

Vergaderjaar 2023–2024

36 453

Tijdelijke wet inzake invoering van een belasting op marktinkomsten van inframarginale elektriciteitsproductie overeenkomstig verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PbEU 2022, L 261 I) (Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 februari 2024

I ALGEMEEN

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hier enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover één vraag.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen in het verslag van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD en de BBB over het bovengenoemde wetsvoorstel. Graag beantwoord ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld.

Nadere bestudering van het wetsvoorstel gaf aanleiding voor enkele redactionele verbeteringen. Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag stuur ik uw Kamer ook een nota van wijziging toe.

1 Doel en aanleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de olie- en gasbedrijven de grote winnaars van de energiecrisis in 2022 waren, met recordwinsten. In 2022 verdubbelden de winsten van deze bedrijven wereldwijd naar \$ 219 miljard.¹ De hoge energierekeningen zijn uiteindelijk te herleiden naar deze winsten. Wat is de verhouding tussen deze wet en de tijdelijke solidariteitsbijdrage (Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage,

¹ Reuters, 8 februari 2023, «Big Oil doubles profits in blockbuster 2022», (<https://www.reuters.com/business/energy/big-oil-doubles-profits-blockbuster-2022-2023-02-08/>).

Kamerstuk 36 235)? Hoeveel leverden beide maatregelen op en hoe verhoudt dit zich tot de winstcijfers van beide sectoren, aangezien het voorliggende wetsvoorstel voornamelijk over duurzame energieopwek gaat en de tijdelijke solidariteitsbijdrage over fossiele energie?

De Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage is evenals het onderhavige wetsvoorstel implementatie van Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PbEU 2022, L 261 I) (hierna: de verordening). De Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage heeft betrekking op de sectoren ruwe aardolie, aardgas, kolen en raffinage, maar niet op elektriciteitsopwekking daaruit. Onderhavige wetsvoorstel richt zich op de elektriciteitsproducenten. Daarmee staan deze wetten naast elkaar en leggen beiden een heffing op aan een andere doelgroep.

Voor de Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage is voor het jaar 2022 een additionele budgettaire opbrengst van € 3,2 miljard geraamd (zie Kamerstukken II, 2022/23, 36 235, nr. 3, blz. 3). De inframarginale elektriciteitsheffing uit het onderhavige wetsvoorstel heeft naar verwachting een veel lagere opbrengst. Het Centraal Planbureau beoordeelt de raming van € 179 mln opbrengst hiervoor als redelijk en neutraal, maar gezien de opeenstapeling van aannames en de onzekere inschatting van het gedragseffect ook als hoog onzeker.

Onder de Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage zijn overwinsten belast. De overwinst is kort gezegd het bedrag waarmee de belastbare winst voor de vennootschapsbelasting uit 2022, de gemiddelde winst van de aan 2022 vier voorafgaande boekjaren met meer dan 20% overschrijdt. Deze overwinst is belast tegen 33%. De solidariteitsbijdrage geldt in aanvulling op de bestaande belastingen zoals vennootschapsbelasting en mijnbouwheffingen. Na introductie van de solidariteitsbijdrage bedraagt de totale afdracht door bijdrageplichtigen 83% van hun overwinst. Onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op de overwinst van elektriciteitsproducenten, maar betreft een heffing op marktinkomsten boven een bepaald plafond in de maanden december 2022 tot en met juni 2023. Vanwege de andere periode dan het kalenderjaar 2022 en omdat het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft op marktinkomsten en niet op overwinst, is de verhouding tot de winstcijfers hiervan niet te bepalen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook betrekking op elektriciteitsproducenten die elektriciteit opwekken uit kolen en daarmee ook op fossiele elektriciteitsproductie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Hoe kansrijk acht de regering de mogelijkheid dat deze wet in de toekomst weer van toepassing is door hoge energieprijzen? Wat is dan de procedure?

De verordening verplicht lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU) onder meer om vanaf 1 december 2022 gedurende zeven maanden de marktopbrengsten van producenten die elektriciteit opwekken uit de in de verordening genoemde bronnen, te plafonneren. De verordening is op 7 oktober 2022 gepubliceerd en de volgende dag in werking getreden, voorafgaand aan de periode waarop de inframarginale elektriciteitsheffing betrekking heeft. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van genoemde verplichting tot plafonnering van marktinkomsten van elektriciteitsproducenten uit deze verordening.

De kans dat de inframarginale elektriciteitsheffing in de toekomst weer van kracht wordt, is niet groot. De onderdelen uit de verordening die betrekking hebben op de inframarginale elektriciteitsheffing zijn mede op

grond van een evaluatie door de Europese Commissie niet verlengd. Ook in andere Europese verordeningen zijn geen vergelijkbare bepalingen opgenomen.

De verordening is met name gebaseerd op artikel 122, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Artikel 122, eerste lid, VWEU bepaalt dat onverminderd de overige procedures waarin de Verdragen voorzien, de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen kan vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. De grondslag van de verordening is daarmee dus ook bijzonder, omdat hij is voorbehouden voor specifieke situaties die op korte termijn om Europees optreden vragen. De kans dat deze situatie zich op korte termijn weer zal voordoen lijkt niet groot. Een Europees instrument dat zich richt op het beperken van hoge energieprijzen zou dan ook bij normalere marktomstandigheden worden gebaseerd op een andere grondslag, bijvoorbeeld artikel 194 VWEU of artikel 113 VWEU.

De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor de uitzonderlijke omstandigheden waaronder deze wet tot stand is gekomen. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Europese verordening betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen. De uitvoerbaarheid van de verordening bleek voor Nederland complex. Deze leden zijn benieuwd welke lessen worden getrokken uit dit traject voor volgende crises. Hoe wordt er daarnaast voor gezorgd dat tijdens een volgende crisis gebruik wordt gemaakt van de lessen die nu geleerd zijn?

De verordening is zeer snel tot stand gekomen met weinig tijd tussen het voorstel van de Europese Commissie van 14 september 2022 en publicatie van de verordening op 7 oktober 2022. Dit had te maken met de energiecrisis die het rechtvaardigde noodmaatregelen te nemen (op basis van artikel 122 VWEU). Een belangrijke les is ten eerste dat de EU snel noodmaatregelen kan nemen, maar hierbij wel compromissen sluit die mogelijk niet voor elke lidstaat even goed uitvoerbaar zijn. Een andere belangrijke les is dat Nederland, en de EU, afhankelijkheden op het gebied van energie zo veel mogelijk wil beperken ter voorkoming van dergelijke crises.

Het kabinet heeft op een voor Nederland werkbare invulling van de voorgestelde maatregelen ingezet met maximale nationale ruimte voor de uitvoerbaarheid (zie Kamerstukken II, 2022/23, 29 023, nr. 346). Dankzij de SDE++ was al snel duidelijk dat de ondergrens voor een belastingplichtige productie-installatie hiervoor van groot belang is. De oorspronkelijk door de Europese Commissie voorgestelde ondergrens van 20 kW (circa 60 zonnepanelen) voldeed niet en zou ervoor zorgen dat er een groot aantal relatief kleine producenten onder de heffing zou komen te vallen. Nederland heeft zich dan ook ingezet voor een hogere ondergrens. De verordening biedt die ruimte ook en in het onderhavige wetsvoorstel is van die ruimte gebruikgemaakt. Een andere belangrijke les kwam naar voren door de internetconsultatie. Mede naar aanleiding van de internetconsultatie is een belangrijke aanpassing aan het wetsvoorstel gedaan. Er is een eenvoudiger methode toegevoegd om de marktinkomsten per maand te bepalen op basis van day-ahead-prijzen per uur die ook eenvoudig te controleren is. Deze methode wordt in het onderhavige wetsvoorstel ook als standaardmethode gehanteerd.

Deze lessen zijn wel casus specifiek en moeilijk algemeen toe te passen. Het kabinet zal zich niettemin blijven inzetten voor uitvoerbaar beleid, zowel bij de totstandkoming hiervan op Europees niveau als bij de implementatie daarvan in Nederland. De internetconsultatie en dialoog met belanghebbenden om te verkennen of er mogelijkheden zijn om de uitvoering te verbeteren zijn blijven ook in de toekomst relevant. Tot slot blijft het kabinet uitdragen dat noodmaatregelen (in dit geval op basis van artikel 122 VWEU) meer uitzondering dan regel moeten zijn en dat inzet van dit artikel goed onderbouwd dient te worden met een juridische analyse en een impact-assessment.

De Europese Commissie heeft op 5 juni 2023 een verslag van de evaluatie van noodinterventies in verband met de hoge energieprijzen overeenkomstig de verordening gepubliceerd (zie COM(2023) 302 final). Gezien de informatie waarover de Commissie op dat momenteel beschikte, adviseerde de Commissie de inframarginale elektriciteitsheffing niet te verlengen. In het hervormingsplan voor de elektriciteitsmarkt heeft de Commissie de voorkeur gegeven aan *Power Purchase Agreements* (hierna: PPA's) en zogenaamde tweerichtingscontracten, wat een vergelijkbaar effect heeft als dat van een plafond voor inframarginale inkomsten, maar zonder onzekerheid voor investeerders te creëren.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de verordening lidstaten van de Europese Unie verplicht om vanaf 1 december 2022 gedurende zeven maanden de marktopbrengsten van producenten die elektriciteit opwekken uit de in de verordening genoemde bronnen, te plafonneren. Deze leden vragen aan de regering of er sinds 2022 in Europese landen om ons heen al eerder soortgelijke maatregelen zijn getroffen zoals nu hier voorligt en wat de gevolgen en reacties daarvan zijn geweest.

De verordening verplicht alle lidstaten om deze heffing uit te voeren. Nederland loopt hierbij niet voorop. De meeste landen zijn al verder. Dat had als voordeel dat het kabinet bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel kon kijken naar de implementatie in bijvoorbeeld België en Duitsland. De hoogte van de voorgestelde plafonds komt bijvoorbeeld grotendeels overeen met die landen. In een latere fase is met een hoger vrijgesteld bedrag van € 285 / MWh voor gasvormige biomassa (biogas) dan oorspronkelijk voorgesteld, beter aangesloten bij het vrijgesteld bedrag dat voor gasvormige biomassa geldt in Duitsland en België (zie Kamerstukken II, 2022/23, 29 023, nr. 395). De in het antwoord op de vorige vraag aangehaalde later toegevoegde eenvoudigere manier om de marktinkomsten te bepalen op basis van uurlijkse day-ahead-prijzen heeft elementen van de Duitse wijze van implementeren.

Het in antwoord op de vorige vraag aangehaalde verslag van de evaluatie van noodinterventies in verband met de hoge energieprijzen van de Europese Commissie van 5 juni 2023 beschrijft op hoofdlijnen de gevolgen en reacties. De Commissie geeft daarin aan dat verschillende lidstaten melding hebben gemaakt van problemen met de uitvoering van de maatregel in hun nationale jurisdicties. Ook vermeldt het verslag dat ten tijde van de rapportage het al onwaarschijnlijk leek dat de oorspronkelijk verwachte inkomsten werkelijkheid zouden worden. De Commissie adviseerde dan ook de inframarginale elektriciteitsheffing niet te verlengen.

2 Hoofdpijnen inhoudelijke nationale keuzes van het wetsvoorstel

2.2 Productie-installaties onder de heffing

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre energiecoöperaties onder dit wetsvoorstel vallen. Kunnen energiecoöperaties uitgezonderd kunnen worden? Deze leden zouden dat wenselijk vinden.

Energiecoöperaties die elektriciteit produceren vallen in principe onder dit wetsvoorstel. De verordening verplicht tot de inframarginale elektriciteitsheffing bij alle elektriciteitsproducenten, ongeacht hun organisatievorm. Energiecoöperaties kunnen daardoor niet uitgezonderd worden. De verordening biedt hier geen ruimte voor. Wel geldt de heffing alleen voor marktinkomsten boven een bepaald plafond en mogen ook de energiecoöperaties de marktinkomsten tot dat plafond – die veel hoger zijn dan waar zij op konden rekenen toen zij besloten te investeren – houden. Als energiecoöperaties de elektriciteit voor prijzen onder dat plafond verkocht hebben, is geen inframarginale elektriciteitsheffing verschuldigd. Daarnaast heeft het kabinet in het onderhavige wetsvoorstel gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit de verordening om de inframarginale elektriciteitsheffing niet toe te passen op productie-installaties met een geïnstalleerd vermogen tot 1 MW. De grens van 1 MW komt overeen met circa 3.000 zonnepanelen. Energiecoöperaties met kleine productie-installaties onder deze grens van 1 MW, vallen daarmee niet onder de inframarginale elektriciteitsheffing.

2.2.1 Bronnen waaruit elektriciteit wordt opgewekt

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zouden graag de 1.500 productie-installaties die onder de inframarginale elektriciteitsheffing vallen nader uitgesplitst zien. Wat is de verdeling naar bron van opwek?

De circa 1.500 productie-installaties van 1 MW of groter kunnen indicatief ingedeeld worden in de kerncentrale, vier kolencentrales, enkele waterkrachtcentrales, de windparken op zee, een tiental afvalverbrandingsinstallaties, orde-grootte tweehonderd windparken op land en tot slot wekken de resterende circa 1.250 productie-installaties elektriciteit op uit zonne-energie.

Qua hoeveelheid geproduceerde elektriciteit zijn de drie grote bronnen kolen, wind op land en wind op zee. Deze drie bronnen nemen samen circa twee derde van de elektriciteitsproductie onder de inframarginale heffing voor hun rekening. Het laatste deel van de elektriciteitsproductie onder de inframarginale heffing komt uit de bronnen kernenergie, afval, biomassa/biogas, waterkracht en zon.

Voor de inframarginale elektriciteitsheffing is relevant dat de gemiddelde elektriciteitsprijs op de day-ahead-markt alleen in de maand december 2022 ruim boven het vrijgesteld bedrag van minimaal € 130/MWh lag. Daarmee zullen naar verwachting vooral marktinkomsten voor elektriciteit die in de maand december 2022 op het net is ingevoerd bepalend zijn voor de inframarginale elektriciteitsheffing. In de andere maanden waren de marktinkomsten voor veel productie-installaties naar verwachting lager dan het vrijgestelde bedrag. In de maand december produceren zonnepanelen relatief weinig elektriciteit. Veel productie-installaties op basis van zonne-energie zullen daarom naar verwachting over een heel klein deel van hun jaarproductie inframarginale elektriciteitsheffing betalen. Daarnaast is relevant dat alleen productie-installatie vanaf 1 MW (circa 3.000 zonnepanelen) onder de inframarginale heffing vallen. Ruim 25.000 kleinere productie-installaties met een grootverbruikersaansluiting en meer dan 2 miljoen productie-installaties met een kleinverbruikersaan-

sluiting vallen niet onder de inframarginale elektriciteitsheffing. Dit zijn veelal productie-installaties die elektriciteit produceren met zonnepanelen.

3 Budgettaire aspecten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de mogelijkheid om eindafnemers van elektriciteit te ondersteunen niet is gebruikt. Deze leden hadden het wenselijk en logisch geacht om wel gebruik te maken van deze mogelijkheid.

De eindafnemers van elektriciteit werden met de Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023 (CEK23), ook wel bekend als het prijsplafond voor energie, ondersteund (zie Kamerstukken II, 2023/24, 36 410, nr. 88). Van de mogelijkheid om eindafnemers van elektriciteit te ondersteunen is, onder andere met deze subsidie, wel degelijk gebruik gemaakt. De zin in de memorie van toelichting betreft andere inkomsten dan de inframarginale elektriciteitsheffing, namelijk een surplus aan congestie-inkomsten. Omdat dit eventuele surplus aan congestie-inkomsten op basis van de huidige wetgeving via lagere nettarieven al bij eindafnemers van elektriciteit terecht komt, is van de mogelijkheid die de verordening biedt dit anders te regelen, geen gebruik gemaakt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt en dat de verwachte opbrengst beperkt zal zijn. Is er al een betere inschatting van wat de uitvoeringskosten zullen bedragen en wat de verwachte opbrengst zal zijn? Zijn er op dit vlak nog lessen die kunnen worden meegenomen om in de toekomst te voorkomen dat veel inspanning nodig is om een beperkte opbrengst te realiseren?

Er zijn geen nieuwe ramingen van de specifieke opbrengst en uitvoeringskosten van de inframarginale elektriciteitsheffing gemaakt dan reeds vermeld in de memorie van toelichting. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld zal de uitvoeringstoets van de Belastingdienst nog worden herijkt zodra ook de lagere regelgeving voor de inframarginale elektriciteitsheffing beschikbaar is. Hierbij zal ook opnieuw naar de uitvoeringskosten worden gekeken. De herijking is inmiddels gestart en zodra deze gereed is, zal het resultaat met Uw Kamer worden gedeeld. De in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie aangehaalde PPA's en zogenaamde tweerichtingscontracten hebben voor de toekomst minder uitvoeringslasten.

4 Uitvoering, toezicht en handhaving

4.1 Het marktinkomstenverslag en toezicht door de NEa

De leden van de VVD-fractie lezen dat de controle door een accountant is ingeperkt. Als de producent gebruik maakt van de simpele bepaling van «marktinkomsten op basis van day-ahead-prijzen» is geen controle door een accountant meer vereist. Welk risico op fraude brengt dit met zich mee? Hoe wordt dit risico zoveel mogelijk beperkt? En zijn hiervoor nog aanvullende maatregelen nodig?

Bij de simpele bepaling van «marktinkomsten op basis van day-ahead-prijzen» ligt de prijs van de elektriciteit op elk uur vast. Deze prijzen worden ook opgenomen in de bijlage bij de ministeriële regeling. Deze prijzen zijn ook verwerkt in het aangifteformulier, waardoor hier geen fraude mee mogelijk is.

De enige variabele die de hoogte van de inframarginale elektriciteitsheffing bij deze methode bepaalt, is de invoeding op het net gedurende elk uur van de 7 maanden van het heffingstijdvak. Voor een windpark of een zonnepark is, op basis van weersgegevens of vergelijking met andere wind- en zonneparken, bekend hoeveel de invoeding per uur per MW ongeveer geweest moet zijn. NEa kan hier risico gebaseerd op toezien. Ter controle kan NEa gebruik maken van data uit de subsidieverlening van de SDE++ waar de meeste elektriciteitsproductie-installaties gebruik van maken of van de data over de aansluiting die bij de netbeheerders bekend zijn. Voor bronnen zoals kolen, afval en kernenergie is ook data beschikbaar over de aansluiting. Voor deze bronnen is uiteraard geen data beschikbaar uit de subsidieverlening van de SDE++.

Door deze kenmerken en beschikbaarheid van controlegegevens kan worden afgezien van een accountantscontrole en zijn er geen aanvullende maatregelen nodig. De kosten en administratieve lasten die met verificatie door een accountant gepaard gaan, kunnen de meeste productie-installaties vermijden door te kiezen voor de simpele bepaling van «marktinkomsten op basis van day-ahead-prijzen».

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten