

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

In het regeerakkoord en het in 2019 gesloten Klimaatakkoord heeft het kabinet zich gecommitteerd aan het realiseren van ten minste 49% CO₂ reductie in 2030 ten opzichte van 1990. Daarbij wordt voor de subsidiemodule Stimulering duurzame energieproductie (SDE+) de focus van hernieuwbare energie conform het Energieakkoord voor duurzame groei uitgebreid naar het reduceren van broeikasgassen (bijlage bij Kamerstukken II 2013/2014, 30196, nr. 202). Hernieuwbare energie blijft wel onderdeel van de technieken die het kabinet stimuleert, waarmee het kabinet ook voldoet aan de Richtlijn 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2009/28/EG, Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140). Omdat de kostprijs van technieken die CO₂-uitstoot reduceren vooralsnog vaak hoger is dan alternatieven die tot CO₂-uitstoot leiden, is stimulering hiervan in een overgangsfase noodzakelijk. In 2011 is de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie (hierna: SDE+) in het leven geroepen met als doel het stimuleren van hernieuwbare energie.

Vanaf het najaar van 2020 wordt de SDE+ uitgebreid tot de module Stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++) die als doel heeft om naast hernieuwbare energieopties ook andere broeikasgasreducerende technieken op kosteneffectieve wijze te stimuleren. Net als bij de SDE+ worden de samenhangende kasuitgaven van de SDE++ gefinancierd uit een heffing op het verbruik van elektriciteit en aardgas: de opslag voor duurzame energie- en klimaattransitie (hierna: ODE). De ODE is een opslag op de energiebelasting en volgt derhalve de tariefstructuur van de energiebelasting. De opbrengsten van de ODE vloeien naar de algemene begrotingsmiddelen, maar dienen in beginsel ter dekking van kasuitgaven voor de SDE+ en de SDE++. De met de SDE++ gepaard gaande kasuitgaven voor 2021 en de jaren daarna werden reeds in het Regeerakkoord voorzien. In dit wetsvoorstel worden de tarieven voor de ODE voor 2021 en 2022 voorgesteld. Het kabinet kan voorstellen doen de tarieven voor het jaar 2022 alsnog te wijzigen.

2. Uitgaven voor de SDE++ en tarieven voor de ODE

2.1 Verband uitgaven SDE++ en inkomsten uit het wetsvoorstel

De uitgaven en inkomsten samenhangend met de SDE++ worden op de begroting van de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoord. Omdat de voorziene uitgaven aan de SDE++ toenemen om de doelstellingen van het regeerakkoord en Klimaatakkoord te kunnen realiseren, moeten ook de tarieven die bij onderhavig wetsvoorstel worden voorgesteld ter dekking van de toenemende uitgaven worden verhoogd. Bij het sluiten van het regeerakkoord zijn ex-ante-kasuitgaven voor de SDE++ geraamd van € 2.648 miljoen in 2021 en €2.692 miljoen in 2022. Daarbij is rekening gehouden met de voorziene benodigde kasuitgaven ter realisering van de doelen uit het nog van kracht zijnde Energieakkoord, de doelstellingen voor het Klimaatakkoord en de reeds aangegane financiële verplichtingen.

2.2 Begrotingsreserve duurzame energie- en klimaattransitie

Om te borgen dat inkomsten die via de Wet ODE worden gerealiseerd, bij vertraging of uitval van projecten beschikbaar blijven voor de uitgaven aan vervangende projecten in de toekomst is in 2013 besloten tot het instellen van de begrotingsreserve duurzame energie. Deze begrotingsreserve blijft met de verbreding naar de SDE++ onverminderd van kracht. 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 van de begrotingsreserve is het continueren van de ODE noodzakelijk. Alle inkomsten die met onderhavig wetsvoorstel worden beoogd, zijn nodig voor het bereiken van de doelstellingen van het Energieakkoord, het regeerakkoord en het Klimaatakkoord.

2.3 Voorgestelde tarieven

In artikel I, onderdelen A en B, van het wetsvoorstel worden de tarieven van de ODE in 2021 en 2022 voorgesteld. Op deze manier wordt een meerjarig fundament gecreëerd voor de financiering van de energie- en klimaattransitie, zonder dat noodzakelijk nieuwe tarieven moeten worden vastgesteld. Onderstaande tabel geeft inzicht in de tarieven in de desbetreffende jaren en het verschil met de tarieven in 2020 respectievelijk 2021. Het kabinet kan voorstellen doen de tarieven voor het jaar 2022 alsnog te wijzigen.

Tabel: Tarieven opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE)

	2020	2021	Mutatie t.o.v. 2020	2022	Mutatie t.o.v. 2021
aardgas in cent/m3					
0-170.000 m3	7,75	8,51	+0,76	8,65	+0,14
170.000-1.000.000 m3	2,14	2,35	+0,21	2,39	+0,04
1.000.000-10.000.000 m3	2,12	2,32	+0,20	2,36	+0,04
> 10.000.000 m3	2,12	2,32	+0,20	2,36	+0,04
verlaagd tarief glastuinbouw					
0-170.000 m3	1,24	1,37	+0,13	1,39	+0,02
170.000-1.000.000 m3	0,81	0,89	+0,08	0,90	+0,01
1.000.000-10.000.000 m3	2,12	2,32	+0,20	2,36	+0,04
> 10.000.000 m3	2,12	2,32	+0,20	2,36	+0,04
elektriciteit in cent/kWh					
0-10.000 kWh	2,73	3,00	+0,27	3,05	+0,05
10.000-50.000 kWh	3,75	4,11	+0,36	4,18	+0,07
50.000-10.000.000 kWh	2,05	2,25	+0,20	2,29	+0,04
>= 10.000.000 kWh	0,04	0,04	0,00	0,05	+0,01

De stijging van de ODE-tarieven in 2021 en 2022 is onderdeel van een samenhangend pakket in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord waarin gelijktijdig een verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting plaatsvindt. In deze wet, die onderdeel was van het pakket Belastingplan 2020, werd ook voorzien in een verhoging van de belastingvermindering in 2020 en 2021 door aanpassing van artikel 63 van de Wet belastingen op milieugrondslag. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een aanvullende verhoging van de belastingvermindering in 2021 met € 5,40 en in 2022 met €1,00. Hierdoor wordt de lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven ten gunste van huishoudens aangepast, zie ook paragraaf 2.4.

2.4 Lastenverdeling huishoudens en bedrijven.

Bij de presentatie van het Klimaatakkoord in juni 2019 heeft het kabinet besloten om de lasten van huishoudens te verlagen ten koste van de lasten van bedrijven, met name bedrijven die veel energie verbruiken. Met ingang van 1 januari 2020 zijn daarom de tarieven aangepast opdat circa een derde van de lasten drukken op huishoudens en circa twee derde op bedrijven. Hierdoor viel de tariefstijging in de hogere verbruiksschijven in 2020 ten opzichte van 2019 eenmalig fors uit dan in eerdere en latere jaren. Hierbij is ook aangekondigd dat het totaal aan energiebelastingen voor huishoudens bij gelijkblijvend verbruik in 2021 niet stijgt ten opzichte van 2020 en dat de stijging van de tarieven voor huishoudens vanaf 2022 meer geleidelijk wordt dan in het regeerakkoord was voorzien.

Met dit voorstel voor verhoging van de tarieven van de ODE, en verhoging van de belastingvermindering, blijft de lastenverdeling conform de afspraken bij het Klimaatakkoord in

stand. Bij een gemiddeld energieverbruik¹ neemt het belastingdeel van de energierekening (de ODE en de energiebelasting, inclusief de belastingvermindering) van een huishouden in 2021 niet toe ten opzichte van 2020. Dit is conform de inzet van het kabinet bij het sluiten van het Klimaatakkoord. In 2020 is de ODE-bijdrage van huishoudens met een gemiddeld energieverbruik reeds met 100 euro gedaald t.o.v. 2019. De werkelijke ontwikkeling van de belastingen is daarbij afhankelijk van het specifieke energieverbruik van een huishouden. Door de voorgestelde tariefstelling draagt de sector industrie in 2021 circa 390 miljoen euro en in 2022 circa 395 miljoen euro bij aan de opbrengst van de ODE. Bij het Klimaatakkoord is afgesproken dat de bijdrage van de sector industrie oploopt naar 550 miljoen euro in 2030.

3. Moties Lodders en Essers

Naar aanleiding van twee moties, aangenomen door het parlement (motie Essers, Kamerstukken I 2019/2020, 35304, nr. F en motie Lodders, Kamerstukken II 2019/2020, 35302, nr. 42) is nader onderzoek gedaan naar de gevolgen van de in het Klimaatakkoord afgesproken aanpassingen van de ODE. Deze onderzoeken van CE Delft en Wageningen Economic Research (WEcR) zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.

Uit de onderzoeken van CE Delft en WEcR volgt dat de lasten voor het bedrijfsleven als geheel, en met name energie-intensieve bedrijven, zoals beoogd in het Klimaatakkoord, stijgen. Ook volgt uit de onderzoeken dat de totale lastenstijgingen op sectorniveau gemiddeld beperkt zijn. Tegelijkertijd zijn er specifieke subsectoren en bedrijven, waarvoor de financiële gevolgen significant zijn, waaronder de papierindustrie, de voedselverwerkende industrie, de chemie en de glastuinbouw (met name de voorlopers op gebied van de transitie en de belichte teelt). Door de ODE-stijging wordt het bedrijfsresultaat van bedrijven binnen deze deelsectoren negatief beïnvloed. Daarnaast volgt uit de onderzoeken dat de ODE-aanpassing conform het Klimaatakkoord de energietransitie in sommige sectoren kan afremmen.

Het kabinet vindt het allereerst van belang dat de verschillende sectoren voldoende handelingsperspectief hebben bij het realiseren van de energietransitie. In het kader van deze onderzoeken en beide moties zijn daarom in samenwerking met de relevante brancheorganisaties verschillende opties in kaart gebracht om de lastenstijging voor de betreffende sectoren te mitigeren. Een generieke aanpassing van de ODE-tarieven is hierbij onderzocht. De aanpassing van de ODE-tarieven richt zich echter niet specifiek op bovengenoemde sectoren en biedt daarom volgens het kabinet geen adequate oplossing. Het kabinet kiest ervoor om op de korte termijn meer gerichte maatregelen te treffen om het handelingsperspectief van de sectoren te verbeteren. Hiervoor stelt het kabinet de komende 2 jaar aanvullende middelen beschikbaar om bedrijven in de genoemde sectoren tegemoet te komen in de energiekosten. De minister van LNV en de minister van EZK zullen de komende periode, in overleg met de betreffende sectoren, de benodigde regelingen hiervoor uitwerken.

Daarnaast is het van belang dat de tarieven voor de EB en ODE op termijn prikkels geven die de transitie en meer specifiek de gewenste omslag van aardgas naar elektriciteit ondersteunen. In de eerder genoemde onderzoeken van CE Delft en WEcR is geconstateerd dat het totaal van de EB en de ODE voor enkele sectoren, waaronder de glastuinbouw, geen prikkel geeft voor elektrificatie, terwijl dat wel gewenst is met het oog op CO₂-reductie.

In de periode september 2020 tot en met maart 2021 wordt een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd naar de financiering van de energietransitie. Onderdeel hiervan is een brede verkenning naar de ODE. Voor de middellange termijn worden opties in kaart gebracht voor structurele hervormingen in het fiscale kader, zoals effectievere fiscale prikkels voor verduurzaming met behoud van verdienvermogen en concurrentiepositie. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan de zogenoemde 'koplopers' in de energietransitie. Onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën vindt daarnaast een evaluatie van de

¹ Het Planbureau voor de Leefomgeving raamt in de nog te publiceren Klimaat- en Energie Verkenning (KEV) 2020 het gemiddelde aardgasverbruik per huishouden voor 2021 op 1192 m³ en de gemiddelde elektriciteitslevering op 2464 kWh. Doordat er een onzekerheid is over de toekomstige ontwikkelingen is er ook onzekerheid in de raming van deze gemiddelden. Deze bandbreedte is opgenomen in de KEV 2020.

energiebelasting plaats, waarbij ook de voorstellen van de Europese Commissie ten aanzien van de aankomende herziening van de Richtlijn energiebelastingen zullen worden betrokken. Beide trajecten, die zeer nauw met elkaar verweven zijn, passen bij de voorgenomen beleidsmaatregelen die zowel nationaal (Klimaatakkoord) als Europees (Green Deal) worden overwogen. Op basis van deze trajecten kunnen aanpassingen in de EB en ODE worden overwogen. Eventuele aanpassingen kunnen gepaard gaan met effecten op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en daarom is zorgvuldigheid vereist in zowel de afweging als de invoering. Het kabinet staat ervoor dat de energietransitie haalbaar en betaalbaar is en blijft, zowel voor huishoudens als bedrijven.

4. Europese aspecten

In de EB zijn verlaagde tarieven op aardgas voor de sector glastuinbouw opgenomen. Zoals aangegeven volgen de Wet ODE en onderhavig wetsvoorstel de EB in bijna alle facetten, inclusief vrijstellingen en teruggaveregelingen. 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 2024 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 EB.

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.

5. Regeldruk, uitvoering en uitvoeringskosten

Dit wetsvoorstel betreft louter de toevoeging van tarieven voor het jaar 2021 en 2022. Deze aanpassingen leiden derhalve niet tot een toename van de administratieve lasten ten opzichte van die lasten ten aanzien van de huidige tekst van de Wet ODE. Er worden geen informatieverplichtingen aan de overheid ingevoerd en er treden geen additionele inhoudelijke nalevingskosten op. Dit wetsvoorstel is door de Belastingdienst beoordeeld met de uitvoeringstoets. De Belastingdienst acht het voorstel uitvoerbaar per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. De kosten voor de noodzakelijke systeemaanpassingen vallen binnen de jaaraanpassingen van de Belastingdienst.

6. Inwerkingtreding

Om de financiering van de in het Regeerakkoord en Klimaatakkoord voorziene uitgaven voor het jaar 2021 zeker te stellen is het noodzakelijk dat de wijzigingen die worden doorgevoerd met onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2021 in werking treden. De inwerkingtreding kan geen uitstel lijden omdat dit zou leiden tot het aanmerkelijke publieke nadeel van – uiteindelijk – het ontbreken van voldoende dekking van voornoemde kasuitgaven voortkomend uit de SDE++.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,