

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1282

Vragen van het lid **Bontenbal** (CDA) aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over *de stijgende kosten voor duurzame warmteopwekking met vloeibare biomassa* (ingezonden 16 december 2024).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 13 februari 2025) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1041

Vraag 1

Bent u bekend met het feit dat installaties die in het verleden Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie-subsidie (SDE) hebben verkregen voor het opwekken van warmte uit vloeibare biomassa vanwege hoge inkoop- en accijnskosten niet langer rendabel zijn en zelfs al worden ontmanteld?

Antwoord 1

Het is het kabinet bekend dat de rentabiliteit van installaties op vloeibare biomassa is verslechterd door de stijging van het accijnstarief voor zware stookolie. Het is het kabinet niet bekend dat installaties hierdoor al worden ontmanteld.

Vraag 2

Acht u het wenselijk dat dit tot gevolg heeft dat de ondernemers die in deze duurzame warmte hebben geïnvesteerd noodgedwongen weer over moeten schakelen op aardgas voor het opwekken van de warmte die nodig is in hun bedrijfsprocessen?

Antwoord 2

Het kabinet acht dit in principe niet wenselijk. Deze ondernemers hebben de vrijheid om te kiezen of ze duurzame warmte produceren (met subsidie) of andere vormen van warmte produceren (zonder subsidie). Door de beperkte investeringskosten is het bij dit type projecten niet ongebruikelijk dat hiertussen wordt gewisseld al naar gelang de marktomstandigheden.

Vraag 3

Klopt het dat met name de accijnstarieven waar deze duurzame warmte-installaties mee te maken hebben enorm stijgen vanwege het besluit om met het accijnstarief voor zware stookolie met ingang van 1 januari 2024 gelijk te

stellen met het accijnstarief voor gasolie om het gebruik van diesel vervangende stookolie tegen te gaan?

Antwoord 3

Met welke accijnstarieven deze duurzame warmte installaties te maken krijgen is situatie afhankelijk.

Het kabinet ontving in 2022 en 2023 van de Douane en het bedrijfsleven aanhoudend signalen dat er in toenemende mate stookolie als motorbrandstof op de markt wordt gebracht ter vervanging van gasolie (diesel). Voor deze stookolie was in de Wet op de Accijns het relatief lage accijnstarief van zware stookolie van € 41,31 per 1.000 kg (tarief per 1 januari 2023) van toepassing. Voor gasolie (diesel) was in de Wet op de Accijns het hogere dieselaccijnstarief van € 516,25 per 1.000 liter (tarief per 1 januari 2023) van toepassing. Toenemend gebruik van diesel vervangende stookolie leidde daarom tot een lagere opbrengst van de brandstofaccijns. Daarnaast was toenemend gebruik van zware stookolie slecht voor het milieu vanwege het hogere zwavelgehalte. Gebruik van deze brandstof leidde tot meer luchtverontreiniging dan gebruik van diesel. Het fiscale voordeel was de belangrijkste prikkel om diesel vervangende stookolie te gebruiken. In de brandstoffenmarkt leidde dit tot een ongelijk speelveld tussen de reguliere schonere gasolie (diesel) en de meer vervuilende zware stookolie. In het Wetsvoorstel Belastingplan 2024 dat eind 2023 door de Kamer is behandeld werd voorgesteld met ingang van 1 januari 2024 het accijnstarief van zware stookolie gelijk te trekken met het tarief voor gasolie. Met de voorgestelde maatregel zou de genoemde prikkel zijn weggenomen. Door een door de Kamer aangenomen amendement¹ is het accijnstarief voor gasolie echter tijdelijk verlaagd, waardoor per 1 januari 2024 nu omgekeerd er een hoger tarief geldt voor zware stookolie dan voor gasolie. Het Belastingplan 2024 is inclusief amendementen op 26 oktober 2023 door de Kamer aangenomen en op 19 december 2023 aangenomen door de Eerste Kamer.

Vraag 4

Klopt het dat de accijnzen voor vloeibare biomassa voor verwarmingsdoeleinden door deze maatregel zijn gestegen van 41,31 euro naar 654,53 euro per 1.000 kilogram?

Antwoord 4

Vloeibare biomassa heeft niet één vast accijnstarief. Vloeibare biomassa is verzamelnaam. Voor zover vloeibare biomassa wordt aangemerkt als zware stookolie klopt het dat deze tarieven zijn verhoogd. Per 1 jan 2025 zijn deze geïndexeerd zodat het tarief nu € 662,38 per 1.000 kg bedraagt.

Vraag 5

In hoeverre is er bij de invoering van deze maatregel rekening gehouden met het effect op deze duurzame warmte-installaties, gezien het feit dat voor het verstoken van vloeibare biomassa voor verwarmingsdoeleinden het accijnstarief van zware stookolie van toepassing is?

Antwoord 5

Het is niet per se het geval dat voor het verstoken van vloeibare biomassa voor verwarmingsdoeleinden het accijnstarief van zware stookolie van toepassing is. Uit onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport was destijds gebleken dat steeds meer gebruik werd gemaakt van stookolie als dieselvervanger. Die signalen waren ook opgemerkt door de Douane. Daarom is besloten het accijnstarief voor zware stookolie te verhogen. Bedrijven die vloeibare biomassa gebruiken voor hun bedrijfsprocessen kunnen een beroep doen op de SDE++ subsidie. Deze subsidie wordt berekend op basis van de accijnstarieven. Naar aanleiding van signalen uit de sector komt naar voren dat voor al aangevraagde subsidies de compensatie mogelijk onvoldoende is vanwege het sterk gestegen accijnstarief op zware stookolie. Dit kan leiden tot financiële nadelen voor deze ondernemers en de economische haalbaarheid van hun installaties onder druk zetten. Voor nieuwe gevallen wordt echter wél rekening gehouden met de veranderde accijnsituatie. Bij het

¹ nr. 36 418 nr. 58

vaststellen van de subsidieparameters binnen de SDE++ wordt in de komende openstellingsronde geanticipeerd op de hogere accijns, zodat toekomstige projecten voldoende financiële ondersteuning krijgen om rendabel te blijven.

Vraag 6

Klopt het dat bij het berekenen van zowel het basisbedrag als het correctiebedrag van de SDE++ subsidie geen rekening wordt gehouden met de hierboven beschreven ontwikkeling?

Antwoord 6

Ja, dit is inderdaad het geval voor de bestaande projecten. Het kabinet is zich ervan bewust dat dit vervelend is voor de betrokken ondernemers. Voor nieuwe aanvragen vanaf 2025 wordt in de SDE++ rekening gehouden met de aangepaste accijnzen. Het basisbedrag is de gemiddelde kostprijs voor de productie van hernieuwbare warmte en ligt vast over de looptijd van een project. Bij de vaststelling van het basisbedrag is PBL destijds uitgegaan van het toen geldende accijnstarief. Hierin zijn de hogere accijnstarieven voor stookolie niet meegenomen. Het correctiebedrag is de gemiddelde marktprijs van het geproduceerde product, in dit geval warmte. De waarde hiervan wordt afgeleid van de gasprijs. De berekeningsmethodiek ligt vast over de looptijd van een beschikking om stabiliteit te geven aan markt en overheid. De waarde wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de gasprijzen in dat jaar. Accijns voor vloeibare biomassa speelt hierbij geen rol, omdat deze betrekking heeft op de kostprijs en niet op de marktprijs van de warmte.

Vraag 7 en 8

Welke mogelijkheden ziet u om het effect van de hoge stijging van de accijnzen voor vloeibare biomassa voor verwarmingsdoeleinden alsnog op een eerlijke wijze mee te nemen, zodat ondernemers ook echt kunnen rekenen op een afschrijving van de installatie gedurende de gehele looptijd en de verduurzaming van de bedrijfsvoering kunnen garanderen?

Bent u bereid om op korte termijn een oplossing te zoeken voor het hierboven geschetste probleem en kunt u een inhoudelijke reactie geven op de haalbaarheid en wenselijkheid van de volgende oplossingsrichtingen:

- Rekening houden met de hogere accijnzen bij het berekenen van het correctiebedrag van de SDE++ subsidie voor de categorie vloeibare biomassa;
- Rekening houden met de hogere accijnzen bij het berekenen van het basisbedrag van de SDE++ subsidie voor de categorie vloeibare biomassa;
- Het uitsluiten van accijnzen of als aparte accijns categorie behandelen van vloeibare biomassa?

Antwoord 7 en 8

De oplossing die het kabinet deze projecten kan bieden is dat zij hun oude beschikking door RVO laten intrekken en in de SDE++ 2025 ronde opnieuw een SDE++ aanvraag indienen voor hogere basisbedragen, waarbij rekening is gehouden met de hogere accijnzen. Als projecten een beschikking ontvangen kunnen zij hun productie voor hernieuwbare warmte hervatten en zelfs verlengen omdat de beschikkingen opnieuw een looptijd hebben van 12 jaar.

Het gaat bij deze projecten overigens doorgaans om installaties die dual te gebruiken zijn, op vloeibare biomassa en op aardgas. Deze producenten hebben de mogelijkheid om afhankelijk van de prijsontwikkelingen van bijvoorbeeld biomassa te switchen naar de niet duurzame oplossing om warmte te produceren wanneer dat voor hen gunstiger is.

Het is niet mogelijk om het basisbedrag voor de bestaande beschikkingen aan te passen omdat dit vastligt in regelgeving. Het correctiebedrag wordt jaarlijks vastgesteld, maar is gebaseerd op de marktprijs van de geproduceerde warmte. Het is dus niet goed mogelijk om te corrigeren voor aspecten die betrekking hebben op de kostprijs van projecten.

Het uitsluiten van accijns of het creëren van een aparte accijns categorie voor een bepaalde brandstof is serieus bekeken, maar komt niet alleen ten goede aan uitsluitend de beoogde bedrijven met een oude SDE++ beschikking, maar ook andere partijen, waardoor de maatregel minder efficiënt en kostbaar is. Accijnsdifferentiatie leidt bovendien tot onbedoelde neveneffecten, zoals een

toename van het gebruik van die brandstof door partijen buiten de beoogde doelgroep. Dit ondermijnt niet alleen de effectiviteit en gerichtheid van de maatregel, maar kan ook tot hogere kosten leiden dan oorspronkelijk voorzien. Daarnaast maakt een dergelijke fiscale maatregel het stelsel complexer en vergroot deze de handhavingslast.

Er zijn in theorie ook andere mogelijkheden te bedenken voor de problematiek. Een optie zou zijn om een separate regeling te maken die een aanvulling geeft op de geproduceerde hoeveelheid warmte over de resterende looptijd van het project ter hoogte van de accijns. Hiervoor moet een nieuw staatssteuntraject worden doorlopen en het is de vraag of dit kan worden toegestaan; het is bovendien complex, vereist veel uitvoeringscapaciteit en nadere (financiële) inpassing, en is daarmee een onzekere optie. Om die reden en gegeven de aard van de projecten is alles afwegende gekozen voor de bovengeschetste oplossing, waarbij partijen ervoor kunnen kiezen hun oude beschikking in te laten trekken en opnieuw kunnen deelnemen. Dit heeft bovendien als voordeel voor hen, zoals aangegeven, dat als zij een beschikking ontvangen zij hun productie zelfs kunnen verlengen omdat de beschikkingen opnieuw een looptijd hebben van 12 jaar.