

Vergaderjaar 2017–2018

34 762

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 oktober 2017

I. ALGEMEEN

1. Achtergrond

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van het CDA en de SP over het voorliggend wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op deze vragen. Ik vertrouw er op met deze beantwoording bij te dragen aan een voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel. Het is van belang dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2018 in werking treedt aangezien de tarieven die ingevolge dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, in het jaar 2018 zorgen voor de dekking van de kasuitgaven van de SDE+.

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

2.1 Begrotingsreserve duurzame energie

De leden van de CDA-fractie vroegen hoeveel middelen in de begrotingsreserve duurzame energie niet juridisch verplicht zijn. Begin 2017 bedroeg de stand van de begrotingsreserve duurzame energie € 1.474 miljoen. Naar de huidige inzichten zal daar eind 2017 per saldo € 262 miljoen aan worden toegevoegd, waarmee de begrotingsreserve begin 2018 zou uitkomen op € 1.736 miljoen. Daarvan is € 818 miljoen afkomstig van middelen die oorspronkelijk beschikbaar zijn gesteld voor betalingen in het kader van de MEP en de SDE (de voorgangers van de SDE+). Dit bedrag is in zijn geheel nodig om, in aanvulling op de in de begroting en meerjarenramingen beschikbare middelen voor MEP en SDE in de jaren 2018 en daarna, aan het totaal van de juridische verplichtingen MEP en SDE (stand begin 2018) te voldoen. Deze € 818 miljoen is daarmee volledig juridisch verplicht.

De overige € 918 miljoen van de begrotingsreserve is afkomstig van middelen die beschikbaar zijn gesteld voor betalingen in het kader van de SDE+. Het totaal van de juridische verplichtingen in het kader van de

SDE+ zal begin 2018 circa € 30 miljard bedragen. Aan deze verplichting kan worden voldaan met de in de jaren 2017 tot en met 2032 in begroting en meerjarenramingen beschikbare middelen voor de SDE+, zonder een beroep te doen op de middelen in de begrotingsreserve. Deze € 918 miljoen van de begrotingsreserve is daarmee aangemerkt als niet juridisch verplicht.

Deze bepaling van het aandeel juridisch verplichte middelen is volledig volgens de methodiek die is toegelicht aan de Tweede Kamer in mijn brief van 1 juli 2016 (Kamerstukken II 31 239, nr. 218).

De leden van de CDA-fractie vroegen hoeveel middelen voorgenomen onttrokken worden aan de begrotingsreserve. Er worden middelen onttrokken aan de begrotingsreserve als en voor zover er in enig jaar in de begroting onvoldoende middelen beschikbaar zijn om alle betalingen in dat jaar te kunnen verrichten. In de jaren tot en met 2017 is daarvan geen sprake geweest. In het komende jaar worden de kasuitgaven voor duurzame energie in de jaren vanaf 2018 opnieuw vastgesteld. Hierbij zal ook de inzet van de middelen in de begrotingsreserve in de beschouwing worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de niet-juridisch verplichte middelen in de begrotingsreserve duurzame energie niet worden ingezet om de tarieven minder te laten oplopen. Eén van de mogelijkheden is een inzet van de middelen in de begrotingsreserve om te komen tot een neerwaartse bijstelling van de bijdrage van de opslag duurzame energie (hierna: ODE) aan de dekking van de kasuitgaven voor de SDE+. Een beslissing hierover is aan een volgend kabinet.

2.2 Tarieven ODE

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het verschil tussen de tarieven zoals deze werden voorgenomen bij aanvang van het kabinet Rutte II en de met deze wetswijziging voorgestelde tarieven. Bij de vaststelling van de tarieven in onderhavig wetsvoorstel is rekening gehouden met het ingeschatte aardgas- en elektriciteitsverbruik (de belastinggrondslagen) over de onderscheiden belastingschijven. Deze grondslagen worden jaarlijks geactualiseerd aan de hand van de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de ramingen in de meest recente versie van de Nationale Energieverkenning. Daardoor wijken deze tarieven af van de eerder gepresenteerde ramingen van de benodigde tarieven, doordat bij de berekening van de tarieven in deze ramingen werd uitgegaan van hogere belastinggrondslagen. Deze daling van het gas- en elektriciteitsverbruik zie ik als een positieve ontwikkeling in het kader van de energietransitie.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de ontwikkeling van de ODE in de komende jaren. In onderstaande tabel worden de tarieven voor de ODE weergegeven voor de jaren 2018 tot en met 2023. Dit overzicht is louter indicatief. In het overzicht wordt uitgegaan van de belastinggrondslagen die voor de tarieven voor 2018 gelden. Een toekomstige actualisering van deze grondslagen zal direct gevolgen hebben voor de tariefniveaus in de toekomstige jaren. Daarbij is voor de totaal benodigde opbrengst van de ODE uitgegaan van de benodigde kasuitgaven voor de SDE+ zoals verwacht werd bij het Energieakkoord. Dit betekent onder andere dat er geen rekening is gehouden met nieuw beleid. Dat beleid kan ertoe leiden dat de beoogde opbrengsten uit de ODE anders uitvallen dan waar bij dit wetsvoorstel van wordt uitgegaan.

Tarieven ODE 2018–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Beoogde opbrengst ODE cf. beeld Energieakkoord in miljoen euro	1.074	1.730	2.308	2.280	2.402	2.550
Tarieven aardgas in cent/m³						
0- 170.000 m ³	2,85	4,59	6,13	6,05	6,38	6,77
170.000–1.000.000 m ³	1,06	1,71	2,28	2,25	2,37	2,52
1.000.000–10.000.000 m ³	0,39	0,62	0,83	0,82	0,86	0,92
> 10.000.000 m ³	0,21	0,33	0,45	0,44	0,46	0,49
Tarieven elektriciteit in cent/kWh						
0- 10.000 kWh	1,32	2,13	2,85	2,81	2,96	3,14
10.000- 50.000 kWh	1,80	2,89	3,86	3,81	4,02	4,27
50.000- 10.000.000 kWh	0,48	0,77	1,03	1,02	1,07	1,14
>= 10.000.000 kWh	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05
aardgasverbruik gemiddeld huishouden (o.b.v. NEV 2016) in m ³	1.420	1.375	1.330	1.330	1.330	1.330
elektriciteitsverbruik gemiddeld huishouden (o.b.v. NEV 2016) in kWh	2.800	2.631	2.461	2.461	2.461	2.461
Resulterende gemiddelde bijdrage huishoudens incl. 21% BTW (euro)	94	144	183	181	191	203

De leden van de SP-fractie vroegen naar het toekomstige aandeel van de ODE op de energierekening. De energierekening bestaat uit veel posten waarvan de ontwikkeling in de toekomst onzeker is. Het gaat om de ontwikkeling van de feitelijke gas- en elektriciteitsprijzen, de vaste kosten per gas- en elektriciteitsaansluiting, en de ontwikkeling van de energiebelasting op deze lange termijn. Indien ervan wordt uitgegaan dat deze elementen in de energierekening op de lange termijn niet wijzigen, zal het aandeel van de ODE in de gemiddelde energierekening toenemen van 6% in 2018 tot circa 11% in 2020 en daarna stabiliseren. Gegeven de onzekerheden moeten deze gegevens louter indicatief worden beschouwd.

2.3 Lastenverdeling huishoudens en bedrijven

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verschuiving van de energiebelasting van elektriciteit naar aardgas wordt opgevangen met een andere verdeling van de lasten in de ODE. De verdeling van de lasten over huishoudens en bedrijven blijft gehandhaafd op een verhouding van 50% voor huishoudens en 50% voor bedrijven. Ten aanzien van huishoudens drukt de ODE voor 50% op het aardgasverbruik en voor 50% op het elektriciteitsverbruik. Ten aanzien van bedrijven wordt evenwicht nagestreefd tussen de microlasten voor bedrijven die vooral aardgas gebruiken en de microlasten voor bedrijven die vooral elektriciteit verbruiken. 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 voor een bedrijf dat met zijn verbruik de eerste drie belastingschijven voor elektriciteit doorloopt.

De leden van de fractie van de SP vroegen of rekening is gehouden met de koopkracht van huishoudens met lagere inkomens. Bij de vaststelling van tarieven voor de ODE wordt gestuurd op een verdeling van de lasten op een zodanige wijze dat huishoudens en bedrijven ieder 50% van de beoogde opbrengst van de ODE bijdragen. Daarbij kan niet apart rekening worden gehouden met de koopkracht van huishoudens met lagere inkomens. De belastingschijven in de energiebelasting en de ODE zijn generiek van karakter en belasten het energieverbruik, ongeacht het inkomen van de betrokken huishoudens. Ten aanzien van het aardgas- en elektriciteitsverbruik naar inkomensgroep is sprake van een heterogeen beeld dat onder andere afhankelijk is van de woonsituatie en de gezinssa-

menstelling. Ook zijn woningtype, de grootte van de woning en het bouwjaar van invloed op het energieverbruik. Dit heterogene beeld doet zich binnen en tussen alle inkomensgroepen voor en leidt ertoe dat geen eenduidige uitspraken gedaan kunnen worden over het specifieke energieverbruik bij een bepaald inkomensniveau. Overigens zijn milieubelastingen en heffingen onderdeel van het geheel aan belastingen en premies en werken als zodanig door in de berekening van de koopkrachtplaatjes. Het kabinet streeft bij het opstellen van de Miljoenennota naar een evenwichtig koopkrachtbeeld. Hierbij wordt geborgd dat het totaal aan maatregelen tot een evenwichtig beeld leidt, waardoor eventuele onevenwichtigheden als gevolg van maatregelen binnen één enkel beleidsterrein worden opgevangen.

De leden van de fractie van de SP vroegen of een verdubbeling van het tarief voor alle huishoudens een redelijke lastenverzwaring is. De tariefstelling volgt de verdeling van lasten over huishoudens en bedrijven zoals geschetst in antwoord op de vraag van de fractie van het CDA over de verdeling van lasten in de ODE. Daarnaast loopt de ODE op met toenemende uitgaven aan hernieuwbare energie. Zoals hierboven betoogd in antwoord op de gelijklopende vraag van de van de SP wordt bij het opstellen van de miljoenennota gestreefd naar een evenwichtig koopkrachtbeeld.

De leden van de fractie van de SP vroegen hoe de voorgestelde verhoging van de ODE zich verhoudt tot de stelling in het Belastingplan 2018 dat het tarief van de ODE naar beneden wordt bijgesteld. In het Energieakkoord uit 2013 is deze doelstelling gewijzigd van 16% in 2020 naar 14% in 2020 en 16% in 2023. Dit leidde ten opzichte van het regeerakkoord tot een verlaging van de uitgaven voor de SDE+ met circa € 550 miljoen in 2018 en daarmee ook tot het vaststellen van lagere tarieven voor de ODE dan waar ten tijde van het regeerakkoord mee werd gerekend. In het belastingplan 2018 wordt een tijdelijke verhoging van de energiebelasting voorgesteld met € 200 miljoen ter dekking van uitgaven ter bevordering van energiebesparing in woningcorporaties. Ook daarmee wordt uitvoering gegeven aan afspraken in het Energieakkoord. Overigens zal deze verhoging van de energiebelasting in 2020 ongedaan worden gemaakt. Per saldo is in de jaren 2018 en 2019 ten opzichte van het regeerakkoord van Rutte II dus sprake van een lagere heffing van macro € 350 miljoen.

De leden van de fractie van de SP vroegen waarom wordt vastgehouden aan de 50–50 verhouding tussen bedrijven en huishoudens. 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. Daarbij lopen met bedrijven aanvullende afspraken om verdergaande energiebesparing te realiseren. Deze afspraken zijn in de zogenoemde meerjarenafspraken MEE- en MJA-3 vastgelegd. Ook zijn aanvullend daarop bindende afspraken gemaakt in het Energieakkoord. Deze bedrijven zullen ter realisering van deze afspraken extra kosten

maken. Alles afwegende vindt het kabinet de gekozen verdeling tussen huishoudens en bedrijven evenwichtig.

De leden van de fractie van de SP vroegen een uitwerking van de druk van de ODE op het besteedbaar inkomen van huishoudens met lage en middeninkomens. Zoals eerder aangegeven in antwoord op gelijklopende vragen van de fractie van de SP ontbreekt een eenduidig beeld omtrent het aardgas- en elektriciteitsverbruik naar inkomensgroep. Voor een nader antwoord op deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom bedrijven ten opzichte van huishoudens het meest profiteren van de opbrengst van de ODE terwijl zij relatief weinig betalen, gelet op de milieuschade. SDE-subsidies worden inderdaad uitgekeerd aan bedrijven. De toename van hernieuwbare energie die hier het gevolg van is, verlaagt echter de groothandelsprijzen van gas en elektriciteit. Burgers profiteren hiervan doordat deze ontwikkeling een neerwaarts effect kan uitoefenen op de gemiddelde energierekening. Momenteel wordt door het kabinet gewerkt aan de verdere uitwerking van de Energieagenda, waarbij onderwerpen als betrouwbaarheid van de energievoorziening, betaalbaarheid voor iedereen, en ruimtelijke inpassing een belangrijke rol spelen. Dit zijn alle relevante factoren voor het lange termijn draagvlak voor het energie- en klimaatbeleid.

3. Overig

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoeveel wind- en zonne-energie projecten worden vervangen of afgebroken omdat de subsidie-termijn is afgelopen. Van circa 1.680 MW aan opgesteld vermogen windenergie op land is vorig jaar of afgelopen jaar de subsidie beëindigd. Dit betreffen windmolens die op grond van de regeling Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (MEP) subsidie voor de opgewekte hernieuwbare elektriciteit ontvingen. Deze regeling is in 2006 gesloten en kende in tegenstelling tot de huidige SDE+ regeling een subsidiabele periode van 10 jaar vanaf het moment van realisatie. Deze windmolenexploitanten hebben dan de maximale subsidiabele periode doorlopen die destijds in de beschikking is vastgelegd. Een groot deel van turbine-eigenaren houdt de windturbines ook na afloop van de subsidieperiode in bedrijf tot het moment waarop de windturbine aan het einde van de technische levensduur is. Een ander deel zal de turbine verwijderen of vervangen door een nieuwer type turbine. De SDE+ maakt het mogelijk een deel van het bestaand vermogen het komend decennium te vervangen. Bijkomend voordeel hiervan is dat een moderne windturbine een veelvoud aan energie opwekt ten opzichte van de windturbines van 10–20 jaar geleden. Hiervoor moet er of sprake zijn van een exploitatietermijn van 15 jaar van de oude molens of nieuwe turbines worden neergezet die een groter vermogen hebben. Voor een meer gedetailleerd beeld verwijs ik naar mijn brief van 24 november 2016 inzake «Krimp in geïnstalleerd windvermogen op land» (Kamerstukken II 2016/17, 33 612 nr. 65) en de bij die brief gevoegde bijlage. Voor zonne-energie is het verlopen van de subsidie-termijn op dit moment minder aan de orde.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of ook met de SDE en de SDE+ wind- en zonne-energie projecten voor het einde van de technische levensduur worden afgebroken. Aangezien de huidige SDE+ regeling een subsidiabele periode kent van 15 jaar is de kans dat installaties voor de technische levensduur worden afgebroken kleiner dan het geval was bij de MEP. Daarbij blijft het voor de exploitant vaak aantrekkelijk om

projecten met weinig variabele kosten, zoals wind- en zonne-energie, na de subsidietermijn tot de technische levensduur verstreken in productie te laten. De vergunningsperiode is vaak ook langer dan de subsidieduur. Wel blijft het zo dat de technologische ontwikkeling van hernieuwbare energietechnieken zodanig is dat het na een productieperiode van 15 tot 20 jaar zowel vanuit de exploitant als vanuit het oogpunt van het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie aantrekkelijk kan zijn om een nieuwe en efficiëntere installatie neer te zetten.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of kan worden onderzocht hoe het profijt van duurzame energieprojecten die gerealiseerd worden met de SDE+ kan worden verlengd. De in de SDE+ vastgelegde subsidiabele periodes zijn gekozen op basis van een aantal factoren. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de verwachte levensduur van een installatie, maar wordt ook rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de regeling en de financierbaarheid van projecten. Ik ben mij er van bewust dat de verwachte levensduur van windturbines en zonnepanelen langer is dan de nu in de SDE+ opgenomen subsidiabele periode, maar dat betekent niet dat er na afloop van de subsidietermijn geen profijt meer kan worden getrokken van deze installaties. Na afloop van de subsidiabele periode drukken immers alleen nog de variabele kosten, met name onderhoud, op het project en mede gelet op de verwachte stijging van de elektriciteitsprijzen en daarmee de opbrengsten van de installaties zal het voor een exploitant vaak aantrekkelijk blijven om de betreffende installaties in bedrijf te houden. Het is overigens aan de exploitant om hierover een besluit te nemen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of voorwaarden aan de instandhouding van projecten of langere termijnen aan de subsidieverlenging gesteld kunnen worden, zodat de projecten na de subsidieperiode voor de duurzame energieproductie worden behouden. Het is niet zeker dat het verlengen van de subsidieperiode of het opleggen van een instandhoudingsverplichting een positief effect heeft op de ontwikkeling van het aandeel hernieuwbare energie. Op dit moment betalen projecten in een periode van 11 tot 14 jaar de kosten van het project terug. Wanneer de subsidietermijn wordt verlengd wordt deze periode langer, waarmee mogelijk de financierbaarheid van hernieuwbare energieprojecten afneemt. Hetzelfde effect kan optreden indien er aanvullende eisen, zoals een instandhoudingsverplichting na afloop van de subsidieperiode, aan projecten worden opgelegd.

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