

Bij Kabinetsmissive van 29 augustus 2016, no.2016001364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet tijdelijk verlaagd tarief openbare laadpalen), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2017, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2017, Overige fiscale maatregelen 2017, Fiscale vereenvoudigingswet 2017, Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen, en Wet fiscale maatregelen rijksmonumenten en scholing. Het voorstel voorziet voor elektriciteit uit laadpalen (met een zelfstandige aansluiting op het distributienet) in het tijdelijk (voor 2017 tot en met 2020) toepassen van een verlaagd tarief in de energiebelasting en van een nultarief voor de opslag duurzame energie.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen waar het gaat om de keuze tussen een tijdelijke fiscale faciliteit (zoals opgenomen in het voorstel) of een niet-fiscale stimuleringsregeling.

1. Belastingverlaging/verruiming Green Deal

a. *Inleiding*

De toelichting op het voorstel vermeldt dat voor de transitie naar elektrisch rijden de aanwezigheid van (openbare) laadinfrastructuur van groot belang is.¹ Op korte termijn is de businesscase van een openbare laadpaal in veel gevallen niet sluitend te maken omdat de investeringskosten nog vrij hoog zijn en het verbruik per laadpaal relatief laag is, aldus de toelichting. Een verlaging van de energiebelasting op elektriciteit voor openbare laadpalen kan dan ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van deze businesscase. Volgens de toelichting gaat het bij deze verbetering om het goedkoper worden van laden bij een openbare laadpaal, althans voor zover het belastingvoordeel wordt doorberekend in de prijs.² Volgens de in de toelichting vermelde Kamerbrief van 18 maart 2016, kan van een verbetering van de businesscase ook sprake zijn indien de exploitant het belastingvoordeel niet aan zijn klant doorberekent – de exploitant is daartoe namelijk niet verplicht – maar gebruikt om zijn winstmarge te verhogen.³

Ter verbetering van de businesscase introduceert voorliggend voorstel een verlaagd tarief in de energiebelasting en een nultarief in de opslag duurzame energie, voor laadpalen met een zelfstandige aansluiting op het distributienet.⁴ De budgettaire derving van deze verlaging (€ 1,4 mln in 2017 oplopend tot € 2,5 mln in 2020) wordt

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2, tweede tekstblok, eerste volzin.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 2/3.

⁴ Artikel I, onderdeel B, respectievelijk artikel III van het voorstel.

binnen het voorstel gedekt door een verhoging van het reguliere tarief van de eerste schijf voor elektriciteit in de energiebelasting met € 0,00007.⁵

De voorgestelde verlaging van de energiebelasting en de ervoor benodigde dekking zijn slechts tijdelijk van toepassing (van 2017⁶ tot en met 2020⁷). De periode van vier jaar komt overeen met de periode van fiscale stimulering voor elektrisch rijden in de wet Autobrief II, aldus de toelichting.⁸ Vorengenoemde Kamerbrief van 18 maart 2016 vermeldt dat een verlaging van de energiebelasting vanuit een oogpunt van de businesscase slechts tijdelijk hoeft te zijn omdat ervan wordt uitgegaan “dat na 2020 geen specifieke overheidsinterventies en andere activiteiten meer nodig zijn om de uitrol van elektrisch vervoer (voertuigen en infrastructuur) aan te jagen”.⁹

Volgens de Kamerbrief van 18 maart 2016 komt de voorgestelde verlaging van de energiebelasting bovenop de al bestaande stimuleringsregeling “Green Deal openbaar toegankelijke laadinfrastructuur”.¹⁰ Deze regeling is halverwege 2015 in werking getreden en loopt tot 1 juli 2018. Het gaat daarbij om een totale bijdrage van het Rijk van € 5,7 mln voor alle medeoverheden (gemeente, provincie of regio) die bereid zijn de uitrol van openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur te stimuleren. Er kan door medeoverheden een verzoek worden gedaan om een eenmalige bijdrage per laadpaal van maximaal de eigen bijdrage die de medeoverheid zélf beschikbaar stelt. De Rijksbijdrage per laadpaal bedraagt maximaal € 900 in de eerste 12 maanden van de Green Deal, € 600 in de tweede 12 maanden en € 600 in de laatste twaalf maanden. Toekenning vindt (onder voorwaarden) plaats zolang het jaarbudget niet is bereikt.

b. *Belastingverlaging/verruiming Green Deal*

De Afdeling merkt op dat genoemde Green-Dealregeling hetzelfde oogmerk heeft als voorliggende belastingverlaging: “Gezien het belang van een goede uitrol van laadinfrastructuur voor de transitie naar elektrisch rijden is reeds een subsidieregeling opgezet om het tekort in de businesscase bij openbare laadpalen te reduceren”, aldus de Kamerbrief van 18 maart 2016.¹¹ Dit betekent dat er twee regelingen naast elkaar gaan bestaan met hetzelfde oogmerk. Omdat er al een bestaande regeling is ligt het verruimen ervan voor de hand, in de plaats van het introduceren van een fiscale faciliteit. Dit klemt te meer omdat niet uitgesloten kan worden dat het verruimen van de bestaande stimuleringsregeling (een verhoging van de bijdrage ineens), de businesscase eerder aantrekkelijk maakt dan een fiscaal voordeel dat afhankelijk is van het (onzekere) toekomstige gebruik van de laadpaal (geen gebruik, dan ook geen voordeel van de lagere energiebelasting). Nu de toelichting deze bestaande regeling niet noemt, wordt niet inzichtelijk gemaakt of navolgende nadelen die kleven aan een nieuwe fiscale faciliteit in de gemaakte afweging zijn betrokken.

⁵ Artikel I, onderdeel A, van het voorstel.

⁶ Artikel V van het voorstel.

⁷ Artikelen II en IV van het voorstel.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2, eerste tekstblok, voorlaatste volzin.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 3, tweede tekstblok, voorlaatste volzin.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 3, tweede tekstblok, laatste volzin.

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 114, blz. 3, tweede tekstblok, eerste volzin.

Zo geldt de stimulering slechts voor een relatief korte periode maar dient fiscaal een nieuwe regeling te worden opgetuigd die niet bijdraagt aan de gewenste vereenvoudiging van het fiscale stelsel.

Daarnaast speelt de voorgestelde fiscale faciliteit slechts een rol in de businesscase van laadpalen *met* een zelfstandige aansluiting (EAN-code), terwijl de bestaande regeling ook in de businesscase van laadpalen *zonder* een zelfstandige aansluiting¹² een rol speelt. Dit impliceert dat het bereik van de fiscale faciliteit minder groot is: de businesscase van laadpalen *zonder* zelfstandige aansluiting kan niet verbeteren. Dit beperkte bereik heeft voorts tot gevolg dat de energiebelasting per type laadpaal zal gaan verschillen (voor een laadpaal *met* een zelfstandige aansluiting geldt het verlaagde tarief, voor een laadpaal *zonder* zelfstandige aansluiting geldt het reguliere hogere tarief).

Overigens wordt voor het onderscheid tussen een al dan niet zelfstandige aansluiting van een laadpaal enerzijds en het al dan niet openbare karakter van een laadpaal anderzijds verwezen naar hetgeen daarover in adviesopmerking 2 hierna is opgemerkt.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het inherent is aan het ‘open einde’-karakter van een fiscale faciliteit als de onderhavige, dat bij een groter gebruik van de regeling (in de komende vier jaren) dan tevoren is ingeschat, slechts met een wettelijke aanpassing kan worden voorkomen dat belastinggeld wordt besteed indien dat niet langer noodzakelijk is, namelijk voor zover al eerder dan verwacht (vóór 2020) overheidsinterventie (via verlaging van de energiebelasting de businesscase verbeteren) niet meer nodig is om de uitrol van laadinfrastructuur aan te jagen. Bij de bestaande regeling ligt dat anders. Bij een groter gebruik van de regeling dan tevoren is ingeschat, zal hooguit eerder in het jaar het beschikbare bedrag zijn bereikt. Van het besteden van belastinggeld in de situatie dat dat niet langer noodzakelijk is, is dan geen sprake.

Mede vanwege dit verschil tussen wettelijke fiscale faciliteiten en niet-fiscale uitgavenregelingen wordt in het (ook van voorliggend Belastingplanpakket deel uitmakende) voorstel van Wet fiscale maatregelen rijksmonumenten en scholing, nu juist gekozen voor een niet-fiscale uitgavenregeling. Voorgesteld wordt namelijk om de fiscale regelingen inzake monumenten (aftrek) en (aftrek van) scholingsuitgaven af te schaffen en om te zetten in niet-fiscale uitgavenregelingen met als argument dat een dergelijke niet-fiscale uitgavenregeling “een effectievere en doelmatigere inzet van budgettaire middelen op de desbetreffende begroting mogelijk maakt”.¹³ Deze keuze is contrair aan de keuze voor een fiscale faciliteit bij laadpalen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

2. Openbare karakter laadpaal

Zowel het opschrift van het voorstel als de memorie van toelichting gaan uit van een fiscale regeling voor “openbare” laadpalen.¹⁴ In het voorstel zelf komt het openbare

¹² Daarbij gaat het bijvoorbeeld om laadpalen die zijn geplaatst op het terrein van een bedrijf of in een parkeergarage, die niet beschikken over een zelfstandige aansluiting maar wél “openbaar” (in de zin van vrij toegankelijk voor iedereen) zijn.

¹³ Zoals de considerans van het voorstel van Wet fiscale maatregelen rijksmonumenten en scholing vermeldt.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld paragraaf 2, tweede tekstblok, eerste volzin, van de memorie van toelichting.

karakter van de laadpaal als zodanig niet tot uitdrukking, maar wordt gesteld dat het gaat om “een oplaadinstallatie voor elektrische voertuigen die beschikt over een zelfstandige aansluiting”.¹⁵ De Afdeling merkt hier het volgende over op.

De toelichting maakt duidelijk dat een verlaagd tarief voor laadpalen vanwege de systematiek van de energiebelasting alleen mogelijk is bij laadpalen met een zelfstandige aansluiting op het distributienet.¹⁶ Het begrip “openbaar” in de considerans en in de toelichting dekt deze lading (“zelfstandige aansluiting”) niet. Er zijn laadpalen die zijn geplaatst op het terrein van bijvoorbeeld een bedrijf of een parkeergarage die weliswaar “openbaar” (in de zin van vrij toegankelijk voor iedereen) zijn, maar die niet over een zelfstandige aansluiting beschikken. Dergelijke openbare laadpalen krijgen de fiscale faciliteit niet, hoewel de toelichting en de considerans dat wel suggereren. Daarnaast zijn er laadpalen die wel over een zelfstandige aansluiting beschikken, maar die niet volledig openbaar zijn, bijvoorbeeld laadpalen op het terrein van een bedrijf die alleen tijdens openingstijden voor iedereen vrij toegankelijk zijn (maar buiten de openingstijden alleen voor de werknemers van dat bedrijf). Dergelijke laadpalen krijgen de fiscale faciliteit wel, hoewel de toelichting en de considerans dat niet duidelijk tot uitdrukking brengen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en de considerans van het voorstel aan te passen (door de aanduiding ‘openbare’ te schrappen).

¹⁵ Artikelen I, onderdeel B, en III, derde lid, van het voorstel.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2, tweede tekstblok, tweede volzin.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,