Toekomstverkenning ODE

Hoofdstuk 1. Inleiding

Hoofdstuk 2. Basispad

Hoofdstuk 3. Fiscale regelingen

Hoofdstuk 4. Link ODE-SDE en grondslagerosie

Hoofdstuk 5. Knelpunten en oplossingsrichtingen

Hoofdstuk 1. Inleiding

Sinds 1 januari 2013 is de Wet opslag duurzame energie (hierna ODE) van kracht. Per 1 januari 2020 is de naam gewijzigd in: Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie. In deze wet is de ODE geregeld. De ODE is een heffing op aardgas en elektriciteit en wordt geheven en ingevorderd op dezelfde wijze als de energiebelasting (hierna EB). De ODE heeft nagenoeg dezelfde grondslag als de EB met dezelfde schijven waarover wordt geheven en met nagenoeg dezelfde vrijstellingen of regelingen, maar kent andere tarieven. De EB en ODE worden op hetzelfde aangifteformulier voldaan.

De ODE wordt geheven ter financiering van de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energie++ en zijn voorgangers (hierna: SDE). De opbrengsten van de ODE vloeien naar de algemene begrotingsmiddelen, maar door de ODE-tarieven zo vast te stellen dat de verwachte opbrengsten van de ODE ex ante gelijk zijn aan de benodigde middelen voor de SDE wordt getracht voor burgers en bedrijven inzichtelijk te maken wat hun bijdrage aan de dekking van de SDE-uitgaven is.

Aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer is in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel ODE-tarieven 2021 en 2022 aangegeven dat er een brede verkenning zal komen naar de ODE en dat voor de middellange termijn opties in kaart worden gebracht voor structurele hervormingen in het fiscale kader, zoals effectievere fiscale prikkels voor verduurzaming met behoud van verdienvermogen en concurrentiepositie. Aan deze toezegging richting beide Kamers wordt invulling gegeven middels twee rapporten. Door een externe partij (CE Delft) worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODE geëvalueerd. Door het Ministerie van EZK is dit rapport opgesteld. Dit rapport probeert inzicht te bieden in de knelpunten van de ODE die voortvloeien uit het doel van de ODE en de randvoorwaarden die aan de ODE gekoppeld zijn in de loop der jaren. Dit rapport bevat een toekomstverkenning waarin wordt gekeken hoe de ODE-tarieven zich ontwikkelen wanneer de huidige randvoorwaarden ongewijzigd blijven tot en met het jaar 2025. Tot slot analyseren we welke mogelijkheden er zijn om de impact van de geconstateerde knelpunten zo veel mogelijk te verminderen uitgaande van de ODE zoals deze nu is vormgegeven.

Verantwoording cijfers en basispad

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV19) van het PBL en wordt in het gepresenteerde basispad een constante grondslag voor aardgas en elektriciteit gehanteerd waarover de ODE-heffing wordt betaald. In werkelijkheid is het mogelijk dat de grondslag de komende jaren zal veranderen doordat er bijvoorbeeld meer elektrificatie plaatsvindt of doordat zuinigere apparaten gebruikt worden. Ook andere factoren zoals bijvoorbeeld weersinvloeden en algehele economische activiteit spelen hier een rol in. Doordat de grondslag onzeker is, is het mogelijk dat de ODE-tarieven in het basispad een ODE-opbrengst realiseren die hoger of lager ligt dan het geraamde bedrag. Vanwege het taakstellende karakter van de ODE (ter dekking van de SDE-uitgaven) kunnen de ODE-tarieven in de toekomst hoger of lager uitvallen afhankelijk van de verwachte grondslagerosie.

In mei 2021 komen er nieuwe cijfers van het CBS beschikbaar die betrekking hebben op het verbruik van verschillende sectoren. De publicatie van het CBS geeft een zo actueel mogelijk inzicht in het energieverbruik van verschillende groepen bedrijven, waarmee de ODE-bijdrage per sector beter in kaart kan worden gebracht. Echter kunnen er binnen een sector grote verschillen optreden.Op basis hiervan kan een betere inschatting worden gegeven van de te hanteren ODE-tarieven in de toekomst om de geraamde ODE-opbrengst te realiseren aan de hand van de afgesproken randvoorwaarden zoals de bijdrage van de industrie en de lastenverdeling tussen huishoudens en het bedrijfsleven (zie hoofdstuk 2). Vanwege de verwachte publicatiedatum van deze CBS cijfers is het in dit rapport niet mogelijk geweest om de meest recente cijfers te hanteren. Dit houdt in dat de KEV19 en een eerdere publicatie van het CBS over het energieverbruik van sectoren uit 2016 (zie voetnoot 9) gebruikt worden en er geen grondslagerosie meegenomen wordt in het basispad. In hoofdstuk 4 wordt wel in kaart gebracht wat de mogelijke impact kan zijn van grondslagerosie zoals gepresenteerd in de Klimaat- en Energieverkenning 2019 op de ODE-opbrengst in het basispad. Daarnaast is ervoor gekozen om aan te sluiten bij dezelfde systematiek en cijfers waarmee de ODE-tarieven voor 2021 en 2022 zijn vastgesteld in 2020.

Voor de formatie is het van belang dat de meest recente data van de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV20) en het CBS gehanteerd wordt. De nieuwe cijfers van het CBS komen naar verwachting in mei 2021. Een geüpdatete analyse kan op aanvraag geleverd worden aan de formatie vanaf naar verwachting mei 2021.

Samenhang rapporten ODE

De evaluatie van CE Delft kijkt terug op de jaren 2013-2020 van de ODE. Primair worden hier de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODE-regeling bekeken. Dit zijn de formele eisen waaraan moet worden voldaan in een evaluatie, zoals ook is vastgesteld in de comptabiliteitswet.

In het rapport van CE Delft wordt specifiek getoetst of de doelstelling van de ODE is gehaald. Het gaat hierbij om het primaire beleidsdoel van de ODE: het realiseren van de voor de eindgebruiker transparante bijdrage aan de dekking van de geraamde kasuitgaven voor de SDE. Daarnaast zijn er automatisch neveneffecten verbonden aan de ODE, zoals een prikkel om te verduurzamen. Ook daar wordt door CE Delft naar gekeken. Aan de hand van interviews, literatuurstudie en analyses worden deze effecten getoetst. CE concludeert dat de huidige ODE doelmatig en doeltreffend is. Door CE worden echter ook aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de transparantie van zowel opbrengst als doel en ter verbetering van de verduurzamingsprikkel.

Het rapport dat u nu leest kijkt vooruit. De ODE wordt onderzocht in de situatie zoals deze nu is, dus aan de hand van de oorspronkelijke doelstelling van de ODE en de op dit moment geldende randvoorwaarden. Samen met de resultaten van andere onderzoeken wordt in dit rapport gekeken naar de technische aanpassingen die mogelijk zijn binnen de huidige ODE-systematiek. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een basispad van tarieven tot en met 2025. Dit basispad gaat uit van de systematiek die ook gebruikt is bij het bepalen van de tarieven in 2020 voor de jaren 2021 en 2022 en gaat uit van onveranderd beleid en een constante grondslag voor alle jaren. Knelpunten worden in kaart gebracht en mogelijke richtingen worden geschetst om deze te voorkomen of te verhelpen.

Samenhang met Evaluatie EB, IBO financiering energietransitie en de Herziening Richtlijn Energiebelastingen EU Commissie

De ODE wordt op dit moment behandeld in verschillende trajecten. Zo is er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (hierna IBO) waarin gekeken wordt naar de financiering van de energietransitie. Daarnaast wordt ook de energiebelasting (hierna EB) dit jaar geëvalueerd. Deze trajecten hebben meerdere raakvlakken met elkaar, waardoor sprake is van samenhang. In beide trajecten krijgt de ODE een plek in het onderzoek. Een eigen evaluatie van de ODE in haar huidige vorm is echter niet gewaarborgd in deze trajecten.

De schrijvers van de rapporten van het IBO en de evaluaties zijn betrokken geweest bij de andere trajecten om overlap te voorkomen. Om consistentie te waarborgen bij de overlappende onderdelen, is veelvuldig gebruik gemaakt van dezelfde informatie voor alle trajecten. Daarnaast staan onderzoekers van de (externe delen van de) evaluaties van de EB en de ODE in nauw contact met elkaar, om ervoor te zorgen dat de onderzoeksmethodieken gelijk aan elkaar zijn.

De implicaties van de conclusies uit de trajecten kunnen echter anders zijn door het hanteren van een ander perspectief. Het IBO kent een ander doel dan de specifieke onderzoeken naar de ODE. In het IBO wordt gekeken naar de totale kosten van de energietransitie, de prikkels om die kosten te verlagen en de lastenverdeling. Het IBO geeft een mix van concrete opties, denkrichtingen, en aanbevelingen voor nadere verkenning. Samen dienen de trajecten een goede basis te bieden voor toekomstige beleidskeuzes.

Naast de genoemde trajecten, speelt er nog een internationaal traject dat van belang is voor de onderzoeken naar de ODE. De Europese Commissie zal in 2021 een voorstel doen om de Richtlijn Energiebelastingen aan te passen als onderdeel van de Europese 'Green Deal'. In de voorbereiding heeft de commissie de richtlijn geëvalueerd. De belangrijkste bevindingen van deze evaluatie waren:

- de vele uitzonderingen en verminderingen zijn in het voordeel van gebruikers van fossiele brandstoffen;
- de richtlijn geeft onvoldoende steun voor vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, energie-efficiëntie en alternatieve brandstoffen;
- de richtlijn slaagt niet in haar oorspronkelijke doelstelling om de interne markt goed te laten functioneren.

Deze bevindingen worden meegenomen in het vervolg van dit rapport.

Leeswijzer

De opzet van de rapportage is als volgt:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de bestaande tariefstructuur, schetst het basispad van de ODE richting 2025 bij ongewijzigd beleid en analyseert hieruit volgende knelpunten.
- Hoofdstuk 3 kijkt naar de impact van de relevante fiscale regelingen binnen de ODE-systematiek.
- Hoofdstuk 4 gaat in op de link tussen ODE en SDE en bevat een analyse van de toekomstige grondslagerosie.
- Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van dit rapport.

Hoofdstuk 2. Basispad

De ODE is ingevoerd in 2013. Vanaf dat moment heft de overheid, bovenop de EB, de ODE over de levering van aardgas[1] en elektriciteit. Binnen deze structuur zijn in de loop der tijd wel enkele aanpassingen verricht, zoals bijvoorbeeld de keuze om de lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven aan te passen. In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige tarieven en leiden we uit deze tarieven het verwachte basispad bij ongewijzigd beleid en randvoorwaarden af.

Tariefstructuur
De ODE is een indirecte belasting. De opslag wordt uiteindelijk betaald door de eindverbruikers in de energieketen en is afhankelijk van de totale energielevering aan de verbruiker van elektriciteit en gas. Dit heeft tot gevolg dat in Nederland elk huishouden en elk bedrijf/instelling die gas of elektriciteit geleverd krijgt deze opslag betaalt via de energierekening[2]. De energieleverancier is belastingplichtig[3].

Naast de standaardtarieven is er een apart verlaagd tarief voor de eerste en tweede verbruiksschijven van aardgas van toepassing voor de glastuinbouwsector. De wettelijk vastgestelde tarieven voor 2021 zijn te vinden in tabel 2.1.

Tabel 2.1, tarieven ODE 2021

	Schijf	**Tarief 2021 in cent/m³ of cent/kWh**
Aardgas	0 t/m 170.000 m³	8,51
	170.001 t/m 1 miljoen m³	2,35
	1 miljoen t/m 10 miljoen m³	2,32
	Meer dan 10 miljoen m³	2,32[4]
Verlaagd tarief aardgas	0 t/m 170.000 m³	1,37
	170.001 t/m 1 miljoen m³	0,89
	1 miljoen t/m 10 miljoen m³	2,32
	Meer dan 10 miljoen m³	2,32
Elektriciteit	0 t/m 10.000 kWh	3,00
	10.001 t/m 50.000 kWh	4,11
	50.001 t/m 10 miljoen kWh	2,25
	Meer dan 10 miljoen kWh	0,04

De ODE kent al vanaf de invoering een degressief tariefstelsel voor zowel elektriciteit als voor aardgas. Bij een hoger verbruik moet gemiddeld genomen een lager tarief betaald worden. Aangenomen wordt dat het volledige energieverbruik van huishoudens in de eerste schijf valt. De eerste schijf bevat het hoogste tarief voor aardgas (8,51 cent/m³ aardgas). Het tarief voor elektriciteit in de eerste schijf is 3,00 cent/kWh. Het tarief in de tweede schijf voor elektriciteit is overigens wel hoger dan de eerste schijf (4,11 cent/kWh om 3,00 cent/kWh), maar de tarieven in schijf 3 en 4 zijn lager.

[1] Als aardgas wordt mede aangemerkt elk product dat direct of indirect is bestemd voor gebruik, wordt aangeboden voor verkoop of wordt gebruikt als aardgas. Op vervangers van aardgas wordt dus vooralsnog volgens de huidige fiscale systematiek op dezelfde manier EB geheven als op aardgas. Een voorbeeld is waterstofgas dat wordt gebruikt als aardgas en dus op dit moment identiek wordt belast.
[2] Tenzij een verbruiker een vrijstelling heeft voor het gehele verbruik. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op deze vrijstellingen.
[3] Feitelijk zijn alleen energieleveranciers belastingplichtig (met uitzondering van enkele bedrijven). De kosten worden doorberekend aan de uiteindelijke verbruikers via de energierekening. Zie voor een andere onderverdeling van de belastingplichtigen de evaluatie van de EB.
[4] Tarief is gelijk aan de 3e schijf, maar vanwege overlap met EB, waar wel een ander tarief geldt in de 4e schijf is bij de opzet van deze tabel hiervoor gekozen. Dit heeft als praktische achtergrond dat de tariefregels in de aangifte dezelfde opbouw hebben.

In sommige situaties kan een verbruiker aanspraak maken op vrijstellingen of een teruggaaf van de ODE. De vrijstellingen en teruggaafregelingen zijn grotendeels gelijk aan de vrijstellingen en regelingen in de EB. Voor een toelichting op de vrijstellingen verwijzen we naar hoofdstuk 3 in dit rapport.

Basispad tot en met 2025
De opbrengsten, en daarmee de tarieven van de ODE worden gebaseerd op de benodigde middelen voor de SDE. Deze worden in de regel aan het begin van elke regeerperiode (opnieuw) vastgesteld en begroot. Hierdoor ontstaat een zogenoemd pad voor de ODE-opbrengsten aan de hand waarvan de tarieven worden vastgesteld. De verwachte uitgaven van de SDE en de opbrengsten van de ODE zijn dus 'ex ante' aan elkaar gekoppeld. De totale omvang wordt niet aangepast als gedurende de regeerperiode de opbrengsten van de ODE, of juist de uitgaven aan de SDE, tegen- of meevallen. De afgelopen jaren zijn de tarieven niet vastgesteld voor een hele regeerperiode, maar zijn tarieven slechts voor één of enkele jaren bepaald. Voor meer informatie hierover wordt u verwezen naar de evaluatie van de ODE door CE Delft. In de tekstbox in hoofdstuk 1 is nader toegelicht welke cijfermatige onderbouwing voor het basispad gebruikt is.

De benodigde hoogte van de tarieven voor de dekking van de SDE is mede afhankelijk van verschillende (politieke) keuzes, maar ook de ontwikkeling van het energieverbruik in de verschillende schijven (de grondslag). Dit maakt dat de hoogte van de tarieven voor de komende jaren niet vaststaat. In dit hoofdstuk wordt een basispad gepresenteerd dat uitgaat van ongewijzigd beleid en bestaande randvoorwaarden. Dit basispad is ook gebruikt om in 2020 de tarieven van de ODE vast te stellen voor de jaren 2021 en 2022. Het pad is gebaseerd op aannames ten aanzien van onder meer de geraamde kasuitgaven voor de SDE-regeling, het verwachte energieverbruik en de gewenste lastenverhoudingen tussen huishoudens en bedrijven in de opbrengst van de ODE. Het basispad dat hier is gepresenteerd is niet gecorrigeerd voor ontwikkelingen in de grondslag na 2020.

In het basispad (tabel 2.2) wordt uitgegaan van een stijging van de kasuitgaven van de SDE, waardoor ook de opbrengsten van de ODE moeten stijgen. Dit komt voort uit het regeerakkoord van 2017 "Vertrouwen in de toekomst"[5], waarin staat dat de SDE (en de daaraan gekoppelde ODE) wordt voortgezet en verbreed. De SDE-middelen zouden volgens het regeerakkoord oplopen tot € 3,2 miljard per jaar in 2025. Als gevolg van deze toename, lopen de tarieven in het basispad ook op. De tarieven tot en met het jaar 2022 zijn inmiddels wettelijk vastgesteld. De tarieven van 2023 tot en met 2025 in het basispad blijven onzeker. Deze kunnen uiteindelijk afwijken van de tarieven die daadwerkelijk vastgesteld worden door meerdere factoren zoals bijvoorbeeld grondslagerosie (waar we verder op in gaan in hoofdstuk 4) of aanpassing van de SDE.

Tabel 2.2, Basispad kasuitgaven en tarieven ODE 2019-2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Geraamde kasuitgaven SDE	1.730	2.411	2.648	2.692	2.838	3.062	3.198
Aardgas in cent/m³							
0 - 170.000 m³	5,24	7,75	8,51	8,65	9,12	9,84	10,28
170.000 – 1.000.000 m³	1,61	2,14	2,35	2,39	2,52	2,71	2,83

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst

1.000.000 – 10.000.000 m^3	0,59	2,12	2,32	2,36	2,49	2,69	2,81
>10.000.000 m^3	0,31	2,12	2,32	2,36	2,49	2,69	2,81
Verlaagd tarief glastuinbouw in cent/m^3							
0 - 170.000 m^3	0,84	1,24	1,37	1,39	1,47	1,58	1,65
170.000 – 1.00.000 m^3	0,61	0,81	0,89	0,9	0,95	1,02	1,07
1.000.000 – 10.000.000 m^3	0,59	2,12	2,32	2,36	2,49	2,69	2,81
>10.000.000 m^3	0,31	2,12	2,32	2,36	2,49	2,69	2,81
Elektriciteit in cent/kWh							
0 – 10.000 kWh	1,89	2,73	3,00	3,05	3,21	3,47	3,62
10.000 – 50.000 kWh	2,78	3,75	4,11	4,18	4,41	4,76	4,97
50.000 – 10.000.000 kWh	0,74	2,05	2,25	2,29	2,42	2,61	2,72
>10.000.000 kWh	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05

Bron: Eigen berekening EZK (2020/2021)

Bij het berekenen van de tarieven is rekening gehouden met de extra randvoorwaarden voor de ODE die voort zijn gekomen uit het Klimaatakkoord. De lastenverdeling van de te betalen ODE tussen huishoudens en bedrijven is in dit pad 33:67. De tarieven zijn per 1 januari 2020 zo bepaald dat kleinere bedrijven met een relatief beperkt energieverbruik zo veel mogelijk worden ontzien. Hierdoor liggen de tarieven in de 3e en 4e schijf voor aardgas en 3^{e} schijf elektriciteit hoger dan in de periode voorafgaand aan het Klimaatakkoord. Daarnaast is in het Klimaatakkoord geschat dat de industrie een subsidiebehoefte van de SDE heeft van € 550 miljoen in 2030. Afgesproken is dat de industrie in dat jaar dan ook hetzelfde bedrag zal bijdragen aan de ODE. In (de oploop van) het basispad is hiermee rekening gehouden. Zoals eerder gezegd, is er geen aanname gemaakt over de aanpassing van de grondslag na 2020. In het vervolg van deze hoofdstukken bekijken we het effect van al deze randvoorwaarden op het geschetste basispad. Zoals reeds eerder gemeld, zijn de tarieven voor de periode 2023-2025 nog onzeker en kunnen de uiteindelijke tarieven afwijken van het hier geschetste basispad.

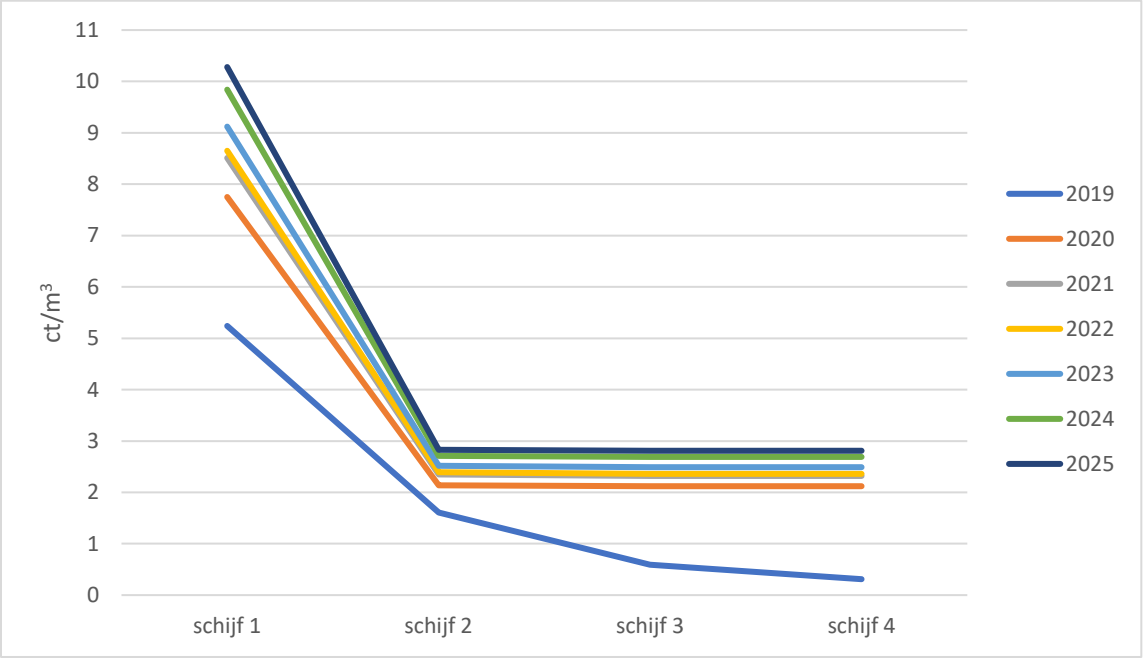
Naast de oorspronkelijke doelstelling en de op dit moment geldende randvoorwaarden van de ODE, zorgt de ODE ook voor een prikkel om te verduurzamen. De EB en ODE bepalen samen de prikkel vanuit de energiebelastingen die worden geheven. Daarnaast komt de prikkel ook voort uit andere relevante factoren. In de rest van het hoofdstuk wordt enkel gekeken naar de ODE. De prikkel van EB en ODE tezamen wordt verder uitgelicht in de evaluatie van de EB.

Degressiviteit

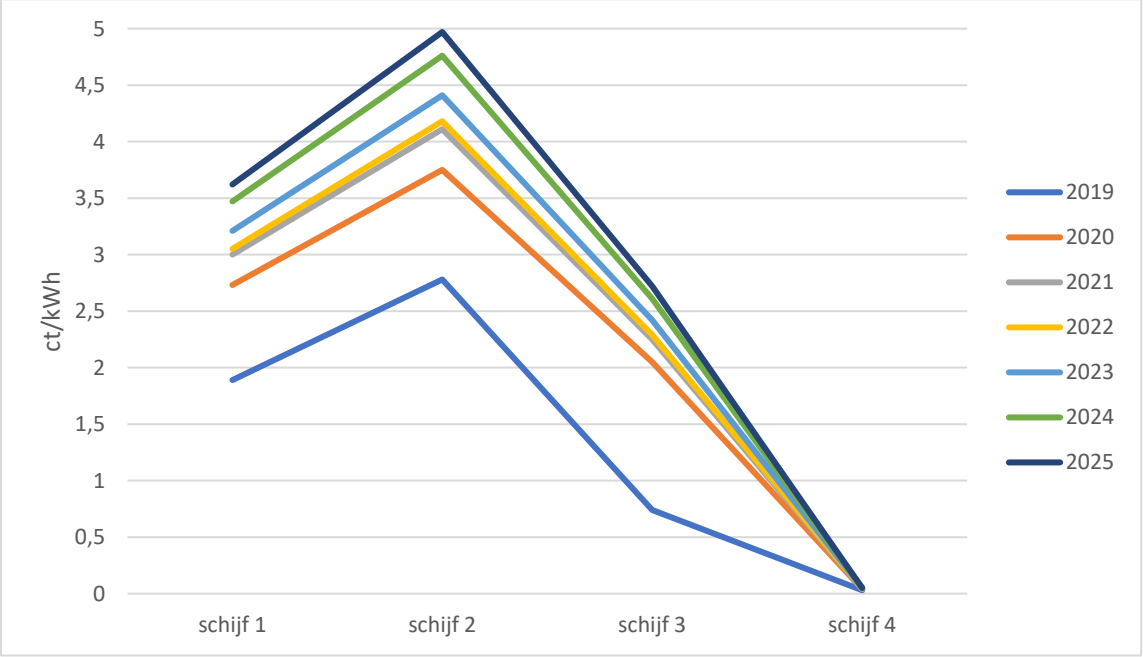
Bij de keuze voor de lastenverdeling bij invoering van de ODE zijn de gevolgen voor huishoudens en bedrijven meegenomen. Er is toen gekozen voor een verdeling die aansluit bij de wijze waarop de EB op huishoudens en bedrijven drukt. In de EB drukten de lasten in die tijd voor 50% op huishoudens en voor 50% op bedrijven. Vanwege dit uitgangspunt werd gekozen voor een degressieve tariefstructuur in de ODE. De tariefstructuur van de ODE blijft ook in het basispad degressief. Bij gas is dit voornamelijk te zien in het verschil tussen de eerste schijf en de drie

resterende schijven. De tariefstructuur van elektriciteit wijkt hiervan af. De eerste schijf van elektriciteit is lager dan de tweede schijf. Daarna zien we wel weer lagere tarieven in schijf 3 en 4. De komende jaren stijgen de hoogste tarieven in absolute zin harder, hoewel de tarieven in alle schijven evenredig toenemen. Dit blijkt uit de grafieken 2.1 en 2.2, waar de ontwikkeling te zien is van de tarieven per schijf in de periode 2019-2025 voor aardgas en elektriciteit. Dit veroorzaakt een sterkere degressiviteit tussen de schijven in de toekomst.

Grafiek 2.1 Ontwikkeling tarieven per schijf 2019-2025 (aardgas)



Grafiek 2.2 Ontwikkeling tarieven per schijf 2019-2025 (elektriciteit)



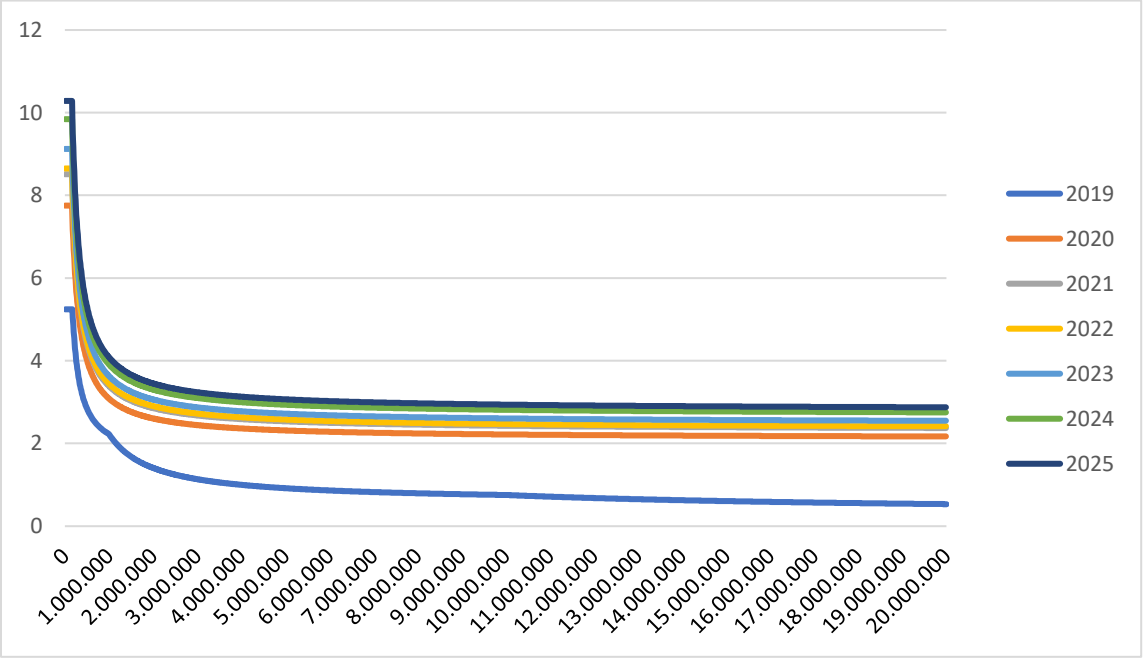
Verder valt in deze grafieken op dat de keuze om bedrijven vanaf 2020 2/3e op te laten brengen van de ODE en huishoudens 1/3e, zich vertaalt in een relatief sterke stijging van de tarieven in schijf 3 (aardgas en elektriciteit) en schijf 4 (aardgas) in 2020. De tarieven van aardgas in schijf 3 en 4 zijn sinds 2020 gelijkgesteld aan elkaar, waardoor eigenlijk sprake is van drie schijven. Het tarief in schijf 2 is sinds 2020 nog maar een fractie hoger dan schijf 3 en 4 in het geval van

aardgas. De keuze om de verhouding aan te passen heeft de degressiviteit van de ODE voor gas vanaf een verbruik van 170.000 m^3 dus verkleind in 2020. De degressiviteit voor elektriciteit vanaf schijf 2 is groot en neemt toe in de komende jaren. Dit is ook goed te zien in het absolute verschil tussen de schijf met het hoogste tarief en de schijf met het laagste tarief. De degressiviteit neemt op termijn bij zowel gas als elektriciteit toe. In 2020 was het verschil tussen de eerste schijf en vierde schijf aardgas 5,63 cent. In 2025 is dit in het basispad 7,47 cent. Voor elektriciteit geldt dat het verschil tussen schijf 2 (het hoogste tarief) en schijf 4 in 2020 3,71 cent bedroeg. In dit basispad is het verschil in tarief in 2025 4,92 cent.

Gemiddeld tarief

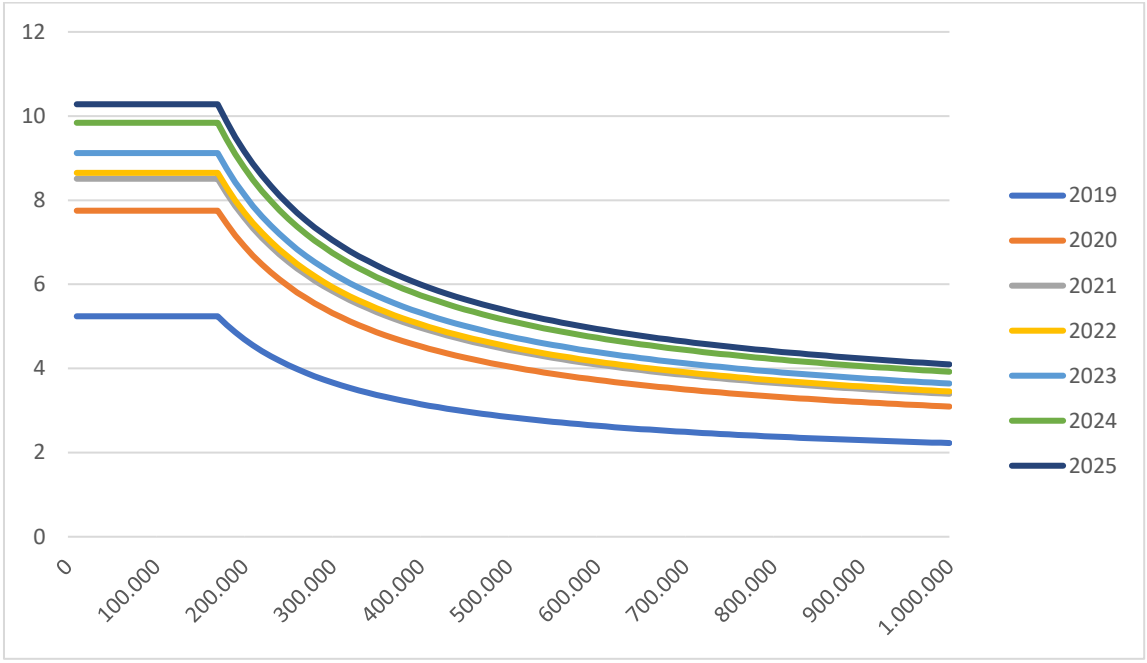
In de grafieken 2.3 en 2.4 wordt het gemiddelde ODE-tarief per m^3 aardgas of kWh elektriciteit afgezet tegen het totale verbruik voor de jaren 2019-2025. Zo blijkt bijvoorbeeld uit grafiek 2.3 dat voor een verbruik tussen 0 en 170.000 m^3 aardgas[6] gemiddeld 8,51 cent per m^3 betaald moet worden in 2021, terwijl dat bij 2.500.000 m^3 aardgas gemiddeld 2,75 cent per m^3 is. Bij een verbruik van 50.000 kWh dient er gemiddeld 3,89 cent per kWh te worden betaald, terwijl dit bij een verbruik van 7 miljoen kWh gemiddeld 2,26 cent per kWh is. De grafieken laten zien dat door de degressieve tariefstructuur het gemiddeld te betalen tarief daalt bij toenemend gebruik.

Grafiek 2.3a Gemiddeld tarief per m^3 aardgas (2019-2025)

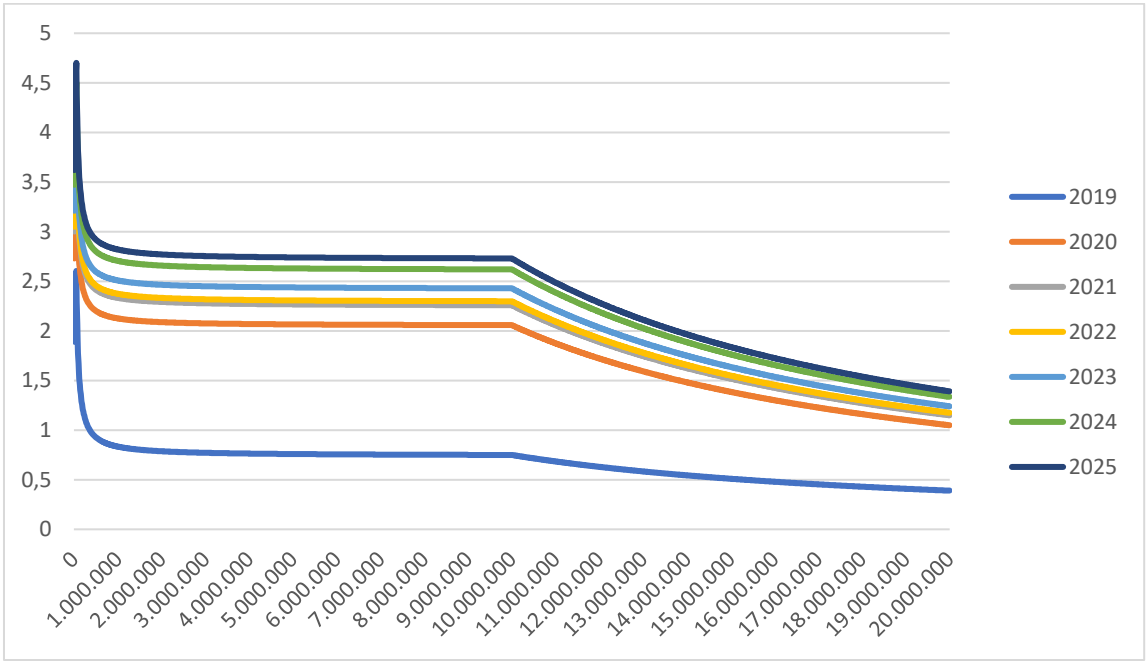


[6] Het verbruik in de eerste schijf.

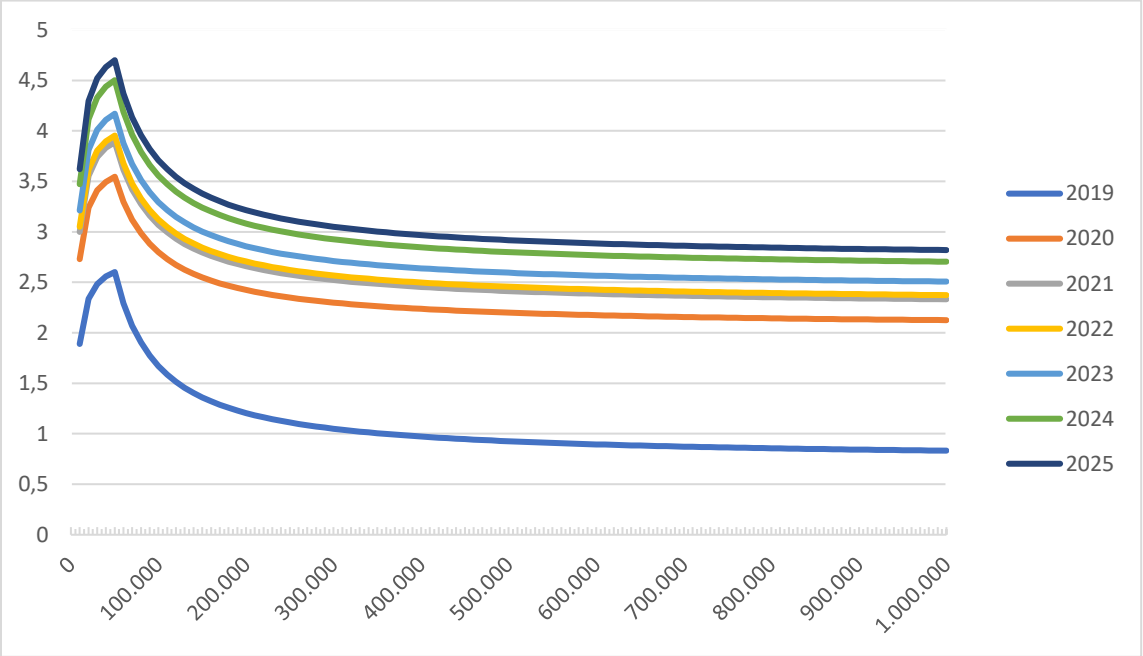
Grafiek 2.3b Gemiddeld tarief per m3 aardgas (2019-2025), tot 1 miljoen m³



Grafiek 2.4 Gemiddeld tarief per kWh elektriciteit (2019-2025)



Grafiek 2.4b Gemiddeld tarief per kWh elektriciteit (2019-2025), tot 1 miljoen kWh



Belasting per GJ

De schijven voor gas en elektriciteit hebben in zowel de EB als de ODE niet dezelfde lengte in termen van energie-inhoud. In de omvang van de schijven zit veel variatie, zowel binnen een energiebron, als tussen de energiebronnen. Zo blijkt uit tabel 2.3 dat de eerste schijf van elektriciteit (tot 10.000 kWh) gelijk staat aan maximaal 36 GJ, terwijl dat voor aardgas in de eerste schijf gaat om 5.381 GJ. Als men in aanmerking komt voor de 4e schijf van aardgas, heeft men al meer dan 316.500 GJ verbruikt. Voor de 4e schijf elektriciteit geldt dat men minstens 36.000 GJ moet hebben verbruikt.

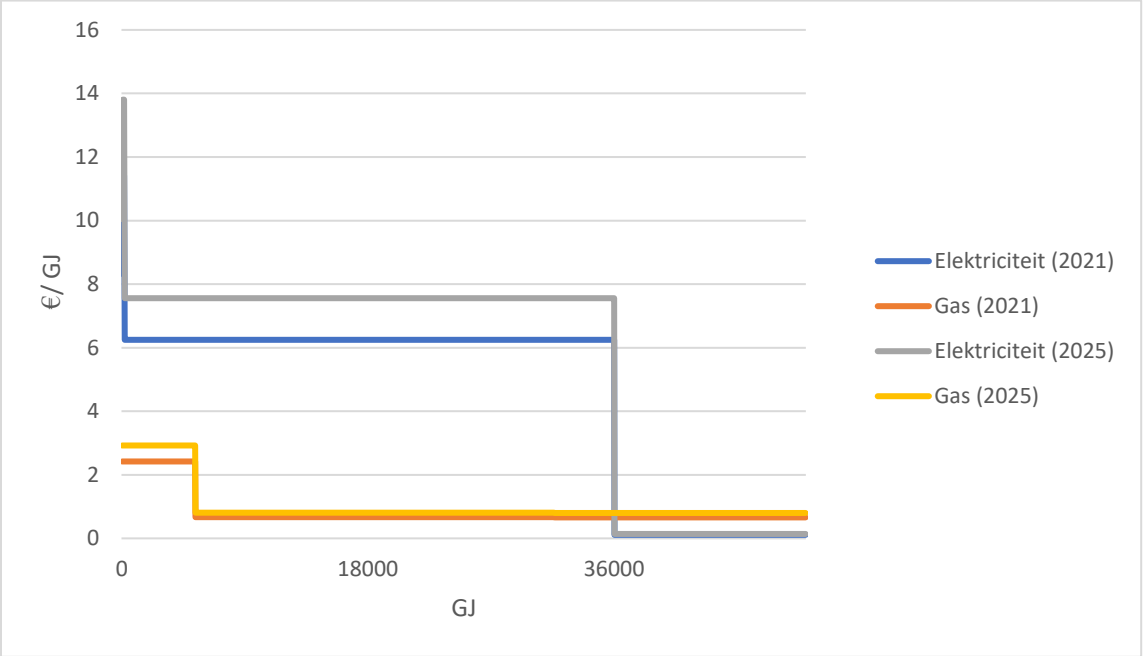
Tabel 2.3, Grootte schijven elektriciteit en aardgas in GJ[7]

	Elektriciteit		Aardgas	
	kWh	GJ	m3	GJ
Schijf 1	0 - 10.000	0 - 36	0 - 170.000	0 - 5.381
Schijf 2	10.000 - 50.000	37 - 180	170.000 - 1.000.000	5.381 - 31.650
Schijf 3	50.000 - 10.000.000	181 - 36.000	1.000.000 - 10.000.000	31.650 - 316.500
Schijf 4	>10.000.000	> 36.000	>10.000.000	>316.500

Om het verschil in de grootte van de schijven mee te nemen, wordt in de volgende grafieken de energie-inhoud (uitgedrukt in gigajoule (GJ)) gebruikt in plaats van m^3 aardgas en kWh elektriciteit. Grafiek 2.5 laat de marginale lastendruk per GJ zien. Uit de grafiek blijkt dat de marginale lasten hoog liggen voor elektriciteit. Pas als er meer dan 10 miljoen kWh elektriciteit (of 36.000 GJ energie) verbruikt wordt, liggen de marginale lasten voor elektriciteit lager.

[7] Hiervoor zijn de volgende omrekenfactoren gebruikt (gelijk aan de evaluatie EB en ODE):
- 1 m^3 = 0,03165 GJ (onderste verbrandingswaarde);
- 1 kWh = 0,0036 GJ

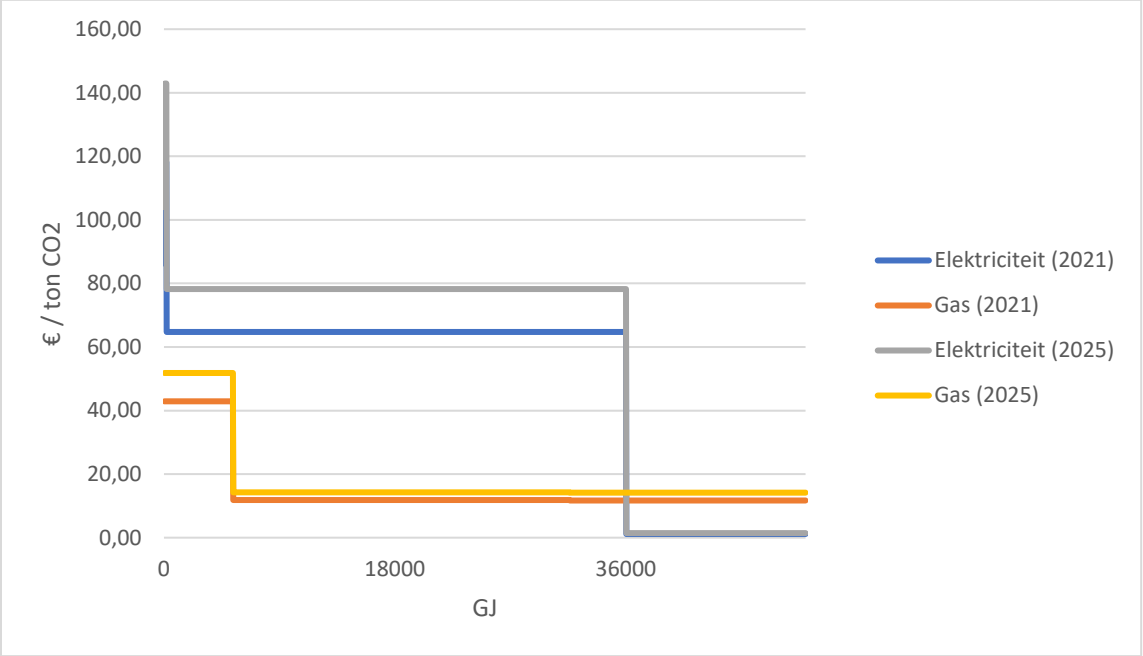
Grafiek 2.5, marginale lastendruk ODE per GJ verbruik (2021 en 2025)



Belasting per ton CO_2

De beprijzing van aardgas en elektriciteit kan ook bekeken worden vanuit de belasting per ton CO_2. In grafiek 2.6 wordt de marginale belasting per ton CO_2 afgezet tegen het verbruik per GJ. Net als in grafiek 2.5 doen we dit voor de jaren 2021 en 2025.

Grafiek 2.6, marginale lastendruk ODE per ton CO_2-uitstoot (2021 en 2025)[8]



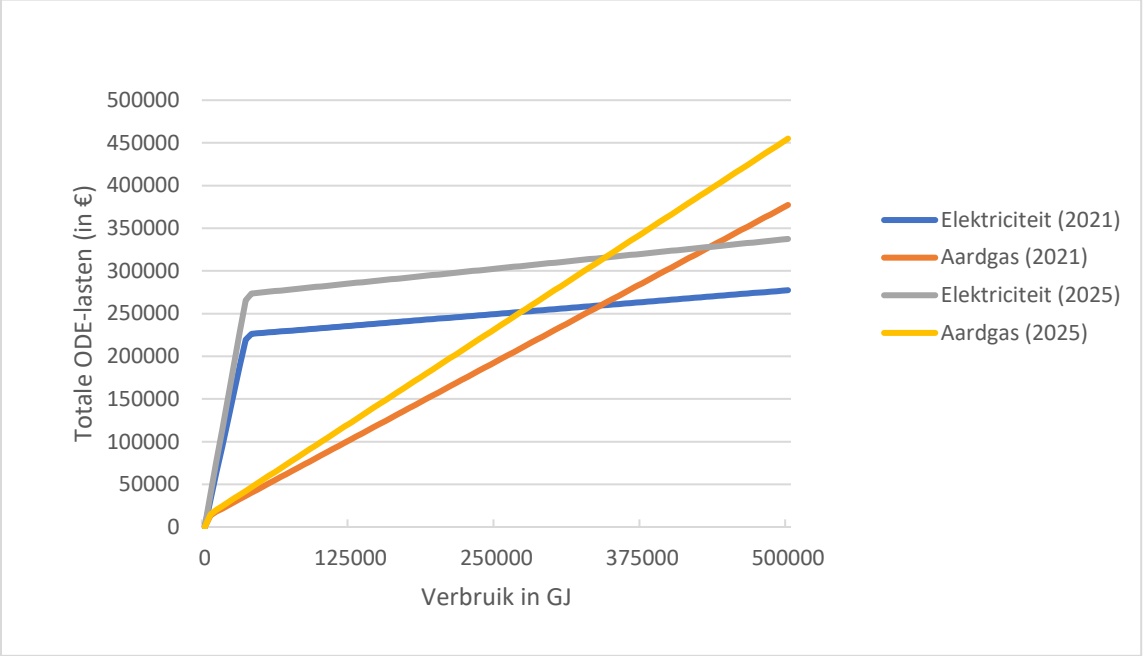
De marginale beprijzing per ton CO_2-uitstoot via de ODE is aan de hoge kant voor kleinverbruikers vergeleken met grootverbruikers. Elektriciteit wordt nog steeds relatief zwaar belast ten opzichte van gas, wat uit oogpunt van de reductie van CO_2-uitstoot niet efficiënt is. Pas bij een verbruik van

[8] Hiervoor zijn de volgende omrekenfactoren gebruikt (gelijk aan de evaluatie EB en ODE):
- Aardgas: 1 GJ = 56,4 kg CO_2
- Elektriciteit: 1 GJ = 96,6 kg CO_2

meer dan 36.000 GJ (de 4e schijf elektriciteit) is de belasting per ton CO_2 bij aardgas hoger dan bij elektriciteit. Dit komt met name door het lage tarief in de 4e schijf elektriciteit.

Verhouding aardgas en elektriciteit
In de volgende grafiek kijken we naar de ODE-lasten bij een bepaald verbruik van aardgas of elektriciteit. Dit doen we voor de jaren 2021 en 2025op basis van het gepresenteerd basispad. Deze grafieken lopen van 0 tot 500.000 GJ, wat overeenkomt met ongeveer 0-138,9 miljoen kWh elektriciteit of 0-15,8 miljoen m^3 aardgas.

Grafiek 2.7, ODE-lasten bij bepaald verbruik (in GJ, exclusief belastingvermindering)



De grafiek laat zien dat—wanneer enkel naar de relevante ODE-lasten gekeken wordt—pas bij een zeer groot verbruik de lasten voor elektriciteit lager zullen zijn dan de lasten voor aardgas. Het snijpunt van aardgas en elektriciteit ligt op ongeveer 340.000 GJ. Dat komt overeen met het verbruik van ongeveer 10,7 miljoen m^3 aardgas. De ODE-lasten liggen dan op ongeveer €260.000 in 2021. Dit verbruik van aardgas wordt alleen door zeer grote bedrijven gehaald, zoals een chemiebedrijf. De daadwerkelijke keuze om te elektrificeren is uiteraard van meer factoren afhankelijk, waaronder de marktprijzen en de EB op gas en stroom, maar ook technologische mogelijkheden, de kosten van investeringen en andere (klimaat)maatregelen. Tevens is de ODE in beginsel niet geïntroduceerd met als doel een bepaalde energiebron te bevorderen.

In 2025 ligt de grens waarbij de ODE-lasten voor elektriciteit lager zijn dan voor aardgas zelfs nog wat hoger. Bij 343.000 GJ aan energie worden de totale lasten voor elektriciteit lager dan voor aardgas. Om aan 343.000 GJ energieverbruik te realiseren, dient men 95,3 miljoen kWh aan elektriciteit te verbruiken, of 10,8 miljoen m^3 aardgas. De stijging van het snijpunt van 340.000 GJ in 2021 naar 343.000 GJ in 2025 is te verklaren door de gelijke relatieve stijging van de tarieven, waardoor in absolute zin de hogere ODE-tarieven op elektriciteit sneller stijgen.

Opbrengst per schijf
In deze paragraaf kijken we naar de ODE per schijf. Met deze indeling wordt zichtbaar welke verbruikers de grootste bijdrage leveren aan de ODE. In tabel 2.4 is daarom de voorlopig verwachte opbrengst per schijf getoond voor de jaren 2021, 2023 en 2025, gebaseerd op de tarieven uit het in dit hoofdstuk geschetste basispad. Om het nog verder inzichtelijk te maken, is in tabel 2.4 de opbrengst in 2021 uitgesplitst naar burgers en bedrijven. Maar ook binnen de groep bedrijven zijn er verschillen. De opbrengst per schijf voor bedrijven is daarom ook uitgesplitst naar de industrie en overige bedrijven. Ter verduidelijking: de opbrengst (kolom 1) is de som van

huishoudens (kolom 2) en bedrijven (kolom 3). De industrie (kolom 4) en overige bedrijven (kolom 5) zijn een onderverdeling van bedrijven (kolom 3).

Tabel 2.4, Prognose ODE-opbrengst (ex-ante) in miljoenen euro's per schijf voor 2021. Prognose totale ODE-opbrengst in miljoenen euro's voor 2023 en 2025

	2021				
	Opbrengst	Huishoudens	Bedrijven	w.v. industrie	w.v. overige bedrijven
Aardgas					
schijf 1	1027	713	314	44	271
schijf 2	23		23	11	12
schijf 3	37		37	28	9
schijf 4	55		55	52	3
Verlaagd tarief					
schijf 1	4		4		4
schijf 2	3		3		3
Elektriciteit					
schijf 1	720	540	180	11	169
schijf 2	318		318	27	291
schijf 3	768		768	215	553
schijf 4	4		4	2	2
Totaal 2021	2959	1253	1707	390	1316
Totaal 2023	3081	1298	1783	420	1363
Totaal 2025	3351	1417	1934	479	1454

Noot: De belastingvermindering is niet meegenomen in deze tabel. Na correctie met belastingvermindering komt de verhouding in de bijdrage tussen huishoudens en bedrijven op 33%/67% te liggen.
Bron: eigen raming EZK. Uitsplitsing naar industrie gebaseerd op verbruiksprofielen bedrijven in 2016[9].

Huishoudens betalen zoals afgesproken is in het Klimaatakkoord 1/3e van de totale ODE-opbrengst in alle jaren na toepassing van de belastingvermindering. De belastingvermindering is in de tabel niet opgenomen. De te betalen ODE door burgers beperkt zich tot het betalen van de lasten in de eerste schijf voor aardgas en elektriciteit. Aangenomen wordt dat alle huishoudens een elektriciteitsverbruik hebben onder de 10.000 kWh of een gasverbruik van minder dan 170.000 m^3.

Voor de schijven bij aardgas valt op dat de opbrengst van de ODE over het aardgasverbruik voor ongeveer 90% wordt gehaald uit de eerste schijf (t/m 170.000 m^3). Dit wordt verklaard door het hogere totale verbruik in deze schijf, maar ook door het hogere tarief in de eerste schijf vanwege het degressieve stelsel. Bij elektriciteit komen de hoogste opbrengsten uit schijf 1 en 3. Voor schijf 1 is dit te verklaren doordat alle afnemers in ieder geval in deze schijf zitten. Ook ligt het tarief voor schijf 1 hoger dan voor schijf 3 en 4. Schijf 3 kenmerkt zich door de lengte van de schijf (van 50.000 kWh tot 10.000.000 kWh), waardoor een groot deel van het verbruik van bedrijven in deze schijf valt. De relatief grotere stijging van het tarief in de 3e schijf in 2020 heeft ervoor gezorgd dat de lasten voor bedrijven in deze schijf zijn toegenomen. Dit blijkt ook uit de studies naar de effecten van de tariefstijging uit 2020[10].

[9] Elektriciteit en aardgas naar energiebelastingschijf, CBS: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/14/elektriciteit-en-aardgas-naar-energiebelastingschijf
[10] Deze onderzoeken, uitgevoerd door Wageningen Economic Research en CE Delft, zijn als bijlage toegevoegd aan het wetsvoorstel uit 2020 met betrekking op de vaststelling van de tarieven van de ODE voor de jaren 2021 en 2022: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/15/wetsvoorstel-ode-tarieven-2021-en-2022

In de tabel wordt voor de opbrengst per schijf voor bedrijven ook een uitsplitsing gemaakt naar de industrie en overige bedrijven. Overige bedrijven dragen meer bij dan de industrie in 2021 (€ 1.317 miljoen om € 390 miljoen), maar er zijn verhoudingsgewijs ook relatief weinig industriële bedrijven ten opzichte van de overige bedrijven. De opbrengst van de laatste schijven is beperkt, vooral in de 4e schijf elektriciteit. Dit komt mede door de teruggaafregeling voor de EB en ODE bij bedrijven met een zakelijk verbruik boven de 10 miljoen kWh in combinatie met een meerjarenafspraak ter verbetering van de energie-efficiëntie[11]. Deze regeling geldt niet voor een dergelijk groot verbruik van aardgas. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de vrijstellingen en ook deze teruggaafregeling. In de evaluatie van de EB wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de vrijstellingen en teruggaafregelingen.

Lastenontwikkeling huishoudens en bedrijven

De ontwikkeling van de energielasten voor huishoudens en bedrijven is een belangrijk thema. In deze laatste paragraaf kijken we naar de ontwikkeling van de ODE-lasten voor huishoudens en bedrijven indien het basispad wordt gevolgd.

Voor de ontwikkeling van de ODE-lasten van huishoudens kijken we naar de tarieven uit het basispad en het gemiddelde verbruik van verschillende typen huishoudens tussen 2019 en 2025. Er is gekozen voor 10 verschillende huishoudens omdat er veel spreiding zit in het energieverbruik. De huishoudens zijn gebaseerd op type woning (appartement, geschakelde woning of vrijstaande woning), gezinsgrootte (eenpersoons of meerpersoons), woningoppervlakte (klein (tot 100 m2), middel (100-150 m^2) of groot (150 m^2 of meer)) en bouwperiode van de woning (nieuw (1992 of later) of oud (voor 1992)). Elke type huishouden heeft een eigen mix van energieverbruik (aardgas/elektriciteit), en ook het totale verbruik is per huishouden verschillend (tabel 2.5). De cijfers uit onderstaande tabel zijn gebaseerd op de publicatie van het CBS uit december 2020, gebaseerd op het jaar 2018[12].

Tabel 2.5, Verbruik verschillende huishoudtypes (verbruik in 2018)

Type huishouden:	**Gas (m3)**	**Elek (kWh)**
Appartement, eenpersoons, klein (<100m^2), nieuw (1992 of later)	670	1 650
Appartement, eenpersoons, klein, oud (voor 1992)	880	1 590
Appartement, meerpersoons, klein, oud	1 080	2 300
Geschakelde woning, eenpersoons, klein, oud	1 170	1 750
Geschakelde woning, eenpersoons, middel (100-150m^2), oud	1 390	2 070
Geschakelde woning, meerpersoons, klein, oud	1 330	2 870
Geschakelde woning, meerpersoons, middel, nieuw	1 170	3 350
Geschakelde woning, meerpersoons, middel, oud	1 500	3 290
Geschakelde woning, meerpersoons, groot (150m^2 of meer), oud	2 100	3 950
Vrijstaande woning, meerpersoons, groot, oud	2 610	4 490

Bron: CBS (2020)

In tabel 2.6 (volgende pagina) is de ontwikkeling van de ODE-lasten voor de huishoudtypes uit tabel 2.5 weergegeven voor de jaren 2019-2025. Daarbij is gemakshalve technisch verondersteld dat het verbruik over de jaren gelijk blijft per huishouden. In de tabel is het effect van de schuif van 2019-2020 goed te zien. Omdat deze schuif de analyse van het basispad vertekenen, kijken we in het vervolg van deze paragraaf uitsluitend naar de periode 2020 – 2025. Conform de stijging van de tarieven in het basispad, stijgen de ODE-lasten voor huishoudens ook. Daarbij stijgen de lasten, inclusief belastingvermindering, met 33% voor alle typen huishoudens. Dit zal een

[11] De voorwaarden van de teruggaafregeling zijn aangepast met ingang van dit jaar (2021), omdat de meerjarenafspraken ter verbetering van de energie-efficiëntie (de energiebesparingsconvenanten MJA3 en MEE) zijn afgelopen. Dit heeft invloed op het totale verbruik dat onder de teruggaafregeling valt. In het basispad is echter geen rekening gehouden met de aanpassingen in de teruggaafregeling.

[12] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/49/energieverbruik-en-rekening-naar-huishoudprofiel-2018

overschatting zijn van de uiteindelijke lastenstijging vanwege de aanname dat het verbruik constant blijft tussen 2020 en 2025 op het niveau zoals geschetst in tabel 2.5. Door de (bijna) gelijke relatieve stijging van de tarieven van aardgas en elektriciteit blijven de verhoudingen tussen de lasten van aardgas en elektriciteit voor huishoudens nagenoeg gelijk in deze periode. Ook hierop kan de veronderstelling van een gelijkblijvend verbruik in de komende jaren effect hebben.

Samen met de EB, de belastingvermindering en de BTW vormt de ODE het belastinggedeelte van de energierekening. Uit tabel 2.6 blijkt dat de ODE-lasten voor huishoudens stijgen. De stijgende ODE-lasten gaan ook een steeds groter deel van het belastinggedeelte van de energierekening innemen, omdat de EB minder stijgt dan de ODE de komende jaren.

Voor bedrijven stijgen de ODE-lasten tussen 2020 en 2025 ook. Eerder is al berekend dat voor huishoudens de ODE-lasten in dezelfde periode stijgen met ongeveer 33%. Een dergelijke stijging is ook voorzien voor bedrijven. Dit komt omdat in het basispad alle tarieven relatief hetzelfde stijgen en er geen rekening wordt gehouden met een mogelijk lager verbruik van energie in latere jaren.

Tabel 2.6, Prognose ODE-lasten per jaar (ex-ante) verschillende huishoudprofielen bij gelijk verbruik over de jaren in euro's (in lopende prijzen en excl. btw en grondslagerosie)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Appartement, eenpersoons, klein (<100m^2), nieuw (1992 of later)	Gas	35	52	57	58	61	66	69
	Elektriciteit	31	45	50	50	53	57	60
	Totaal	66	97	107	108	114	123	129
	Totaal na belastingvermindering ODE	66	42	46	47	49	53	56
Appartement, eenpersoons, klein, oud (voor 1992)	Gas	46	68	75	76	80	87	90
	Elektriciteit	30	43	48	48	51	55	58
	Totaal	76	112	123	125	131	142	148
	Totaal na belastingvermindering ODE	76	57	62	63	67	72	75
Appartement, meerpersoons, klein, oud	Gas	57	84	92	93	98	106	111
	Elektriciteit	43	63	69	70	74	80	83
	Totaal	100	146	161	164	172	186	194
	Totaal na belastingvermindering ODE	100	91	101	102	108	116	121
Geschakelde woning, eenpersoons, klein, oud	Gas	61	91	100	101	107	115	120
	Elektriciteit	33	48	53	53	56	61	63
	Totaal	94	138	152	155	163	176	184

	Totaal na belastingvermindering ODE	94	83	92	93	98	106	111
Geschakelde woning, eenpersoons, middel (100-150m^2), oud	Gas	73	108	118	120	127	137	143
	Elektriciteit	39	56	62	63	67	72	75
	Totaal	112	164	180	183	193	209	218
	Totaal na belastingvermindering ODE	112	109	120	122	129	139	145
Geschakelde woning, meerpersoons, klein, oud	Gas	70	103	113	115	121	131	137
	Elektriciteit	54	78	86	88	92	100	104
	Totaal	124	181	199	203	214	230	241
	Totaal na belastingvermindering ODE	124	126	139	141	149	161	168
Geschakelde woning, meerpersoons, middel, nieuw	Gas	61	91	100	101	107	115	120
	Elektriciteit	63	91	101	102	108	116	121
	Totaal	125	182	200	203	214	231	242
	Totaal na belastingvermindering ODE	125	127	140	142	150	161	169
Geschakelde woning, meerpersoons, middel, oud	Gas	79	116	128	130	137	148	154
	Elektriciteit	62	90	99	100	106	114	119
	Totaal	141	206	226	230	243	262	273
	Totaal na belastingvermindering ODE	141	151	166	169	178	192	200
Geschakelde woning, meerpersoons, groot (150m^2 of meer), oud	Gas	110	163	179	182	192	207	216
	Elektriciteit	75	108	119	120	127	137	143
	Totaal	185	271	297	302	319	344	359
	Totaal na belastingvermindering ODE	185	216	237	241	254	274	286
Vrijstaande woning, meerpersoons, groot, oud	Gas	137	202	222	226	238	257	268
	Elektriciteit	85	122	135	137	144	156	163

	Totaal	222	325	357	363	382	413	431
	Totaal na belastingvermindering ODE	222	270	296	301	318	343	358

Noot: In deze tabel is alleen het deel van de belastingvermindering meegenomen dat wordt toegerekend aan de ODE.

Hoofdstuk 3. Fiscale regelingen

In dit hoofdstuk kijken we naar de fiscale regelingen in de ODE. Dit rapport richt zich op de huidige ODE-systematiek en de prikkels die van dit systeem uitgaan. Dit betekent dat dit hoofdstuk gericht is op de bestaande fiscale regelingen die van toepassing zijn op de ODE. Er worden geen nieuwe fiscale regelingen voorgesteld.

De ODE is een opslag op de EB. Daardoor zijn de fiscale regelingen die van toepassing zijn op de EB grotendeels ook van toepassing op de ODE. Er bestaan een aantal fiscale regelingen binnen de EB die tot gevolg hebben dat bepaalde eindverbruikers minder of geen belasting betalen. De regelingen zijn gecreëerd om verschillende redenen zoals het waarborgen van het gelijke speelveld nationaal en internationaal, het voorkomen van weglek van CO_2-uitstoot en werkgelegenheid naar het buitenland, het stimuleren van duurzame energieopwekking of ter compensatie van beleidswijzigingen. De regelingen hebben invloed op het energieverbruik van deze eindgebruikers doordat de besparingsprikkel van de EB en ODE ontbreekt of kleiner wordt.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de fiscale regelingen die van toepassing zijn binnen de ODE en die in dit rapport behandeld worden. Uit de tabel valt af te lezen dat de regelingen van toepassing zijn op een brede groep sectoren en belastingschijven en andere doelstellingen en achtergronden hebben. Daarnaast varieert de grondslag van de regelingen sterk. Hierdoor varieert het belang van de regelingen op budgettair en energetisch vlak. Dit wordt nader toegelicht aan de hand van tabellen 3.2 – 3.4. Voor meer informatie over de doelstelling en achtergrond bij de individuele fiscale regelingen wordt u verwezen naar de evaluatie van de EB.

Tabel 3.1 Overzicht fiscale regelingen[13]

Fiscale regelingen	Sectoren	Schijven	Grondslag 2020	Doelstelling	Internationale concurrentie
Salderingsregeling	Kleinverbruikers[14]	1 t/m 2	2.500 mln. kWh	Stimuleren van zonnepanelen bij kleinverbruikers	Nee
Verlaagd tarief aardgas glastuinbouw	Glastuinbouw	1 t/m 2	700 mln. m3[15]	Gelijke behandeling van de glastuinbouw als de energie-intensieve bedrijven en waarborgen concurrentiepositie	Ja

[13] De voorwaarden van de teruggaafregeling energie-intensief zijn aangepast met ingang van dit jaar (2021). Dit heeft invloed op het totale verbruik dat onder de teruggaafregeling valt. Daarnaast is het verlaagd tarief openbare laadpalen verlengt tot het einde van 2022 en wordt in dit rapport aangenomen dat deze daarna niet langer van kracht zal zijn. Omdat het wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling controversieel verklaard is wordt in dit rapport uitgegaan van de situatie in 2020. Omdat, op basis van het huidige beleid, aangenomen kan worden dat de geïnstalleerde capaciteit zonnepanelen bij kleinverbruikers de komende jaren verder zal toenemen kunnen de gepresenteerde grondslag en het budgettaire belang gezien worden als een ondergrens. Indien de salderingsregeling afgebouwd wordt zal de uiteindelijke grondslag afhankelijk zijn van de snelheid waarmee de regeling wordt afgebouwd en de groei in het geïnstalleerd vermogen zonnepanelen bij kleinverbruikers.

[14] Afnemers die beschikken over een netaansluiting met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3x80 Ampère.

[15] Opgevraagd bij de Belastingdienst. De grondslag van het verlaagd tarief glastuinbouw is voor het jaar 2019, de grondslag van de teruggaaf kerkgebouwen en non-profit en de teruggaafregeling energie-intensief zijn voor het jaar 2020.

				nationaal en internationaal	
Vrijstelling aardgas voor metallurgische en mineralogische procedés	Basismetaal[16] en bouwmaterialen [17]	1 t/m 4	900 mln. m3	Waarborgen internationale concurrentiepositie	Ja
Vrijstelling elektriciteit voor metallurgische procedés	Basismetaal[15]	1 t/m 4	5.000 mln. kWh	Waarborgen internationale concurrentiepositie	Ja
Teruggaaf kerkgebouwen en non-profit	Kerken en non-profit instellingen	1 t/m 4	0,5 mln. m3 en 0,125 mln. kWh[14]	Lastenneutrale invoering EB zonder besparingsprikkel volledig te verminderen	Nee
Teruggaaf energie-intensief (EB én ODE)	Energie-intensieve bedrijven[18]	1 t/m 4	15.000 mln. kWh[14]	Voorkomen verslechtering concurrentiepositie	Ja
Nultarief voor openbare laadpalen	Openbare laadpalen	1	n.b.	Verbeteren business case openbare laadpalen[19]	Nee
Vrijstelling van inzet van gas in WKK-installaties	Industrie en glastuinbouw	1 t/m 4	4.000 – 6.000 mln. m3[20]	Voorkomen dubbele heffing en stimulering WKK ten behoeve van energiebesparing	Ja

Bron: Klimaat- en Energieverkenning 2019 en CBS[9] cijfers zijn gebruikt voor het vaststellen van de grondslagen van de vrijstelling aardgas voor metallurgische en mineralogische procedés en de vrijstelling elektriciteit voor metallurgische procedés.

De fiscale regelingen hebben als gevolg dat de grondslag waar de ODE over geheven wordt, versmalt. Aangezien de opbrengst die de ODE moet genereren (ex-ante) taakstellend is (benodigde financieringsbedrag SDE) vallen de ODE-tarieven bij een smallere grondslag hoger uit. Nationaal en internationaal klimaat- en energiebeleid en ambities leiden ertoe dat o.a. de lastenverdeling en de prikkelwerking van beleid in toenemende mate een rol speelt in de discussie over de financiering van de transitie. Vanwege de verwachte grondslagerosie[21] kunnen de ODE-tarieven verder

[16] IJzer- en staalindustrie, de aluminiumindustrie, en bedrijven die staal bewerken (walsen, persen, oppervlaktebehandeling).
[17] Onder andere glas-, aardewerk-, keramiek-, en bakstenenindustrie.
[18] Bedrijven die conform de Richtlijn Energiebelastingen gedefinieerd worden als energie-intensief bedrijf én daarnaast deelnemen aan de MJA-3 of MEE energiebesparingsconvenanten.
[19] Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet tijdelijk verlaagd tarief laadpalen met een zelfstandige aansluiting)
[20] CBS, 2018. *Elektriciteit; productie en productiemiddelen.* [Online] Beschikbaar via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37823wkk/table?dl=35DA0. Deze bandbreedte is een inschatting op basis van CBS data voor het jaar 2018. het CBS streeft ernaar in 2021 een betere inschatting van het verbruik te leveren waarmee ook het budgettair belang in kaart gebracht kan worden.
[21] In het rapport Fiscale vergroening en grondslagerosie – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel wordt verwacht dat tussen 2020 en 2030 het belastbare aardgasverbruik van huishoudens met ongeveer 25% zal

oplopen. De oploop van de ODE-tarieven en de beperkte ruimte om de impact van grondslagerosie op andere wijze in te passen, vanwege de aan de ODE gekoppelde randvoorwaarden, maken het extra relevant om het budgettair belang en de impact van de fiscale regelingen op de ODE-tarieven scherp in beeld te hebben. Ook is het relevant om het energieverbruik dat onder de fiscale regelingen valt duidelijk in beeld te hebben zodat het energieverbruik dat buiten de prikkelwerking van de EB en de ODE valt bekend is.

In tabel 3.2 is het budgettaire belang van de regelingen voor de ODE weergegeven. Daarbij is uitgegaan van de grondslagen in 2020 op basis van de KEV19 en een evenredige aanpassing van de ODE-tarieven in het basispad (zie hoofdstuk 2) op basis van een grondslagverbreding die gelijk is aan de totale grondslag van de fiscale regeling(en). Ter illustratie: als een grondslagverbreding leidt tot een 10% hogere ODE-opbrengst op basis van de bestaande ODE-tarieven, dan worden alle ODE-tarieven verlaagd met 10% om de beoogde ODE-opbrengst te realiseren. In de praktijk kan ervoor gekozen worden om niet alle tarieven evenredig aan te passen en is het budgettair belang daarvan afhankelijk. Daarom moet tabel 3.2 gezien worden ter indicatie van de ordegrootte van het budgettair belang en zou dit voor een specifieke keuze opnieuw berekend moeten worden aan de hand van de besluiten die dan worden genomen. Voor sommige fiscale regelingen is de grondslag onderhevig aan jaarlijkse groei of afname. Ook kunnen gedragseffecten optreden in het geval dat regelingen uitgefaseerd zouden worden. Deze effecten kunnen leiden tot een hoger of lager budgettair belang en de mate waarin de ODE-tarieven omlaag bijgesteld worden. In hoofdstuk 4 wordt nader gekeken naar de mogelijke impact van grondslagverschuivingen op basis van de inzichten uit de Klimaat- en Energie Verkenning 2019 van het PBL.

Het budgettair belang voor de ODE van de fiscale regelingen uit tabel 3.2 die in kaart gebracht konden worden loopt sterk uiteen, maar bedroeg in 2020 naar schatting minstens 150 miljoen euro aan ODE en loopt naar verwachting op naar 187 miljoen euro in 2025. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het budgettair belang van een aantal regelingen niet bekend is maar naar verwachting wel significant zal zijn, zoals de vrijstelling van inzet van gas in WKK-installaties.

Op basis van tabel 3.1 en 3.2 is duidelijk te zien dat het budgettair belang van de salderingsregeling, met een geschatte grondslag van 2.500 miljoen kWh, aanzienlijk hoger ligt dan het budgettair belang van bijvoorbeeld de teruggaafregeling energie-intensief, met een geschatte grondslag van 15.000 miljoen kWh. Dit komt door de degressiviteit van de ODE-tarieven voor elektriciteit en de constatering dat de grondslag van de salderingsregeling voornamelijk in de eerste en tweede schijf valt terwijl de grondslag van de teruggaafregeling vooral in schijf 4 valt waar een zeer laag tarief geldt. Hiermee wordt zichtbaar dat er geen directe koppeling gemaakt kan worden tussen het financiële belang en het energetische belang van regelingen.

Tabel 3.2 Overzicht budgettair belang ODE fiscale regelingen 2020-2025

Budgettair belang ODE (€ mln.)	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Salderingsregeling	70	76	78	82	88	92
Verlaagd tarief glastuinbouw	26	28	29	30	32	34
Vrijstelling aardgas voor metallurgische en mineralogische procedés	21	23	24	25	27	28
Vrijstelling elektriciteit voor metallurgische procedés	25	27	28	30	32	33
Teruggaaf kerkgebouwen en non-profit[22]	31	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Teruggaaf energie-intensief (EB én ODE)[21]	8	-	-	-	-	-
Nultarief ODE voor openbare laadpalen	n.b.	n.b.	n.b.	-	-	-

dalen en het elektriciteitsverbruik licht zal dalen. Het aardgasverbruik van bedrijven zal naar verwachting met 35% dalen terwijl het elektriciteitsverbruik met circa 25% zal stijgen.

[22] Totaal budgettair belang van de EB en de ODE zoals aangeleverd door de Belastingdienst over het jaar 2020. Vanwege de systematiek van de regeling is het niet mogelijk om de specifieke derving van de regeling toe te wijzen aan de EB of de ODE. Daarom wordt hier de totale derving gepresenteerd.

Vrijstelling van inzet van gas in WKK-installaties[23]	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Totaal budgettair belang[24]	*150*	*154*	*159*	*167*	*179*	*187*

Bron: eigen indicatieve berekening EZK.

Tabel 3.3 laat de impact op de budgettaire sleutels zien. De budgettaire sleutels geven per verbruiksschijf aan hoeveel opbrengst/derving gerealiseerd wordt wanneer het ODE-tarieven met 1 cent verhoogd of verlaagd zouden worden. De tabel toont aan dat wanneer de salderingsregeling niet van toepassing zou zijn de budgettaire sleutel van de eerste verbruiksschijf elektriciteit tot 10% hoger zou kunnen uitvallen. Hierdoor zou de opbrengst/derving van een verhoging/verlaging van het ODE-tarief in deze verbruiksschijf tot 10% hoger kunnen uitvallen ten opzichte van de situatie waarin de regeling van kracht is. Vanwege het ontbreken van de WKK vrijstelling geeft dit een onvolledig beeld.

Tabel 3.3 Toename van de budgettaire sleutels per schijf indien fiscale regeling zou worden afgeschaft (excl. gedragseffecten)

	Elektriciteit				**Aardgas**			
	Schijf 1	Schijf 2	Schijf 3	Schijf 4	Schijf 1	Schijf 2	Schijf 3	Schijf 4
Sleutels 2020 (opbrengst in € mln. per € cent verhoging)	**243**	**87**	**363**	**99**	**128**	**14**	**18**	**26**
Salderingsregeling	+	+						
Verlaagd tarief glastuinbouw					+	++		
Vrijstelling aardgas voor metallurgische en mineralogische procedés					+	+	++	++
Vrijstelling elektriciteit voor metallurgische procedés	+	+	+	++				
Teruggaaf kerkgebouwen en non-profit	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Teruggaaf energie-intensieve industrie[25]				+++				
Nultarief ODE voor openbare laadpalen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vrijstelling van inzet van gas in WKK-installaties	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Totaal[26]	**+**	**+**	**+**	**+++**	**+**	**++**	**++**	**++**

Bron sleutels 2020: Bijlage Sleuteltabel 2020 (incl. correctie).[27]

[23] Op Prinsjesdag van 2021 wordt in bijlage IX van de Miljoenennota naar verwachting een raming van het budgettaire belang van de regeling door het Ministerie van Financiën afgegeven

[24] Het totaal budgettair belang omvat in de praktijk ook de regelingen waarvoor het budgettair belang niet bekend is. Daarom kunnen de gepresenteerde cijfers gezien worden als een ondergrens.

[25] De teruggaaf energie-intensief is van toepassing op bedrijven met een elektriciteitsverbruik boven 10.000.000 kWh per verbruiksperiode van 12 maanden per vestiging. De teruggaaf is beperkt tot het verschil tussen het Europees minimumbelastingniveau (0,05 ct/kWh) en de in rekening gebrachte belasting over het gehele elektriciteitsverbruik. Op basis van de beschikbare data is het echter niet mogelijk om het verbruik uit te splitsen over de verschillende schijven en wordt het verbruik toegewezen aan de vierde schijf. In de praktijk zal een deel van het verbruik ook in schijf 1 t/m 3 vallen en de sleutels verbreden.

[26] De totale toename van de budgettaire sleutels omvat in de praktijk ook de regelingen waarvan de impact op de budgettaire sleutels niet bekend is. Daarom kunnen de gepresenteerde bandbreedtes gezien worden als een ondergrens.

[27] Bijlage bij de Aanbiedingsbrief nota's naar aanleiding van het verslag en nota's van wijziging inzake het pakket Belastingplan 2020, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/18/bijlage-sleuteltabel-2020-incl.-correctie

Bron: eigen indicatieve berekening EZK, + = 0-10% toename, ++ = 10-50% toename, +++ = >50% toename

Tabel 3.4 geeft een illustratief beeld van de impact van de fiscale regelingen op de ODE-tarieven. Deze is berekend door uit te gaan van de verbrede grondslag wanneer een fiscale regeling zou worden afgeschaft en op basis daarvan een evenredige verlaging van de ODE-tarieven voor elektriciteit en aardgas in alle verbruikstarieven te berekenen (zoals beschreven op voorgaande pagina). Indien hiervan afgeweken wordt dan zouden de tarieven procentueel sterker kunnen dalen in specifieke verbruiksschijven. Bij de vaststelling van de procentuele daling van de ODE-tarieven in tabel 3.4 is geen rekening gehouden met de eventuele impact op de lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven of andere randvoorwaarden zoals de beoogde bijdrage van de industrie in 2030. In de praktijk zouden deze wel meegewogen moeten worden. Tabel 3.4 toont aan dat de fiscale regelingen individueel een geringe bijdrage kunnen leveren aan het verlagen van de ODE-tarieven maar gezamenlijk een significante impact kunnen hebben. Daarbij speelt de huidige tariefstructuur een grote rol vanwege de relatief lage belasting in de hogere schijven, waar de impact op de budgettaire sleutels relatief gezien het hoogst is.

Tabel 3.4 Generieke aanpassing ODE-tarieven basispad bij afschaffing fiscale regeling (excl. gedragseffecten)

Aanpassing ODE-tarieven (procentuele daling)	
Salderingsregeling	3%
Verlaagd tarief glastuinbouw	1%
Vrijstelling aardgas voor metallurgische en mineralogische procedés	1%
Vrijstelling elektriciteit voor metallurgische procedés	1%
Teruggaaf kerkgebouwen en non-profit	n.b.
Teruggaaf energie-intensieve industrie	<1%
Nultarief ODE voor openbare laadpalen	n.b.
Vrijstelling van inzet van gas en kolen in elektriciteitscentralen en WKK-installaties	n.b.
Totaal tariefimpact	***6%***

Bron: eigen indicatieve berekening EZK.

De ODE is ex ante gekoppeld aan de SDE. Indien ervoor gekozen zou worden om over te gaan op het (geleidelijk of gedeeltelijk) afschaffen van fiscale regelingen dan leidt dat tot een verbreding van de grondslag van de ODE. Daardoor wordt dezelfde ODE-opbrengst met lagere ODE-tarieven gerealiseerd. Het afschaffen van een vrijstelling en de daaruit volgende grondslagverbreding kan wegens de wisselwerking tussen de taakstellende opbrengst van de ODE en de SDE-uitgaven geen totaal budgettair effect binnen de ODE tot gevolg hebben, waardoor de ODE-tarieven zullen dalen. Wanneer een eventuele afschaffing van de fiscale regelingen overwogen wordt, dienen de effecten daarvan op het nationale en internationale gelijke speelveld, de concurrentiepositie en de bestaande randvoorwaarden ook meegewogen te worden.

Hoofdstuk 4. Link ODE-SDE en grondslagerosie

Hoofdstuk 2 bevat het basispad van de ODE-tarieven richting 2025. De aannames en onderliggende cijfers van het basispad zijn ook gebruikt in 2020 bij het bepalen van de tarieven voor de jaren 2021 en 2022. In dit hoofdstuk gaan we verder in op twee factoren die invloed hebben op de tarieven van de ODE: de link van de ODE met de SDE, en het effect van grondslagerosie.

Link ODE – SDE
Het basispad uit hoofdstuk 2 kenmerkt zich door stijgende tarieven in de periode tot en met 2025. In het basispad wordt gerekend met een gelijkblijvende grondslag (waarover meer later in dit hoofdstuk). De stijgende tarieven in het basispad worden dus alleen veroorzaakt door de geraamde stijging van de kasuitgaven van de SDE. De ODE heeft als doel om een opbrengst op te halen die gelijkgesteld is aan de ex ante geraamde SDE-kasuitgaven, die in het regeerakkoord worden vastgesteld. Om de geraamde stijging van de SDE-kasuitgaven naar € 3.198 miljoen in 2025 op te kunnen halen via de ODE-tarieven, dienen deze dus ook te stijgen.

De link tussen ODE en SDE is beperkt tot de ex ante koppeling van opbrengsten van de ODE en uitgaven aan de SDE op basis waarvan de ODE-tarieven worden bepaald. In de praktijk gaan de gerealiseerde opbrengsten van de ODE naar de algemene middelen van het Rijk. De algemene middelen worden onder meer gebruikt om het totaal van gerealiseerde SDE-uitgaven te betalen.

De link tussen de ODE en de SDE zorgt ervoor dat bij hogere geraamde SDE-uitgaven de ODE-tarieven stijgen, en bij lagere geraamde SDE-uitgaven de ODE-tarieven dalen. Hierdoor kunnen de ODE-tarieven jaarlijks fluctueren. Het loskoppelen van de geraamde ODE-opbrengst aan de geraamde SDE-uitgaven zou het jaarlijks aanpassen van de tarieven niet meer nodig maken. Dit zorgt ervoor dat de taakstellende opbrengst niet meer gehaald hoeft te worden, en kan daarmee de fluctuatie van de ODE-tarieven beperken. Dit zorgt er echter ook voor dat de geraamde ODE-opbrengst achterblijft bij de geraamde SDE-uitgaven, en via andere middelen additionele dekking voor de SDE-uitgaven moet worden gerealiseerd. Omdat dit rapport mogelijkheden binnen de huidige ODE-systematiek verkent met instandhouding van de oorspronkelijke doelstelling wordt de loskoppeling van de geraamde ODE-opbrengst aan de SDE-uitgaven niet verder onderzocht. In het IBO wordt breder gekeken naar de totale kosten van de energietransitie, de prikkels om die kosten te verlagen en de lastenverdeling.

Grondslagerosie
Voorgaande paragraaf schetste het effect van de ex ante koppeling van ramingen van de SDE-uitgaven en de ODE-opbrengst, waarbij andere factoren als constante werden verondersteld. Eén van deze factoren is grondslagerosie. Grondslagerosie houdt in dat de basis (de grondslag) waarover belasting wordt betaald kleiner wordt. Dit vertaalt zich vervolgens in een daling van belastingopbrengsten. Oorzaken daarvoor zijn bijvoorbeeld het over de tijd zuiniger worden van apparaten en installaties waardoor elektriciteit- en gasverbruik dalen.

In het basispad in hoofdstuk 2 is verondersteld dat er geen grondslagerosie plaatsvindt. Dit is in lijn met de aannames die vorig jaar zijn gebruikt om de ODE-tarieven voor de jaren 2021 en 2022 vast te stellen. Het is echter onzeker of de ODE met een dergelijke aanname bij de vaststelling van de tarieven de streefopbrengst bereikt. Die streefopbrengst is gelijk aan de geraamde kasuitgaven van de SDE[28]. Het daadwerkelijk verbruik van aardgas en elektriciteit is moeilijk te voorspellen, mede omdat het afhankelijk is van verschillende factoren. Het Planbureau voor de Leefomgeving maakt jaarlijks een raming van het energieverbruik in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) voor de komende jaren. Aan de hand van de KEV kunnen trends in verwacht energieverbruik gebruikt worden om in het basispad te corrigeren voor grondslagerosie.

[28] De SDE-uitgaven zijn ook onderhevig aan onzekerheid waardoor de ex ante SDE-uitgaven die in het regeerakkoord worden geraamd hoger of lager zullen liggen dan de gerealiseerde SDE-uitgaven.

Ook de verwachtingen uit de KEV zijn ramingen, die door onverwachte externe factoren, zoals bijvoorbeeld weersinvloeden, niet kunnen uitkomen. Dit heeft als gevolg dat ook wanneer deze geraamde energieverbruiken gehanteerd worden tijdens het bepalen van de ODE-tarieven voor meerdere jaren, er afwijkingen kunnen ontstaan tussen de streefopbrengst en de daadwerkelijke opbrengst.

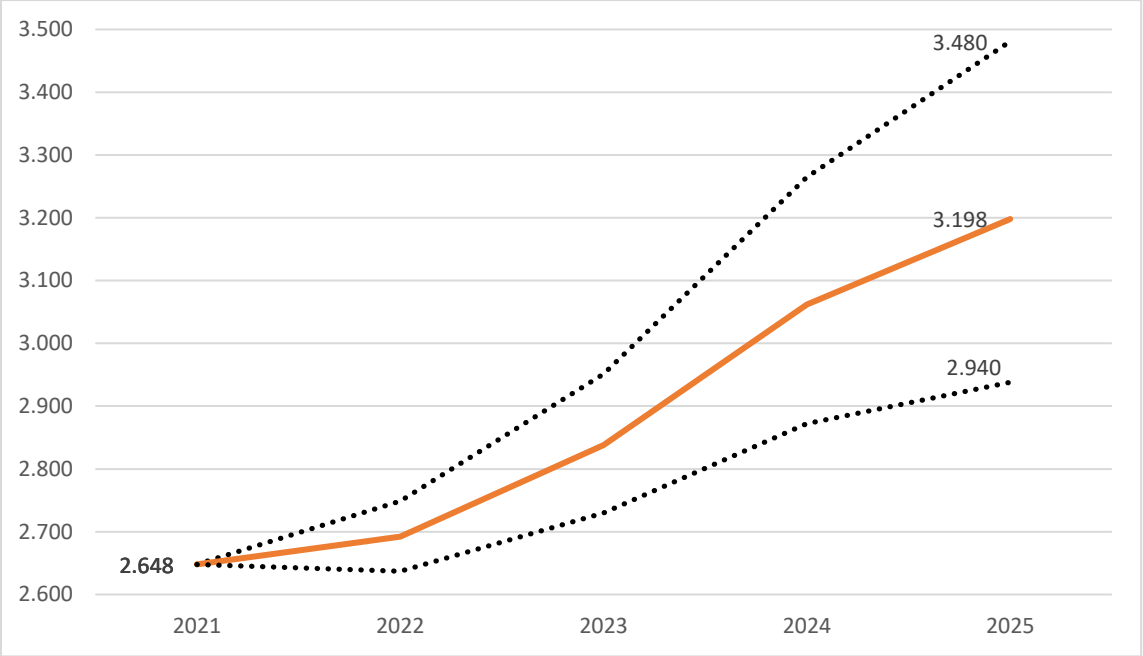
Om de onzekerheid te verkleinen kan ook worden gekozen om de termijn waarvoor de tarieven vooruit worden vastgelegd korter te maken. Zo zou je de ODE-tarieven jaarlijks kunnen vaststellen op basis van telkens de meest recente gegevens uit bijvoorbeeld de KEV. Hieraan kleven ook nadelen. Het jaarlijks vaststellen van de tarieven betekent extra uitvoeringskosten doordat elk jaar een wetswijziging moet plaatsvinden. Een tweede nadeel is dat deze methode minder zekerheid biedt voor huishoudens en bedrijven over de ontwikkeling van hun energierekening. Dit geeft bijvoorbeeld meer onzekerheid over de business case van lange termijninvesteringen die van belang zijn voor de energietransitie.

Bandbreedte ODE-tarieven en ODE-opbrengsten
In de voorgaande paragraaf zijn we ingegaan op de onzekerheid die de grondslagerosie creëert voor de tarieven en de opbrengst van de ODE. In het laatste deel van dit hoofdstuk schetsen wij een ordegrootte van het effect van de grondslagerosie op de tarieven en de opbrengsten. Daarbij gaan wij uit van de situatie dat de tarieven tot en met 2025 op dit moment dienen te worden bepaald.

Zoals eerdergenoemd, raamt het PBL in de KEV het energieverbruik in de komende jaren. De daadwerkelijke verandering van het energieverbruik blijft echter onzeker, zeker naarmate je verder in de toekomst kijkt. Het Ministerie van EZK heeft een berekening gemaakt waarbij gekeken wordt naar de tarieven in 2025 als de raming van het energieverbruik uit de KEV 2019 wordt gevolgd, dus inclusief grondslagerosie. Deze berekening is gebaseerd op de op dit moment beschikbare data. Omdat de tarieven van ODE tot en met 2022 al wettelijk zijn vastgesteld, is er nu nog geen sprake van dat tarieven tot en met 2025 worden vastgesteld en zijn deze cijfers dus slechts een illustratieve berekening op het moment van schrijven. Hieruit blijkt dat de tarieven met ongeveer 30% stijgen tussen 2021 en 2025. Indien er bij de vaststelling van de tarieven vanuit wordt gegaan dat de grondslag de komende jaren niet erodeert, zouden de tarieven met ongeveer 20%stijgen in 2025 ten opzichte van 2021. Het verschil tussen de twee berekeningen reflecteert het effect van grondslagerosie in de bepaling van de tarieven. De stijging van 20% in beide berekeningen komt vooral door de oploop van de geraamde kasuitgaven van de SDE.

Deze onzekerheid over de grondslagerosie, en daarmee de tarieven, heeft ook invloed op de opbrengsten voor het Rijk uit de ODE. De gerealiseerde opbrengst is namelijk niet alleen afhankelijk van de mate waarin de verwachting van de grondslagerosie wordt meegenomen in de bepaling van de tarieven, maar ook van de daadwerkelijke grondslagerosie. In grafiek 4.1 heeft het Ministerie van EZK geprobeerd een bandbreedte te schetsen van de gerealiseerde ODE-opbrengst ten opzichte van de geraamde ODE-opbrengst. Hiervoor geldt, net als voor de berekening van de stijging van de tarieven in de vorige alinea, dat deze cijfers slechts een illustratieve berekening zijn op het moment van schrijven, op basis van de op dat moment beschikbare data.

Grafiek 4.1, Illustratieve berekening bandbreedte geraamde en gerealiseerde ODE-opbrengsten onder invloed van grondslagerosie (inclusief belastingvermindering)



Noot: geen officiële prognose, slechts een illustratieve berekening
Bron: eigen indicatieve berekening EZK

In deze illustratieve berekening is verondersteld dat de grondslagerosie tot en met 2025 gelijk is aan de raming van de KEV óf gelijk is aan nul (oftewel grondslag blijft gelijk). Zo kan in kaart gebracht worden wat de impact van grondslagerosie kan zijn op de gerealiseerde ODE-opbrengst ten opzichte van de geraamde ODE-opbrengst. De bovenste lijn van grafiek 4.1 schetst de situatie waarin de ODE-tarieven worden bepaald met in achtneming van grondslagerosie zoals deze geschetst wordt in de KEV, maar waarbij in de realisatie tot en met 2025 er geen grondslagerosie plaatsvindt. De ondergrens van de bandbreedte schetst de situatie waarin geen grondslagerosie in acht wordt genomen bij de bepaling van de ODE-tarieven, maar waarbij de grondslag wel degelijk erodeert zoals in de KEV wordt verondersteld. De daadwerkelijke realisatie van de opbrengsten zullen zich vermoedelijk tussen deze twee bandbreedtes begeven, ervan uitgaande dat de daadwerkelijke grondslagerosie niet groter is dan geraamd in de KEV en dat andere factoren (zoals bijvoorbeeld de geraamde kasuitgaven van de SDE) gelijk blijven.

Uit de grafiek blijkt dat de onzekerheid over de opgehaalde opbrengst in de geschetste situaties groter wordt naarmate de tarieven voor latere jaren verder vooruit worden vastgelegd. In deze illustratieve berekening is de marge ongeveer € 260 miljoen tot € 280 miljoen (circa 8 tot 9%). Dit illustratieve voorbeeld toont aan dat het meerjarig vaststellen van de ODE-tarieven gepaard gaat met onzekerheid in de gerealiseerde ODE-opbrengst ten opzichte van de geraamde ODE-opbrengst door eventuele grondslagerosie.

Hoofdstuk 5. Gesignaleerde knelpunten en oplossingsrichtingen

De voorgaande hoofdstukken schetsten het basispad van de ODE bij onveranderd beleid en gebaseerd op de maatvoering zoals ook gekozen in 2020 en is er gekeken naar de verschillende fiscale regelingen die van toepassing zijn op de ODE, de link tussen de ODE en de SDE en naar de gevolgen van grondslagerosie. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de knelpunten uit de vorige hoofdstukken en presenteert mogelijke "knoppen" waaraan gedraaid kan worden. Daarbij geldt in het algemeen dat het draaien aan de knoppen voor bepaalde groepen positieve effecten, en voor andere groepen nadelige gevolgen heeft. Het gaat daarbij altijd om een afruil tussen effecten en er is geen simpele oplossing zonder nadelen. Een internationale aanpak en/of geleidelijke, stapsgewijze aanpassing, monitoring van effecten en eventueel flankerend beleid, kunnen nadelige effecten (deels) mitigeren.

Knelpunten
De ODE is in 2013 in het leven geroepen als extra heffing bovenop de EB. De oorspronkelijke doelstelling van de ODE wijkt af van de energiebelasting: waar de energiebelasting is ontstaan om enerzijds een prikkel tot verduurzaming te geven en anderzijds het belastingstelsel te vergroenen, is de ODE ontstaan om op een transparante manier de dekking van de SDE-uitgaven aan de verbruiker te presenteren.

Randvoorwaarden
In de loop der jaren zijn een aantal randvoorwaarden aan de ODE toegevoegd. Het meest in het oog springende voorbeeld zijn de afspraken uit het Klimaatakkoord, waar onder meer is afgesproken dat sinds 2020 het bedrijfsleven 2/3^{e} van de totale ODE opbrengt, en huishoudens 1/3^{e}. Kleinere bedrijven worden zo veel mogelijk ontzien. Een andere afspraak heeft betrekking op de industrie. Naar schatting heeft de industrie een SDE-subsidiebehoefte van € 550 miljoen in 2030. Het is de bedoeling dat de industrie in dat jaar dan ook hetzelfde bedrag zal bijdragen aan de ODE.

Uit de evaluatie van de ODE, uitgevoerd door CE Delft, is gebleken dat de ODE voor de oorspronkelijke doelstelling een doeltreffend en doelmatig instrument is. Ook gaan er nauwelijks uitvoeringskosten gepaard met de ODE, omdat het een opslag is bovenop de EB en qua systematiek de EB volgt. Daarnaast toont de evaluatie van de EB aan dat er een besparingsprikkel uitgaat vanuit de EB en ODE tezamen. De koppeling met de EB zorgt er echter ook voor dat er binnen de ODE alleen ruimte is om de tarieven te wijzigen binnen de schijfbreedte van de EB. Dit beperkt de mogelijkheden om de ODE zelfstandig aan te passen en dus efficiënt te sturen op gewenste effecten. Door het aantal randvoorwaarden waar de ODE aan moet voldoen, naast de oorspronkelijke doelstelling, wordt het steeds ingewikkelder om binnen de huidige ODE-systematiek efficiënte prikkels te geven, de gewenste lastenverdelingen te realiseren en tegelijkertijd de geraamde ODE-opbrengst op te halen terwijl alleen de ODE-tarieven aangepast kunnen worden.

Koppeling met EB (degressiviteit en fiscale regelingen)
Een ander element dat er mede voor zorgt dat er nu knelpunten in de ODE zijn, zijn de specifieke fiscale regelingen. Hoofdstuk 3 kijkt hier in detail naar. De ODE is een opslag op de EB, waardoor de fiscale regelingen die van toepassing zijn op de EB grotendeels ook van toepassing zijn op de ODE. Er bestaat een aantal fiscale regelingen binnen de EB waardoor bepaalde eindverbruikers minder of geen heffing afdragen over een deel van het elektriciteits- en/of gasverbruik. De degressieve tariefstructuur bepaalt mede de impact van de regelingen. De regelingen zijn vaak gecreëerd om een gelijk speelveld te waarborgen, de weglek van CO_2-uitstoot en werkgelegenheid naar het buitenland te voorkomen, duurzame energieopwekking te stimuleren of ter compensatie voor ander beleid. De regelingen hebben invloed op het energieverbruik van deze eindgebruikers doordat de besparingsprikkel van de EB en ODE ontbreekt of kleiner wordt.

De evaluatie EB en ODE constateren dat het vanuit de economische theorie gewenst is, als geen rekening wordt gehouden met weglek van CO_2-emissies, om een vlakkere heffing te hebben, waarbij zo min mogelijk specifieke regelingen bestaan omdat die leiden tot differentiatie van de effectieve prijsprikkel. Daarnaast kan een afschaffing van specifieke regelingen bijdragen aan het verkleinen van de oploop van de tarieven in de ODE vanwege oplopende SDE-kasuitgaven en grondslagerosie. In de praktijk is er echter wel mogelijk sprake van weglek. Het afschaffen van specifieke regelingen kan leiden tot ongewenste effecten zoals een negatieve impact op de concurrentiepositie voor bedrijven, en daarmee het verlies van werkgelegenheid en weglek van CO_2-uitstoot. Dit kan mogelijk weer gevolgen hebben op de grondslag van de ODE. Een internationale aanpak zou de negatieve gevolgen van aanpassing van regelingen kunnen verminderen.

Stijgende tarieven ODE door grondslagerosie en stijgende SDE-uitgaven
In hoofdstuk 4 is gekeken naar de link tussen de ODE en de SDE en de grondslagerosie. Deze zorgen voor knelpunten. Ze zorgen voor onzekerheid bij het bepalen van de tarieven en onzekerheid over de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengst. Bij het bepalen van de tarieven wordt gebruik gemaakt van een raming van de kasuitgaven van de SDE. Er wordt verwacht dat de uitgaven van de SDE tot en met 2025 stijgen, wat zorgt voor een hoger tarief in de ODE. Echter, de SDE-uitgaven zijn niet met grote zekerheid te ramen.

Tevens wordt in hoofdstuk 4 een inschatting gegeven in welke mate de grondslag erodeert, bijvoorbeeld door verduurzaming en energiebesparingen. Grondslagerosie leidt ertoe dat de ODE-tarieven moeten stijgen om dezelfde opbrengst op te halen, waardoor er automatisch een sterkere prijsprikkel wordt geleverd en verdere grondslagerosie stimuleert. Ook grondslagerosie is op voorhand moeilijk te voorspellen. Omdat de ODE-tarieven op basis van een inschatting van de grondslagerosie worden berekend, gaat het vaststellen van de tarieven gepaard met een mate van onzekerheid omtrent de daadwerkelijk gerealiseerde ODE-opbrengst en in welke mate deze aansluit bij de SDE-uitgaven.

Prikkels voor verduurzaming
De combinatie van het toegenomen aantal randvoorwaarden, de koppeling tussen de EB en de ODE, de reeds bestaande specifieke regelingen, de link tussen de ODE en de SDE zorgen er ook voor dat prikkels binnen de ODE niet altijd optimaal gericht zijn op verduurzaming:

- De verhouding tussen de beprijzing van aardgas en elektriciteit is nu niet in balans. De marginale lastendruk van aardgas ligt nu pas bij een verbruik van 36.000 GJ aan energieverbruik hoger dan de marginale lastendruk van elektriciteit. De relatief lage belasting op aardgas ten opzichte van elektriciteit binnen de ODE zorgt ervoor dat elektrificatie alleen voor grootverbruikers gestimuleerd wordt. Echter is het van belang om de integrale prikkelwerking van de EB en de ODE in samenhang te bezien.
- De ODE kent vanaf de invoering naar analogie van de EB een degressief karakter. Door alle nieuwe randvoorwaarden en de bestaande regelingen zijn de tarieven en de tariefstructuur in de loop der tijd aangepast. De ODE is echter een degressieve belasting gebleven. De ontwikkeling van de tarieven in het basispad laat zien dat bij ongewijzigd beleid de absolute verschillen tussen de schijven (en daarmee tussen kleinverbruikers en grootverbruikers) vergroot worden, wat leidt tot een grotere absolute degressiviteit. Hierdoor heeft de ODE als neveneffecten dat door de degressieve tariefstructuur het gemiddeld te betalen tarief zeer sterk daalt bij toenemend gebruik, kleinverbruikers (huishoudens en het kleine MKB) daardoor meer belasting betalen per m^3 of kWh en meer worden geprikkeld om te verduurzamen terwijl de prikkel bij grootverbruikers relatief klein is.
- De tariefaanpassingen die doorgevoerd zijn om aan alle randvoorwaarden te voldoen en de stijgende ODE-lasten leiden, in combinatie met de bestaande fiscale regelingen, ertoe dat prikkels op het gebied van verduurzaming niet altijd de goede kant opstaan. De

randvoorwaarden hebben ertoe geleid dat in 2020 de tarieven in de derde schijf van elektriciteit in absolute zin meer is gestegen dan de andere schijven. Dit werkt door in de tarieven in het gepresenteerde basispad voor de komende jaren. In combinatie met bestaande fiscale regelingen zorgt dit ervoor dat specifieke sectoren wel worden geraakt door de stijging van de elektriciteitstarieven, en niet door de stijging van de tarieven voor aardgas. In sommige situaties is het daarom gunstiger om aardgas te gebruiken in plaats van elektriciteit. Voor specifieke sectoren is de impact van deze schuif in 2020 in kaart gebracht.[29]

Oplossingsrichtingen

Uit de evaluatie van de ODE door CE Delft komt naar voren dat de ODE doelmatig en doeltreffend is op de oorspronkelijke doelstelling van transparantie. Het rapport wat u nu leest signaleert daarbovenop een aantal knelpunten en perverse prikkels. In dit deel van het rapport worden mogelijke oplossingsrichtingen genoemd. Om negatieve effecten te voorkomen kan overwogen worden eventuele oplossingsrichtingen geleidelijk in te voeren. Binnenkort verschijnt het rapport van het IBO Financiering energietransitie. Daarin wordt gekeken naar alternatieven manieren van financiering buiten de bestaande ODE systematiek. Hieronder volgen drie knoppen die passen binnen de bestaande systematiek van de ODE.

Knop 1: Aanpassen randvoorwaarden ODE

Een mogelijke optie om de prikkels in de ODE te verbeteren, is om de randvoorwaarden die gesteld zijn aan de ODE aan te passen. Het totaal van de doelstelling om op een transparante manier een bepaald budget op te halen, de som van randvoorwaarden uit het Klimaatakkoord van (1) een precieze verdeling om huishoudens 1/3^{e} ODE te laten betalen en bedrijven 2/3^{e}, (2) het ontzien van het kleine MKB in de ODE-schuif om deze verdeling te realiseren en (3) het toewerken naar een specifieke bijdrage (€ 550 mln.) van de industriesector in 2030, in combinatie met bestaande specifieke regelingen die zich ook vooral toespitsen op specifieke sectoren, zorgen voor een complexe manier om de uiteindelijke tarieven te bepalen. De ODE is een generieke heffing. Door de randvoorwaarden en specifieke regelingen is er beperkte ruimte om een effectieve en consistente prikkelwerking te realiseren. De prikkel dient echter in samenhang met de EB te worden bezien, wat additionele complexiteit met zich meebrengt vanwege de verschillende doelstellingen en tariefbepaling. Het aanpassen van de randvoorwaarden geeft meer ruimte om de tarieven aan te passen binnen de ODE en kan meer ruimte creëren om de prikkelwerking van de ODE, in samenhang met de EB, te verbeteren. Dit kan nader verkend worden.

Knop 2: Aanpassen specifieke fiscale regelingen en degressiviteit tariefstructuur

De specifieke regelingen zijn veelal gericht op specifieke sectoren, die hiermee in meer of mindere mate ontzien worden bij de betaling van EB en ODE. Vanuit de economische theorie is het, als geen rekening wordt gehouden met weglek, gewenst om een vlakkere heffing te hebben, waarbij zo min mogelijk specifieke regelingen bestaan omdat deze leiden tot differentiatie in de effectieve lastendruk en daarmee tot verschillende prikkels. Vanwege de koppeling van de ODE met de EB is het van belang om een eventuele uitfasering van regelingen integraal te bezien voor de EB en de ODE. Verschillen in de grondslag zijn vanuit uitvoeringsperspectief onwenselijk. Een voorbeeld van een dergelijke fiscale regeling die eraan bijdraagt dat de prikkelwerking in de ODE in sommige situaties de verkeerde kant op staat is de vrijstelling van inzet van gas in WKK-installaties. Een aanpassing van de regeling, door bijvoorbeeld de inzet van aardgas in WKK-installaties voor de opwek van elektriciteit voor eigen verbruik niet vrij te stellen van de ODE-heffing, leidt tot een verbetering van de prikkelwerking in de sectoren waar WKK-installaties worden ingezet. Echter, de verwachting is dat WKK-installaties de komende jaren leiden tot een lagere nationale CO_2-uitstoot doordat de gecombineerde opwek efficiënter is dan gescheiden opwek. Door de toenemende

[29] Deze onderzoeken, uitgevoerd door Wageningen Economic Research en CE Delft, zijn als bijlage toegevoegd aan het wetsvoorstel uit 2020 met betrekking op de vaststelling van de tarieven van de ODE voor de jaren 2021 en 2022: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/15/wetsvoorstel-ode-tarieven-2021-en-2022

verduurzaming van de Nederlandse elektriciteitsopwekking verdwijnt het CO_2-voordeel van de WKK-installaties mogelijk en slaat wellicht om in een CO_2-nadeel richting 2030.

Het verminderen van de degressiviteit in de ODE leidt tot een betere prikkelwerking en gelijkere behandeling van bedrijven. De prikkel om te verduurzamen, die door de degressiviteit van het stelsel nu vooral door kleinverbruikers ervaren wordt, en de financiële lasten worden hiermee vergroot bij de grootverbruikers en verlaagd bij kleinverbruikers. Ook zorgt dit voor een betere beprijzing van aardgas en elektriciteit in de hogere schijven. De degressiviteit is echter niet zonder reden ingevoerd. Het aanpassen van de degressiviteit heeft daardoor ook nadelen. Hogere tarieven voor grootverbruikers hebben mogelijk impact op de internationale concurrentiepositie, waardoor weglek van CO_2 en van werkgelegenheid een consequentie kan zijn. Bij het eventueel afbouwen van de degressiviteit van het tariefstelsel kan ook het verlaagd tarief glastuinbouw in samenhang afgebouwd worden. Daarbij is het van belang om een gelijke lastendruk ten opzichte van andere energie-intensieve bedrijven in het oog te houden.

De uitfasering van specifieke regelingen kan leiden tot een minder sterke differentiatie in de effectieve lastendruk van de ODE en een verbetering van de prikkelwerking. Daarnaast zou een uitfasering van de fiscale regelingen ruimte bieden om de generieke ODE-tarieven te verlagen om dezelfde opbrengst te realiseren. De specifieke regelingen hebben betrekking op een relatief beperkt aantal bedrijven/sectoren. Bij het afbouwen van de bestaande vrijstellingen kan ervoor gekozen worden om de ODE-lasten evenrediger te verdelen. Dit kan het draagvlak voor de transitie vergroten en tot betere prijsprikkels voor verduurzaming en energiebesparing leiden. Eventuele uitfasering van de regelingen leidt tot een verschuiving van lasten: voor een grote groep dalen de tarieven licht, terwijl de lasten voor een kleine groep fors stijgen. Hoewel dit de prikkelwerking van de ODE zal verbeteren, hangen veel van de regelingen samen met het waarborgen van de internationale concurrentiepositie en volgen uit de ruimte die de Europese Richtlijn Energiebelastingen geeft om deze toe te passen. De ons omringende landen kennen in de meeste gevallen vergelijkbare regelingen en een aanpassing van de fiscale regelingen kan daarom gepaard gaan met een risico op weglek van werkgelegenheid en CO_2-uitstoot in de specifieke sectoren die onder de regelingen vallen. Het heeft met het oog op de internationale concurrentiepositie dan ook de voorkeur om vrijstellingen uit te faseren op Europees niveau.

De Europese Commissie is op dit moment bezig om de Europese Richtlijn Energiebelastingen opnieuw te bezien. Eerste conclusies van de evaluatie door de Europese Commissie zijn dat de vele uitzonderingen en verminderingen in het voordeel zijn van gebruikers van fossiele brandstoffen en dat de Richtlijn op dit moment onvoldoende steun geeft voor vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, energie-efficiëntie en alternatieve brandstoffen. Ook concludeert de Europese Commissie dat de Richtlijn niet slaagt in haar oorspronkelijke doelstelling om de interne markt goed te laten functioneren. De herziening van de Richtlijn Energiebelastingen zou het momentum kunnen geven om, al dan niet verplicht vanuit de herziening van de Richtlijn, de uitfasering van (enkele) regelingen te overwegen zonder dat dit mogelijk ten koste gaat van de internationale concurrentiepositie.

Bij eventuele uitfasering van de regelingen op nationaal niveau, is het van belang om meer inzicht te krijgen in de impact op de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland. Ook is het van belang om inzicht te krijgen hoe de negatieve effecten die hiermee gepaard gaan op nationaal niveau zoveel mogelijk beperkt kunnen worden, zodat weglek van werkgelegenheid en CO_2-uitstoot zoveel mogelijk voorkomen kan worden. De evaluatie van de EB geeft daar al enig inzicht in. De onzekerheden kunnen waarschijnlijk niet volledig worden weggenomen vanwege de complexiteit van het internationale speelveld. Een stapsgewijze aanpak, monitoring van de effecten en internationale inzet op een gelijkwaardige belasting van het energieverbruik, kan de nadelige effecten mitigeren en bedrijven handelingsperspectief bieden[30]. Verder is het relevant om het technisch besparingspotentieel bij de specifieke sectoren voor de korte en langere termijn in kaart

[30] Een besluit over de uitfasering van fiscale regelingen vergt uiteindelijk een politieke weging.

te brengen zodat het handelingsperspectief per sector gewogen kan worden. Indien er geen besparingspotentieel is, zal het handelingsperspectief om effectief te reageren op de prikkelwerking van de EB en de ODE beperkt zijn. Daarnaast is het van belang om ontwikkelingen in andere relevante instrumenten die gericht zijn op het belasten van energieverbruik en/of CO_2-uitstoot mee te wegen om de impact op specifieke sectoren te kunnen wegen zoals het EU ETS, de CO_2-heffing voor de industrie, het CO_2-sectorsysteem glastuinbouw en de eventuele installatie van een Carbon Border Adjustment Mechanism.

De hiervoor genoemde overwegingen hebben betrekking op het aanpassen van de bestaande specifieke fiscale regelingen. Eveneens geldt ook dat de introductie van nieuwe specifieke fiscale regelingen invloed kan hebben op de prikkels voor verduurzaming voor andere sectoren, waaronder de gebouwde omgeving en de glastuinbouw, en op de verdeling van de financiële lasten tussen sectoren. Bij de introductie van nieuwe regelingen dienen alle voor- en nadelen transparant te worden gewogen.

Knop 3: Verhouding beprijzing aardgas en elektriciteit
De tarieven van de ODE zijn historisch gegroeid en zijn niet direct gebaseerd op de CO_2-uitstoot die vrijkomt bij de verbranding van aardgas of opwekking van elektriciteit. Hierdoor zijn de tarieven voor aardgas en elektriciteit niet in balans in verhouding tot de CO_2-uitstoot die gepaard gaat met het verbruik ervan. De verhouding kan meer in balans worden gebracht door de tarieven aan te passen. Dit kan ertoe leiden dat de ODE economisch minder verstorend wordt in de energetische keuze en effectiever CO_2-uitstoot reductie en elektrificatie stimuleert. Het aanpassen van de tarieven om deze sterker te relateren aan de CO_2-uitstoot van de energiedrager kan op vele verschillende manieren, waarbij zowel de tarieven voor aardgas als elektriciteit kunnen worden aangepast. Echter, vanwege de verwachte verduurzaming van het elektriciteitsaanbod in Nederland zal de daaraan gerelateerde CO_2-uitstoot dalen, waardoor de verhouding tussen de tarieven voor aardgas en elektriciteit op basis van de CO_2-uitstoot constant aan verandering onderhevig zal zijn en de aardgas tarieven naar verwachting regelmatig verhoogd moeten worden ten opzichte van de elektriciteitstarieven.

Vanwege de koppeling met de EB is het van belang om een eventuele aanpassing aan de ODE-tarieven bezien wordt in samenhang met de EB-tarieven. Daarnaast kan een aanpassing aan de tarieven gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bedrijven in specifieke sectoren, met mogelijk risico op weglek van CO_2-uitstoot en werkgelegenheid, en de lasten voor huishoudens als er beperkte mogelijkheden zijn om te elektrificeren. Daarom is het ook van belang dat eventuele negatieve effecten van het draaien aan deze knop in overweging genomen worden.