

36 426

Wijziging van enkele belastingwetten (Wet
fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 18 oktober 2023

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	2
2. Algemene toelichting maatregelen	8
3. Vragen bij de budgettaire aspecten	25
4. Vragen bij de grenseffecten	27
5. Vragen bij het doenvermogen	27
6. Vragen bij de gevolgen voor het bedrijfsleven	27
7. Vragen bij advies en consultatie	28
8. Overige vragen	28

I. ALGEMEEN

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, de PVV, het CDA, de SP, GroenLinks en de PvdA, de ChristenUnie, de SGP, BBB en het lid Omtzigt.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering bereid is het voorstel uit het wetsvoorstel Belastingplan 2024 te halen en tijd te nemen voor overleg met sectororganisaties, eventuele heroverweging en bijstelling en een zorgvuldige behandeling. Voorts vragen deze leden zich af of de titel en considerans van het wetsvoorstel rechtdoet aan het feit dat het wetsvoorstel niet alleen gevolgen heeft voor de glastuinbouw, maar ook voor andere sectoren waar elektriciteitsopwekking met gas plaatsvindt, en of de regering bereid is dit aan te passen en te verduidelijken.

Aan de vormgeving van het wetsvoorstel ligt een gedegen voorbereiding ten grondslag om te bepalen op welke wijze invulling gegeven kon worden aan de afspraken uit het coalitieakkoord. Bij de voorbereiding is uitgebreid gesproken met belanghebbenden, experts en uitvoeringsorga-

nisaties. Daarnaast hebben onderzoeksbureaus Wageningen Economic Research (WEcR), Trinomics en Blueterra grondige en uitgebreide impactanalyses uitgevoerd.¹ De resultaten van deze impactanalyses zijn meegenomen in de vormgeving van het wetsvoorstel. In voorbereiding op dit wetsvoorstel is niet alleen Glastuinbouw Nederland uitgebreid geconsulteerd maar is er ook veelvuldig contact geweest met Energie-Nederland, VNO Nederland en met branche organisaties van verschillende sectoren uit de industrie. Het kabinet gaat de komende periode graag met uw Kamer de dialoog aan en staat open voor suggesties om het wetsvoorstel te verbeteren. De fiscale maatregelen met betrekking tot de glastuinbouwsector zijn ondergebracht in het separate wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw, dat onderdeel is van het pakket Belastingplan 2024. Het kabinet heeft gekozen voor deze titel om een onderscheid te maken tussen het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit en het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw. Het wetsvoorstel heeft deze titel gekregen omdat de glastuinbouwsector de voornaamste beoogde doelgroep van de maatregelen in dit wetsvoorstel is en de grootste effecten van deze wetsvoorstellen in de glastuinbouwsector te verwachten zijn. Dit neemt niet weg dat met name het beperken van de inputvrijstelling ook effecten heeft op de industrie en energiesector. Dit komt ook als zodanig naar voren uit de impactanalyse en staat beschreven in de memorie van toelichting.

1. Inleiding

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in te gaan op de negatieve gevolgen indien de Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw geen doorgang kan vinden.

Met het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw wordt beoogd drie doelen te bereiken. Als het wetsvoorstel niet tot wet wordt verheven en daarmee het prijszingspakket voor de glastuinbouwsector wegvalt, zal ten eerste de beoogde budgettaire opbrengst niet worden gehaald (zie tabel 1). Daar komt bij dat in het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) is afgesproken het verlaagd tarief glastuinbouw af te schaffen en de inputvrijstelling voor WKK's in te perken. De middelen die Nederland ontvangt uit het HVP zijn ten dele voorwaardelijk aan de uitvoering van de HVP-maatregelen. Indien deze maatregelen niet worden ingevoerd zal dit leiden tot een financiële korting die kan oplopen tot een half miljard euro. Ten tweede zal de beoogde transitie en daarmee gepaard gaande emissiereductie in de glastuinbouw niet of slechts ten dele worden gerealiseerd in 2030. De fiscale maatregelen maken onderdeel uit van een samenhangend verduurzamingspakket voor de glastuinbouw. Wanneer de Wet fiscale maatregelen glastuinbouw vervalt, ontbreekt prijszings. In dit geval ontbeert het pakket samenhang en zullen als gevolg daarvan ook de stimulansen uit dit samenhangend pakket vervallen. Hiermee wordt het onwaarschijnlijker dat de glastuinbouw de doelstelling behaalt van maximaal 4,3 Mton broeikasgasemissies in 2030. In de laatste plaats wordt met het wetsvoorstel een emissiereductie van 0,3 Mton in de industrie en energiesector gerealiseerd. Ook deze reductie is met het vervallen van het wetsvoorstel onzeker.

Ten aanzien van de opbrengsten per maatregel wordt het volgende opgemerkt. De raming van de CO₂-heffing in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is onbedoeld te laag uitgevallen. De omissie in de berekening is hersteld. De juiste raming is opgenomen in tabel 1. Voorts verschilt de inhoud van de tabel ten opzichte van de tabellen in de memorie van toelichting (p. 16) omdat in tabel 1 rekening is gehouden

¹ Bijlagen bij Kamerstukken II 2023/24, 36 426, nr. 3.

met de wijziging in de opbrengsten die het kabinet voorstelt in de nota van wijziging die met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt meegezonden. Een nadere toelichting op de nota van wijziging is opgenomen in de beantwoording van vragen in paragraaf 2.1.2.

Tabel 1: Budgettaire opbrengst per maatregel in het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw in mln. €, prijzen 2025 (na nota van wijziging)

Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in
Beperken vrijstelling elektriciteitsopwekking	64	83	99	122	141	183	150	2035
Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	37	55	84	104	129	149	107	2035
Interactie verlaagd tarief glastuinbouw en beperken vrijstelling elektriciteitsopwekking	3	7	14	25	36	51	41	2035
CO ₂ -heffing glastuinbouw	48	51	54	54	54	55	44	2035
Totaal	151	196	250	304	359	438	342	

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet kan aangeven wat de urgentie, anders dan het behalen van de klimaatdoelen, is om dit wetsvoorstel nog vóór de Tweede Kamerverkiezingen te behandelen. Daarnaast vragen zij of het kabinet kan duiden wat de onlosmakelijke samenhang met het Belastingplan zelf is.

Zoals toegelicht bij brief van 31 augustus jl. over de samenstelling van het Pakket Belastingplan 2024, streeft het kabinet naar een reductie van de broeikasgasemissies van 55% in 2030 ten opzichte van 1990.² Een additionele emissiereductie in de glastuinbouwsector is hiervoor noodzakelijk en wordt onder andere gerealiseerd via een samenhangend pakket waar de fiscale maatregelen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw onderdeel van uitmaken. Om de emissiereductie te kunnen realiseren is het van belang dat de maatregelen tijdig worden ingevoerd. Tijdige behandeling geeft ondernemers, de Belastingdienst en de energieleveranciers ook voldoende tijd de wijzigingen in hun systemen in te passen. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn de fiscale maatregelen onderdeel van een breder pakket voor de glastuinbouw. Daarbij is ook toegelicht wat het belang is van de invoering van het wetsvoorstel. De maatregelen hebben geen inhoudelijke samenhang met het Belastingplan en zijn daarom ondergebracht in een separaat wetsvoorstel.

Er zijn verschillende vragen gesteld over het wetsvoorstel en het convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030. De leden van de fractie van BBB vragen naar de financiële haalbaarheid en het draagvlak voor en onder de glastuinbouwsector. Zij vragen voorts wat de correlatie is tussen de voorstellen (afbouw van de verlaagde tarieven op gas tussen 2025 en 2030 en de beperking van de vrijstelling elektriciteitsopwekking) en het convenant. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet de verhouding tussen het convenant en de uitwerking van de kabinetsplannen ziet. Zij vragen voorts of een stevig CO₂-sectorsysteem niet veel effectiever en eerlijker is dan het afbouwen van fiscale fossiele voordelen. Het lid Omtzigt vraagt wat is afgesproken in het convenant, in hoeverre de voorgestelde fiscale maatregelen verder gaan dan het convenant en welke rechtvaardigingsgrond hiervoor bestaat. Voornoemd lid vraagt voorts een reactie op het feit dat de voorzitter van Glastuinbouw Nederland zegt dat «dit is niet wat we hebben afgesproken [...], deze fiscale maatregelen gaan hun doel voorbij». Tot slot vraagt voornoemd lid wat de verschillen zijn tussen de afspraken en de weerslag daarvan in het wetsvoorstel.

² Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 172.

Het kabinet, Glastuinbouw Nederland en Stichting Greenports Nederland zijn in 2022 het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 overeengekomen.³ In dit convenant is de ambitie vastgelegd om in 2030 een restemissiedoel van 4,3 – 4,8 Mton te realiseren. Tevens is de ambitie vastgelegd om in 2040 zowel klimaatneutraal als economisch rendabel te zijn. Specifiek voor de fiscale maatregelen is afgesproken om uiterlijk per 1 januari 2025 een individueel sectorsysteem te introduceren in de vorm van een individuele heffing, dat als doel heeft om het restemissiedoel van 2030 met voldoende zekerheid in combinatie met het overig instrumentarium te borgen. Daarnaast is in het convenant vastgelegd dat de individuele CO₂-heffing een aanvulling is op de energiebelasting en de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE, per 2023 geïntegreerd in de energiebelasting), waarbij de hoogte en toekomstige ontwikkeling van de energiebelasting wordt betrokken bij het bepalen van de hoogte en het pad van de CO₂-heffing om het afgesproken restemissiedoel te borgen. Bij het ondertekenen van het convenant was namelijk reeds bekend dat het kabinet voornemens was om het verlaagd tarief af te schaffen en de inputvrijstelling te beperken. In de vervolgesprekken met de sector is onderkend dat het integraal doorvoeren van de wijzigingen in de energiebelasting per 1 januari 2025 te weinig handelingsperspectief aan de sector bood. Daarom is in het voorjaar van 2023 een pakket aangekondigd met een forse verhoging van de subsidiemiddelen uit het Klimaatfonds die ter beschikking staan van de sector en ingroepaden op de maatregelen in de energiebelasting. Tevens is in dit samenhangend pakket het restemissiedoel voor de glastuinbouwsector op 4,3 Mton bepaald. Het onderzoek dat is uitgevoerd door Berenschot en Kalavasta laat zien dat de maatregelen in de energiebelasting een groot effect hebben op de sector, maar op zichzelf onvoldoende zijn om een restemissiedoel van 4,3 Mton te realiseren. Aanvullend op de energiebelasting-maatregelen is in het wetsvoorstel de CO₂-heffing glastuinbouw nodig om het restemissiedoel te borgen. Volgend jaar zal dit tarief op basis van een nieuwe studie worden herijkt, zodat het restemissiedoel voldoende wordt geborgd. Het kabinet is van oordeel dat hiermee een samenhangend pakket tot stand is gekomen met enerzijds de fiscale maatregelen om het reductiedoel te realiseren en anderzijds extra subsidies om de glastuinbouwsector te helpen verduurzamen. Glastuinbouw Nederland had graag gezien dat de CO₂-heffing glastuinbouw een grotere rol speelt in de verduurzaming van de glastuinbouw sector. Het kabinet heeft hier begrip voor, maar hecht er ook aan dat fiscale voordelen in de energiebelasting voor de glastuinbouw geleidelijk worden uitgefaseerd. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van het kabinet om het fiscale stelsel te vereenvoudigen en eerst het bestaande instrumentarium te verstevigen.

De leden van de fractie van de BBB vragen de regering toe te lichten hoe duurzame technieken aantrekkelijker gaan worden voor de glastuinbouwsector om op over te stappen als de operationele kosten flink gaan toenemen door de afbouw van verlaagde tarieven en het beperken van de vrijstelling elektriciteitsopwekking.

De Energiemonitor van de Nederlandse glastuinbouw laat zien dat WKK-installaties de dominante bron voor warmte, licht en CO₂ zijn binnen de glastuinbouw. Daarbij neemt het aantal WKK-installaties binnen de glastuinbouw ook nog steeds toe. Deze dominantie wordt mede ingegeven door de fiscaal gunstige behandeling van WKK-installaties. Het aardgas dat in deze installaties wordt verstoekt is volledig vrijgesteld van energiebelasting. Dit zorgt ervoor dat de niet-duurzame warmte en elektriciteit die een glastuinbouwbedrijf gebruikt vanuit de eigen WKK-installatie volledig is vrijgesteld van energiebelasting. Duurzame

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 627, nr. 43.

alternatieven, zoals groene stroom die extern wordt ingekocht, zijn daarentegen wel belast met de energiebelasting. Hierdoor draagt de energiebelasting eraan bij dat investeringen in duurzame alternatieven onrendabel zijn. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat het opwekken van warmte en elektriciteit voor eigen gebruik met een WKK-installatie en gasketel op termijn wordt belast met de reguliere tarieven voor de energiebelasting. Daarmee wordt de fiscaal ongelijke behandeling opgeheven. Dit draagt er aan bij dat gasverbruik duurder wordt en duurzame alternatieven rendabeler worden.

De leden van de fractie van de BBB vragen of de regering verwacht dat de Europese Commissie (EC) de goedkeuring voor de verlaagde tarieven na 1 januari 2025 verlengt.

Er is een eerste gesprek geweest met de EC over de inpassing van de verlaagde tarieven na 1 januari 2025 binnen de Europese steunkaders. Dit is positief verlopen. Het kabinet verwacht binnenkort weer contact met de EC.

Het lid Omtzigt vraagt of de regering een overzicht kan verstrekken van de procentuele stijgingen per jaar (vanaf 2020 tot en met 2030) van de voorgenumen tariefsverhogingen van de belasting op aardgas. Tevens vraagt voornoemd lid of deze overzichten ook verstrekt kunnen worden ten aanzien van de andere maatregelen in dit wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw is een overzicht gegeven van de energiebelastingtarieven exclusief btw van 2023 tot en met 2030 in een vast prijspeil. Hieronder is weergegeven hoe de tarieven zich procentueel jaarlijks ontwikkelen vanaf 2021. Hierbij is uitgegaan van het ingroeipad van de afschaffing van de verlaagde tarieven glastuinbouw. Vanaf 1 januari 2023 zijn de tarieven voor de Opslag Duurzame Energie (ODE)geïntegreerd in de tarieven voor de energiebelasting. Voor de jaren tot 2023 zijn daarom deze tarieven ook meegenomen.

Tabel 2: Procentuele jaarlijkse ontwikkeling van energiebelastingtarieven vanaf 2021

Aardgas	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
0 – 1.000 m ³					8%	3%	1%	0%	1%	2%	0%
1.000–170.000 m ³	19%	6%	4%	9%	8%	3%	1%	0%	1%	2%	0%
170.000 – 1.000.000 m ³	5%	4%	1%	7%	112%	42%	2%	3%	3%	3%	3%
1.000.000 – 10.000.000 m ³	50%	5%	2%	7%	129%	60%	2%	4%	3%	3%	4%
> 10.000.000 m ³	112%	7%	2%	7%	14%	9%	– 5%	0%	0%	3%	2%
Verlaagd tarief glastuinbouw											
0 – 170.000 m ³	19%	6%	4%	9%	8%	92%	48%	32%	25%	22%	17%
170.000 – 1.000.000 m ³	5%	4%	1%	7%	112%	88%	22%	20%	17%	16%	15%
1.000.000 – 10.000.000 m ³	50%	5%	2%	7%	129%	60%	2%	4%	3%	3%	4%
> 10.000.000 m ³	112%	7%	2%	7%	14%	9%	– 5%	0%	0%	3%	2%
Elektriciteit											
0 – 2.900 kWh	6%	– 1%	– 46%	87%	– 21%	– 8%	– 13%	– 7%	– 5%	– 7%	2%
2.900–10.000 kWh					– 21%	– 8%	– 13%	– 7%	– 5%	– 7%	2%
10.000 – 50.000 kWh	9%	5%	– 8%	18%	– 18%	– 26%	– 7%	– 1%	0%	6%	4%
50.000 – 10.000.000 kWh	58%	6%	– 4%	13%	– 9%	– 3%	– 6%	– 2%	– 1%	5%	3%
>= 10.000.000 kWh	10%	1%	11%	64%	– 3%	76%	– 7%	– 4%	0%	0%	0%
Belastingvermindering											
	69%	6%	48%	– 28%	1%	1%	– 1%	0%	0%	1%	1%

Aardgas	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
CO ₂ -heffing glastuinbouw						13%	11%	5%	6%	10%	

Het lid Omtzigt vraagt of de regering ook een overzicht kan verstrekken van wat deze maatregelen in samenhang qua lastenverzwaring betekenen voor een aantal representatieve glastuinbouwbedrijven over een periode tot en met 2030.

Het effectenonderzoek van Trinomics en BlueTerra geeft inzicht in de effecten die de wijzigingen in de energiebelasting op de glastuinbouw hebben. Gemiddeld stijgen naar verwachting de energiekosten met 45,1% en de bedrijfskosten met 8,9%. Onderstaande tabel uit het genoemde onderzoek geeft inzicht in de stijging van de energiekosten van representatieve bedrijven wanneer deze geen verduurzamingsmaatregelen nemen of anderszins de bedrijfsvoering niet verder (kunnen) aanpassen.⁴ In de tabel wordt uitgegaan van het wetsvoorstel vóór indiening van de nota van wijziging.

Statistische effecten bij de aanvullende microprofielen in de glastuinbouw

Sector	Profiel	Belicht	Gebruik WKK (aandeel totaal gas)	% netlevering elektriciteit van gasinput WKK	Grootte bedrijf (ar area)	2025	2030	2025	2030	2025	2030
						Lastenstijging	Lastenstijging (%)	Lastenstijging	Lastenstijging (%)	Stijging energiekosten (%)	Stijging energiekosten (%)
Glastuinbouw	Radijs	Nee	Nee (0%)	0%	Gemiddeld (1 ha)	6.166	38.786	57%	353%	11%	69%
	Chrysant	Ja	Ja (85%)	11%	Gemiddeld (4 ha)	213.479	537.458	153%	380%	17%	43%
	Paprika	Nee	Ja (93%)	33%	Gemiddeld (6 ha)	16.567	440.520	45%	1151%	3%	69%
	Potplant	Ja	Ja (91%)	12%	Gemiddeld (3 ha)	122.412	398.145	523%	1683%	23%	75%
	Pomaat	Ja	Ja (95%)	17%	Gemiddeld (8 ha)	505.499	1.099.792	1022%	2088%	27%	59%

Het lid Omtzigt vraagt in hoeverre de regering verwacht dat deze lastenverzwaringen zullen worden doorberekend in de consumentenprijzen, of hier onderzoek naar is gedaan en wat de conclusies hiervan zijn. Hij vraagt voorts hoe deze plannen bijdragen aan de betaalbaarheid van gezond voedsel. Ook de leden van de fractie van de PVV vragen wat de gevolgen zijn voor de voedselzekerheid in Nederland en welke invloed het wetsvoorstel heeft op de voedselprijzen van consumenten.

Trinomics en BlueTerra⁵ concluderen in hun effectenonderzoek dat tuinders lastenstijgingen slechts beperkt kunnen doorberekenen zonder verlies van marktaandeel. Dit komt omdat het overgrote deel van de producten voor export bestemd is, waarbij wordt geconcurrereerd met buitenlandse bedrijven. Op basis van deze studie verwacht het kabinet weinig tot geen effect op consumentenprijzen en geen effect op de betaalbaarheid van gezond voedsel.

Het lid Omtzigt vraagt een reflectie van het kabinet ten aanzien van strategische voedselautonomie en leveringszekerheid.

De Nederlandse glastuinbouw produceert verschillende specifieke tuinbouwproducten die weliswaar binnen Nederland worden geconsumeerd, maar met name worden geëxporteerd. Het gaat hierbij met name om tomaten, komkommer en paprika. Hoewel het wetsvoorstel mogelijk impact heeft op specifieke tuinbouwproducten zal dit naar het oordeel van het kabinet in geen geval de strategische voedselautonomie van Nederland aantasten.

De leveringszekerheid van het Nederlandse elektriciteitsnet is op dit moment voor een belangrijk deel afhankelijk van gasgestookte installaties. Deze rol zal mogelijk richting 2030 verder toenemen doordat zon- en

⁴ Trinomics en BlueTerra (2023), p. 117.

⁵ Trinomics en BlueTerra (2023), p. 82.

windproductievermogen op het elektriciteitsnet wordt gezet en flexibel vermogen nodig is om de toegenomen fluctuaties in de elektriciteitsproductie op te vangen. Tegelijkertijd bestaat de ambitie om in 2035 naar een CO₂-vrij elektriciteitsnetwerk te gaan waarbij de rol van gasgestookte installaties veel kleiner is. Het kabinet heeft daarom onderzoeksbureaus Trinomics en BlueTerra gevraagd om zorgvuldig te bezien welke invloed het beperken van de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking heeft op de Nederlandse elektriciteitsmarkt. Zij concluderen daarbij dat de fiscale maatregel op systeemniveau tot lagere CO₂-emissies leidt, waarbij de leveringszekerheid wordt geborgd door een verhoogde inzet van flexibel productievermogen vanuit de glastuinbouw. De wijziging van de inputvrijstelling in de nota van wijziging zal weinig effect hebben op deze leveringszekerheid. Het rendement die voorwaarde is voor een volledige vrijstelling is niet veel hoger dan bij de maatregel die in het onderzoek is meegenomen.

Het lid Omtzigt vraagt hoe de regering reflecteert op de zorgen van Glastuinbouw Nederland dat de verwachting is dat de maatregelen een einde maken aan kleinere, middelgrote en extensieve familiebedrijven. Ook vraagt hij of het klopt dat het voor de helft van de telers onrendabel wordt om tomaten, komkommers, aardbeien, ander zacht fruit of bloemen en planten te telen. Tevens vraagt hij wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het aantal bedrijven dat zal stoppen of Nederland zal verlaten.

Kleine en middelgrote glastuinbedrijven worden harder geraakt door het maatregelenpakket dan grote glastuinbedrijven. Dit komt met name door het geleidelijk afschaffen van de verlaagde tarieven in de eerste en tweede schijf van de energiebelasting in relatie tot de degressieve tariefsystematiek. Deze verhoging werkt zwaarder door voor kleine en middelgrote glastuinbouwbedrijven dan voor grote bedrijven. Het wetsvoorstel zet daarmee naast verduurzaming ook aan tot schaalvergroting in de glastuinbouw. Hoeveel bedrijven hun bedrijfsvoering stopzetten is moeilijk te voorspellen. Een dergelijk besluit is niet alleen afhankelijk van fiscale maar ook van vele andere factoren. Bovendien is de glastuinbouwsector heterogeen waardoor het effect van de fiscale maatregelen verschilt voor individuele tuinders. De fiscale maatregelen maken deel uit van een breed en samenhangend pakket aan maatregelen die de sector via fiscale maatregelen aanzet tot verduurzaming en tegelijkertijd via subsidies het handelingsperspectief biedt om te verduurzamen. Er wordt bijvoorbeeld eenmalig uit Klimaatfonds € 500 miljoen vrijgemaakt voor de glastuinbouw. De meerkosten voor de emissiereductiemaatregelen waardoor de energievraag zal dalen die gemodelleerd zijn door Trinomics en BlueTerra kosten in 2030 € 50 miljoen. Het kabinet is van mening een gebalanceerd pakket te hebben samengesteld waarmee de energietransitie in de glastuinbouw wordt gestimuleerd en de emissiereductiedoelstelling van de sector wordt gewaarborgd.

Wageningen Economic Research berekende eerder dat de lastenstijging toeneemt van € 24 miljoen in 2019 naar € 740 miljoen in 2030. Het gemiddelde bedrijfsresultaat per vierkante meter – op basis van een steekproef uit het Bedrijveninformatienet en bij ongewijzigde energieconsumptie – daalt van € 6,34 in 2019 naar – € 2,94 in 2025 en – € 3,98 euro in 2030. Het lid Omtzigt vraagt of de regering hiermee bekend is en hoe zij hier tegenaan kijkt.

Het kabinet is bekend met de berekeningen van het Wageningen Economic Research. Om nader inzicht te krijgen in de effect op de sector heeft het kabinet Trinomics en Blueterra gevraagd de effecten in beeld te brengen. Uit de primaire resultaten bleek dat de effecten van de maatregelen zonder ingroeipad erg ingrijpend zouden zijn. Op basis van deze

studie heeft het kabinet besloten om het afschaffen van het verlaagd tarief en beperken van de inputvrijstelling niet plotsklaps maar geleidelijk in te voeren. Glastuinbouwbedrijven hebben hiermee meer de gelegenheid om te verduurzamen en een deel van de potentiële lastenverhoging te vermijden.

Het lid Omtzigt vraagt of de regering voor een aantal representatieve bedrijven (klein, groot) kan aangeven hoeveel belasting een Nederlands bedrijf betaalt en hoeveel een vergelijkbaar bedrijf zou betalen in Duitsland en België.

In de effectenstudie van Trinomics en Blueterra is voor een aantal type glastuinbouwbedrijven op basis van microprofielen in beeld gebracht wat de lastenverzwaring is.⁶ Het kabinet heeft dergelijke gedetailleerde berekeningen voor België en Duitsland niet voorhanden. De Evaluatie energiebelasting uitgevoerd door CE Delft laat zien dat België een vrijstelling kent voor het gebruik van gas en elektriciteit in de glastuinbouw.⁷ De evaluatie laat tevens zien dat Duitsland verlaagde tarieven voor de glastuinbouw hanteert.

2. Algemene toelichting maatregelen

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering in hoeverre er met de nu voorgestelde maatregelen uit het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw voldoende oog is voor het handelings- en economisch perspectief voor ondernemers in de glastuinbouwsector.

De fiscale maatregelen maken deel uit van een breed en samenhangend pakket aan maatregelen die de sector via fiscale maatregelen aanzet tot verduurzaming en tegelijkertijd via subsidies het handelingsperspectief biedt om te verduurzamen. Het handelingsperspectief van de sector is onderzocht in de effectenstudie van Trinomics en BlueTerra. Hierin zijn de subsidiemogelijkheden slechts ten dele mee genomen. Daarin is geconcludeerd dat bij een deel van de sector verduurzamingsmaatregelen rendabel worden ten gevolge van de lastenverhoging en dat daarmee een deel van de lastenverhoging kan worden voorkomen. Of en welke duurzame alternatieven mogelijk en rendabel zijn, is sterk afhankelijk van lokale factoren die het al dan niet mogelijk maken om gebruik te maken van technieken zoals aquathermie, restwarmte en geothermie. Daarom blijft de WKK naar verwachting in de nabije toekomst de belangrijkste warmteopwekker in de tuinbouw.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de fiscale prikkels in de periode 2025–2030 zich verhouden tot de middelen die in dezelfde periode beschikbaar zijn om de verduurzaming van deze sector ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Deze leden vragen de regering om dit inzichtelijk te maken, bij voorkeur in een tabel.

De verwachte inkomsten zijn weergegeven in tabel 1 van deze nota. Dit betreft niet alleen inkomsten vanuit de glastuinbouw, maar ook vanuit de industrie en energiesector. In het voorjaar zijn enkele specifieke subsidie-regelingen voor de glastuinbouw aangekondigd of geïntensiveerd. Gecumuleerd gaat het om een bedrag van € 560 miljoen over de periode 2023–2030. Daarnaast kunnen glastuinbouwbedrijven ook aanspraak maken op generieke regelingen zoals de SDE++ en de EIA/MIA/VAMIL. Hierbij is niet van te voren te zeggen in hoeverre glastuinbouwbedrijven hiervan gebruik zullen maken. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de

⁶ Trinomics en BlueTerra (2023), p. 117.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 239, nr. 330.

scheiding van inkomsten en uitgaven die de Rijksbegroting hanteert een directe terugsluis van inkomsten in de weg staat.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich daarnaast af in hoeverre de prijsprikkel die voortvloeit uit de voorgestelde fiscale maatregelen in verhouding staat tot wat er nodig is om de met de sector afgesproken CO₂-reductiedoelen te realiseren. Deze leden vragen hoe de kosten voor de glastuinbouwsector in de periode 2025–2030 zich verhouden tot de klimaatwinst die wordt bereikt. Deze leden vragen de regering hier meer inzicht in te verschaffen en ook duidelijk te maken wat de kosten per ton CO₂-reductie zijn van de fiscale maatregelen, zowel in hun geheel als per maatregel. Indien de voorgestelde maatregelen een grotere financiële prikkel geven dan nodig is om het CO₂ doel voor de glastuinbouwsector in 2030 te halen, vragen deze leden wat daar dan de rechtvaardiging voor is en hoe zich dat verhoudt tot het eerder met de sector afgesproken uitgangspunt van voldoende handelings- en economisch perspectief.

Het maatregelenpakket voor de glastuinbouw heeft tot doel om in 2030 maximaal 4,3 Mton broeikasgasemissies te realiseren. Om dit doel te bereiken worden zowel subsidiërende als fiscale maatregelen ingezet. Bij beprijzende maatregelen wordt, onder andere door PBL, in beeld gebracht hoeveel belasting per uitgestoten ton broeikasgasemissies betaald moet worden. Door de verlaagde tarieven betalen glastuinbouwbedrijven met een gasketel op dit moment ongeveer € 44 per uitgestoten ton CO₂ in de eerste schijf van de energiebelasting en € 20 in de tweede schijf. Door dit wetsvoorstel zal dit geleidelijk stijgen naar ongeveer € 320 per uitgestoten ton CO₂ in de eerste schijf van de energiebelasting in 2030 en ongeveer € 185 in 2030 voor de tweede schijf. Dit is de prijsprikkel die ook huishoudens en andere MKB-bedrijven ervaren. Voor glastuinbouwbedrijven met een WKK-installatie geldt op dit moment een fiscale prijsprikkel van € 0 per uitgestoten ton CO₂ door de inputvrijstelling. Door het beperken van de inputvrijstelling voor deze bedrijven gaat in de toekomst ook voor hen het (verlaagd) tarief gelden en daarmee de bovengenoemde prijsprikkels. Dit zal echter niet over de gehele gasinput zijn doordat nog steeds een deel van de gasinput in een WKK-installatie is vrijgesteld. Echter een deel van de gasinput zal in de hogere tariefschijven vallen. In deze schijven bedraagt het tarief ongeveer € 122 per ton uitgestoten CO₂ voor de derde schijf en ongeveer € 27,5 per ton uitgestoten CO₂ voor de vierde schijf in 2030.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn blij met het initiatief van de sector en de regering om tot een Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 te komen, met ambitieuze klimaatdoelen. Zij wijzen erop dat aanscherpingen ten aanzien van het verlaagd tarief, maar zeker ook met betrekking tot de WKK-vrijstelling, proportioneel moeten zijn en gelijke tred moeten houden met het handelingsperspectief voor de glastuinbouw om te verduurzamen, waarbij tuinders vaak afhankelijk zijn van derden en overheden als het gaat om het aanboren van duurzame warmtebronnen, het aanleggen van warmtenetten, de uitbreiding van de netcapaciteit en de levering van CO₂. Deze leden vragen hoe het kabinet dit alles weegt en hoe ze gedurende het traject van de afbouw van fiscale fossiele voordelen voor de glastuinbouw toetst of deze afbouw in de praktijk gepaard gaat met verduurzaming van de glastuinbouw en welke weegmomenten en criteria het kabinet hierbij hanteert.

Het kabinet realiseert zich dat tuinders voor hun energietransitie ook afhankelijk zijn van derden en overheden. Het kabinet heeft het voornemen om de CO₂-heffing glastuinbouw in 2025 te evalueren. Deze heffing zal fungeren als sluitstuk van de verschillende generieke maatregelen die ten behoeve van de glastuinbouw worden genomen. De heffing

zorgt voor de uiteindelijke borging van de emissiereductiedoelstelling. Bovendien zal in 2024 een nieuw klimaatplan worden opgesteld met daarin naar verwachting ook een deel voor de glastuinbouw waarop dit klimaatplan betrekking heeft.

2.1. Energiebelasting

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering de gevolgen van dit wetsvoorstel op glastuinbouwbedrijven inzichtelijk kan maken. Daarbij vragen deze leden hoeveel stijgt de belastingdruk stijgt voor een gemiddeld glastuinbouwbedrijf, hoe groot de spreiding in de stijging van de belastingdruk is, wat de gevolgen zijn voor de concurrentiepositie van glastuinbouwbedrijven en hoe groot de regering het risico schat dat glastuinbouwbedrijven door dit wetsvoorstel moeten stoppen.

Het lasteneffect voor een gemiddeld glastuinbouwbedrijf is € 90.000 in 2030, er vanuit gaand dat de bedrijfsvoering van dit bedrijf niet verandert. De microprofielenanalyse van het onderzoek van Trinomics en Blueterra laat zien dat de spreiding tussen verschillende bedrijven groot kan zijn. Het effect op een bedrijf hangt onder andere af van de belastingschijven waarin het verbruik valt, het al dan niet gebruik van een WKK en de mate waarin opgewekte elektriciteit aan het net wordt geleverd of zelf wordt gebruikt. Dit is terug te zien in de lastenontwikkeling van de verschillende uitgewerkte microprofielen. Het onderzoek van Trinomics en Blueterra laat zien dat tuinders waarbij de verduurzamingsopties aanwezig zijn handelingsperspectief hebben en het pakket aanzet tot verduurzaming. De impact op tuinders waarvoor op kortere termijn nog geen verduurzamingsopties zijn, is in beeld gebracht met de microprofielen.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de regering de analyse van deze leden waardeert dat glastuinbouwbedrijven door de afschaffing van de verlaagde energiebelasting onevenredig hoge energielasten op zich af zien komen ten opzichte van grootverbruikers in de vierde schijf in de energiebelasting. Voorts betwijfelen deze leden de evenredigheid ten aanzien van de beperking van de inputvrijstelling. Kleinschalige WKK's worden vanwege de degressiviteit van de energiebelasting veel harder geraakt dan de grootschalige WKK's. Dat betekent een extra concurrentienadeel. Deze leden vragen hoe de regering deze onevenredigheid beoordeelt.

De keuze van het kabinet voor de afschaffing van het verlaagd tarief glastuinbouw en de beperking van de inputvrijstelling betekenen inderdaad dat kleine glastuinbouwbedrijven ten opzichte van grootverbruikers meer energiebelasting gaan betalen. De degressieve aard van de energiebelasting heeft als gevolg dat huishoudens, bedrijven met een klein verbruik bedrijven verhoudingsgewijs meer energiebelasting betalen dan bedrijven met een groot verbruik. Ook binnen de glastuinbouwsector zal de degressiviteit in de energiebelasting er toe leiden dat grootverbruikers relatief minder belasting betalen dan glastuinbouwbedrijven met een beperkter gasverbruik.

Het kabinet heeft in het Belastingplan 2023 stappen gezet om de degressiviteit in de energiebelasting te verminderen. Met het Pakket Belastingplan 2024 zet het kabinet in op het verminderen van het aantal vrijstellingen en bijzondere regelingen die het verbruik van fossiele energie stimuleren. Naast de maatregelen in dit wetsvoorstel worden ook in het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit vrijstellingen in de energie- en kolenbelasting voor met name de industrie afgebouwd.⁸ Het is een keuze om de voordelen voor fossiele energievormen in de energiebe-

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 432.

lasting af te bouwen. De degressieve structuur van de energiebelasting heeft effecten die breder gevoeld worden dan alleen in de glastuinbouwsector. Het kabinet heeft voor de glastuinbouw een breed pakket samengesteld met zowel beprijzing als subsidiëring.

2.1.1 Afschaffen verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouwsector

De leden van de fractie van de VVD lezen in de impactanalyse dat de impact van de diverse maatregelen gericht op de glastuinbouw (met name het beperken van de vrijstelling WKK) op de bedrijfskosten hoog is. Daarnaast wordt in dezelfde impactanalyse vermeld dat de energiekosten in de glastuinbouw voor sommige bedrijven kunnen stijgen met een factor 99%. Deze leden vragen of er mogelijkheden zijn om deze kostenstijging te dempen of te temporiseren zonder budgettaire derving, door deze demping te dekken middels het verhogen van de CO₂-heffing voor de glastuinbouw. Daarnaast is in april door het kabinet aangekondigd dat de verlaagde tarieven niet direct afgeschaft worden maar stap-voor-stap richting 2030. Deze leden vragen of het kabinet een overzicht kan geven van de budgettaire consequenties per jaar van deze aanpassing en tevens kan reflecteren op het feit dat zij bij het coalitieakkoord van Rutte IV nog uitging van een budgettaire opbrengst van € 33 miljoen per jaar structureel. Deze leden vragen hoe zich dat verhoudt tot de huidige inschatting en of het kabinet meer vertrouwen heeft in zijn huidige inschatting. Voorts vragen deze leden hoe het kan dat zowel Trinomics als ook WEcR op hogere opbrengst uitkomen van € 600 tot € 740 miljoen per jaar in 2030, of het kabinet zich daar zorgen over maakt en wat met deze bedragen de prijs per ton CO₂-reductie zou zijn.

Allereerst wordt ingegaan op de mogelijkheid tot temporisering en de dekking via de CO₂-heffing. Deze methode is mogelijk, maar zou een aanzienlijke verhoging van de CO₂-heffing kunnen behelzen en leiden tot een herverdeling tussen verschillende type glastuinbouwbedrijven en tussen de glastuinbouwsector en andere sectoren. Indien de inputvrijstelling verder getemporiseerd wordt en de kosten worden gedekt via een verhoging van het tarief in de CO₂-heffing glastuinbouw, zal de gemiddelde lastenstijging in de glastuinbouwsector hoger zijn. Dit komt doordat de lastenverzwaring die gepaard gaat met de inputvrijstelling ook bij de industrie en elektriciteitssector neerslaat terwijl de CO₂-heffing glastuinbouw uitsluitend neerslaat bij de glastuinbouwsector. Het zal tevens leiden tot een herverdeling in de sector. De lastenverzwaring voor glastuinbouwbedrijven zonder WKK's zal toenemen en de lastenverzwaring voor glastuinbouwbedrijven met WKK zal afnemen ten opzichte van de lastenverzwaring die voortvloeit uit het huidige wetsvoorstel. Indien de afbouw van het verlaagde tarief wordt getemporiseerd zal dit tot een herverdeling binnen de sector leiden. De lastenverzwaring voor glastuinbouwbedrijven met een relatief klein gasverbruik zal afnemen en de lastenverzwaring voor glastuinbouwbedrijven met een relatief groot gasverbruik zal toenemen ten opzichte van het huidige wetsvoorstel, omdat de CO₂-heffing een vlak tarief per m³ gas kent en de temporisering leidt tot verhoging van deze heffing. De stap-voor stap ingroei is in het wetsvoorstel verwerkt. Dit zorgt ervoor de lastenverzwaring en de budgettaire opbrengst in het eerste jaar 2025 wordt beperkt en daarna geleidelijk ingroeit tot 2030.

Tabel 3: Opbrengst afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw in mln. €, prijzen 2025

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Opbrengst afschaffing zonder ingroeipad	174	159	164	154	153	149
Opbrengst interactie zonder ingroeipad	10	19	26	36	43	51
Totaal zonder ingroeipad	184	178	192	190	196	200
Opbrengst met ingroeipad	40	62	98	129	165	200

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Verschil	144	112	94	61	31	0

Wat betreft de hogere budgettaire opbrengst van de maatregelen. Ten eerste kennen de maatregelen een interactie met de maatregelen uit het Belastingplan 2023 waarin de degressiviteit in de energiebelasting is verminderd door verhogingen in de derde, vierde en vijfde schijf aardgas en de vijfde schijf elektriciteit. Ten tweede is per 2023 de Opslag Duurzame Energie (ODE) geïntegreerd in de energiebelasting. Dit betekent dat deze worden meegenomen in de budgettaire ramingen. In het verleden werden dergelijke inkomsten niet meegenomen in ramingen voor het inkomstenkader omdat de inkomsten uit ODE direct gekoppeld waren aan de SDE subsidie en derhalve geen budgettaire ruimte creëerden. Bovendien werden de ODE-tarieven gebaseerd op het benodigde bedrag dat volgt uit het budgettaire beslag van de SDE+. Een grondslagverbreding zou in dat geval tot relatief lagere tarieven leiden omdat de opbrengsten leidend zijn. Voor de energiebelastingstarieven leidt een grondslagverbreding tot hogere opbrengsten.

De opbrengstenramingen voor het wetsvoorstel zijn weergegeven in tabel 1. Deze ramingen zijn opgesteld door het Ministerie van Financiën en zijn gecertificeerd door het CPB. De uitgangspunten en veronderstellingen voor de ramingen zijn weergegeven in de ramingstoelichtingen. De belangrijkste reden tot afwijking van de raming van externe onderzoeksbureaus is dat is aangesloten bij de verwachte ramingen van het gasverbruik uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Deze laat zien dat het gasgebruik in met name de sector glastuinbouw de komende jaren fors zal afnemen. De ramingen kennen van nature onzekerheden. In dit geval met name vanwege de verre ramingshorizon voor het gasverbruik.

Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD zich af welke aannames gemaakt zijn bij de verwachte opbrengsten en of het kabinet deze kan toelichten. Deze leden vragen wat de bandbreedtes hierbij zijn en de onzekerheidsmarges. Voorts vragen deze leden wat als de opbrengst fors hoger is en of het kabinet dan bereid is de maatvoering van deze maatregel te verzachten om te voorkomen dat de sector vertrekt uit Nederland of het kabinet bereid is om een automatische terugsluis op te zetten voor alle meeropbrengsten die bovenop de voorgestelde budgettaire reeks gemaakt worden.

De belangrijkste aannames voor het maken van de budgettaire ramingen betreffen de gedragseffecten van economische actoren. In dit geval met name hoe het gas- en elektriciteitsgebruik van glastuinbouwbedrijven zich zal ontwikkelen naar de toekomst toe mede onder invloed van de voorgestelde wijzigingen. Dergelijke gedragseffecten zijn inherent onzeker; dit is niet uniek voor dit wetsvoorstel. De systematiek om met deze onzekerheid om te gaan is dat halfjaarlijks een nieuwe raming wordt gemaakt van de totale belastinginkomsten op basis van de CPB-ramingen. Op basis hiervan vindt besluitvorming plaats bij Voorjaarsnota en in augustus. Eventuele mee- en/of tegenvallers worden door het kabinet besproken en aan de hand hiervan worden beleidswijzigingen voorgesteld. Er worden geen herijkingen gedaan van ramingen van reeds genomen beleidsmaatregelen. Om maximaal aanpassingsvermogen te hebben is het kabinet geen voorstander van het introduceren van een zogenoemde terugsluis. Het zij opgemerkt dat de scheiding van inkomsten en uitgaven die de Rijksbegroting hanteert een directe terugsluis van inkomsten in de weg staat.

De leden van de fractie van de VVD lezen ook dat de verlaagde tarieven met name bedrijven met een kleine omvang helpen. Deze leden vragen of het kabinet verwacht dat de afbouw van de verlaagde energiebelastingtarieven specifiek kleine ondernemers raken en of het kabinet kan ingaan op het handelingsperspectief van deze bedrijven. Voorts vragen deze leden of het kabinet ook specifiek kan ingaan op het handelingsperspectief van glastuinbouwbedrijven gevestigd in regio's waar door de SODM geothermie niet toegestaan wordt.

Doordat de energiebelasting een degressief tariefstelsel kent, zal het effect van de afschaffing van het verlaagd tarief glastuinbouw relatief groter zijn bij kleinverbruikers. Het rapport van Trinomics en BlueTerra laat verschillende verduurzamingsalternatieven zien voor kleine bedrijven. Zo wordt het voor veel kleine en middelgrote bedrijven met WKK aantrekkelijk om een warmtepomp aan te schaffen en de WKK voor piekvoorziening in te zetten. Als deze bedrijven alle geproduceerde elektriciteit aan het net leveren, is in het model alleen het alternatief met aquathermie en WKK voor de piekvoorziening interessant. Voor kleine bedrijven met een gasketel zijn aquathermie en aansluiting op een warmtenet eventueel in combinatie met een ketel of e-boiler voor de piekvoorziening verduurzamingsoptie voor deze bedrijven. Wat betreft geothermie concluderen Trinomics en BlueTerra dat dit voor de meeste tuinders puur op basis van de fiscale maatregelen nog geen rendabele optie is. Dit omdat in de studie de warmte infrastructuurkosten ook volledig worden meegenomen en zwaar wegen in de business case. Daarnaast wordt het voor glastuinbouwbedrijven zonder WKK-installatie in het model rendabel om over te stappen op een WKK-installatie in plaats van een ketel, omdat dan het aardgas dat wordt gebruikt voor het opwekken van de elektriciteit die aan het net geleverd wordt kan worden vrijgesteld en daarmee een deel van de lastenverzwaring wordt beperkt. De beschikbaarheid is sterk afhankelijk van lokale mogelijkheden en niet voor alle bedrijven beschikbaar of rendabel.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen het kabinet welke andere verlaagde tarieven er nog bestaan in de energiebelasting, wat het doel van deze verlaagde tarieven is en waarom de regering er niet voor gekozen heeft deze ook af te schaffen.

Naast het verlaagd tarief voor de glastuinbouw kent de energiebelasting momenteel twee andere verlaagde tarieven. Ten eerste geldt voor elektriciteit geleverd aan laadpalen met een zelfstandige aansluiting voor de eerste 10.000 kWh tot 1 januari 2025 het lagere tarief van de huidige tweede schijf in plaats van het hogere reguliere tarief van de eerste schijf. Daarnaast geldt voor laadpalen een nihil tarief voor de elektriciteit voor laadpalen met een zelfstandige aansluiting op het distributienet in de Wet opslag duurzame energie (ODE) (per 1 januari 2023 zijn de tarieven van de ODE geïntegreerd in de energiebelasting). De oorspronkelijke doelstelling van het voorstel was de businesscase voor openbare laadpalen verbeteren. In het amendement op het Belastingplan 2023 wordt daarnaast de doelstelling genoemd om de belasting op het rijden met elektrische auto's laag te houden. Het verlaagd tarief voor openbare laadpalen vervalt na 2024. Het tweede verlaagd energiebelastingtarief betreft walstroom. Hiervoor geldt een tarief van € 0,0005 per kWh. Walstroom is elektriciteit afkomstig van het distributienet aan land die wordt geleverd aan schepen die zijn aangemeerd. Als schepen walstroom gebruiken, zijn zij voor de elektriciteitsvoorziening aan boord niet meer aangewezen op het gebruik van een met minerale oliën aangedreven generator en wordt het verbruik van die minerale oliën voor die elektriciteitsvoorziening vermeden. Dit zorgt voor een verbetering van de luchtkwaliteit, een verlaging van geluidsemissies en een reductie van de CO₂-uitstoot en stikstofdepositie.

Naast de verlaagde tarieven zijn er in de energiebelasting ook andere regelingen die de grondslag en hoogte van de energiebelasting beperken. Hiervan is een geactualiseerd overzicht gegeven in bijlage 25 van de Miljoenennota.

Daarnaast vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA de regering om toe te lichten waarom is gekozen voor het geleidelijk afbouwen van de verlaagde tarieven. In de memorie van toelichting staat immers al dat de verlaagde tarieven steunmaatregelen zijn «die in strijd zijn met de werking van de Europese interne markt». Deze leden vragen of dit betekent dat ontheffing moet worden aangevraagd voor behoud na 2024, en dat dit niet nodig zou zijn als de regering zou kiezen voor het volledig afschaffen van de verlaagde tarieven per 2024. De leden vragen of de regering deze optie heeft overwogen, en zo ja, waarom hier niet voor is gekozen.

In het coalitieakkoord is afgesproken om de verlaagde tarieven per 1 januari 2025 in het geheel af te schaffen. Daarmee zou de huidige ontheffing niet verlengd hoeven worden. Het ineens afschaffen van de verlaagde tarieven per 1 januari 2025 zou glastuinbouwondernemers echter te weinig handelingsperspectief geven om tijdig te verduurzamen en daarmee de lastenverzwaring te beperken. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om het verlaagd tarief geleidelijk af te schaffen gedurende de periode 2025–2030. Voor de geleidelijke afschaffing van de verlaagde tarieven is wel vereist dat ofwel de EC volgend op een notificatie voldoende redenen ziet om de instandhouding van de verlaagde tarieven na 2024 toe te staan, ofwel de instandhouding van de verlaagde tarieven onder de gewijzigde Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) kan worden gebracht. Er is een eerste gesprek geweest met de EC over de inpassing van de verlaagde tarieven na 1 januari 2025 binnen de Europese steunkaders. Dit is positief verlopen. Het kabinet verwacht binnenkort weer contact met de EC.

De leden van de fractie van de ChristenUnie waarderen dat naar aanleiding van de eerder geraamde impact gekozen is voor een geleidelijker ingroei-pad ten aanzien van de afschaffing van het tuinbouw-tarief in de energiebelasting, maar zij houden zorgen naar aanleiding van de laatste studie van Trinomics, die bevestigt dat een geleidelijker pad desalniettemin grote gevolgen gaat hebben op de sector. Deze leden vragen hoe de Staatssecretaris de conclusies van deze studie weegt, zeker nu juist de klimaatkoplopers in de sector het hardst geraakt dreigen te worden. Voorts vragen deze leden wat hij vindt van de conclusie dat met name kleine en middelgrote bedrijven relatief hard geraakt worden en versnelde noodgedwongen schaalvergroting van de bedrijven op de loer ligt.

De glastuinbouwsector is sterk afhankelijk van aardgas. Om in 2030 maximaal 4,3 Mton broeikasgasemissies uit te stoten is een forse omslag in de sector nodig. Met het pakket voor de glastuinbouwsector, waarvan de fiscale maatregelen een belangrijk onderdeel zijn, wordt deze omslag gestimuleerd. Met het geleidelijke ingroei-pad krijgt de glastuinbouw de gelegenheid om geleidelijk te verduurzamen. Dat kleine en middelgrote bedrijven harder geraakt worden dan grote bedrijven wordt veroorzaakt door de degressiviteit in de energiebelasting. Het kabinet is er voorstander van om deze degressiviteit te verminderen en heeft hiertoe ook stappen gezet in het Belastingplan 2023. Dit is niet alleen van belang voor meer evenwichtige CO₂-beprijzing binnen de glastuinbouw, maar ook binnen andere sectoren.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering de mening deelt dat WKK-installaties voorlopig nog ingezet moeten worden, omdat andere methoden nog onvoldoende ontwikkeld of (financieel) haalbaar zijn en waarom de regering de kosten voor WKK-installaties nu al verhoogt, terwijl er nog geen goede alternatieven voorhanden zijn.

De huidige brede inputvrijstelling elektriciteitsopwekking maakt het fiscaal aantrekkelijk om te investeren in een WKK-installatie ook als er duurzame alternatieven beschikbaar zijn. Momenteel wordt geen belasting betaald over de aardgasinput in een dergelijke installatie terwijl dat bijvoorbeeld wel moet voor de elektriciteitsinput van een warmtepomp of e-boiler. Door de inputvrijstelling te beperken plaatst het kabinet de WKK-installatie in fiscaal opzicht geleidelijk op een meer gelijk speelveld met deze andere technieken waarbij een prijs wordt betaald wanneer deze technieken gepaard gaan met broeikasgasemissies. Het effect hiervan is dat WKK-installaties minder ingezet zullen worden als basisvoorziening voor warmte. Onderzoeksrapporten laten zien dat er diverse verduurzamingsalternatieven voorhanden zijn. Tegelijkertijd kunnen WKK-installaties nog steeds een belangrijke rol spelen in de piekvoorziening in de glastuinbouw en voor het flexibel productievermogen van het elektriciteitsnet. De fiscaliteit stimuleert hiermee een meer hoogwaardige inzet van WKK-installaties. Daarnaast past het volledig vrijstellen van gasverbruik niet binnen de transitie naar een klimaatneutrale economie, verstoort het de concurrentie tussen duurzamere teelt en gas-intensieve teelt.

De leden van de fractie van de SGP horen graag welke lastenverhoging de afschaffing van de genoemde teruggaafregeling voor vloeibaar gemaakt petroleumgas met zich brengt.

De afschaffing van de teruggaafregeling voor vloeibaar gemaakt petroleumgas dat wordt ingezet in de glastuinbouw kent geen significante budgettaire opbrengst. Met deze regeling zijn per jaar circa honderd aanvragen gemoeid met een gezamenlijk budgettair belang van circa € 200.000.

Uit evaluatie blijkt dat de verlaagde tarieven doelmatig zijn, zo concluderen de leden van de fractie van de SGP. Ook benoemt de memorie van toelichting het feit dat de rechtvaardiging sinds de invoering van de verlaagde tarieven niet veranderd is. De enige reden voor de afschaffing hiervan, lijkt de stimulans om af te stappen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Deze leden vragen of dit klopt, en zo ja, hoe glastuinbedrijven hiermee (financieel) worden geholpen. Deze leden vragen voorts hoe de regering ervoor zorgt dat er niet alleen sprake is van lastenverhogingen, maar ook van stimuleringsmaatregelen om over te gaan op duurzame alternatieven.

Met het geleidelijk afschaffen van de verlaagde tarieven beoogt het kabinet een reductie van broeikasgasemissies in de glastuinbouw te bewerkstelligen. Deze reductie kan alleen worden bewerkstelligd wanneer er minder aardgas wordt verbrand binnen de sector. Het belasten van gasverbruik is een effectief in het ontmoedigen van gasverbruik en om te verduurzamen. Het geleidelijk afschaffen van de verlaagde tarieven staat niet op zichzelf en is onderdeel van een breder pakket. In dit pakket zitten ook subsidies die de overgang op bijvoorbeeld een warmtenet of warmtepomp stimuleren. Verder heeft het kabinet een kritische blik op fiscale regelingen die fossiel brandstofgebruik aanmoedigen.

2.1.2 Beperken vrijstelling elektriciteitsopwekking

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet of het klopt dat als gevolg van deze maatregel elektriciteitsopwekking middels aardgas relatief duurder kan worden in bepaalde situaties en dat alle gascentrales in de elektriciteitssector hieronder gaan vallen. Deze leden vragen welke andere Europese landen een aardgasbelasting heffen op de input van gascentrales, wat dit doet met de concurrentiepositie en de positie van onze gascentrales in de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt, wat het budgettaire effect is als gascentrales de vrijstelling zouden behouden en als laatste welke CO₂-winst daaraan gekoppeld zou zijn.

De inputvrijstelling elektriciteitsopwekking in de energiebelasting wordt momenteel toegepast op alle gasgestookte installaties met een elektrisch rendement van tenminste 30%. Dit betreft zowel installaties waarmee uitsluitend elektriciteit wordt opgewekt (electriciteitscentrales) installaties waarmee zowel elektriciteit als warmte wordt opgewekt (WKK-installaties). Het kabinet heeft er niet voor gekozen om WKK-installaties en electriciteitscentrales voor de fiscaliteit verschillend te behandelen. In de eerste plaats omdat zowel electriciteitscentrales als WKK-installaties in industrie en glastuinbouw elektriciteit aan het net leveren. Hierbij zou een afwijkende fiscale behandeling tot een ongelijk speelveld kunnen leiden. In de tweede plaats is het onderscheid tussen verschillende typen gasgestookte installaties voor elektriciteitsopwekking in technisch opzicht niet groot. Zo kan een electriciteitscentrale zodanig worden ingericht dat geleverd wordt aan een warmtenet, waarmee deze electriciteitscentrale zou veranderen in een WKK-installatie. Het kabinet heeft er in het wetsvoorstel voor gekozen om energiebelasting te heffen op basis van de output van de desbetreffende installaties. Er geldt een vrijstelling voor gasinput wanneer er met de installatie elektriciteit aan het openbare net wordt geleverd. Hierbij mag er bij de berekening van de vrijstelling vanuit worden gegaan dat van de energiewaarde van aardgas 40% verloren gaat bij de opwek van elektriciteit. Geleidelijk wordt de vrijstelling richting 2030 beperkt. Veel electriciteitscentrales zijn op dit moment vanuit energetisch perspectief vrij inefficiënt omdat een groot deel van de energiewaarde van aardgas verloren gaat als restwarmte. De geleidelijke beperking van de inputvrijstelling stimuleert de exploitanten van electriciteitscentrales om te verduurzamen. Wanneer een electriciteitscentrale in 2030 een gemiddeld elektrisch rendement lager dan 60% realiseert, dan kan het voorkomen dat de exploitant van een dergelijke electriciteitscentrale energiebelasting gaat betalen. Onderzoeksbureaus Trinomics en BlueTerra concluderen dat electriciteitscentrales naar verwachting in 2030 een lichte lastenverzwaring ondervinden als gevolg van de fiscale maatregelen en dat in de energiesector een CO₂-reductie van 0,06 Mton in 2030 wordt gerealiseerd. Andere Europese landen kennen een dergelijke systematiek binnen de energiebelasting vooralsnog niet. Tegelijkertijd past een dergelijke systematiek bij de ambitie om in 2035 een CO₂-vrije electriciteitsmarkt te realiseren. Een electriciteitsmarkt waarbij de rol van gasgestookte electriciteitscentrales steeds kleiner wordt, bijvoorbeeld doordat zij overschakelen op waterstof.

De leden van de fractie van de VVD vragen of dit voorstel in lijn is met Europese richtlijnen aangezien het leidt tot een dubbele energiebelasting en wat het voorstel zou betekenen voor de energierekening van een gemiddeld Nederlands huishouden.

Het beperken van de inputvrijstelling is in overeenstemming met Europese richtlijnen. De EU-Richtlijn Energiebelastingen stelt dat de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking mag worden beperkt op basis van

milieubeleidsoverwegingen.⁹ Wat betreft de energierekening is de verwachting dat deze op basis van dit wetsvoorstel niet zal stijgen, omdat volgens het effectenonderzoek van Trinomics en BlueTerra elektriciteitscentrales in 2030 slechts een lichte lastenverzwaring ondervinden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering mogelijkheden ziet om te voorkomen dat deze maatregel er in bepaalde situaties toe kan leiden dat elektriciteitsopwekking middels kolen competitiever wordt dan middels gas, zonder dat dit er toe leidt dat de rechtspositie van de staat in relatie tot lopende juridische zaken omtrent kolencentrales wordt aangetast. Deze leden vragen bij een positief antwoord of de regering dit kan toelichten en concretiseren. De heer Van der Lee heeft tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen gevraagd naar de inputvrijstelling op gasgestookte centrales en het speelveld met de kolencentrales. Voor hen pakt het namelijk relatief gunstig uit dat gasgestookte centrales toch wat duurder worden en minder renderen, terwijl ze qua CO₂-uitstoot beduidend minder uitstoten. Hij vroeg of er nog ruimte is bij het kabinet om daarnaar te kijken of dat hier een andere discussie een rol speelt, namelijk juridische procedures die lopen over de invoering van de kolenwet, de sluiting op termijn en de compensatie.

Het beperken van de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking past bij een strategie waarbij eerst elektriciteitsproductie op basis van kolen wordt uitgefaseerd en vervolgens de rol van elektriciteitsproductie op basis van aardgas wordt verkleind. Voor wat betreft het uitfasen van elektriciteitsproductie op basis van kolen is de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie van belang. Op grond van deze wet mag vanaf 1 januari 2030 niet langer elektriciteit worden geproduceerd op basis van kolen. Het beperken van de inputvrijstelling in de energiebelasting leidt er toe dat geleidelijk de meest inefficiënte gascentrales energiebelasting gaan betalen. Pas vanaf 2030 geldt dat alleen de meest moderne elektriciteitscentrales met een elektrisch rendement van 60% of hoger volledig vrijgesteld zijn van energiebelasting over de gasinput. Daarmee is een passend instrumentarium ontwikkeld om in 2035 naar een CO₂-vrije elektriciteitsmarkt te gaan. Het kabinet schat daarmee in dat deze maatregel er niet toe zal leiden dat kolen aardgas zal verdringen in de Nederlandse elektriciteitsproductie.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet verwacht dat de leveringszekerheid in 2030 nog verder onder druk komt te staan door deze maatregel. Voorts vragen deze leden of het kabinet dit nogmaals kan laten toetsen, en de maatregel naar behoren aan kan passen in 2024 om ondoordachte gevolgen te voorkomen van dit besluit.

Dit vraagstuk is expliciet meegenomen in het effectenonderzoek van Trinomics en BlueTerra. Dit onderzoek laat zien dat de marginale kostenstijging door de maatregelen van minder dan 1% zo beperkt is dat dit niet leidt tot structurele en significante veranderingen in draaiuren van elektriciteitscentrales in 2030. Daarnaast heeft de nota van wijziging die dit kabinet aanbiedt bij deze nota naar aanleiding van het verslag de bedoeling om de prikkel om elektriciteit aan het net te leveren voor WKK's te mitigeren. De beschikbaarheid van het regelbaar vermogen wordt daarmee door het wetsvoorstel minimaal beïnvloed.

⁹ Artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU, L283/51).

Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD of de maatregel niet gericht had moeten zijn op de outputvrijstelling in plaats van de inputvrijstelling.

Het beperken van de inputvrijstelling is gericht op het belasten van de gasinput voor de opwek van warmte met een WKK-installatie en elektriciteit voor eigen gebruik. Hiermee worden tot nu toe belastingvrije fossiele energiebronnen één keer in de keten belast, bij een minimale efficiëntie van de opwek van elektriciteit. Het enkel afschaffen van de outputvrijstelling doet geen recht aan het belasten van fossiele warmte opwek.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het afschaffen van deze vrijstelling effect heeft op de warmtetransitie, hoeveel WKK's op dit moment worden ingezet voor het leveren van warmte aan warmtenetten en wat dit voor een gemiddeld huishouden dat aangesloten is op een warmtenet kost.

De Warmtemonitor van het CBS laat zien dat ten behoeve van grote stadsverwarmingsnetten 15,8 PJ aardgas is verbruikt in 2019. Dit aardgas wordt voornamelijk verbrand in WKK-installaties en hulpketels en betreft bijna 60% van de gehele energie-input van de grote stadsverwarmingsnetten. Het beperken van de inputvrijstelling leidt volgens Trinomics en BlueTerra tot een geringe lastenverhoging voor warmteproducenten. Deze geringe lastenverhoging kan mogelijk worden doorberekend aan warmte-afnemers, maar is afhankelijk van de mogelijkheden onder de Warmtewet. Het kabinet verwacht dat de maatregel niet tot significante kostenverhoging leidt voor de huishoudens die zijn aangesloten op een warmtenet.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering nader in te gaan op de administratieve behandeling van kleinere installaties. Zij vragen in welke mate de uitvoeringslasten zouden toenemen indien niet voor een afwijkende behandeling gekozen zou worden. Tevens vragen deze leden een uiteenzetting van de baten en lasten op micro-niveau voor de exploitant van kleinere WKK-installaties van beide scenario's, daarbij ingaand op administratieve lasten, belastingdruk en andere relevante factoren.

Het kabinet heeft er bij het besluit tot een afwijkende systematiek voor kleine installaties (<20 MW) voor gekozen veel belang aan de uitvoering te hechten. Het onverkort laten vervallen van de outputvrijstelling ook voor kleine installaties zou leiden tot een toename van het aantal belastingplichtigen voor de energiebelasting met circa 2.500. Een significante toename ten opzichte van de huidige 300 belastingplichtigen. Met deze toename zouden de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst niet in verhouding staan tot de verwachte opbrengsten. Bijkomend voordeel van de voorgestelde reikwijdte is dat de exploitanten van kleine installaties geen belastingaangifte energiebelasting hoeven te doen. Een uitsplitsing van de gemiddelde baten en lasten van de twee heffingsmethodieken op microniveau is een ingewikkelde exercitie. Op microniveau kunnen de baten en lasten van kleinere WKK-installaties sterk van elkaar afwijken, waardoor het gemiddelde niet veel zegt over de spreiding. Bepalende factoren zijn hierbij de hoeveelheid aardgas die wordt gebruikt en daarmee de schijf van de energiebelasting waar dit verbruik in valt. Daarnaast is ook de verhouding tussen netlevering en eigen verbruik relevant. Trinomics en BlueTerra zijn in dit kader nagegaan in hoeverre het voor exploitanten van kleine installaties vanuit fiscaal perspectief interessant wordt om aan het openbare elektriciteitsnet te leveren in plaats van elektriciteit zelf te gebruiken. De onderzoeksbureaus laten

daarbij zien dat de fiscale behandeling van kleine installaties ertoe leidt dat er een sterke prikkel ontstaat om aan het net te leveren, daar waar er op dit moment een fiscale prikkel is om de elektriciteit zelf te gebruiken. De strategie «netlevering & inkoop» leidt in sommige gevallen tot 20% minder energiebelasting en netkosten in plaats van de strategie «eigen consumptie». Om deze onbedoelde prikkel deels te mitigeren heeft het kabinet besloten een nota van wijziging in te dienen. Deze nota van wijziging heeft ten doel de uitkomst van de fiscale behandeling bij de kleinere installaties van de productie van elektriciteit ten behoeve van eigen gebruik gelijk te trekken aan de productie van elektriciteit voor levering aan het net. Hierdoor wordt het fiscale voordeel bij de kleinere installaties om de geproduceerde elektriciteit aan het net te leveren en de elektriciteit voor eigen gebruik van het net te halen, weggenomen. De wijziging gaat gepaard met een budgettaire derving. De dekking hiervoor wordt gevonden door de CO₂-heffing glastuinbouw te verhogen en de inputvrijstelling voor overige verbruikers te verkleinen.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat de impactanalyse van Berenschot laat zien dat het beperken van de inputvrijstelling zorgt voor een verslechterde concurrentiepositie van elektriciteitscentrales en warmtekrachtkoppelingen WKK's in Nederland ten opzichte van landen waarmee Nederland interconnectiecapaciteit heeft, waardoor er sprake is van een groot weglekeffect. De Nederlandse CO₂-emissies zullen weliswaar dalen, maar CO₂ emissies in het buitenland (met name Duitsland) nemen door de maatregel juist toe. Op Europees niveau zal er dankzij deze maatregel volgens de analyse uiteindelijk netto meer CO₂ worden uitgestoten. Deze leden vragen de regering inhoudelijk te reageren op deze analyse en inzichtelijk te maken wat de exacte CO₂-effecten van deze maatregel zijn zowel binnen Nederland als binnen Europa. De leden van de fractie van het CDA merken daarnaast op dat uit dezelfde impactanalyse blijkt dat warmtetarieven mogelijk zullen stijgen als gevolg van het beperken van de inputvrijstelling. Deze leden vragen de regering in hoeverre het effect van deze maatregel op de warmtetarieven voldoende in beeld is, of het kabinet kan aangeven wat de exacte gevolgen zijn voor de energierekening en het kabinet de mening van de fractie van het CDA deelt dat betaalbare warmte een belangrijke voorwaarde is voor een rechtvaardige energietransitie. Ten slotte merken de leden van de fractie van het CDA op dat uit de impactanalyse ook blijkt dat het beperken van de inputvrijstelling een ongunstig effect heeft op het investeringsklimaat voor marktpartijen die investeren in regelbaar vermogen, waardoor ook de leveringszekerheid van elektriciteit wordt aangetast. Zij vragen de regering te reageren op deze conclusie uit de impactanalyse. Ook vragen zij de regering om de exacte effecten op de leveringszekerheid beter in beeld te brengen en uiteen te zetten hoe deze effecten kunnen worden voorkomen dan wel opgevangen. De leden van de fractie van de VVD lezen in de impactanalyse dat een situatie waarbij elektriciteitsopwekking met kolen goedkoper wordt dan gas zich met name kan voordoen op het moment dat het prijsverschil tussen kolen en gas relatief klein is. Deze leden vragen de regering of zij kan berekenen bij welk prijsverschil het afschaffen van de vrijstelling er toe leidt dat elektriciteitsopwekking middels kolen goedkoper wordt dan middels gas, daarbij kan aangeven hoe vaak er in de afgelopen twee jaar sprake is geweest van een dergelijk prijsverschil en of de regering in deze berekening ook het effect van zowel de Europese als nationale CO₂-heffingen kan meewegen. De leden van de fractie van de SGP lezen in de analyse van Berenschot verschillende kanttekeningen bij de beperking van de inputvrijstelling, zoals een drukkend effect op de leveringszekerheid, het risico dat warmteleveranciers inzetten op minder efficiënte vormen van warmteproductie met meer CO₂-emissie, en negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederlandse

elektriciteitscentrales met mogelijk meer import van stroom en Europees gezien meer in plaats van minder CO₂-emissie. Deze leden vragen hoe de regering deze negatieve gevolgen en risico's weegt.

Het kabinet heeft toegezegd om de fossiele subsidies met de miljeu-nennota in beeld te brengen en per fossiele subsidies te onderzoeken wat de effecten zijn van het afbouwen van de fossiele subsidies. In het kader van deze toezegging heeft het kabinet impactanalyses te laten uitvoeren. Een van de impactanalyses heeft betrekking op het geheel afschaffen van de inputvrijstelling in de energiebelasting voor aardgasverbruik bij elektriciteitsproductie. Hiertoe heeft Berenschot in opdracht van het Ministerie van Financiën een quickscan gemaakt. Hieraan wordt gerefereerd in de vraag. Zoals weergegeven in tabel 4, betreft dit een ander beleidsvoorstel dan het voorstel van het kabinet in het Pakket Belastingplan 2024. De beleidseffecten die in de studie van Berenschot zijn weergegeven, hebben daarom geen betrekking op het voorliggende wetsvoorstel. Zoals toegelicht in bijlage 25 van de Miljoenennota laat het kabinet de besluitvorming over een afbouwpad voor fossiele regelingen, waaronder de inputvrijstelling voor aardgas bij elektriciteitsproductie, aan een volgend kabinet.

Voor de nadere beleidseffecten van het voorliggende wetsvoorstel wordt verwezen naar de impact analyse van Trinomics en BlueTerra die in opdracht van het Ministerie van Financiën de effecten van het wetsvoorstel in beeld hebben gebracht.

Tabel 4: Vergelijking inputvrijstelling huidige situatie, wetsvoorstel en onderzoek Berenschot

	Huidige situatie	Wetsvoorstel (vóór indiening nota van wijziging)		Onderzoek Berenschot
		Kleine installaties (<20 MW)	Grote installaties (>20 MW)	
Inputbelasting aardgas bij elektriciteitsproductie	Vrijgesteld bij installaties met een elektrisch rendement van minimaal 30%	Voor elektriciteitsproductie eigen gebruik: volledige gasinput is belast. Voor elektriciteitsproductie levering aan net: vrijstelling van 0,18957 Nm ³ gas per geproduceerde kWh	Voor alle elektriciteitsproductie geldt een vrijstelling van 0,18957 Nm ³ gas ¹ per geproduceerde kWh	Het volledige aardgasverbruik bij elektriciteitsproductie wordt belast.

¹ Bij een theoretisch rendement van 100% zou slechts 0,1137 Nm³gas nodig zijn voor de productie van 1 kWh elektriciteit. In de praktijk zijn er omzettingsverliezen. In de nieuwe inputvrijstelling wordt hiervoor gecompenseerd door uit te gaan van een rendement van 60% (= 40% restwarmte/omzettingsverlies) en wordt 0,07583 Nm³ gas extra vrijgesteld.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA merken op dat de voorgestelde regeling de inputvrijstelling voor aardgas substantieel complexer maakt. Deze leden vragen de regering of er ook minder complexe opties zijn overwogen, en zo ja, welke dat zijn en waarom er niet voor gekozen is.

Het kabinet heeft ingenieursbureau RoyalHaskoningDHV gevraagd om te onderzoeken hoe de inputvrijstelling op een zo eenvoudig mogelijk wijze beperkt kan worden. Het advies om de inputvrijstelling uitsluitend te

baseren op metingen van aardgasinput en elektriciteitsoutput heeft het kabinet overgenomen. Dat de beperkte inputvrijstelling desondanks meer complexiteit kent wordt met name veroorzaakt doordat de elektriciteit voor eigen gebruik wordt belast. Hierdoor wordt een afwijkende fiscale behandeling geïntroduceerd tussen installaties met een ingangsvermogen groter en kleiner dan 20 MW. Alleen op deze manier kan worden voldaan aan de EU-Richtlijn Energiebelastingen en worden de uitvoerings- en administratieve lasten beperkt.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering een overzicht te maken van de rendementen van bestaande aardgascentrales. Zij merken op dat veel elektriciteitscentrales die op aardgas werken geen elektrisch rendement van 60% of hoger halen en daarom na invoering van de voorgestelde maatregel geen gebruik meer kunnen maken van de volledige inputvrijstelling. Zij hebben hier op zich geen bezwaar tegen, maar merken wel op dat elektriciteitsopwek met gas hiermee relatief duurder wordt ten opzichte van elektriciteitsopwek met kolen. Deze leden vragen de regering of zij het met deze leden eens is dat dat niet de bedoeling is en voorkomen zou moeten worden. Voorts vragen deze leden of de regering heeft overwogen om ook de inputvrijstelling voor kolen af te schaffen of in ieder geval te beperken en of zij kan toelichten waarom zij hier voor gekozen heeft. De leden van de fractie van de SGP constateren dat de regering ervoor heeft gekozen wel de inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking met aardgas te beperken, maar niet die voor elektriciteitsopwekking met kolen. Dat betekent dat gascentrales met een extra kostenverhoging te maken krijgen ten opzichte van kolencentrales, terwijl gebruik van kolen relatief meer CO₂-uitstoot met zich meebrengt dan gebruik van gas. Deze leden vragen of de regering dit een wenselijk effect acht. Ook de leden van de fractie van de VVD maken zich zorgen over het effect van deze maatregel op de kostenverhouding tussen elektriciteitsopwekking middels kolen enerzijds en middels aardgas anderzijds. De leden van de fractie van het CDA merken op dat de maatregel uit het coalitieakkoord om de inputvrijstelling te beperken met name gericht was op WKK's in de glastuinbouw. Zij vragen de regering of het klopt dat de nu voorgestelde beperking van de vrijstelling van de inputbelasting op aardgas in WKK's naast WKK's in de glastuinbouw ook alle gascentrales in de elektriciteitssector treft. Indien dat het geval is, vragen deze leden of de regering dan kan aangeven welke centrales in 2030 onder deze maatregel zullen vallen.

Het kabinet heeft niet de beschikking over een overzicht van de daadwerkelijke rendementen van bestaande aardgascentrales. Deze gegevens zijn concurrentiegevoelig en worden niet openbaar gemaakt door de desbetreffende energieproducenten. Onderzoeksbureaus Trinomics en BlueTerra schatten in dat het nominale elektrisch rendement van alle elektriciteitscentrales tussen de 55% en 62% ligt, waarbij het rendement in de praktijk lager zal zijn doordat elektriciteitscentrales soms in deellast opereren. Het kabinet stelt voor om de inputvrijstelling in de energiebelasting geleidelijk te beperken. De hoeveelheid vrijgestelde gasinput daalt tussen 2025 en 2030. Dit is weergegeven in tabel 5. Hierbij geldt dat hoe hoger het rendement van de centrale is (dus hoe lager de gasinput per geproduceerde kWh), hoe minder belasting hoeft te worden betaald. Vanaf 2030 is 0,18957 Nm³ gas per geproduceerde kWh elektriciteit vrijgesteld, waardoor een centrale met een rendement vanaf 60% geen belasting hoeft te betalen. Door de gefaseerde invoer wordt in eerdere jaren meer gecompenseerd voor omzettingsverliezen (de hoeveelheid vrijgestelde gasinput per geproduceerde kWh is hoger), waardoor in eerdere jaren een lager rendement nodig is om volledig vrijgesteld te blijven. Indien de gasinput hoger is dan het vrijgestelde deel, dan hoeft alleen over het verschil belasting te worden betaald. In ieder geval in de

eerste paar jaar is het aannemelijk dat het rendement hoger ligt dan het vrijgestelde deel. Daarnaast vormt de maatregel ook voor gascentrales een prikkel om efficiënter te gaan produceren.

Tabel 5: Vrijgestelde gasinput per geproduceerde kWh

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Vrijgestelde gasinput per 1 kWh	0,2808 Nm ³	0,2635 Nm ³	0,2467 Nm ³	0,2270 Nm ³	0,2110 Nm ³	0,18957 Nm ³
Minimum rendement centrale om volledige vrijstelling te ontvangen	Ca. 41%	Ca. 43%	Ca. 46%	Ca. 50%	Ca. 54%	Ca. 60%

Dit zorgt ervoor dat elektriciteitscentrales met een elektrisch rendement van minder dan 54% pas vanaf 2029 niet volledig meer vrijgesteld zijn van energiebelasting. En ook dan geldt de energiebelasting slechts over een zeer beperkt deel van het gasverbruik. Deze systematiek sluit aan bij het verbod op de productie van elektriciteit op basis van kolen dat vanaf 1 januari 2030 gaat gelden. Hierdoor zullen kolencentrales als eerste worden uitgefaseerd en worden gasgestookte elektriciteitscentrales gestimuleerd om efficiënter te opereren. Het kabinet schat daarmee in dat deze maatregel er niet toe zal leiden dat kolen aardgas zal verdringen in de Nederlandse elektriciteitsproductie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn zeer bezorgd over de uitwerking van de inperking van de WKK-vrijstelling. De glastuinders staat al in 2025 een belastingstijging te wachten, waarop geen anticipatie meer mogelijk is. De leden vragen of de regering het met de leden eens is dat dit soort aanscherpingen zonder handelingsperspectief niet te verteren zijn. Bij het aanpassen van de WKK-vrijstelling krijgen bedrijven boven de 20 MW bij eigen gebruik elektra altijd een deel van hun warmte vrijgesteld van belasting. Als een glastuinbouwer met een WKK kleiner dan 20 MW haar opgewekte elektra zelf nuttig in de teelt gebruikt, moet zij vanaf 2025 100% belasting betalen. Belichte bedrijven met WKK hebben volgens het wetsvoorstel helemaal geen ingroeipad of uitfasering en krijgen dus in vergelijking met installaties boven de 20 MW grens een groter deel van hun energie belast. Deze leden vragen of de regering deze ongelijke behandeling kan rechtvaardigen en of de regering bereid is dit verschil recht te trekken. Zij vragen daarbij of zij een nota van wijziging op dit punt tegemoet kunnen zien door de toevoeging van de zinsnede na distributienet (artikel 64, tweede lid): «alsmede 0,21422 Nm³ per kWh elektriciteit die de exploitant van de installatie opwekt maar niet invoedt op een distributienet.» De leden van de fractie van de VVD vragen zich af waarom bij de aanpassing van de WKK-vrijstelling bedrijven boven de 20 MW bij eigen gebruik elektra een deel van hun warmte vrijgesteld krijgen van belasting en waarom dat voor kleinere WKK's niet geldt. Deze leden vragen waarom het kabinet deze knip maakt en of het kabinet hiermee kleinere ondernemers benadeelt.

Voor de energiebelasting zijn de energieleveranciers belastingplichtigen. Deze bedrijven innen de energiebelasting die wordt geheven over het verbruik van hun consumenten. Dus voor een regulier glastuinbouwbedrijf zal de leverancier van gas en elektriciteit de belastingplichtige zijn die belasting afdraagt over het verbruik van dit glastuinbouwbedrijf. Deze werkwijze maakt de energiebelasting uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Vanwege de complexe aard van de energiebelasting, is de gekozen systematiek ook wenselijk voor de consumenten. Het verschil tussen de behandeling van grotere installaties en kleinere installaties komt voort uit de keuze van het kabinet om de kleinere installaties niet belastingplichtig te maken voor wat betreft de elektriciteit die ze verbruiken. Alleen op deze manier kan worden voldaan aan de EU-Richtlijn Energiebelastingen en kunnen de uitvoerings- en administratieve lasten worden beperkt. Het

resultaat van deze methode is dat de kleinere installaties de zelf verbruikte elektriciteit kunnen blijven vrijstellen van energiebelasting. Daarvoor worden zij belast aan de inputzijde. Dit betekent dat de volledige gasinput voor elektriciteitsproductie voor eigen gebruik bij deze installaties vanaf 2025 belast gaat worden, inclusief het aardgas dat verloren gaat aan warmte en andere omzettingsverliezen. Wordt deze elektriciteit in plaats daarvan op het net gezet, dan wordt de gasinput deels vrijgesteld. De vrijstelling geldt tot de hoogte van de energetische waarde van 1 kWh elektriciteit waarbij rekening wordt gehouden met 40% omzettingsverliezen. Voor het beperken van de inputvrijstelling voor elektriciteitsproductie voor het net en installaties boven de grens van 20 MW geldt een ingroeipad, omdat de effecten op de sectoren die hiermee te maken krijgen groot zouden zijn. Voor de gasinput bij elektriciteitsproductie voor eigen gebruik in installaties onder de 20 MW is in het voorstel geen ingroeipad opgenomen, omdat de outputvrijstelling voor elektriciteit voor installaties boven de 20 MW ook in één keer per 2025 vervalt. Dit voorstel pakt voor installaties onder de 20 MW bij elektriciteitsproductie voor eigen gebruik inderdaad relatief ongunstig uit. Voor grote installaties vervalt weliswaar de outputvrijstelling elektriciteit in één keer, maar daar staat tegenover dat deze installaties bij de gasinput ook een gedeeltelijke vrijstelling voor omzettingsverliezen krijgen. Deze vrijstelling is in 2025 bovendien nog aanmerkelijk hoger dan in 2030, omdat dit deel met een ingroeipad is vormgegeven. Het effectenonderzoek van Trinomics en BlueTerra laat zien dat er daardoor voor exploitanten van kleine installaties een fiscale prikkel ontstaat om aan het net te leveren. Deze effecten zijn in de impactanalyses kwalitatief geduid en niet meegenomen in de doorrekening. In de praktijk spelen namelijk meer factoren mee bij de vraag of een exploitant wel of niet meer aan het net zal leveren, zoals de lokale netcapaciteit. Daarnaast is dit niet altijd lucratief, doordat in de toekomst de elektriciteitsprijzen bij een grote beschikbaarheid van groene stroom relatief laag zullen zijn en de netkosten naar verwachting zullen stijgen. Om deze onbedoelde prikkel te herstellen dient het kabinet besloten een nota van wijziging in. Deze heeft ten doel de uitkomst van de fiscale behandeling bij de kleinere installaties van de productie van elektriciteit ten behoeve van eigen gebruik gelijk te trekken aan de productie van elektriciteit voor levering aan het net. Hierdoor wordt het fiscale voordeel bij de kleinere installaties om de geproduceerde elektriciteit aan het net te leveren en de elektriciteit voor eigen gebruik van het net te halen, weggenomen. De wijziging gaat gepaard met een budgettaire derving. De dekking hiervoor wordt gevonden door de CO₂-heffing glastuinbouw te verhogen en de inputvrijstelling voor overige verbruikers te verkleinen.

De leden van de fractie van de SGP horen graag wat de financiële opbrengst is van de beperking van de inputvrijstelling respectievelijk de afschaffing van de outputvrijstelling. Zij horen ook graag waarom de regering heeft gekozen voor een standaard efficiëntie van omzetting van energetische waarde bij energieopwekking van 60% en waarom niet is gekozen voor een lager percentage, ofwel een percentage dat beter aansluit bij de praktijk.

Tabel 1 laat onder het kopje «beperking vrijstelling elektriciteitsopwekking» zowel de opbrengst van het beperken van de inputvrijstelling als outputvrijstelling zien. Er is geen hard onderscheid te maken tussen de budgettaire opbrengst van de afschaffing van de outputvrijstelling en de aanpassing van de inputvrijstelling. Desondanks kan aan de hand van de stijging van de energielasten op elektriciteit een schatting gegeven worden. In 2030 wordt circa 6% van de lastenstijging veroorzaakt wordt door een lastenstijging op elektriciteit. Dit is circa 17 miljoen. Wat betreft de standaard efficiëntie wordt het volgende opgemerkt. Aanvankelijk heeft

ingenieursbureau Royal HaskoningDHV geadviseerd om alleen de energetische waarde van elektriciteit vrij te stellen van energiebelasting. Hiermee zou er ook voor restwarmte (evenals bruikbare warmte) energiebelasting worden betaald. Dit levert de maximale prikkel tot efficiëntieverbetering (c.q. zo min mogelijk verspilling van energie in de vorm van restwarmte) op. Aangezien er bij de productie van elektriciteit onvermijdelijk restwarmte vrijkomt, acht het kabinet het redelijk om rekening te houden met een standaard efficiëntie. Dit leidt wel tot een lagere prikkel tot efficiëntieverbetering. Het kabinet heeft gekozen om de standaard efficiëntie van een moderne elektriciteitscentrale die onder optimale omstandigheden opereert als uitgangspunt te nemen. Dit temeer omdat er een ingroeipad geldt voor de inputvrijstelling waardoor dit soort optimale omstandigheden pas in 2030 bereikt hoeven te worden om in aanmerking te komen voor een vrijstelling over de volledig gasinput.

De leden van de fractie van de SGP lezen dat installaties met een rendement van 60% of hoger geheel vrijgesteld zijn. Zij vragen de regering hoe zij ervoor wil zorgen dat de businesscase voor gascentrales voldoende aantrekkelijk blijft met het oog op de leveringszekerheid en hoe de regering in dit licht de kostenverhoging waardeert die de beperking van de inputvrijstelling met zich meebrengt.

Het kabinet heeft als doelstelling dat de elektriciteitsproductie in Nederland per 2035 volledig CO₂-vrij plaatsvindt. Het beperken van de inputvrijstelling ondersteunt deze ambitie doordat er geleidelijk een bescheiden belasting gaat gelden voor de minst efficiënte gascentrales. Zo geldt dat pas vanaf 2029 elektriciteitscentrales met een elektrisch rendement van lager dan 54% niet langer in aanmerking komen voor een volledige vrijstelling voor hun gasinput. Het effectenonderzoek van Trinomics en BlueTerra laat zien dat elektriciteitscentrales naar verwachting een lichte lastenverzwaring ondervinden ten gevolge van de fiscale maatregelen. Het kabinet acht dit een acceptabel effect op weg naar CO₂-vrije elektriciteitsproductie in 2035.

2.2. CO₂-heffing glastuinbouw

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af op welke aannames de hoogte van de CO₂-heffing is gebaseerd en hoe een heffing van € 6,80 een reductie van 4,3 Mton borgt. Voorts vragen deze leden of het niet logisch zou zijn om de budgettaire opbrengst als ook de CO₂-sectordoelen te borgen met dit instrument als de verwachte impact van de afschaffing van het verlaagde tarief in de energiebelasting hoogst onzeker is.

Het kabinet dient een nota van wijziging in. Daarin is het tariefpad van de CO₂-heffing glastuinbouw verhoogd ter dekking van een uitbereiding van de inputvrijstelling voor kleinere installaties. Het wetsvoorstel gaat na het doorvoeren van de aanpassingen uit de nota van wijziging uit van een tarief van € 8,15 per ton CO₂ in 2025 dat oploopt naar € 12,40 in 2030. Uit een studie van Berenschot en Kalavasta blijkt dat de wijzigingen in de energiebelasting reeds zorgen voor een forse reductie van broeikasgasemissies in de glastuinbouwsector. Ten behoeve van het Belastingplan 2025 wordt een nieuwe tariefstudie uitgevoerd. In deze tariefstudie kan rekening worden gehouden met het totale maatregelenpakket dat in 2023 ten behoeve van de glastuinbouwsector overeengekomen is en nog niet meegenomen kon worden in de studie van Berenschot en Kalavasta. Uit deze studie zal blijken welk tarief, aanvullend op de bestaande maatregelen, nodig is om het restemissiedoel voor 2030 te halen. Het voornemen is om dit geactualiseerde tariefpad per 1 januari 2025 te laten ingaan. Daarbij zij opgemerkt dat de maatregelen als de CO₂-heffing voor een belangrijk deel aan dezelfde onzekerheden onderhevig zijn. Het betreft een

complexe, heterogene sector die naast eigen productie inspeelt op de elektriciteitsmarkt. Daardoor zullen ramingen altijd aan onzekerheid onderhevig zijn.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom niet is gekozen voor een doelgerichte sturing op het CO₂-sectordoel via het sectorsysteem en de CO₂-heffing. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het kabinet niet heeft gekozen voor het nieuwe CO₂-sectorsysteem, waarmee de klimaatambities ook gehaald worden, maar de impact voor de sector een stuk lager is.

Het kabinet hecht om twee redenen aan de twee hervormingen in de energiebelasting. Ten eerste geldt het beperken van de inputvrijstelling in de energiebelasting voor aardgasverbruik bij elektriciteitsproductie voor alle sectoren en niet alleen voor de glastuinbouw. Hiermee wordt een aanvullende prijsprikkel gegeven om af te stappen van aardgas en wordt bovendien de fiscale behandeling gelijk getrokken met andere technieken, zoals het elektriciteitsverbruik van een warmtepomp. Op dit moment wordt de warmte- en elektriciteitsproductie voor eigen gebruik helemaal niet belast. Ten tweede sluiten de hervormingen aan bij het uitgangspunt van het kabinet om het fiscale stelsel te hervormen en eerst het bestaande instrumentarium te verstevigen. Met het Pakket Belastingplan 2024 zet het kabinet tevens in op het verminderen van het aantal vrijstellingen en bijzondere regeling die het verbruik van fossiele energie stimuleren. Uit de uitgevoerde impactanalyses blijkt evenwel dat de fiscale maatregelen weliswaar leiden tot een forse CO₂-reductie, maar niet voldoende om het restemissiedoel van 4,3 Mton voor de glastuinbouwsector wordt geborgd. In aanvulling op de energiebelastingmaatregelen wordt daarom de CO₂-heffing glastuinbouw zo ingesteld dat het restemissiedoel wordt geborgd. Door de samenloop met de energiebelastingmaatregelen is de komende jaren naar verwachting een relatief laag tarief van de CO₂-heffing glastuinbouw nodig. Het tarief zal echter regelmatig worden herijkt, zodat het restemissiedoel te borgen. De introductie van de CO₂-heffing glastuinbouw heeft ten opzichte van een generieke aanpassing van de energiebelastingtarieven als voordeel dat gericht een aanvullende CO₂-reductie in een specifieke sector kan worden gerealiseerd. Overigens zou zonder de energiebelastingmaatregelen en met een hoog tarief voor de heffing eveneens sprake zijn van een grote reductie-opgave voor de glastuinbouwsector en relatief hoge lasteneffecten. De lasteneffecten zouden binnen de groep glastuinbouwbedrijven anders zijn verdeeld, met lagere lasten voor kleine bedrijven en hogere lasten voor grotere bedrijven.

3. Vragen bij de budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de budgettaire opbrengst van de maatregelen uitgesplitst naar verschillende sectoren.

In tabel 6 zijn de budgettaire opbrengsten van de aanscherping van de inputvrijstelling weergegeven, uitgesplitst naar de verschillende sectoren waar het betrekking op heeft. Hierbij is het van belang op te merken dat de afschaffing van de inputvrijstelling voor de sector glastuinbouw interacteert met de afschaffing van het verlaagd tarief glastuinbouw, waardoor de opbrengst na beide maatregelen hoger is dan bij de raming van de afzonderlijke maatregelen. Tevens is van belang dat het kabinet een nota van wijziging indient, waardoor de verdeling van de budgettaire opbrengsten afwijkt van het initieel ingediende wetsvoorstel.

Tabel 6: Budgettaire opbrengst van de aanscherping van de inputvrijstelling naar sector in mln. € (na nota van wijziging)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Glastuinbouw	23	48	72	104	129	163
Industrie	19	18	16	18	14	8
Energievoorziening	–	–	–	–	9	38
Overige sectoren	24	24	24	25	25	26
Totaal	66	90	112	146	177	234

De leden van de fractie van de SGP constateren dat in het coalitieakkoord uitgegaan werd van een structurele opbrengst van € 212 miljoen voor de afschaffing van de vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés, de beperking van de inputvrijstelling voor WKK's en het afschaffen van het verlaagd tarief voor de glastuinbouw. In de Miljoenennota 2024 wordt uitgegaan van een meeropbrengst van niet minder dan € 347 miljoen. Deze leden vragen of de regering dit zeer grote verschil nader kan duiden.

De leden van de SGP vragen naar de hogere budgettaire opbrengst van de maatregelen. Ten eerste kennen de maatregelen een interactie met de maatregelen uit het Belastingplan 2023 waarin de degressiviteit in de energiebelasting is verminderd door verhogingen in de derde, vierde en vijfde schijf aardgas en de 5e schijf elektriciteit. Ten tweede is per 2023 de Opslag Duurzame Energie geïntegreerd in de energiebelasting. Dit betekent dat deze worden meegenomen in de budgettaire ramingen. In het verleden werden dergelijke inkomsten niet meegenomen in ramingen voor het inkomstenkader omdat de inkomsten uit ODE direct gekoppeld waren aan de SDE-subsidie en deze inkomsten derhalve geen budgettaire ruimte creëerden. Bovendien werden de ODE-tarieven gebaseerd op het benodigde bedrag dat volgt uit het budgettaire beslag van de SDE+. Een grondslagverbreding zou in dat geval tot relatief lagere tarieven leiden omdat de opbrengsten leidend zijn. Voor de energiebelastingstarieven leidt een grondslagverbreding tot hogere opbrengsten.

Het lid Omtzigt vraagt op welke manier en voor welk deel de voor de sector totale lastenverzwaring van 393 miljoen structureel van deze maatregelen, terug wordt richting de sector, al dan niet in de vorm van subsidies en dergelijke.

De fiscale maatregelen maken onderdeel uit van een verduurzamingspakket voor de glastuinbouw. Dit pakket bevat ook andere maatregelen waaronder subsidies. Gecumuleerd gaat het om een bedrag van € 560 miljoen over de periode 2023–2030, dat meteen al per 2023 kan worden ingezet. Daarnaast kunnen glastuinbouwbedrijven ook aanspraak maken op generieke regelingen zoals de SDE++ en de EIA/MIA/VAMIL. Hierbij is niet van te voren te zeggen in hoeverre glastuinbouwbedrijven hiervan gebruik zullen maken. Het zij daarbij opgemerkt dat de scheiding van inkomsten en uitgaven die de Rijksbegroting hanteert een directe terugsluis van inkomsten in de weg staat. De meerkosten voor de emissiereductiemaatregelen waardoor de energievraag zal dalen die gemodelleerd zijn door Trinomics en BlueTerra kosten bijvoorbeeld in 2030 € 50 miljoen.¹⁰ Het kabinet is dan ook van oordeel dat hiermee een gebalanceerd pakket tot stand is gekomen met enerzijds de fiscale maatregelen om het reductiedoel te realiseren en anderzijds extra subsidies om de glastuinbouwsector te helpen verduurzamen. Volledig-

¹⁰ Meerkosten zijn de geannualiseerde investeringskosten vermeerderd met jaarlijkse operationele kosten zonder energiekosten.

heidshalve wordt opgemerkt dat de scheiding van inkomsten en uitgaven die de Rijksbegroting hanteert een directe terugsluis van inkomsten in de weg staat.

4. Vragen bij de grenseffecten

De leden van de fractie van de PVV merken op dat de regering geen grenseffecten signaleert, maar wel een verslechterde concurrentiepositie. Deze leden vragen of de regering uitgebreid kan toelichten waarom zij geen grenseffecten signaleert nu uit de memorie van toelichting blijkt dat de meeste EU-lidstaten een brede inputvrijstelling hanteren en alleen in Denemarken, Finland en Zweden de inputvrijstelling beperkt is en de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie en glastuinbouw verzwakt ten opzichte van deze sectoren in de omliggende landen. Voorts vragen deze leden in hoeverre de maatregelen van invloed zijn op onze internationale exportpositie.

De impact op de concurrentiepositie van de glastuinbouw is in de memorie van toelichting niet in het hoofdstuk grenseffecten opgenomen, maar bij de betreffende maatregelen zelf toegelicht. Uit de studie van Trinomics en BlueTerra komt dat het weglekrisico van de sector significant toeneemt. Dat komt door de forse lastenstijging die slechts gedeeltelijk kan worden voorkomen door middel van verduurzaming, de aanwezige internationale concurrentie en het hoge aandeel energiekosten in de bedrijfskosten neemt. De grootste risico's liggen bij kleine tuinders met ketel en de tuinders die een WKK voor eigen bedrijf hebben. De grove raming van de effecten van de fiscale maatregelen op de productiewaarde geeft ook een indicatie van de hoogte van de weglekrisico's: op basis van elasticiteiten wordt een daling in productiewaarde van 9% geraamd. Het kabinet onderkent deze weglekrisico's, maar onderstreept dat de glastuinbouwsector door verduurzaming tot de meest innovatieve sectoren van de wereld kan blijven behoren.

5. Vragen bij het doenvermogen

De leden van de fractie van de SGP zetten vraagtekens bij het achterwege laten van een uitgebreidere doenvermogenscan. Deze leden vragen de regering om alsnog een uitgebreidere doenvermogenscan uit te voeren en de uitkomst hiervan mee te wegen.

Het effect op het doenvermogen van een maatregel zegt iets over in hoeverre een maatregel (direct) kan leiden tot (problematische) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers en/of ondernemers. Daarbij wordt gekeken of de burger of MKB-ondernemer geconfronteerd wordt met aanvullende formulieren of afhankelijk is van een eigen actie of berekening. Dat is in onderhavig wetsvoorstel niet het geval, doordat de vrijstelling doorgaans wordt meegenomen in de administratie van de energieleverancier en de gegevens die daarvoor benodigd zijn veelal reeds worden uitgewisseld met de energieleverancier.

6. Vragen bij de gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering nader uiteen kan zetten hoeveel bedrijven in de glastuinbouwsector ernstige financiële consequenties gaan ondervinden van dit wetsvoorstel, hoeveel zullen gedwongen worden om te stoppen (absoluut en relatief) en wat dat voor gevolgen heeft voor de werkgelegenheid in de glastuinbouw en aanverwante sectoren en welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de bestaanszekerheid van individuele tuinders.

Het effectenonderzoek van Trinomics en BlueTerra geeft een uitgebreide toelichting op de verwachte effecten voor de glastuinbouw. Het gaat dan om een stijging van 8,9% van de totale bedrijfskosten in 2030. WEcR, Trinomics en BlueTerra schatten in dat het wetsvoorstel leidt tot een 8,9% daling van productiewaarde in 2030 in de glastuinbouw. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het weglekrisico als significant wordt gezien. Tegelijkertijd zorgen de maatregelen in de energiebelasting voor een emissiereductie van 0,66 Mton.

Het lid Omtzigt vraagt of de regering uitgebreid kan beschrijven wat per maatregel de verwachte gemiddelde administratieve lasten zullen zijn voor belastingplichtigen, hoeveel extra fte's zij hiervoor zullen moeten inhuren en hoe hoog de regering de hiermee gepaard gaande kosten inschat.

Alle maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Daarbij is geoordeeld dat de maatregelen niet gepaard gaan met administratieve lasten dan wel een zeer beperkte (eenmalige) stijging van de administratieve lasten.

7. Vragen bij advies en consultatie

De regering geeft aan dat zij contact heeft gehad met Glastuinbouw Nederland, Energie Nederland, VNO-NCW en VEMW om de impact van diverse maatregelen op de sectoren te duiden, maar geeft niet aan wat er uit dit contact is voortgekomen, wat de zorgen waren vanuit de sector of tot welke aanpassingen van het wetsvoorstel het heeft geleid (op een enkele aanpassing na advies van Energie Nederland) wordt beperkt, merken de leden van de fractie van de PVV op. Zij verzoeken de regering dit alsnog te doen.

Al voor het opstellen van het wetsvoorstel is er ambtelijk contact geweest met de genoemde partijen. Dit waren veelal verkennende gesprekken om na te gaan welke technische mogelijkheden er zijn om de inputvrijstelling te beperken. Daarnaast is Glastuinbouw Nederland intensief betrokken geweest bij de studie van Berenschot en Kalavasta naar de vormgeving van de CO₂-heffing glastuinbouw, naast de wijzigingen in de energiebelasting. De inzichten uit deze gesprekken heeft het kabinet gebruikt om tot een definitief wetsvoorstel te komen.

8. Overige vragen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet de aanpak van de glastuinbouwsector ziet in verhouding tot andere fossiele belastingvoordelen voor andere sectoren en waarom een voedselproducerende sector het eerst en voorlopig het hardst wordt aangepakt.

De glastuinbouwsector heeft jarenlang financieel profijt gehad van diverse fiscale voordelen, zoals het verlaagd energiebelastingtarief glastuinbouw en de inputvrijstelling voor aardgasverbruik bij elektriciteitsproductie. Mede hierdoor zijn de broeikasgasemissies tussen 1990 en 2021 niet afgenomen, maar juist toegenomen. Het kabinet heeft als doel om in 2030 de Nederlandse broeikasgasemissies met 55% ten opzichte van 1990 te reduceren en hiervoor is ook een forse reductie in de glastuinbouwsector nodig. Uit de impactanalyses blijkt dat de voorgestelde hervormingen in de energiebelasting hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Het effect en de ambitie voor de glastuinbouwsector is fors, maar ook in andere sectoren heeft het kabinet maatregelen genomen. Zo is in 2021 een nationale CO₂-heffing voor de industrie geïntroduceerd, vallen de industrie en elektriciteitsproductie al geruime tijd onder het ETS en wordt

in het Pakket Belastingplan 2024 ook voorgesteld om een aantal belastingvoordelen voor de energie-intensieve industrie af te schaffen, zoals de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij