

# *Een nieuwe (duurzame) blik op de energielasting*

## Masterscriptie fiscaal recht Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

**Naam:** Philip Alexander Simon Willem van Moll MSc LLB  
**Adres:** Kralingse Kerklaan 542, 3065CC te Rotterdam  
**Telefoonnummer:** +31630194267  
**Studentnummer:** 424822  
**Woorden aantal:** 15.108<sup>1</sup>  
**Begeleiders:** Dr. M.L. Schippers & Prof.dr. H.R.J. Vollebergh  
**Datum:** 22-06-2021  
**Versie:** 1.6

---

<sup>1</sup> Exclusief voorblad, literatuurlijst, dankwoord, appendix en voetnoten.

## Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1: INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1 'GOING GREEN'?	1
1.2 ENERGIEBELASTING: IT'S BEEN A RIDE .....	2
1.3 DE PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN .....	2
1.4 STRUCTUUR .....	3
<b>HOOFDSTUK 2: DE ELEKTRICITEITSVOORZIENING EN ELEKTRICITEITSMARKT IN NEDERLAND .....</b>	<b>5</b>
2.1 TOELICHTING .....	5
2.2 DE ELEKTRICITEITSVOORZIENING IN NEDERLAND .....	5
2.2.1 De actoren op de elektriciteitsmarkt .....	5
2.2.2 Het verbruik van elektriciteit en de elektriciteitsrekening .....	5
2.2.3 Duurzaamheid energiemarkt .....	6
2.2.4 Stabiliteit van het elektriciteitsnet .....	6
2.2.5 Leveringszekerheid van elektriciteit .....	6
2.3 EXTERNALITEITEN ELEKTRICITEITSPRODUCTIE .....	6
2.4 DE FINANCIËLE ELEKTRICITEITSMARKT IN NEDERLAND .....	7
2.4.1 Toelichting .....	7
2.4.2 De elektriciteitsmarkten in Nederland .....	7
2.5 EFFECT DUURZAME ENERGIEBRONNEN OP ELEKTRICITEITSMARKT .....	8
2.5.1 Toelichting .....	8
2.5.2 Effect op de volatiliteit en elektriciteitsprijzen .....	11
2.6 ONTWIKKELINGEN VOOR DE ENERGIEBELASTING .....	11
2.7 BEANTWOORDING DEELVRAAG .....	12
<b>HOOFDSTUK 3: TOELICHTING HUIDIGE ENERGIEBELASTING .....</b>	<b>13</b>
3.1 TOELICHTING ENERGIEBELASTING .....	13
3.1.1 Toelichting budgettaire opbrengst en het aantal belastingplichtigen .....	13
3.1.2 Toelichting wettelijke verankering Wet belastingen op milieugrondslag .....	13
3.1.3 Belastingvermindering en uitzonderingen .....	14
3.1.4 Richtlijn energiebelasting .....	14
3.2 HANDHAAFBAARHEID FRAUDEBESTENDIGHEID EN UITVOERBAARHEID .....	16
3.3 DOEL VAN DE ENERGIEBELASTING .....	17
3.3.1 Energiebesparing .....	17
3.3.2 Duurzaamheid .....	17
3.3.3 Belastingopbrengst .....	18
3.3.4 Leveringszekerheid .....	18
3.4 TARIEF EN RECHTVAARDIGHEID .....	18
3.5 OPSLAG DUURZAME ENERGIE EN KLIMAATTRANSITIE .....	19
<b>HOOFDSTUK 4: TOETSINGSKADER (WIJZIGINGEN) ENERGIEBELASTING .....</b>	<b>21</b>
4.1 TOELICHTING .....	21
4.2 ELEMENTEN TOETSINGSKADER .....	21
4.2.1 Handhaafbaarheid (0-7) .....	21
4.2.2 Fraudebestendigheid (0-8) .....	21
4.2.3 Uitvoerbaarheid (0-10) .....	22
4.2.4 Doeltreffendheid (0-40) .....	22
4.2.4.1 Energiebesparing (0-12) .....	22
4.2.4.2 Duurzaamheid (0-12) .....	22
4.2.4.3 Budgettaire functie (0-6) .....	22
4.2.4.4 Leveringszekerheid (0-10) .....	23
4.2.5 Rechtvaardigheid (0-10) .....	23
4.3 OVERZICHT TOETSINGSKADER .....	23

<b>HOOFDSTUK 5: ELEMENTEN (WIJZIGINGEN) HUIDIGE ENERGIEBELASTING .....</b>	<b>25</b>
5.1 TOELICHTING.....	25
5.2 WETGEVING.....	25
5.2.1 Algemeen.....	25
5.2.2 Status quo (A1).....	25
5.2.3 Wetgevende revisie van wettekst (A2).....	25
5.3 WANNEER BELASTING INHOUDEN IN DE KETEN .....	25
5.3.1 Algemeen.....	25
5.3.2 Begin van de keten (B1).....	26
5.3.3 Midden van de keten (B2).....	26
5.3.4 Eind van de keten (B3).....	27
5.4 MAATSTAF VAN HEFFING ENERGIEBELASTING .....	27
5.4.1 Algemeen.....	27
5.4.2 Huidige maatstaf van heffing (C1).....	27
5.4.3 Mogelijke alternatieve heffingsvormen.....	27
5.4.3.1 Algemeen.....	27
5.4.3.2 Variabele heffing (C2).....	28
5.4.3.3 Combinatie vaste en variabele heffing (C3).....	29
5.4.3.4 Heffing afhankelijk van CO <sub>2</sub> -uitstoot (C4).....	30
5.5 HEFFINGSKORTING EN BELASTINGVERMINDERING .....	30
5.5.1 Algemeen.....	30
5.5.2 Heffingskorting (D1).....	30
5.5.2.1 Heffingskorting per elektriciteitsaansluiting (D1a).....	30
5.5.2.2 Heffingskorting per belastingschijf (D1b).....	30
5.6 STIMULEREN SPECIFIEKE ENERGIEBRONNEN .....	31
5.6.1 Algemeen.....	31
5.6.2 Vrijstelling duurzame elektriciteitsproductie (E1).....	31
5.6.3 Tariefskorting duurzame elektriciteitsproductie (E2).....	31
5.6.3.1 Grondslagverlaging duurzame elektriciteitsproductie (E2a).....	31
5.7 TARIEF.....	31
5.7.1 Algemeen.....	31
5.7.1.1 Progressief (F1).....	32
5.7.1.2 Vlak (F2).....	32
5.7.1.3 Degressief (F3).....	32
5.7.2 Variabel tarief (a).....	32
5.7.3 Verhouding huishouden en bedrijfsleven.....	32
<b>HOOFDSTUK 6: WIJZIGINGEN HUIDIGE ENERGIEBELASTING .....</b>	<b>34</b>
6.1 TOELICHTING.....	34
6.2 WIJZIGINGEN ENERGIEBELASTING.....	34
6.2.1 CO <sub>2</sub> -energiebelasting (A2 + B2 + C4 + D1b + E1 + F2).....	34
6.2.2 Eindverbruiker energiebelasting (A2 + B2 + C3b + D1a + E2a + F2a).....	34
6.2.3 Producentenenergiebelasting (A2 + B1 + C3b + E2a + F2a).....	35
6.3 WIJZIGINGEN ENERGIEBELASTING IN HET LICHT VAN JURISPRUDENTIE VAN HET HOF VAN JUSTITIE.....	35
6.4 CONCLUSIE.....	36
<b>HOOFDSTUK 7: TOEPASSING TOETSINGSKADER ENERGIEBELASTING.....</b>	<b>37</b>
7.1 TOELICHTING.....	37
7.2 TOEPASSING VAN HET TOETSINGSKADER.....	37
7.2.1 Handhaafbaarheid (0-7).....	37
7.2.2 Fraudebestendigheid (0-8).....	37
7.2.3 Uitvoerbaarheid (0-10).....	37
7.2.4 Doeltreffendheid (0-40).....	38
7.2.4.1 Energiebesparing (0-12).....	38
7.2.4.2 Duurzaamheid (0-12).....	38

7.2.4.3 Budgettaire functie (0-6) .....	38
7.2.4.4 Leveringszekerheid (0-10).....	38
7.2.5 Rechtvaardigheid (0-10).....	39
7.3 WAT TE DOEN MET OVERIGE HEFFINGEN? .....	39
7.4 CONCLUSIE EN ADVIES .....	39
7.5 INVOERING WIJZIGINGEN .....	40
<b>HOOFDSTUK 8: CONCLUSIE EN DISCUSSIE .....</b>	<b>43</b>
8.1 TOELICHTING.....	43
8.2 CONCLUSIE .....	43
8.3 DISCUSSIE.....	43
<b>DANKWOORD .....</b>	<b>45</b>
<b>LITERATUURLIJST .....</b>	<b>46</b>
<b>APPENDIX A .....</b>	<b>53</b>
<b>APPENDIX B .....</b>	<b>55</b>
DATA .....	55
METHODOLOGIE .....	55
RESULTATEN .....	55

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 ‘Going green’?

Als u nu door de Nederlandse polders loopt is de kans een stuk groter dan 20 jaar geleden dat u bij het wenden van uw blik over de gehele horizon tegen een aantal hele hoge witte palen met grote witte wieken aankijkt of hele velden vol blauwe spiegels ziet. Nederland is al jaren bezig om haar ‘groene ambitie’ kracht bij te zetten en zet vol in op de productie van zonne- en windenergie. Deze duurzame energiebronnen, de uitstoot van een marginale eenheid elektriciteit is namelijk afwezig, moeten de basis gaan vormen voor een toekomstbestendigere en duurzamere elektriciteitsproductie. Afgelopen jaar (2020) zou de uitstoot van CO<sub>2</sub> met 25% moeten zijn gereduceerd in vergelijking met 1990. Tegelijkertijd moet in 2030 zelfs een afname van 49% zijn gerealiseerd.<sup>2</sup> Dit zijn ambitieuze doelstellingen aldus de verantwoordelijke (demissionaire) minister, maar deze kunnen zeker gehaald worden.<sup>3</sup> Hiervoor dient er onder andere te worden ingezet op het verduurzamen van de Nederlandse elektriciteitsproductie. Deze verduurzaming brengt ook uitdagingen met zich. Zo zal de afhankelijkheid van duurzame energiebronnen, zoals zonne- en windenergie steeds groter worden. Op dit moment zijn dit namelijk de geschiktste duurzame energiebronnen qua ligging en klimaat.<sup>4</sup> De afhankelijkheid van deze vormen van duurzame elektriciteitsproductie zorgt voor problemen rond de leveringszekerheid.<sup>5</sup> Zo genereren zonnepanelen enkel elektriciteit op het moment dat de zon schijnt terwijl de piekvraag van elektriciteit in de ochtend en avond ligt.<sup>6</sup> Met andere woorden: (veel) elektriciteit wordt opgewekt op momenten dat het niet nodig is. En andersom: elektriciteit wordt niet opgewekt op momenten dat het wel nodig is. Eén van de oplossingen is elektriciteitsopslag. Het is echter duur om elektriciteit op grote schaal op te slaan, en bij transport gaat een gedeelte van de elektriciteit verloren.<sup>7</sup> Deze karakteristieken van elektriciteit maken het dat elektriciteit op het moment van productie ook zal moeten worden verbruikt.

Een relatieve stijging van het aandeel duurzame energiebronnen in de energiemix kan zorgen voor een afname van de leveringszekerheid. In het NRC stond in november 2020 een artikel waarin werd aangegeven dat de levering van stroom in 2025 (al binnen vijf jaar) niet meer volledig zeker is.<sup>8</sup> De afhankelijkheid van de weergoden neemt toe. Concreet: afhankelijkheid van (de intensiteit van) het schijnen van de zon, en de (kracht van de) wind zal op verschillende momenten door de dag en het jaar heen zorgen voor een over- of onderaanbod van elektriciteit. Elektriciteitsuitval ligt hierdoor mogelijk op de loer.

Het is voor de samenleving cruciaal om naast ‘groene’ elektriciteit, ook een stabiele leveringszekerheid van elektriciteit te hebben. Het lijkt er misschien op dat deze twee doelen met elkaar botsen, maar niets is minder waar. In deze scriptie zal ik uitleggen waarom de energiebelasting hier mogelijk een oplossing voor kan zijn, waardoor de samenleving meer groene elektriciteit gaat gebruiken en tegelijkertijd de leveringszekerheid, *ceteris paribus*, niet zal afnemen.

---

<sup>2</sup> Art. 2 lid 2 Klimaatwet.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34534, nr. 3 (MvT)*.

<sup>4</sup> *Hernieuwbare energie in Nederland 2019*.

<sup>5</sup> *Monitoring leveringszekerheid 2019*.

<sup>6</sup> *Monitoring leveringszekerheid 2019*.

<sup>7</sup> *Annual Report Tennet 2019*.

<sup>8</sup> Voorhorst 2020.

## 1.2 Energiebelasting: *it's been a ride..*

De energiebelasting is in Nederland in 1996 ingevoerd en is vastgesteld in de Wet belastingen op milieugrondslag. De energiebelasting omvat een heffing op onder andere het verbruik van elektriciteit en aardgas. Deze belasting wordt geheven van de verbruikers van elektriciteit en aardgas, en wordt geïnd door het desbetreffende nutsbedrijf die de belasting vervolgens afdraagt aan de Belastingdienst.

Een opvallend element aan de energiebelasting is dat de tariefstructuur enorm verschilt. Zo is het tarief voor kleinverbruikers per kWh verbruik van elektriciteit fors lager dan voor grootverbruikers.<sup>9</sup> Dit forse tariefverschil is voornamelijk een politieke kwestie in relatie tot de concurrentiepositie van grote bedrijven.<sup>10</sup> In de literatuur is er bovendien kritiek op de effectiviteit van deze sterk degressieve tarieven.<sup>11</sup> Dit onderwerp zal in dit onderzoek in hoofdzaak niet aan de orde komen, al zullen wel de algemene gevolgen worden geschetst van een progressief, uniform, of degressief belastingtarief.

De wetenschappelijke (fiscale) discussie over de energiebelasting is, zoals beschreven, nog steeds zeer levendig. Tegelijkertijd is in de wetenschappelijke literatuur nog niet primair de focus gelegd op het gebruik van de energiebelasting als maatstaf voor het oplossen van een gedeelte van de duurzaamheidsvraagstukken, via bijvoorbeeld het aanpassen van de maatstaf van heffing. In het kader van het huidige beleid omtrent het behalen van de eerder benoemde klimaatdoelstellingen, is dit juist nu zeer relevant. Met dit onderzoek, probeer ik deze leemte op te vullen.

## 1.3 De probleemstelling en deelvragen

De focus van dit onderzoek ligt op het beschrijven van de problemen en het aandragen van oplossingen voor de groeiende discrepantie tussen de duurzaamheidsambities van het kabinet en de huidige energiebelasting. De focus ligt daarbij op de heffing op elektriciteit in plaats van (aard)gas, omdat de uitstoot per eenheid aardgas (in tegenstelling tot elektriciteit) veel minder (tot totaal on)afhankelijk<sup>12</sup> is van de voorstellen voor de verduurzaming van de energiemix, die het demissionaire kabinet Rutte-III<sup>13</sup> voorstaat.<sup>14</sup> Doordat de focus van dit onderzoek ligt op de heffing op elektriciteit, wordt onder energiebelasting in dit verstaan: de heffing op elektriciteit, tenzij anders is aangegeven.

Voor het bespreken van wijzigingen voor de Nederlandse energiebelasting zal gekeken worden naar nieuwe inzichten uit het deelgebied *energy finance*, het deelgebied binnen de financiële economie die ziet op energiemarkten. Het implementeren van elementen uit dit deelgebied schept nieuwe mogelijkheden voor de energiebelasting, zoals een energieprijzafhankelijke grondslag. Dit kan voordelen opleveren voor zowel de duurzaamheid als de leveringszekerheid. Er zal ook kort worden stilgestaan bij andere heffingen gerelateerd

---

<sup>9</sup> Het tarief voor kleinverbruikers (tot en met 10.000 kWh verbruik per jaar) is 0,09428 exclusief btw en exclusief ODE-opslag. Het tarief loopt af tot 0,00056 per kWh voor grootverbruikers (verbruik boven 10.000.000 kWh per jaar)

<sup>10</sup> Rusman 2015.

<sup>11</sup> *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties* 2016, p.12.

<sup>12</sup> Jaramillo e.a., *Environmental Science & Technology* 2007.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, nr. 10.

<sup>14</sup> Zoals nader zal worden toegelicht is de uitstoot per eenheid elektriciteit afhankelijk van de relatieve toename van duurzame- en weersafhankelijke energiebronnen. De levering van aardgas daarentegen is vrijwel volledig onafhankelijk van weersinvloeden, zoals een verandering in de kracht van de wind en de intensiteit van de zon.

aan de levering van elektriciteit om de plaats van de energiebelasting in het speelveld van de belastingen op de levering van elektriciteit beter te kunnen duiden.

Het aanpassen van de elektriciteitsbelasting kan verschillende (gedrags)effecten hebben op allerlei actoren, zoals producenten, consumenten, en (andere) handelaren in elektriciteit. Daarnaast dient de energiebelasting toekomstbestendiger te worden gemaakt zodat een bijdrage kan worden geleverd aan het halen van de duurzaamheidsambities van het (demissionaire) kabinet Rutte-III. Toekomstbestendigheid ziet derhalve op twee elementen: het stimuleren van duurzaamheid en het verbeteren van de leveringszekerheid. Het aanpassen van de maatstaf van heffing, zoals later aan de orde zal komen, is hierbij een cruciale factor. De probleemstelling is derhalve als volgt:

*In hoeverre kan de energiebelasting toekomstbestendiger worden gemaakt met inachtneming van de verwachte stijging van het aandeel duurzame energiebronnen in de elektriciteitsmix en, zo ja, hoe kan deze belasting worden ingericht?*

Ik ga er in dit onderzoek vanuit dat leveringszekerheid essentieel is, omdat de Nederlandse economie afhankelijk is van de constante levering van elektriciteit. Dit rechtvaardigt een onderzoek naar de aanpassing van de energiebelasting.

Voor het beantwoorden van bovenstaande probleemstelling zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

- 1) Wat is de invloed van een toename in het aandeel duurzame energie in de elektriciteitsmix op de mondiale uitstoot en structuur van elektriciteitsmarkten?
- 2) Hoe kan de maatstaf van heffing van de energiebelasting worden gewijzigd zodat dit kan leiden tot een toekomstbestendigere energiebelasting, waarbij duurzame elektriciteitsconsumptie kan worden gestimuleerd, met inachtneming van de huidige structuur van de elektriciteitsmarkten.
- 3) Hoe kan de energiebelasting op elektriciteit het efficiëntst worden ingericht bekeken vanuit zowel een Nederlandse als Europese context?

#### 1.4 Structuur

In het volgende hoofdstuk van deze scriptie zullen de ontwikkelingen van de elektriciteitsmarkt worden geschetst in combinatie met de uitleg van de werking van elektriciteitsmarkten. Er zal hierbij verder worden ingegaan op de verschillende actoren op de elektriciteitsmarkt, daarnaast zal er gekeken worden naar de gevolgen van de duurzaamheidsambities van het kabinet voor de leveringszekerheid van elektriciteit. Bovendien zal worden ingegaan op de werking van de onbalansmarkt. Om dit voor een breed publiek begrijpelijk vorm te geven, en tegelijk volledig te zijn, zal worden ingegaan op de belangrijkste elementen van de diverse elektriciteitsmarkt(en) en de relatie met de energiebelasting. In hoofdstuk drie zal de

energiebelasting nader worden toegelicht. Er zal hierbij dieper worden ingegaan op de reikwijdte van deze belasting. In hoofdstuk vier zal het toetsingskader worden beschreven waaraan (wijzigingen voor) de huidige energiebelasting zal (zullen) worden getoetst. Hierbij zal er gekeken worden naar onder andere de handhaafbaarheid, fraudebestendigheid, uitvoerbaarheid, doelmatigheid, budgettaire functie, en rechtszekerheid. Tevens zal er afwisselend gebruik gemaakt worden van diverse methoden om de deelvragen te beantwoorden. Zoals onder andere: literatuuronderzoek over in hoeverre de huidige energiebelasting voldoet aan de toekomstplannen omtrent duurzaamheid en of deze belasting daarin een rol kan spelen. Om wijzigingen voor te stellen, die onder andere afkomstig zijn uit de *energy finance*, en te toetsen aan de huidige wetgeving zal gebruik worden gemaakt van wetsevaluatief onderzoek. Ook zal kort worden stilgestaan bij andere heffingen zoals de ODE-regeling (Opslag Duurzame Energie).

Na het bespreken van het toetsingskader, zal in hoofdstuk vijf aan de hand van specifieke elementen van de energiebelastingen, alternatieve elementen worden besproken en zal er worden aangegeven hoe deze zich verhouden tot de toetsstenen uit het toetsingskader. Een aantal van de alternatieve elementen zijn afkomstig uit het vakgebied *energy finance*. Aan de hand van deze elementen zullen in hoofdstuk zes drie wijzigingen voor de huidige energiebelasting worden voorgesteld en in hoofdstuk zeven worden getoetst aan het eerder ontwikkelde toetsingskader. Tevens zal op basis hiervan een conclusie worden getrokken en een aanbeveling worden geschreven over de efficiëntste inrichting van deze belasting op zowel de korte als de lange termijn. Vervolgens zal in hoofdstuk acht een conclusie en discussie worden gegeven en aansluitend zal ik eindigen met een dankwoord.



## Hoofdstuk 2: De elektriciteitsvoorziening en elektriciteitsmarkt in Nederland

### 2.1 Toelichting

Dit hoofdstuk schetst de technische kaders waarbinnen de rest van dit onderzoek plaatsvindt. Om een goed beeld van de energiebelasting te kunnen vormen is het van belang om de belangrijkste elementen van de elektriciteitsvoorziening en, een mogelijke basis voor de maatstaf van heffing, de (financiële) elektriciteitsmarkt, te bespreken. Allereerst zal een overzicht gegeven worden van de elektriciteitsmarkt in Nederland, hierbij zal onder andere het verbruik en het aantal aansluitingen worden besproken. Daarnaast zal gekeken worden naar de energiebronnen en welk gedeelte hiervan duurzaam is. Als een intermezzo zal besproken worden waar de externe kosten van elektriciteit vandaan komen. Daarna zal een overgang gemaakt worden naar de financiële kant van de elektriciteitsmarkt. Hier zullen in vogelvlucht de verschillende type elektriciteitsmarkten worden besproken, waarna het belang van een stabiel elektriciteitsnet naar voren zal komen. Tevens zal de toename van decentrale elektriciteitsopwekking worden toegelicht. Tot slot zal de invloed van een toename van het aandeel duurzame energie op de elektriciteitsmarkt besproken worden en een antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag.

### 2.2 De elektriciteitsvoorziening in Nederland

#### 2.2.1 De actoren op de elektriciteitsmarkt

In Nederland zijn er een aantal belangrijke actoren op de elektriciteitsmarkt. Allereerst is er de netbeheerder, TenneT die zorgt voor het elektriciteitsnetbeheer en de stabiliteit van het elektriciteitsnet.<sup>15</sup> Tevens zijn er diverse energieproducenten die elektriciteit produceren en aan het (hoogspannings)net leveren. Daarnaast zijn er leveranciers van elektriciteit, die voor particulieren en bedrijven elektriciteit op de markt kopen en dit aan hun klanten leveren. Ook zijn er de afnemers van elektriciteit: huishoudens en bedrijven. Deze zijn in toenemende mate in staat om zelf (zonne)energie op te wekken en leveren deze energie terug aan het net.<sup>16</sup> Het verrekenen van dit energieverbruik, wordt bij kleinverbruikers ook wel salderen genoemd.<sup>17</sup>

#### 2.2.2 Het verbruik van elektriciteit en de elektriciteitsrekening

In 2020 was het elektriciteitsverbruik in Nederland 110,9 miljard kWh en daarmee 11,2 miljard kWh lager dan in 2010.<sup>18</sup> In vergelijking met 2010 is in 2020 het elektriciteitsverbruik per huishouden met ongeveer 24% afgenomen.<sup>19</sup> De elektriciteitsrekening is daarnaast over dezelfde periode gedaald.<sup>20</sup> Dit komt voornamelijk door gedaalde elektriciteitsprijzen, daarentegen stegen de belastingen op elektriciteit en transportkosten.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> *Monitoring leveringszekerheid 2019*.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 31239, nr. 299*.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 31239, nr. 299; art. 50 lid 2 Wet belastingen op milieugrondslag*.

<sup>18</sup> 'Elektriciteitsproductie stijgt in 2020 naar recordhoogte', CBS 4 maart 2021.

<sup>19</sup> *Huishoudens betalen bijna 10 procent minder voor energie 2020*.

<sup>20</sup> *Analyse Ontwikkeling energierekening 2019*.

<sup>21</sup> *Huishoudens betalen bijna 10 procent minder voor energie 2020, p.8*.

### 2.2.3 Duurzaamheid energiemarkt

In 2019 is het aandeel duurzame energie in het Nederlandse elektriciteitsverbruik ongeveer 8,7%. Het aandeel van zonne-en windenergie was 2,79% terwijl de rest voornamelijk werd opgewekt door biomassacentrales.<sup>22</sup> In 2020 is het aandeel duurzame energie met 40% gestegen in vergelijking met het jaar ervoor. Een kwart van de elektriciteitsproductie kwam uit duurzame bronnen. Dit is primair ten koste gegaan van de elektriciteitsproductie uit kolen.<sup>23</sup> Elektriciteit geproduceerd uit kolen zorgt voor een toename van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en is niet duurzaam. Op dit moment is er een discussie of elektriciteit opgewekt door biomassacentrales wel duurzaam is.<sup>24</sup> In de Wet belastingen op milieugrondslag staat biomassa (vooral nog) nog steeds genoemd als duurzame energiebron.<sup>25</sup> Tot slot, is in het klimaatakkoord afgesproken dat in 2030 het aandeel duurzame energie in de elektriciteitsproductie 70% dient te zijn.<sup>26</sup> Dit is een extreme stijging van het aandeel duurzame energie in de energiemix. De effecten hiervan zullen in paragraaf 2.5 worden besproken.

### 2.2.4 Stabiliteit van het elektriciteitsnet

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het cruciaal dat het elektriciteitsnet in evenwicht is. Dit betekent dat vraag en aanbod exact met elkaar overeen moeten komen. Bij een positieve onbalans, namelijk dat er meer aanbod is van elektriciteit dan vraag, kunnen elektriciteitskabels breken, terwijl bij een negatieve onbalans, er is dan meer vraag dan aanbod stroomuitval ontstaat.<sup>27</sup> Beide uitkomsten zijn vanuit een beleidsoogpunt zeer onwenselijk en dient daarom te allen tijde te worden voorkomen. TenneT heeft als netbeheerder diverse instrumenten om een onbalans op het net te voorkomen.<sup>28</sup> Een stijging van het relatieve aandeel duurzame energiebronnen zorgt voor onstabieleit op het elektriciteitsnet.<sup>29</sup>

### 2.2.5 Leveringszekerheid van elektriciteit

Gerelateerd aan de stabiliteit van het elektriciteitsnet is de leveringszekerheid van elektriciteit. Op het moment dat het onzeker is of elektriciteit geleverd kan worden, kan er een onbalans op het elektriciteitsnet ontstaan. TenneT geeft aan dat er in Nederland tot en met 2025 voldoende productiecapaciteit is om op (vrijwel) elk moment te voldoen aan de vraag naar elektriciteit, na deze periode is dit onzeker.<sup>30</sup>

## 2.3 Externaliteiten elektriciteitsproductie

Bij de productie van elektriciteit ontstaan er significante externe kosten. Bij de productie en aanvoer van brandstoffen komen namelijk de uitstoot van schadelijke broeikasgassen zoals NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub> vrij, bij de verwerking van niet-duurzame brandstoffen komt CO<sub>2</sub> vrij, daarnaast is er onder omwonenden vaak hinder door geluids- en stankoverlast.<sup>31</sup> Volgens de theorie van

<sup>22</sup> 'Verbruik van hernieuwbare energie 1990-2019', CLO 8 september 2020.

<sup>23</sup> 'Elektriciteitsproductie stijgt in 2020 naar recordhoogte', CBS 4 maart 2021.

<sup>24</sup> Renewable Energy Directive - Guidance on the sustainability criteria for forest biomass used in energy production, taxud.c.1(2021)2233415.

<sup>25</sup> Art. 47 lid 1 onderdeel i Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>26</sup> Kamerstukken I 2018/19, 32813, nr. H.

<sup>27</sup> ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Market in 2019.

<sup>28</sup> 'Balanshandhaving vraag en aanbod', TenneT 10 april 2021.

<sup>29</sup> Monitoring leveringszekerheid 2020.

<sup>30</sup> Monitoring leveringszekerheid 2020.

<sup>31</sup> Internalisering van externe kosten voor de productie en de verdeling van elektriciteit in Vlaanderen 2005.

Pigou dienen deze externaliteiten ingeprijsd te worden in de elektriciteitsprijs om zodoende een hogere maatschappelijke welvaart te bereiken.<sup>32</sup> Een mogelijkheid om deze externe kosten te internaliseren is via milieubelastingen.<sup>33</sup> De opbrengst van de belasting is dan bijvangst.<sup>34</sup>

Doordat bij de productie van elektriciteit via duurzame energiebronnen, zoals zonne- en windenergie geen CO<sub>2</sub> en andere schadelijke broeikasgassen vrijkomen zou de overstap kunnen leiden tot hogere maatschappelijke welvaart. Echter heeft deze *switch* zoals hier nog nader zal worden besproken ook een negatieve impact op externaliteiten. De stijging van het aandeel duurzame energiebronnen zal namelijk zorgen voor een stijging van de onbalansen op de markt<sup>35</sup> wat in de marge<sup>36</sup> tot een, meer dan lineaire, toename van de uitstoot van schadelijke broeikasgassen en daarnaast tot een afname van de leveringszekerheid zal leiden.<sup>37</sup> Dit zijn derhalve ook elementen die mee dienen te worden genomen bij het vormgeven van de energiebelasting.

## 2.4 De financiële elektriciteitsmarkt in Nederland

### 2.4.1 Toelichting

De structuur van de elektriciteitsmarkt is sinds het einde van de vorige eeuw sterk gewijzigd. In 1985 heeft de Europese Commissie een traject in gang gezet om de elektriciteitsmarkten in de Europese Unie te liberaliseren.<sup>38</sup> In Nederland werd de Europese Richtlijn<sup>39</sup> geïmplementeerd in de Gaswet en Elektriciteitswet 1998.<sup>40</sup> Het doel was de energiemarkt te privatiseren en de elektriciteitsprijs te laten dalen. Deze en daaropvolgende wetgeving zoals de Wet Onafhankelijk Netbeheer<sup>41</sup> heeft een fors effect gehad op de structuur van Nederlandse nutsbedrijven. Grote Nederlandse staatsbedrijven werden geprivatiseerd en moesten hun activiteiten opsplitsen. Daarnaast werd TenneT in heel Nederland verantwoordelijk voor de transmissie van elektriciteit. Tot slot kregen consumenten meer marktmacht, ze mochten immers nu zelf bepalen bij welke elektriciteitsproducent elektriciteit werd ingekocht.

### 2.4.2 De elektriciteitsmarkten in Nederland

In Nederland zijn er diverse elektriciteitsmarkten, zo is er de termijnmarkt, de *day ahead* markt, de *intraday* markt en de onbalansmarkt. In Appendix A zijn deze markten, en de bijbehorende elektriciteitsprijzen, één voor één nader toegelicht.

De kosten van het produceren van één eenheid elektriciteit (de marginale kosten) is afhankelijk van de gebruikte energiebron. De marginale kosten van de productie van wind- en zonne-energie is zeer laag, omdat hiervoor geen kostbare (fossiele) brandstoffen nodig zijn. De marginale kosten van elektriciteit uit andere energiebronnen is hoger. Hierna volgt namelijk de productie van kernenergie, kolen en gas. Het verband tussen energiebronnen en de

---

<sup>32</sup> Pigou 1920.

<sup>33</sup> In dit onderzoek richt ik mij op de (fiscaal) juridische aspecten van de heffing op elektriciteit. Voor de economische- en vervuilingseffecten verwijs ik naar het rapport: Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

<sup>34</sup> *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties* 2016, p.24.

<sup>35</sup> Monitoring leveringszekerheid 2020.

<sup>36</sup> De laatste eenheden (extra) geproduceerde elektriciteit om vraag en aanbod in evenwicht te houden.

<sup>37</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018; Hierop zal nader in worden gegaan in paragraaf 2.5.

<sup>38</sup> Besluit COM/1985/0130.

<sup>39</sup> Art. 137 Richtlijn 1998/30/EG.

<sup>40</sup> *Kamerstukken I* 2000/01, 26463, nr. 305.

<sup>41</sup> Wet Onafhankelijk Netbeheer.

productiestijging per marginale eenheid elektriciteit wordt ook wel aangeduid als de *merit order*.

Hieraan gerelateerd is dat kernenergie en warmte-krachtkoppeling (WKK)<sup>42</sup> gecategoriseerd worden als ‘*must-run*’ capaciteit en deze energiebronnen vooraan geplaatst worden in de *merit order*.<sup>43</sup> Kerncentrale(s) en WKK-installaties krijgen dan voorrang boven energiebronnen die lager op de *merit order* staan, zoals duurzame energiebronnen. Dit vormt een probleem op het moment dat deze duurzame energiebronnen al aan de elektriciteitsvraag kunnen voldoen. Duurzame energiebronnen moeten dan plaats maken voor bovengenoemde minder duurzame energiebronnen.<sup>44</sup> Echter neemt de hoeveelheid ‘*must-run*’ capaciteit de komende jaren af.<sup>45</sup> Daarnaast kunnen WKK-installaties ook gebruikt worden om de onbalans op de elektriciteitsmarkt gedeeltelijk op te vangen.<sup>46</sup> Echter draaien deze installaties op fossiele brandstoffen en is dit derhalve geen duurzame oplossing. Bovendien kunnen deze installaties de stijging van de onbalans in de toekomst niet blijven oplossen.<sup>47</sup>

Een andere tendens in de elektriciteitsmarkt in Nederland is de beweging naar decentrale opwekking.<sup>48</sup> Decentrale opwekking, in tegenstelling tot nationale opwekking, ziet op elektriciteit die dicht bij de verbruiker wordt opgewekt. Dit betreffen bijvoorbeeld WKK’s maar in toenemende mate betreffen dit ook zonnepanelen en windmolens.<sup>49</sup> Elektriciteit die niet direct verbruikt kan worden, wordt vervolgens aan het elektriciteitsnet geleverd. Verbruik van elektriciteit dicht bij de bron zorgt voor een afname in elektriciteitsverlies door transport.<sup>50</sup> Bij een overschot aan elektriciteit door zon en een gebrek aan opslagcapaciteit, zal er elektriciteit naar het net worden gestuurd wat onbalansen kan veroorzaken. Gedurende de dag wordt namelijk minder elektriciteit verbruikt dan gedurende de piekuren (ochtend en avond), terwijl op dat moment juist het aanbod van zonne-energie het hoogst is.<sup>51</sup>

## 2.5 Effect duurzame energiebronnen op elektriciteitsmarkt

### 2.5.1 Toelichting

In 2030 zal 70% van de elektriciteitsproductie duurzaam zijn.<sup>52</sup> Een groot deel van de duurzame energiebronnen is weersafhankelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval voor zonne- en windenergie. De productie van biomassa centrales is weersafhankelijk, maar er zijn grote twijfels over de duurzaamheidsaspecten.<sup>53</sup> Als ik in het verdere verloop van dit stuk spreek over Nederlandse

---

<sup>42</sup> Deze centrales draaien overwegend op fossiele brandstoffen zoals aardgas.

<sup>43</sup> Systeemeffecten van nucleaire centrales, in Klimaatneutrale Energiescenario’s 2050 2020.

<sup>44</sup> Systeemeffecten van nucleaire centrales, in Klimaatneutrale Energiescenario’s 2050 2020; Referentieramingen energie en emissies 2005-2020 2005.

<sup>45</sup> WKK barometer marktpositie WKK voorjaar 2019 2019.

<sup>46</sup> WKK barometer marktpositie WKK voorjaar 2019 2019.

<sup>47</sup> Monitoring leveringszekerheid 2020.

<sup>48</sup> Lokaal energiek: decentrale duurzame elektriciteit business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse 2013.

<sup>49</sup> Lokaal energiek: decentrale duurzame elektriciteit business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse 2013.

<sup>50</sup> Lokaal energiek: decentrale duurzame elektriciteit business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse 2013.

<sup>51</sup> A Quantitative and Descriptive Analysis of the European Market Integration on the Electricity Day-Ahead Market 2021.

<sup>52</sup> *Monitoring leveringszekerheid 2020*.

<sup>53</sup> Solarin e.a. 2018.

duurzame elektriciteit spreek ik over elektriciteit opgewekt uit zonne- en windenergie. De productie van deze duurzame energiebronnen is lastig te voorspellen. Bovendien kunnen deze energiebronnen niet inspelen op een (plotselinge) stijging in de vraag naar elektriciteit.<sup>54</sup> Dit zorgt ervoor dat de kans op onbalansen op de elektriciteitsmarkt toe zal nemen. Aan de ene kant ontstaat er namelijk een grotere onzekerheid in het aanbod van elektriciteit, terwijl aan de andere kant niet kan worden ingespeeld op een wijziging in de vraag. Deze onbalansen worden zoals eerder al besproken verhandeld op de onbalansmarkt. Op het moment echter dat er een te grote vraag-of aanbodschock op de markt plaatsvindt zou het in de toekomst kunnen voorkomen dat een onbalans niet kan worden opgelost. Dit kan dientengevolge, in een extreem geval, zelfs leiden tot stroomuitval of het breken van elektriciteitskabels.<sup>55</sup> Op dit moment worden de onbalansen van bovengenoemde duurzame elektriciteitsbronnen opgevangen door stabiele fossiele of nucleaire energiecentrales zoals kolen-, gas- en kerncentrales. Deze vervuilende energiebronnen kunnen namelijk wel de aanbodschokken op de markt opvangen. Het opvangen van onbalansen is echter veel vervuilender dan het constant draaien van een energiecentrale. Bij het opvangen van onbalansen moet namelijk binnen een zeer korte tijd snel op- of afgeschakeld worden. Dit op- en afschakelen van fossiele energiecentrales zorgt voor een, meer dan lineaire, toename van de uitstoot van schadelijke broeikasgassen.<sup>56</sup>

Naast een toename van het aandeel duurzame energie in de energiemix komt er per 1 januari 2030 ook een verbod op het gebruik van kolen bij de elektriciteitsopwekking en zal per 2025 het aantal gascentrales in Nederland afnemen.<sup>57</sup> De afname van deze twee stabiele productiebronnen van elektriciteit, zal opgevangen worden door een toename van de instabiele elektriciteitsproductie uit duurzame energiebronnen. Dit in combinatie met de grotere toename van onbalansen door de kleinere resterende stabiele leveringscapaciteit van fossiele brandstoffen, leiden tot leveringonzekerheid op de elektriciteitsmarkt. Mogelijk zou een toename van betaalbare opslagcapaciteit uitkomst kunnen bieden. Deze oplossing alleen is ook te beperkt, want voor een aantal windstille donkere dagen in de winter op rij, is onvoldoende opslagcapaciteit beschikbaar om iedereen van stroom te voorzien. Derhalve zal er ook naar andere mogelijkheden gekeken dienen te worden om de elektriciteitsproductie duurzaam en stabiel te houden.

### *2.5.1.1 Uitstoot centrales*

Bij de productie van elektriciteit via niet-duurzame energiebronnen komen schadelijke broeikasgassen vrij. De hoogte van de uitstoot van deze schadelijke broeikasgassen verschilt per type fossiele energiebron en voor welk doel de energiebron wordt ingezet.<sup>58</sup> Tevens zit er een verschil in wat de minimumcapaciteit is waarop een fossiele energiebron kan blijven draaien en in hoeverre deze kan op- of afschakelen.<sup>59</sup> De minimumcapaciteit is de minimumsnelheid die een centrale moet draaien voordat deze niet meer voor een lange periode veilig en 'zuinig' kan draaien. Om in te kunnen spelen op onverwachte schommelingen in de markt dient een centrale op een minimumcapaciteit te draaien, omdat het volledig aan-of

---

<sup>54</sup> Al-Gwaiz, Chao & Wu 2017.

<sup>55</sup> ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Market in 2019.

<sup>56</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35668, nr. 3 (MvT).

<sup>58</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>59</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

uitschakelen van een energiecentrale zeer lang duurt.<sup>60</sup> Bij het overschakelen op duurzame energiebronnen is meer flexibiliteit op het net en meer reservecapaciteit cruciaal voor het geval de duurzame energiebronnen onvoldoende stroom kunnen leveren.<sup>61</sup>

Gascentrales zijn een stuk efficiënter en sneller dan kolencentrales zowel bij volledige belasting als minimale belasting van de centrale. Gascentrales kunnen tussen de 4-45 minuten opstarten bij een ‘hete start’<sup>62</sup> en 4-250 minuten bij een ‘koude start’<sup>63</sup>. Voor kolencentrales duurt dit langer namelijk 100-300 minuten bij een ‘hete start’ en 450-900 minuten bij een ‘koude start’.<sup>64</sup> Bovendien kunnen gascentrales veel sneller opschakelen dan kolencentrales en zijn kolencentrales tussen de 50% en 100% vervuilerder.<sup>65</sup> Nog belangrijker, de uitstootniveaus liggen tussen de twee en zestien keer hoger voor een koude start dan een warme start en ook fors hoger dan bij het stationair draaien van een centrale.<sup>66</sup> Toekomstige generaties gas- en stoomcentrales zijn naar verwachting fors efficiënter maar de, meer dan lineaire, stijging van de uitstoot bij het op- en afschakelen blijft, dan wel in minder mate, een belangrijke factor bij het minimaliseren van de totale uitstoot. De huidige generatie kerncentrales zijn ook niet zeer aantrekkelijk aangezien die een hoge minimum *load*-capaciteit vergen, traag kunnen op- en afschakelen en de opstarttijd zeer lang is.<sup>67</sup> Zie voor een kort overzicht van de verschillende energiebronnen tabel 2.1. Leveringszekerheid en een, meer dan lineaire, uitstoot zijn twee belangrijke elementen om mee te nemen bij het belasten van elektriciteit.

Technologie	Stabiliteit aanbod	Flexibiliteit vraag	Uitstoot broeikasgassen bij opvoeren	Duurzaam
Kolencentrale	Zeer stabiel	Gemiddeld flexibel	Zeer hoog	Nee
Gascentrale	Zeer stabiel	Zeer flexibel	Hoog	Nee
Kerncentrale	Zeer stabiel	Inflexibel	Zeer laag*	Nee
Biomassacentrales	Zeer stabiel	Gemiddeld flexibel	Hoog	Onduidelijk <sup>68</sup>
Waterkrachtcentrale	Zeer stabiel	Zeer Flexibel	Zeer laag	Ja
Windmolenpark	Instabiel	Ongeschikt	Ongeschikt	Ja
Zonnepark	Instabiel	Ongeschikt	Ongeschikt	Ja

Tabel 2.1. In deze tabel kunt u per technologie de belangrijkste karakteristieken vinden. Allereerst hoe stabiel deze energiebron is en of deze zorgt voor een verandering in het elektriciteitsaanbod.<sup>69</sup> Met andere woorden, veroorzaakt de energiebron onbalansen op de markt. Daarnaast de flexibiliteit van de energiebron bij een verandering in de vraag naar elektriciteit.<sup>70</sup> Vervolgens de uitstoot bij het opvoeren van de belasting van energiecentrales.<sup>71</sup> Tot slot of deze energievorm duurzaam is of niet.<sup>72</sup> In de tabel is te zien dat waterkrachtcentrales zeer goed scoren, terwijl kolencentrales zeer slecht scoren.

<sup>60</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>61</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.111.

<sup>62</sup> Een hete start impliceert dat de centrale binnen 8 uur na het uitzetten van de centrale weer gaat draaien.

<sup>63</sup> Een koude start impliceert dat de centrale voor ongeveer 48 uur niet meer gebruikt is.

<sup>64</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>65</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>66</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>67</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>68</sup> Renewable Energy Directive - Guidance on the sustainability criteria for forest biomass used in energy production, taxud.c.1(2021)2233415.

<sup>69</sup> *Monitoring leveringszekerheid 2020*.

<sup>70</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>71</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>72</sup> Art. 47 lid 1 onderdeel i Wet belastingen op milieugrondslag; Renewable Energy Directive - Guidance on the sustainability criteria for forest biomass used in energy production, taxud.c.1(2021)2233415.

### 2.5.2 Effect op de volatiliteit en elektriciteitsprijzen

De toename van het aandeel duurzame energie in de energiemix heeft een aantal gevolgen voor de elektriciteitsprijzen. De marginale kosten van een eenheid elektriciteit geproduceerd met zon of wind is nul. Dit betekent dat het produceren van een extra eenheid elektriciteit niets kost. Op het moment dat een zonnepaneel of een windmolen draait wordt elektriciteit geleverd zonder dat daarvoor grondstoffen nodig zijn. De relatieve toename van het aandeel duurzame energie heeft ook een effect op een aantal elementen zoals de volatiliteit van de elektriciteitsmarkt en op de elektriciteitsprijs zelf. Dit zal ik achtereenvolgens in de volgende twee subparagrafen bespreken.

#### 2.5.2.1 Impact op volatiliteit

Een toename van het aandeel duurzame energie in de energiemix leidt tot een hogere volatiliteit, oftewel prijsbewegingen, op de elektriciteitsmarkt. Het is namelijk minder zeker of elektriciteit geleverd kan worden. Door de grotere afhankelijkheid van weersfactoren zal de volatiliteit van de elektriciteitsprijzen toenemen.<sup>73</sup>

#### 2.5.2.2 Impact op de prijs

Een andere invloed is de impact op de elektriciteitsprijs. Een toename van het relatieve aandeel duurzame energie in de energiemix zal leiden tot een gemiddeld lagere prijs.<sup>74</sup> De prijs van een marginale eenheid elektriciteit is namelijk nul. Op momenten van overproductie, op een zonnige en winderige dag, zou het kunnen dat de elektriciteitsprijs zelfs negatief zal worden. Er is dan namelijk een overaanbod van elektriciteit dat weggewerkt moet worden, anders resteert er een positieve onbalans. Op momenten echter dat de weergoden ons minder gunstig gestemd zijn, zal dit kunnen leiden tot een hogere piekprijs. Het aanbod van elektriciteit kan dan namelijk niet voldoen aan de vraag. Tot slot zorgt een hogere elektriciteitsprijs voor een lagere vraag naar elektriciteit.<sup>75</sup>

## 2.6 Ontwikkelingen voor de energiebelasting

De opbrengst van de energiebelasting is afhankelijk van het elektriciteitsverbruik. Zodoende zal de stijging van het relatieve aandeel duurzame energie in de energiemix enkel een impact hebben op de energiebelastingopbrengst, *ceteris paribus*, op het moment dat er niet kan worden voldaan aan de elektriciteitsvraag. Immers dan is er een lager verbruik van elektriciteit en derhalve een lagere energiebelastingopbrengst. Als de grondslag van de energiebelasting wordt gebaseerd op elektriciteitsprijzen, heeft een daling van de elektriciteitsprijs een lagere energiebelastingopbrengst tot gevolg. Veel duurzaam geproduceerde elektriciteit leidt tot een lage energiebelastingopbrengst, vanwege een lagere gemiddelde elektriciteitsprijs, terwijl bij weinig duurzaam geproduceerde elektriciteit de marktprijzen en daarmee de energiebelastingopbrengsten hoger zijn. Als derhalve de druk op de elektriciteitsmarkt hoger is door een grotere vraag dan aanbod, zal er door een hogere energiebelasting de vraag naar elektriciteit dalen, omdat de belasting de prijs zal laten stijgen. Terwijl op het moment dat het aanbod een stuk hoger is dan de vraag de consument gestimuleerd zal worden om deze onbalans op te vangen, omdat de energiebelasting dan lager zal zijn. Er kan zelfs gedacht worden aan een negatieve energiebelasting bij negatieve elektriciteitsprijzen, waardoor consumenten geld

---

<sup>73</sup> Milstein & Tishler 2015.

<sup>74</sup> 'De Doorbraak van Duurzaam van niche naar mainstream', PBL 10 juni 2014.

<sup>75</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.69.

toe krijgen bij de consumptie van elektriciteit. In die zin kan de energiebelasting een balancerend mechanisme vormen, en gedeeltelijk de rol van de fossiele elektriciteitsproducenten overnemen en derhalve bijdragen aan een daling van de marginale uitstoot per kWh elektriciteit. Aan de andere kant zal ze kunnen bijdragen aan het in evenwicht houden van de elektriciteitsmarkt. Afhankelijk van welke marktprijs, zoals besproken in paragraaf 2.4.2 en Appendix A, gekozen zal worden als grondslag voor de energiebelasting, kan dit effect meer of minder sterk zijn. Omdat de elektriciteitsprijs op de onbalansmarkt veel volatieler is zal het afhankelijk maken van de energiebelasting van deze prijs een veel groter impact hebben op de vraagkant. Terwijl als de hoogte van de energiebelasting afhankelijk zal worden gemaakt van de prijs op de *intraday* markt de impact lager zal zijn.

## 2.7 Beantwoording deelvraag

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal:

‘Wat is de invloed van een toename in het aandeel duurzame energie in de elektriciteitsmix op de mondiale uitstoot en structuur van elektriciteitsmarkten?’

Een toename in het aandeel duurzame energie in de elektriciteitsmix zorgt voor een afname van de totale uitstoot, maar tegelijkertijd voor een toename in de piekuitstoot bij onbalansen die ontstaan in de markt.<sup>76</sup> Derhalve is het raadzaam hier rekening mee te houden bij het vormgeven van de energiebelasting. Daarnaast daalt de elektriciteitsprijs, en derhalve de energiebelastingopbrengst, bij een relatieve toename van het aandeel duurzame energie. Tot slot, zal een toename van duurzame energiebronnen de leveringszekerheid doen afnemen.

---

<sup>76</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.



## Hoofdstuk 3: Toelichting huidige energiebelasting

### 3.1 Toelichting energiebelasting

In dit hoofdstuk zullen de kaders en kenmerken van de energiebelasting worden beschreven. Allereerst zal de budgettaire positie van de energiebelasting in Nederland besproken worden. Vervolgens zal er worden gekeken naar de wettelijke verankering van de energiebelasting in de Wet belastingen op milieugrondslag. Daarna zal er op een aantal elementen van de energiebelasting verder worden ingegaan zoals de belastingvermindering en het zelf opwekken van elektriciteit via zonnepanelen. Hierbij zullen de belangrijkste regelingen van de energiebelasting aan de orde komen. Daarna zal er gekeken worden naar handhaafbaarheid, fraudebestendigheid en uitvoerbaarheid van de huidige energiebelasting. Vervolgens zal gekeken worden naar de doelen achter de invoering van de energiebelasting. Daarna zal dan worden overgegaan tot de bespreking van de tariefstructuur en rechtvaardigheid. Tot slot zal in paragraaf 3.5 de opslag duurzame energie worden besproken.

#### 3.1.1 Toelichting budgettaire opbrengst en het aantal belastingplichtigen

De energiebelasting heeft sinds de invoering in Nederland in 1996 flink aan belang gewonnen. De opbrengst is in de periode tot en met 2019 gestegen van 0,8 naar 5,1 miljard euro en is wereldwijd gezien hoog.<sup>77</sup> De belastingvermindering energiebelasting omvat 2,1 miljard euro op jaarbasis.<sup>78</sup> Bovendien is het aandeel van de energiebelasting in de totale belastingopbrengst van de overheid gestegen van 0,3% naar 1,6%, en in percentage van de groene opbrengsten van de overheid gestegen van 3,3% naar 17,4%.<sup>79</sup> De opbrengst van de energiebelasting is voornamelijk conjunctuur afhankelijk.<sup>80</sup> Zo was er bijvoorbeeld een forse daling in de belastingopbrengst te zien in de crisisjaren 2007, 2011 en 2012.<sup>81</sup> De netto-opbrengst van de energiebelasting vloeien rechtstreeks in de schatkist.

Er zijn bovendien 276 belastingplichtigen voor de energiebelasting in het jaar 2020.<sup>82</sup> De vijf grootste afdragers van energiebelasting dragen daarnaast in totaal meer dan 75% van de totale energiebelasting af, terwijl de grootste 50 bedrijven verantwoordelijk zijn voor de afdracht van in totaal meer dan 99% van de totale energiebelastingopbrengst.<sup>83</sup>

#### 3.1.2 Toelichting wettelijke verankering Wet belastingen op milieugrondslag

De energiebelasting is vastgesteld in de Wet belastingen op milieugrondslag. De energiebelasting wordt geheven bij de levering van elektriciteit via een aansluiting aan de gebruiker.<sup>84</sup> Het betreft een heffing op het verbruik van elektriciteit en aardgas (de maatstaf van heffing) en wordt geheven van de gebruikers. Het desbetreffende nutsbedrijf int de belasting en draagt deze vervolgens af aan de Belastingdienst. Het moment van levering is bij het uitreiken van een voorschotnota, of op het moment dat een voorschotbedrag wordt

---

<sup>77</sup> OECD 2019; dit is inclusief aardgas.

<sup>78</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.72; dit is inclusief aardgas.

<sup>79</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

<sup>80</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.72.

<sup>81</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.72.

<sup>82</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.82.

<sup>83</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.82.

<sup>84</sup> Art. 50 Wet belastingen op milieugrondslag.

ontvangen.<sup>85</sup> Een ander leveringsmoment is het moment dat de eindfactuur over een verbruiksperiode is uitgereikt.<sup>86</sup> Ook een moment van levering is het moment van uitreiking van de factuur, als er geen voorschotnota is uitgereikt of voorschot wordt ontvangen, maar wel een factuur wordt uitgereikt.<sup>87</sup> In alle andere gevallen is het tijdstip van verschuldigdheid van de energiebelasting het moment van levering van de elektriciteit.<sup>88</sup> Tot slot wordt over de elektriciteitsprijs inclusief energiebelasting omzetbelasting geheven.<sup>89</sup>

### 3.1.3 Belastingvermindering en uitzonderingen

Zoals genoemd in paragraaf 3.1.1 heeft de belastingvermindering op de energiebelasting een omvang van 2,1 miljard euro op jaarbasis. Deze belastingvermindering is in 2021 461,62 euro per verbruiksperiode van 12 maanden per aansluiting.<sup>90</sup> Op het moment dat er voor een verbruiksperiode korter dan 12 maanden elektriciteit wordt verbruikt dan wordt het bedrag evenredig verlaagd.<sup>91</sup> Op het moment dat de verschuldigde energiebelasting lager is dan de belastingvermindering dan krijgt de belastingplichtige het verschil terug.<sup>92</sup> Het bedrag aan energiebelastingvermindering dient ook opgenomen te worden op de voorschotnota.<sup>93</sup>

Daarnaast is er een belastingvrijstelling voor de levering of het verbruik van elektriciteit bij het vervaardigen, smeden, en de oppervlaktebehandeling van metalen.<sup>94</sup> Ook is er voor energie-intensieve bedrijven een energiebelastingteruggaafmogelijkheid.<sup>95</sup> Voor 2013 was dit een vrijstelling en sindsdien is dit een teruggaaf.<sup>96</sup> Bovendien wordt op het moment dat een belastingplichtige zelf elektriciteit opwekt via zonnepanelen de teruggeleverde elektriciteit aan het net gesaldeerd met de afgenomen elektriciteit. Ook wordt over de zelfopgewekte en zelfverbruikte elektriciteit via zonnepanelen geen energiebelasting geheven.<sup>97</sup> Naast de eerdergenoemde faciliteiten is er ook een verlaagd tarief van toepassing voor oplaadinstallaties van elektrische voertuigen om elektrisch rijden te stimuleren.<sup>98</sup> Deze faciliteit staat niet opgenomen in de Richtlijn, maar de Europese Commissie heeft hier toestemming voor gegeven.<sup>99</sup>

### 3.1.4 Richtlijn energiebelasting

In de Richtlijn 2003/96/EG zijn de kaders voor de heffing van een belasting op onder andere elektriciteit in de Europese Unie geschetst. Deze Richtlijn is ingevoerd om de interne energiemarkt in de Europese Unie te beschermen en aan de andere kant om concurrentievervalsing tussen verschillende Europese lidstaten op het gebied van de

---

<sup>85</sup> Art. 56 lid 1 sub a ten eerste Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>86</sup> Art. 56 lid 1 sub a ten tweede Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>87</sup> Art. 56 lid 1 sub b Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>88</sup> Art. 56 lid 1 sub c Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>89</sup> Art. 8 lid 1 en lid 2 Wet op de Omzetbelasting 1968.

<sup>90</sup> Art. 63 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>91</sup> Art. 63 lid 4 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>92</sup> Art. 63 lid 2 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>93</sup> Art. 63 lid 3 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>94</sup> Art. 64 lid 3 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>95</sup> Art. 66 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>96</sup> Art. 10 lid 1 Richtlijn 2003/96/EG; art. 66 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>97</sup> Art. 64 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>98</sup> Art. 60a lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>99</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34545, nr. 3 (MvT).

energiebelastingen te voorkomen.<sup>100</sup> Een belangrijk element in deze Richtlijn is dat er minimumtarieven zijn ingevoerd. De Richtlijn geeft individuele lidstaten veel vrijheid om regelgeving in te voeren en tarieven te bepalen. Bovendien zijn de minimumtarieven fors lager dan de tarieven voor de Nederlandse energiebelasting.<sup>101</sup> Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe energieproducten die voor duaal gebruik zijn bedoeld, elektriciteit dat benodigd is voor het ontwikkelen van minerale producten (zoals metalen), elektriciteitskosten die meer dan 50% van de totale kosten van het product uitmaken en elektriciteitsgebruik in de chemische industrie, in de heffing worden betrokken. Een aantal landen kiest voor een vrijstelling of zeer laag tarief om zo de binnenlandse productie te beschermen.<sup>102</sup>

#### 3.1.4.1 Verplichte uitzonderingen

Daarnaast zijn er binnen de Richtlijn een aantal verplichte uitzonderingen op de energiebelasting opgenomen. Hierover mag dus geen energiebelasting worden geheven. Het gaat hier bijvoorbeeld om energieproducten die benodigd zijn bij elektriciteitsproductie. De kolenbelasting is hier echter weer een uitzondering op, want in 2013 werd deze vrijstelling voor het gebruik van kolen bij de productie van elektriciteit in Nederland afgeschaft.<sup>103</sup> Echter is daarna de vrijstelling weer heringevoerd en vervangen door minimumrendementseisen voor kolencentrales om de uitstoot van schadelijke broeikasgassen te verminderen.<sup>104</sup> Daarnaast is er ook nog een verplichte uitzondering op de energiebelasting voor binnenvaart en de daarbij aan boord opgewekte elektriciteit.<sup>105</sup>

#### 3.1.4.2 Facultaire uitzonderingen

Bovendien zijn er ook nog een aantal uitzonderingen van de energiebelasting die de lidstaten vrijwillig kunnen toepassen. Het gaat hierbij voornamelijk om uitzonderingen voor duurzame elektriciteitsproductie, dus bijvoorbeeld zonne- en windenergie en waterkracht. Daarnaast mag de energiebelasting ook worden vrijgesteld voor gebruik van elektriciteit voor openbaar vervoer. Ook bij een WKK-systeem kan er gebruik worden gemaakt van de vrijstelling.<sup>106</sup> Tevens mag de energiebelasting worden vrijgesteld voor liefdadigheidsinstellingen en is er een mogelijkheid tot het toepassen van een nultarief voor de gebruikte elektriciteit in de landbouw, tuinbouw en visserij.<sup>107</sup>

#### 3.1.4.3 Herziening Richtlijn

Tot slot zit er een verandering van deze Richtlijn aan te komen. De Europese Commissie heeft aangegeven dat naar aanleiding van het sluiten van de *Green Deal*, ze de Richtlijn grondig gaat herzien.<sup>108</sup> Inmiddels is de publieke consultatie bij de Europese Commissie afgerond.<sup>109</sup> In het derde kwartaal van 2021 wordt een voorstel van de Europese Commissie over de wijziging van

---

<sup>100</sup> Overweging 2 Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>101</sup> Tabel C Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>102</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.56.

<sup>103</sup> Art. 44 lid 2 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34302, nr. 3 (MvT).

<sup>105</sup> Art. 14 sub c Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>106</sup> Art. 15 lid 1 sub d Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>107</sup> art. 15 lid 3 Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>108</sup> EU renewable energy rules – review, taxud.c.1(2020)4087053.

<sup>109</sup> EU renewable energy rules – review, taxud.c.1(2020)4087053.

de Richtlijn verwacht.<sup>110</sup> Een aantal van de belangrijkste punten uit de consultatie was dat de Richtlijn nu nog te veel het gebruik van vervuilende energiebronnen stimuleert t.o.v. duurzame energiebronnen. Er zijn namelijk vele uitzonderingen en verminderingen voor de vervuilende energiegebruikers. Tevens werd er aangegeven dat er vanuit de Richtlijn onvoldoende steun is gegeven om de broeikasgasuitstoot te verminderen en het gebruik van duurzame energiebronnen te stimuleren. Tevens was er kritiek op de functionering van de interne markt mede door de vrijblijvendheid van een aantal elementen in de Richtlijn. Naar verwachting zal het voorstel van de Europese Commissie derhalve een strenger energiebeleid voorstellen waarbij er minder vrijheid zal zijn voor lidstaten, met een grotere focus op duurzame energiebronnen, een afname van (een aantal van) de vrijstellingen en uitzonderingen voor fossiele brandstoffen en daarnaast een stijging van de minimumtarieven.

### 3.2 Handhaafbaarheid Fraudebestendigheid en Uitvoerbaarheid

Bij een belasting is het belangrijk dat deze handhaafbaar, fraudebestendig en uitvoerbaar is. In deze paragraaf zal één voor één worden gekeken of de energiebelasting hieraan voldoet. Hierop zal verder worden voortgebouwd in hoofdstuk vier en verder.

#### 3.2.1 Handhaafbaarheid

Een belasting dient door de uitvoeringsinstanties te worden gehandhaafd. Eén van de belangrijkste elementen is het aantal belastingplichtigen.<sup>111</sup> Op dit moment dragen de 50 grootste energieleveranciers ongeveer 90% van de totale opbrengst van de energiebelasting af.<sup>112</sup> De belasting op elektriciteit is internationaal gezien in Nederland zeer hoog.<sup>113</sup> Dit zou het aantrekkelijker maken voor belastingplichtigen om de belastingwetgeving niet na te leven. Tot slot is de energiebelastingwetgeving, in vergelijking met andere belastingwetgeving, niet ongelofelijk ingewikkeld. Er zijn uiteraard een aantal uitzonderingen, maar het berekenen van de belasting en de tariefstructuur zijn overzichtelijk. Dit maakt het voor de Belastingdienst derhalve vrij goed te handhaven.<sup>114</sup>

#### 3.2.2 Fraudebestendigheid

Zoals aangegeven zijn de tarieven van de huidige energiebelasting internationaal gezien zeer hoog.<sup>115</sup> Dit maakt het aantrekkelijker voor belastingplichtigen, om op legale of illegale wijze te proberen minder belasting af te dragen. Aan de andere kant is de controle door de Belastingdienst vrij goed. Van deze goede controle gaat een afschrikkende werking uit richting mogelijke fraudeurs. Daarnaast is het aantal belastingplichtigen relatief gezien laag, en is derhalve de kans op fraude lager. Dit maakt de huidige energiebelasting redelijk fraudebestendig.

#### 3.2.3 Uitvoerbaarheid

Het is belangrijk dat een belasting ook uit te voeren is voor belastingplichtigen. Hoe complexer de wetgeving is en hoe hoger de administratieve lasten, hoe minder de uitvoerbaarheid van de

---

<sup>110</sup> EU renewable energy rules – review, taxud.c.1(2020)4087053.

<sup>111</sup> NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, p.13.

<sup>112</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.127.

<sup>113</sup> OECD 2019.

<sup>114</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.127.

<sup>115</sup> OECD 2019.

belasting. Op dit moment liggen de administratieve lasten van de huidige energiebelasting liggen rond de 11 miljoen euro.<sup>116</sup> Dit afgezet tegen de opbrengst van de energiebelasting maakt de energiebelasting vrij goed uitvoerbaar.

### 3.3 Doel van de energiebelasting

Er zijn een aantal belangrijke doelen van de energiebelasting die in onderstaande subparagrafen zullen worden besproken. Allereerst komt energiebesparing aan de orde, vervolgens zal het bevorderen van duurzaamheid, de budgettaire belastingopbrengst en tot slot de leveringszekerheid worden besproken.

#### 3.3.1 Energiebesparing

Eén van de primaire doelen voor de invoering van de energiebelasting aan het einde van de vorige eeuw was het ‘stimuleren van een doelmatig energieverbruik en de vermindering van de milieubelasting als gevolg van dit verbruik’.<sup>117</sup> De prijselasticiteit, dit geeft weer in hoeverre consumenten hun verbruik aanpassen op een stijging van de prijs met één eenheid, is voor elektriciteit zeer laag.<sup>118</sup> Het is namelijk een primair levensproduct en niet eenvoudig te vervangen door een ander product. Het effect van de energiebelasting op de consumptie van elektriciteit is significant. Bij afwezigheid van de energiebelasting zou de consumptie van elektriciteit in Nederland tot wel 9,14% hoger kunnen liggen en gemiddeld gezien 5,91% hoger liggen.<sup>119</sup> Dit laat zien dat de energiebelasting wel degelijk zorgt voor een daling van het elektriciteitsverbruik en dat een prijsprikkel aanwezig is. Het effect van de Opslag Duurzame Energie (ODE), is ook aanwezig, hierbij gaat het om een stijging van maximaal 3,01% en een gemiddelde stijging van 1,92%.<sup>120</sup> De ODE regeling ziet op het subsidiëren van de SDE+ regeling en zal in dit hoofdstuk nog nader worden toegelicht.

Bovendien zal een hogere prijs zorgen voor een gedragseffect bij consumenten. Hoe directer een consument bewust wordt gemaakt van hogere prijzen, hoe sterker het gedragseffect is. Het tonen van actuele of voorspelde elektriciteitsprijzen via slimme energiemeters zou hiervoor een uitkomst kunnen bieden.<sup>121</sup>

#### 3.3.2 Duurzaamheid

Een ander doel van de energiebelasting, wat sinds de introductie van de energiebelasting steeds belangrijker is geworden, is duurzaamheid.<sup>122</sup> Dit ziet primair op het verlagen van de impact van de energiesector op het klimaat door de reductie van broeikasgassen te bevorderen.<sup>123</sup> Dit kan door het stimuleren van duurzame energiebronnen als vervanging van vervuilende energiebronnen en door energieverbruik te ontmoedigen. De laatste jaren zijn er vrijstellingen ingevoerd op de energiebelasting voor zelfopgewekte (duurzame) elektriciteit via bijvoorbeeld zonnepanelen.<sup>124</sup>

---

<sup>116</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.87.

<sup>117</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 24250, nr. 3

<sup>118</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.66.

<sup>119</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.

<sup>120</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.

<sup>121</sup> Hobman e.a. 2016.

<sup>122</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32813, nr. 316.

<sup>123</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32813, nr. 316.

<sup>124</sup> Art. 64 lid 1 Wet belastingen op milieugrondslag.

### 3.3.3 Belastingopbrengst

Bij invoering van de energiebelasting werd aangegeven dat de belastingopbrengst niet gebruikt werd als financieringsinstrument of om gaten in de begroting te dichten.<sup>125</sup> In die tijd werd namelijk afgesproken dat de opbrengsten van de energiebelasting teruggesluisd zouden worden naar gezinnen en ondernemingen. Dit is echter in de loop der tijd gewijzigd. Sindsdien is de energiebelasting een steeds belangrijker element in de overheidsfinanciering geworden.<sup>126</sup> Naar aanleiding van de tekorten die zijn ontstaan door de fiscale stimuleringsmaatregelen tijdens de COVID-19 pandemie, kan verwacht worden dat de milieubelastingen een belangrijke rol gaan spelen om de overheidstekorten te dichten en tegelijkertijd duurzaamheid te stimuleren.<sup>127</sup>

### 3.3.4 Leveringszekerheid

Op dit moment is leveringszekerheid nog niet afzonderlijk opgenomen als doel voor de energiebelasting. Echter is het belang van leveringszekerheid zoals eerder geschetst duidelijk: de toename van het relatieve aandeel duurzame energiebronnen zal zorgen voor leveringonzekerheid en dit dient te worden voorkomen.<sup>128</sup> De energiebelasting zou aan dit doel bij kunnen dragen door op momenten van hoge onbalansen de verschuldigde energiebelasting te laten meestijgen.

## 3.4 Tarief en rechtvaardigheid

Na het bespreken van onder andere de grondslag en het doel van de energiebelasting zal nu nader worden stilgestaan bij het tarief. De energiebelasting in Nederland kent een degressief tarief en bestaat uit vier schijven, weergegeven in tabel 3.1. Dit betekent dat bij een hoger verbruik per kWh aan elektriciteit de belasting per eenheid elektriciteit daalt. Hierdoor betalen grootverbruikers relatief gezien per kWh minder aan belasting dan kleinverbruikers. Het tarief van de energiebelasting wordt berekend over het elektriciteitsverbruik. In tabel 3.1 kan worden gezien dat de energiebelasting extreem degressief is. Om dit meer inzichtelijk te maken kunt u in figuur 3.1 het verloop van de belastingtarieven vinden. In de tabel valt te zien dat de energiebelasting in 2021 in vergelijking met 2020 voor de kleinverbruikers is gedaald terwijl de belasting voor verbruikers met een verbruik van meer dan 10.000 kWh per jaar is gestegen. In tabel 3.2 kan bovendien gezien worden dat de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting de afgelopen jaren fors is gestegen, wat voornamelijk ten goede komt aan huishoudens. De huishoudens vallen namelijk vrijwel altijd in de eerste schijf.

Zoals gezien kan worden zit er een fors verschil tussen de energiebelasting die wordt afgedragen door grootverbruikers (meestal bedrijven) en de belasting die wordt afgedragen door kleinverbruikers (meestal huishoudens). Dit voelt voor veel huishoudens niet als rechtvaardig, omdat één extra eenheid elektriciteitsverbruik voor een grootverbruiker als een kleinverbruiker voor evenveel vervuiling zorgt. Terwijl de heffing degressief is.

De afgelopen jaren is de verdeling van de opbrengst van de energiebelasting niet, maar voor de ODE-heffing (opslag duurzame energie en klimaattransitie) wel gewijzigd. Voorheen werd de helft van de opbrengst van de ODE-heffing opgehaald bij bedrijven en de andere helft bij huishoudens. Sinds 2020 is dit gewijzigd, door het invoeren van een hogere belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting is ervoor gezorgd dat huishoudens nu nog

<sup>125</sup> *Kamerstukken II 1994/95, 24250, nr. 3*

<sup>126</sup> *Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.*

<sup>127</sup> *Keuzes in kaart 2022-2025 2021.*

<sup>128</sup> *Monitoring leveringszekerheid 2020.*

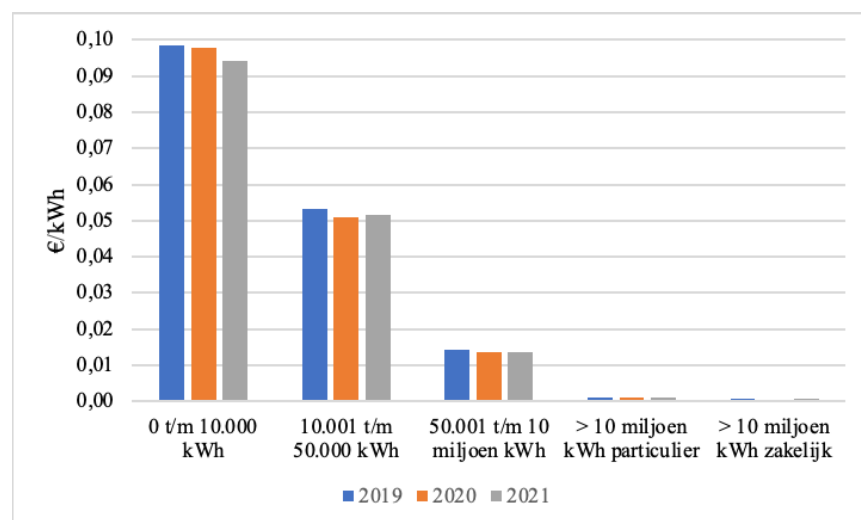
maar 1/3 bijdragen, en de overige 2/3 wordt opgebracht door bedrijven.<sup>129</sup> De verhoging van de elektriciteitsprijs zal, mogelijk, via de prestaties die bedrijven verrichten een prijsverhoging voor elektriciteit intensieve producten teweegbrengen. Op het moment dat dit inelastische goederen betreft zal de stijging van de prijs van dit product door de hogere energiebelasting, weer bij de huishoudens terecht komen, dit is echter product afhankelijk.<sup>130</sup>

Jaar	0 t/m 10.000 kWh	10.001 t/m 50.000 kWh	50.001 t/m 10 miljoen kWh	> 10 miljoen kWh particulier	> 10 miljoen kWh zakelijk
2019	€ 0,09863	€ 0,05337	€ 0,01421	€ 0,00117	€ 0,00058
2020	€ 0,09770	€ 0,05083	€ 0,01353	€ 0,00111	€ 0,00055
2021	€ 0,09428	€ 0,05164	€ 0,01375	€ 0,00113	€ 0,00056

Tabel 3.1. In deze tabel staat de energiebelasting per kWh per jaar per verbruikerscategorie aangegeven voor de periode 2019-2021. De bedragen zijn exclusief 21% omzetbelasting. De tarieven zijn afkomstig van de Belastingdienst.

Jaar	0 t/m 10.000 kWh
2019	€ 257,54
2020	€ 435,68
2021	€ 461,62

Tabel 3.2 In deze tabel staat de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting vermeld voor de periode 2019-2021. De bedragen zijn afkomstig van de Belastingdienst.



Figuur 3.1. In deze figuur staat de energiebelasting per kWh per jaar per verbruikerscategorie aangegeven voor de periode 2019-2021. De bedragen zijn exclusief 21% omzetbelasting en afkomstig van de Belastingdienst.

### 3.5 Opslag duurzame energie en klimaattransitie

De Wet opslag duurzame energie en klimaattransitie (ODE) is per 1 januari 2021 gewijzigd.<sup>131</sup> Om de doelen uit het klimaatkkoord uit 2019 te halen dient een forse reductie van 49% CO<sub>2</sub>-uitstoot te worden bereikt in 2030 in vergelijking met 1990.<sup>132</sup> Om deze doelen te halen zijn er

<sup>129</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35579, nr. 3 (MvT).

<sup>130</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

<sup>131</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35579, nr. 3 (MvT).

<sup>132</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35579, nr. 3 (MvT).

flinke subsidieregelingen opgetuigd.<sup>133</sup> Dit is in overeenstemming met de Richtlijn van de Europese Commissie.<sup>134</sup> Met de subsidieregelingen wordt beoogd om duurzame energiebronnen te stimuleren en daarnaast om andere technieken te bevorderen die de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer doen afnemen. Om deze subsidieregelingen te bekostigen wordt de ODE geheven over het verbruik van elektriciteit.<sup>135</sup> In tabel 3.3 staan de tarieven in 2021.<sup>136</sup> De heffing van de ODE vindt plaats op een overeenkomstige wijze als de energiebelasting.<sup>137</sup> Daarnaast wordt er ook over de ODE 21% omzetbelasting afgedragen.<sup>138</sup> De opbrengst van deze belasting ligt zoals zojuist beschreven voor 1/3 bij particulieren en 2/3 bij bedrijven.<sup>139</sup>

Een belangrijk element van de ODE is dat deze over dezelfde grondslag als de energiebelasting, dus over het verbruik van elektriciteit, wordt geheven. Daardoor zal een stijging van het elektriciteitsverbruik een stijging teweegbrengen van zowel de energiebelasting als de ODE-heffing. Tot slot geldt er voor de ODE een nultarief voor de levering van elektriciteit aan oplaadinstallaties voor elektrische voertuigen.<sup>140</sup>

Jaar	0 t/m 10.000 kWh	10.001 t/m 50.000 kWh	50.001 t/m 10 miljoen kWh	> 10 miljoen kWh particulier	> 10 miljoen kWh zakelijk
2019	€ 0,0189	€ 0,0278	€ 0,0074	€ 0,0003	€ 0,0003
2020	€ 0,0273	€ 0,0375	€ 0,0205	€ 0,0004	€ 0,0004
2021	€ 0,0300	€ 0,0411	€ 0,0225	€ 0,0004	€ 0,0004

Tabel 3.3 In deze tabel staat de opslag duurzame energie- en klimaattransitie per kWh per jaar per verbruikerscategorie aangegeven voor de periode 2019-2021. De bedragen zijn exclusief 21% omzetbelasting en afkomstig van de Belastingdienst.

<sup>133</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 31239, nr. 300.

<sup>134</sup> Richtlijn 2018/2001.

<sup>135</sup> Art. 1 lid 1 Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie.

<sup>136</sup> Art. 3 Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie.

<sup>137</sup> Art. 1 lid 3 Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie.

<sup>138</sup> Art. 8 lid 1 en lid 2 Wet op de Omzetbelasting 1968.

<sup>139</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35579, nr. 3 (MvT).

<sup>140</sup> Art. 3 lid 2 Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie.



## Hoofdstuk 4: Toetsingskader (wijzigingen) energiebelasting

### 4.1 Toelichting

In dit hoofdstuk zal het toetsingskader, waaraan de huidige energiebelasting en de wijzigingen worden getoetst, worden besproken. Uiteindelijk zullen de resultaten van de toets gebruikt worden om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Alle toetsstenen zullen hieronder nader worden toegelicht en in tabel 4.1 staat een overzicht. In totaal kan er maximaal 85 punten worden toegekend, hoe hoger het aantal punten hoe beter. De toekenning van het aantal punten is bepaald aan de hand van het belang van de toetsstenen en deze staat achter de titel van de (sub)paragraaf. Dit belang en de gekozen toetsstenen zijn gebaseerd op vergelijkbare (fiscaal-juridische) evaluaties van andere belastingen.<sup>141</sup>

### 4.2 Elementen toetsingskader

#### 4.2.1 Handhaafbaarheid (0-7)

Het eerste element in het toetsingskader is de handhaafbaarheid. Het is van cruciaal belang dat een belasting door de uitvoeringsinstantie kan worden gehandhaafd. Hoe lager het aantal belastingplichtigen hoe beter. Het moment van heffing van de energiebelasting speelt hier dus een belangrijkere rol. Hoe later er in de schakel zal worden ingehouden, hoe meer belastingplichtigen er zijn.<sup>142</sup> Naast de Belastingdienst kan gedacht worden aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) die is bijvoorbeeld bij de handhaving van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie betrokken.<sup>143</sup>

Daarnaast zal er gekeken worden naar het verwachte risico op oneigenlijk gebruik en fouten.<sup>144</sup> Hoe hoger de belasting, hoe hoger de financiële stimulans en hoe hoger de prikkel voor niet-naleving van de belastingwetgeving.<sup>145</sup> Tot slot hoe complexer de wetgeving hoe lastiger het zal zijn voor de Belastingdienst om te handhaven.

#### 4.2.2 Fraudebestendigheid (0-8)

Een ander element van een belasting is de fraudebestendigheid. Hierbij zal allereerst worden gekeken naar hoe eenvoudig het is voor de uitvoeringsinstantie om fraude tegen te gaan.<sup>146</sup> Hoe ingewikkelder de wetgeving hoe lastiger dit in de praktijk zal zijn, bijvoorbeeld bij uitzonderingen voor duurzame energiebronnen. Daarnaast zal er worden gekeken naar de fraudegevoeligheid en fraudebestendigheid van de belasting.<sup>147</sup> Tot slot, hoe hoger het aantal belastingplichtigen hoe hoger de kans op fraude.<sup>148</sup>

---

<sup>141</sup> PricewaterhouseCoopers, in opdracht van de EC 2005, taxud.c.1.(2005)AO-006; Ernst & Young, in opdracht van de EC 1996.

<sup>142</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.91.

<sup>143</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35575, nr. 3 (MvT).

<sup>144</sup> Uitvoeringstoetsen Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, p.3.

<sup>145</sup> NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, p.13.

<sup>146</sup> Uitvoeringstoetsen Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, p.3.

<sup>147</sup> Uitvoeringstoetsen Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, p.3.

<sup>148</sup> NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, p.13.

#### 4.2.3 Uitvoerbaarheid (0-10)

De uitvoerbaarheid is een belangrijk element voor ondernemers. Hoe complexer de wetgeving hoe lastiger het zal zijn om deze belasting uit te voeren en hoe hoger de administratieve lasten zullen zijn. Hoe meer de beleidsoptie past in bestaande wetten en administratieve vereisten hoe beter een beleidsoptie op dit punt zal scoren. Daarnaast hoe hoger het aantal monitoringsverplichtingen voor bedrijven hoe hoger de administratieve lasten zullen zijn en hoe lastiger de uitvoerbaarheid is.<sup>149</sup> Tot slot, hoe complexer de wetgeving hoe slechter een beleidsoptie op dit onderdeel zal scoren.

#### 4.2.4 Doeltreffendheid (0-40)

Doeltreffendheid van een belasting ziet op de effectiviteit van de belasting. Met andere woorden in hoeverre bereikt de beleidsoptie de doelen van de energiebelasting zoals aangegeven in paragraaf 3.2. Aan de hand van het belang van ieder subdoel is de puntenverdeling van 30 punten onderverdeeld.

##### 4.2.4.1 Energiebesparing (0-12)

Allereerst is het cruciaal dat de beleidsoptie zorgt voor elektriciteitsbesparing. Dit kan op verschillende manieren. Allereerst zijn hogere tarieven een prikkel om minder elektriciteit te verbruiken.<sup>150</sup> Daarnaast is het van belang om te bezien of de beleidsoptie gedrag kan sturen. Zo kan het zijn dat op het moment dat een belastingplichtige direct, bijvoorbeeld via een slimme meter, geconfronteerd wordt met een hogere prijs of, in deze context, een hogere belasting, eerder geneigd zal zijn om energie te besparen.<sup>151</sup>

##### 4.2.4.2 Duurzaamheid (0-12)

Een ander belangrijk doel van de heffingen op elektriciteit is het bevorderen van duurzaamheid. Hierbij dient er allereerst een onderscheid gemaakt te worden naar hoe de uitstoot belast wordt. Bij het invoeren van een inputbelasting zullen de fossiele brandstoffen, gebruikt bij de productie van geïmporteerde elektriciteit, over het algemeen niet belast worden. Dit zal een zwakker uitstoot verlagend effect hebben, omdat vrijwel alle elektriciteitsmarkten in de Europese Unie met elkaar verbonden zijn.

Bij een outputbelasting is het relevant om te kijken of er een onderscheid wordt gemaakt in de herkomst van de energiebron. Bij duurzame energiebronnen kan bijvoorbeeld een verlaagd tarief of een vrijstelling worden ingevoerd. Tot slot is het relevant of de belasting een sturende werking heeft op het verbruiksmoment van elektriciteit. Op het moment dat consumenten de elektriciteitsmarkt balanceren, in plaats van fossiele energiecentrales, zal de uitstootvermindering op piekmomenten nog groter zijn.<sup>152</sup>

##### 4.2.4.3 Budgettaire functie (0-6)

De energiebelasting is in de afgelopen jaren steeds meer gaan opbrengen, maar is wel afhankelijk van de conjunctuur.<sup>153</sup> Derhalve is het van belang om te kijken naar de structuur van de tarieven en wat dit doet met de opbrengst. Een ander belangrijk element hierin is de

---

<sup>149</sup> NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, p.9.

<sup>150</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.

<sup>151</sup> Hobman e.a. 2016.

<sup>152</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>153</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.72.

zekerheid van de belastingopbrengst voor de overheid. Een heffing die afhankelijk is van de elektriciteitsprijs, zal zorgen voor een volatielere budgettaire opbrengst en zal mogelijk leiden tot grondslagerosie.<sup>154</sup> Dit zou eventueel kunnen worden opgevangen door dynamische belastingtarieven.<sup>155</sup> Daarnaast is het van belang om te kijken wat de invloed is van een stijging van het aandeel duurzame energiebronnen op de opbrengst.

#### 4.2.4.4 Leveringszekerheid (0-10)

De toename van duurzame energiebronnen zorgt voor een druk op de leveringszekerheid van elektriciteit in de toekomst. Derhalve dient gekeken te worden of de beleidsoptie hier rekening mee kan houden. Een onderscheid dient hierbij ook gemaakt te worden tussen de leveringszekerheid op piekmomenten en tussen verschillende seizoenen. Een energiebelasting kan rekening houden met de leveringszekerheid door het tarief te differentiëren al naar gelang het moment dat de leveringszekerheid van elektriciteit in het geding komt.

#### 4.2.5 Rechtvaardigheid (0-10)

Als laatste zal de rechtvaardigheid besproken worden. Omdat duurzaamheid steeds belangrijker zal worden is dit een belangrijk element, maar niet tegen alle kosten omdat hogere belastingen de kosten voor elektriciteit laat toenemen. Een ander element in het bepalen van de rechtvaardigheid is de verhouding van het belastingtarief tussen huishoudens en industrie en hoe rechtvaardig de belasting uitwerkt. Hoe zwaarder de belasting drukt op huishoudens hoe lager de beleidsoptie hierop zal scoren. Daarnaast is ook een belangrijk element of een belasting een nivellerend-effect heeft.

### 4.3 Overzicht toetsingskader

In tabel 4.1 staat het toetsingskader, en in tabel 4.2 de puntenschaal. Op basis van de hierboven genoemde toetsstenen worden de beleidsopties omtrent de energiebelasting getoetst.

Toetssteen	Schaal (punten)
Handhaafbaarheid	0-7
Fraudebestendigheid	0-8
Uitvoerbaarheid	0-10
Doeltreffendheid	0-40
<i>Energiebesparing</i>	0-12
<i>Duurzaamheid</i>	0-12
<i>Budgettaire functie</i>	0-6
<i>Leveringszekerheid</i>	0-10
Rechtvaardigheid	0-10
<b>Totaal</b>	<b>85</b>

Tabel 4.1: In deze tabel staan de toetsstenen en het aantal toegekende punten, waaraan de beleidsopties voor de energiebelasting, worden getoetst. Hoe beter een beleidsoptie scoort de hoger het aantal toegekende punten.

<sup>154</sup> Fiscale vergroening en grondslagerosie – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel 2020, p.43.

<sup>155</sup> Albertsen e.a. 2020.

Punten	Zeer slecht		Slecht		Onvoldoende		Voldoende		Goed		Zeer goed		Uitstekend	
0-6	0		1		2		3		4		5		6	
0-7	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
0-8	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
0-10	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
0-12	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

Tabel 4.2: In deze tabel staat de puntenschaal voor de in tabel 4.1 genoemde toetsstenen.

## Hoofdstuk 5: Elementen (wijzigingen) huidige energielasting

### 5.1 Toelichting

In dit hoofdstuk worden (alternatieve) elementen voor de energielasting besproken. Deze elementen worden besproken om uiteindelijk alternatieven voor de huidige energielasting voor te kunnen stellen. Uiteindelijk kan na het toetsen van deze alternatieven aan het toetsingskader een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. Allereerst zal gekeken worden naar de wettekst en definities, daarna naar het moment in de keten dat de energielasting wordt ingehouden. Vervolgens zal gekeken worden naar de maatstaf van heffing. Achtereenvolgens zullen de heffingskorting, het stimuleren van specifieke energiebronnen en het tarief, kort worden besproken. Er zal worden afgesloten met een conclusie. In tabel 5.1 staat een overzicht van de elementen en de bijbehorende code die ook achter de titel van elke subparagraaf staat vermeld.

### 5.2 Wetgeving

#### 5.2.1 Algemeen

Op dit moment stamt het merendeel van de wetgeving uit het begin van deze eeuw en is het, binnen het bestaande kader, lastig om rekening te houden met nieuwe innovatieve energiebronnen.<sup>156</sup> Derhalve zijn er voor dit beleidselement twee opties het handhaven van de status quo of een wetgevende revisie van de wettekst en definities.

#### 5.2.2 Status quo (A1)

Bij het handhaven van de status quo blijft de wetgeving zoals deze nu is en zal deze niet aangepast worden. Dientengevolge is het lastig om nieuwe duurzame energiebronnen te stimuleren als die niet in de Richtlijn staan omschreven.

#### 5.2.3 Wetgevende revisie van wettekst (A2)

Bij een wetgevende revisie van de wettekst en definities kan wel meer rekening worden gehouden met nieuwe duurzame energiebronnen.<sup>157</sup> Bovendien zal dit de duidelijkheid van de wetgeving vergroten en de toekomstbestendigheid verbeteren. Een voorbeeld is het verruimen van het begrip duurzame energiebronnen, zodat nieuwe duurzame energievormen ook kunnen worden gestimuleerd. Een alternatief hiervoor is de invulling van dit begrip delegeren naar lagere regelgeving zodat de Richtlijn niet dient te worden gewijzigd.<sup>158</sup>

### 5.3 Wanneer belasting inhouden in de keten

#### 5.3.1 Algemeen

Op verschillende momenten in de keten kan de energielasting worden ingehouden. Achtereenvolgens zal het begin, midden en eind van de keten worden besproken.

---

<sup>156</sup> Zoals koolstofnanobuis energieopwekking.

<sup>157</sup> Zoals koolstofnanobuis energieopwekking.

<sup>158</sup> Art. 15 lid 1 sub b Richtlijn 2003/96/EG; Art. 47 lid 1 sub i Wet belastingen op milieugrondslag.

### 5.3.2 Begin van de keten (B1)

Allereerst kan de energiebelasting worden ingehouden aan het begin van de keten. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen een input- en outputbelasting. Een inputbelasting is bijvoorbeeld een heffing per ton fossiele grondstoffen bij de leverancier van kolen of gas. Omdat voornamelijk kolen en gas buiten Nederland worden geproduceerd kan vervolgens een verleggingsregeling naar het elektriciteitsproductiebedrijf worden ingevoerd, zodat die de inputbelasting afdraagt. Dit verlaagt de administratieve lasten voor buitenlandse ondernemers. Een bronbelasting kan de lokale uitstoot verlagen, maar zal minder effectief zijn in het verminderen van de wereldwijde uitstoot, omdat elektriciteit uit andere landen zonder inputbelasting kan worden geïmporteerd. Tevens bestaat er nog geen register voor niet-duurzaam opgewekte elektriciteit.<sup>159</sup> Bij elektriciteitsexport zou bovendien een teruggaafmogelijkheid van de inputbelasting kunnen worden gegeven. Dit zou de concurrentievervalsing kunnen verminderen, maar in de praktijk is het lastig om een bepaalde hoeveelheid grondstoffen te linken aan een specifieke elektriciteitsopbrengst.<sup>160</sup>

Bij een outputbelasting ligt de voorschakel ook bij het elektriciteitsproductiebedrijf zoals in figuur 5.1 kan worden gezien. Het voordeel van het heffen in de voorschakel is het relatief beperkte aantal belastingplichtigen.<sup>161</sup> Dit verlaagt derhalve de handhavingskosten. De administratieve lasten bij productiebedrijven stijgen echter. Daarnaast is het ingewikkeld om de productie van geïmporteerde elektriciteit in de heffing te betrekken. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn, om aan te sluiten bij de verkoop van elektriciteit op de Nederlandse markt en de controlebevoegdheid, over waar de elektriciteit vandaan komt, te delegeren aan TenneT, al heeft deze daar nu geen capaciteit en deskundigheid voor.

### 5.3.3 Midden van de keten (B2)

De nutsbedrijven die elektriciteit leveren aan eindverbruikers vormen de middenschakel. Deze bedrijven kopen elektriciteit in bij productiebedrijven en verkopen dit vervolgens door. De huidige energiebelasting sluit aan bij deze groep belastingplichtigen ook al drukt<sup>162</sup> de belasting bij de eindgebruiker.<sup>163</sup> Deze groep is qua aantal relatief beperkt en dit doet de administratieve lasten dalen.<sup>164</sup> Het nutsbedrijf is inhoudingsplichtig en belast de energiebelasting vervolgens door aan de eindgebruiker.<sup>165</sup> De doorbelasting aan de consument en het zichtbaar maken van de belastingcomponent op de energierekening kan gedragseffecten stimuleren.<sup>166</sup> Bovendien kan (nieuwe) technologie van nutsbedrijven worden gebruikt om naast het actuele verbruik en de prijzen ook de (actuele) belastingtarieven te tonen op slimme meters.<sup>167</sup> Tot slot, speelt de problematiek omtrent export of import van elektriciteit hier niet, omdat hierbij geheven zal worden van in Nederland gevestigde nutsbedrijven.

---

<sup>159</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.5.

<sup>160</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>161</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

<sup>162</sup> Uiteindelijk slaat de belasting bij de eindgebruiker neer.

<sup>163</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.114.

<sup>164</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.84.

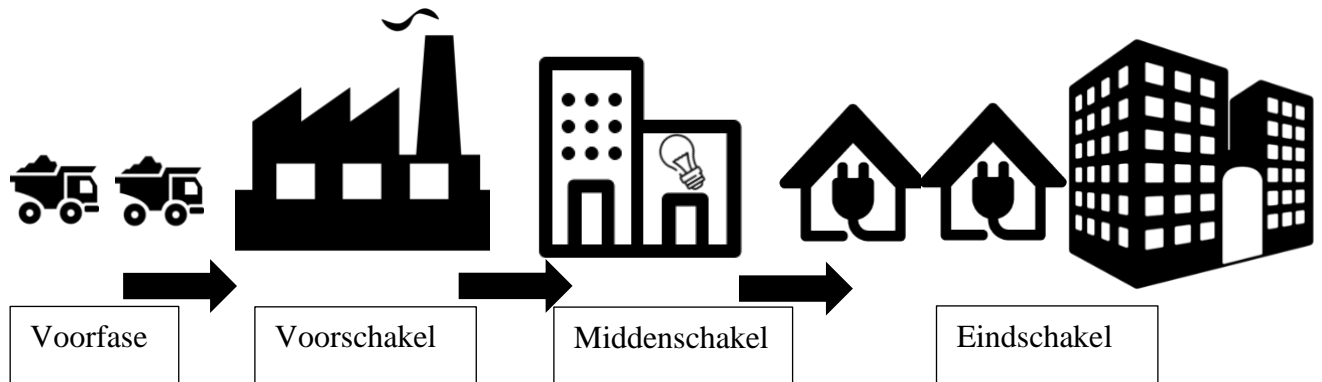
<sup>165</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.4.

<sup>166</sup> Hobman e.a. 2016.

<sup>167</sup> Hobman e.a. 2016; Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.

### 5.3.4 Eind van de keten (B3)

De eindschakel bestaat uit de eindverbruikers van elektriciteit. In dit geval zullen eindverbruikers ook zelf de belasting op aangifte moeten afdragen. Het grote aantal belastingplichtigen zorgt voor druk op de handhaving en fraudebestrijding. In mijn optiek is dit derhalve een onrealistisch alternatief. Een voordeel is dat consumenten nog bewuster worden van het elektriciteitsverbruik. Dit effect is echter marginaal aangezien gebruikers op de huidige energierekening van het nutsbedrijf ook de doorbelaste energiebelasting en andere heffingen zien staan.<sup>168</sup>



Figuur 5.1. In deze figuur staan de diverse schakels wanneer de energiebelasting kan worden ingehouden. In de voorfase bij het mijnbedrijf. Bijvoorbeeld een heffing per ton aan fossiele grondstoffen voor elektriciteitsproductie. Vervolgens de voorschakel bij het productiebedrijf, waar de elektriciteit daadwerkelijk wordt opgewekt. Daarna de middenschakel bij het nutsbedrijf, die uiteindelijk de elektriciteit levert aan de eindverbruiker. En tot slot, in de eindschakel bij de eindverbruiker. Dit zijn de huishoudens en bedrijven die elektriciteit verbruiken.

## 5.4 Maatstaf van heffing energiebelasting

### 5.4.1 Algemeen

In deze paragraaf zal de grondslag voor de energiebelasting worden besproken.

### 5.4.2 Huidige maatstaf van heffing (C1)

De huidige grondslag van de energiebelasting betreft een vaste heffing op het elektriciteitsverbruik.<sup>169</sup> Hoe hoger het verbruik hoe hoger de grondslag. Deze maatstaf van heffing maakt het onmogelijk om in te spelen op (onverwachte) onbalansen op de elektriciteitsmarkt of rekening te houden met het verschil in uitstoot gedurende de dag.<sup>170</sup> Ook gaat er geen gedragssturend effect uit van deze belasting, behalve dan dat een hoger verbruik zorgt voor een hogere grondslag.

### 5.4.3 Mogelijke alternatieve heffingsvormen

#### 5.4.3.1 Algemeen

In deze paragraaf zullen alternatieve heffingsvormen worden besproken.

<sup>168</sup> Hobman e.a. 2016.

<sup>169</sup> Art. 50 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>170</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

### 5.4.3.2 Variabele heffing (C2)

Een andere optie is om een variabele heffing in te voeren. Hierbij kan de heffing afhankelijk worden gesteld van de elektriciteitsprijs op de markt.<sup>171</sup> Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, hoe hoger de druk op de onbalansmarkt, hoe hoger de marktprijs en hoe hoger de uitstoot.<sup>172</sup> Met een variabele heffing kan het gedrag van de consument gestuurd worden. Dit effect zal sterker zijn als slimme meters de huidige energiebelasting of voorspelde energiebelasting tonen.<sup>173</sup> De eindverbruiker krijgt dan een prikkel om de rol van vervuilende energiecentrales over te nemen. Bij een negatieve onbalansprijs krijgt de belastingplichtige energiebelasting terug, omdat ze dan onbalansen op de markt oplost. Deze methode zal voor energiebedrijven of de Belastingdienst niet tot significant hogere administratieve- of uitvoeringskosten leiden. De marktprijzen zijn vrij toegankelijk en worden op dit moment al door energiebedrijven bijgehouden. De opbrengst van een prijsafhankelijke heffing is minder vast, omdat elektriciteitsprijzen kunnen dalen. De af te dragen belasting per periode is eenvoudig te berekenen door het elektriciteitsverbruik per periode (15 minuten) te vermenigvuldigen met de elektriciteitsprijs en het tarief (zie formule 5.1). Bij een variabele heffing kan er gekozen worden om deze met cap of zonder cap in te voeren. Ook kan ervoor worden gekozen om deze gezamenlijk met een vaste heffing per kWh in te voeren. Een voorbeeld hiervan staat weergegeven in figuur 5.2. Hieruit kan worden afgeleid dat de hoogte van de af te dragen energiebelasting afhankelijk is van de hoogte van de onbalansprijs. Dit wordt veroorzaakt door de variabele component in de heffing. Hoe hoger de onbalansmarktprijs hoe meer energiebelasting er dient te worden afgedragen. Ook kan er worden gezien dat op het moment dat de onbalansmarktprijs negatief is de energiebelasting ook negatief kan worden (bijvoorbeeld rond 17:00 op 1 januari 2020 in figuur 5.2). Door het verschil in hoogte in tarief over tijd kan de consument gestimuleerd worden om minder, dan wel meer, elektriciteit te verbruiken om zo onbalansen op te lossen. Berekeningen over de gemiddelde belastingopbrengst en de achtergrond van de hoogte van de tarieven kan gevonden worden in Appendix B.

$$\text{Belastingtarief}_i = \text{elektriciteitsverbruik}_i * \text{elektriciteitsprijs}_i * \text{belastingtarief} \quad (5.1)$$

#### 5.4.3.2.1 Variabele heffing met cap (C2a)

Bij een flexibele heffing met cap kan de grondslag niet hoger of lager zijn dan een vooraf bepaalde waarde. Doordat de onbalansmarkt zeer volatiel is, kan het onwenselijk zijn dat de grondslag met een factor 10 of 20 gedurende de dag kan wijzigen. Een cap kan dit effect dempen. Eindverbruikers hebben dan meer zekerheid over de te betalen belasting, maar dit heeft wel een minder sturende werking.

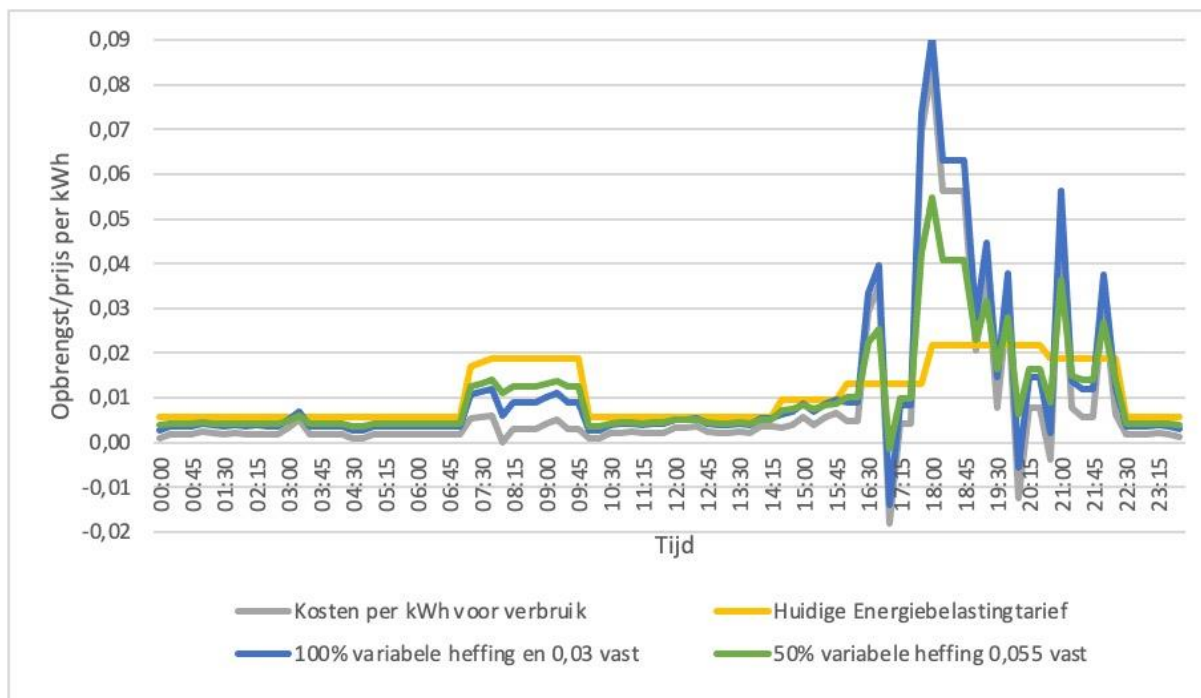
---

<sup>171</sup> Verschuivingen energiebelasting verkenning effecten 2015, p.2.

<sup>172</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>173</sup> Hobman e.a. 2016; Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.





Figuur 5.2. In deze figuur staat op de horizontale as de tijd weergegeven. Op de verticale as staan de opbrengst en prijs per kWh aan elektriciteit weergegeven. Deze figuur geeft de opbrengst en prijs per kWh van het elektriciteitsverbruik weer op 1 januari 2020. De prijsdata is gebaseerd op de Nederlandse onbalansmarktprijs (per 15 minuten) verkregen via TenneT. Het verbruik over deze dag is gebaseerd op gemiddeld verbruik van consumenten. Zo wordt er bijvoorbeeld in de ochtend en avond meer elektriciteit verbruikt dan overdag. De prijs per kWh maal het verbruik per moment is weergegeven door de grijze lijn. De gele lijn geeft de opbrengst van de energiebelasting weer op basis van de huidige energiebelastingtarieven voor een huishouden die minder dan 10.000 kWh per jaar verbruikt. In casu is uitgegaan van een verbruik van 11.1 kWh voor deze dag, omdat dit een winterdag en tevens een officiële feestdag betreft. De blauwe lijn geeft de energiebelastingopbrengst weer voor een 100% variabel tarief en een 0,03 per kWh vaste heffing. Deze lijn beweegt zeer sterk mee met de grijze lijn. De groene lijn geeft een 50% variabele heffing weer en een 0,055 vaste heffing per kWh. Uit deze figuur kan geconcludeerd worden dat de energiebelastingopbrengst nu enkel meebeweegt op basis van de stijging of daling van het verbruik van elektriciteit. Terwijl een combinatie van een vaste en variabele heffing meebeweegt met de onbalansprijs van elektriciteit op dat moment. Zo kan er ingespeeld worden op onbalansen op de markt en zo de, meer dan lineaire, stijging van uitstoot bij de productie van elektriciteit worden voorkomen zoals aangegeven in hoofdstuk twee.

#### 5.4.3.2 Variabele heffing zonder cap (C2b)

Een andere optie is om de energiebelasting zonder cap in te voeren. Een voorbeeld hiervan (inclusief een vast element) staat in figuur 5.2. De groene en blauwe lijn, met andere woorden, de hoogte van de af te dragen energiebelasting, stijgen sterk op het moment dat de onbalansprijs zeer hoog is. De belastingafdracht kan hierdoor fors verschillen over tijd. Dit zorgt voor een grote sturende werking en voor meer onzekerheid voor marktdeelnemers.

#### 5.4.3.3 Combinatie vaste en variabele heffing (C3)

Een combinatie van een vaste en variabele heffing sluit meer aan bij het verloop van de markt omdat een klein gedeelte van de markt maar onbalansen betreft, waarop gedrag gestuurd dient te worden.<sup>174</sup> Bovendien zorgt dit voor meer zekerheid dan een volledig flexibele heffing. Een nadeel van deze optie is dat het gedrag minder kan sturen, zeker op het moment dat de flexibele

<sup>174</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

component maar een klein deel van de heffing uitmaakt. Wel leidt het tot meer zekerheid bij marktdeelnemers.

#### 5.4.3.4 Heffing afhankelijk van CO<sub>2</sub>-uitstoot (C4)

Een laatste optie is om de heffing afhankelijk te maken van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Data van de NEa kan hier uitkomst bieden.<sup>175</sup> Op dit moment is deze optie praktisch onuitvoerbaar, omdat het nu nog niet duidelijk is waar en wanneer de elektriciteit exact geproduceerd is, zeker op het moment dat het geïmporteerde elektriciteit betreft. Van duurzame elektriciteit is bijvoorbeeld de herkomst beschikbaar (er is een garantie van oorsprong), maar van elektriciteit uit niet-duurzame bronnen nog niet.<sup>176</sup> Deze optie sluit goed aan bij de doelen van de energiebelasting. Daarentegen geef het een instabiele opbrengst en kan gedrag minder goed worden gestuurd. De CO<sub>2</sub>-uitstoot stijging houdt namelijk niet een gelijke tred met de prijsstijging.<sup>177</sup>

### 5.5 Heffingskorting en belastingvermindering

#### 5.5.1 Algemeen

Een ander element dat kan worden overwogen is de invoering van een heffingskorting of een belastingvermindering.

#### 5.5.2 Heffingskorting (D1)

Een heffingskorting zorgt ervoor dat de energiebelasting met een vast bedrag wordt verlaagd. Deze kan afhankelijk zijn per elektriciteitsaansluiting en per belastingschijf zoals hierna zal worden besproken. Een heffingskorting druist in tegen één van de doelen van de energiebelasting: het minimaliseren van het elektriciteitsverbruik.<sup>178</sup> Over het eerste deel van het elektriciteitsverbruik wordt namelijk per saldo geen belasting geheven. Aan de andere kant kan energieverbruik als basisbehoefte worden gezien en is derhalve een heffingskorting gerechtvaardigd.<sup>179</sup> Daarnaast maakt het de uitvoering en handhaving niet veel ingewikkelder.

##### 5.5.2.1 Heffingskorting per elektriciteitsaansluiting (D1a)

De eerste optie is om een belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting in te voeren, zoals dat nu ook het geval is. Op het moment dat er een degressief tarief is, zal het voor bedrijven onaantrekkelijk zijn om het aantal elektriciteitsaansluitingen te maximeren en zal het derhalve geen fraude in de hand werken.

##### 5.5.2.2 Heffingskorting per belastingschijf (D1b)

De tweede optie is om een heffingskorting per belastingschijf in te voeren. Hierdoor kunnen bedrijven, bij een progressief of vlak tarief, worden gecompenseerd via een heffingskorting op het moment dat ze in een hogere schijf vallen. Op het moment dat de heffingskorting fors verschilt per schijf, kan het verbruik van één eenheid elektriciteit een fors verschil uitmaken in de verkregen belastingvermindering. Om dit effect te dempen kunnen er meer

---

<sup>175</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35216, nr. 3 (MvT).

<sup>176</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.5.

<sup>177</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019.

<sup>178</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 24250, nr. 3.

<sup>179</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 2.

verbruiksschijven worden ingevoerd. Dit zou ook de prikkel om het aantal elektriciteitsaansluitingen te maximaleren, doen afnemen.

## 5.6 Stimuleren specifieke energiebronnen

### 5.6.1 Algemeen

Er kan worden gekozen om bepaalde (duurzame) energiebronnen te stimuleren via een vrijstelling of een tariefskorting. Duurzame elektriciteit valt onder het GvO(garantie van oorsprong)-systeem, waarin de herkomst van duurzame elektriciteit geregistreerd is.<sup>180</sup> Deze opties zullen hierna nader worden toegelicht. Een kenmerk van zonne- en windenergie is dat deze zorgen voor een grotere onstabieleit op het net. Daarentegen leveren deze wel per marginale eenheid, elektriciteit zonder CO<sub>2</sub>-uitstoot op, derhalve wordt deze optie besproken.

### 5.6.2 Vrijstelling duurzame elektriciteitsproductie (E1)

Allereerst kan er gekozen worden om een vrijstelling in te voeren op elektriciteit uit duurzame bronnen. Het voordeel is dat dit aansluit bij één van de doelen van de energiebelasting.<sup>181</sup> Dit maakt elektriciteit uit duurzame energiebronnen namelijk relatief aantrekkelijker. Het elektriciteitsverbruik zal echter niet verminderen. Daarnaast kan de consument niet als balancerend mechanisme worden ingezet.<sup>182</sup>

### 5.6.3 Tariefskorting duurzame elektriciteitsproductie (E2)

Een andere optie is om een tariefskorting in te voeren. Hierdoor behoud je gedeeltelijk de balancerende functie die eindgebruikers kunnen vervullen, daarnaast kan je wel duurzame elektriciteitsvoorziening stimuleren en tegelijkertijd elektriciteitsverbruik ontmoedigen.

#### 5.6.3.1 Grondslagverlaging duurzame elektriciteitsproductie (E2a)

Een laatste variant is om een grondslagverlaging in te voeren op de (onbalans)marktprijs. Dit heeft een vergelijkbaar effect als de tariefskorting alleen zal bij een negatieve elektriciteitsprijs meer geprofiteerd kunnen worden van het balanceren van de markt. De prijs zal namelijk nog lager zijn, hierdoor kan meer energiebelasting worden teruggekregen en dit zal gedragsveranderingen versterken. Een grondslagverlaging is derhalve effectiever dan de tariefskorting. Bovendien is dit niet ingewikkelder qua uitvoering en is niet meer data vereist. Tot slot, met dit voorstel wordt de balancerende werking behouden, elektriciteitsverbruik ontmoedigd (behalve bij grote onbalansen) en duurzame energie gestimuleerd.

## 5.7 Tarief

### 5.7.1 Algemeen

Een ander element van de energiebelasting is het tarief. Allereerst kan er een progressief tarief worden ingevoerd. Er is ook een mogelijkheid om een vlak tarief in te voeren of een degressief tarief, zoals nu het geval is. Bovendien kan het tarief variabel worden gemaakt, zodat deze

---

<sup>180</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.76.

<sup>181</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 24250, nr. 3.

<sup>182</sup> Hobman e.a. 2016; Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.

gedurende het jaar kan worden aangepast op het moment dat de energiebelastingopbrengst tegenvalt.

#### 5.7.1.1 Progressief (F1)

Een progressief tarief impliceert dat de vervuiler betaalt en de extreme vervuiler relatief gezien meer betaalt. Dit zou in lijn zijn met één van de doelen gesteld bij de invoering van de energiebelasting: het verminderen van elektriciteitsverbruik.<sup>183</sup> Daarentegen levert dit concurrentienadelen op voor (grote) elektriciteit intensieve bedrijven. Bovendien zou dit kunnen leiden tot het verschuiven van elektriciteitsconsumptie naar het verbruik van fossiele brandstoffen. Bovendien zou een progressief tarief het lucratief maken om het aantal elektriciteitsaansluitingen te maximaliseren om zo de progressie impact te minimaliseren, dit werkt derhalve fraude in de hand.<sup>184</sup>

#### 5.7.1.2 Vlak (F2)

Een andere optie is om één vlaktarief in te voeren. Hierdoor kan er niet worden gesjoemeld met het aantal elektriciteitsaansluitingen. Daarnaast is dit begrijpelijker voor eindverbruikers. De vervuiling per eenheid elektriciteitsverbruik voor een grootverbruiker is namelijk niet noodzakelijkerwijs lager dan dat van een kleinverbruiker en andersom. Dit zorgt voor concurrentieverslechtering van grootverbruikers. Die bedrijven zouden echter op een andere manier kunnen worden gecompenseerd. Bijvoorbeeld door een gedeelte van de opbrengst te gebruiken om duurzaamheidssubsidies aan bedrijven te verstrekken zodat deze gestimuleerd worden verder te verduurzamen.

#### 5.7.1.3 Degressief (F3)

Ook is er de optie om een degressief tarief in te voeren zoals dit nu ook al het geval is. Dit druist echter in tegen één van de doelen van de energiebelasting: het verminderen van het elektriciteitsverbruik.<sup>185</sup> Het behoudt echter wel de concurrentiepositie van de huidige bedrijven, afhankelijk van de mate van degressie.

#### 5.7.2 Variabel tarief (a)

Het variabel maken van het tarief, maakt het voor de overheid eenvoudiger om op basis van de belastingopbrengst, de energiebelastingtarieven bij te sturen. Dit is echter onduidelijk voor eindgebruikers. Bovendien zorgt het voor onzekerheid bij bedrijven, omdat niet vaststaat wat het tarief is (en dus de kosten zijn) per jaar. De onzekerheid valt waarschijnlijk mee omdat de overheid bijvoorbeeld een opbrengstdoelstelling kenbaar kan maken. Op basis daarvan kunnen bedrijven vervolgens kostenanalyses maken.

#### 5.7.3 Verhouding huishouden en bedrijfsleven

Tot slot is er de politieke vraag of er een verschil moet zijn in het belastingtarief tussen huishoudens of bedrijven en waar de belasting wordt opgehaald. Ik stel voor om geen onderscheid te maken, omdat het niet zou moeten uitmaken of huishoudens of bedrijven elektriciteit verbruiken. Een element wat wel een rol kan spelen is om te kijken waar de

---

<sup>183</sup> *Kamerstukken II 1994/95, 24250, nr. 3.*

<sup>184</sup> Bij een hoger aantal elektriciteitsaansluitingen pakt de elektriciteitsverbruiker meermaals het 'lagere tarief' mee. Derhalve kan dit voorstel fraude in de hand werken.

<sup>185</sup> *Kamerstukken II 1994/95, 24250, nr. 3.*

prijsprikkel het meest effectief is, dus waar de prijselasticiteit het hoogst is.<sup>186</sup> Deze discussie laat ik verder over aan de politiek.

Gebieden van interventie	Elementen van beleidsopties
A. Definities	A1. Status quo A2. Wetgevende revisie van definities.
B. Wanneer belasting inhouden in de keten	B1. Begin van de keten B2. Midden van de keten B3. Eind van de keten
C. Maatstaf van heffing	C1. Vaste heffing C2. Variabele heffing C2a. Variabele heffing met cap C2b. Variabele heffing zonder cap C3. Combinatie variabele heffing en vaste heffing C3a. Combinatie variabele heffing met cap en vaste heffing C3b. Combinatie variabele heffing zonder cap en vaste heffing C4. Heffing afhankelijk van CO2-uitstoot
D. Heffingskorting	D1. Heffingskorting D1a. Heffingskorting per elektriciteitsaansluiting D1b. Heffingskorting per belastingschijf
E. Stimuleren duurzame energie	E1. Vrijstelling duurzame elektriciteitsproductie E2. Tariefskorting duurzame elektriciteitsproductie E2a. Grondslagverlaging duurzame elektriciteitsproductie E3. Geen stimulering duurzame elektriciteitsproductie
F. Tarief	F1. Progressief F1a. Progressief variabel F2. Vlak F2a. Vlak variabel F3. Degressief F3a. Degressief variabel

Tabel 5.1 Deze tabel bevat een overzicht van alle elementen waaruit de energiebelasting kan worden samengesteld.

<sup>186</sup> Hobman e.a. 2016; Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.67.

## Hoofdstuk 6: Wijzigingen huidige energielasting

### 6.1 Toelichting

Op basis van de elementen uit hoofdstuk vijf worden er in dit hoofdstuk drie wijzigingen voor de huidige energielasting voorgesteld en worden getoetst aan jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ). De bijbehorende codes staan achter de titels van de subparagrafen en corresponderen met de codes uit tabel 5.1.

### 6.2 Wijzigingen energielasting

#### 6.2.1 CO<sub>2</sub>-energielasting (A2 + B2 + C4 + D1b + E1 + F2)

De eerste wijziging maakt gebruik van een revisie van de wetteksten om zo in de toekomst meer rekening te kunnen houden met hernieuwde energiebronnen. Daarnaast zal in het midden van de keten, bij nutsbedrijven, de belasting worden ingehouden. Hierdoor is het aantal belastingplichtigen beperkt wat de handhaving en fraudecontrole vereenvoudigt.

Bovendien is de hoogte van de heffing afhankelijk van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Op dit moment wordt niet bijgehouden uit welke (niet-duurzame) bron de elektriciteit afkomstig is en wat de exacte CO<sub>2</sub>-uitstoot is per opgewekte kWh.<sup>187</sup> Dit maakt de uitvoerbaarheid ingewikkeld, al verwacht ik dat in de toekomst dit wel zal kunnen worden bijgehouden. Door een CO<sub>2</sub>-heffing wordt er bij de uitstootbron geheven. Het is ook onmogelijk om bij grotere onbalansen gedragseffecten te sturen om de meer dan lineaire stijging in uitstoot bij het op -en afschakelen te reduceren.<sup>188</sup> Er is gekozen voor een heffingskorting per belastingschijf, afhankelijk van de basisbehoefte aan CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>189</sup> Grootverbruikers krijgen een hogere heffingskorting, omdat voor deze gebruikers de basisbehoefte hoger wordt geacht. Daarnaast is er een *de facto* belastingvrijstelling voor elektriciteit uit duurzame energiebronnen, omdat bij de productie van duurzame energiebronnen geen CO<sub>2</sub> vrijkomt.<sup>190</sup> Er is een vlaktarief, hierdoor zullen bedrijven en huishoudens per kg CO<sub>2</sub>-uitstoot evenveel belasting betalen. Dit levert een gelijke heffing op. Aan de andere kant zal dit zorgen voor grote concurrentievervalsingen voor elektriciteit intensieve bedrijven.

#### 6.2.2 Eindverbruiker energielasting (A2 + B2 + C3b + D1a + E2a + F2a)

Een tweede wijziging gebruikt ook een revisie van de huidige wetgeving en zal ook in het midden van de keten de energielasting inhouden. Echter zal de maatstaf van heffing een combinatie van een variabele heffing zonder cap en vaste heffing zijn. Hierdoor worden eindgebruikers gestimuleerd om minder elektriciteit te verbruiken, de elektriciteitsmarkt te balanceren en zodoende de leveringszekerheid te vergroten. De heffingskorting is per elektriciteitsaansluiting, zodat alle belastingplichtigen, zowel huishoudens als bedrijven, groot- of kleinverbruikers, een gelijke heffingskorting ontvangen.

Ook hier wordt duurzame elektriciteit gestimuleerd door een grondslagverlaging voor duurzame elektriciteitsproductie in te voeren. Dit systeem is hoogst effectief. Hiermee kan de consument namelijk de balancerende functie, met name op piekmomenten, blijven vervullen

---

<sup>187</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energielasting voor duurzame gassen 2019, p.5.

<sup>188</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>189</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35000, nr. 2.

<sup>190</sup> Behalve bij biomassa centrales maar zie daarvoor de eerdere discussie in hoofdstuk twee en drie.

terwijl duurzame elektriciteitsproductie ook gestimuleerd wordt. Bij een negatieve prijs krijgt de afnemer een energiebelastingteruggaaf.

Het tarief is vlak variabel, wat impliceert dat het tarief onafhankelijk is van het verbruik, maar gedurende het jaar kan worden gewijzigd. Hierdoor kan de overheid inspelen op gemiddeld lagere elektriciteitsprijzen om zodoende toch nog voldoende belastingopbrengst te behalen.

### 6.2.3 Producentenenergiebelasting (A2 + B1 + C3b + E2a + F2a)

Een derde voorgestelde wijziging past ook een revisie van de huidige wetgeving toe. Daarnaast zal de belasting in het begin van de keten, bij de elektriciteitsproducent, worden ingehouden. Hierdoor wordt gestimuleerd om de productie beter af te stemmen op de consumptie. De onbalansen en de meer dan lineaire stijging in uitstoot bij het op- en afschakelen kunnen dan worden geminimaliseerd.<sup>191</sup> Het is echter ingewikkeld om te heffen van producenten uit andere landen.

Om het gewenste effect te bereiken dient de onbalans geminimaliseerd te worden, hiervoor kan er gebruik worden gemaakt van een variabele heffing zonder cap met een vast element. De elektriciteitsprijs wordt bij de variabele component, absoluut gemaakt waardoor bij een negatieve prijs ook een positief belastingbedrag dient te worden afgedragen, zodat zowel de positieve als negatieve onbalansen gemaximeerd worden. Anders zou het aantrekkelijk zijn om te veel elektriciteit te produceren wat in een onbalans resulteert. Ook hier geldt er een grondslagverlaging voor duurzame elektriciteitsproductie, zodat het aantrekkelijker is om deze elektriciteit, met voorrang, te produceren.<sup>192</sup> In Duitsland wordt al voorrang gegeven aan duurzame elektriciteit op het net. Tot slot zal er een vlak variabel tarief worden geheven, waardoor het tarief vast kan worden gezet. Het verbruik van elektriciteit wordt dan overal even zwaar in de heffing betrokken. Daarnaast kan het tarief door het jaar heen worden aangepast om zodoende in te spelen op afnemende marktonbalansen.

## 6.3 Wijzigingen energiebelasting in het licht van jurisprudentie van het Hof van Justitie

Na het bespreken van eerdergenoemde wijzigingen komt de vraag op of het mogelijk is om deze wijzigingen in het licht van jurisprudentie van het HvJ en het WTO-recht in te voeren.

In beginsel, is het niet toegestaan om discriminerende maatregelen in te voeren die de internationale handel beperken. Hiervan kan worden afgeweken indien dit beleid wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel. Differentiatie van tarieven is toegestaan, maar discriminatie daaromtrent niet. Voor geïmporteerde energie mag bijvoorbeeld niet vanuit gemak oogpunt worden gekozen voor een uniformtarief.<sup>193</sup> Binnen de Europese Unie is het namelijk niet toegestaan dat een individuele lidstaat nationale producten bevoordeelt waardoor bedrijven uit andere lidstaten hier nadeel van ondervinden.<sup>194</sup> Met betrekking tot het vrije verkeer van goederen mag de beleidsoptie niet zorgen voor een hogere bureaucratische drempel.<sup>195</sup> Tot slot, dient de belasting gebaseerd te zijn op objectieve criteria aansluitend bij doelstellingen van de EU.<sup>196</sup>

<sup>191</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>192</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.76.

<sup>193</sup> HvJ EU 2 april 1998, C-213/96, ECLI:EU:C:1998:155 (*Outokumpu*).

<sup>194</sup> Art. 110 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>195</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.52.

<sup>196</sup> Opties voor een CO<sub>2</sub>-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019, p.52.

Het HvJ stelt twee voorwaarden voor het wijzigen (of introduceren) van een (nieuwe) belasting dat als doel heeft het gedrag van burgers te sturen. Allereerst moeten objectieve overwegingen<sup>197</sup> aan de introductie van deze belasting ten grondslag liggen, en ten tweede mag de belasting niet discriminerend uitwerken voor bedrijven uit andere lidstaten en moet het evenredig zijn aan het na te streven doel.<sup>198</sup>

Eerdergenoemde beleidsopties zien op het verduurzamen van de Europese energieconsumptie en sluiten derhalve aan op de doelen gesteld door de EU. Tevens lijken de beleidsopties niet discriminerend uit te werken. Bedrijven uit zowel Nederland als andere EU-lidstaten kunnen elektriciteit blijven leveren aan Nederlandse afnemers en er is in deze voorstellen ook geen sprake van een verbod op de levering van elektriciteit van een specifieke energiebron. Bij wijzigingen in de mate van tariefprogressie, kunnen er concurrentienadelen ontstaan voor bedrijven maar dit is iets anders dan discriminatie. Bedrijven uit alle landen in de EU, die in Nederland actief willen worden, zullen namelijk deze belasting moeten afdragen. Tot slot, worden bedrijven uit andere EU-lidstaten niet benadeeld.

#### 6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn wijzigingen voor de energiebelasting beschreven die in het volgende hoofdstuk zullen worden getoetst aan het toetsingskader.

---

<sup>197</sup> HvJ EU 14 april 1981, 46/80, ECLI:EU:C:1981:4 (*Vinal/Orbat*).

<sup>198</sup> HvJ EU 2 april 1998, C-213/96, ECLI:EU:C:1998:155 (*Outokumpu*); HvJ 9 mei 1985, 112/84, ECLI:EU:C:1985:185 (*Humblot*).



## Hoofdstuk 7: Toepassing toetsingskader energiebelasting

### 7.1 Toelichting

In dit hoofdstuk zullen de huidige energiebelasting en de wijzigingen worden getoetst. Dit zal besproken worden aan de hand van elke toetssteen. Het overzicht van het toetsingskader kan gevonden worden in tabel 7.1.

### 7.2 Toepassing van het toetsingskader

#### 7.2.1 Handhaafbaarheid (0-7)

Wat betreft handhaafbaarheid is het aantal belastingplichtigen belangrijk. Dit aantal is afhankelijk van wanneer in de keten de energiebelasting wordt ingehouden (B1-B3). Als er bij de elektriciteitsproducenten wordt ingehouden dan ontstaan er problemen bij de handhaving in het buitenland. Een heffing op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot (C4) is lastiger te handhaven dan een vaste of variabele heffing, omdat de uitstoot per bedrijf lastig exact te bepalen is.<sup>199</sup> Daarnaast dient een externe instantie (NEa) hiervoor te worden ingeschakeld. Bovendien is het cruciaal dat het elektriciteitsverbruik per 15 minuten wordt bijgehouden zodat de variabele heffing kan worden geadmistreerd. Dit is technisch relatief eenvoudig bovendien is de data al beschikbaar bij de nutsbedrijven. De nutsbedrijven sturen vervolgens de data door naar de Belastingdienst ter controle.<sup>200</sup> Tot slot, is de fraudeprikkel bij een vlaktaks lager dan bij een progressief- of degressief tarief, derhalve zal bij eerstgenoemde de handhavingskosten lager liggen.

#### 7.2.2 Fraudebestendigheid (0-8)

Voor de fraudebestendigheid dient gekeken te worden of fraude wordt ontmoedigd. Hoe eenvoudiger de wetgeving hoe makkelijker fraude kan worden voorkomen (A2 vs A1). Met de duurzaamheidsvrijstelling is lastig te frauderen door het GvO-certificaat. Daarnaast scoort een beleidsoptie lager op het moment dat buitenlandse bedrijven in de heffing dienen te worden betrokken, omdat het (toe)zicht daarop minder is.<sup>201</sup> Daarnaast kan er bij een CO<sub>2</sub>-energiebelasting, mogelijk met de uitstoot worden gefraudeerd als andere (vervuilendere) grondstoffen in de centrale worden verbrand, daarnaast is het meten van de uitstoot van vele factoren afhankelijk.<sup>202</sup>

#### 7.2.3 Uitvoerbaarheid (0-10)

De administratieve lasten van de huidige energiebelasting liggen rond de 11 miljoen euro.<sup>203</sup> De huidige wetgeving kan worden aangepast wat de uitvoerbaarheid ten goede kan komen (A2 vs A1). De CO<sub>2</sub>-heffing zorgt voor nieuwe wetgeving en nieuwe monitoringsverplichtingen. Daarnaast zullen nutsbedrijven het elektriciteitsverbruik per klant per 15 minuten, ter controle, dienen door te geven aan de Belastingdienst en de systemen hierop aan te passen. De data is hiervoor al beschikbaar enkel dienen de systemen geschikt te worden gemaakt. Bij een

---

<sup>199</sup> Guidance document nr. 3 ten aanzien van geharmoniseerde methoden voor kosteloze toewijzing in het kader van de EU-ETS na 2012 2014.

<sup>200</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

<sup>201</sup> NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, p.13.

<sup>202</sup> Guidance document nr. 3 ten aanzien van geharmoniseerde methoden voor kosteloze toewijzing in het kader van de EU-ETS na 2012 2014.

<sup>203</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.87.

producentenbelasting dienen de bedrijven ook een nieuw systeem op te zetten, maar ook hiervoor is de data al beschikbaar aangezien elektriciteit al op diverse markten wordt verhandeld.<sup>204</sup>

#### 7.2.4 Doeltreffendheid (0-40)

Onder de toetssteen doeltreffendheid vallen de doelen energiebesparing, duurzaamheid, de budgettaire functie en de leveringszekerheid. Deze zullen achtereenvolgens aan bod komen.

##### 7.2.4.1 Energiebesparing (0-12)

Energiebesparing kan bevorderd worden door het tarief progressief te maken (F1-F3). Daarnaast kan een dubbelsysteem met een vaste en variabele component het gedrag van eindverbruikers sturen.<sup>205</sup> Eindverbruikers worden zo meer bewust van elektriciteitsverbruik en gaan dientengevolge minder verbruiken.<sup>206</sup> De wijzigingen die hiermee rekening houden scoren derhalve beter. Een CO<sub>2</sub>-belasting focust op CO<sub>2</sub>-uitstoot en niet noodzakelijkerwijs op elektriciteitsverbruik, omdat duurzame energiebronnen niet in de heffing worden betrokken. Bovendien stimuleert een producentenenergiebelasting ook consumenten niet om minder te verbruiken.

##### 7.2.4.2 Duurzaamheid (0-12)

Een belangrijk doel is duurzaamheid. Wijzigingen die geen vrijstelling of verlaagd tarief invoeren voor duurzame energiebronnen scoren hier slechter. De belasting gebaseerd op CO<sub>2</sub>-uitstoot scoort hier ook goed, omdat duurzame energiebronnen dan een relatief economisch concurrentievoordeel verkrijgen. Tot slot, scoort een vrijstelling beter dan een (gedeeltelijke) grondslagverlaging.<sup>207</sup>

##### 7.2.4.3 Budgettaire functie (0-6)

Elektriciteitsprijsafhankelijke beleidsopties zijn onaantrekkelijker. Dit maakt de belastingopbrengst namelijk onzekerder.<sup>208</sup> Een variabele tariefcomponent, zodat deze gedurende het jaar kan worden aangepast, scoort beter.<sup>209</sup> Bovendien scoren elementen minder als ze duurzame energiebronnen vrijstellen, of een verlaagd tarief invoeren omdat dit de opbrengst in de toekomst zal doen afnemen.<sup>210</sup>

##### 7.2.4.4 Leveringszekerheid (0-10)

Beleidsalternatieven die de tarieven differentiëren op basis van de onbalansprijs scoren hier uitstekend. Evenals de beleidsoptie die het mogelijk maakt om de onbalansen op de markt te minimaliseren via de producentenheffing. De CO<sub>2</sub>-belasting biedt geen optie tot het balanceren van de markt evenals de energiebelasting, derhalve scoren die hier zeer slecht.

---

<sup>204</sup> NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, p.9.

<sup>205</sup> Hobman e.a. 2016.

<sup>206</sup> Hobman e.a. 2016.

<sup>207</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>208</sup> Fiscale vergroening en grondslagerosie – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel 2020, p.43.

<sup>209</sup> Albertsen e.a. 2020.

<sup>210</sup> Fiscale vergroening en grondslagerosie – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel 2020, p.43.

### 7.2.5 Rechtvaardigheid (0-10)

Tot slot, de rechtvaardigheid. Wijzigingen die duurzaamheid bevorderen scoren hierop beter omdat dit steeds belangrijker is binnen de maatschappij. Daarnaast scoren beleidsopties beter als er geen degressief tarief is, maar een vlak of progressief tarief. Wijzigingen die een variabele component bevatten, scoren hier minder goed, omdat het mogelijk onbegrip veroorzaakt als de overheid gedurende het jaar belastingtarieven aanpast. Tot slot, wijzigingen die de heffing verleggen naar een eerdere schakel scoren hier ook beter, omdat de gedachte dan heerst dat deze bedrijven de belasting betalen en afdragen in plaats van dat dit wordt doorberekend aan de eindverbruiker.

### 7.3 Wat te doen met overige heffingen?

Nu de elementen uit het toetsingskader en de wijzigingen, zoals weergegeven in tabel 7.1, zijn besproken, is het goed om te belichten wat de plaats van de overige heffingen is. Een dubbele heffing zou mogelijk verstorend en verwarrend kunnen werken, zeker op het moment dat deze een tegenovergesteld effect beoogt.<sup>211</sup>

Een opslag duurzame energie werkt mogelijk verstorend. Het dient namelijk eenzelfde doel als de energiebelasting en hiervoor kan de energiebelasting gebruikt worden.<sup>212</sup> De kosten van de duurzaamheidssubsidies kunnen vergoed worden uit de opbrengsten van de energiebelasting, zoals dit ook in Denemarken het geval is.<sup>213</sup>

Een kolenbelasting voor elektriciteitsproducenten kan bijdragen om kolen duurder te maken. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van kolencentrales is namelijk relatief gezien hoger dan die van gascentrales.<sup>214</sup> De kolenbelasting kan kolen onaantrekkelijker maken.

De omzetbelasting kan worden behouden, omdat dit ervoor zorgt dat het verbruik van elektriciteit duurder wordt en negatieve externe effecten internaliseert.<sup>215</sup>

Tot slot, de EU ETS en de minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking. Naast dat deze heffingen het gedrag van burgers niet direct kunnen beïnvloeden of de leveringszekerheid kunnen verhogen zijn dit wel efficiënte middelen om de uitstoot binnen de EU te beperken. In dit systeem worden enkel fossiele brandstoffen belast derhalve stel ik voor dit systeem te behouden, maar niet gezamenlijk met de kolenbelasting. Omdat de EU ETS al rekening houdt met de verschillen in CO<sub>2</sub>-uitstoot per energiebron.<sup>216</sup>

### 7.4 Conclusie en advies

In deze paragraaf wordt een conclusie gegeven van de hierboven geschetste resultaten en de resultaten uit tabel 8.1. Bovendien worden de twee resterende deelvragen beantwoord. De drie voorgestelde wijzigingen scoren allemaal beter dan de huidige energiebelasting. De huidige wetgeving scoort wel goed op het gebied van uitvoerbaarheid, en het bereiken van het budgettaire doel. Maar scoort zeer slecht op het bereiken van het doel van duurzaamheid en energiebesparing. Bovendien houdt het geen rekening met het bevorderen van de leveringszekerheid terwijl de energiebelasting hiervoor wel kan worden ingezet en dit steeds belangrijker zal worden in de toekomst.

<sup>211</sup> Milieubelastingen en Groene Groei Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid 2012; zie ook tabel 3.4

<sup>212</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021, p.27.

<sup>213</sup> Zie ook: paragraaf 4.2.3.

<sup>214</sup> Gonzalez-Salazar, Kirsten & Prchlik 2018.

<sup>215</sup> Pigou 1920.

<sup>216</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

De eindverbruiker energiebelastingoptie scoort het best, zeker op het gebied van doeltreffendheid en toekomstbestendigheid. Verbeterpunten zijn wel te behalen omtrent de budgettaire functie. Daarna komt de producentenenergiebelasting en daarop volgt als nummer drie de CO<sub>2</sub>-energiebelasting. Doordat de CO<sub>2</sub>-energiebelasting niet kan inspelen op de leveringszekerheid laat het hier wat liggen, terwijl op de overige punten overwegend goed wordt gescoord. Een vergelijkbaar resultaat wordt gevonden voor de producentenenergiebelasting alleen wordt daar slechter gescoord op de fraudebestendigheid en de budgettaire functie.

Op basis van deze resultaten kan ik antwoord geven op de tweede en derde deelvraag. De tweede deelvraag luidde:

2) Hoe kan de maatstaf van heffing van de energiebelasting worden gewijzigd zodat dit kan leiden tot een toekomstbestendigere energiebelasting, waarbij duurzame elektriciteitsconsumptie kan worden gestimuleerd, met inachtneming van de huidige structuur van de elektriciteitsmarkten.

Uit het hierboven genoemde en tabel 7.1 kan worden afgeleid dat het aanpassen van de maatstaf van heffing, door gebruik te maken van een vaste en variabele component, de leveringszekerheid zal verbeteren, daarnaast kan een wetgevende revisie hier ook bij helpen. Bovendien kan het duurzaamheidselement worden opgenomen in de energiebelasting door een grondslagverlaging, verlaagd tarief of vrijstelling in te voeren.

3) Hoe kan de energiebelasting op elektriciteit het efficiëntst worden ingericht bekeken vanuit zowel een Nederlandse, Europese als internationale context?

Op basis van de onderzochte wijzigingen scoort een energiebelasting met een aanpassing van de wetgeving, heffing in het midden van de schakel, vast en variabel tarief zonder cap, een vlak tarief met een variabel element het best.

Tot slot een advies. Op basis van het onderzochte, zou ik adviseren om de energiebelasting te vervangen door een hierboven genoemde belasting. Een uitgebreider inzicht wat dit onder andere zou betekenen voor de belastingtarieven kan gevonden worden in Appendix B. Een vlak en vast tarief van 0,055 euro per kWh en 20% variabele heffing op de onbalansprijs, met een 20 euro grondslagverlaging per MWh voor duurzame energiebronnen, heffingskorting per elektriciteitsaansluiting van 435,68 euro, zou al voldoende opbrengst genereren voor de energie- en ODE-heffing gezamenlijk, op basis van de verwachte belastingopbrengst uit 2020 (zie tabel B.3). Vervolgens stel ik voor de ODE-heffing af te schaffen, omdat deze vrijwel volledig samenloopt met de huidige energiebelasting.

## 7.5 Invoering wijzigingen

Voor het grondig herzien van de Nederlandse energiebelasting is een wijziging van de Europese energierichtlijn vereist.<sup>217</sup> Bij het implementeren van de grondslagwijziging van de energiebelasting zou bij de Europese Commissie kunnen worden aangeklopt voor een uitzonderingsverzoek. Dit werd eerder ook toegestaan voor de kolenbelasting.<sup>218</sup> Omdat deze wijziging significante voordelen zal opleveren voor duurzame energievoorziening,

---

<sup>217</sup> Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>218</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34302, nr. 3 (MvT).

elektriciteitsverbruik en uitstoot, ligt dit in lijn met de huidige koers van de Europese Commissie.<sup>219</sup> Mocht de Europese Commissie geen toestemming geven hieromtrent dan is een alternatieve mogelijkheid om de Europese Energierichtlijn te wijzigen.<sup>220</sup> Dit is echter ook geen eenvoudige en snelle opgave, omdat dit unanimitieit van de lidstaten vereist. In de tussentijd kan dan een extra CO2-heffing worden ingevoerd en de huidige elektriciteitsbelastingtarieven worden gedifferentieerd zodat duurzame elektriciteit relatief gezien goedkoper zal worden.

---

<sup>219</sup> EU renewable energy rules – review, taxud.c.1(2020)4087053.

<sup>220</sup> Richtlijn 2003/96/EG.

<b>Toetssteen</b>	<b>Huidige energiebelasting</b>		<b>CO2-energiebelasting</b>	
<b>Code uit tabel 5.1</b>	<b>A1 + B2 + C1 + D1a + E3 + F3</b>		<b>A2 + B2 + C4 + D1b + E1 + F2</b>	
Handhaafbaarheid (0-7)	Zeer goed	6	Goed	4
Fraudebestendigheid (0-8)	Goed-zeer goed	6	Goed	5
Uitvoerbaarheid (0-10)	Goed	7	Voldoende	6
Doeltreffendheid (0-40)	Voldoende	14	Goed	21
<i>Energiebesparing (0-12)</i>	<i>Voldoende</i>	<i>(6)</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>(5)</i>
<i>Duurzaamheid (0-12)</i>	<i>Slecht</i>	<i>(3)</i>	<i>Zeer goed-uitstekend</i>	<i>(11)</i>
<i>Budgettaire functie (0-6)</i>	<i>Uitstekend</i>	<i>(6)</i>	<i>Zeer goed</i>	<i>(5)</i>
<i>Leveringszekerheid (0-10)</i>	<i>Zeer slecht</i>	<i>(0)</i>	<i>Zeer slecht</i>	<i>(0)</i>
Rechtvaardigheid (0-10)	Slecht	2	Goed	7
<b>Totaal</b>		<b>36/85 punten</b>		<b>43/85 punten</b>
<b>Toetssteen</b>	<b>Eindverbruiker energiebelasting</b>		<b>Producentenenergiebelasting</b>	
<b>Code uit tabel 5.1</b>	<b>A2 + B2 + C3b + D1a + E2a + F2a</b>		<b>A2 + B1 + C3b + E2a + F2a</b>	
Handhaafbaarheid (0-7)	Goed-zeer goed	5	Voldoende	3
Fraudebestendigheid (0-8)	Zeer goed	7	Voldoende	4
Uitvoerbaarheid (0-10)	Goed	7	Voldoende	6
Doeltreffendheid (0-40)	Goed-zeer goed	32	Voldoende-goed	25
<i>Energiebesparing (0-12)</i>	<i>Zeer goed</i>	<i>(10)</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>(5)</i>
<i>Duurzaamheid (0-12)</i>	<i>Zeer goed</i>	<i>(10)</i>	<i>Zeer goed</i>	<i>(10)</i>
<i>Budgettaire functie (0-6)</i>	<i>Voldoende</i>	<i>(3)</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>(2)</i>
<i>Leveringszekerheid (0-10)</i>	<i>Zeer goed-uitstekend</i>	<i>(9)</i>	<i>Zeer goed-uitstekend</i>	<i>(9)</i>
Rechtvaardigheid (0-10)	Goed	7	Zeer goed	8
<b>Totaal</b>		<b>58/85 punten</b>		<b>47/85 punten</b>

Tabel 7.1: In deze tabel staat het toetsingskader waaraan de diverse beleidsopties omtrent de energiebelasting zijn getoetst. Per toetssteen staat aangegeven hoeveel punten zijn of maximaal konden worden toegekend, wat overeenkomt met de gegevens uit hoofdstuk vijf. Dikgedrukt staat hoeveel punten elke beleidsoptie scoort.

## Hoofdstuk 8: Conclusie en discussie

### 8.1 Toelichting

In dit hoofdstuk zal er een korte conclusie worden gegeven aan de hand van de eerder gevonden resultaten en een antwoord worden geformuleerd op de probleemstelling. Vervolgens volgt er een korte discussie en worden mogelijkheden voor vervolgonderzoek voorgesteld.

### 8.2 Conclusie

Allereerst is in deze masterscriptie het technische kader geschetst, waarbij de belangrijkste elementen van de energiebelasting en elektriciteitsmarkten aan de orde zijn gekomen. Hierbij werd al laten zien dat een toename in het aandeel duurzame energie in de elektriciteitsmix zorgt voor een afname van de totale uitstoot, maar tegelijkertijd hierdoor een toename in de piekuitstoot bij onbalansen ontstaat. Dit probleem, evenals de leveringszekerheid, vereist een andere duurzamere blik op de energiebelasting.

Vervolgens is dieper ingegaan op de energiebelasting waarna een toetsingskader is vastgesteld. Na het formuleren van de elementen en beleidsopties zijn deze getoetst in hoofdstuk zeven. Hierbij werd aangetoond dat wijzigingen voor de energiebelasting relatief goed scoorden, waaronder een producentenbelasting en een vernieuwde energiebelasting.

Deze resultaten maken het mogelijk om de probleemstelling te beantwoorden. De probleemstelling luidde:

*In hoeverre kan de energiebelasting toekomstbestendiger worden gemaakt met inachtneming van de verwachte stijging van het aandeel duurzame energiebronnen in de elektriciteitsmix en, zo ja, hoe kan deze belasting worden ingericht?*

De energiebelasting kan toekomstbestendiger worden gemaakt door de maatstaf van heffing te veranderen in een vast en variabel gedeelte, waarbij de variabele component gekoppeld wordt aan de onbalansmarktprijs. Hierdoor kan de leveringszekerheid worden verbeterd en de meer dan lineaire stijging in uitstoot bij het op- en afschakelen van elektriciteitscentrales worden teruggedrongen. Daarnaast is er nog een voldoende prikkel om minder elektriciteit te verbruiken en wordt duurzaamheid bevorderd door een grondslagvermindering van de variabele component.

### 8.3 Discussie

In deze masterscriptie zijn uitgebreid de energiebelasting en wijzigingen daarvan besproken. Er zijn een aantal mogelijkheden voor vervolgonderzoek en discussiepunten aan te halen.

Allereerst wat betreft het toetsingskader, hierbij zijn zoveel als mogelijk alle elementen besproken en geobjectiveerd. Een toetsingskader, de toetsstenen en de puntenallocatie blijft tot op zekere hoogte subjectief. Het verschil in punten tussen de best scorende beleidsopties was fors, en had bij een ander toetsingskader waarschijnlijk niet tot een andere uitkomst geleid. Tevens is het belangrijk om ervan bewust te zijn dat het proces van het wijzigen van de Europese energierichtlijn lang kan duren. Binnen de huidige Richtlijn lijkt hiervoor ruimte en anders dienen er alternatieven te worden voorgesteld, waarbij het succes van dit voorstel gedeeltelijk zal afhangen van de politieke wil.

Tot slot een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Allereerst kan er onderzoek worden gedaan naar de mogelijke uitstootreductie die een wijziging van de energiebelasting teweeg zou kunnen brengen. Bovendien kan er dieper worden ingegaan op de gedragseffecten en hoe dit zou resulteren in een ander verbruikspatroon. Bovendien zou er naar meer wijzigingen kunnen worden gekeken, en ook meer andere landen worden onderzocht. Daarnaast is het goed om nog beter de samenloop tussen de CO<sub>2</sub>-heffing en het EU ETS systeem te onderzoeken. Bovendien zou het goed zijn om in een vervolgonderzoek, naast de uitgewerkte belastingtarieven ook een systeem of format voor te stellen aan de Belastingdienst en ondernemers om bijvoorbeeld eenvoudig de vereiste belastinggegevens door te sturen. Ook is het goed om te onderzoeken wat de exacte effecten van de leveringszekerheid zijn op piekmomenten in vraag en aanbod van elektriciteit en over verschillende seizoenen.

Tot slot zou het waardevol zijn om te kijken naar de invloed van deze voorstellen op de concurrentiepositie en in hoeverre de stijging van de energiebelasting voor (grote) elektriciteit intensieve bedrijven kan worden gecompenseerd en of een nader voorstel kan worden gedaan om via een nieuwe subsidie deze bedrijven te compenseren.



## Dankwoord

Graag wil ik mijn begeleiders Martijn Schippers en Herman Vollebergh hartelijk bedanken voor de gegeven feedback en de gegeven colleges dit jaar. Onder andere de (fysieke) colleges hebben mij geïnspireerd om over dit onderwerp mijn scriptie te schrijven. Na 6 jaar rondlopen op deze prachtige universiteit is dit ook een kort moment om terug te blikken. Als mr.drs. student is het online-onderwijs in de bachelor altijd een uitkomst geweest, al was dit in het masterjaar mogelijk iets teveel van het goede. Desalniettemin vind ik het enorm te prijzen dat alle docenten, ondanks het gebrek aan fysieke lessen, vol passie alle colleges gaven, veel lof daarvoor! Bovendien wil ik de beide faculteiten ESL en ESE, al het ondersteunend personeel en de overige docenten hartelijk bedanken. Tot slot, gaat mijn dank uit naar mijn familie en vrienden voor de onuitputtelijke steun de afgelopen zes jaar.

*~ ~ ~ Philip van Moll, 22 juni 2021 ~ ~ ~*

## Literatuurlijst

### **Boeken:**

OECD, 'Taxing energy use 2019', Parijs: OECD.

A.C. Pigou, 'The Economics of Welfare', London: Macmillan and co., limited 1920.

### **Jurisprudentie**

HR 8 juni 2018, 16/01382, ECLI:NL:HR:2018:863.

HvJ EU 14 april 1981, 46/80, ECLI:EU:C:1981:4 (*Vinal/Orbat*).

HvJ 9 mei 1985, 112/84, ECLI:EU:C:1985:185 (*Humblot*).

HvJ EU 2 april 1998, C-213/96, ECLI:EU:C:1998:155 (*Outokumpu*).

### **Literatuur**

L. H. Albertsen, M. Andersen, L.R. Boscán & A.Q. Santos, *Implementing dynamic electricity taxation in Denmark*, Kopenhagen: Energy Policy 2020.

R. Van den Berg (red.), *Milieuheffingen* (Vakstudie Nieuws, aflevering 30), Deventer: Wolters Kluwer.

R. Van den Berg (red.), *Milieuheffingen* (Vakstudie Nieuws, aflevering 31), Deventer: Wolters Kluwer.

A.J. Conejo, M.A. Plazas, R. Espinola & A.B. Molina, *Day-ahead electricity price forecasting using the wavelet transform and ARIMA models*, Ciudad Real: Institute of Electrical and Electronics Engineers 2005.

P. Jaramillo, W.M. Griffin & H.S. Matthews, 'Comparative Life-Cycle Air Emissions of Coal, Domestic Natural Gas, LNG, and SNG for Electricity Generation;', *Environmental Science & Technology* (1) 2007, aflevering 41, p.6290-6296.

M.A. Gonzalez-Salazar, T. Kirsten & L. Prchlik, *Review of the operational flexibility and emissions of gas- and coal-fired power plants in a future with growing renewables*, München: Renewable and sustainable Energy Reviews 2018.

M. Al-Gwaiz, X. Chao & O. Wu, *Understanding How Generation Flexibility and Renewable Energy Affect Power Market Competition*, London: Computer Science 2017.

E.V. Hobman, E.R. Frederiks, K. Stenner & S. Meikle, *Uptake and usage of cost-reflective electricity pricing: Insights from psychology and behavioural economics*, Melbourne: Renewable and Sustainable Energy Reviews 2016.

I. Milstein & A. Tishler, *Can price volatility enhance market power? The case of renewable technologies in competitive electricity markets*, Tel Aviv: Resource and Energy Economics 2015.

S.A. Solarin, U. Al-Mulali, G. Goh Guan Gan & M. Shahbaz, *The impact of biomass energy consumption on pollution: evidence from 80 developed and developing countries*, Paris:Environmental Science and Pollution Research 2018.

### **Online**

F. Rusman, 'Grootverbruikers betalen 200 keer minder energiebelasting dan jij en ik', *NRC* 5 juni 2015.

B. Voorhorst, 'Na 2025 is stroom niet meer zo vanzelfsprekend zegt operationeel directeur Tennet', *NRC* 25 november 2020.

### **Publicaties en Verslagen**

COM (1985) 0130 van 14 juni 1985.

European Commission (2020), ‘*EU renewable energy rules – review*’, taxud.c.1(2020)4087053.

European Commission (2021), ‘*Renewable Energy Directive - Guidance on the sustainability criteria for forest biomass used in energy production*’, taxud.c.1(2021)2233415.

### ***Rapporten***

A. Berg, *Hernieuwbare energie in Nederland 2019*.

M. Blom, K. Kruit, E. Schep, L. Wielders & F. Rooijers, *Opties voor een CO2-afhankelijke energiebelasting voor duurzame gassen 2019*.

M. Blom, E. Schep, A. Bachaus, R. Vergeer, H. van Til, E. Meurs, F. Akkermans, K. Kreulen., *Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021*.

Centraal Planbureau, *Keuzes in kaart 2022-2025 2021*.

J. Derei, R. Hogenhuis, A. Hoolhorst, H. Veerbeek & L. Speijker., *Kennis ten behoeve van de Luchtvaartnota 2019*, p.30.

A.W.N. van Dril & H.E. Elzenga, *Referentieramingen energie en emissies 2005-2020 2005*.

Ernst & Young, *Value Added Tax: A study of Methods of Taxing Financial and Insurance Services*, Brussel: 1996.

A. Hoebergen & M. van Middelkoop., *Huishoudens betalen bijna 10 procent minder voor energie 2020*.

J. Kerkhoven, R. Terwel, T. Tiihonen, *Systeemeffecten van nucleaire centrales, in Klimaatneutrale Energiescenario's 2050 2020*.

D. Merino & N. McCoy., ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Market in 2019 2019.

Ministerie van Financiën, Fiscale vergroening en grondslagerosie – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel 2020.

Ministerie van Financiën, Uitvoeringstoetsen Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen 2020.

P.A.S.W. van Moll, A Quantitative and Descriptive Analysis of the European Market Integration on the Electricity Day-Ahead Market 2021.

Nederlandse Emissieautoriteit, Guidance document nr. 3 ten aanzien van geharmoniseerde methoden voor kosteloze toewijzing in het kader van de EU-ETS na 2012 2014.

Nederlandse Emissieautoriteit, NEa HUF-toets Wetsvoorstel Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie 2020.

Nederlandse Emissieautoriteit, Voortgang Emissiehandel 2019 Feiten en cijfers over emissiehandel in Europa CO<sub>2</sub>- cap in Nederland 2019.

S. van Polen, K. Schoots, R. Segers, L.M.J.A. Hoebergen, Analyse Ontwikkeling energierekening 2019.

PricewaterhouseCoopers, Report on Value Added Tax, Brussel: 2005, taxud.c.1.(2005)AO-006.

F.J. Rooijers, B.L. Schepers, Verschuivingen energiebelasting verkenning effecten 2015.

S. Schlatmann, T. Hoek & J. Buunk, WKK barometer marktpositie WKK voorjaar 2019 2019.

TenneT TSO B.V., Annual Report Tennet 2019.

TenneT TSO B.V., Monitoring leveringszekerheid 2019.

TenneT TSO B.V., Monitoring leveringszekerheid 2020.

R. Torfs, L. De Nocker, L. Schrooten, K. Aernouts & I. Liekens., Internalisering van externe kosten voor de productie en de verdeling van elektriciteit in Vlaanderen 2005.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, Lokaal energiek: decentrale duurzame elektriciteit business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse 2013.

H. Vollebergh, Milieubelastingen en Groene Groei Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid 2012.

H. Vollebergh (eindredactie), J. Dijk, E. Drissen, H. Eerens & G. Geilenkirchen, Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties 2016.

### ***Wetgeving/Parlementaire stukken***

Groene stroom (Kamerstukken II 2003/04, 29630, nr. 2).

Kabinetsaanpak klimaatbeleid brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (Kamerstukken I 2018/19, 32813, nr. H).

Kabinetsaanpak klimaatbeleid Verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 316).

Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën (Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 2).

Nota van wijziging Wetsvoorstel Klimaatwet (Kamerstukken II 2017/18, 34534, nr. 10).

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken (Kamerstukken II 2018/19, 21501-02, nr. 1920).

Stimulering duurzame energieproductie (Kamerstukken II 2017/18, 31239, nr. 287).

Stimulering duurzame energieproductie brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 2018/19, 31239, nr. 299).

Stimulering duurzame energieproductie brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (Kamerstukken II 2018/19, 31239, nr. 300).

Wetsvoorstel Klimaatwet (Kamerstukken II 2015/16, 34534, nr. 3).

Wet tijdelijk verlaagd tarief laadpalen met een zelfstandige aansluiting (Kamerstukken II 2016/17, 34545, nr. 3 (MvT)).

Wet van 22 juni 2000, houdende regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet) (Kamerstukken I 2000/01, 26463, nr. 305).

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet Milieubeheer voor de invoering van een CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie (Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie) (Kamerstukken II 2020/21, 35575, nr. 3 (MvT)).

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking) (Kamerstukken II 2018/19, 35216, nr. 1).

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking (Kamerstukken II 2018/19, 35216, nr. 3 (MvT)).

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking advies afdeling advisering Raad van State van het koninkrijk en nader rapport (Kamerstukken II 2018/19, 35216, nr. 4).

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO<sub>2</sub>-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking) brief van de Staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 2020/21, 35216, nr. 9).

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting (Kamerstukken II 1994/95, 24250, nr. 3).

Wijziging van de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie in verband met de vaststelling van tarieven voor de jaren 2021 en 2022 (Kamerstukken II 2020/21, 35579, nr. 3 (MvT)).

Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie (Kamerstukken II 2020/21, 35668, nr. 3.)

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016) (Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 3 (MvT)).



## Appendix A

In deze bijlage zijn de verschillende elektriciteitsmarkten en de bijbehorende elektriciteitsprijzen nader toegelicht. Deze elektriciteitsprijzen kunnen een basis vormen voor de maatstaf van heffing voor de energiebelasting, het is derhalve van belang om te weten waar deze prijzen vandaan komen.

### *De Termijnmarkt*

Op de termijnmarkt kunnen grote volumes elektriciteit voor een vooraf gekozen periode worden ingekocht. Dit is meestal mogelijk tot zes jaar voor de werkelijke levering van elektriciteit. Dit is voornamelijk een aantrekkelijke markt voor marktdeelnemers die al vroeg een vaste elektriciteitsprijs willen hebben en onafhankelijk willen zijn van fluctuerende marktprijzen. Op deze markt wordt altijd een gelijk volume gedurende de gehele contractperiode geleverd.<sup>221</sup> De verhandelde prijs geeft een marktprijs aan voor de verwachte elektriciteitsprijs op het moment van levering van elektriciteit. De marktprijzen op de termijnmarkt zijn over het algemeen niet zeer volatiel, omdat dit termijnprijzen betreft.

### *Day-ahead markt*

De grootste elektriciteitsmarkt qua volume is de *day-ahead* markt. Op deze markt kunnen marktdeelnemers elektriciteit verhandelen. Deze markt werkt met een geautomatiseerde veiling, waarbij een algoritme de prijs bepaald. Marktdeelnemers moeten voor elk prijsniveau de dag van tevoren bepalen hoeveel elektriciteit ze willen leveren of afnemen tegen welke prijs voor een bepaald uur van de dag. Vervolgens bepaalt het algoritme de elektriciteitsprijs en kent het de handelsvolumes aan elektriciteit toe zodat vraag en aanbod 24 uur van tevoren in balans is. De prijzen op deze markt zijn volatieler dan op de termijnmarkt, maar bewegen gemiddeld niet meer dan op de *intraday* markt.

### *Intraday markt*

De intradaymarkt staat het continue kopen en verkopen van elektriciteit tussen verschillende marktdeelnemers toe en verschilt in die zin van de *day-ahead* markt. De prijzen op deze markt worden bepaald op basis van elk afgesloten transactie. Terwijl de *day-ahead* marktprijzen feitelijk bepaald worden door de laatst geaccepteerde biedprijs.<sup>222</sup> Op de *intraday* markt liggen de gemiddelde prijzen op ongeveer hetzelfde niveau als bij de *day-ahead* markt.

### *Onbalansmarkt*

De onbalansmarkt is de meest volatiele elektriciteitsmarkt. Tot 15 minuten voor levering van elektriciteit kan er op deze markt elektriciteit worden verhandeld om te zorgen dat de markt in balans blijft. Dit zijn doorgaans lagere volumes dan op de eerdergenoemde markten. De prijzen op deze markt fluctueren dagelijks rond de -200 euro per MWh en 1000 euro per MWh. Dit is veel volatieler dan de termijn- en *day-ahead* markt. Als er tussen het moment van het bepalen van de marktprijs op de *day-ahead* markt en het moment van levering onbalansen ontstaan. Bijvoorbeeld doordat er meer elektriciteit gevraagd wordt of meer elektriciteit aangeboden wordt. Dan worden deze verschillen op de onbalansmarkt weg verhandeld.<sup>223</sup> Duurzame energiebronnen, zoals zonne-

<sup>221</sup> 'Dutch power base futures', ICE 10 april 2021.

<sup>222</sup> Conejo e.a. 2005.

<sup>223</sup> Zodat de elektriciteitsmarkt weer in balans is.

en windenergie kunnen, zoals in de volgende paragraaf zal worden besproken, deze onbalansen niet oplossen. Hiervoor dienen derhalve vervuilende energiecentrales ingezet te worden. De elektriciteitsprijs is zeer volatiel, bij positieve onbalansen, is er meer aanbod dan vraag en volgt een lage prijs. Bij negatieve onbalansen dan is er meer vraag dan aanbod, volgt een hoge prijs. De elektriciteitsprijs kan door dit patroon een *proxy* vormen voor de uitstoot van broeikasgassen zoals dit is toegelicht in paragraaf 2.5.

## Appendix B

In deze bijlage zijn voor verschillende scenario's de desbetreffende belastingtarieven doorberekend. Allereerst zal kort de data besproken worden, vervolgens zal in worden gegaan op de methodologie. Daarna zullen de resultaten worden besproken zoals weergegeven in tabel B.1 tot en met B.4.

### Data

Allereerst zijn de onbalansprijzen, verkregen via TenneT, voor het jaar 2020 gebruikt. Vervolgens is de totaal gegeneerde elektriciteit per energiebron gebruikt als *proxy* voor het elektriciteitsverbruik verkregen via ENTSO-E voor het jaar 2020. De data is niet opgeschoond en per 15 minuten verkregen. Er is wel gecorrigeerd voor de zomer- en wintertijd. Het aantal elektriciteitsaansluitingen is ook verkregen evenals de belastingvrijstelling.<sup>224</sup>

### Methodologie

Voor het berekenen van de optimale belastingtarieven, dient gekeken te worden naar de totale belastingopbrengst van elektriciteit over het jaar 2020. Omdat dit niet uitgesplitst beschikbaar is tussen de heffing op aardgas en elektriciteit, is ervan uitgegaan dat de helft is opgehaald via de heffing op elektriciteit. Vervolgens is ervan uitgegaan dat de gegeneerde hoeveelheid elektriciteit een *proxy* is voor het elektriciteitsverbruik. Deze hoeveelheid is vervolgens aan de totale consumptie van elektriciteit over 2020 gelijkgesteld, namelijk 110,9 miljard kWh.

Vervolgens is er een onderscheid gemaakt tussen duurzame en niet-duurzame energiebronnen zoals dat is opgenomen in de huidige Wet.<sup>225</sup> Vervolgens is alle data getransformeerd naar data in kWh.

Om de vaste component te berekenen is de hoeveelheid gebruikte elektriciteit over het jaar vermenigvuldigd met het vaste tarief. Als duurzame elektriciteit is vrijgesteld, wordt de totale hoeveelheid gebruikte niet-duurzame elektriciteit vermenigvuldigd met het vaste tarief.

Om de variabele component te verkrijgen is per periode (van 15 minuten) het belastingtarief vermenigvuldigd met het totale verbruik over die periode maal de prijs per kWh op de onbalansmarkt gedurende die periode. En dit is gesommeerd over het hele jaar 2020.

Om het vastrecht te verkrijgen zijn het totaal aantal aansluitingen vermenigvuldigd met de belastingvermindering over 2020, namelijk 435,68 euro.

Om dit te berekenen zijn een aantal aannames gemaakt, namelijk allereerst dat de totale hoeveelheid gegeneerde elektriciteit een *proxy* vormt voor het verbruik door de dag heen. Dit is aannemelijk, omdat elektriciteit niet bewust te veel wordt geproduceerd, omdat hier anders niets op kan worden verdiend. Een andere aanname is dat een hogere belasting niet een gedragsverandering teweegbrengt. In de praktijk zal dit wel het geval zijn en kan de variabele component iets anders uitvallen. Daarnaast is aangenomen dat de belastingopbrengst over het jaar 2020 voor elektriciteit 50% is van de totale belastingopbrengst van de energiebelasting. Tot slot ga ik ervanuit dat de belastingvermindering door alle consumenten volledig wordt benut.

### Resultaten

In tabellen B.1-B.4 staan de resultaten waarbij overal uit is gegaan van een vlaktarief. Dikgedrukt staat aangegeven welke tarieven in een range van 10% om de verwachte opbrengsten van de

<sup>224</sup> Evaluatie van de energiebelasting terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030) 2021.

<sup>225</sup> Art. 47 lid 1 onderdeel i Wet belastingen op milieugrondslag.

energiebelasting en ODE uit 2020 vallen. Bijvoorbeeld in tabel B.1 kan gezien worden dat een variabel tarief van 30% met een vaste heffing van 0,06 euro per kWh 3 miljard aan energiebelasting voor de elektriciteitscomponent oplevert (inclusief de belastingvermindering). Bij een laag tarief is de opbrengst negatief, omdat dit de belastingvermindering representeert.

In de tabellen kan gezien worden dat het vaste tarief van de energiebelasting laag kan liggen, zelfs tot 0,02 euro per kWh. Om voldoende belastingopbrengsten te genereren is er dan wel een heffing van 100% nodig op de onbalansmarktprijs van elektriciteit (tabel B.2). Op het moment dat er een grondslagverlaging voor elektriciteit uit duurzame bronnen wordt gegeven, dan stimuleert dit duurzame elektriciteitsproductie. De consumenten die duurzame elektriciteit afnemen hebben dan gemiddeld gezien een lagere heffing en zullen mogelijk zelfs elektriciteit terugkrijgen. De prijs van 30 euro ligt (tabel B.4) dicht bij de gemiddelde prijs per MWh op de onbalansmarkt en zal per saldo resulteren in een belastingkorting, op momenten dat de prijs normaal of laag is, terwijl als de prijs hoog is dit zal resulteren in een iets lagere prijs, maar zal de belasting ook lineair hoger worden en helpt dit om de markt te balanceren.

	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>0</b>	-3.572	-3.385	-3.198	-3.011	-2.823	-2.636	-2.449	-2.262	-2.075	-1.888	-1.701	-1.327	-952	-578	-204	170
<b>0,005</b>	-3.101	-2.914	-2.727	-2.540	-2.353	-2.166	-1.979	-1.792	-1.605	-1.418	-1.230	-856	-482	-108	266	641
<b>0,01</b>	-2.631	-2.444	-2.257	-2.070	-1.883	-1.696	-1.508	-1.321	-1.134	-947	-760	-386	-12	363	737	1.111
<b>0,015</b>	-2.161	-1.974	-1.787	-1.599	-1.412	-1.225	-1.038	-851	-664	-477	-290	85	459	833	1.207	1.581
<b>0,02</b>	-1.690	-1.503	-1.316	-1.129	-942	-755	-568	-381	-193	-6	181	555	929	1.303	1.678	2.052
<b>0,025</b>	-1.220	-1.033	-846	-659	-472	-284	-97	90	277	464	651	1.025	1.400	1.774	2.148	2.522
<b>0,03</b>	-750	-562	-375	-188	-1	186	373	560	747	934	1.121	1.496	1.870	2.244	2.618	<b>2.993</b>
<b>0,035</b>	-279	-92	95	282	469	656	843	1.031	1.218	1.405	1.592	1.966	2.340	2.714	<b>3.089</b>	<b>3.463</b>
<b>0,04</b>	191	378	565	752	940	1.127	1.314	1.501	1.688	1.875	2.062	2.436	2.811	<b>3.185</b>	<b>3.559</b>	3.933
<b>0,045</b>	662	849	1.036	1.223	1.410	1.597	1.784	1.971	2.158	2.345	2.533	2.907	<b>3.281</b>	3.655	4.029	4.404
<b>0,05</b>	1.132	1.319	1.506	1.693	1.880	2.067	2.255	2.442	2.629	2.816	<b>3.003</b>	<b>3.377</b>	3.751	4.126	4.500	4.874
<b>0,055</b>	1.602	1.789	1.976	2.164	2.351	2.538	2.725	2.912	<b>3.099</b>	<b>3.286</b>	<b>3.473</b>	3.848	4.222	4.596	4.970	5.344
<b>0,06</b>	2.073	2.260	2.447	2.634	2.821	<b>3.008</b>	<b>3.195</b>	<b>3.382</b>	3.569	3.757	3.944	4.318	4.692	5.066	5.441	5.815
<b>0,065</b>	2.543	2.730	<b>2.917</b>	<b>3.104</b>	<b>3.291</b>	<b>3.479</b>	3.666	3.853	4.040	4.227	4.414	4.788	5.162	5.537	5.911	6.285
<b>0,07</b>	<b>3.013</b>	<b>3.200</b>	<b>3.388</b>	3.575	3.762	3.949	4.136	4.323	4.510	4.697	4.884	5.259	5.633	6.007	6.381	6.755
<b>0,075</b>	<b>3.484</b>	3.671	3.858	4.045	4.232	4.419	4.606	4.793	4.981	5.168	5.355	5.729	6.103	6.477	6.852	7.226
<b>0,08</b>	3.954	4.141	4.328	4.515	4.703	4.890	5.077	5.264	5.451	5.638	5.825	6.199	6.574	6.948	7.322	7.696

Tabel B.1: In deze tabel is de belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting weergegeven op het moment dat er een belasting wordt ingevoerd met een variabele en vaste component en tevens een vrijstelling is ingevoerd voor duurzame energiebronnen. Op de horizontale as staan de variabele belastingtarieven en op de verticale as de vaste tarieven per kWh in euro's. Alle gegevens zijn afgerond op miljoenen euro's. De dikgedrukte getallen geven de opbrengsten aan die binnen een marge van 10% van de verwachte belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting liggen.

	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>0</b>	-3.572	-3.355	-3.138	-2.922	-2.705	-2.488	-2.272	-2.055	-1.838	-1.622	-1.405	-972	-538	-105	328	762
<b>0,005</b>	-3.017	-2.801	-2.584	-2.367	-2.151	-1.934	-1.717	-1.501	-1.284	-1.067	-851	-417	16	450	883	1.316
<b>0,01</b>	-2.463	-2.246	-2.029	-1.813	-1.596	-1.379	-1.163	-946	-729	-513	-296	137	571	1.004	1.437	1.871
<b>0,015</b>	-1.908	-1.692	-1.475	-1.258	-1.042	-825	-608	-392	-175	42	258	692	1.125	1.559	1.992	2.425
<b>0,02</b>	-1.354	-1.137	-920	-704	-487	-270	-54	163	380	596	813	1.246	1.680	2.113	2.546	<b>2.980</b>
<b>0,025</b>	-799	-583	-366	-149	67	284	501	717	934	1.151	1.367	1.801	2.234	2.668	<b>3.101</b>	<b>3.534</b>
<b>0,03</b>	-245	-28	189	405	622	839	1.055	1.272	1.489	1.705	1.922	2.355	2.789	<b>3.222</b>	3.655	4.089
<b>0,035</b>	310	526	743	960	1.176	1.393	1.610	1.826	2.043	2.260	2.476	2.910	<b>3.343</b>	3.777	4.210	4.643
<b>0,04</b>	864	1.081	1.298	1.514	1.731	1.948	2.164	2.381	2.598	2.814	<b>3.031</b>	<b>3.464</b>	3.898	4.331	4.764	5.198
<b>0,045</b>	1.419	1.635	1.852	2.069	2.285	2.502	2.719	<b>2.935</b>	<b>3.152</b>	<b>3.369</b>	3.585	4.019	4.452	4.886	5.319	5.752
<b>0,05</b>	1.973	2.190	2.407	2.623	2.840	<b>3.057</b>	<b>3.273</b>	<b>3.490</b>	3.707	3.923	4.140	4.573	5.007	5.440	5.873	6.307
<b>0,055</b>	2.528	2.744	<b>2.961</b>	<b>3.178</b>	<b>3.394</b>	3.611	3.828	4.044	4.261	4.478	4.694	5.128	5.561	5.995	6.428	6.861
<b>0,06</b>	<b>3.082</b>	<b>3.299</b>	<b>3.516</b>	3.732	3.949	4.166	4.382	4.599	4.816	5.032	5.249	5.682	6.116	6.549	6.982	7.416
<b>0,065</b>	3.637	3.853	4.070	4.287	4.503	4.720	4.937	5.153	5.370	5.587	5.803	6.237	6.670	7.104	7.537	7.970
<b>0,07</b>	4.191	4.408	4.625	4.841	5.058	5.275	5.491	5.708	5.925	6.141	6.358	6.791	7.225	7.658	8.091	8.525
<b>0,075</b>	4.746	4.962	5.179	5.396	5.612	5.829	6.046	6.262	6.479	6.696	6.912	7.346	7.779	8.213	8.646	9.079
<b>0,08</b>	5.300	5.517	5.734	5.950	6.167	6.384	6.600	6.817	7.034	7.250	7.467	7.900	8.334	8.767	9.200	9.634

Tabel B.2: In deze tabel is de belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting weergegeven op het moment dat er een belasting wordt ingevoerd met een variabele en vaste component en geen vrijstelling is ingevoerd voor duurzame energiebronnen. Op de horizontale as staan de variabele belastingtarieven en op de verticale as de vaste tarieven per kWh in euro's. Alle gegevens zijn afgerond op miljoenen euro's. De dikgedrukte getallen geven de opbrengsten aan die binnen een marge van 10% van de verwachte belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting liggen.

	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>0</b>	-3.572	-3.449	-3.327	-3.204	-3.081	-2.959	-2.836	-2.714	-2.591	-2.468	-2.346	-2.101	-1.855	-1.610	-1.365	-1.120
<b>0,005</b>	-3.017	-2.895	-2.772	-2.650	-2.527	-2.404	-2.282	-2.159	-2.036	-1.914	-1.791	-1.546	-1.301	-1.056	-810	-565
<b>0,01</b>	-2.463	-2.340	-2.218	-2.095	-1.972	-1.850	-1.727	-1.605	-1.482	-1.359	-1.237	-992	-746	-501	-256	-11
<b>0,015</b>	-1.908	-1.786	-1.663	-1.541	-1.418	-1.295	-1.173	-1.050	-927	-805	-682	-437	-192	53	299	544
<b>0,02</b>	-1.354	-1.231	-1.109	-986	-863	-741	-618	-496	-373	-250	-128	117	363	608	853	1.098
<b>0,025</b>	-799	-677	-554	-432	-309	-186	-64	59	182	304	427	672	917	1.162	1.408	1.653
<b>0,03</b>	-245	-122	0	123	246	368	491	613	736	859	981	1.226	1.472	1.717	1.962	2.207
<b>0,035</b>	310	432	555	677	800	923	1.045	1.168	1.291	1.413	1.536	1.781	2.026	2.271	2.517	2.762
<b>0,04</b>	864	987	1.109	1.232	1.355	1.477	1.600	1.722	1.845	1.968	2.090	2.335	2.581	2.826	<b>3.071</b>	<b>3.316</b>
<b>0,045</b>	1.419	1.541	1.664	1.786	1.909	2.032	2.154	2.277	2.400	2.522	2.645	2.890	<b>3.135</b>	<b>3.380</b>	3.626	3.871
<b>0,05</b>	1.973	2.096	2.218	2.341	2.464	2.586	2.709	2.831	<b>2.954</b>	<b>3.077</b>	<b>3.199</b>	<b>3.444</b>	3.690	3.935	4.180	4.425
<b>0,055</b>	2.528	2.650	2.773	2.895	<b>3.018</b>	<b>3.141</b>	<b>3.263</b>	<b>3.386</b>	<b>3.509</b>	3.631	3.754	3.999	4.244	4.489	4.735	4.980
<b>0,06</b>	<b>3.082</b>	<b>3.205</b>	<b>3.327</b>	<b>3.450</b>	3.573	3.695	3.818	3.940	4.063	4.186	4.308	4.553	4.799	5.044	5.289	5.534
<b>0,065</b>	3.637	3.759	3.882	4.004	4.127	4.250	4.372	4.495	4.618	4.740	4.863	5.108	5.353	5.598	5.844	6.089
<b>0,07</b>	4.191	4.314	4.436	4.559	4.682	4.804	4.927	5.049	5.172	5.295	5.417	5.662	5.908	6.153	6.398	6.643
<b>0,075</b>	4.746	4.868	4.991	5.113	5.236	5.359	5.481	5.604	5.727	5.849	5.972	6.217	6.462	6.707	6.953	7.198
<b>0,08</b>	5.300	5.423	5.545	5.668	5.791	5.913	6.036	6.158	6.281	6.404	6.526	6.771	7.017	7.262	7.507	7.752

Tabel B.3: In deze tabel is de belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting weergegeven op het moment dat er een belasting wordt ingevoerd met een variabele en vaste component en tevens een grondslagverlaging voor duurzame energiebronnen is ingevoerd van 20 euro per MWh. Op de horizontale as staan de variabele belastingtarieven en op de verticale as de vaste tarieven per kWh in euro's. Alle gegevens zijn afgerond op miljoenen euro's. De dikgedrukte getallen geven de opbrengsten aan die binnen een marge van 10% van de verwachte belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting liggen.

	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>0</b>	-3.572	-3.496	-3.421	-3.345	-3.270	-3.194	-3.118	-3.043	-2.967	-2.892	-2.816	-2.665	-2.514	-2.363	-2.212	-2.060
<b>0,005</b>	-3.017	-2.942	-2.866	-2.791	-2.715	-2.639	-2.564	-2.488	-2.413	-2.337	-2.262	-2.110	-1.959	-1.808	-1.657	-1.506
<b>0,01</b>	-2.463	-2.387	-2.312	-2.236	-2.161	-2.085	-2.009	-1.934	-1.858	-1.783	-1.707	-1.556	-1.405	-1.254	-1.103	-951
<b>0,015</b>	-1.908	-1.833	-1.757	-1.682	-1.606	-1.530	-1.455	-1.379	-1.304	-1.228	-1.153	-1.001	-850	-699	-548	-397
<b>0,02</b>	-1.354	-1.278	-1.203	-1.127	-1.052	-976	-900	-825	-749	-674	-598	-447	-296	-145	6	158
<b>0,025</b>	-799	-724	-648	-573	-497	-421	-346	-270	-195	-119	-44	108	259	410	561	712
<b>0,03</b>	-245	-169	-94	-18	57	133	209	284	360	435	511	662	813	964	1.115	1.267
<b>0,035</b>	310	385	461	536	612	688	763	839	914	990	1.065	1.217	1.368	1.519	1.670	1.821
<b>0,04</b>	864	940	1.015	1.091	1.166	1.242	1.318	1.393	1.469	1.544	1.620	1.771	1.922	2.073	2.224	2.376
<b>0,045</b>	1.419	1.494	1.570	1.645	1.721	1.797	1.872	1.948	2.023	2.099	2.174	2.326	2.477	2.628	2.779	2.930
<b>0,05</b>	1.973	2.049	2.124	2.200	2.275	2.351	2.427	2.502	2.578	2.653	2.729	2.880	<b>3.031</b>	<b>3.182</b>	<b>3.333</b>	<b>3.485</b>
<b>0,055</b>	2.528	2.603	2.679	2.754	2.830	2.906	<b>2.981</b>	<b>3.057</b>	<b>3.132</b>	<b>3.208</b>	<b>3.283</b>	<b>3.435</b>	3.586	3.737	3.888	4.039
<b>0,06</b>	<b>3.082</b>	<b>3.158</b>	<b>3.233</b>	<b>3.309</b>	<b>3.384</b>	<b>3.460</b>	<b>3.536</b>	3.611	3.687	3.762	3.838	3.989	4.140	4.291	4.442	4.594
<b>0,065</b>	3.637	3.712	3.788	3.863	3.939	4.015	4.090	4.166	4.241	4.317	4.392	4.544	4.695	4.846	4.997	5.148
<b>0,07</b>	4.191	4.267	4.342	4.418	4.493	4.569	4.645	4.720	4.796	4.871	4.947	5.098	5.249	5.400	5.551	5.703
<b>0,075</b>	4.746	4.821	4.897	4.972	5.048	5.124	5.199	5.275	5.350	5.426	5.501	5.653	5.804	5.955	6.106	6.257
<b>0,08</b>	5.300	5.376	5.451	5.527	5.602	5.678	5.754	5.829	5.905	5.980	6.056	6.207	6.358	6.509	6.660	6.812

Tabel B.4. In deze tabel is de belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting weergegeven op het moment dat er een belasting wordt ingevoerd met een variabele en vaste component en tevens een grondslagverlaging voor duurzame energiebronnen is ingevoerd van 30 euro per MWh. Op de horizontale as staan de variabele belastingtarieven en op de verticale as de vaste tarieven per kWh in euro's. Alle gegevens zijn afgerond op miljoenen euro's. De dikgedrukte getallen geven de opbrengsten aan die binnen een marge van 10% van de verwachte belastingopbrengst voor de elektriciteitscomponent van de energiebelasting liggen.