

Vergaderjaar 2011–2012

33 115

Regels voor de opslag duurzame energie (Wet opslag duurzame energie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

De Nederlandse economie moet voor de voorziening van energie minder afhankelijk worden van vervuilende fossiele brandstoffen. Om de energievoorzieningszekerheid te vergroten en het gebruik van fossiele brandstoffen te verminderen, is onder andere opwekking van duurzame energie van belang. Nederland streeft conform de Europese verplichtingen naar een aandeel duurzame energie van 14% in 2020.

De kostprijs van duurzame energie ligt thans hoger dan de kostprijs van conventionele vormen van energie, waardoor stimulering van duurzame energie voor de totstandkoming daarvan in een overgangsfase nog noodzakelijk is.

Stimulering van duurzame energie vond aanvankelijk plaats via de artikelen in de Elektriciteitswet 1998 over de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP). In april 2008 is de MEP opgevolgd door het Besluit stimulering duurzame energieproductie (SDE).

Het kabinet is van mening dat de opwekking van duurzame energie voor sommige technieken (bijvoorbeeld windenergie op land) zo snel mogelijk concurrerend moet worden maar dat deze in de overgangsfase nog stimulering nodig heeft. Het kabinet verbetert de SDE daarom tot een meer efficiënte «SDE+», waarbij kosteneffectiviteit en haalbaarheid van de verschillende opwekkingstechnieken uitdrukkelijker dan bij de SDE voorop staan. Een efficiëntere SDE+ kan in eerste instantie worden bewerkstelligd zonder het Besluit stimulering duurzame energieproductie te wijzigen omdat de keuzes welke technieken voor subsidie in aanmerking komen bij ministeriële regeling worden gemaakt.

Ten aanzien van de bestaande SDE is het voor burgers en bedrijven niet inzichtelijk welke bijdrage zij aan deze regeling leveren. De SDE+ wordt vanaf 2013 daarom gefinancierd uit een nieuwe heffing op het verbruik van elektriciteit en aardgas. De opbrengsten van de opslag voor duurzame energie vloeien naar de algemene begrotingsmiddelen. Maar omdat de

tarieven steeds vooraf bij wet worden vastgesteld aan de hand van de vooraf geraamde uitgaven voor de SDE+, is veel duidelijker zichtbaar dan voorheen welk bedrag burgers en bedrijven betalen voor de stimulering van duurzame energie. Deze zichtbaarheid zou niet worden bevorderd indien de bestaande energiebelasting zou worden verhoogd. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in de invoering van deze nieuwe heffing: de opslag duurzame energie.

Omdat subsidiebeschikkingen die uit hoofde van de nieuwe SDE+ regeling in 2011 worden afgegeven al in 2013 tot de eerste kasuitgaven zullen leiden, is het van belang dat dit wetsvoorstel met ingang van 2013 in werking treedt. De uitgaven die samenhangen met reeds verleende MEP- en SDE-beschikkingen worden niet betrokken bij het vaststellen van de hoogte van de opslag duurzame energie.

2. Uitgangspunten opslag duurzame energie

De opslag duurzame energie krijgt de vorm van een nieuwe belastingheffing op elektriciteit en aardgas. Deze heffing komt naast de reeds bestaande energiebelasting (opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag, hierna Wbm), die ook wordt geheven op elektriciteit en aardgas. De opslag duurzame energie wordt geheven en ingevorderd op dezelfde wijze als de energiebelasting. Zowel de relevante wetsartikelen van de Wbm als van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR), de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen zijn van toepassing.

Ook met betrekking tot andere aspecten wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij de in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen energiebelasting. De Belastingdienst zal met de heffing en de inning van de opslag duurzame energie worden belast. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst zullen naar verwachting niet toenemen. In dit wetsvoorstel is bepaald dat alle voor de energiebelasting geldende bepalingen met betrekking tot de belastbare feiten, de maatstaf van heffing, het tijdstip van verschuldigdheid en de wijze van heffing, de van kracht zijnde (gedeeltelijke) teruggaafregelingen en vrijstellingen ook van overeenkomstige toepassing zijn op de opslag. Wijzigingen in de energiebelasting – met uitzondering van wijzigingen van de tarieven van de energiebelasting – zullen dan ook doorwerken in de opslag duurzame energie.

Een uitzondering op het voornoemde uitgangspunt dat de bepalingen omtrent de energiebelasting van overeenkomstige toepassing zijn op de opslag duurzame energie betreft de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting zoals die voor de energiebelasting geldt. Om de SDE+ te kunnen financieren wordt van iedere burger en elk bedrijf een bijdrage gevraagd. Hierbij past geen belastingvermindering.

3. Uitgaven voor de SDE+

De uitgaven en inkomsten samenhangend met de SDE+ zullen op de begroting van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden verantwoord. Omdat het budget voor de SDE+ conform het Regeerakkoord in de loop der jaren zal toenemen zal de opslag duurzame energie ter dekking van dat toenemende budget jaarlijks worden verhoogd. In 2013 voorziet het Regeerakkoord in een budget voor de SDE+ van 100 miljoen euro, oplopend naar 300 miljoen euro in 2015. Op lange termijn (2028) bedraagt het budget voor de SDE+ structureel 1,4 miljard euro.

De tarieven worden vooraf bij wet vastgesteld aan de hand van de vooraf geraamde uitgaven voor de SDE+.

4. Gevolgen van de opslag duurzame energie voor huishoudens en bedrijven

Bij de keuze voor de lastenverdeling van de opslag duurzame energie over huishoudens en bedrijven dienen de gevolgen voor huishoudens en bedrijven in samenhang te worden gewogen. De intentie om de koopkracht van huishoudens zoveel als mogelijk te ontzien moet worden afgewogen tegen een relatief forse lastenverzwaring voor bedrijven. De concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse bedrijven kan daardoor negatief worden beïnvloed. Anderzijds zal een eenzijdige focus op het zoveel als mogelijk vermijden van lastenverzwaringen voor bedrijven ertoe leiden dat de koopkracht van huishoudens relatief sterk wordt benadeeld.

Alles afwegende is in het Regeerakkoord gekozen voor een verdeling die aansluit bij de wijze waarop de energiebelasting op de huishoudens en bedrijven drukt. In de energiebelasting drukken de lasten voor 50% op huishoudens en voor 50% op bedrijven. Vanwege dit uitgangspunt wordt tevens gekozen voor een degressieve tariefstructuur die vergelijkbaar is met de energiebelasting. Eventuele toekomstige aanpassingen van de tariefstructuur binnen de energiebelasting zullen dientengevolge ook gevolgen hebben voor de tariefstructuur van de opslag duurzame energie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de tarieven voor de opslag duurzame energie in de periode 2013–2015. Deze tarieven, die zijn opgenomen in het wetsvoorstel, leiden tot de beoogde opbrengsten van € 100 miljoen in 2013 oplopend naar € 300 miljoen in 2015. Naar analogie van de energiebelasting worden de tarieven ten aanzien van het aardgasverbruik dat wordt verbruikt door glastuinbouwbedrijven ter bevordering van het groeiproces van tuinbouwproducten lager vastgesteld voor zover het de eerste drie schijven betreft. Tevens geldt naar analogie van de energiebelasting een afzonderlijk tarief voor aardgas dat wordt geleverd aan een verbruiker die dat aardgas gebruikt voor een installatie voor blokverwarming. Er wordt geen tarief voor CNG vastgesteld omdat de opslag niet ziet op het verbruik voor transportdoeleinden.

Tarieven opslag duurzame energie in de periode 2013–2015 (bedragen exclusief BTW).

	2013	2014	2015
Aardgas in cent per m³			
0–5 000 m ³	0,20	0,40	0,59
5 000–170 000 m ³	0,31	0,61	0,93
170 000–1 miljoen m ³	0,09	0,18	0,26
1 miljoen–10 miljoen m ³	0,03	0,06	0,08
>= 10 miljoen m ³	0,02	0,04	0,05
Aardgas verlaagd tarief in cent per m³			
0–5 000 m ³	0,02	0,04	0,05
5 000–170 000 m ³	0,05	0,10	0,16
170 000–1 miljoen m ³	0,04	0,09	0,13
1 miljoen–10 miljoen m ³	0,03	0,06	0,08
>= 10 miljoen m ³	0,02	0,04	0,05
Tarief blokverwarming in cent per m³	0,20	0,40	0,59
Elektriciteit in cent per kWh			
0–10 000 kWh	0,11	0,23	0,34
10 000–50 000 kWh	0,14	0,27	0,43
50 000–10 miljoen kWh	0,04	0,07	0,11
>= 10 miljoen kWh	0,00	0,00	0,00

Voor een huishouden met een verondersteld jaarverbruik van 1 600 kubieke meter aardgas en 3 500 kilowattuur elektriciteit leiden de in de tabel vermelde tarieven tot een verhoging van de energierekening met circa € 8 inclusief BTW per jaar in 2013, oplopend naar circa € 25 inclusief BTW per jaar in 2015. Uiteindelijk wordt uit de opslag jaarlijks € 1,4 miljard euro gedekt. Naar verwachting zal in 2028 de opslag duurzame energie per gemiddeld huishouden op kunnen lopen tot circa € 120 per jaar inclusief BTW.

5. Europese aspecten

Het wetsvoorstel zal ter informatie aan de Europese Commissie worden verzonden. Een formele nieuwe goedkeurende beschikking voor goedgekeurde staatssteun is niet noodzakelijk.

Het Besluit stimulering duurzame energie, dat het kader geeft voor het verlenen van subsidie voor het opwekken van duurzame energie, is in 2007 gemeld aan en in 2008 goedgekeurd door de Europese Commissie (N 478–2007). Bij deze steunmelding is aangegeven dat de SDE wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet weliswaar in een nieuwe belastingheffing op elektriciteit en gas, maar ook deze opbrengsten daarvan vloeien naar de algemene middelen. Onderhavig wetsvoorstel past daarom in de reeds verleende goedkeuring. In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de systematiek van de Energiebelasting. Aan de Energiebelasting in zijn geheel heeft de Europese Commissie in het verleden reeds haar goedkeuring verleend. Op onderdelen heeft de Commissie daarnaast tijdelijk een goedkeurende beschikking van staatssteun verleend. Het gaat daarbij om het verlaagde tarief voor de glastuinbouw en de vrijstelling onder voorwaarden voor het elektriciteitsverbruik vanaf 10 miljoen kWh. De goedkeuring van de Europese Commissie voor het verlaagde tarief voor de glastuinbouw verstrijkt op 1 januari 2013. Omdat in het wetsvoorstel de tarieven per kubieke meter aardgas voor tuinders, net als bij de Energiebelasting, lager zijn vastgesteld dan voor overig verbruik, zal in het kader van een nieuwe goedkeuringsprocedure van de Energiebelasting, het onderhavige wetsvoorstel onderdeel uitmaken van deze melding.

Daarnaast is van belang richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/91/EEG (Pb EU 2009, L 9) (hierna: horizontale accijnsrichtlijn). In artikel 1, tweede lid, van deze richtlijn is opgenomen dat lidstaten op accijnsgoederen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden kunnen heffen, mits daarbij de communautaire belastingvoorschriften inzake de accijns of de btw in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting. De keuze voor een zo nauw mogelijke aansluiting bij de energiebelasting en de uitvoering hiervan, en de keuze voor een degressieve structuur, zoals uiteengezet in paragraaf 4 van deze toelichting, vloeien derhalve voort uit de horizontale accijnsrichtlijn. Verder is bij het opstellen van dit wetsvoorstel rekening gehouden met richtlijn 2003/96 van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor belasting van energieproducten en elektriciteit. Deze richtlijn geeft kaders voor het heffen van belasting op energieproducten en elektriciteit. Artikel 25 van deze richtlijn verplicht de lidstaten nieuwe belastingen op energieproducten en elektriciteit te melden. De wet zal op grond van deze richtlijn daarom bij de Europese Commissie worden gemeld.

6. Administratieve lasten bedrijven

De administratieve lasten zullen door invoering en latere wijzigingen van de opslag duurzame energie niettoenemen. Er is immers geen sprake van informatieverplichtingen aan de overheid.

Wel ontstaan er inhoudelijke nalevingskosten, omdat de energieleveranciers bij de introductie van de opslag duurzame energie *eenmalig* kosten moeten maken voor het aanpassen van de geautomatiseerde systemen. Deze eenmalige kosten worden voor alle energiebedrijven tezamen geraamd op maximaal € 200 000. Om deze kosten zo laag mogelijk te houden volgt de opslag duurzame energie de energiebelasting qua heffing en invordering in alle opzichten, behoudens de belastingvermindering en het CNG-tarief die wel in de energiebelasting van kracht zijn maar niet in de opslag duurzame energie. Deze afwijking zal echter niet leiden tot extra kosten.

Gezien de nauwe aansluiting met de bestaande energiebelasting worden er nauwelijks structurele inhoudelijke nalevingskosten verwacht.

7. Uitvoering en uitvoeringskosten

De heffing en invordering van de opslag zal worden uitgevoerd door de Belastingdienst. De Belastingdienst int de opslag duurzame energie bij de leveranciers van elektriciteit en aardgas.

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid. Omdat de opslag duurzame energie wordt geheven op dezelfde wijze als de energiebelasting verwacht de Belastingdienst geen structurele extra uitvoeringskosten. Wel zullen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst eenmalig toenemen bij introductie van de opslag duurzame energie vanwege de aanpassing van geautomatiseerde systemen en voor de afdracht van de jaarlijkse opbrengst van de opslag duurzame energie aan de Minister van EL&I. Voor deze afdracht zal een procedureaanpassing worden geregeld die ervoor zorg draagt dat de geïnde bedragen worden overgeheveld naar de begroting van EL&I.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel bevat de kern van het wetsvoorstel, zijnde de invoering van een nieuwe belastingheffing die wordt geheven over het elektriciteits- en aardgasverbruik. De opslag duurzame energie wordt geheven op het verbruik van elektriciteit en aardgas en wordt door de Belastingdienst geheven en geïnd (zie het tweede lid). Bij de vormgeving van de opslag duurzame energie is daarom nauwe aansluiting gezocht bij de energiebelasting zoals opgenomen in de Wbm. Dit betekent dat alle regels uit hoofdstuk I, VI en IX van toepassing zijn, evenals de hierop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en besluiten omtrent de uitvoering. Hierbij wordt opgemerkt dat de vaststelling van deze lagere regelgeving geschiedt door de bevoegde bewindspersonen zoals deze in de Wbm zijn aangewezen. Op deze wijze zijn ook de in de Wbm opgenomen definities voor de in dit wetsvoorstel gehanteerde begrippen zoals aardgas, elektriciteit, installatie voor blokverwarming en zakelijk verbruik op dit wetsvoorstel van toepassing. De artikelen in de Wbm waarin concrete tarieven worden genoemd, te weten de artikelen 59, eerste en derde lid, en artikel 60, eerste lid, zijn uiteraard niet van toepassing omdat de tarieven voor de opslag duurzame energie bij deze wet worden vastgelegd. Artikel 1, derde lid, onderdeel c, strekt hiertoe. Op grond van artikel 90 van de Wbm worden de tarieven voor de energiebelasting jaarlijks aangepast aan de inflatie. Dit artikel is niet van toepassing op de opslag duurzame energie-

opslag en wordt daarom uitgezonderd in het derde lid, onderdeel b. De bedoelde correctie is niet nodig omdat de hoogte van de tarieven voor de opslag duurzame energie afhankelijk is van de te verwachten uitgaven voor de SDE+ en daarom regelmatig zal worden gewijzigd. Om onduidelijkheid te voorkomen bij het toepassen van enkele verwijzingen is in het derde lid, onderdeel c, een «leeswijzer» opgenomen. Ook de algemene regels over heffing en invordering van de belasting, zoals opgenomen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen zijn van toepassing op de opslag duurzame energie (zie het vierde lid).

Artikel 2 en 3

In deze artikelen zijn de tarieven voor de opslag duurzame energie voor het verbruik van gas en elektriciteit vastgesteld voor de jaren 2013, 2014 en 2015. Deze tarieven sluiten aan bij de in het Regeerakkoord voorgenomen uitgaven voor de SDE+. De tarieven leiden derhalve tot opbrengsten van 100 miljoen euro in 2013, 200 miljoen euro in 2014, en 300 miljoen euro in 2015.

In artikel 2, eerste lid, onder a, worden, – net als bij de energiebelasting – voor het reguliere verbruik van aardgas zes schijven vastgesteld, waarbij de hoogte van de tarieven een degressieve structuur kent, vergelijkbaar met de vigerende tariefstructuur in de energiebelasting. In de onderdelen b en c van het eerste lid worden uitzonderingen op onderdeel a opgenomen, die overeenkomen met de uitzonderingen die voor de energiebelasting gelden. De uitzondering in onderdeel b betreft blokverwarming. Verbruikers die aardgas gebruiken bij een installatie voor blokverwarming, niet zijnde een installatie voor stadsverwarming waarbij grotendeels gebruik wordt gemaakt van restwarmte, betalen een vast bedrag per kubieke meter. In onderdeel c tenslotte wordt het tarief voor tuinders ingedeeld in vijf schijven, maar gelden hiervoor lagere tarieven dan voor de verbruikers bedoeld in het eerste lid, onder a. De lagere tarieven gelden, net als bij de energiebelasting, uitsluitend voor het verbruik van aardgas voor verwarming ter bevordering van het groei-proces van tuinbouwproducten als bedoeld in post a 32 van de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 behorende Tabel I.

In het tweede lid van artikel 2 is vastgelegd dat de opslag niet zal worden geheven op de levering van aardgas aan CNG-installaties. Hiermee wordt beoogd het aardgasverbruik voor transport te vrijwaren van de opslag. In artikel 3 worden vijf schijven vastgesteld voor elektriciteit waarvoor een degressieve tariefstructuur geldt die vergelijkbaar is met de energiebelasting.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen