

Vergaderjaar 2024–2025

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1414

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2024

Ik bied u, mede namens de Minister van Klimaat en Groene Groei (MKGG), middels deze brief een aantal evaluaties en onderzoeken aan die recent op het gebied van fiscale vergroeningsmaatregelen zijn uitgevoerd. Per onderzoek zal ik eerst de belangrijkste conclusies beschrijven en vervolgens een reactie van de zijde van het kabinet geven. De conclusies en aanbevelingen van de onderzoeken zal het kabinet meenemen in de voorjaarsbesluitvorming van 2025. Het gaat om de volgende onderzoeken:

1. Evaluatie van de afvalstoffenbelasting;
2. Onderzoek naar flexibiliteitsopties in de CO₂-heffing industrie;
3. Impactanalyse naar de fiscale klimaatmaatregelen voor de metallurgische en mineralogische industrie;
4. Impactanalyse naar het beperken van de inputvrijstelling in de energiebelasting voor gebruik van aardgas bij elektriciteitsopwekking.

1. Evaluatie afvalstoffenbelasting (zie bijlage 1)

Het samenwerkingsverband Ecorys en CE Delft is in het voorjaar 2024 gestart met de evaluatie van de afvalstoffenbelasting en heeft het rapport in augustus jl. opgeleverd. De evaluatie vloeit voort uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), die voorschrijft dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid periodiek moeten worden geëvalueerd en dat de vragen uit het toetsingskader fiscale regelingen worden beantwoord.

De onderzoekers zijn tot de conclusie gekomen dat de afvalstoffenbelasting zeer doeltreffend is in haar budgettaire doelstelling en een financieel doelmatig beleidsinstrument is. Volgende de onderzoekers kan de doelmatigheid van de afvalstoffenbelasting worden vergroot door aanvullend niet-fiscaal beleid en vermindering van de verbrandingscapaciteit en betere handhaving van de afvalhiërarchie. De onderzoekers merken namelijk op dat het onduidelijk is of het huidige toezichts- en handavingsniveau toereikend is, waarbij vanuit de sector een sterke vraag naar meer en beter toezicht is.

De afvalstoffenbelasting heeft in enige mate bijgedragen aan de preventie van afvalproductie door bedrijven en huishoudens. Er zijn indicaties dat afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) de kosten van de afvalstoffenbelasting absorberen, waardoor de prikkel slechts in enige mate wordt doorgegeven aan de keten. De onderzoekers geven als aanbeveling om de afvalstoffenbelasting te continueren en dat een tariefverhoging vanuit milieuperspectief een meer regulerende werking kan hebben. Op basis van de uitgevoerde analyse verwachten de onderzoekers dat een hoger tarief van de afvalstoffenbelasting een grotere prikkel geeft voor investeringen in sorteer/scheidingsinstallaties en andere innovaties. De effecten daarvan zullen naar verwachting wel pas op langere termijn zichtbaar worden, omdat met name op korte termijn er sprake kan zijn van absorptie van de afvalstoffenbelasting door AVI's. De onderzoekers adviseren daarnaast om een eventuele tariefverhoging van de afvalstoffenbelasting vanuit de milieudoelstelling, in combinatie te zien met aanpassingen in normerend beleid elders in de keten.

Bij het toetsen van de drie vrijstellingen in de afvalstoffenbelasting (zuiveringsslib, asbest en baggerspecie) aan het toetsingskader fiscale regelingen komen de onderzoekers tot het oordeel dat de vrijstelling voor zuiveringsslib niet doeltreffend is, omdat deze niet bijdraagt aan de gestelde milieudoelstelling. Ze bevelen aan deze vrijstelling af te schaffen. Voor het storten van baggerspecie en asbest doen de onderzoekers de aanbeveling om in de wet een horizonbepaling op te nemen. De vrijstellingen voor asbest en baggerspecie zijn positief beoordeeld.

Ook hebben de onderzoekers gekeken naar de effecten van de introductie van de CO₂-heffing industrie in 2021 voor afvalverbrandingsinstallaties als aanvulling op de afvalstoffenbelasting. De onderzoekers stellen dat de combinatie van deze instrumenten de overheid de mogelijkheid geeft om beter te sturen op de verschillende beleidsdoelen, reductie van afval en reductie van CO₂-uitstoot.

De onderzoekers adviseren tot slot om de verbrandingscapaciteit in balans met de vraag te houden. Verlaging van verbrandingscapaciteit kan bij vermindering van afvalstromen bijdragen aan een doeltreffende prikkel van de afvalstoffenbelasting en betere werking van de markt.

Het kabinet vindt het belangrijk om resultaten van deze evaluatie, inclusief de negatief beoordeelde vrijstelling, en de aanbevelingen zorgvuldig te bestuderen en mee te nemen in de besluitvorming bij de Voorjaarsnota 2025.

2. Onderzoek flexibiliteitsopties CO₂-heffing industrie (zie bijlage 2)

Met de motie Erkens c.s. verzoekt uw Kamer het kabinet om een hardheidsclausule in de CO₂-heffing industrie gericht op vermijdbare uitstoot uit te werken en te implementeren per 1 januari 2025. In de voorjaarsnota is uw Kamer geïnformeerd dat een aparte hardheidsclausule, in aanvulling op de al bestaande algemene hardheidsclausule, juridisch en uitvoeringstechnisch onwenselijk en onuitvoerbaar is. Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet extern onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke alternatieven voor een aparte hardheidsclausule. Dit is geconcretiseerd als een verkenning naar nieuwe flexibiliteitsopties binnen de CO₂-heffing industrie, in aanvulling op de bestaande flexibiliteitsopties van handel en verrekening.

Het onderzoeksbureau Trinomics heeft vier aanvullende flexibiliteitsopties uitgewerkt. Hierbij hebben de onderzoekers zich gericht op opties die het handelingsperspectief van bedrijven vergroten zonder dat het doelbereik van de CO₂-heffing industrie in 2030 wordt aangetast. Twee opties zijn gericht op het nader faciliteren van handel via publicatie van tekorten en overschotten in dispensatierechten (optie 1) of via een handelsplatform (optie 2). Optie 3 ziet toe op het erkennen van negatieve emissies, en optie

4 stelt een bedrijf in staat om eigen dispensatierechten te lenen uit de toekomst.

Het kabinet gaat de optie van het opstellen van een handelsplatform nader uitwerken en onderzoeken hoe deze in de praktijk kan werken. De kosten hiervan zijn beperkt, en de bevordering van handel kan de kosten van de CO₂-heffing voor marktpartijen beperken door vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten. Het kabinet verkiest deze optie boven de publicatie van een lijst van tekorten en overschotten van dispensatierechten, omdat marktpartijen zorgen hebben uitgesproken richting de onderzoekers over eventuele marktverstoring door publicatie van concurrentiegevoelige informatie.

Wat betreft negatieve emissies zet het kabinet zich in Europees verband in om negatieve emissies erkend te krijgen in het EU ETS. Hierop vooruitlopen in de CO₂-heffing industrie kan leiden tot onwenselijke koerswijzigingen nadat helder is geworden hoe EU ETS met negatieve emissies omgaat.

Het kabinet werkt de optie van lenen van toekomstige dispensatierechten verder uit en onderzoekt of dit in de praktijk kan werken, omdat deze optie van de geïnventariseerde opties de grootste impact op het handelingsperspectief voor bedrijven heeft. Hierbij hoort de kanttekening dat deze optie uitvoeringstechnisch en juridisch uitdagend lijkt en de complexiteit van het instrument verder vergroot. De Nederlandse Emissieautoriteit zal, zoals gebruikelijk, door het kabinet worden verzocht een oordeel te geven over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid (de HUF-toets) van de maatregel. Een positief oordeel is voor het kabinet randvoorwaardelijk. Om nadelige impact op het doelbereik te voorkomen, kan deze beleidsoptie daarnaast alleen beschikbaar zijn voor bedrijven met voldoende concrete en realistische verduurzamingsplannen. In de voorjaarsbesluitvorming 2025 besluit het kabinet of verder wordt gegaan met de verder uitgewerkte en onderzochte flexibiliteitsopties in de CO₂-heffing industrie.

3. Impactanalyse fiscale maatregelen voor de metallurgische en mineralogische industrie (zie bijlage 3)

De energiebelasting kent sinds 2004 een vrijstelling voor elektriciteit die wordt gebruikt voor zogenoemde chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés. Sinds 2017 kent de energiebelasting ook vrijstellingen op aardgas dat wordt gebruikt in metallurgische (o.a. staal) en mineralogische (glas, baksteen, etc.) procedés. Ze zijn geïntroduceerd om de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te versterken ten opzichte van buitenlandse concurrenten die vergelijkbare vrijstellingen kennen.

In overeenstemming met de motie van het lid Erkens c.s.¹ van uw Kamer en de motie van de Eerste Kamer (Heijnen c.s.²) heeft het kabinet een nieuwe impactanalyse laten uitvoeren naar het afschaffen van de vrijstelling in de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés. Hierbij heeft het kabinet tevens de stapeling van de verschillende fiscale klimaatmaatregelen voor deze industriële bedrijven onderzocht. De gebruikte gegevens zijn gevalideerd bij de betrokken bedrijven, waarbij als uitgangspunt gold dat alle gebruikte data openbaar en verifieerbaar moeten zijn. Bij de totstandkoming van deze impactanalyse is, net als bij een reeks eerdere impactanalyses die gemaakt zijn rond voorgenomen aanpassingen in de energiebelasting, samengewerkt tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (voorheen het Ministerie van Economische Zaken en

¹ Kamerstukken II 2023–2024, 36 418, nr. 114

² Kamerstukken I 2023–2024, 36 418, M

Klimaat)³. In het onderzoek is alleen gekeken naar het effect op bestaande bedrijven en producten. Er is niet gekeken naar de kansen die een afbouwpad voor de vrijstelling kan bieden voor nieuwe duurzame technologieën, zoals circulaire bouwmaterialen, die mogelijk makkelijker kunnen opkomen doordat het kostenverschil wordt verkleind.

De nieuwe impactanalyse van CE Delft laat vergelijkbare resultaten zien als het onderzoek dat Trinomics vorig jaar in opdracht van het Ministerie van Financiën heeft uitgevoerd⁴. De belangrijkste verduurzamingsopties voor de metallurgische en mineralogische industrie zijn volgens de onderzoekers de overstap op waterstof of groen gas, elektrificatie en het nemen van efficiëncymaatregelen. Diverse knelpunten leiden tot onzekerheid over verduurzamingsplannen. Dit zijn met name de beschikbaarheid van elektriciteit via het bestaande elektriciteitsnet, groengas en waterstof.

De lasteneffecten van het afschaffen van specifiek de vrijstelling voor mineralogische en metallurgische procedés zijn gemiddeld gezien op sectorniveau relatief beperkt en het grootst voor de bouwmaterialenindustrie en ijzer- en staalindustrie. Op korte termijn gaat dit om ca. 3% van de bedrijfskosten in die sector, maar op bedrijfsniveau kunnen effecten een factor 3 hoger liggen, zoals bij de bakstenenindustrie. De onderzoekers geven aan dat de mate waarin de lastenstijging kan worden doorberekend verschilt per deelsector. In de bouwmaterialen- en metaalproductenindustrie is er enige ruimte tot doorberekening, terwijl de ruimte in de ijzer- en staal en non-ferro industrie relatief beperkt is.

De onderzoekers bevelen aan om een gefaseerde en zorgvuldige aanpak voor de afschaffing van de vrijstelling voor mineralogische en metallurgische processen. De onderzoekers bevelen daarnaast aan om voor bedrijven die onder de CO₂-heffing vallen te monitoren, in hoeverre verduurzamings-maatregelen haalbaar zijn en hierop te anticiperen binnen de heffing en met aanvullend beleid.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de nieuwe impactanalyse mee in de voorjaarsbesluitvorming 2025. Overwegingen die hierbij een rol spelen is dat het voorstel van het vorige kabinet voor het afschaffen van de vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés in de Eerste Kamer is verworpen. Dit met name doordat de mogelijkheden tot verduurzaming op korte termijn beperkt zijn en vanwege zorgen over de nadelige impact op de concurrentiepositie.

De nieuwe impactanalyse laat daarnaast zien dat het voor de verduurzamingsprikkels effectiever is om in het prijsbeleid direct te sturen op de CO₂-emissies via een aparte CO₂-heffing of het ETS in plaats van indirect via de energiebelasting. Voor een deel van de metallurgische en mineralogische industrie gebeurt dit momenteel al via de CO₂-heffing industrie. In de overwegingen zal het kabinet ook de stapeling met ander beleid meenemen. Zo wordt in het Belastingplan 2025 reeds voorgesteld om de vrijstelling voor het duaal en non-energetisch gebruik van kolen per 1 januari 2027 af te schaffen. Dit dient in samenhang te worden gezien met de effecten die het afschaffen van de genoemde vrijstellingen in de Energiebelasting op de ijzer- en staalindustrie heeft. Tot slot is een belangrijke overweging in hoeverre de industrie het doel voor CO₂-reductie realiseert. Indien doelbereik achterwege blijft, dan zal het

³ Hiermee is invulling gegeven aan de motie Bontenbal en Erkens: Kamerstukken II, 2022–2023, 29 826 nr. 191.

⁴ <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/belastingplan-2024/overige-impactanalyses/Trinomics-%26-BlueTerra-2023--Effectenonderzoek-vrijstellingen-energiebelasting-DEF.pdf>

kabinet gezien welk alternatief beleid nodig is om de afgesproken klimaatdoelen te halen.

Het afschaffen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés is door het vorige kabinet voorgesteld en opgenomen in het Nederlandse herstel en veerkrachtplan (HVP). Het kabinet is voornemens om in gesprek te gaan met de Europese Commissie over een vervangende hervormingsmaatregelen in het HVP. Hierbij zal in eerste instantie worden gekeken naar fiscale vergroeningsmaatregelen die het kabinet al voornemens is om te nemen. Een definitief besluit over de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés en eventueel vervangende maatregelen onder het HVP, neemt het kabinet in het voorjaar van 2025.

4. Impactanalyse beperken inputvrijstelling aardgas voor elektriciteitsopwekking (zie bijlage 4)

Met het pakket Belastingplan 2024 is wettelijk vastgelegd dat de inputvrijstelling in de energiebelasting voor gebruik van aardgas bij elektriciteitsopwekking stapsgewijs wordt beperkt tussen 2025 en 2030. Momenteel is de aardgasinput volledig vrijgesteld bij installaties met een elektrisch rendement hoger dan 30%. Met deze aanpassing neemt de hoeveelheid vrijgestelde aardgasinput per geproduceerde kWh elektriciteit stapsgewijs af. Vanaf 2030 is de aardgasinput alleen nog volledig vrijgesteld bij een elektrisch rendement hoger dan 60%. Bij een lager elektrisch rendement is een deel van de aardgasinput vrijgesteld, naar rato van de output van elektriciteit.

Tijdens de parlementaire behandeling heeft de Eerste Kamer middels de motie Heijnen c.s. verzocht om een aanvullende impactanalyse. De analyse gaat in het effect op netcongestie, de bijdrage die Warmte Krachtkoppelininstallaties (WKK's) kunnen leveren aan de flexibilisering van het stroomnet, de reële alternatieven die industriële bedrijven hebben voor emissiereductie vóór 2030, de impact op de CO₂-emissies en tot slot de kosten voor de afnemers van industriële WKK's.

Het kabinet heeft deze impactanalyse door Trinomics en Blueterra laten uitvoeren. Hiermee is tevens invulling gegeven aan de toezegging door de Minister van Klimaat en Energie naar aanleiding van een vraag het lid Heijnen (BBB) om de impact van de bijdrage van wkk's aan de flexibilisering van het stroomnet nader te analyseren.⁵

De onderzoekers concluderen dat de versobering van de inputvrijstelling het fiscale voordeel voor warmte uit warmtekrachtkoppelininstallaties (wkk's) verkleint, waardoor de lasten stijgen voor sectoren met WKK's. Deze lastenstijging bedraagt in totaal € 330 mln. in 2030. Hierdoor verlaagt de maatregel de onrendabele top van verschillende verduurzamingsopties en leidt volgens de onderzoekers tot een jaarlijkse emissiereductie van 0,4 Mton. Het grootste deel van de lastenstijging en de emissiereductie vindt plaats in de glastuinbouwsector. De glastuinbouw ondervindt de meest substantiële lastenverzwaring, doordat meer dan 80% van het gasgebruik in de sector in een WKK wordt gebruikt in combinatie met de degressieve energiebelasting. In de glastuinbouw zijn er relatief veel bedrijven die met hun aardgasverbruik in de lagere schijven van de energiebelasting vallen, waarvoor (door de degressieve tariefstructuur) hogere tarieven gelden. De verduurzamingsprikkel in de industrie is beperkt tot 0,06 Mton. De lasten voor de industrie stijgen met

⁵ Kamerstukken I, 2023–2024, T03814

circa € 50 mln., voornamelijk bij de cluster 6 bedrijven waar de meeste wkk's van de industriesector staan.

De onderzoekers concluderen daarnaast dat bedrijven beperkt in staat zijn om de lastenverzwaring te dempen via rendabele investeringen in verduurzaming, waardoor de concurrentiepositie achteruit gaat. Met rendabele investeringen wordt bedoeld dat bedrijven weliswaar technisch wel kunnen verduurzamen, maar dat duurzamere productietechnieken in een aantal gevallen duurder blijven dan de huidige fossiele productietechniek (ondanks het versoberen van de inputvrijstelling). De glastuinbouw ondervindt de grootste lastenverzwaring.

Naar verwachting van de onderzoekers leidt het versoberen van de inputvrijstelling tot en met 2030 niet tot een significante afname van het wkk-vermogen. Het vermogen blijft vrijwel constant, maar het aantal draaiuren zal volgens de onderzoekers wel lager worden. De directe impact op het ontstaan van netcongestie is beperkt, maar de onderzoekers signaleren wel een aantal aandachtspunten. Zo *kan* de wkk wel een positief effect op het voorkomen van netcongestie hebben, zolang het wkk-vermogen behouden blijft en de wkk's worden ingezet in congestie-management op basis van de lokale netsituatie. Anderzijds *kan* netcongestie elektrificatie en de snelheid waarmee de inzet van WKK's gedeeltelijk worden vervangen, belemmeren. Tot slot concluderen de onderzoekers dat het versoberen van de inputvrijstelling, los van de lokale congestie-gerelateerde effecten, geen significante impact heeft op de leveringszekerheid tot en met 2030 en dat het geen substantiële impact lijkt te hebben op netbalancing. Voor netbalancing zijn ook na 2030 naar verwachting voldoende alternatieven om flexdiensten te leveren, ook bij eventuele uitbedrijfing van wkk's. Na 2030 neemt de leveringszekerheid in algemene zin wel af (los van het versoberen van de inputvrijstelling), wat door een eventuele versnelde afname van het wkk-vermogen verder onder druk kan komen te staan.

In grote lijnen bevestigt de nieuwe impactanalyse het beeld van de beleidseffecten die vorig jaar naar zijn gekomen in de studie die vorig jaar is uitgevoerd. De maatregel verkleint het fiscale voordeel dat momenteel bestaat voor fossiele warmteproductie in wkk's en leidt met name in de glastuinbouwsector tot een extra prikkel om de CO₂-emissies te reduceren. Hier staat tegenover dat met name in de glastuinbouwsector de lasteneffecten fors zijn. Het kabinet heeft op basis van deze impactanalyse geen aanleiding om de maatregel te heroverwegen. De effecten op leveringszekerheid en netcongestie blijft het kabinet nauwgezet monitoren. Ook blijft het kabinet inzetten op het wegnemen van knelpunten in de transitie, zodat ondernemers die willen verduurzamen dat ook kunnen. Het kabinet houdt, conform het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022 – 2030 daarnaast voor de glastuinbouw vast aan het samenhangende pakket dat vorig jaar voor de glastuinbouwsector is afgesproken, waarbij naast de beprijzende maatregelen ook extra subsidiemiddelen beschikbaar zijn gesteld om de glastuinbouwsector te helpen bij de verduurzaming. Indien doelbereik in de glastuinbouwsector achterwege blijft, zal het kabinet bezien welke aanpassing aan het beprijzingsinstrumentarium en het beleid gericht op het in orde brengen van de randvoorwaarden voor verduurzaming, nodig is om te borgen dat de klimaatdoelen worden gerealiseerd.

Tijdens de plenaire behandeling heeft uw Kamer daarnaast middels het amendement Grinwis c.s.⁶ een evaluatiebepaling in de wet opgenomen, waarin is vastgelegd dat binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 426, nr. 13

en vervolgens ieder jaar, een verslag over de effecten van het beperken van de inputvrijstelling op de omvang van het regelbaar vermogen binnen het Nederlandse energiesysteem wordt gemaakt. Hierbij moet tevens aandacht worden besteed aan de impact op de glastuinbouw en aan de vraag of de geraamde budgettaire opbrengst van het beperken van de inputvrijstelling overeenkomt met de gerealiseerde budgettaire opbrengst. De impact op de omvang van het regelbaar vermogen zijn onderdeel van de jaarlijkse monitoring van TenneT over de leveringszekerheid. Om de gerealiseerde budgettaire opbrengst goed te kunnen monitoren, zijn meer gegevens over de opgestelde warmtekrachtkoppelinginstallaties (wkk's) nodig. Het kabinet zal hiertoe volgend jaar een grondslag in de wet voorstellen om deze gegevens te kunnen verzamelen.

Tijdens de plenaire behandeling van het Pakket Belastingplan 2024 heeft de Minister voor Klimaat en Energie tot slot een toezegging gedaan aan het lid Schalk (SGP). Dit betreft een verzoek aan de Ministeries van Financiën en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om de komende jaren regelmatig de in 2024 uitgevoerde analyses te herhalen. Het gaat hierbij om analyses waaruit blijkt wat de impact is van fiscale maatregelen op bedrijven in de glastuinbouwsector, waarbij het maken van onderscheid tussen de kleine en grote tuinders een specifiek aandachtspunt is⁷. In eerdere evaluaties is gewerkt met bedrijfstypes, wat inzicht geeft in de effecten van maatregelen op verschillende soorten glastuinbouwbedrijven. Dit is gedaan omdat de diversiteit in de glastuinbouw zeer groot is; een gemiddeld bedrijf bestaat niet. Deze bedrijfstypes kennen ook grote en kleine bedrijven. In de komende beleidsanalyses wordt invulling gegeven aan deze toezegging door wederom gebruik te maken van deze bedrijfstypes. Het betreft onder andere de nieuwe tariefstudie voor de CO₂-heffing glastuinbouw, die komend voorjaar mede op basis van de nieuwe Klimaat- en Energieverkenning 2024 zal worden uitgevoerd.

Tot slot

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en ga graag met uw Kamer in debat over de inzichten en conclusies van deze onderzoeken.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga

⁷ Kamerstukken I, 2023–2024, T03823