

Vergaderjaar 2003–2004

28 665

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 2003

Inleiding

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit elektriciteitsproductie (hierna: wet MEP) is in de Tweede Kamer een motie aangenomen (Kamerstukken II, 2002/03, 28 665, nr. 36) waarin de regering is gevraagd om een notitie die ingaat op het opheffen, dan wel het op nul stellen van de vraagstimulering overeenkomstig artikel 36i van de Wet belastingen op milieu-grondslag (Regulerende Energiebelasting (REB) 36i lid 6 en 7). Daarnaast wordt gevraagd om het stellen van de reciprociteitseis bij de import van groencertificaten. Het stellen van de reciprociteitseis leg ik uit als het stellen van aanvullende voorwaarden aan de import van duurzame elektriciteit. Tijdens de behandeling van de wet MEP in de Eerste Kamer heb ik toegezegd dat ik uiterlijk op de derde dinsdag in september een uitgewerkt voorstel voor de vergoeding conform artikel 36i van de REB bekend zal maken. Mijn voorganger heeft eerder aangegeven (Kamerstukken II, 2002/03, 28 782, nr. 5) in samenhang met de motie Crone een besluit te willen nemen ten aanzien van het stellen van aanvullende importeisen. Met deze brief geef ik, in overleg met mijn collega's van Financiën en VROM, invulling aan de motie en de toezeggingen hieromtrent. Achtereenvolgens zal ik ingaan op de (gefaseerde) afschaffing van REB 36i lid 6 en lid 7, de verhoging van de MEP-subsidiebedragen en het achterwege laten van aanvullende eisen aan import van duurzame elektriciteit.

Terugblik

In het Belastingplan 2003 Deel I heeft een rationalisatie plaatsgevonden van de stimulering van duurzame energie in de REB.

De producentenvergoedingen zijn verdwenen, en de nihiltarieven voor kleinverbruikers van duurzame elektriciteit en duurzaam gas zijn omgezet naar verlaagde tarieven die een belastingvoordeel geven van 2,9 € ct. per kWh respectievelijk 8,32 € ct. per m³. Tegelijkertijd is een aanvang

gemaakt met de stimulering van de binnenlandse productie van duurzame elektriciteit op niet fiscale wijze via de wet MEP. Daarnaast zullen de mogelijkheden voor stimulering van duurzaam gas op niet fiscale wijze worden onderzocht. De stimulering van duurzame elektriciteit vindt plaats door middel van subsidies die worden toegekend krachtens artikel 72m en volgende van de Elektriciteitswet 1998. Deze verschuiving van vraagnaar aanbodzijde zal verder voortgezet worden. Dit zal vorm krijgen door het verlaagde REB tarief in twee stappen af te schaffen. Tegelijkertijd zullen de MEP-subsidiebedragen gecorrigeerd worden voor de verlaging van het voordeel van REB 36i.

Verdere verlaging van het voordeel conform REB 36i lid 6 en lid 7

De fiscale stimulering heeft een enorme impuls gegeven aan de vraag naar duurzame elektriciteit. De bekendheid met duurzame elektriciteit is fors gestegen en er is een groene markt tot stand gekomen. Het huidige fiscale instrumentarium biedt echter beperkte zekerheid aan investeerders, en leidt tot weglek van belastinggeld naar het buitenland. Om die redenen is besloten om de productie van duurzame elektriciteit via de MEP-subsidie te stimuleren. Daarnaast biedt de MEP-subsidie het voordeel dat differentiatie naar opwekkingsmethode mogelijk is. Doordat deze subsidie meerjarige zekerheid aan investeerders biedt en rechtstreeks bij de producent terechtkomt, geeft het een betere garantie op toename van het binnenlandse aanbod. Dit leidt ook tot een meer kosteneffectieve inzet van overheidsmiddelen, waardoor een aanzienlijke besparing mogelijk is.

De markt heeft in korte tijd te maken gekregen met een aantal ingrijpende wijzigingen in de stimulering van duurzame elektriciteit. Inmiddels krijgen we zicht op de effecten die dit teweeg heeft gebracht. Duidelijk is ook dat de sector de MEP-subsidie positief heeft ontvangen. Men lijkt weer bereid investeringen te doen, gelet op uitlatingen van diverse marktpartijen over verschillende biomassa- en windprojecten. Op basis van het hierboven staande is de verwachting dat deze vorm van aanbodstimulering zal leiden tot een toename van het binnenlandse aanbod. De komende jaren zal blijken of de toename voldoende is voor het behalen van de doelstelling van 9% duurzaam elektriciteitsverbruik in 2010. Voor 2005 geldt een tussendoelstelling van 6%. Ik zal in 2005 de tussenbalans opmaken, om te zien of de groei voldoende is om de doelstelling van 9% te halen. Mocht blijken dat dit niet het geval is, dan zal bezien worden welke maatregelen getroffen kunnen worden om de doelstelling te halen.

De huidige fiscale stimulering heeft niet geleid tot een substantiële toename van het binnenlands aanbod duurzame elektriciteit. De verwachting is dat de wet MEP dit wel doet. Tegelijk wordt een aanzienlijke bezuiniging mogelijk gemaakt. Daarom heb ik het wenselijk gevonden het voordeel van REB 36i verder af te bouwen ten gunste van een meer aanbodgericht instrumentarium.

Verlaging in twee stappen

In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld om de vraagstimulering in de REB via twee stappen af te schaffen. Voorgesteld wordt om per 1 juli 2004 het fiscale voordeel voor afnemers van duurzame elektriciteit op 1,5 € ct/kWh vast te stellen, en per 1 januari 2005 het voordeel van REB artikel 36i lid 6 af te schaffen. Om een aantal redenen is er voor gekozen om 36i lid 6 af te schaffen via een tussenstap in plaats van in één keer.

In de eerste plaats is het huidige aanbod van binnenlands geproduceerde duurzame elektriciteit op dit moment onvoldoende om aan de vraag te voldoen. De vraag naar duurzame elektriciteit door de 1,8 miljoen afne-

mers, bedraagt ruim 5 TWh. Het in Nederland geproduceerde aanbod van duurzame elektriciteit bedraagt momenteel per jaar circa 4 TWh, afkomstig van wind-, zonne-, water- en biomassa-energie (incl. energie uit afval). Er is dus minimaal 1 TWh import van duurzame elektriciteit nodig om aan de huidige vraag te voldoen. De MEP-subsidie is er op gericht het aanbod van binnenlands opgewekte duurzame elektriciteit verder te vergroten, maar het vergt enige tijd eer er van een daadwerkelijke groei sprake zal zijn. Een geleidelijke afschaffing voorkomt dat er in de markt plotseling een aanbodtekort optreedt.

In de tweede plaats zijn leveranciers veelal gebonden aan langlopende contracten. Een verdere verlaging van REB 36i lid 6 op korte termijn brengt daardoor het risico van prijsstijgingen voor de consument met zich mee. Een verlaging zoals voorgesteld, geeft marktpartijen de kans om zich aan het nieuwe niveau aan te passen. Daarnaast wordt de markt, door een tijdige aankondiging van de wijziging, de maximaal mogelijke zekerheid geboden.

Bij een verlaging van REB 36i lid 6 op korte termijn ontstaat het risico van aanbodtekorten en/of prijsstijgingen. Indien er daadwerkelijk een aanbodtekort zou ontstaan, dan worden nieuwe aanbieders op de markt in vergelijking met bestaande, grotere energiebedrijven op achterstand gesteld. Nieuwe aanbieders op de markt hebben op dit moment namelijk nog niet de mogelijkheid om hun klanten grijze stroom aan te bieden. Per 1 juli 2004, wanneer de elektriciteitsmarkt voor kleinverbruikers volledig geliberaliseerd is, kunnen zij wel overgaan op het leveren van grijze stroom. Een soortgelijke situatie geldt voor consumenten. Zij hebben nu nog niet de mogelijkheid om hun aanbieder van grijze stroom te kiezen. Indien zij van duurzame elektriciteit terug willen naar grijze stroom, zijn zij op dit moment nog verplicht om naar hun oude leverancier terug te keren. Het is uiteraard niet mijn wens dat zij die overstap ook daadwerkelijk zullen maken. Het gaat er om dat ongelijkheid tussen de nieuwe en bestaande bedrijven wordt voorkomen. Om deze reden zal de eerste verlaging per 1 juli 2004 doorgevoerd worden.

Het afschaffen van de vraagstimulering (REB 36i lid 6) per 1 januari 2005 geldt ook voor duurzaam gas (REB 36i lid 7). De reden daarvoor is de ingezette verschuiving van vraagstimulering naar aanbodstimulering. Ik zal op korte termijn laten onderzoeken wat het potentieel is voor groen gas. Vervolgens zal ik in overleg met mijn collega van VROM besluiten of verdere stimulering van deze projecten noodzakelijk is, en hoe dit het best vormgegeven kan worden. Uiteraard zal hierbij ook rekening worden gehouden met de uitvoeringskosten van een eventuele stimulering. In verband hiermee is ervoor gekozen om het tarief voor duurzaam gas (REB 36i lid 7) per 1 juli 2004 nog ongewijzigd te laten.

Verhoging van de MEP

Overeenkomstig artikel 72o, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998, zal ten aanzien van de MEP-subsidiebedragen een correctie voor de verlaging van REB 36i lid 6 doorgevoerd worden. Hierdoor blijft het niveau van stimulering gehandhaafd gedurende de gehele voor subsidie in aanmerking komende periode. De subsidiebedragen zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling ex art. 72p, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998. Doordat producenten hetzelfde niveau van stimulering behouden als nu het geval is, en er sprake is van een geleidelijke overgang naar een volledige aanbodstimulering, is de verwachting dat zij duurzame elektriciteit tegen de huidige tarieven kunnen blijven leveren. Dit betekent dat er voor consumenten in beginsel geen directe aanleiding is om, ondanks het wegvallen van de vraagstimulering, terug te keren naar grijze elektriciteit.

Ter financiering van de noodzakelijke verhoging van het voor de MEP-subsidie benodigde budget, zal het tarief voor de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie, dat bij alle afnemers in rekening wordt gebracht, in de periode 2004–2007 achtereenvolgens met € 2, € 13, € 15 en € 17 verhoogd worden. Ten einde deze verhoging voor de verbruikers lasten-neutraal te laten verlopen, wordt de belastingvermindering per aansluiting ex artikel 36j van de Wet belastingen op milieugrondslag evenredig verhoogd. Dit wordt voorgesteld in het Belastingplan 2004. Op deze manier leidt de voorgestelde beleidswijziging niet tot een kostenstijging voor afnemers van elektriciteit.

In de motie wordt gevraagd om, naast een verhoging van de MEP bedragen voor alle bronnen, de vrijvallende middelen aan te wenden voor een extra verhoging voor windenergie op zee en warmtekrachtkoppeling (WKK). Europese regelgeving maakt het onmogelijk om tot een extra verhoging van de MEP subsidiebedragen voor windenergie op zee en WKK over te gaan. Daarnaast heeft de MEP-subsidie als uitgangspunt het overbruggen van de onrendabele top voor duurzame elektriciteit. Met de verhoging van de MEP subsidiebedragen in verband met de gefaseerde afschaffing van REB 36i lid 6, blijft dit uitgangspunt behouden. Om die redenen ben ik geen voorstander van het meer dan evenredig compenseren van de gefaseerde afschaffing van REB 36i lid 6 in de MEP subsidiebedragen.

Import

Tijdens de behandeling van de wet MEP heeft mijn voorganger per brief (Kamerstukken II, 2002/03, 28 665, nr. 27) aangekondigd aanvullende eisen aan de import van duurzame elektriciteit te stellen. Gezien de hier aangekondigde afbouw van het fiscale voordeel conform REB 36i lid 6, en het gegeven dat het stellen van aanvullende importeisen problemen met zich mee brengt, heb ik besloten van aanvullende importeisen af te zien.

Naar aanleiding van de toezegging is door ECN onderzocht hoe aanvullende eisen aan de import van duurzame elektriciteit vormgegeven kunnen worden. Ik heb naar aanleiding van dit onderzoek geconcludeerd dat het stellen van aanvullende eisen zeer problematisch is. Het is niet waarschijnlijk dat aanvullende importeisen – hoe ook vormgegeven – bijdragen aan het verminderen van het weglekken van belastinggeld, het garanderen van daadwerkelijk transport naar Nederland, of het voorkomen van dubbele verkoop. Daarnaast leidt het stellen van importeisen tot een aanzienlijke toename van de administratieve lasten en is controle op de naleving van de eisen erg moeilijk. Over deze conclusies heeft mijn voorganger u, in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de bevordering van de opwekking van duurzame elektriciteit, reeds geïnformeerd (Kamerstukken II, 2002/03, nr 28 782, nr. 5). De wijziging van de Elektriciteitswet 1998 dient ter implementatie van de richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PbEG L 283, hierna: de richtlijn).

Door implementatie van deze richtlijn zullen de groencertificaten worden vervangen door garanties van oorsprong. Deze garanties van oorsprong worden uitgegeven door het land waar de elektriciteit is opgewekt. Zij vormen het exclusieve bewijs dat er duurzame elektriciteit is geproduceerd en de opgewekte hoeveelheid daarvan. Het is dus onnodig, en op basis van Europese regelgeving onmogelijk, om nadere eisen aan de

betrouwbaarheid van de hoeveelheid opgewekte duurzame elektriciteit te stellen. De betrouwbaarheid wordt immers gewaarborgd door de in de richtlijn gekozen systematiek.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst