

Vergaderjaar 2017–2018

35 004

Wijziging van de Wet opslag duurzame energie (in verband met de vaststelling van tarieven voor het jaar 2019)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Nederland streeft conform het in september 2013 gesloten Energieakkoord voor duurzame groei (hierna: Energieakkoord, zie: Kamerstukken II 2013/2014, 30 196, nr. 202) en de Richtlijn 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140) (hierna: richtlijn hernieuwbare energie) naar een aandeel hernieuwbare energie van 14% in 2020. In het Energieakkoord is daarnaast afgesproken dat het aandeel in 2023 moet doorgroeien naar 16%. Omdat de kostprijs van duurzame energie vooralsnog hoger ligt dan de kostprijs van conventionele vormen van energie, is stimulering van duurzame energie voor de totstandkoming daarvan in een overgangsfase noodzakelijk.

In 2011 is daartoe de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+) in het leven geroepen. De met de SDE+ samenhangende kasuitgaven worden sinds 2013 gefinancierd uit een heffing op het verbruik van elektriciteit en aardgas, de opslag voor duurzame energie (hierna: ODE). De opbrengsten van de ODE vloeien naar de algemene begrotingsmiddelen. Voor de tariefjaren 2017 en 2018 is de Wet opslag duurzame energie telkens gewijzigd met een wet die enkel diende ter vaststelling van de tarieven voor de desbetreffende jaren.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de tarieven voor de ODE voor het jaar 2019 voorgesteld. Deze tarieven dienen ter dekking van kasuitgaven voor de SDE+ die in het Regeerakkoord voor 2019 reeds zijn voorzien.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2. Uitgaven voor de SDE+ en tarieven voor de opslag duurzame energie

2.1 Verband uitgaven SDE+ en inkomsten uit het wetsvoorstel

De uitgaven en inkomsten samenhangend met de SDE+ worden op de begroting van de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoord. Omdat de voorziene uitgaven aan de SDE+ toenemen om de doelstellingen van het Regeerakkoord en Klimaatakkoord te kunnen realiseren, zullen de tarieven die bij onderhavig wetsvoorstel worden voorgesteld ter dekking van de toenemende uitgaven ook jaarlijks moeten toenemen. Dit is ook voor het jaar 2019 het geval.

Bij het afsluiten van het Regeerakkoord zijn voor 2019 ex ante kasuitgaven voor de SDE+ geraamd van € 1.730 miljoen. Daarbij is onverkort rekening gehouden met de voorziene benodigde kasuitgaven ter realisering van de doelen uit het nog van kracht zijnde Energieakkoord.

2.2 Begrotingsreserve duurzame energie

Om te borgen dat alle inkomsten die via de Wet ODE worden gerealiseerd beschikbaar blijven voor de uitgaven aan hernieuwbare energieproductie is in 2013 besloten tot het instellen van de begrotingsreserve duurzame energie. Deze begrotingsreserve blijft van kracht. Met de begrotingsreserve wordt voorzien in het beschikbaar houden van middelen, die als gevolg van (meer dan voorziene) vertraging of uitval van projecten pas later tot uitbetaling zullen komen. Ondanks het bestaan en de groei van de begrotingsreserve is een verdere verhoging van de opslag noodzakelijk. Er is geen sprake van een situatie waarin de inkomsten niet allemaal nodig zouden zijn voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen. Alle inkomsten die met onderhavig wetsvoorstel worden beoogd te genereren, zijn nodig voor het bereiken van de doelstellingen van het Energieakkoord, het Regeerakkoord, en het Klimaatakkoord in 2030.

2.3 Voorgestelde tarieven

In artikel I, onderdelen A en B, van het wetsvoorstel worden de tarieven van de ODE voor het jaar 2019 voorgesteld. Onderstaande tabel geeft inzicht in de tarieven in dat jaar.

Tabel: Tarieven opslag duurzame energie (ODE) 2019

| | 2018 | 2019 | mutatie |
|---|--------------|--------------|------------|
| Beoogde en te dekken kasuitgaven SDE+, opbrengst wetsvoorstel in mln euro, conform Regeerakkoord | 1.074 | 1.730 | 656 |
| Tarieven aardgas in euro/m³ | | | |
| 0–170.000 m ³ | 0,0285 | 0,0524 | 0,0239 |
| 170.000–1.000.000 m ³ | 0,0106 | 0,0161 | 0,0055 |
| 1.000.000–10.000.000 m ³ | 0,0039 | 0,0059 | 0,0020 |
| >10.000.000 m ³ | 0,0021 | 0,0031 | 0,0011 |
| Verlaagde tarieven glastuinbouw in euro/m³ | | | |
| 0–170.000 m ³ | 0,0046 | 0,0084 | 0,0038 |
| 170.000–1.000.000 m ³ | 0,0040 | 0,0061 | 0,0021 |
| 1.000.000–10.000.000 m ³ | 0,0039 | 0,0059 | 0,0020 |
| >10.000.000 m ³ | 0,0021 | 0,0031 | 0,0011 |
| Tarieven elektriciteit in euro/kWh | | | |
| 0–10.000 kWh | 0,0132 | 0,0189 | 0,0056 |
| 10.000–50.000 kWh | 0,0180 | 0,0278 | 0,0099 |
| 50.000–10.000.000 kWh | 0,0048 | 0,0074 | 0,0026 |
| >=10.000.000 kWh | 0,0002 | 0,0003 | 0,0001 |

2.4 Lastenverdeling huishoudens en bedrijven

De klimaat- en energietransitie kan alleen draagvlak genieten als deze voor iedereen betaalbaar is en blijft. Daarom zet het kabinet in op een zo kosteneffectief mogelijke transitie. De verdeling van de lasten tussen burgers en bedrijven is daarbij één van de vraagstukken. De afweging ten aanzien van de lastenverdeling vergt een balans tussen de effecten op koopkracht en de gevolgen van de lastenverhogingen voor het bedrijfsleven. Bij de keuze van de lastenverdeling in de Wet ODE over huishoudens en bedrijven zijn de gevolgen voor huishoudens en bedrijven in samenhang gewogen. De intentie om de koopkracht van huishoudens zoveel mogelijk te ontzien, is daarbij afgewogen tegen het effect van een lastenverzwaring op de concurrentiepositie van bedrijven.

De lastenverdeling is in de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel heroverwogen. Geconcludeerd is dat het beter is de huidige lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven te handhaven in de sinds 2013 gehanteerde verhouding waarbij 50% van de lasten drukken op huishoudens en 50% op bedrijven. Bij een alternatieve verdeling van deze lasten ten gunste van huishoudens zouden burgers waarschijnlijk indirect, via hogere consumentenprijzen, worden geconfronteerd met de hogere lasten voor de opslag. Met deze lastenverdeling wordt tevens aangesloten bij de vigerende lastenverdeling in de energiebelasting.

De beoogde opbrengst van de ODE in 2019 leidt tot een tariefmutatie in de eerste belastingschijf tot 170.000 m³ aardgas van € 0,0239 en tot 10.000 kWh elektriciteit van € 0,0056. Ten opzichte van het tariefjaar 2018 is in dit wetsvoorstel daarmee sprake van een evenwichtige prijsmutatie in termen van euro per ton CO₂. Deze tariefmutaties zijn daarmee in lijn met de in het Regeerakkoord opgenomen tariefmutaties in de overeenkomstige belastingschijven in de energiebelasting en verbeteren de rentabiliteit van restwarmteprojecten en duurzame warmte-opties. Gegeven het in de Nationale Energieverkenning 2017 geraamde gemiddelde gas- en elektriciteitsverbruik voor huishoudens van respectievelijk 1.170 m³ aardgas en 2582 kWh elektriciteit in 2019 zal een huishouden in dat jaar gemiddeld een jaarlijkse bijdrage leveren van circa € 133. Dit betekent gemiddeld een toename van ongeveer € 50 op jaarbasis.

In dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van bedrijven voorgesteld om aan te sluiten bij de microlastenverdeling binnen de energiebelasting ten aanzien van het gas- en elektriciteitsverbruik bij bedrijven waartoe in het Belastingplan 2016 is besloten en waar de Wet ODE beleidsmatig bij aansluit. In het Belastingplan 2016 is gekeken naar een evenwichtige verdeling over de bedrijven die met name aardgas gebruiken en de bedrijven die met name elektriciteit gebruiken. Daarbij is ervoor gekozen de lasten voor het bedrijfsleven zodanig evenwichtig te verdelen dat de lastenverhoging van een bedrijf dat met zijn verbruik de eerste drie belastingschijven voor aardgas doorloopt ongeveer gelijk is aan de lastenverhoging van een bedrijf dat met zijn verbruik de eerste drie belastingschijven voor elektriciteit doorloopt. Eenzelfde evenwichtige verdeling van de lasten voor bedrijven wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld.

Bij de berekening van de tarieven voor 2019 is gebruik gemaakt van de door het CBS geactualiseerde belastinggrondslagcijfers voor aardgas en elektriciteit voor zowel huishoudens en bedrijven.

3. Europese aspecten

In de energiebelasting zijn verlaagde tarieven op aardgas voor de sector glastuinbouw opgenomen. Zoals aangegeven volgen de Wet ODE en onderhavig wetsvoorstel de energiebelasting in bijna alle facetten. Dat

geldt ook voor de toepassing van de verlaagde tarieven voor de sector glastuinbouw. De verlaagde tarieven voor deze sector zijn door de Europese Commissie getoetst aan de staatssteunregels. Voor de periode tot en met 2024 heeft de Europese Commissie een goedkeurende beschikking afgegeven. Onderdeel van deze beschikking is dat de glastuinbouwsector via het CO₂-vereveningssysteem een substantiële tegenprestatie levert voor het handhaven van het verlaagde tarief in de energiebelasting.

Op grond van artikel 25 van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (Pb EU 2003, L 283) dient telkens op 1 januari van elk jaar en na elke wijziging van de nationale regelgeving de Europese Commissie op de hoogte gesteld te worden over de hoogte van de belasting op elektriciteit en aardgas. Derhalve zal het wetsvoorstel na de inwerkingtreding ter informatie aan de Europese Commissie worden verzonden.

4. Regeldruk, uitvoering en uitvoeringskosten

Dit wetsvoorstel betreft louter de toevoeging van tarieven voor het jaar 2019. Deze aanpassingen leiden derhalve niet tot een toename van de administratieve lasten ten opzichte van de Wet ODE. Er worden geen informatieverplichtingen aan de overheid ingevoerd en er treden geen additionele inhoudelijke nalevingskosten op. Dit wetsvoorstel is door de Belastingdienst beoordeeld met de uitvoeringstoets². De Belastingdienst acht het voorstel uitvoerbaar per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. De kosten voor de noodzakelijke systeemaanpassingen vallen binnen de jaaraanpassingen van de Belastingdienst.

5. Inwerkingtreding

Om de financiering van de in het Regeerakkoord voorziene uitgaven voor het jaar 2019 zeker te stellen is het noodzakelijk dat de wijzigingen die worden doorgevoerd met onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2019 in werking treden. De inwerkingtreding kan geen uitstel lijden omdat dit zou leiden tot het aanmerkelijke publieke nadeel van – uiteindelijk – het ontbreken van dekking van voornoemde kasuitgaven voortkomend uit de SDE+. Voor het onverhoopte geval dat het wetsvoorstel niet voor 1 januari 2019 aanstaande in het Staatsblad worden gepubliceerd, is voorzien in de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het wetsvoorstel heeft geen terugwerkende kracht naar de datum 1 januari 2019, omdat terugwerkende kracht kan leiden tot onredelijk hoge administratieve lasten bij de belastingplichtige energieleveranciers.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer