

Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en
Mededinging**

Directie Energie en
Duurzaamheid

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres

Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Factuuradres

Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/eleni

Ons kenmerk

ETM/ED / 11164212

Datum 18 november 2011

Betreft Kabinetsreactie op het rapport van CE Delft en Ecofys:
Overheidsingrepen in de energiemarkt

Geachte voorzitter,

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw, en Innovatie heeft op 11 oktober jl. verzocht om een kabinetsreactie op het rapport 'Overheidsingrepen in de energiemarkt, *onderzoek naar het Nederlandse speelveld voor fossiele brandstoffen, hernieuwbare bronnen, kernenergie en energiebesparing*', dat door onderzoeksbureaus CE Delft en Ecofys is opgesteld. U treft hierbij deze kabinetsreactie aan. Deze heb ik, gelet op het feit dat het rapport met name ingaat op fiscale maatregelen, in overleg met de staatssecretaris van Financiën opgesteld.

Algemene reactie

Eén van de hoofdconclusies van het rapport is dat de overheid bedoeld en onbedoeld het gebruik van grijze energie en fossiele brandstoffen (ter grootte van €5,8 mld) nog altijd sterker zou stimuleren dan hernieuwbare energiebronnen (ter grootte van € 1,5 mld).

Ik deel de benadering van de onderzoekers niet en wil de volgende kanttekeningen bij het rapport plaatsen. De door de onderzoekers genoemde overheidsinterventies of subsidies beogen niet fossiele energie te bevoordelen ten opzichte van hernieuwbare energie. De door CE Delft en Ecofys genoemde stimulansen zijn daarnaast ten dele non-discriminatoir tussen fossiele en duurzame energieopties of vloeien voort uit internationale verdragen. Het overgrote deel van de bedragen ziet op fiscale regelingen. Het primaire doel van de fiscaliteit is het genereren van opbrengsten ter financiering van de overheidsuitgaven. Het kabinet beoogt ook niet hiermee fossiele brandstoffen te stimuleren. Verschillen in heffingen zijn het gevolg van andere, vooral economische, doelstellingen. Ik merk daarbij op dat het kabinet wel via directe exploitatiesubsidies hernieuwbare energieopties stimuleert. Zo is met de MEP, SDE en de nieuwe SDE+ regeling jaarlijks in totaal 1,4 miljard euro gemoeid. Het is ook logisch dat dit kabinet alleen hernieuwbare energie stimuleert, omdat dit kabinet tot doel heeft het aandeel hernieuwbare energie te verhogen naar 14% in 2020.

Sommige van de in het rapport genoemde vermeende stimulansen hebben als achtergrond het streven naar een gelijk speelveld tussen bedrijven. In dat licht gaan de onderzoekers voorbij aan de vraag of het milieuvoordeel van het afschaffen van milieuschadelijke "subsidies" opweegt tegen de daarmee gepaard gaande nadelen waar het gaat om het verstoren van het gelijke speelveld voor bedrijven. Alleen de opbrengsten voor de overheid van het ongedaan maken van de interventies worden in kaart gebracht. Er wordt niet ingegaan op de effecten op economische groei, werkgelegenheid en de gevolgen voor het oorspronkelijke doel van de interventie, namelijk het realiseren van de gewenste opbrengst van de belasting.

Het kabinet vindt het wel belangrijk dat op Europees niveau een discussie wordt gevoerd over milieuschadelijke subsidies. Volgens overzichten van de OESO kent Nederland, op Denemarken na, qua opbrengst de hoogste milieugerelateerde belastingen ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product. Voordat Nederland deze belastingen kan verhogen of qua bereik kan uitbreiden, is een verdere stap in Europa noodzakelijk. Dit Europese traject is uitdrukkelijk nodig om grenseffecten te vermijden en te voorkomen dat Nederlandse bedrijven minder goed kunnen concurreren met bedrijven uit andere Europese landen. Ook dient de internationale concurrentiepositie in de gaten te worden gehouden. Een internationale aanpak is te meer van belang veel verlaagde tarieven en vrijstellingen voor fossiele brandstoffen rechtstreeks het gevolg zijn van communautair recht of van door Nederland gesloten verdragen. Een voorbeeld is de accijnsvrijstelling voor de luchtvaart en scheepvaart. Het kabinet kan alleen op internationaal niveau aandringen op afschaffing van deze vrijstellingen bijvoorbeeld bij de behandeling van het voorstel tot herziening van de energiebelastingrichtlijn of in het kader van de Commissiemededeling 'Roadmap to a Resource Efficient Europe'. In deze Roadmap is een paragraaf gewijd aan milieuschadelijke subsidies en het internaliseren van externe kosten. Als mijlpaal heeft de Commissie geformuleerd dat fiscale en niet-fiscale milieuschadelijke subsidies in 2020 moeten zijn uitgefaseerd. Lidstaten zouden volgens de Commissie in 2012 hun milieuschadelijke subsidies in kaart moeten brengen en aangeven hoe ze deze willen uitfaseren. (Zie in BNC-fiche (kamerstuk 22112, nr 1250.).

Ik ga in het vervolg van mijn reactie op het rapport in op een aantal in het rapport genoemde fiscale regelingen, twee regelingen op het gebied van projectrisico's bij de ontwikkeling van hernieuwbare energie en het verdisconteren van de risico's die samenhangen met nucleaire energie.

Fiscale overheidsinterventies

Wat de fiscale regelingen betreft, beperk ik me tot de belangrijkste: de accijnsvrijstelling op grond van internationale verdragen, de degressieve tariefstructuur in de energiebelasting, het verlaagde tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw en de dieseltarieven.

Accijnsvrijstelling op grond van internationale verdragen: kerosine en scheepvaart

De vrijstellingen van accijns voor motorbrandstoffen ten behoeve van de commerciële luchtvaart en scheepvaart vloeien voort uit internationale verdragen, namelijk enerzijds het Verdrag van Chicago dat belasting op kerosine verbiedt, en anderzijds de Akte van Mannheim en de energiebelastingrichtlijn die brandstofheffing voor de commerciële binnenvaart en luchtvaart uitsluit. Deze internationale afspraken kan het kabinet niet eenzijdig opzeggen. Wel is Nederland voorstander van het afschaffen van deze regelingen. Deze vrijstellingen worden door de onderzoekers begroot op circa € 2,1 miljard, overigens goed voor bijna de helft van het totale bedrag aan door de onderzoekers geadresseerde overheidsinterventies.

Degressieve tariefstructuur in de energiebelasting

De degressieve tariefstructuur in de energiebelasting wordt door de onderzoekers gezien als een milieuschadelijke subsidie van € 1,8 miljard. De energiebelasting was bij invoering (1996) alleen gericht op kleinverbruikers; er gold een uniform tarief voor de eerste 170.000 m³ aardgas en de eerste 50.000 kWh elektriciteit. In latere jaren is de grondslag steeds verder uitgebreid en zijn de bovengrenzen vervallen. Er is gekozen voor een degressief schijventarief om enerzijds het bedrijfsleven in de heffing te betrekken en anderzijds rekening te houden met hun Europese en internationale concurrentiepositie. De schuif van directe naar indirecte belastingen is in het verleden vooral gericht op huishoudens en het MKB uit oogpunt van het verlagen van de kosten voor arbeid, het verbeteren van de werkgelegenheid en het reduceren van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving. Inmiddels is ongeveer de helft van de opbrengst van de energiebelasting afkomstig van het bedrijfsleven en de andere helft van huishoudens. Begin september jl. is een ander onderzoek van CE Delft en Ecofys "Belastingen op energieproducten, elektriciteit en CO₂" naar de Tweede Kamer verzonden. In dat onderzoek is conform de toezegging die is gedaan tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 voor een aantal lidstaten een overzicht gegeven van de energiebelasting voor de energie-intensieve industrie. Uit dit onderzoek blijkt dat ook de ons omringende landen eveneens lage tarieven en vrijstellingen voor de energie-intensieve industrie hanteren. In het kader van de onderhandelingen over het voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de energiebelastingrichtlijn zet het kabinet in op hogere Europese minimumbelastingtarieven voor energieverbruik. Een verhoging zal in een deel van de Europese lidstaten leiden tot hogere belastingtarieven en daardoor leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Overigens wordt in het onderzoek terecht opgemerkt dat in de energiebelasting geen onderscheid gemaakt wordt tussen hernieuwbare en fossiele energiedragers. De energiebelasting wordt betaald over het gebruik van elektriciteit en aardgas en wordt niet gedifferentieerd naar herkomst.

Tevens moet worden opgemerkt dat de keuze voor een degressieve tariefstructuur ook niet moet worden gezien als subsidie op fossiele energie, zoals vaak ten onrechte wordt gedaan. Indien in Nederland thans een volledige hernieuwbare energiehuishouding zou bestaan, dan nog zou vanwege de concurrentiepositie van het op de export gerichte bedrijfsleven een degressieve tariefstructuur in de rede liggen.

Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw

Voor het verlaagde tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw zijn redenen van fiscaal technische aard doorslaggevend. Bij de invoering van de energiebelasting is de opbrengst van de energiebelasting aangewend voor een verlaging van directe belastingen. Ook de opbrengst uit latere verhogingen is vaak aangewend voor verlaging van de directe belastingen. De glastuinbouwbedrijven konden echter niet afdoende worden gecompenseerd via de directe belastingen. Daardoor ondervond de sector per saldo meer nadeel van de optredende lastenverzwaring dan andere sectoren. Vanwege deze reden is een verlaagd tarief voor het aardasverbruik voor de glastuinbouw toegekend. De Europese Commissie heeft dit verlaagde tarief als geoorloofde staatssteun goedgekeurd.

Dieseltarieven

Het rapport pleit voor verhoging van de dieselaccijns en verlaging van de accijns op benzine, omdat daardoor de energie-inhoud en de CO₂-emissies beter tot uiting komen in de belastingtarieven. Echter, een forse verhoging van de dieselaccijns zal leiden tot ongewenste grenseffecten met de buurlanden omdat in deze landen thans ongeveer gelijke belastingniveaus voor diesel gelden. Daarnaast moet niet worden vergeten dat het Nederlandse beroepsgoederenvervoer sterk nadeel van een dergelijke forse tariefschuif zou ondervinden.

Overigens ontbreekt in de analyse van de onderzoekers het gegeven dat een dieselauto significant zuiniger is dan een benzineauto en daarmee bijdraagt aan een lagere CO₂-uitstoot in transport. Het rapport vermeldt evenmin expliciet dat de vaste autobelastingen (MRB en BPM) voor dieselpersonenauto's aanzienlijk hoger zijn dan voor benzinepersonenauto's en dat het daarom pas bij een substantieel jaarlijks aantal gereden kilometers profijtelijk is om in een dieselauto te rijden, ondanks de lagere brandstofaccijns.

Andere overheidsinterventies

Verminderen projectrisico's voor hernieuwbare energie.

Ik ben het met de onderzoekers eens dat projectrisico's voor hernieuwbare energie verlaagd dienen te worden. Het rapport noemt in dit verband onder andere het verkorten van vergunningenprocedures. Naast de Rijkscoördinatieregeling is in de Green Deal de inzet om op dit terrein verdere stappen te zetten. Het rapport pleit daarnaast voor het kunnen versleutelen van de kosten voor netaansluiting in transporttarieven, waardoor de business case van duurzame elektriciteitsprojecten verbetert. Dit speelt volgens de onderzoekers met name bij wind op zee projecten, maar ook bij nieuwe WKK-installaties en kleinschalige decentrale hernieuwbare opwekking.

De aansluittarieven worden vastgesteld door de NMa. Deze tarieven zijn afhankelijk van de afstand tot het net. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar de aard van de aansluiting. De benodigde capaciteit en de afstand bepalen het tarief. Er wordt tevens geen onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van energieopwekking. Omdat de business case van duurzame elektriciteitsprojecten dus niet nadelig wordt beïnvloed, acht ik socialisering van de kosten voor netaansluiting via de transporttarieven dan ook niet noodzakelijk. Ten aanzien van het Net op zee heeft de Tweede Kamer op 19 februari 2010 (TK 31 239, nr. 91) een brief ontvangen met het voornemen van nieuwe wetgeving. In de op 3 oktober jl. gesloten Green Deal met de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) is afgesproken dat deze wetgeving voor 2015 wordt geïmplementeerd. Het spreekt voor zich dat in de wetgeving wordt gestreefd naar een gelijk speelveld voor verschillende categorieën elektriciteitopwekking.

Verdisconteren bedrijfsrisico kerncentrales.

De onderzoekers zijn van mening dat de risico's die samenhangen met kernongevallen niet voldoende in de externe kosten zijn meegenomen, waardoor kernenergie lagere kosten met zich lijkt mee te brengen dan andere vormen van opwekking. De exploitant van een kerncentrale is op grond van de Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen (WAKO) thans voor maximaal € 340 miljoen aansprakelijk. Deze aansprakelijkheid wordt binnenkort verhoogd naar € 700 miljoen. Hoewel een sluitende kwantificering van de maximaal optredende kosten bij een kernongeval niet kan worden opgesteld, concluderen de onderzoekers dat de externe kosten feitelijk een veelvoud bedragen van de kosten voor aansprakelijkheid zoals hiervoor beschreven en dus niet volledig zijn geïnternaliseerd. De onderzoekers stellen dat de bouw van een kerncentrale in een geliberaliseerde markt zonder overheidssteun niet financierbaar lijkt.

Het inschatten van de schade van nucleaire ongevallen kent grote onzekerheden. Dit heeft met name te maken met de aard van kernongevallen die immers een "kleine kans – grote gevolgen" karakter hebben. Indien zich een kernongeval voordoet, zal het eerste deel van de schade, zijnde het bedrag van € 340 miljoen waarvoor de exploitant op grond van de WAKO aansprakelijk is, betaald moeten worden door de exploitant van de kerninstallatie. Dit deel van de schade wordt gedekt door de verzekering bij de Nederlandse atoompool die de exploitant zelf heeft moeten afsluiten. Voor zover de verzekeraar bepaalde schades van dekking heeft uitgesloten, zijn er aanvullende staatspolissen afgesloten met de exploitanten van de installaties, waarvoor de staat jaarlijks een premie ontvangt. Voor zover de verzekeringsuitkering (atoompool en staatspolis) ontoereikend is, zal een deel van de schade worden gedragen door alle verdragspartners bij het Verdrag van Brussel uit 1963. Dit is thans een totaalbedrag (dus van alle verdragspartners samen) van € 140 miljoen (wordt binnenkort verhoogd naar € 300 miljoen).

Indien deze bedragen ook nog niet toereikend zijn, is de Staat op grond van artikel 18 van de WAKO vervolgens verplicht tot ongeveer € 2,27 miljard (wordt na inwerkingtreding wijziging van de WAKO verhoogd naar € 3,2 miljard) uit de openbare middelen beschikbaar te stellen, ten einde die schade tot dat bedrag te vergoeden. Voor deze garantie brengt de staat jaarlijks een vergoeding aan de exploitant in rekening. Deze vergoeding bedraagt in 2011 ruim € 381 000.

Energie Centrum Nederland heeft in 2010 geconcludeerd dat voor het bepalen en waarden van externe kosten die samenhangen met ernstige kernongevallen geen wetenschappelijk verantwoorde methodiek bestaat. Hieruit volgt dat in dit specifieke geval internalisering van alle kosten niet mogelijk is.

(w.g.) drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie