

Vergaderjaar 2017–2018

34 762

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 december 2017

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de fracties van de PVV en de SP over het voorliggend wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op deze vragen. Het kabinet is de Eerste Kamer zeer erkentelijk voor de spoedige 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+.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie vroegen welke effecten op het klimaat worden gerealiseerd met de opslag duurzame energie (hierna: ODE), mede in relatie met het terugtreden van de VS uit het klimaatakkoord van Parijs, de groei van de wereldbevolking en de bouw en planning van 1600 kolencentrales wereldwijd. Door verhoging van de ODE wordt dekking gegeven aan de uitgaven voor hernieuwbare energie waardoor Nederland het energie-aanbod verduurzaamt en minder afhankelijk zal worden van fossiel opgewekte energie. Dit heeft effect op het aandeel hernieuwbare energie en draagt zo bij aan de vermindering van broeikasgassen. Daarmee levert Nederland een bijdrage aan de mondiale aanpak van het klimaatvraagstuk. Dat Nederland mondiaal beschouwd slechts een kleine emittent is, doet aan de urgentie niets af. Niets doen is geen optie, of een land nu groot of klein is. Nederland zet daarom in op ambitieus klimaatbeleid dat bij voorkeur op Europese schaal navolging krijgt. Bij het bepalen van de mondiale klimaatopgave wordt rekening gehouden met de economische en bevolkingsontwikkeling. De aankondiging van president Trump op 1 juni jl. dat hij zijn land zal terugtrekken uit de Overeenkomst van Parijs is natuurlijk spijtig, maar een groot aantal Amerikaanse steden, staten en bedrijven heeft aangekondigd zich te blijven inzetten voor het realiseren van de Amerikaanse bijdrage aan de overeengekomen klimaatdoelen.

De leden van de PVV-fractie vroegen of het bekend is dat, ondanks hetgeen naar buiten is gebracht rond het klimaatakkoord van Parijs, de

doelstelling om de stijging van de temperatuur te beperken tot 1,5 tot 2 graden, niet gehaald wordt. Ik ben het met de leden eens dat het zorgelijk is dat de bijdragen van de afzonderlijke landen op dit moment nog niet optellen tot een noodzakelijke reductie van broeikasgassen om te voldoen aan de overeengekomen klimaatdoelen. Het akkoord bevat echter een mechanisme waarmee partijen gevraagd worden iedere 5 jaar hun bijdrage te verhogen en hun ambities verder aan te scherpen zodat de doelen alsnog gerealiseerd worden. Verder is het positief dat landen worden aangespoord om uiterlijk in 2020 een langetermijnstrategie in te dienen.

De leden van de PVV-fractie vroegen welke invloed het klimaatakkoord van Parijs heeft op het klimaat en de relatie met extremer weer. De beoogde reducties van broeikasgassen die met behulp van het klimaatakkoord van Parijs gerealiseerd moeten worden zijn cruciaal voor het beperken van de klimaatverandering. Dit is de consensus bij de VN en bij het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

De leden van de PVV-fractie vroegen waarin het verschil tussen de berekeningen van het ministerie en de vereniging Eigen Huis over de totale energiebelasting in 2021 zit. Het verschil wordt veroorzaakt door een andere aanname door de Vereniging Eigen Huis (VEH) van het gemiddelde gas- en elektriciteitsverbruik bij huishoudens. Het kabinet baseert zich op de analyses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), ECN, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017. Uit de NEV 2017 blijkt dat – anders dan VEH aangeeft – het gasverbruik al sinds 2000 trendmatig daalt. Het elektriciteitsverbruik daalt sinds 2010 trendmatig. Dat komt door voortgaande energiebesparing, de aanschaf van energiezuinigere apparaten, en een toename van zonnepanelen op daken. De gemiddelde energierekening voor huishoudens weerspiegelt deze dalende tendens.

Deze leden vroegen hoe mensen met slechts een AOW of een klein pensioen de oplopende bijdrage voor de opslag duurzame energie kunnen opbrengen. Het kabinet heeft jaarlijks aandacht voor de koopkrachtontwikkeling van huishoudens. Milieubelastingen en heffingen zijn 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 worden opgevangen die het gevolg kunnen zijn van maatregelen binnen één enkel beleidsterrein.

De leden van de PVV-fractie vroegen of de regering onderschrijft dat er jaarlijks 350.000 windmolens met een vermogen van 2 MW worden gebouwd om alleen de groei van het wereldwijde energieverbruik te kunnen opvangen. Het kabinet onderschrijft deze cijfers niet. Naast de ontwikkeling van hernieuwbare energie is energiebesparing nodig om de groei van het energieverbruik zelf te verminderen. Bij de energietransitie die wereldwijd zal gaan plaatsvinden zal altijd naar evenwicht worden gezocht tussen de diverse opties om broeikasgasreductie tegen de laagste kosten te realiseren.

De leden van de PVV-fractie vroegen of windenergie geen zinvolle bijdrage kan leveren aan de energievoorziening omdat windenergie niet vraag gestuurd is en er dus 100% back-up dient te zijn. Het kabinet deelt de conclusie niet dat windenergie geen zinvolle bijdrage levert aan de energievoorziening. Het is in verband met de uitdaging om de broeikas-

gassen te reduceren onder meer ook van groot belang dat de elektriciteitsvoorziening beduidend minder van fossiele brandstoffen afhankelijk wordt. Windenergie is daarbij onmisbaar. Door flexibilisering van het energiesysteem en goede verbindingen met de landen om ons heen is het daarbij overigens niet nodig om naast windenergie 100% back-up van conventionele centrales te hebben.

De leden van de PVV-fractie vroegen of de regering de opvatting deelt dat biomassa geen duurzame energie is. Ook de Koninklijke Academie van Wetenschappen (KNAW) heeft dat bevestigd. Meer en meer gemeenten weigeren dan ook om vergunningen te verstrekken voor dergelijke centrales. Deze leden vroegen of de regering deze ontwikkelingen deelt. Op 23 januari 2015 heeft de vorige Minister van Economische Zaken schriftelijk gereageerd op het korte visiedocument van de KNAW. Kort gezegd komt het er op neer dat de inzet van biomassa voor energievoorziening volgens het IPCC noodzakelijk is voor het halen van klimaatdoelen en dat er meerdere Nederlandse energie- en klimaatonderzoekers zijn die de conclusie van de KNAW niet ondersteunen. Omdat er toch duurzaamheidsrisico's kunnen zijn bij het toepassen van biomassa zijn in het kader van het Energieakkoord in nauw overleg met energiebedrijven en milieuorganisaties duurzaamheidscriteria opgesteld. Deze behoren tot de meest vooruitstrevende en verregaande criteria in de wereld en bevatten criteria voor duurzaam bosbeheer, klimaatcriteria en criteria voor koolstofschuld en indirecte verandering van landgebruik. Daarbij worden strenge eisen gesteld aan de handelsketen zodat bekend is waar de biomassa vandaan komt. Een inefficiënte verbranding van biomassa kan de CO₂-uitstoot verhogen. Daarom moet de omzetting van biomassa in elektriciteit of warmte ten opzichte van een fossiele referentie leiden tot een daadwerkelijke vermindering van CO₂-uitstoot. Op basis van Europese rekenregels moet deze reductie in broeikasgasemissies ten minste 70% bedragen.

Deze eisen zijn ontwikkeld met het oog op de zorgen die er zijn over de inzet van biomassa. Dat betekent niet dat alle biomassa die wordt geproduceerd voldoet aan de hoge Nederlandse standaard voor duurzaamheid. Veel bosgebieden voldoen momenteel niet aan deze duurzaamheidseisen en het hout afkomstig hiervan kan dus niet worden toegepast voor het bij- en meestoken in kolencentrales. Dit betekent dat er een aanzienlijke bewijslast bij de bedrijven ligt om aan te tonen dat zij de duurzaamheid op orde hebben en dat deze hoge standaard in de bosbouw worden toegepast. Onder deze voorwaarden vind ik de bij- en meestook van biomassa verantwoord. Het is tenslotte aan decentrale overheden om een goede afweging te maken tussen diverse technieken voor de productie van hernieuwbare energie en daarbij oog te hebben voor het draagvlak bij betrokkenen.

De leden van de PVV-fractie vroegen wanneer de regering stopt met het verstrekken van subsidie voor verstoken van groen met een lage energetische waarde. Het kabinet streeft naar 49 procent emissiereductie van broeikasgassen in 2030. De doelstellingen van het Energieakkoord, 14% hernieuwbare energie in 2020 en 16% in 2023, zijn belangrijke mijlpalen op weg daarnaartoe. De maximaal 25 PJ van het bij- en meestoken van biomassa in kolencentrales levert hier een bijdrage van circa 1,2% aan en is een kosteneffectieve maatregel om de uitstoot van CO₂ te reduceren.

De leden van de PVV-fractie vroegen naar de betaalbaarheid van de ODE en hoe wordt voorkomen dat energie onbetaalbaar wordt en vele energieverbruikers van de energie worden afgesloten. Energie Nederland schat het aantal betalingsregelingen tussen energieleveranciers en kleinverbruikers jaarlijks op ongeveer 150.000. Er zijn in Nederland

7,5 miljoen kleinverbruikersaansluitingen. In Nederland worden afnemers van gas, elektriciteit, en warmte niet zo maar afgesloten, behoudens fraude, of onveilige situaties. In geval van oplopende betalingsachterstanden mogen kleinverbruikers alleen worden afgesloten wanneer een zorgvuldig proces doorlopen is. De leverancier is op basis van ministeriële regelingen en een convenant (gesloten tussen Energie Nederland en de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK)) onder meer gehouden om zich in te spannen om persoonlijk in contact te komen met de kleinverbruiker om hem te wijzen op de mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen. Voorts moet de leverancier – indien geen contact wordt verkregen met de kleinverbruiker – in de wintermaanden de gegevens van deze kleinverbruiker doorgeven aan een instantie voor schuldhulpverlening. Ik ben voornemens om deze plicht ook in de zomermaanden te laten gelden. Hiertoe loopt thans een internetconsultatie. Wanneer een kleinverbruiker betrokken is bij een traject voor schuldhulpverlening zijn er mogelijkheden om afsluiting op te schorten. In geval sprake is van ernstige gezondheidsrisico's bij kleinverbruikers of diens huisgenoten mag er volgens genoemde regelingen in het geheel niet worden afgesloten. Overigens blijkt uit een recente publicatie van de Europese Commissie van 23 november jl. onder de titel «Energy Union Factsheet The Netherlands» dat het aantal huishoudens onder de armoedegrens dat aangeeft de woning niet te kunnen verwarmen relatief beduidend lager ligt vergeleken met het EU-gemiddelde. Volgens de Europese Commissie komt dit ten dele door de snelle efficiencyverbetering van woningen in Nederland.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vroegen waarom meer dan de helft van het totale gebruik aan energie niet wordt belast, wie er niet betalen, en hoe door de ODE energiebesparing wordt gestimuleerd. Een deel van het energieverbruik wordt gebruikt als grondstof en wordt in het kader van de Richtlijn energiebelastingen¹ niet belast. Het gaat dan bijvoorbeeld om het elektriciteitsgebruik bij de productie van chloor, het aardgasverbruik voor de productie van kunstmest, of het gebruik van olieproducten voor de productie van plastics. Andere Europese landen belasten dit verbruik ook niet. Op zichzelf staat het iedere lidstaat vrij om zijn eigen afwegingen op dit vlak te maken. Daarbij geldt echter voor het kabinet wel dat de concurrentiepositie van het op de export gerichte bedrijfsleven in het oog moet worden gehouden. Een belasting op het gebruik van energie als grondstof zou daarom bij voorkeur op een Europese schaal moeten plaatsvinden om het gelijke speelveld van Nederlandse bedrijven ten opzichte van hun concurrenten niet te verstoren.

We staan in Nederland aan de vooravond van een grote verschuiving naar schone energie en een circulaire economie. Het kabinet maakt hier werk van en denkt na over opties om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren in de procesindustrie.

De Sociaal-Economische Raad zal het rapport van PBL gebruiken als bouwsteen voor haar verkenning naar beleidsinstrumenten voor de circulaire economie, die zij momenteel opstelt. Het kabinet zal in de eerste helft van 2018 reageren op deze SER-verkenning.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de reactie op het rapport van het PBL en de afwegingen die zijn gemaakt om de ODE bij de eindgebruikers

¹ (Richtlijn nr. 2003/96/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEG L 283)).

te heffen in plaats van in de productiefase waar een grotere effect op de energiebesparing kan worden bereikt.

Bij het belasten van fossiele energie dient uitvoering gegeven te worden aan de Europese Richtlijn energiebelastingen. Deze richtlijn stelt regels ten aanzien van belastingheffing op het energiegebruik bij eindgebruikers, voor zowel verwarming als verlichting en voor zowel huishoudens als bedrijven. Het staat iedere lidstaat vrij om zijn eigen afwegingen op dit vlak te maken en ook de energie die wordt gebruikt als grondstof te belasten. Daarbij geldt echter voor het kabinet wel dat de concurrentiepositie van het op de export gerichte bedrijfsleven in het oog moet worden gehouden.

In het rapport van PBL wordt aangegeven dat de nadruk bij de belastingen en heffingen ligt op het belasten van het eindverbruik bij huishoudens en dat het volgens PBL effectiever zou zijn om in een eerder stadium van het productieproces belastingen te heffen. Op deze wijze zouden de prikkels namelijk op de juiste plek komen te liggen. De ODE heeft echter niet als doel om het gebruik van vervuilende grond-of brandstoffen te beperken, maar dient om middelen op te halen om de verduurzaming te stimuleren. Daarbij spelen bij belastingen ook andere afwegingen naast effectiviteit en het genereren van opbrengsten waar het rapport van PBL logischerwijs niet op in gaat, zoals de concurrentiepositie van de industrie. Indien bedrijven namelijk te maken krijgen met hogere belastingen rekenen zij deze door aan consumenten. Indien in andere landen niet hetzelfde fiscale beleid wordt gevoerd, prijzen Nederlandse bedrijven zichzelf hiermee uit de markt.

De leden van de SP-fractie vroegen wat de onderbouwing van de berekening van de stijging van energieprijzen voor huishoudens is. De basis is het gas- en elektriciteitsverbruik zoals dat blijkt uit de NEV 2017. De NEV 2017, opgesteld door het consortium van ECN, PBL, CBS, en RVO vormt voor het kabinet de feitenbasis.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de berekening van de regering ook geldt voor een gezin in een huurhuis zonder extra isolatiematerialen en bijvoorbeeld zonnepanelen. Deze berekening geldt voor de gemiddelde energierekening van huishoudens in Nederland. Het specifieke, individuele energieverbruik kan daarvan afwijken, zowel naar boven als naar beneden. 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 gezinssamenstelling. Maar ook de leeftijd van eventueel aanwezige kinderen in het gezin speelt een rol. 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.

De leden van de fractie van de SP vroegen wat de meest vervuilende bedrijven betalen en gebruiken. Ook ten aanzien van het energieverbruik van de grote energie-intensieve bedrijven is het beeld heterogeen. Een gemiddeld bedrijf in de chemische sector met een verbruik van 12 miljoen kubieke meter aardgas en 20 miljoen kWh elektriciteit betaalt aan opslag duurzame energie in 2017 circa € 70.000. Die bijdrage loopt op naar circa € 250.000 in 2021.

De leden van de fractie van de SP vroegen van welke vrijstellingen en subsidies de meest vervuilende bedrijven gebruik maken of gebruik kunnen maken en hoe deze bedrijven tot verduurzaming worden aangezet. Binnen de energiebelasting en de ODE geldt voor bedrijven die conform de richtlijn energiebelastingen als energie-intensief bedrijf

kwalificeren een teruggaafregeling voor de belasting boven 10 miljoen kWh, zolang de gemiddeld te betalen belasting voldoet aan het in de Europese Richtlijn energiebelastingen gestelde minimumtarief. Ten aanzien van de belastingheffing op aardgas geldt geen teruggaafregeling of vrijstelling. Bedrijven kunnen in den brede gebruik maken van fiscale aftrekposten zoals de Energie-investeringsaftrek of de Milieu-investeringsaftrek. Ook kunnen bedrijven in aanmerking komen voor de SDE+-regeling indien zij hernieuwbare energie produceren. Zoals aangegeven lopen met bedrijven aanvullende afspraken om verdergaande energiebesparing te realiseren. Deze afspraken zijn in de zogenoemde meerjarenafspraken MEE- en MJA-3 vastgelegd. Daarnaast zijn aanvullend daarop bindende afspraken gemaakt in het Energieakkoord. Daarbij moet worden bedacht dat deze bedrijven ter realisering van deze afspraken dus extra kosten zullen maken.

De regering gaf tijdens het debat over de ODE in de Tweede Kamer ook aan dat er sprake is van een lastenverschuiving, want de extra energiebelasting wordt teruggestuisd via de inkomstenbelasting. De leden van de SP-fractie vroegen zich af of zij hieruit moeten begrijpen dat ook de laagste inkomens volledig worden gecompenseerd. Zoals aangegeven is er geen eenduidig beeld te geven van het energieverbruik bij bepaalde inkomensgroepen. Er is sprake van een heterogeen beeld dat zich binnen en tussen alle inkomensgroepen voor doet en ertoe leidt dat geen eenduidige uitspraken gedaan kunnen worden over het specifieke energieverbruik bij een bepaald inkomensniveau. Dientengevolge kan ook geen uitspraak worden gedaan of alle huishoudens met de laagste inkomens volledige compensatie genieten van de terugsluis in de inkomstenbelasting. Er is te allen tijde wel sprake van verlichting van de lasten.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de onderbouwing van de stelling dat bedrijven naar het buitenland vertrekken indien zij te veel worden aangeslagen voor hun vervuiling. Indien het gelijke speelveld voor Nederlandse op de export gerichte bedrijven teveel wordt aangetast, zal in zijn algemeenheid gelden dat de concurrentiepositie, de winstgevendheid, en daarmee de werkgelegenheid onder druk komen te staan. In dat geval is niet uit te sluiten dat met name de internationaal opererende concerns een afweging maken om zich elders te gaan vestigen.

De leden vroegen of de regering van mening is dat bedrijven elders op een zelfde manier bevoordeeld worden. Tevens vroegen de leden of de regering dan bereid is om in internationaal en Europees verband afspraken hierover te maken. Nederland zet hoog in met haar ambitie om in 2030 een broeikasgasreductie van 49% te realiseren en is daarvoor op Europees niveau bezig om andere lidstaten in deze ambitie mee te krijgen in de wetenschap dat de Europese inzet om in 2030 een broeikasgasreductiedoel van 40% te realiseren te gering is om aan een reductie van 80–95% in 2050 te kunnen voldoen. Daarbij zal het kabinet ook aandacht vragen voor aanvullende maatregelen die gericht zijn op de energie-intensieve industrie. Op die wijze wordt het gelijke speelveld voor bedrijven binnen Europa niet geschaad maar juist bevorderd.

De leden van de SP-fractie vroegen om de berekeningen ten aanzien van de verhogingen van de ODE waarbij bedrijven naar het buitenland vertrekken. Zoals hiervoor is aangegeven, redeneert het kabinet dat een aantasting van het gelijke speelveld voor bedrijven kan leiden tot vertrek van bedrijven uit Nederland. Er ligt hiervoor geen cijfermatige analyse op de plank.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de onderbouwing van de stelling dat bedrijven Nederland zullen verlaten als zij meer moeten bijdragen dan in een 50:50 verhouding. Het kabinet heeft 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. Bij de keuze van de lastenverdeling van de ODE over huishoudens en bedrijven zijn de gevolgen voor huishoudens en bedrijven in samenhang gewogen. In die weging staat het principe dat de vervuiler betaalt voorop. Tegelijk kunnen in dat geval concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven optreden. Daarom is de keuze gemaakt om een degressieve tariefstructuur in te voeren, die vergelijkbaar is met de energiebelasting. Het kabinet acht deze keuze – alles afwegende – nog steeds in balans. Een fors afwijkende lastenverdeling tussen burgers en bedrijven kan leiden tot aantasting van het gelijke speelveld indien in andere landen soortgelijke bedrijven beduidend lagere lasten dragen. Ik heb tijdens het debat over de ODE voor 2018 in de Tweede Kamer welwillend gereageerd op de suggestie om een onderzoek van enige jaren geleden naar de ruimte voor hogere heffingen bij grootverbruikende bedrijven te laten actualiseren. Deze suggestie is tevens vervat in een motie die door de Tweede Kamer is aanvaard. Uit die nieuwe analyse zal moeten blijken of en in hoeverre er ruimte is om de huidige lastenverdeling te heroverwegen.

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