

Vergaderjaar 2016–2017

34 762

Wijziging van de Wet opslag duurzame energie (in verband met de vaststelling van tarieven voor 2018)

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. Achtergrond

Eind 2016 is de Wet opslag duurzame energie aangevuld met de tarieven voor 2017. Onderhavig wetsvoorstel strekt er toe desbetreffende wet aan te vullen met de tarieven voor 2018.

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 (ODE). De opbrengsten van de ODE vloeien naar de algemene begrotingsmiddelen. De in dit wetsvoorstel opgenomen tarieven dienen ter dekking van kasuitgaven die werden voorzien in het Energieakkoord.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet 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 de ODE

De uitgaven en inkomsten samenhangend met de SDE+ worden op de begroting van de Minister van Economische Zaken verantwoord. Omdat de voorziene uitgaven aan de SDE+ toenemen om de doelstellingen van het Energieakkoord en de richtlijn duurzame energie te bereiken, zal de ODE ter dekking van de toenemende uitgaven ook jaarlijks moeten toenemen. Dit is ook voor het jaar 2018 het geval.

Bij het afsluiten van het Energieakkoord in 2013 zijn voor het jaar 2018 ex ante kasuitgaven voor de SDE+ geraamd van € 1.074 miljoen per jaar. De kasuitgaven zijn reeds bekend bij het parlement (Kamerstukken II 2012/2013, 31 239, nr. 143 en Kamerstukken II 2012/2013, 30 196, nr. 202, bijlage 248993).

2.2 Begrotingsreserve duurzame energie

Om te borgen dat alle inkomsten die via de ODE worden gerealiseerd beschikbaar blijven voor de uitgaven aan hernieuwbare energieproductie is in 2013 besloten tot het instellen van de begrotingsreserve duurzame energie. 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 ODE noodzakelijk. Er is geen sprake van een situatie waarin de inkomsten niet allemaal nodig zouden zijn voor het bereiken van de doelstellingen op het terrein van duurzame energie. Alle inkomsten zijn nodig voor het bereiken van de doelstellingen in 2020 en 2023, alleen later dan eerder gedacht.

2.3 Tarieven ODE

In artikel I, onderdelen A en B, van het wetsvoorstel worden de tarieven voor 2018 voorgesteld. Onderstaande tabel geeft inzicht in de tarieven voor de opslag duurzame energie vanaf 2013 tot en met 2018.

Tabel: Tarieven opslag duurzame energie 2013 tot en met 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aardgas in kubieke meter	In euro per kubieke meter aardgas					
0–170.000	0,0023	0,0046	0,0074	0,0113	0,0159	0,0285
170.000–1 miljoen	0,0009	0,0017	0,0028	0,0042	0,0074	0,0106
1 miljoen–10 miljoen	0,0003	0,0005	0,0008	0,0013	0,0027	0,0039
>= 10 miljoen	0,0002	0,0004	0,0006	0,0009	0,0013	0,0021
Aardgas in kubieke meter verlaagd tarief glastuinbouw	In euro per kubieke meter aardgas					
0–170.000	0,0004	0,0007	0,0012	0,0018	0,0026	0,0046
170.000–1 miljoen	0,0004	0,0009	0,0014	0,0021	0,0025	0,0040
1 miljoen–10 miljoen	0,0003	0,0005	0,0008	0,0013	0,0027	0,0039
>= 10 miljoen	0,0002	0,0004	0,0006	0,0009	0,0013	0,0021
Elektriciteit in kilowattuur	In euro per kilowattuur elektriciteit					
0–10.000	0,0011	0,0023	0,0036	0,0056	0,0074	0,0132
10.000–50.000	0,0014	0,0027	0,0046	0,0070	0,0123	0,0180
50.000–10 miljoen	0,0004	0,0007	0,0012	0,0019	0,0033	0,0048
>= 10 miljoen zakelijk	0,000017	0,000034	0,000055	0,000084	0,000131	0,000194
Geraamde opbrengst ODE in mln euro	100	200	320	490	678	1.074

2.4 Lastenverdeling huishoudens en bedrijven.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde tarieven voor 2018 dienen ter dekking van de uitgaven die voor dat jaar geraamd zijn bij het afsluiten van het Energieakkoord. De tarieven voor 2018 belasten net als de tarieven van de ODE in de voorgaande jaren huishoudens en bedrijven beide voor circa 50%. De ODE volgt de wet- en regelgeving van de energiebelasting in bijna alle facetten behoudens onder andere de belastingvermindering die wel in de energiebelasting is opgenomen maar niet van toepassing is ten aanzien van de ODE. Daardoor kunnen de tarieven in de ODE feitelijk worden beschouwd als ware het een verhoging van de tarieven in de energiebelasting zelf.

Bij de keuze van de lastenverdeling van de 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 concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse bedrijven kan door forse lastenverzwaring negatief worden beïnvloed. Anderzijds zal een eenzijdige focus op het vermijden van lastenverzwaringen voor bedrijven ertoe leiden dat de koopkracht van huishoudens onevenredig sterk wordt benadeeld. Derhalve is gekozen voor een lastenverdeling die aansluit bij de energiebelasting. In de energiebelasting drukken de lasten ongeveer voor 50% op huishoudens en voor 50% op bedrijven. Vanwege dit uitgangspunt is tevens gekozen voor een degressieve tariefstructuur die vergelijkbaar is met de energiebelasting.

Ten aanzien van huishoudens zijn de lasten in gelijke mate verdeeld over het gas- en het elektriciteitsverbruik en is aangesloten bij de schuif tussen aardgas en elektriciteit in de eerste schijf zoals vormgegeven sinds het Belastingplan 2016. Gegeven het in de NEV 2016 geraamde gemiddelde gas- en elektriciteitsverbruik voor huishoudens van respectievelijk 1.420 m³ aardgas en 2.800 kWh elektriciteit zal een huishouden in 2018 gemiddeld een jaarlijkse bijdrage leveren van circa € 90, een toename met ongeveer € 40 ten opzichte van 2017.

Met dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van bedrijven naar analogie van het wetsvoorstel tot vaststelling van de tarieven voor 2017 wederom 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 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 2018 is gebruik gemaakt van de door het CBS geactualiseerde grondslagcijfers 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 volgt de ODE 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 2023 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. Administratieve lasten bedrijven/Uitvoering en uitvoeringskosten

Dit wetsvoorstel betreft louter de toevoeging van tarieven voor 2018. Er treden daardoor geen regeldrukeffecten op. De administratieve lasten zullen uit hoofde van deze tariefaanpassingen derhalve niet toenemen. Er worden geen informatieverplichtingen aan de overheid ingevoerd en er treden geen additionele inhoudelijke nalevingskosten op. Ook de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zullen door deze wetswijziging niet toenemen.

5. Inwerkingtreding

Om de financiering van de uitgaven in 2018 zeker te stellen is het noodzakelijk dat onderhavige wijziging van de Wet opslag duurzame energie per 1 januari 2018 in werking treedt. De inwerkingtreding kan geen uitstel lijden omdat dit zou leiden tot het aanmerkelijke publieke nadeel van – uiteindelijk – het ontbreken van dekking van reeds aangegane verplichtingen voortkomend uit de SDE+. Om deze reden is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van de artikelen 8 en 9 van de Wet raadgevend referendum inzake de inwerkingtredingstermijn. Deze afwijking laat de referendabiliteit van het wetsvoorstel na aanname door de Eerste Kamer onverlet.

Voor het onverhoopte geval dat het wetsvoorstel niet voor 1 januari 2018 aanstaande in het Staatsblad wordt 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 2018, omdat terugwerkende kracht zou kunnen leiden tot onredelijk hoge administratieve lasten bij de belastingplichtige energieleveranciers.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp