Toetsingskader vrijstelling en nultarief ABB op zonnepanelen, zonnecollectoren en windturbines in Caribisch Nederland

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Elektriciteit is kostbaar op de Bonaire, Sint Eustatius en Saba ("BES-eilanden"). Het merendeel van de elektriciteit op de BES-eilanden wordt opgewekt met fossiele brandstoffen. De prijs van fossiele brandstoffen is de afgelopen tijd fors toegenomen, hetgeen de al bestaande armoedeproblematiek op het eiland verergert. Mogelijk helpt een versnelde overstap naar duurzame elektriciteit het leven betaalbaar te houden. In ieder geval zou het de BES-eilanden helpen minder afhankelijk van de (buitenlandse) energiemarkt te worden. Een dergelijke versnelde overstap komt ook de lokale natuur ten goede. Natuur is essentieel voor de economieën van de BES-eilanden. Ecotoerisme vormt immers een belangrijke pijler van voornoemde economieën (vooral Bonaire en Saba profileren zich thans als "Blue Destination"; toerisme op een ecologisch verantwoorde wijze). Ook het welzijn van de inwoners van de eilanden wordt direct beïnvloed door de natuur.

2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het kabinet wil het gebruik van fossiele brandstoffen sterk verminderen. Fossiele brandstoffen fluctueren sterk in prijs, zijn slecht voor het klimaat en maken de economieën van de BES-eilanden afhankelijk van het buitenland. Zoals reeds vermeld, wordt het merendeel van de elektriciteit op de BES-eilanden opgewekt met fossiele brandstoffen. Doel is om de energiesector op de BES-eilanden – zonder het totale energieaanbod te verminderen - minder fossiele brandstoffen te laten gebruiken, danwel niet meer dan noodzakelijk. Feitelijk betekent dit dat het energieaanbod op de BES-eilanden moet verduurzamen. Uiteraard onder de voorwaarde dat de elektriciteitsnetten op de BES-eilanden betrouwbaar blijven. Dat wil zeggen dat elektriciteit op toegankelijk blijft, spanningsschommelingen binnen een acceptabele bandbreedte blijven en de kans op een 'black-out' gering is.

3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Fossiele brandstoffen moeten uitgefaseerd worden. Echter, dit moet op een zodanige wijze plaatsvinden dat de continuïteit en/of betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorzieningen op de BES-eilanden niet in gevaar komt. Naar verwachting kan het laatste beter met financiële maatregelen dan niet-financiële maatregelen bewerkstelligt worden.

Voorlichting, een verbod op fossiele brandstoffen en/of gereguleerde elektriciteitsprijzen kunnen investeringen in duurzame elektriciteit niet garanderen. Investeringen in duurzame elektriciteit vinden namelijk in beginsel enkel plaats indien deze rendabel zijn. Financiële maatregelen zijn een geschikt middel om bepaalde investeringen rendabeler te maken.

Een andere optie is om particulieren en ondernemers op de BES-eilanden te verplichten om zonnepanelen, zonnecollectoren en/of windturbines te installeren. Echter, daar veel particulieren en ondernemers op de BES-eilanden - waaronder ook elektriciteitsbedrijven - over beperkte financiële middelen beschikken, is een dergelijke verplichting – zonder veel uitzonderingen - moeilijk te implementeren (e.g. zonnepanelen op goedkope nieuwbouw).

Tot slot zij opgemerkt dat niet-financiële maatregelen in strijd met het concordantiebeginsel kunnen zijn. In artikel 39 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden staat dat het burgerlijk recht, het handelsrecht en het strafrecht in Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze worden geregeld. Gelet op het voorgaande, kunnen niet-financiële maatregelen niet zonder meer op de BES-eilanden geïmplementeerd worden. In ieder geval niet, zonder dat dergelijke niet-financiële maatregelen ook in Europees Nederland geïmplementeerd worden. Het concordantiebeginsel is in beginsel niet van toepassing op het belastingrecht.

4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

De elektriciteitsmarkt op de BES-eilanden is niet groot genoeg voor meerdere (grote) elektriciteitsbedrijven. Hierdoor is de elektriciteitsmarkt op de BES-eilanden (vrij) monopolistisch. Ten gevolge hiervan kunnen elektriciteitsbedrijven een heffing op elektriciteit welke opgewekt is met fossiele brandstoffen naar verwachting zonder al te grote problemen doorberekenen aan klanten. Aldus bestaat de reële kans dat een dergelijke heffing niet enkel geen (extra) investeringen in duurzame energie oplevert maar ook de armoedeproblematiek op de eilanden verergert.

5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Aanvragen van directe subsidies moeten voortvarend in behandelen genomen worden. Ook moeten directe subsidies veelal binnen een bepaalde termijn besteed en verantwoord worden. Tot slot, moeten directe subsidies gecontroleerd worden. Op de BES-eilanden kunnen weinig uitvoeringsorganisaties zware administratieve lasten weerstaan. Gelet op het voorgaande, is het niet wenselijk om directe subsidies te verstrekken aan particulieren en/of andere ondernemers dan elektriciteitsbedrijven. Het aantal aanvragen van directe subsidies zal dan naar alle waarschijnlijkheid het aantal aanvragen van directe subsidies dat de uitvoeringsorganisaties aan kunnen, overstijgen.

Fiscale subsidies kunnen zonder zware administratie lasten verstrekt worden aan particulieren en/of andere ondernemers dan elektriciteitsbedrijven. Zij kunnen immers middels aangiften verstrekt worden. Aangiften die ongeacht de keuze voor een directe of een fiscale subsidie gedaan moeten worden en gecontroleerd worden door een van de weinige uitvoeringsorganisatie op de BES-eilanden met de nodige uitvoeringscapaciteit. Fiscale subsidies hebben echter ook een groot nadeel. Zij is niet geplafonneerd. Dat gezegd hebbende, verdient in dit specifieke geval een fiscale subsidie de voorkeur boven een directe subsidie.

Directe subsidies aan elektriciteitsbedrijven zijn wel doelmatig. Omdat het een klein aantal deskundige elektriciteitsbedrijven betreft, kunnen uitvoeringsorganisaties hun aanvragen van directe subsidies wel naar behoren uitvoeren. Dientengevolge zou overwogen kunnen worden om elektriciteitsbedrijven uit te sluiten van fiscale subsidies. Maar hier is niet voor gekozen. De reden hiervoor is dat een dergelijke uitsluiting van fiscale subsidies mogelijk in strijd is met een van de beginselen van behoorlijk bestuur (e.g. gelijkheidsbeginsel).

6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Uiterlijk in 2027 wordt deze maatregel geëvalueerd. Hierbij zal gekeken worden naar de doeltreffend- en doelmatigheid van deze maatregel en zal de wenselijkheid van deze maatregel opnieuw bezien worden.

7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Een horizonbepaling van vijf jaar is wenselijk. Markt- en technologische ontwikkelingen zouden de maatregel overbodig kunnen maken. Indien dit het geval is, zal dit blijken uit de evaluatie. Indien uit de evaluatie blijkt dat de maatregel niet (meer) doelmatig is, vervalt de regeling per 1 januari 2028.