

Vergaderjaar 2016–2017

34 552

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017)

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 86

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2017

Bij brief van 14 december 2016¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet omgaat met de motie van het lid Grashoff.² In de motie van het lid Grashoff wordt de regering verzocht om maatregelen te nemen zodat stadsverwarmingen bij omschakeling van gasgestookte ketels naar het gebruik van hernieuwbare bronnen niet geconfronteerd worden met een verhoging van energiebelasting. In de brief van 14 december heb ik een onderzoek aangekondigd naar de in de motie genoemde verhoging van energiebelasting. Ik heb daarbij aangegeven dat ik zou bekijken hoe een eventueel nadeel als gevolg van een verhoging van energiebelasting ondervangen kan worden. Ik heb dit onderzoek in overleg met het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd. In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het onderzoek. Ik zal uitvoering geven aan de motie van het lid Grashoff met een voorstel tot uitbreiding van de stadsverwarmingsregeling.

Stadsverwarmingsregeling

De energiebelasting kent een fiscaal gunstige regeling voor stadsverwarming die grotendeels (voor meer dan 50%) gebruik maakt van restwarmte. Restwarmte is de warmte die vrijkomt of overblijft in een productie- of verwerkingsproces dat niet de opwekking van die warmte tot hoofddoel heeft. Dat kan bijvoorbeeld de warmte zijn die vrijkomt bij afvalverbranding, industriële processen, elektriciteitsopwekking. De warmte die wordt opgewekt met een warmtekrachtinstallatie (WKK) wordt altijd aangemerkt als restwarmte. In een WKK is sprake van gecombineerde opwekking van warmte en elektriciteit. Warmte uit een installatie die alleen dient voor opwekking van warmte kwalificeert niet als restwarmte, ongeacht welke brandstof wordt gebruikt, of dat nu bijvoorbeeld aardgas of biomassa is.

¹ Kamerstuk 34 552, nr. 74.

² Kamerstuk 34 552, nr. 67.

De stadsverwarmingsregeling regelt dat het degressieve tarief in de energiebelasting van toepassing is op het aardgas dat wordt gebruikt voor de installatie voor stadsverwarming. Zonder deze regeling zou dat aardgas worden belast tegen het tarief in de eerste schijf op aardgas (het blokverwarmingstarief). De regeling levert hierdoor een energiebelastingvoordeel op bij een aardgasverbruik dat in de hogere schijven valt, boven de 170.000 m³ per jaar. Hierdoor speelt het voordeel alleen een rol bij grotere installaties. Het energiebelastingvoordeel ziet in de praktijk op aardgas dat wordt verbruikt in hulpketels die deel uitmaken van de installatie voor stadsverwarming. Deze hulpketels vangen de piekvraag op en dienen als back-up. Met aardgas gestookte hulpketels bij een warmtenet leveren gemiddeld circa 20 á 30% van de warmtevraag op jaarbasis.

Effect op de businesscase van alternatieve warmteopties

Door de afbakening via het begrip «restwarmte» vallen bepaalde installaties voor stadsverwarming die grotendeels gebruikmaken van alternatieve opties voor duurzame warmtevoorziening momenteel niet onder de stadsverwarmingsregeling. Deze opties leveren net als restwarmte een CO₂-besparing op ten opzichte van de inzet van een HR-ketel. Het gaat dan bijvoorbeeld om een biomassa-installatie die alleen dient voor opwekking van warmte en waarvan de opgewekte warmte daardoor niet kwalificeert als restwarmte. Zoals het kabinet heeft aangekondigd in de warmtevisie zal de komende jaren in toenemende mate worden ingezet op verduurzaming van de warmtevoorziening, onder andere door installaties voor stadsverwarming waarbij naast of in plaats van restwarmte gebruik wordt gemaakt van warmte uit hernieuwbare energiebronnen.³

Het effect van de systematiek van de energiebelasting op bepaalde business cases blijkt dusdanig groot dat dergelijke duurzame projecten momenteel niet of slechts moeizaam van de grond komen. De warmteopties waarbij het energiebelastingnadeel op dit moment concreet optreedt zijn aardwarmte en warmtevoorziening uit biomassa. Andere hernieuwbare warmteopties worden niet op zo'n grote schaal toegepast dat zij een voordeel zouden hebben van toepassing van het degressieve tarief op het aardgas verbruikt voor de installatie.

Onmogelijkheid oplossing SDE+

Het kabinet heeft onderzocht of het mogelijk zou zijn de in de motie van het lid Grashoff geconstateerde belemmering weg te nemen door middel van een niet-fiscale oplossing. Het hoofddoel van het belastinginstrumentarium is immers het genereren van belastingopbrengsten en niet de stimulering van duurzame energieproductie. Daarom is ook een compensatie in de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie+ (SDE+) onderzocht, die juist wel voor dat doel is opgezet. De SDE+ subsidieert de onrendabele top van duurzaam opgewekte warmte. Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) heeft onderzocht of het mogelijk is om bij de berekening van de subsidiebedragen rekening te houden met het geconstateerde belastingnadeel dat optreedt bij de omschakeling van restwarmte naar warmtevoorziening uit biomassa. Uit het onderzoek komt naar voren dat de interactie tussen de verschillende duurzame warmteopties en de systematiek van de energiebelasting dusdanig specifiek is, dat deze moeilijk tot niet is te ondervangen in een generieke regeling als de SDE+. Daarom kies ik ervoor de motie van het lid Grashoff uit te voeren met een aanpassing in de energiebelasting.

³ Kamerstuk 30 196, nr. 305.

Aanpassing energielasting

De achterliggende gedachte van de stadsverwarmingsregeling is het creëren van een prikkel voor de nuttige inzet van restwarmte. Hiermee wordt energie bespaard. Het stimuleren van duurzame warmte die niet kwalificeert als restwarmte past niet in dit oorspronkelijke doel van de regeling. Bepaalde duurzame warmteprojecten hebben echter door de huidige fiscale systematiek een energielastingnadeel ten opzichte van warmteprojecten waar wel grotendeels gebruik wordt gemaakt van restwarmte. Dat energielastingnadeel werkt belemmerend voor de businesscase van deze duurzame warmteprojecten. Met de motie van het lid Grashoff verzoekt een meerderheid van de Tweede Kamer mij om dat nadeel weg te nemen.

Ik ben dan ook voornemens om uitvoering aan de motie van het lid Grashoff te geven met een voorstel om de stadsverwarmingsregeling uit te breiden naar installaties voor stadsverwarming die grotendeels gebruik maken van aardwarmte of vaste of vloeibare biomassa, al dan niet in combinatie met restwarmte. Hiermee wordt het degressieve tarief van toepassing op aardgas dat wordt verbruikt voor hulpketels die deel uitmaken van deze installaties. Het gebruik van aardwarmte of vaste of vloeibare biomassa in een installatie voor stadsverwarming valt al buiten de heffing van de energielasting. Als vaste of vloeibare biomassa binnen de installatie voor stadsverwarming eerst wordt omgezet in gasvormige biomassa, bijvoorbeeld in een vergister, en vervolgens binnen die installatie voor stadsverwarming wordt verbruikt om warmte op te wekken, telt dit mee voor het bepalen of grotendeels gebruik is gemaakt van restwarmte, aardwarmte of warmte opgewekt met vaste of vloeibare biomassa. De budgettaire derving als gevolg van de uitbreiding van de stadsverwarmingsregeling zal in het voorstel worden gedekt uit een verhoging van het tarief in de eerste schijf op aardgas. De budgettaire derving wordt geraamd op € 3 miljoen euro per jaar.

Ik ben voornemens de benodigde wetswijziging voor de uitbreiding van de stadsverwarmingsregeling op te nemen in het Belastingplan 2018. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes