een specifieke regeling in alleen de energiebelasting. Wel is de belastingvermindering (heffingskorting) verhoogd om huishoudens te compenseren voor de hogere ODE-tarieven in 2020 en te bewerkstellingen dat eenderde van de totale lasten door huishoudens wordt betaald en tweederde door bedrijven. Het beïnvloeden van de lastenverhouding is een samenspel tussen tarieven en belastingvermindering.
- Salderingsregeling voor kleinverbruikersaansluitingen (met name zonnepanelen op woningen). Dit houdt in dat voor het bepalen van de belastinggrondslag de aan het elektriciteitsnet teruggeleverde elektriciteit wordt afgetrokken van de van het net afgenomen elektriciteit. Alleen over een positief saldo ten aanzien van de afgenomen elektriciteit wordt energiebelasting, ODE en btw betaald.
- Vrijstelling voor elektriciteit die is geleverd aan oplaadinstallaties voor elektrische voertuigen met een zelfstandige aansluiting (in praktijk openbare laadpalen). Het doel van deze regeling is het verbeteren van de businesscase van publieke laadpalen.
  De businesscase is in veel gevallen nog niet sluitend. Voor de transitie naar elektrisch rijden is de aanwezigheid van (openbare) laadinfrastructuur van belang.

2.3 Tariefstructuur en tarieven

Zowel het elektriciteits- als aardgasverbruik is verdeeld in schijven waarbij iedere schijf haar eigen tarief heeft. De schijflengtes van zowel aardgas als elektriciteit verschillen. Bij elektriciteit betreffen de eerste twee schijven een gering jaarverbruik (tot 50.000 kWh). Dit zijn veelal kleinverbruikers. De derde schijf beslaat daarentegen een hoog verbruik (tot 10 miljoen kWh). Ook bij aardgas zijn de schijflengtes van de eerste twee schijven (gezamenlijk tot 1 miljoen m^3) kleiner dan de derde schijf (1 tot 10 miljoen m^3). De vierde schijf omvat bij zowel elektriciteit als aardgas het grootverbruik.

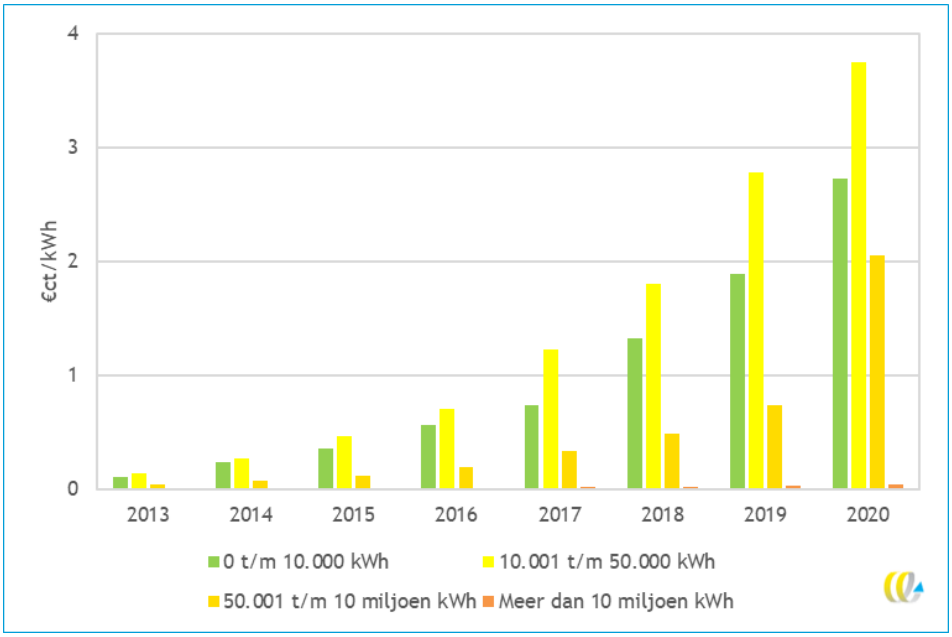
De tarieven voor de ODE zijn gebaseerd op de geraamde kasuitgaven van de SDE+/++-subsidie, op basis van het Regeerakkoord, en worden op Prinsjesdag gepresenteerd. Verdere uitleg is ook te vinden in de Memorie van Toelichting. Vervolgens moeten de Tweede en Eerste Kamer met de tarieven instemmen.

Figuur 1, Figuur 2 en Figuur 3 geven de ontwikkeling van de tarieven van de verschillende schijven van elektriciteit en aardgas weer. De ODE is net zoals de energiebelasting degressief van aard. Uitzondering hierop vormt de tweede schijf van de elektriciteitstarieven, dat een hoger tarief heeft dan de eerste schijf. De elektriciteitstarieven voor grootverbruikers (schijf vier) zijn per kWh verhoudingsgewijs relatief laag ten opzichte van de overige drie schijven. Omdat mkb-bedrijven qua elektriciteitsverbruik voornamelijk in de tweede en derde schijf elektriciteit vallen, betalen zij gemiddeld een hoger tarief dan de energie-intensieve bedrijven.

Vooral de derde schijf elektriciteit kende tussen 2019 en 2020 een sterke stijging. De reden hiervoor is de lastenverschuiving van huishoudens naar bedrijven in 2020 (van 50%-50% naar 33,3%-66,6%). De stijging van het elektriciteitstarief is één van de maatregelen die deze lastenverschuiving mogelijk maakte. Daarnaast speelt de belastingvermindering een rol. Voor een verhoging van het tarief in de vierde schijf is niet gekozen, omdat in die schijf, in het kader van MJA3 en MEE-convenanten, sprake is van een teruggaafregeling voor de

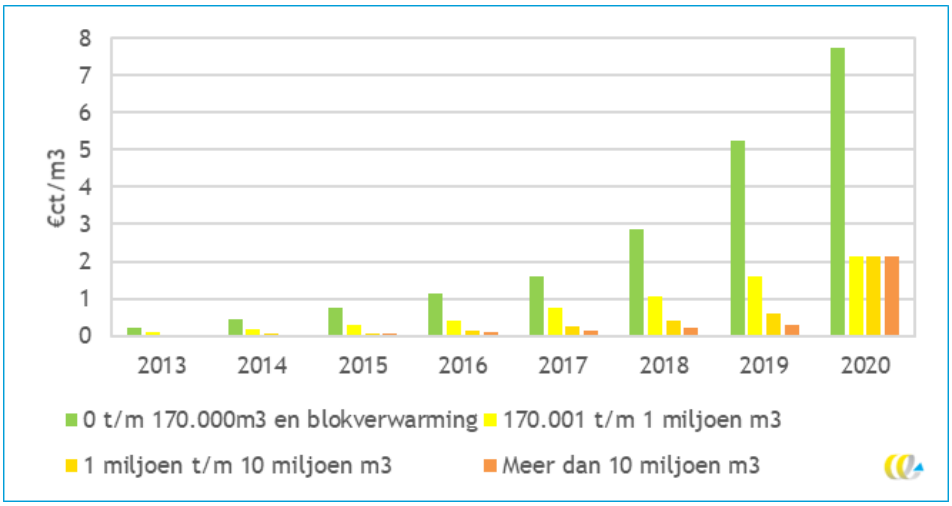
energie-intensieve industrie (de convenanten zijn echter per 2021 vervallen). Deze teruggaveregeling zorgde ervoor dat het niet effectief is om de ODE-tarieven in de vierde schijf elektriciteit te verhogen, omdat daardoor geen extra opbrengsten gegenereerd worden en de stijging in de derde schijf te matigen. Om de benodigde opbrengsten te generen is het tarief in de derde schijf extra verhoogd.

Figuur 1 - Ontwikkelingen ODE-tarieven op elektriciteit in €ct/kWh *(Belastingdienst, 2020)*



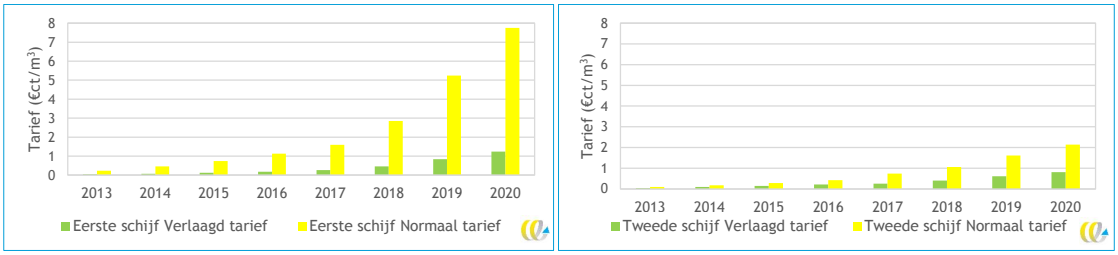
Voor aardgas is het vooral opvallend dat in het jaar 2020 de tarieven in de tweede, derde en vierde schijf vrijwel aan elkaar gelijkgesteld zijn (zie Figuur 2, vanaf 170.000 m^3). Alleen kleingebruikers (tot 170.000 m^3) moesten in 2020 een hoger tarief betalen dan de overige gebruikers. Het gemiddeld gasverbruik van mkb blijft in de meeste gevallen onder de grens van de eerste schijf.

Figuur 2 - Ontwikkeling ODE-tarieven op aardgas in €ct/m^3 (normaal tarief) *(Belastingdienst, 2020)*



Voor aardgas gelden verlaagde ODE-aardgastarieven voor de glastuinbouw. Deze tarieven gelden alleen voor de eerste en tweede schijf. De ontwikkeling van de verlaagde tarieven, in vergelijking met het normale tarief, zijn weergegeven in onderstaand figuur. Vanaf 2018 zijn de verlaagde tarieven een vaste factor van het reguliere ODE-tarief in de eerste en tweede schijf, namelijk 16,1% respectievelijk 37,7%. Dit houdt een korting in vanaf 2018 van 83,9% van het reguliere ODE-tarief eerste schijf gas en 62,3% voor de tweede schijf.

Figuur 3 - Ontwikkeling verlaagd ODE-tarieven op aardgas in €ct/m³ (links eerste schijf 0 tot 170.000 m³ en blokverwarming, rechts tweede schijf 170.001 tot 1 miljoen m³)



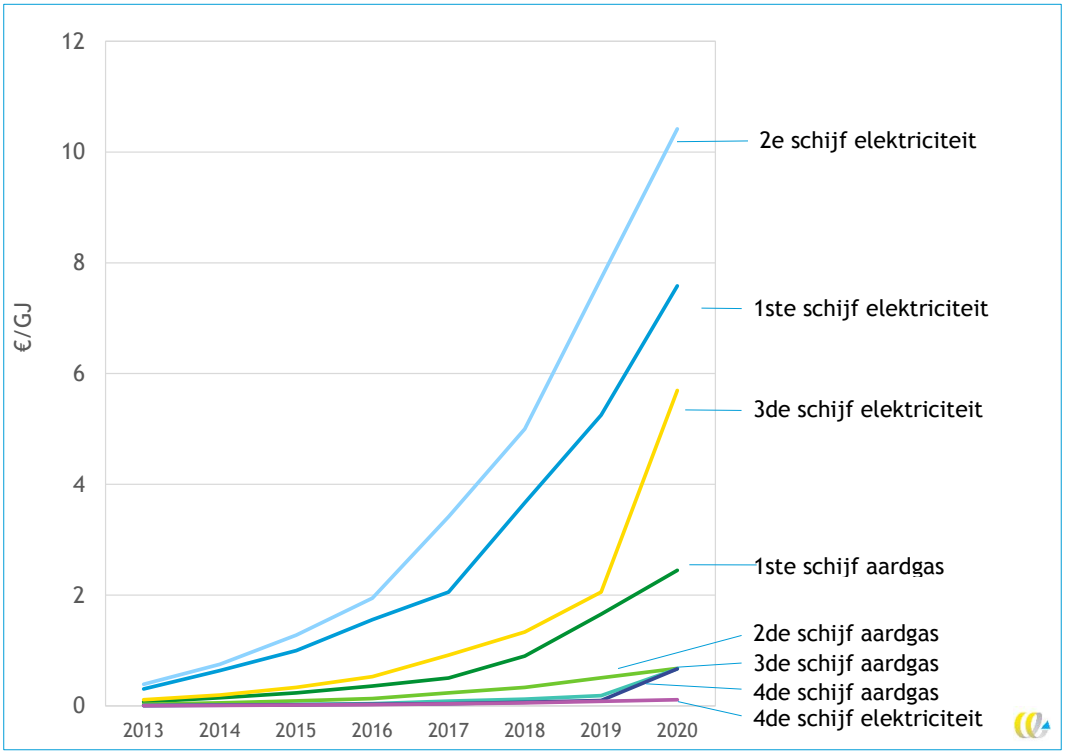
Bron: (Belastingdienst, 2020).

Tarieven per GJ

Om de veranderende tarieven voor aardgas en elektriciteit met elkaar te vergelijken hebben we de trends, uitgedrukt in euro per GJ, in één grafiek weergegeven. Figuur 4 laat zien dat het tarief voor elektriciteit in de tweede schijf in absolute zin het meest is gestegen in de periode 2013-2020, gevolgd door de eerste en derde schijf elektriciteit. Vooral de stijging van het elektriciteitstarief in de derde schijf tussen 2019 en 2020 is opvallend.

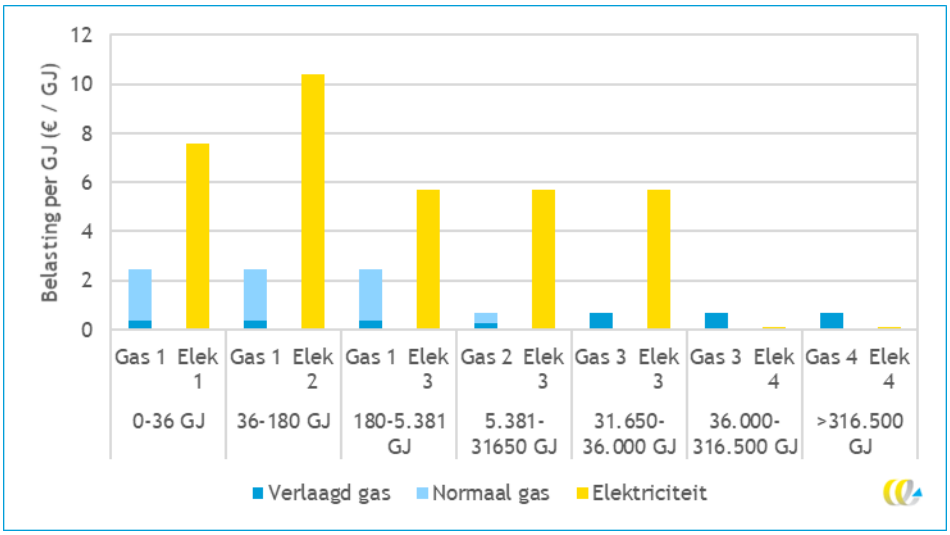
Bij aardgas is het tarief in de eerste schijf het meest gestegen. De tarieven in de tweede, derde en vierde schijf zijn lager en zijn vanaf 2020 nagenoeg hetzelfde. De stijging van gas in de derde en vierde schijf zijn in relatieve zin het grootst tussen 2019 en 2020. Voor de vierde schijf valt vooral op dat het tarief voor gas in 2020 hoger is dan elektriciteit in termen van euro per GJ. In de andere schijven is elektriciteit duurder per eenheid energie-inhoud.

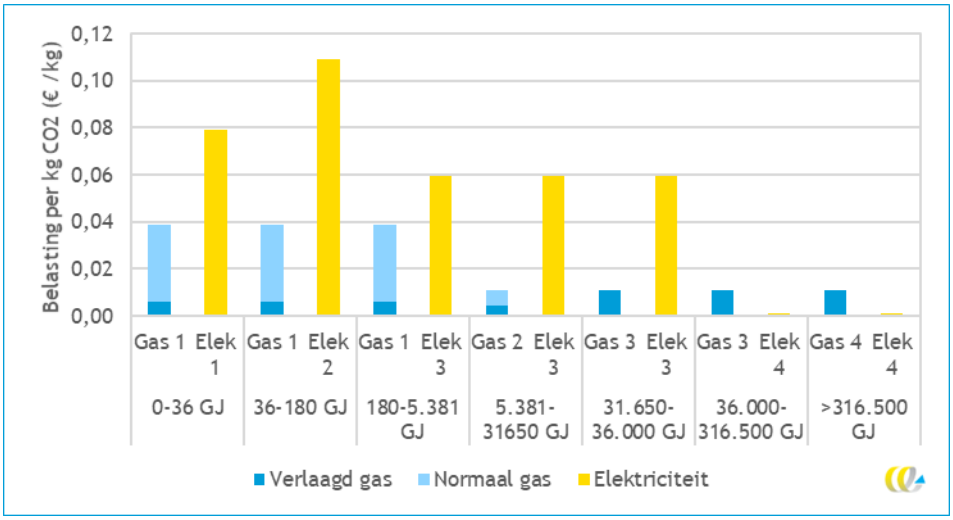
Figuur 4 - Ontwikkeling tarieven aardgas en elektriciteit) 2013-2020 (euro/GJ)



Voor het jaar 2020 hebben we de belastingen per GJ en kg/CO_2 vergeleken. Hiervoor is gebruikgemaakt van de integrale emissiefactor uit de KEV (PBL, 2020) en de emissiefactor voor aardgas uit de Staatscourant (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).
Ook uit deze figuren blijkt dat elektriciteit zwaarder wordt belast dan gas in de eerste drie schijven; in de vierde schijf wordt gas juist zwaarder belast dan elektriciteit. De effecten op verduurzaming bespreken we in Paragraaf 3.4

Figuur 5 - Belasting (ODE) gas en elektriciteit euro per GJ (boven), euro per kg (onder), 2020

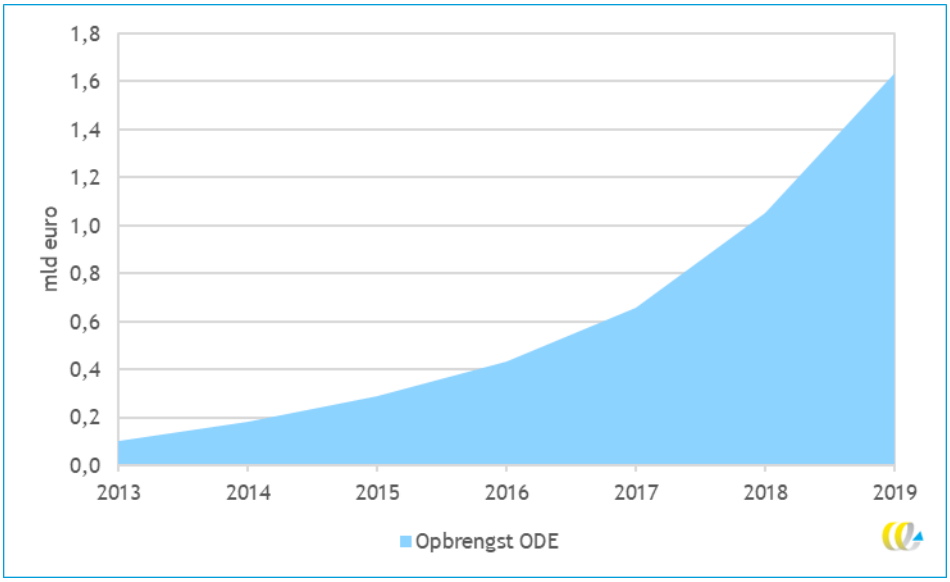




2.4 Opbrengsten ODE

In de periode 2013-2019 zijn de opbrengsten van de ODE toegenomen van 0,1 miljard euro naar 1,6 miljard euro. We zien dat in de loop der tijd de opbrengsten steeds hoger worden. Dit heeft te maken met de oplopende SDE+-uitgaven.

Figuur 6 - Opbrengsten ODE, in prijzen van 2019 (mld. Euro)

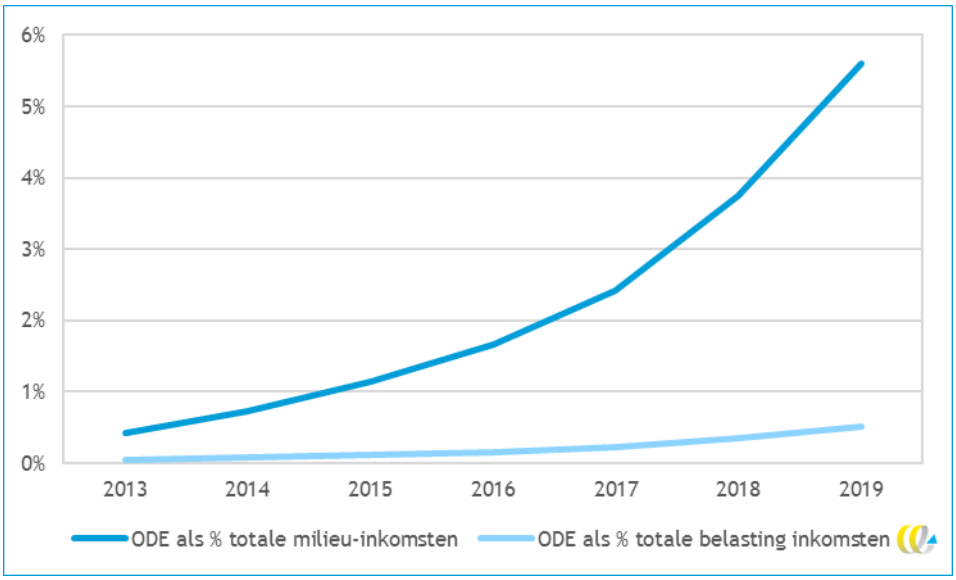


Bron: CBS, (2020a), bewerking CE Delft.

Figuur 7 geeft de ODE als percentage van de totale belastingen en het percentage van de totale milieubelastingen weer. De totale milieubelastingen en milieuheffingen variëren tussen de 23,2 miljard en 29,1 miljard euro in de periode 2013-2019[3]. In dezelfde periode neemt het aandeel van de ODE van de totale milieubelastingen en -heffingen toe van 0,4 naar 5,6%. Deze groei is grotendeels te danken aan de verhoogde tarieven ten opzichte van de tarieven van andere milieuheffingen.

De totale belastingen leverden in 2013 ruim 236 miljard euro op. In 2019 is dit gegroeid naar 315 miljard euro. Het ODE-aandeel varieert daardoor tussen de 0,04 en 0,52%.
De grootste belastingopbrengsten in deze categorie zijn btw, loonbelasting en vennootschapsbelasting.

Figuur 7 - ODE als percentage van de totale belastingen en milieubelasting



Bron: CBS, (2020b), bewerking CE Delft.

2.5 Conclusie

De ODE is in 2013 ingesteld als een heffing op het verbruik van elektriciteit en aardgas met als doel om de SDE-regeling te financieren. In de jaren 2008 en 2009 werd de SDE gefinancierd uit de algemene middelen met dekking uit de aardgasbaten en de energiebelasting; in 2009 tot 2012 kwam de financiering uit de algemene middelen zonder dat er dekking tegenover stond. Het kabinet had de wens om de uitgaven voor de SDE+ zichtbaarder te maken voor de eindgebruikers van gas en elektriciteit.

De ODE is ingevoerd naast de reeds bestaande energiebelasting op elektriciteit en aardgas. Beiden worden op dezelfde manier geheven en ingevorderd, maar de tarieven worden afzonderlijk bepaald en verschillen in hoogte. Alle voor de energiebelasting geldende bepalingen, over onder andere de maatstaf van heffing, tijdstip van verschuldigdheid en wijze van heffing, teruggaafregelingen en vrijstellingen zijn ook van toepassing voor de ODE. De

[3] De milieubelastingen zijn: energiebelasting, ODE, motorrijtuigbelasting, brandstofaccijnzen, belasting personenauto's en motorrijwielen (bpm), leidingwater- en grondwaterbelasting, emissierechten, afvalstoffenbelasting, brandstoffenbelasting, mineralenheffingen, vliegbelasting en verpakkingenbelasting.

enige uitzonderingen hierop zijn de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting, laadpalen, de PostCodeRoos-regeling en het tarief voor walstroom.
Bij de invoering van de ODE is rekening gehouden met de lastenverdeling tussen bedrijven en huishoudens van de energiebelasting (50%-50%). Sinds de invoering van de ODE in 2013 zijn de tarieven voor aardgas en elektriciteit gestegen. Vanaf 1 januari 2020 is de lastenverdeling verschoven naar tweederde bedrijven en eenderde huishoudens. Hiertoe zijn de tarieven in de schijven voor grootverbruikers verhoogd (met name derde schijf elektriciteit en derde en vierde schijf aardgas) en is de belastingvermindering verhoogd. Het tarief voor de vierde schijf elektriciteit is echter nauwelijks aangepast vanwege de tot en met 2020 bestaande teruggaveregeling, waardoor het verhogen van deze schijf niet effectief is om het tarief in de derde schijf elektriciteit te matigen.

Hierbij valt ook op dat met uitzondering van de vierde schijf, de tarieven voor elektriciteit in absolute zin sterker zijn gestegen dan die voor aardgas. De tarieven in de eerste drie schijven zijn per GJ en kg/CO_2 hoger voor elektriciteit dan gas. In relatieve zin zijn de tarieven voor aardgas in de derde en vierde schijf het meest gestegen.

Sinds 1 januari 2020 is de SDE+-regeling verbreed naar de SDE++-regeling. In de nieuwe regeling worden naast hernieuwbare energietechnieken ook andere CO_2-reducerende maatregelen gesubsidieerd. De ODE zorgt hiermee niet alleen voor een dekking van hernieuwbare energie, maar ook andere maatregelen zoals elektrificatie in de industrie, recyclingtechnieken en CO_2-afvang en -opslag.

De opbrengsten van de ODE zijn in de periode 2013-2019 gestegen van respectievelijk 0,1 naar 1,6 miljard euro. De ODE als percentage van de totale groene inkomsten neemt in deze periode toe van 0,4 naar 5,6%. Het aandeel van de ODE ten opzichte van de totale belastinginkomsten is gestegen van 0,04 naar 0,52%.

3 Transparantie financiering SDE-regeling

3.1 Evaluatiekader

Om te kunnen evalueren of de ODE heeft geresulteerd in een transparante financiering van de SDE-regeling, is het belangrijk om te definiëren wat er precies wordt beoogd met een transparante financiering. Bij transparantie van de ODE gaat het er primair om dat de eindgebruiker van energie transparant wordt geïnformeerd over haar bijdrage aan de SDE-regeling. Dit was immers het beoogde doel van het kabinet met de ODE (zie Paragraaf 2.1).

Hierbij gaan we specifiek in op de:
- transparantie op de energierekening van de bijdrage van individuele eindgebruikers aan de ODE;
- transparantie van de uitleg hoe de ODE zorgt voor dekking van SDE-uitgaven;
- transparantie van de weergave van de (SDE en overige) uitgaven die door de ODE worden gedekt;
- transparantie van de bijdrage door verschillende groepen in ODE-opbrengsten en de hieruit volgende lastenverdeling.

We hanteren het volgende beoordelingskader om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de transparante financiering van de ODE te evalueren.

Tabel 2 - Beoordelingskader transparantie

Onderzoeksvraag	Toetsingscriterium	Indicator/beoordeling	Definitie
Wat is de doeltreffendheid van de ODE met betrekking tot een transparante financiering van de SDE-regeling?	Mate waarin de gewenste transparantie van de financiering van de SDE-regeling en de hieruit volgende lastenverdeling is gerealiseerd	Kwalitatief	Transparantie houdt in dat duidelijk is hoe de ODE zorgt voor dekking van de SDE-uitgaven, dat duidelijk is welke uitgaven worden gedekt, dat zichtbaar is voor de eindgebruiker hoeveel ze hebben bijgedragen aan de SDE-regeling en wat de bijdrage is van verschillende groepen binnen de samenleving (huishoudens vs. bedrijven, sectoren onderling, etc.) Hierbij beoordelen we zowel of de ODE transparant op de energierekening wordt weergegeven en of dit zo door de eindgebruiker wordt ervaren.
Wat is de doelmatigheid van de ODE met betrekking tot een transparante financiering van de SDE-regeling?	Uitvoeringslasten overheid, bedrijven en huishoudens	Kwalitatief (indien beschikbaar euro)	Doelmatigheid van financiering houdt in dat financiering tegen lage of laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd bijvoorbeeld door gebruik te maken van een bestaande financieringssystematiek.

3.2 Resultaten doeltreffendheid

Transparantie bijdrage op de energierekening

In het kader van transparantie is het van belang dat het voor de eindgebruikers duidelijk is hoeveel zij jaarlijks aan de ODE moeten bijdragen en dat dit bedrag expliciet op de rekening wordt vermeld.

De energieleverancier is belastingplichtig voor de ODE. Via de factuur brengt de energieleverancier de ODE in rekening bij haar klanten. De ODE wordt vervolgens op aangifte afgedragen aan de Belastingdienst. Energie Nederland geeft aan dat alle energieleveranciers de ODE benoemen op de factuur en dat de verplichting om de ODE-bijdrage apart te vermelden bij kleinverbruikers wordt gecontroleerd door ACM. Daarnaast is uit de interviews gebleken dat op elke factuur voor zowel consumenten als grootverbruikers de ODE-bijdrage apart wordt vermeld. Dit beeld komt overeen met de onlineanalyse die we in het kader van dit onderzoek hebben gedaan. Van 50 energieleveranciers in Nederland hebben 12 een (voorbeeld) jaarnota op hun website staan. Bij al deze leveranciers staat inderdaad de ODE apart vermeld op de factuur.

Uit de afgenomen interviews is gebleken dat de kleinverbruikers (veelal huishoudens) vooral geïnteresseerd zijn in de totaalprijs van de jaarfactuur, de meterstanden en eventuele benodigde bijbetaling. De ODE-bijdrage is voor hen transparant, maar de ervaring is dat de consument minder geïnteresseerd is in de specifieke posten. Het is voor hen niet zo belangrijk dat de ODE en EB zijn uitgesplitst. In de Energiemonitor die Motivaction in opdracht van de ACM heeft uitgevoerd bij 1.539 Nederlanders, geeft 43% van de consumenten aan dat zij hun jaarrekening doornemen, maar 25% kijkt alleen naar het bedrag onder de streep en slechts 14% bekijkt de diverse kostenposten. Deze uitkomst geeft aan dat slechts een beperkt deel van de consumenten de bijdrage aan de ODE überhaupt bekijkt (Motivaction, 2020).

Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat voor grootverbruikers die niet van vrijstellingen gebruik kunnen maken, energie veelal één van de belangrijkste kostenposten is. Zij sturen vooral op de meest goedkope inkoop op basis van hun aantal kWh of m^3. In de kostenraming wordt wel naar de tarieven gekeken, maar ook hier wordt vooral naar de totaalprijs gekeken en niet specifiek naar de ODE (of EB of btw). Echter, bij een flinke stijging is de procentuele verandering wel van belang voor de verbruikers. De impact van de procentuele verandering van de tarieven speelt bij een wijziging een belangrijke rol bij de grootverbruikers.

Transparantie van de uitleg hoe de ODE zorgt voor dekking van SDE-uitgaven

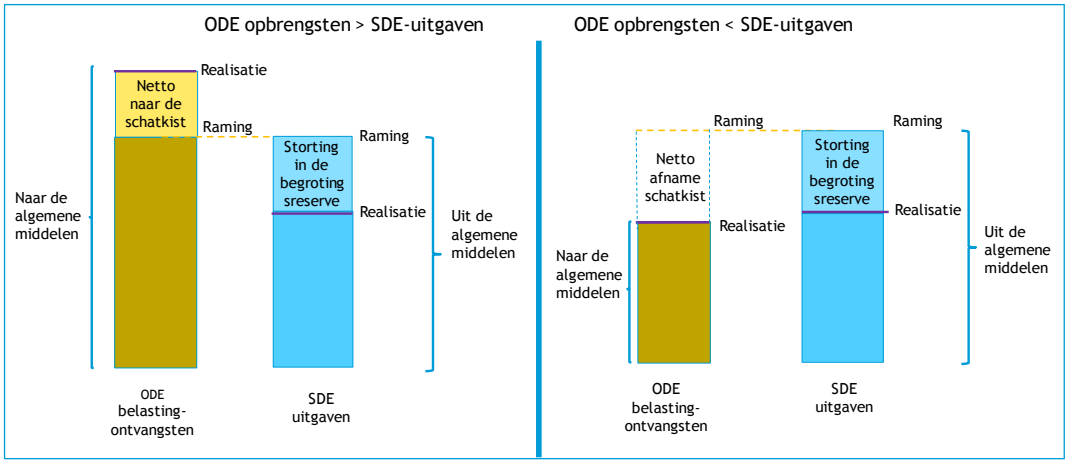
Een tweede aspect van transparantie is dat het voor de eindgebruiker duidelijk is wat de relatie is tussen de ODE en de SDE-regeling. In strikte zin is er namelijk geen sprake van een financiering van de SDE-regeling door de ODE. De verwachte ODE-opbrengsten worden weliswaar bij de start van de kabinetsperiode gelijkgesteld aan de hoogte van het SDE-budget, maar er vloeien geen middelen rechtstreeks vanuit de ODE naar de SDE. De opbrengsten van de ODE gaan naar de algemene middelen, terwijl de SDE-uitgaven vanuit de algemene middelen worden bekostigd.

De Algemene Rekenkamer geeft in haar verantwoordingsonderzoek 2018 aan dat de toelichting door de minister over de relatie tussen de ODE en de SDE-regeling op bepaalde punten consistenter en volledig kan (Algemene Rekenkamer, 2019). Zo stelde de minister bij de invoering van de ODE in 2012 dat 'iedere euro die met de opslag wordt opgehaald aan duurzame energie wordt besteed'. Dit is echter niet het geval, als de ODE-opbrengsten hoger zijn dan de geraamde uitgaven voor hernieuwbare energieopwekking, gaan de middelen naar de schatkist (zie volgend tekstkader). Indien de opbrengsten lager zijn dan geraamd, dan worden deze aangevuld vanuit andere middelen.

Relatie tussen ODE-belastingontvangsten en SDE-uitgaven

De relatie tussen de ODE-belastingontvangsten en SDE-uitgaven is weergegeven in volgend figuur.

Figuur 8 - ODE belastingontvangsten en SDE-uitgaven



Bron: Algemene Rekenkamer, (2019), bewerkt door CE Delft.

De figuur laat zien dat de ODE-opbrengsten naar de algemene middelen gaan en de SDE- uitgaven worden gefinancierd uit de algemene middelen. De ODE-opbrengsten worden wel bepaald aan de hand van de geraamde SDE-uitgaven. De ODE zorgt hiermee voor een dekking van de SDE-uitgaven, maar niet voor een directe financiering. Dit betekent dat als de ODE-opbrengsten de geraamde SDE-uitgaven overstijgen, dit niet leidt tot extra middelen voor de SDE in het volgende jaar, maar dat het overschot voortvloeit naar de algemene middelen. Indien de ODE-opbrengst lager is dan geraamd, vloeit geld uit de algemene middelen naar de SDE en neemt de omvang van de Nederlandse schatkist af. Ook de hoogte van de begrotingsreserve heeft geen direct verband met de gerealiseerde inkomsten uit de ODE. Wanneer de SDE-uitgaven achterblijven bij de raming, dan gaan de opbrengsten naar de begrotingsreserve. Als de SDE-uitgaven hoger uitvallen dan wordt het tekort uit de begrotingsreserve gefinancierd.

Wij onderschrijven dat deze relatie op sommige vlakken duidelijker kan worden toegelicht. Bijvoorbeeld door de doelstelling van de ODE te herformuleren en te spreken over een transparante dekking van SDE-uitgaven in plaats van transparante financiering, zou verwarring kunnen worden weggenomen.

Ook zou de begrotingsreserve in de Memorie van Toelichting bij de ODE-tarieven nog iets duidelijker uitgelegd kunnen worden. In de memories voor de ODE-tarieven in de jaren 2019 (Ministerie van EZK, 2018), 2020 en 2021 (Ministerie van EZK, 2020b), wordt bijvoorbeeld de indruk gewekt dat er via de begrotingsreserve sprake is van een directe financiering door de ODE (overigens wordt in het begin van de toelichting wel correct uitgelegd dat de middelen van de ODE naar de algemene middelen gaan).

'Om te borgen dat (alle)[4] inkomsten die via de Wet ODE worden gerealiseerd, bij vertraging of uitval van projecten beschikbaar blijven voor de uitgaven aan vervangende projecten in de toekomst, is in 2013 besloten tot het instellen van de begrotingsreserve duurzame energie.'

Het zou in onze ogen transparanter zijn om richting de Tweede Kamer en eindgebruiker van energie consistent te spreken over een dekking van de SDE-uitgaven door de ODE en te spreken over begrootte middelen die via de begrotingsreserve beschikbaar blijven.

Overigens bleek uit de interviews dat veel van de gesprekspartners, die goed ingevoerd zijn in het dossier, wel op de hoogte zijn van het feit dat de ODE dient ter dekking van de SDE-uitgaven. Daarbij is het volgens sommige gesprekspartners ook niet heel relevant hoe de relatie tussen de ODE en de SDE-regeling precies in elkaar steekt. Eindgebruikers zijn vooral geïnteresseerd in het bedrag dat betaald dient te worden en of ze gebruik kunnen maken van SDE-subsidies om de verduurzaming voor hun sector te bekostigen.

Transparantie over de uitgaven die door de ODE worden gedekt

Een derde aspect dat samenhangt met de transparantie, is of het duidelijk is welke uitgaven worden gedekt door de ODE-regeling. Volgens de Rekenkamer was het vooraf niet volledig inzichtelijk welke uitgaven aan hernieuwbare energie worden gedekt met de ODE (Algemene Rekenkamer, 2019). Zo worden de uitgaven voor de voorgangers van de SDE+/SDE++-regeling (MEP- en SDE-regeling) niet gedekt door de ODE, maar wel andere uitgaven dan de SDE-regeling. De minister hevelt daarnaast een deel van het SDE+-budget over naar de begrotingen van andere ministeries, maar er wordt niet duidelijk toegelicht in de begrotingsstukken waarom deze bijdragen aan het doel van de SDE-regeling.

In een reactie op het rapport van de Rekenkamer (2019) gaf de minister aan om aanvullende informatie te verstrekken. Dit heeft ertoe geleid dat in de begroting van 2020 de gereserveerde middelen voor de SDE+ voor de periode 2020-2025 zijn weergegeven. Ook is er informatie verstrekt over welke andere uitgaven worden gedekt met de ODE-opbrengsten, zoals de dekking van de uitvoeringskosten van RVO, Financiering Hernieuwbare Energie Regeling (HER) en Financiering Investeringssubsidie Duurzame Energie (ISDE)[5]. De transparantie van de uitgaven die door de ODE worden gedekt is daarmee sinds 2020 sterk toegenomen.

Transparantie bijdrage aan ODE-opbrengsten door verschillende groepen

Een vierde aspect van transparantie is inzicht in de bijdrage die verschillende groepen hebben gehad in de financiering van de ODE en of de beoogde 50-50% is gerealiseerd (vanaf 1 januari 2020 is deze verdeling eenderde huishoudens versus tweederde bedrijven). Volgens vrijwel alle eindgebruikers die wij hebben geïnterviewd voor deze evaluatie is dit beeld zeer beperkt of niet aanwezig geweest. Daarbij gaven veel van de gesprekspartners aan dat het niet duidelijk is waar de verschillen in tarieven tussen de schijven op gebaseerd zijn en waarom vrijstellingen van toepassing zijn. Zo gaf de glastuinbouwsector aan dat zij

[4] Bij de Memorie van Toelichting van de tarieven voor 2019 wordt gesproken over alle uitgaven. Dit woord is correct aangepast bij de toelichting voor de tarieven voor 2020 en 2021.

[5] Daarnaast zijn de geplande storting van SDE+-budget in reserve duurzame energie, budgetoverheveling van/naar andere departementen, overboeken naar diensten/org. Onderdelen EZK, kasschuif, onttrekking aan de reserve duurzame energie en overheveling budget SDE naar SDE+ verklaringen die worden gegeven voor het verschil tussen de SDE+ en ODE-ontwerpbegroting 2020 voor de periode tot 2024.

compleet werden verrast door de sterke tariefsverhoging van elektriciteit tussen 2019 en 2020 (dit werd hen pas bekend op Prinsjesdag). Veel gesprekspartners vinden het niet transparant hoeveel grootverbruikers minder bijdragen en ook ontbreekt in hun ogen de onderbouwing waarom de tarieven in sommige schijven harder stijgen dan in andere schijven.

Overigens wordt in verschillende kamerbrieven wel onderbouwd waarom vrijstellingen zijn verleend. Zo is in de kamerbrief in van 19 oktober 2015 door de Staatssecretaris van Financiën uitgelegd waarom de vrijstellingen zijn verleend voor energie-intensieve bedrijven en het gebruik van elektriciteit voor metallurgische en elektrolytische processen en chemische reductie (Ministerie van Financiën, 2015).

Ook is in de kamerbrief van 19 september 2020 weergegeven wat de gemiste belasting-inkomsten zijn van de ODE, EB en kolenbelasting door de vrijstellingen (Ministerie van EZK, 2020a) en in de memorie van toelichting van de Wet ODE-tarieven (kwalitatief) toegelicht dat de tariefstijging in de hogere verbruiksschijven in 2020 eenmalig hoger uitviel om de lastenverdeling huishoudens-bedrijven te wijzigen van gelijke aandelen naar eenderde tweederde (Ministerie van EZK, 2020b). Deze verdeling is daarnaast mede gerealiseerd door een verdere verhoging van de belastingvermindering. Het voordeel van het verhogen van de belastingvermindering slaat namelijk meer neer bij huishoudens dan bij bedrijven, omdat er veel meer huishoudelijke dan bedrijfsmatige aansluitingen zijn.

Veel van de respondenten vinden het uitgangspunt dat de ODE wordt gebruikt om hernieuwbaar te financieren in de basis goed. Er is volgens hen een gezamenlijk belang bij de afnemer van elektriciteit om dit product te vergroenen. Dit is volgens veel gesprekspartners echter niet meer het geval sinds de verbreding van de SDE-regeling. Hier heerst het gevoel dat partijen betalen voor de concurrent bij subsidies voor specifieke CO_2-reducerende projecten. Meerdere gesprekspartners deden daarom de suggestie om geld op te halen uit een platte CO_2-heffing in plaats van door de ODE. Dit wordt als eerlijker gezien omdat de vervuiler betaalt en ook kolen en olie worden belast om de SDE++-pot te vullen.

Ook de Algemene Rekenkamer concludeerde dat het inzicht in de bijdrage per sector beperkt beschikbaar is (Algemene Rekenkamer, 2019). De minister gaf in een reactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer aan dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde ODE-ontvangsten uitgesplitst tussen huishoudens en bedrijven of tussen verbruikerstarieven. In 2018 is echter wel een ex ante-inschatting gemaakt van de gevolgen van de ODE-tarieven in 2019 voor de verdeling van huishoudens (49,4%) en bedrijven (50,6%) (Ministerie van EZK, 2018). Hierbij werd echter geen uitsplitsing op sectorniveau gemaakt.

Ook denken wij dat er bij het presenteren van de ramingen vooraf meer transparantie mogelijk zou kunnen zijn. Alhoewel Milieudefensie in een notitie de bijdrage per sector heeft gepresenteerd voor de jaren 2020 en 2030 (Milieudefensie, 2020), zijn deze gegevens verkregen vanuit het ministerie van EZK op basis van een WOB-verzoek, maar niet actief gecommuniceerd door de overheid zelf. In een reactie op de studie in een kamerbrief van 15 oktober zijn de cijfers per sector gepresenteerd voor de jaren 2019, 2020 en 2030 (zie Tabel 3). Een uitgebreidere tabel is opgenomen in Bijlage A.

Tabel 3 - De bijdrage van huishoudens en bedrijven in de ODE in 2019, 2020 en (indicatief) 2030 (€ mln, na vrijstellingen)

	2019 (€ mln)	2020 (€ mln)	2030 (€ mln)
Huishoudens	**856**	**798**	**1.129**
Totaal bedrijven	**877**	**1.613**	**2.282**
Waarvan Industrie	161	388	550
Landbouw	83	153	217
Dienstverlening	496	847	1.197
Overheid/onderwijs/zorg	137	225	318
Totale opbrengst ODE	**1.733**	**2.411**	**3.411**

Bron: (Ministerie van EZK, 2020a).

3.3 Resultaten doelmatigheid

In deze paragraaf gaan we in op de doelmatigheid van de ODE. Hierbij analyseren we of de transparante financiering doelmatig is en beoordelen we of de financiering tegen lage of laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd. We kijken hierbij naar de uitvoeringskosten van de Belastingdienst (beleidsuitvoerder) en de administratieve lasten van de (energie)bedrijven (de belastingplichtigen).

In het wetsvoorstel van de ODE is beschreven dat de extra uitvoeringskosten door invoering van de ODE beperkt zijn. Dit beeld is onderschreven door de Belastingdienst, die wij in het kader van deze evaluatie hebben geïnterviewd. De structurele kosten zijn door de invoering van de ODE volgens hen niet toegenomen ten opzichte van de kosten van de energiebelasting. De reden hiervoor is dat de energiebelasting en de ODE op hetzelfde aangifteformulier worden voldaan. Een afschaffing van de ODE zal daarom ook niet leiden tot een besparing in de uitvoeringskosten. Afschaffing resulteert wel in een vereenvoudiging.

Dit neemt echter niet weg dat er geen incidentele uitvoeringskosten voor de ODE zijn geweest. In 2020 is de ODE-heffing behoorlijk gestegen, dit heeft geleid tot meerdere bezwaren. Deze extra incidentele kosten zijn echter opgevangen in het bestaande team binnen de Belastingdienst en heeft niet geleid tot een toename van het aantal fte.

De Belastingdienst int zowel de energiebelasting als de ODE bij de belastingplichtigen. In 2019 waren er bijna 280 belastingplichtigen voor de EB/ODE. Ze kunnen gecategoriseerd worden in energieleveranciers, (grote) bedrijven die als verbruiker zelf belastingplichtig zijn en overige belastingplichtigen. In totaal zijn de directe kosten voor de Belastingdienst voor de milieubelasting in 2019 3,1 miljoen euro. Dit omvat onder andere de kostenposten (klanten)registratie, behandeling (aangifte, aanslag, bezwaar en gegevens), inning en uitbetaling, Interactie door brieven en internet en toezicht. De indirecte kosten in 2019 zijn de besturing en ondersteunend beleid en worden geschat op 2,9 miljoen euro. De totale uitvoeringskosten voor alle milieubelastingen komen daarmee uit op 6 miljoen euro per jaar[·]. Deze kosten zijn een optelsom van alle belastingen op milieugrondslagen, zoals EB, ODE, kolenbelasting, belasting op leidingwater en afvalstoffenbelasting. Een uitsplitsing is niet mogelijk.

De belastingplichtigen, veelal de energieleveranciers, hebben administratieve lasten. De energieleveranciers gaven in het interview echter aan dat de ODE momenteel niet voor meer administratieve lasten zorgt dan in de situatie als de energiebelasting zou zijn verhoogd. Er zijn wel eenmalige kosten geweest voor het aanpassen van de geautomatiseerde systemen voor onder andere de facturen. In de Memorie van Toelichting van de ODE werden

deze eenmalige administratieve kosten voor energiebedrijven geschat op 200.000 euro voor alle energiebedrijven tezamen[6].

We kunnen daarmee concluderen dat de extra uitvoeringskosten en administratieve kosten door invoering van de ODE ten opzichte van de EB beperkt zijn gebleven. Het is daarmee een doelmatige manier geweest om voor de eindgebruiker meer transparantie te bieden in de dekking van de SDE-regeling.

3.4 Verduurzamingssprikkel

Alhoewel het geen expliciet doel is van de regeling, gaat er ook een besparingsprikkel uit van de ODE. In verschillende studies is de besparingsprikkel door de ODE onderzocht. Deze studies richten zich met name op de verhogingen die in 2020 zijn doorgevoerd.

Een eerste verduurzamingseffect kan optreden door het duurder maken van gas en elektriciteit, waardoor energiebesparingsopties (isolatie, good housekeeping, ledverlichting) een kortere terugverdientijd krijgen en daarmee financieel aantrekkelijker worden.

Ten tweede kan de maatvoering van ODE-tarieven op gas en elektriciteit de keuze voor de energiedragers/technieken beïnvloeden. Zo is elektrificatie (vervangen van aardgas door elektriciteit) in veel mkb- en industriesectoren een belangrijke optie voor verduurzaming. De eerste optie – de relatie tussen energiekosten en energiegebruik - wordt nader toegelicht in volgend tekstkader.

De prijsgevoeligheid van het energiegebruik

Vanuit de economische theorie zullen huishoudens en bedrijven hun energieverbruik terugdringen als het marginaal voordeel groter is dan de marginale kosten. De EB + ODE beïnvloedt het marginaal voordeel van de besparing. Op korte termijn kunnen consumenten hun dagelijks gedrag aanpassen door minder energie te gebruiken (thermostaat een graadje lager zetten of niet onnodig lichten laten branden). Op langere termijn gaan energieverbruikers investeren in besparingsmaatregelen, zoals isolatie, warmtepompen, of andere besparingsopties. Ook treedt innovatie op door aanbieders van technologieën, die een aantrekkende markt zien voor hun producten. De mate waarin deze effecten optreden, wordt weergegeven door de prijselasticiteit van het energiegebruik.

In de praktijk denkt niemand zo zwart-wit als hierboven gesteld en spelen tal van factoren een rol bij energiekeuzes, zoals informatie en monitoring (gerichte feedback door bijv. slimme meters), beschikbare middelen en technieken, etc. Om gedrag te beïnvloeden wordt een scala aan beleidsinstrumenten door de overheid ingezet, waarbij financiële prikkels een onderdeel vormen. Economen maken hierbij gebruik van zogenaamde elasticiteiten. Bij de bepaling van deze elasticiteiten wordt voor een deel van deze gedragsfactoren gecorrigeerd (of constant gehouden), zodat een statistische relatie gelegd kan worden tussen de omvang van de financiële prikkel en de gerealiseerde besparing. Deze benadering is gebruikt bij het inschatten van het volume-effecten (effect op besparingsgedrag) van de ODE.

[6] in vergaderjaar 2011-2012

Besparingen

PwC, (2020) concludeerde voor energie-intensieve bedrijven dat de mogelijkheid om op korte termijn gas te vermijden beperkt is. Dit kortetermijnbeeld werd bevestigd in een studie van CE Delft (2020). maar in de periode 2022-2025 verwachten de auteurs wel een besparingseffect, dat zich uit in mogelijke beperking van bruto ODE-lasten van rond de 10%. Op de langere termijn (2025-2030), als het potentieel voor maatregelen toeneemt, kan het effect oplopen tot maximaal 25-35% aan vermijdbare ODE-lasten. Hierdoor is in 2025 een CO_2-reductie mogelijk is van 0,02 tot 0,2 Mton bij alle industriebedrijven. Dit effect betreft met name de eerste optie; het aantrekkelijker maken van energiebesparing. Het is van belang dat deze besparingsprikkel in zoveel mogelijk sectoren wordt gegeven zonder vrijstellingen en specifieke regelingen die dit besparingseffect in de praktijk beperken.

Zoals in Hoofdstuk 2 is beschreven heeft de ODE veel overeenkomsten met de energiebelasting. Beide regelingen hebben dezelfde heffingsgrondslag, worden op dezelfde wijze geïnd en ook de vrijstellingen komen overeen. Een belangrijk verschil is de hoogte van de tarieven, die verschillen en afzonderlijk zijn vastgesteld. Ook hebben de instrumenten verschillende doelstellingen: de ODE is bedoeld voor de dekking van de SDE-regeling, terwijl de energiebelasting tot doel heeft om belastingopbrengsten voor de staat te genereren en energiebesparing te stimuleren.

Dit roept dan ook de vraag op of de inzet van beide instrumenten leidt tot een optimale besparingsprikkel. Energiebesparing is immers geen expliciete doelstelling van de ODE, terwijl het besparingseffect van de energiebelasting en de ODE niet los van elkaar gezien kan worden. Er gaat namelijk een gezamenlijke besparingsprikkel uit van beide instrumenten.

In de evaluatie van de energiebelasting, die parallel aan dit onderzoek is uitgevoerd, is een analyse gedaan naar de elasticiteiten en de gezamenlijke besparingsprikkel van de energiebelasting en de ODE. Er is wel sprake van een onzekerheid of de in de literatuur gevonden elasticiteiten toegepast kunnen worden op de huidige Nederlandse situatie. De onzekerheid ontstaat door de vergelijking met andere landen, andere kenmerken van het energieverbruik, ander beleid en ontwikkelingen door de tijd. Tabel 4 laat de elasticiteiten zien voor huishoudens en bedrijven. Alle absolute waarden zijn kleiner dan 1. Dit betekent dat de vraag relatief beperkt daalt bij een hogere prijs.

Tabel 4 - Intervalschattingen lange termijn prijselasticiteit van energieverbruik in Nederland

Huishoudens				Bedrijven			
Elektriciteit		Gas		Elektriciteit		Gas	
Bandbreedte	Gem.	Bandbreedte	Gem.	Bandbreedte	Gem.	Bandbreedte	Gem.
(-0,47, -0,15)	-0,31	(-0,76, -0,06)	-0,41	(-0,43, -0,11)	-0,27	(-0,68, -0,24)	-0,46

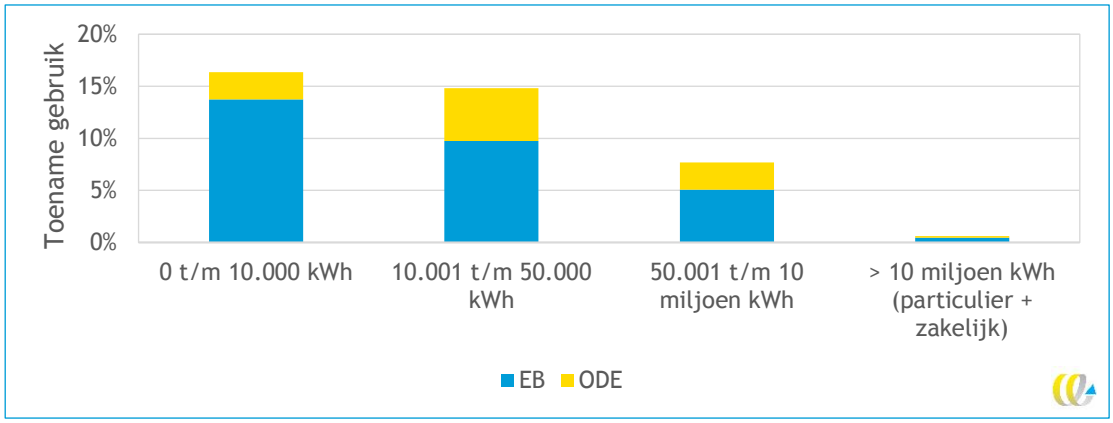
Tabel 5 geeft, op basis van de gevonden waarden voor de elasticiteit, de stijging van het verbruik weer indien de ODE en EB er in 2019 niet meer zouden zijn. De specifieke regelingen zijn buiten beschouwing gelaten. Ook is er uitgegaan van de toepassing van de marginale tarieven op het volledige gebruik.

Tabel 5 - Schatting stijging verbruik zonder EB en ODE in 2019

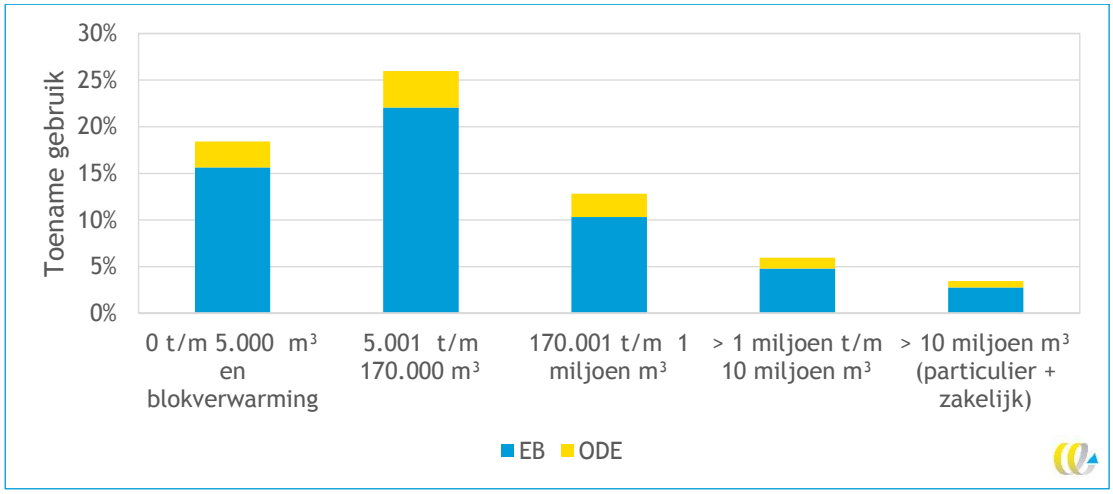
Belastingcomponent	Energiebesparing	
	Elektriciteit	Aardgas
Energiebelasting (bandbreedte)	5,91% (2,78%-9,14%)	7,38% (2,56%-12,20%)
ODE (bandbreedte)	1,92% (0,85%-3,01%)	1,48% (0,54%-2,42%)
Energiebelasting + ODE (bandbreedte)	7,83% (3,63%-12,15%)	8,86% (3,10%-14,62%)

De tabel laat zien dat gezamenlijke besparingsprikkel 7,83% bedraagt voor elektriciteit en 8,86% voor aardgas. Het afzonderlijke effect van de ODE bedraagt 1,92% voor elektriciteit en 1,48% voor aardgas. Met andere woorden: het verbruik zou respectievelijk 1,92% en 1,48% hoger hebben gelegen als de ODE niet van toepassing zou zijn geweest. Het effect verschilt wel significant per schijf (zie Figuur 9 en Figuur 10).

Figuur 9 - Schatting stijging elektriciteitsverbruik zonder EB en ODE in 2019[7]



Figuur 10 - Schatting stijging gasverbruik zonder EB en ODE in 2019[8]



[7] Vrijstellingen en bijzondere tarieven zijn buiten beschouwing gelaten.

[8] Vrijstellingen en bijzondere tarieven zijn buiten beschouwing gelaten.

Volgens de meeste interviewpartners die we hebben gesproken in het kader van dit onderzoek, is de energiebesparing door de ODE beperkt geweest. Dit komt volgens sommige gesprekspartners omdat alternatieven beperkt zijn en de investeringsruimte door de belasting afneemt. Binnen de industrie geldt dat procesveiligheid en continuïteit van de operatie een grote rol spelen. Op zichzelf rendabele energiebesparingsmaatregelen kunnen daarom toch niet worden genomen als dit risico's met zich meebrengt voor uitstel van levering en/of onbekendheid met nieuwe processen en risico's op procesveiligheid. Uit interviews met verschillende sectoren is gebleken dat er vaak nog kleinere investeringen mogelijk zijn op het gebied van efficiency en procesoptimalisatie, maar grotere investeringen zorgen voor significante veranderingen in het gehele productieproces. Daarbij is zicht op een langetermijnstrategie en positie heel erg van belang. De laatste jaren heeft daarom een verschuiving plaatsgevonden van de focus op energiebesparing en efficiency naar CO_2-reductie in de vorm van CO_2-opslag en -afvang.

Substitutie

Een tweede effect wordt gevormd door het substitutie-effect ofwel de overstap van aardgas naar elektriciteit (elektrificatie). Om te zorgen dat de energiebelastingen die overstap niet ontmoedigen dient de prikkel om de overstap van aardgas naar elektriciteit te maken per kg CO_2 (euro/kg) zoveel mogelijk gelijk te zijn. Figuur 5 uit Hoofdstuk 2 liet zien dat tot een verbruik van 36.000 GJ de tarieven per GJ-elektriciteit hoger zijn dan de tarieven per GJ-aardgas. Voor sectoren die in deze schijven vallen is er dus vanuit de ODE geen prikkel om gasinkoop terug te brengen door over te stappen op elektrificatie.

Vanaf 36.000 GJ draait de substitutieprikkel om, en wordt gas relatief zwaarder belast. Daarbovenop komt het effect van de teruggaveregeling in de vierde schijf elektriciteit (industrie), waardoor bedrijven die hieronder vallen defacto een nihiltarief in de vierde schijf elektriciteit kennen. Voor grootverbruikers van gas en elektriciteit gaat er dus vanuit de ODE wel een prikkel uit tot elektrificatie voor zover er op het aardgas geen specifieke vrijstellingen van toepassing zijn. Dit betekent dat elektrificatie alleen bij de energie-intensieve industrie gestimuleerd wordt en niet bij de kleinere mkb-bedrijven, die veelal in de tweede of derde schijf vallen.
In sectoren met vrijstellingen voor aardgas (bijvoorbeeld sectoren met een wkk) en een verlaagd tarief voor aardgas (glastuinbouw)[9], is de prikkel tot elektrificatie nog kleiner. Het verlaagde tarief is ingevoerd om verlies aan internationale concurrentiekracht zoveel mogelijk te voorkomen. Bij wkk is het vooral ter voorkoming van een dubbele heffing van de energiebelasting zie Tabel 1 in Hoofdstuk 2).

Specifiek voor de glastuinbouw, is het beleid voor CO_2-reductie gericht op energiebesparing in combinatie met een overstap naar duurzame warmte en inkoop van (duurzame) elektriciteit en/of opwekking van duurzame elektriciteit. Hiermee kan de inzet van de gas-wkk geleidelijk verminderen en in de toekomst worden uitgefaseerd. Vooral de stijging van het tarief in de derde schijf elektriciteit van de ODE in 2020 heeft volgens WEcR (WEcR, 2020) een remmende werking op de uitfasering van wkk in de glastuinbouw. Bovendien kunnen glastuinbouwbedrijven minder investeren door de stijging van de kosten en het verminderde bedrijfsresultaat. Dit leidt volgens de studie tot een hogere emissie van 0,5 tot 0,7 Mton in 2030. Dit is 15 tot 27% van de geprognotiseerde reductie van de CO_2-emissie van de glastuinbouw in 2030. De effecten van de tariefwijziging op wkk's in andere sectoren zijn niet onderzocht. Ook de Klimaat en Energieverkenning 2020 van PBL concludeert dat de verhoging van de Opslag Duurzame Energie (ODE) op elektriciteit, in combinatie met de lage

[9] Dit geldt niet voor de kleinere glastuinbouwbedrijven, omdat zij vaak geen belichting hebben en minder of geen opties om naar een geëlektrificeerde bedrijfsvoering te gaan.

gasprijzen, een belangrijk effect heeft gehad op de emissies van warmtekrachtkoppeling op korte termijn (PBL, 2020).

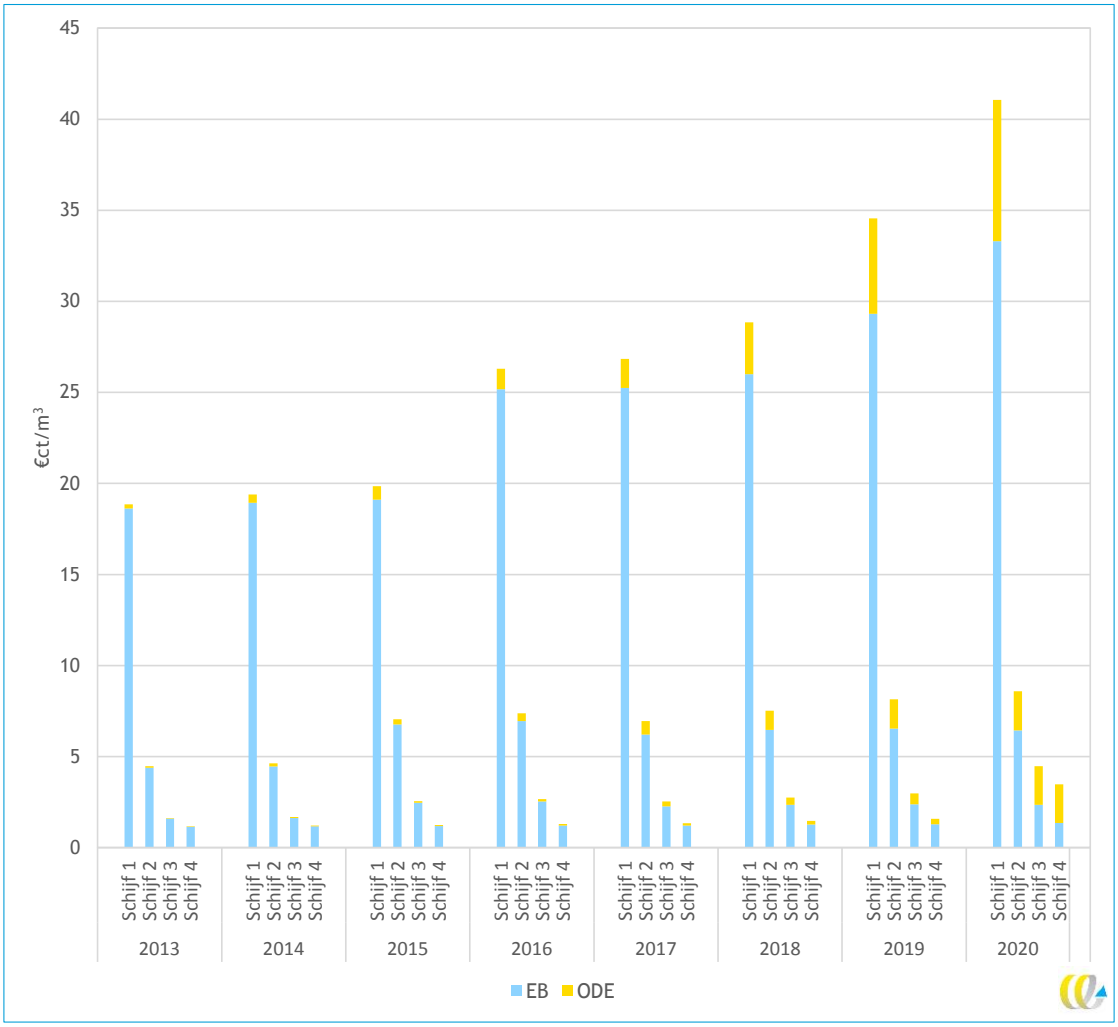
Hierbij merken we op dat de ongunstige prikkelverhouding al voor 2020 bestond. De ODE-tarieven voor 2020 vergroten echter het verschil in het nadeel van elektriciteit. Daarbij geldt dat ook bij de energiebelasting tot 36.000 GJ de tarieven voor elektriciteit hoger zijn dan gas. De prikkels vanuit de energiebelasting en de ODE gezamenlijk worden in een separate studie geëvalueerd. Tot slot willen we benadrukken dat bij de keuze tot elektrificatie ook andere factoren een belangrijke rol spelen. Het gaat hierbij onder andere om de marktprijzen van gas en elektriciteit, het rendement van opwekking en de investeringskosten van elektrificatieopties.

Doelmatigheid besparingsprikkel

Als geen rekening wordt gehouden met weglekeffecten, is vanuit de economische theorie de besparingsprikkel van de EB en ODE gezamenlijk het meest kosteneffectief bij een zo vlak mogelijk tarief zonder vrijstellingen. Een vlakker tarief over alle schijven (ODE+ EB) zou namelijk voorkomen dat sectoren met een hoog tarief geprikkeld worden om dure maatregelen te treffen, terwijl goedkopere maatregelen bij sectoren met een lager belastingtarief onbenut blijven. Hierbij is geen rekening gehouden met weglekeffecten. Als een bedrijf (zowel grootverbruikers als kleine verbruikers die exporteren) internationale concurrentienadelen ondervindt (wanneer de belasting hoger is dan in concurrerende landen), kan dit leiden tot een verlies aan toegevoegde waarde en werkgelegenheid in Nederland. Ook kan de uitstoot in het buitenland toenemen. Een ander voordeel van een vlak tarief is de gelijke behandeling van bedrijven op nationaal niveau. Een degressief stelsel bevoordeelt grotere en energie-intensievere bedrijven en sectoren.

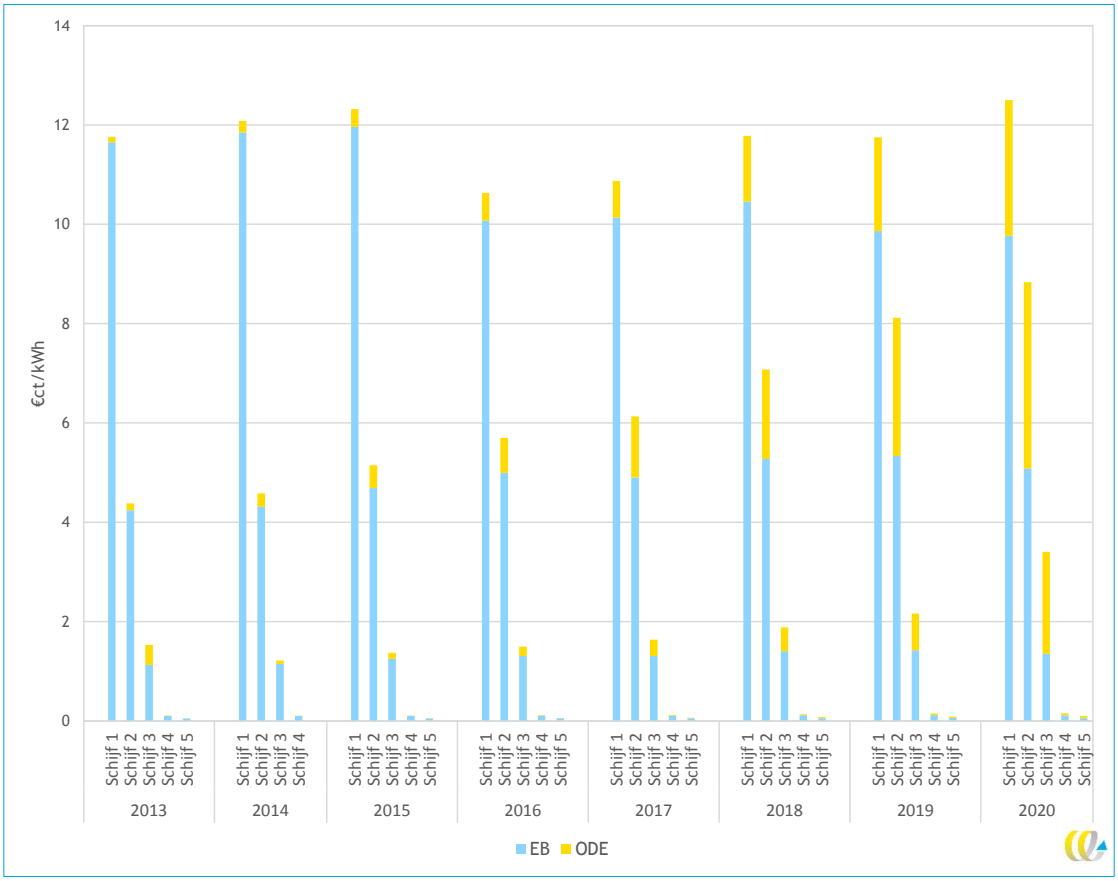
In volgende grafieken is het gezamenlijke tarief van de EB en de ODE weergegeven.

Figuur 11 - EB + ODE-tarieven voor aardgas (euro/m³)



Schijf 1 = 0-170.000 m³ en blokverwarming | Schijf 2 = 170.001-1 miljoen m³ | Schijf 3 = Meer dan 1 miljoen tot 10 miljoen m³ | Schijf 4 = Meer dan 10 miljoen m³.

Figuur 12 - EB + ODE-tarieven voor elektriciteit (euro/kWh)



Schijf 1 = 0-10.000 kWh | Schijf 2 = 10.001-50.000 kWh | Schijf 3 = 50.001-10 miljoen kWh | Schijf 4 = > 10 miljoen kWh particulier | Schijf 5 = > 10 miljoen kWh zakelijk.

Het verschil tussen de eerste en tweede schijf aardgas is in absolute zin het grootst. Met name voor elektriciteit is het relatieve verschil tussen de schijven groot (schijf 4). Als we geen rekening houden met weglekeffecten, zou een meer vlak tarief van de ODE en EB gezamenlijk, met zo min mogelijk vrijstellingen, vanuit de economische theorie doelmatiger zijn. Bij het vormgeven van de tarieven dienen de opbrengsten voor de ODE groot genoeg te zijn om de SDE-uitgaven te kunnen dekken.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODE-regeling geëvalueerd. Het doel van de regeling is een transparante financiering van de SDE-regeling.

Wat betreft de doeltreffendheid van de regeling concluderen we dat:

— Het is voor individuele eindgebruikers transparant wat ze hebben bijgedragen aan de SDE-regeling. Dit wordt op de energierekening vermeld en eindgebruikers die geïnteresseerd zijn kunnen dit nagaan. Overigens blijkt uit een onderzoek onder consumenten dat slechts 14% de individuele kostenposten controleert. Ook kwam uit de interviews naar voren dat veel bedrijven (met name mkb'ers) minder geïnteresseerd zijn in afzonderlijke kostenposten, maar vooral in het bedrag onder de streep.

- De relatie tussen de ODE, SDE-regeling en begrotingsreserve kan op sommige punten beter worden toegelicht. Zo is er geen sprake van een directe financiering van de SDE-middelen uit de opbrengsten van de ODE. Door bijvoorbeeld de doelstelling te herformuleren naar een transparante dekking (i.p.v. financiering) van de SDE-regeling zou verwarring weggenomen kunnen worden.
- Tot en met 2019 was het niet precies duidelijk welke uitgaven precies werden gedekt door de SDE-regeling. Dit is in de begroting van 2020 wel transparant weergegeven en daarmee sterk verbeterd.
- De bijdrage van verschillende groepen aan de financiering van de ODE is tot 2020 weinig transparant geweest. Hier is voor het eerst inzicht in gegeven (ex ante) in een notitie van Milieudefensie, maar de cijfers zijn daarvoor (voor zover wij hebben kunnen nagaan) niet actief gecommuniceerd vanuit de overheid zelf.

Wat betreft de uitvoeringskosten concluderen we dat de regeling doelmatig is geweest. De invoering van de ODE heeft niet of nauwelijks geleid tot structurele meerkosten voor de uitvoering, omdat de grondslag en proces van inning gelijk is getrokken aan de energiebelasting.

Alhoewel energiebesparing geen expliciete doelstelling is van de ODE, is het wel een belangrijk neveneffect van de regeling. Verschillende studies hebben het besparingseffect in kaart gebracht van de verhoging van de ODE-tarieven in 2020. De studies concluderen dat de mogelijkheid om op korte termijn gas te vermijden in de industrie beperkt is. CE Delft, (2020) schat dat op de langere termijn (2025-2030), als het potentieel voor maatregelen toeneemt, dat het effect kan oplopen tot een CO_2-reductie van 0,02 tot 0,2 Mton bij alle industriebedrijven.

Het besparingseffect van de ODE kan niet los van de energiebelasting gezien worden. Het gaat namelijk om een gezamenlijke prikkel. Op basis van elasticiteiten uit de literatuur, zou het elektriciteitsverbruik en aardgasgebruik respectievelijk 7,83 en 8,86% hoger liggen in 2019 zonder de ODE en de EB. De doeltreffendheid van de regelingen is daarbij vooral afhankelijk van het besparingspotentieel per sector en de hoogte van de ODE en EB gezamenlijk. Als we geen rekening houden met weglekeffecten, is bij het optimaliseren van de besparingsprikkel een zo vlak mogelijk tarief van de ODE en EB gezamenlijk het meest doelmatig, met zo min mogelijk vrijstellingen. De prikkels vanuit de energiebelasting en de ODE worden ook in een separate studie geëvalueerd.

Naast besparing kan ook substitutie naar elektrische opties optreden. Tot en met schijf 3 elektriciteit, wordt elektriciteit echter substantieel zwaarder belast dan aardgas, waardoor er vanuit de ODE geen prikkel is om gasinkoop terug te brengen door over te stappen op elektrificatie. In sectoren met vrijstellingen voor aardgas (bijvoorbeeld sectoren met een wkk) , is de prikkel tot elektrificatie nog kleiner. Vooral de stijging van het tarief in de derde schijf elektriciteit van de ODE in 2020 heeft volgens WEcR (2020) een remmende werking op de uitfasering van wkk in de glastuinbouw. Dit leidt volgens de studie tot een hogere emissie van 0,5 tot 0,7 Mton in 2030. Hierbij merken we op dat de ongunstige prikkelverhouding al voor 2020 bestond, deze is versterkt door de aanpassing in 2020, daarnaast kent ook de energiebelasting tot 36.000 GJ een hoger tarief kent op elektriciteit dan op gas. Voor grootverbruikers van gas en elektriciteit gaat er vanuit ODE wel een prikkel uit tot elektrificatie.

4 Ervaringen in het buitenland

4.1 Overzicht financiering in buitenland

De SDE-regeling in de periode 2013-2020 had als doelstelling om de productie van hernieuwbare energie te financieren. In dit hoofdstuk bespreken we hoe andere landen hernieuwbare energie financieren en welke lessen daaruit te trekken zijn voor Nederland.

Uit een analyse van de financiering van hernieuwbare energie van de 27 EU-lidstaten en Noorwegen blijkt dat er op hoofdlijnen twee manieren zijn om hernieuwbare energie te financieren: uit de algemene middelen (of een belasting die door alle inwoners betaald moet worden) of via een opslag op de energierekening (CEER, 2018). Alhoewel bij ons geen vergelijkende studies bekend zijn van landen buiten de EU, geeft dit overzicht wel een indicatie dat deze twee manieren van financiering dominant zijn in het buitenland.

De meeste landen in Europa financieren de hernieuwbare energieopwekking door een opslag op de energierekening. Tabel 6 laat zien dat alleen Finland, Frankrijk en Malta hernieuwbare energieopwekking financieren uit de algemene middelen. Tsjechië, Denemarken en Luxemburg kennen een hybride systeem, waarbij hernieuwbare opwek deels wordt bekostigd uit een opslag en deels uit de algemene middelen.

Tabel 6 - Financiering hernieuwbare energieopwek in het buitenland.

	Algemene middelen/ belasting voor alle inwoners	Opslag elektriciteits-rekening
België		x
Bulgarije		x
Tsjechië	x	x
Cyprus		x
Denemarken	x	x
Estland		x
Finland	x	
Frankrijk	x	
Duitsland		x
Griekenland		x
Hongarije		x
Ierland		x
Italië		x
Letland		x
Luxemburg	x	x
Malta	x	
Noorwegen		x
Polen		x
Portugal		x
Roemenië		x
Spanje		x
Zweden		x
Verenigd Koninkrijk		x

Bron: (CEER, 2018).

In het kader van deze evaluatie hebben wij interviews afgenomen met beleidsmedewerkers in Frankrijk en Duitsland. Frankrijk is een interessante case, omdat in 2016 de financiering is veranderd van een opslag op de energierekening naar een financiering uit de algemene middelen. Hierdoor is men goed in staat om de voor- en nadelen van beide varianten van financiering te vergelijken. Overigens is de voorgaande situatie in Frankrijk wel structureel anders dan de huidige situatie in Nederland. De opslag op de energierekening werd namelijk niet door de overheid bepaald (zoals wel het geval is in Nederland), maar door elektriciteitsbedrijven.

Ook Duitsland is interessant, omdat men besloten heeft een deel van de kosten in de toekomst te financieren uit de opbrengsten van een CO_2-handelssysteem dat is ingevoerd voor niet-EU ETS-sectoren. Een optie waarbij de SDE wordt bekostigd uit een vorm van CO_2-beprijzing, werd veelvuldig door gesprekspartners aangedragen als een meer transparante en eerlijke manier om de kosten van de SDE++-regeling te financieren. Omdat grootverbruikers niet onder het Duitse handelssysteem vallen, wijkt het Duitse systeem overigens wel af van het systeem dat veel van de respondenten voor ogen hadden. Daarnaast worden de tarieven voor de EEG-opslag niet door de Duitse overheid vastgesteld. De regering stelde alleen de doelstellingen van hernieuwbare energie vast, waar de hoogte van de opslag automatisch werd aangepast.

4.2 Frankrijk

Voor het jaar 2016 kende Frankrijk een opslag op de elektriciteitsrekening. Deze opslag werd gebruikt als financiering voor hernieuwbare energiebronnen en voor sociale maatregelen, zoals een subsidie voor de elektriciteitsprijzen in het buitenland. De opslag was voor iedereen € 22/MWh, behalve voor grote industrieën. De grootverbruikers konden aanspraak maken op een lager tarief. Naast de opslag op elektriciteit was er ook een opslag op gas. Deze heffing was echter verwaarloosbaar in vergelijking met de heffing op elektriciteit (minder dan € 0,1/MWh).

Op het moment dat de opslag werd ingevoerd, stelde de regering doelstellingen voor hernieuwbare energie vast. De hoogte van de opslag werd automatisch aangepast aan deze doelstellingen en het parlement kon de hoogte van de opslag niet bepalen.

De opslag werd door de leveranciers geïnd op de elektriciteitsrekening van de eindgebruiker. Het geïnde bedrag werd vervolgens overgemaakt aan de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de betalingen van de subsidies voor duurzame energie en de sociale maatregelen. In tegenstelling tot Nederland was er dus wel sprake van een directe financiering. Indien de inkomsten uit de opslag lager waren dan verwacht, werd de heffing in het volgend jaar verhoogd om de kosten te dekken. De heffing werd verlaagd wanneer de opbrengsten hoger waren dan verwacht.

De overgang naar financiering uit de algemene middelen had meerdere redenen. Allereerst was het deel van de opslag dat bestemd was voor de subsidiëring van sociale maatregelen, niet in overeenstemming met de Europese belastingregels. Ten tweede was de verlaging van de opslag voor grote industrieën niet in overeenstemming met regels inzake staatssteun. Ten derde was er een discussie gaande over het feit dat de elektriciteitsprijzen te snel stegen, en ten vierde wilde het parlement meer controle over het proces van budgettering van duurzame energie.

In Frankrijk wordt de financiering uit publieke middelen als transparanter beschouwd dan het systeem voor 2016, omdat er elk jaar in het parlement wordt gestemd over de omvang

van het budget (dit kan elk jaar worden aangepast). Hierbij gaat het om de transparantie van de besluitvorming en niet over de transparantie voor de eindgebruiker. Een combinatie van een heffing en financiering uit de algemene middelen was ook een mogelijkheid om de verduurzamingsprikkel te stimuleren. Ook is het sinds 2016 gemakkelijker om het budget voor hernieuwbare energie te verhogen. Het is namelijk makkelijker om continuïteit te bieden wanneer zowel de doelstelling als financiering onder één dak valt, en je niet gebonden bent aan een opslag zonder mogelijkheid om de lastenverdeling te beïnvloeden.

De verduurzamingsprikkel van de opslag was geen belangrijke factor ten tijde van de hervorming. Door kernenergie is de CO_2-intensiteit van het elektriciteitsverbruik laag. Daarnaast werd de opslag vervangen door een accijns, hiermee bleef dezelfde prikkel bestaan. De accijns is niet gestegen sinds 2016. Dit zou wel het geval zijn als de opslag werd gebruikt voor de financiering van hernieuwbare energie.

4.3 Duitsland

In Duitsland wordt hernieuwbare energie gefinancierd uit een opslag op de elektriciteitsrekening (de zogenaamde EEG-opslag). Er is geen opslag op de prijs van gas. In tegenstelling tot Nederland is er sprake van een directe financiering. Het Duitse parlement heeft geen zeggenschap over het tarief, maar bepaalt wel de (landelijke) doelstellingen voor de productie van duurzame elektriciteit die de netbeheerders moeten behalen.
In theorie is het tarief voor alle eindverbruikers hetzelfde. Ook een eventuele verlaging of verhoging van het tarief is generiek. Echter, sommige sectoren, zoals de energie-intensieve industrie of de spoorwegen, kunnen een korting krijgen indien ze aan bepaalde criteria voldoen.

Ook in Duitsland was er een discussie over de hoogte van de tarieven. Duitsland heeft namelijk de hoogste prijzen voor huishoudens in de Europese Unie, grotendeels te wijten aan deze opslag. Verder heeft deze opslag ook effect op de concurrentiepositie van de industrie en andere commerciële elektriciteitsverbruikers. Daarnaast geldt de opslag alleen voor elektriciteit, waardoor elektrificatie wordt ontmoedigd. Al deze redenen zorgden ervoor dat de regering de elektriciteitsprijs wilde verlagen.

Om de prijzen te verlagen, wordt sinds 1 januari 2021 een subsidie toegekend in Duitsland die de elektriciteitsrekening verlaagt. Iedereen die de EEG-opslag betaalt, profiteert van de subsidie. Dit omvat alle elektriciteitsgebruikers. Ongeveer 2.000 industriële bedrijven die profiteren van een verlaagd tarief hebben slechts voordeel tot 1 GWh van hun verbruik. De subsidie is een vast bedrag uitgedrukt in €ct/kWh.

Deze subsidie wordt gefinancierd uit de inkomsten van een CO_2-prijs voor sectoren die niet onder het EU ETS-systeem vallen. De hoogte van de prijs is gebaseerd op de CO_2-inhoud en is vastgesteld tot 2025. Na 2025 zullen er veilingen plaatsvinden. Dit is vergelijkbaar met het EU ETS-systeem, hoewel het punt van regulering verder in de waardeketen ligt. De regeling omvat aardgas, brandstoffen voor vervoer, stookolie en in kleine mate steenkool. De huidige CO_2-prijs is vastgesteld op € 25/tCO_2 en neemt toe tot een maximumprijs van € 65/tCO_2 in 2026.

Volgens onze gesprekspartner is het systeem in Duitsland minder transparant geworden. Het verband tussen de opslag op elektriciteit en de financiering van hernieuwbare energie is relatief makkelijk uit te leggen en het transparant aangezien het op de elektriciteitsrekening vermeld wordt. Echter, de invoering van de subsidie zorgt ervoor dat niet alle

kosten van de heffing op de elektriciteitsrekening staan, waardoor de verduurzamingsprikkel onduidelijker is geworden.

4.4 Conclusies

Ervaringen over de grens laten zien dat er op hoofdlijnen twee manieren zijn om hernieuwbare energie te financieren: via een opslag op de energierekening en via de algemene middelen.

De voorbeelden uit Duitsland en Frankrijk laten echter zien dat ook binnen deze algemene categorieën regelingen sterk kunnen verschillen in kenmerken en er context specifieke redenen zijn voor aanpassingen in de financiering. Zo was er in zowel Duitsland als Frankrijk sprake van een directe financiering (in tegenstelling tot een dekking in Nederland) en werden de tarieven automatisch aangepast op basis van de doelstellingen van hernieuwbare energie, zonder dat het parlement er iets over te zeggen had. Ook waren er binnen de Franse context juridische problemen. De argumenten waarom men in Frankrijk en Duitsland heeft besloten tot een wijziging van de financiering zijn daarom ook niet één op één vertaalbaar naar Nederland.

Wel hebben de regelingen specifieke voor- en nadelen. In Frankrijk wordt het als makkelijker ervaren om de budgetten voor hernieuwbaar te verhogen vanuit de algemene middelen, omdat er minder discussies zijn over lastenverzwaringen. Ook in Duitsland wordt het mogelijk om hernieuwbare energie te bekostigen zonder een verdere stijging van de elektriciteitsprijzen (door een subsidie uit de opbrengsten van een emissiehandelssysteem voor niet-EU ETS-sectoren).

Een nadeel van de Franse praktijk is dat de verduurzamingsprikkel minder groot is geweest. Alhoewel de heffing is vervangen door een accijns, zouden de prijzen bij een opslag op de elektriciteitsrekening harder zijn gestegen. Overigens is dat niet per sé een bezwaar van financiering uit de algemene middelen, omdat ook gekozen kan worden voor een oplopende heffing parallel aan de financiering uit de algemene middelen.

Een nadeel van zowel het Duitse als Franse systeem is dat transparantie van de financiering voor de eindgebruiker is afgenomen. Door de financiering uit de algemene middelen in Frankrijk is immers niet meer duidelijk wie betaalt voor de hernieuwbare energiemaatregelen. Ook in Duitsland is de transparantie verminderd door de subsidie.

5 Conclusies & aanbevelingen

In deze studie is de ODE-regeling geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.

De belangrijkste conclusies

Het is voor individuele eindgebruikers transparant geweest wat ze hebben bijgedragen aan de SDE-regeling. In die zin is de ODE doeltreffend geweest

Uit de interviews is gebleken dat op elke factuur voor zowel consumenten als grootverbruikers de ODE-bijdrage apart wordt vermeld. De energieleveranciers vermelden volgens alle respondenten ook de ODE-bijdrage aan de grootverbruikers en zakelijke klanten. Wel neemt slechts een klein deel van de consumenten deze informatie tot zich; slechts 14% controleert de individuele kostenposten volgens een onderzoek van Motivaction. Ook kwam uit de interviews naar voren dat veel bedrijven (met name mkb'ers) minder geïnteresseerd zijn in afzonderlijke kostenposten maar vooral het bedrag onder de streep.

De relatie tussen de ODE, SDE-regeling en begrotingsreserve kan op sommige punten beter worden toegelicht

Uit onze evaluatie blijkt dat deze relatie duidelijker kan worden toegelicht. In strikte zin is er namelijk geen sprake van een financiering van de SDE-regeling door de ODE. De verwachte ODE-opbrengsten worden weliswaar bij de start van de kabinetsperiode gelijkgesteld aan de hoogte van het SDE-budget, maar er vloeien geen middelen rechtstreeks vanuit de ODE naar de SDE. Dit wordt niet in alle stukken even duidelijk uitgelegd. Bijvoorbeeld door de doelstelling te herformuleren naar een transparante dekking (in plaats van financiering) van de SDE-regeling zou verwarring weggenomen kunnen worden.

De transparantie over de gedekte uitgaven is in 2020 sterk verbeterd

Tot 2019 was het niet duidelijk welke uitgaven werden gedekt door de ODE-regeling. Zo worden de uitgaven voor de voorgangers van de SDE+/SDE++-regeling (MEP- en SDE-regeling) niet gedekt door de ODE, maar wel andere uitgaven dan de SDE-regeling. Dit is in de begroting van 2020 wel transparant weergegeven.

De bijdrage van verschillende sectoren aan de financiering van de ODE is weinig transparant geweest

Volgens vrijwel alle eindgebruikers die wij hebben geïnterviewd voor deze evaluatie is de transparantie over de bijdrage van sectoren zeer beperkt of niet aanwezig geweest. Informatie over de bijdrage per sector is (voor zover wij hebben kunnen nagaan) voor het eerst (ex ante) weergegeven in 2020 in een notitie van Milieudefensie op basis van een WOB-verzoek, pas daarna zijn de cijfers ook actief gecommuniceerd vanuit de overheid zelf (in een kamerbrief). Daarbij gaven veel van de gesprekspartners aan dat het niet duidelijk is waar de verschillen in tarieven tussen de schijven op gebaseerd zijn en waarom vrijstellingen van toepassing zijn. Hierbij merken wij op dat in verschillende kamerbrieven wel is toegelicht waarom vrijstellingen zijn verleend. Ook is in de Memorie van Toelichting van de Wet ODE-tarieven (kwalitatief) toegelicht dat de tariefstijging in de hogere verbruiksschijven in 2020 eenmalig hoger uitviel om de lastenverdeling huishoudens bedrijven te wijzigen van gelijke aandelen naar één derde twee derde.

De extra uitvoeringskosten door invoering van de ODE zijn zeer beperkt gebleven

De uitvoeringskosten voor overheid en administratieve kosten voor bedrijven zijn zeer beperkt gebleven. De reden hiervoor is dat de energiebelasting en de ODE met hetzelfde aangifteformulier van de belastingplichtigen worden voldaan. De ODE heeft daardoor alleen geleid tot eenmalige uitvoeringkosten maar niet (of nauwelijks) tot structurele kosten of jaarlijks terugkerende uitvoeringskosten. Een afschaffing van de ODE zou een kleine vereenvoudiging zijn, maar leidt volgens de Belastingdienst niet tot een besparing in de uitvoeringskosten. De ODE is daarmee een doelmatige manier geweest om voor de eindgebruiker meer transparantie te bieden in de financiering van de SDE-regeling.

Het besparingseffect van de ODE kan niet los van de energiebelasting gezien worden. Het gaat namelijk om een gezamenlijke prikkel

De ODE en de EB hebben gezamenlijk geleid tot een reductie van het energiegebruik. Op basis van elasticiteiten uit de literatuur, zou het elektriciteitsverbruik en aardgasgebruik respectievelijk 7,83 en 8,86% hoger liggen in 2019 zonder de ODE en de energiebelasting. Als alleen de ODE er niet zou zijn geweest (en de energiebelasting wel), zou het elektriciteits- en aardgasverbruik respectievelijk 1,92 en 1,48% hoger gelegen hebben. De reden hiervoor is dat belangrijke besparingsopties (isolatie, good housekeeping, ledverlichting) een kortere terugverdientijd hebben.

Daarnaast heeft ook de verhouding tussen de tarieven voor gas en elektriciteit een impact op verduurzaming. Een voorbeeld is de invloed van de tariefverhouding op elektrificatie, zoals warmtepompen. Er is geen prikkel tot elektrificatie van de ODE uitgegaan tot en met de derde schijf voor elektriciteit (omgerekend 36.000 GJ verbruik). Tot dit verbruik wordt elektriciteit door de ODE namelijk per kg CO_2 zwaarder belast dan aardgas (deze prikkel bestond al voor 2020 maar is versterkt door de tariefsverhogingen van de ODE in 2020). Overigens is er ook bij de energiebelasting tot 36.000 GJ een hoger tarief voor elektriciteit dan gas. Voor grootverbruikers van gas (vierde schijf) en elektriciteit gaat er vanuit ODE (en energiebelasting) wel een prikkel uit tot elektrificatie voor zover zij niet vallen onder een specifieke vrijstelling. Daarbij zijn er ook andere factoren een belangrijke rol spelen bij (het gebrek aan prikkel tot) elektrificatie, zoals de ontwikkeling van de marktprijzen van gas (laag) en elektriciteit (relatief hoog).

Als we geen rekening houden met weglekeffecten, is bij het optimaliseren van de besparingsprikkel een zo vlak mogelijk tarief van de ODE en energiebelasting gezamenlijk met zo min mogelijk vrijstellingen het meest doelmatig.

Best practices uit het buitenland zijn moeilijk te vertalen naar Nederland vanwege de specifieke context in ieder land

Ervaringen over de grens laten zien dat er op hoofdlijnen twee manieren zijn om hernieuwbare energie te financieren: via een opslag op de energierekening en via de algemene middelen. Als we dieper inzoomen op Duitsland en Frankrijk zien we dat ook binnen deze landen regelingen sterk kunnen verschillen. Zo is een belangrijke reden in Frankrijk geweest om over te gaan op algemene middelen financiering, dat het parlement geen invloed had op de hoogte van de tarieven voor elektriciteit. In Nederland kan de Tweede Kamer daar bij de ODE wel over beslissen. In Duitsland was er vooral discussie over de hoogte van de tarieven. Ze hebben daarom besloten om de opslag op de elektriciteitsrekening te verlagen met een subsidie die gefinancierd wordt uit de inkomsten van een CO_2-prijs voor sectoren die niet onder het EU ETS vallen. Wel geven het Franse en Duitse voorbeeld aan dat het mogelijk is

geweest om de tarieven voor elektriciteit niet verder te laten stijgen. Dit ging wel ten koste van de algemene middelen (Frankrijk) of niet-EU ETS-sectoren (Duitsland).

Aanbevelingen

We hebben de volgende aanbevelingen:

- Communiceer actief vanuit de overheid wat de ex ante-bijdrage is (geweest) van de verschillende sectoren aan de ODE-opbrengsten. Geef daarbij een heldere onderbouwing waarom de tarieven tussen de schijven verschillen.
- Geef meer inzicht in de relatie tussen de ODE, SDE-regeling en begrotingsreserve. Herformuleer de doelstelling naar een transparante dekking van de SDE-middelen en spreek bij de begrotingsreserve over begrootte middelen.
- Geef ook in de toekomstige begrotingen transparant weer welke middelen worden gedekt door de ODE (net als in de begroting van 2020).
- Bepaal in samenhang met de energiebelasting of een meer doeltreffende en doelmatige CO_2-reductieprikkel kan worden vormgegeven, waarbij de dekking van de SDE-middelen gewaarborgd blijft. Vanuit de economische theorie is, als geen rekening wordt gehouden met weglekeffecten, een vlakkere heffing met zo min mogelijk vrijstellingen het meest doelmatig. Tarieven tussen gas en elektriciteit, kunnen in samenhang met de energiebelasting, meer in balans worden gebracht voor een optimale stimulans voor CO_2-reductie.

6 Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2019. *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds (F) Rapport bij het jaarverslag,* sl: sn

Belastingdienst, 2020. *Tabellen tarieven milieubelastingen.* [Online]
Available at:
https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen
[Geopend December 2020].

CBS, 2020. *Milieubelastingen en -heffingen; nationale rekeningen.* [Online]
Available at: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82725NED/table
[Geopend november 2020].

CBS, 2020. *Milieubelastingen en -heffingen; nationale rekeningen,* Den Haag: CBS.

CBS, 2020. *Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies.* [Online]
Available at:
https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84120ned/table?ts=1605882016856
[Geopend november 2020].

CE Delft, 2020. *ODE-impact op industrie : effecten op kosten en verduurzaming,* sl: sn

CEER, 2018. *Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017 Public Report,* sl: Council of European Energy Regulators (CEER).

CEER, 2020. *Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017,* sl: sn

ISO, 2019. *Targeted consultation for the evaluation of the guidelines on state aid for environmental protection and energy 2014-2020 (EEAG),* sl: sn

Milieudefensie , 2020. *Wob: Minister Wiebes lost belofte niet in, vooral mkb betaalt voor vergroening van de grootste vervuilers in de industrie,* sl: sn

Minisiterie van EZK, 2010. *Kamerbrief SDE+,* sl: sn

Ministerie van EZK, 2017. *Wijziging van de Wet opslag duurzame energie (in verband met de vaststelling van tarieven voor 2018),* sl: sn

Ministerie van EZK, 2018. *Wijziging van de Wet opslag duurzame energie (in verband met de vaststelling van tarieven voor het jaar 2019),* sl: sn

Ministerie van EZK, 2020. *Kamerbrief d.d.15 oktober 2020: Verzoek over het bericht dat het mkb veel meer betaalt voor Klimaat/CO2 uitstoot dan de zware industrie,* sl: sn

Ministerie van EZK, 2020. *Kamerbrief financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland, 14 september 2020,* sl: sn

Ministerie van EZK, 2020. *Memorie van toelichting Wet ODE-tarieven 2021 en 2022,* sl: sn

Ministerie van EZK, 2020. *Memorie van toelichting Wet ODE-tarieven 2021 en 2022,* sl: sn

Ministerier van Financien, 2015. *Kamerbrief Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016),* sl: sn

Motivaction, 2020. *Consumentenonderzoek energiemarkt 2020,* sl: sn

PBL, 2020. *Klimaat- en energieverkenning 2020,* sl: sn

PWC, 2020. *Stijging van de ODE-tarieven tast de investeringskracht van (middel)grote productielocaties in Nederland,* sl: sn

Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, 2021. *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050,* sl: sn

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011. *Memorie van Toelichting: Regels voor de opslag duurzame energie (Wet opslag duurzame energie),* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

WeCR, 2020. *Tariefstijging ODE-inkoop elektriciteit: effecten op kosten en CO2-emissie glastuinbouw,* sl: sn

A Bijdrage huishoudens en bedrijven

	2019 (€ mln)	2020 (€ mln)	2030 (€ mln)
Huishoudens	**856**	**798**	**1.129**
Industrie	**161**	**388**	**550**
wv voedings- en genotmiddelenindustrie	52	122	173
wv. hout-, papier- en grafische industrie	18	38	53
wv. aardolie, chemische en farmaceutische industrie	29	97	137
Aardolie-industrie	3	13	18
Basischemie	6	19	26
Overige anorganische basischemie	3	11	16
Organische basischemie	5	16	22
Kunstmestindustrie	3	17	24
Overige chemische en farmaceutische producten	9	21	30
wv. bouwmaterialenindustrie	5	12	17
wv. basismetaalindustrie	0	0	0
wv. Metaalproducten, machine-industrie, transportmiddelen	28	58	82
wv. overige industrie	30	61	86
Landbouw	**83**	**153**	**217**
Dienstverlening	**496**	**847**	**1.197**
Overheid/onderwijs/zog	**137**	**225**	**318**
Totaal bedrijven	**877**	**1.613**	**2.282**
Totale opbrengst ODE	**1.733**	**2.411**	**3.411**

B Interviewlijst

Tabel 7 - Overzicht geïnterviewde partijen

Affiliatie	Naam
Belastingdienst	Wilma Hoveijn, Marga Koster, Riemara Schuivens
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Sebastian Pieper
Cosun Beet Company	Bertram de Crom
Energie-Nederland	Roel Kaljee
Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI)	Daan van der Wekken
Glastuinbouw Nederland	Alexander Formsma, Hans van den Berg
Milieudefensie	Willem Wiskerke
Ministère de la Transition écologique et solidaire	
Ministerie van Financiën	Maikel Kogenhop
Natuur en Milieu	Peter de Jong
VBZ	Theo Heere
Vereniging Eigen Huis	Bobby Raghoenath
Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)	Erik Klooster
Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)	Martijn Broekhof
VNCO-NWC/MKB-Nederland	Emile Rodenhuis