

Vergaderjaar 2024–2025

32 627

(Glas)tuinbouw

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2025

Met deze brief geeft het kabinet invulling aan de toezegging aan de heer Grinwis (CU) tijdens het Tweeminutendebat Waterstof, groen gas en andere energiedragers op 6 februari jl. om de Kamer een overzicht te geven van de voor- en nadelen van een ETS2 opt-in voor de glastuinbouw in combinatie met compensatiemogelijkheden en een verslag van het bestuurlijk overleg met de glastuinbouwsector hierover. Dit verslag kunt u in de bijlage vinden. U ontvangt deze brief mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane.

Met het Pakket voor Groene Groei¹ heeft het kabinet, mede op basis van de in deze brief beschreven voor- en nadelen, besloten dat de CO₂-heffing glastuinbouw per 2027 vervangen wordt door een ETS2 opt-in. Om tegemoet te komen aan de lastenstijging stelt het kabinet zichzelf de voorwaarde dat de glastuinbouw volledig gecompenseerd wordt voor de extra lasten tot de hoogte van het nieuwe tarief voor de CO₂-heffing die nodig is om het 2030 restemissiedoel van de sector (4,3 Mton) met voldoende zekerheid te halen. De definitieve doorrekening voor de benodigde hoogte van de heffing wordt dit najaar afgerond en zal dan ook met de Kamer worden gedeeld. In april 2026 wordt geëvalueerd of de uitgewerkte compensatie tijdig gerealiseerd kan worden.

Het Europese emissiehandelssysteem voor energieleveranciers (ETS2)

Het Europese emissiehandelssysteem voor energieleveranciers (ETS2) is ingegaan op 1 januari 2025 voor wat betreft monitoring en rapportage, en zal vanaf 2027 volledig in werking treden. Een deel van het aardgas dat energieleveranciers aan de glastuinbouw leveren valt verplicht onder ETS2, omdat het voor energieproductie wordt gebruikt en daarom niet kan worden vrijgesteld. Het betrekken van de rest van de sector via een opt-in is een nationale keuze. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

¹ Kamerstuk 33 043, nr. 114

heeft voorafgaand aan de start van het ETS2 het kabinet geadviseerd dat het vooraf vrijstellen van de glastuinbouw in ETS2 onuitvoerbaar, slecht handhaafbaar en fraudegevoelig is. Dit komt onder andere doordat ex-ante onderscheid in bestemmingen en type gebruik van brandstofstromen vaak niet te maken is door leveranciers en lastig te controleren is door de NEa. Deze uitvoeringstoets is in september 2024 met de Kamer gedeeld².

Uitzondering glastuinbouw van ETS2 niet mogelijk gebleken

Het kabinet heeft samen met betrokken partijen, waaronder de Nederlandse Emissieautoriteit, Glastuinbouw Nederland en Energie-Nederland, de afgelopen maanden gezocht naar een uitvoerbare manier om het deel van de glastuinbouw dat niet verplicht onder ETS2 valt alsnog vrij te kunnen stellen. Dit is niet mogelijk gebleken. De ETS-richtlijn maakt voor het ETS2 gebruik van de Common Reporting Format (CRF) uit de 2006 IPCC-richtsnoeren om de emissies in scope af te bakenen. Door de onduidelijkheid in deze IPCC-richtsnoeren in de definitie van *hoofdactiviteit energieproductie* kunnen energieleveranciers vooraf (ex ante) niet goed bepalen voor welk gedeelte van de gaslevering aan glastuinbouwbedrijven wel ETS2 rechten ingeleverd moeten worden en voor welk deel niet. Energie-Nederland heeft om deze reden ook aangegeven voorstander te zijn van een opt-in. Energieleveranciers kunnen geen vrijstelling verlenen aan glastuinbouwbedrijven in het ETS2. Zij zullen daarom genooddaakt zijn om vanaf 2027 emissierechten in te leveren voor de CO₂-emissies van al het aardgas dat zij aan glastuinbouwbedrijven leveren. Zij zullen de kosten daarvan naar verwachting aan hen doorberekenen. Vanwege deze uitvoeringsproblematiek is financiële compensatie bieden de enige manier om glastuinbouwbedrijven uit te zonderen van de impact van ETS2. Bij een nationaal in te richten compensatieregeling kunnen de definities, op voorwaarde van staatssteuninggoedkeuring, zelf geformuleerd worden waardoor de hierboven beschreven onduidelijkheid in definitie minder speelt.

Voor- en nadelen van ETS2 opt-in glastuinbouw

Doordat het kabinet er dit voorjaar voor heeft gekozen om de gehele glastuinbouw in scope van ETS2 te brengen (met de ETS2 opt-in) zijn de problemen rondom uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid gerelateerd aan de ETS2-uitzondering van de glastuinbouw opgelost. Nederland zal, vanwege de nationale uitbreiding van de reikwijdte van het ETS2, extra emissierechten mogen veilen waarvan de opbrengst volledig naar Nederland zal gaan. Dit leidt daarmee tot extra inkomsten voor de Nederlandse staat, die worden ingezet om de glastuinbouw te compenseren voor de meerkosten ten opzichte van de CO₂-heffing. Andere voordelen van het ETS2 zijn, vergelijkbaar met de CO₂-heffing glastuinbouw, dat het enerzijds ondernemers veel vrijheid geeft om te kiezen hoe en wanneer zij willen verduurzamen, en tegelijkertijd ook met hoge mate van zekerheid borgt dat de klimaatdoelen zullen worden bereikt. Het generieke karakter van ETS2 kan zowel als voor- als nadeel worden gezien. Het gehele klimaatbeleid wordt eenduidiger en overzichtelijker, maar beprijzing voor sectoren kan hierdoor hoger of lager zijn dan benodigd om het eigen sectorale restemissiedoel te realiseren. Nadeel van de ETS2 opt-in is verder dat de SDE++ subsidie gekort wordt. Het kabinet heeft er daarom bij uitzondering voor gekozen voor de glastuinbouw binnen de SDE voor bestaande projecten – in het verlengde van de CO₂-heffing – niet te corrigeren voor de ETS2 opt-in,

² Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 32 813, nr. 1413.

omdat bedrijven hier geen rekening mee hebben gehouden bij het aanvragen van subsidie.

Indien het kabinet had gekozen voor een opt-out van de glastuinbouw, dan zouden tuinders alsnog kosten maken voor emissierechten die onterecht door energieleveranciers zijn ingeleverd, omdat energieleveranciers de glastuinbouw niet kunnen uitzonderen. Hiervoor zou de overheid tuinders achteraf financiële compensatie kunnen bieden via een aparte nationale teruggaveregeling. De Europese Commissie werkt op dit moment regelgeving uit die hiervoor de kaders en voorwaarden stelt. Het invoeren van een teruggaveregeling is niet verplicht, zal staatssteungoedkeuring vereisen en de kosten hiervan komen voor rekening van het lidstaat zelf waarvoor dan aanvullende dekking gezocht zou moeten worden in Nederland.³ Omdat ook met een dergelijke teruggaveregeling het uitvoeringsprobleem (dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen het ETS2-plichtige en uitgezonderde deel van het gasverbruik van glastuinbouwbedrijven op basis van de Europese definities) niet is opgelost, oordeelt de NEa dat ook deze ex-post compensatie moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Afspraken uit het Convenant Energietransitie glastuinbouw en compensatie

De CO₂-heffing glastuinbouw, zoals afgesproken in het convenant Energietransitie glastuinbouw 2022 – 2030, is een nationale heffing die het restemissiedoel van 2030 van de glastuinbouw met voldoende zekerheid borgt. Daarvoor wordt elke twee jaar een tariefstudie gedaan. Volgens de KEV 2024 van het PBL ligt de sector nog niet op koers het sectordoel te halen. De afspraak is daarom dat conform de actualisatie van de tariefstudie in 2025, het huidige tariefpad zal worden verhoogd. De tariefstudie wordt dit najaar afgerond en gepubliceerd.

Het kabinet heeft de intentie om de CO₂-heffing glastuinbouw per 2027 af te schaffen en tegelijkertijd een kostencompensatieregeling voor ETS2 te introduceren. Hierbij zal door de kostencompensatieregeling een zodanige korting op de prijs voor ETS2 emissierechten worden geïntroduceerd zodat de glastuinbouwsector wordt gestimuleerd om conform convenant in 2030 maximaal 4,3 Mton CO₂ uit te stoten. Op deze manier wordt de glastuinbouwsector op bedrijfsniveau gecompenseerd voor de hogere kosten van ETS2 ten opzichte van de CO₂-heffing glastuinbouw en blijft de borgende werking van een adequaat beprijzingsniveau dat nodig is om het 2030 restemissiedoel te halen, bestaan. Doordat de CO₂-heffing glastuinbouw wordt vervangen voor een kostencompensatieregeling blijven de administratieve lasten voor de glastuinbouwsector naar verwachting beperkt. In het voorjaar van 2026 zal evaluatie plaatsvinden of de kostencompensatieregeling daadwerkelijk per 1 januari 2027 in werking kan treden.

Het kabinet heeft overwogen om de energiebelasting voor glastuinbouwbedrijven zodanig te verlagen zodat de meerkosten van ETS2 worden gecompenseerd. Dit zou kunnen leiden tot een verdere administratieve lastenverlichting voor glastuinbouwbedrijven. Binnen de energiebelasting is de ruimte voor compensatie echter beperkt doordat het kabinet de

³ Emissierechten die onterecht door energieleveranciers zijn ingeleverd worden namelijk 2 jaar nadien wel opnieuw geveild, maar dit gebeurt middels de reguliere ETS2 veilingverdeelsleutel. Dit betekent dat de veilinginkomsten over de hele EU worden verdeeld en Nederland hiervan 4,4% ontvangt. Dit is naar verwachting ruim onvoldoende om een nationale teruggaveregeling voor de glastuinbouw te financieren. Zie Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 32 813, nr. 1413.

intentie heeft om de glastuinbouwsector al via de energiebelasting te compenseren voor de verhoging van de gasprijs door de bijmengverplichting groen gas.

Samenvatting voor- en nadelen

Samenvattend is het uitgangspunt dat de netto lasten voor de sector gelijk zijn en zo hoog of laag blijven om het doel uit het convenant met voldoende zekerheid te borgen. Belangrijke voordelen van de route met een ETS2 opt-in samen met gerichte compensatie is dat het rechtsonzekerheid en extra regeldruk voor tuinders voorkomt, dat het lange-termijn duidelijkheid biedt, en dat tuinders lagere kosten vooraf maken en daarom ook minder achteraf gecompenseerd hoeven te worden. De ETS2 opt-in levert daarnaast inkomsten op, welke kunnen worden ingezet in de sector, terwijl er in de route met een ETS2 uitzondering middels teruggaveregeling een financiële derving ontstaat waarvoor nog geen dekking is. Als laatste scheelt de route met ETS2 opt-in ook voor energieleveranciers aanzienlijke regeldruk. Nadelen zijn echter dat de ETS2 opt-in geen onderdeel is van het convenant en daarom naar verwachting op minder draagvlak in de sector kan rekenen. Het zal naar verwachting leiden tot overbeprijzing, waardoor compensatie nodig is om de balans uit het convenant te behouden. Bij de verschillende mogelijkheden tot compensatie van deze overbeprijzing zijn verschillende haken en ogen, zoals hierboven toegelicht.

Het kabinet is zich ervan bewust dat beide routes voor- en nadelen kennen. Deze heeft het kabinet meegewogen in de voorjaarsbesluitvorming.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

Periodiek spreekt het Bestuurlijk overleg Energietransitie glastuinbouw over actuele onderwerpen. Het bestuurlijk overleg met de glastuinbouwsector dat plaatsvond op 14 februari jl., waar de heer Grinwis naar verwees, stond in het teken van de voorjaarsbesluitvorming klimaat. Aanwezig waren, naast mijzelf, de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, Glastuinbouw Nederland en Greenports Nederland.

In dit bestuurlijk overleg is benadrukt dat voor het kabinet het convenant leidend blijft, zoals afgesproken in het Regeerprogramma. Het convenant is gericht op een economisch rendabele en klimaatneutrale sector in 2040 en geeft de afspraken weer tussen overheid en sectorpartijen om in 2030 op koers te liggen om deze ambitie waar te maken. Dit heeft uitwerking gekregen in een samenhangend pakket, met daarin een balans tussen beprijzen, normeren en subsidiëren. Waar nieuwe omstandigheden zich voordoen, gaat het kabinet in gesprek met de convenantspartijen om de afgesproken balans zoveel mogelijk te behouden.

In het bestuurlijk overleg kwam het belang van het convenant aan de orde als basis voor duidelijkheid voor en richting waarin de sector zich ontwikkelt. De aanwezigen deelden reflecties op de mogelijke lastenverzwarende maatregelen die op tafel liggen: aanpassing van de CO₂-heffing waarmee het doel geborgd blijft, een ETS2 opt-in voor de glastuinbouw en de groen gas bijmengverplichting. Zorgen en wensen werden geuit ten aanzien van de tijd koppeling van lastenverzwarende- en compensatiemaatregelen, de werkbaarheid voor tuinders en uitvoeringsorganisaties en stapeling van maatregelen voor één en hetzelfde doel. Geconcludeerd werd dat indien voor ETS2 opt-in wordt gekozen, dat compensatie één op één moet zijn en eventuele invoering van ETS2 opt-in qua tijd gekoppeld moet zijn aan compensatie. Wat betreft het op orde brengen van de randvoorwaarden is geconcludeerd dat er goede plannen liggen en is er opgeroepen om richting de Voorjaarsnota naar verbeteringen te blijven zoeken. Er is afgesproken dat er kort na het volgende bewindspersonenoverleg een nieuw bestuurlijk overleg met de glastuinbouwsector in wordt gepland.