

Vergaderjaar 2023–2024

**36 432**

## **Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit)**

**C**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 17 november 2023

#### **I. ALGEMEEN**

##### *1. Inleiding*

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van CDA, BBB, Volt, SGP, PvdD, GroenLinks/PvdA, JA21 en PVV.

##### *2. Algemeen*

De leden van de fractie van de SGP vragen of het afschaffen van de vrijstellingen in de Energiebelasting niet te snel gaat en waarom niet gewacht wordt totdat er mogelijkheden zijn om over te stappen op bijvoorbeeld groene waterstof of totdat het energienet op orde is. De leden van de fractie van de BBB vragen of het kabinet kan reflecteren op het realistisch handelingsperspectief van de (chemische en staal) industrie op korte termijn. Het afschaffen van vrijstellingen staat niet op zichzelf en maakt deel uit van het klimaatpakket zoals dit voorjaar overeen gekomen. Hierbij is het van belang dat de totale beleidsmix in balans is. Hierbij zetten beprijzing en normering bedrijven aan om te verduurzamen en subsidies stellen bedrijven de gelegenheid om te verduurzamen. In opdracht van het Ministerie van Financiën hebben Trinomics en BlueTerra een impactanalyse uitgevoerd naar het afschaffen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés. De onderzoeksbureaus constateren daarbij dat de verduurzamingsmogelijkheden op korte termijn beperkt zijn. Dit aangezien verduurzaming in de metallurgische en mineralogische sector met name samenhangt met de ontwikkeling van de infrastructuur voor groen gas, waterstof en elektriciteit. Tegelijkertijd is de verwachting dat richting 2030 de mogelijkheden om te verduurzamen snel zullen toenemen. Het kabinet werkt hier ook hard aan bijvoorbeeld in de vorm van het Nationaal Programma Energiesysteem en de subsidies die onder meer in het voorjaarspakket klimaat beschikbaar zijn gesteld voor de opschaling van de productie van duurzame brandstoffen en de aanleg

van duurzame energie-infrastructuur. Gegeven deze ontwikkelingen vindt het kabinet deze verduurzamingsprikkel verantwoord.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of er specifieke redenen zijn waarom de vrijstellingen in de energie- en kolenbelasting niet al per 2024 worden afgeschaft. Het kabinet stelt voor om de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés in de energiebelasting per 1 januari 2025 af te schaffen. Dit komt omdat het hierbij gaat om een structurele wijziging van de energiebelasting en de Belastingdienst een jaar de tijd nodig heeft om deze wijziging te realiseren. Het kabinet heeft voorgesteld om de vrijstellingen voor het non-energetisch en duaal verbruik van kolen per 1 januari 2028 af te schaffen. Hierbij is het jaar zodanig gekozen dat een extra stimulans wordt gegeven aan de overgang van cokesproductie en hoogovens op waterstof. Op basis van het amendement van Erkens en Alkaya wordt de inwerkingtreding een jaar naar voren geschoven om een aanpassing in de mkb-winstvrijstelling te dekken.

De leden van de fractie van de BBB vragen hoe het wetsvoorstel past bij de maatwerkafspraken. Het wetsvoorstel heeft overwegend betrekking op bedrijven die actief zijn in de metallurgische en mineralogische industrie. Door dit wetsvoorstel gaan deze voor bedrijven op termijn vergelijkbare energiebelastingtarieven gelden als voor andere bedrijven. Dit wetsvoorstel leidt dan ook tot een budgettaire opbrengst en een meer eenduidige prikkel tot verduurzaming. De zogenoemde maatwerkafspraken zijn van toepassing op de twintig grootste vervuilende bedrijven in Nederland. Hiertoe behoren ook enkele bedrijven in de metallurgische en mineralogische industrie. Inzet is om met de maatwerkafspraken extra CO<sub>2</sub>-emissiereductie te realiseren.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat de gevolgen van de hogere energieheffing zijn voor de internationale concurrentie. De leden van de fractie van JA21 vragen of de regering het vestigingsklimaat in Nederland in ogenschouw heeft genomen en welke conclusies worden verbonden aan de impactanalyse. De leden van de fractie van Groenlinks/PvdA vragen of het voorstel niet leidt tot het openen van fabrieken vlak over de grens waardoor het klimaateffect in Nederland teniet wordt gedaan door stijgingen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot elders. De leden van de BBB-fractie stellen dat het klimaateffect van beëindigen van de vrijstellingen zeer beperkt is. Zij vragen of het kabinet kan reageren op de stelling: «Afschaffen van de vrijstellingen werkt dus, zonder mitigerende maatregelen, vooral lastenverzwarend voor de industrie, met als effect minder investeringsruimte en – mogelijk – risico op verplaatsing van investeringen en economische activiteiten en CO<sub>2</sub>-uitstoot». Zij verzoeken ook om niet tot eenzijdige afschaffing van de vrijstellingen over te gaan, maar dit te doen in afstemming met onze directe buurlanden en Europa.

Het afschaffen van vrijstellingen heeft als risico dat investeringen, economische activiteit en CO<sub>2</sub>-uitstoot zich verplaatst naar het buitenland. Het kabinet heeft daarom diverse impactstudies laten uitvoeren om de effecten van het afschaffen van vrijstellingen in kaart te brengen. Onderzoeksbureaus Trinomics en BlueTerra constateren dat het weglekrisico voor een aantal sectoren inderdaad toeneemt als gevolg van het wetsvoorstel. Hierbij geldt als kanttekening dat het daadwerkelijke risico lastig is in te schatten en van vele variabelen afhankelijk is. Het kabinet heeft daarnaast ook gekeken naar de mogelijkheden voor deze groep bedrijven om te verduurzamen en erkent dat deze mogelijkheden op korte termijn beperkt zijn. In het geval van bijvoorbeeld de bouwkeramiekindustrie vinden de meeste emissies op dit moment plaats tijdens het bakproces in een gasgestookte oven. Op termijn kunnen ovens in de

keramiekindustrie worden verduurzaamd door over te stappen op groen gas/groene waterstof of door gebruik te maken van elektrische ovens. Zoals eerder aangegeven zijn groen gas en groene waterstof op dit moment nog niet op grote schaal beschikbaar en zijn grote elektrische keramiekovens nog in ontwikkeling. Naar verwachting neemt richting 2030 het aantal mogelijkheden om te verduurzamen echter snel toe. Het kabinet werkt hier ook hard aan in de vorm van bijvoorbeeld het Nationaal Programma Energiesysteem en de subsidies die onder meer in het voorjaarspakket klimaat beschikbaar zijn gesteld voor de opschaling van de productie van duurzame brandstoffen en de aanleg van duurzame energie-infrastructuur.

De leden van de fractie van de BBB vragen om te reflecteren op de constatering dat de recent uitgevoerde Speelveldtoets (PwC/EZV, Juni 2023) laat zien dat Nederland de industrie zwaarder belast dan ons omringende landen en dat de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven verder afzwakt. De concurrentiepositie van het in Nederland gevestigde bedrijfsleven wordt door een groot aantal factoren beïnvloed. Klimaatbeleid is één van die factoren maar zeker niet de enige. De afgelopen jaren is de beprijzing van uitstoot in Nederland toegenomen. De Nederlandse energiebelasting is voor bedrijven daardoor hoger dan in de ons omringende landen. Dit komt mede doordat in het onderhavige wetsvoorstel een aantal vrijstellingen wordt afgeschaft. Zoals aangegeven is de hoogte van de energiebelasting niet de enige factor die bepaalt of het aantrekkelijk is om in Nederland te produceren of niet. In de recente speelveldtoets zet PwC diverse van deze factoren op een rij. Daarbij concludeert PwC dat het voor het internationale speelveld belangrijk is dat effectief klimaatbeleid wordt gevoerd met de juiste balans tussen beprijzing («sticks») en subsidies («carrots»). Tevens benadrukt PwC dat het noodzakelijk is om aan een aantal randvoorwaarden te voldoen om verduurzaming (zonder weglek) te realiseren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van infrastructuur (elektriciteit, waterstof, CO<sub>2</sub>-transport en/of opslag) en het ontwikkelen van technische uitvoeringscapaciteit. Beide aanbevelingen van PwC neemt het kabinet ter harte door naast de fiscale maatregelen ook subsidiërende maatregelen te nemen. Daarbij zet het kabinet zich ook vol in voor het realiseren van de benodigde infrastructuur en technische uitvoeringscapaciteit.

De leden van de fractie van JA21 hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering in afstemming met VNO-NCW of andere brancheorganisaties het voorliggende wetsvoorstel heeft besproken en wat de reactie was uit de branche. De voorgestelde maatregelen uit het wetsvoorstel zijn besproken met VNO-NCW en de daarbij aangesloten ondernemingen en verenigingen in de mineralogische en metallurgische industrie. Tevens is het wetsvoorstel besproken met Energie Nederland. De betrokken verenigingen hebben daarbij aangegeven zich zorgen te maken over de Europese concurrentiepositie van de bij hen aangesloten bedrijven. Dit temeer omdat andere Europese landen de vrijstellingen voorsnog behouden. In lijn met de door PwC uitgevoerde speelveldtoets dringen de verenigingen vooral aan op het versneld realiseren van de duurzame energie-infrastructuur. Het kabinet heeft dit ook meegenomen in de besluitvorming over de gekozen maatregelen, en acht het gekozen pakket een verantwoorde afweging.

De leden van de fractie van de BBB vragen of onze (chemische en staal) industrie gebaat is bij Europees klimaatbeleid om een zo eerlijk mogelijk speelveld te creëren, waardoor ook in de toekomst de industrie vanuit Nederland de internationale markt kan bedienen. Ook vragen zij of het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS) het kader van het beleid vormt voor de industrie.

Het kabinet onderkent dat Europees klimaatbeleid het meest effectieve middel is om de industrie te verduurzamen. Hierop zijn ook nog steeds beleidsontwikkelingen te verwachten. Het EU ETS wordt in het Europese *Fit-for-55*-pakket bijvoorbeeld aangescherpt en de gratis uitstootrechten voor de industrie worden vanaf 2026 afgebouwd, en er is rekening gehouden met de effecten op import door introductie van de CBAM. Europees klimaatbeleid geniet de voorkeur omdat hiermee alle bedrijven in Europa gelijkwaardige voorwaarden gelden voor verduurzaming.

Dit laat onverlet dat ook nationaal beleid van belang is. Het kabinet heeft als doelstelling dat in 2030 op nationaal niveau 55% emissiereductie heeft plaatsgevonden. De energiebelasting neemt binnen het instrumentarium voor deze reductie ook een rol in. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarvan een voorbeeld. De grondslag van de energiebelasting wordt namelijk door het afschaffen van de vrijstellingen verbreed, waardoor de energie-intensieve industrie meer financieel gaat bijdragen en de lasten van deze industrie binnen de energiebelasting meer in balans worden gebracht met die van overige bedrijven en huishoudens. Hiermee zet het kabinet stappen om regelingen die het gebruik van fossiele energie stimuleren, af te bouwen.

De maatregelen uit dit wetsvoorstel maken deel uit van een bredere beleidsmix van nationaal en Europees beleid. Hier is de focus om zoveel mogelijk in Europees verband overeen te komen en het nationaal beleid hierop af te stemmen. Zo is de CO<sub>2</sub>-heffing industrie geënt op en gekoppeld aan het EU ETS.

De leden van de fractie van de BBB vragen hoe het kabinet reflecteert op de recente aankondiging van de Duitse overheid om haar bedrijven te compenseren voor de hogere energielasten in het bijzonder op weglekeffecten en concurrentieverhoudingen. Het Nederlandse kabinet heeft de ambitie om de Nederlandse economie te verduurzamen, waarbij een mix van beleidsinstrumenten wordt ingezet om deze verduurzaming gezamenlijk met het bedrijfsleven te ondernemen en minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen. Zo stelt het kabinet, naast het beprijzingsinstrumentarium, extra subsidiebudgetten ter beschikking (o.a. via de NIKI en VEKI) om de industrie te ondersteunen bij investeringen in verduurzaming. Daarnaast heeft het kabinet met het Belastingplan 2023 de energiebelastingtarieven op elektriciteit verlaagd. Een directe prijscompensatie voor hoge energiekosten acht het kabinet niet wenselijk, om de volgende redenen. Ten eerste stelt het bedrijven in staat de oude bedrijfsprocessen te continueren zonder de noodzaak te voelen om te verduurzamen. Dit heeft als risico dat er onvoldoende gemoderniseerd wordt en op termijn de concurrentiepositie juist verzwakt. Nederland zorgt er met gerichte subsidies voor dat de industrie juist wordt gestimuleerd en wordt geholpen om te verduurzamen en de transitie te maken. Ten tweede kan dit een afhankelijkheid creëren: het kan er toe leiden dat de industrie alleen concurrerend is als de energiekosten kunstmatig laag worden gehouden. Ten derde heeft het als nadeel dat het marktverstrend werkt op de energiemarkt aangezien het de vraag naar energie stimuleert en de hoge prijzen het gevolg zijn van krapte aan de aanbodzijde. Prijscompensatie vergroot deze onbalans.

De leden van de fractie van de PvdD vragen hoe de Nederlandse regering zich in EU en internationaal verband hard maakt om elders fossiele subsidies af te schaffen. Het kabinet is er voorstander van om fossiele fiscale regelingen in internationaal verband af te bouwen. Soms is dit gegeven internationale afspraken de enige route. De verdeling van het totale bedrag aan fossiele subsidies tussen regelingen die zijn gebonden

aan internationale afspraken en regelingen die dat niet zijn is weergegeven in tabel 1.

**Tabel 1 – uitsplitsing bedrag fossiele subsidies (afgerond op hele bedragen)**

<b>Fossiele subsidies die gebonden zijn aan internationale afspraken</b>	<b>22 mld.</b>
<i>Waarvan aandeel bedrijven</i>	<i>22 mld.</i>
<i>Waarvan aandeel huishoudens</i>	<i>0 mld.</i>
<b>Fossiele subsidies die niet gebonden zijn aan nationale afspraken</b>	<b>24 mld.</b>
<i>Waarvan aandeel bedrijven</i>	<i>16 mld.</i>
<i>Waarvan aandeel huishoudens</i>	<i>8 mld.</i>
<i>Waarvan reeds voorgenomen afbouw (slaat vrijwel volledig neer bij bedrijven)</i>	<i>5 mld.</i>
<b>TOTAAL</b>	<b>46 mld.</b>

Vaak is de internationale route de geprefereerde route omdat Nederlandse bedrijven dan een gelijk speelveld met Europese of internationale concurrenten behouden. Om internationaal gezamenlijk op te kunnen trekken zet Nederland zich in de eerste plaats in om meer transparantie aangaande fossiele fiscale regeling te creëren. Zo ondersteunt Nederland de initiatieven binnen de OECD om fossiele fiscale regeling inzichtelijk te maken. Dit ook door het recente overzicht van fossiele fiscale regeling in de Miljoenennota, waarbij een veel bredere definitie wordt gehanteerd dan internationaal gebruikelijk, actief uit te dragen. Ook zal de Nederlandse regering tijdens de COP28 een oproep doen voor verdere transparantie. In de tweede plaats zet Nederland zich bijvoorbeeld bij de onderhandelingen van de European Taxation Directive in voor het zoveel als mogelijk afschaffen van fossiele fiscale regeling en verhogen van minimumtarieven op Europese schaal. De daad wordt daarnaast bij het woord gevoegd met de maatregelen uit het wetsvoorstel Fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit en het wetsvoorstel Fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw en deze maatregelen worden dan ook gebruikt als voorbeelden voor andere lidstaten om op te volgen.

De leden van de fractie van Volt vragen zich af of het kabinet een horizonbepaling («sunset clause») denkt op te nemen in de vrijstelling van energiebelasting op elektriciteit voor elektrolyse bij waterstofproductie vrijstelling, in lijn met het streven fiscale regelingen af te bouwen. De vrijstelling is bedoeld om dubbele energiebelasting te voorkomen. Zonder deze vrijstelling zou er zowel energiebelasting worden geheven over de inzet van elektriciteit voor de productie van waterstof via elektrolyse alsook over het verbruik van de geproduceerde waterstof. Dit laatste is het geval omdat waterstof in de energiebelasting gelijk wordt behandeld als aardgas. Het kabinet vindt het wenselijk deze vorm van waterstofproductie vrijgesteld te houden van belasting op elektriciteit, omdat deze vorm van waterstofcreatie de schoonste wijze van productie is en de waterstof later in de keten belast wordt.

De leden van de fractie van de PVV vragen wat de logica is om industrieën die producten, zoals kunststoffen, kunstmest, synthetische vezels, cosmetica etc. maken, extra te gaan belasten in het kader van het klimaatbeleid. Zij vragen voorts of het kabinet het in augustus verschenen rapport van Kalavasta heeft gelezen en of het kabinet heeft gelezen dat Nederland het enige land lijkt te zijn dat deze maatregelen overweegt. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PVV of het kabinet bekend is dat Duitsland onlangs een belangrijk stimuleringspakket voor de industrie heeft gepresenteerd. Tot slot vragen de leden van de fractie van de PVV of afbraak of weggagen van de Nederlandse industrie naar het buitenland juist de bedoeling van het kabinet is.

Het kabinet heeft met Prinsjesdag in de Miljoenennota een geactualiseerd overzicht gepresenteerd van fossiele subsidies. Een van deze regelingen betreft het niet belasten van het non-energetisch verbruik van minerale oliën, waaronder in de plasticproductie. Daarnaast gaat het om het non-energetisch verbruik van aardgas, bijvoorbeeld in de productie van kunstmest. Als onderdeel van de geactualiseerde inventarisatie heeft het kabinet, zoals ook toegezegd aan de Tweede Kamer, diverse impactanalyses naar een mogelijk afbouwpad laten uitvoeren. Onderzoeksbureau Kalavasta heeft in opdracht van het kabinet specifiek gekeken naar een aantal fiscale regelingen gericht op de basisindustrie, waaronder de fossiele regelingen voor non-energetisch verbruik. Besluitvorming over een eventueel verder afbouwpad van fossiele fiscale regelingen dient zorgvuldig te worden gewogen, waarbij onder andere moet worden gekeken naar het netto effect op het klimaat en het weglekrisico. Het is aan een komend kabinet om daar keuzes over te maken.

### *3. Budgettair*

De leden van het CDA vragen naar de impact van de maatregelen om de vrijstelling op de heffing van energiebelasting bij metallurgische processen per 1 januari 2025 af te schaffen en hoe de opbrengst berekend is. De raming is gebaseerd op de impactstudie van Trinomics. Trinomics heeft een inschatting gemaakt van de totale omvang van het gas en elektriciteitsverbruik dat binnen de huidige vrijstelling valt. Er is niet precies bekend om hoeveel bedrijven dit gaat. Wel is bekend dat circa 65% van de opbrengst wordt gegenereerd door bedrijven die nu gebruikmaken van de vrijstelling voor metallurgische procedés. Dit betreft met name bedrijven in de metaalproducten en ijzerindustrie. Uit gegevens van het CBS blijkt dat er zich in deze sector circa 2.000 bedrijven bevinden. Circa 30% van de opbrengst komt vandaan bij bedrijven die nu gebruikmaken van de vrijstelling voor mineralogische procedés. Dit betreft uitsluitend bedrijven binnen de bouwmaterialenindustrie. Uit gegevens van het CBS blijkt dat deze totale sector circa 2.280 bedrijven betreft. Het aantal bedrijven dat gebruik maakt van de vrijstelling is vermoedelijk kleiner. De overige opbrengst komt van bedrijven die nu gebruikmaken van de vrijstelling voor elektrolytische procedés. Dit zijn circa 105 bedrijven.

De leden van de fractie van Groenlinks/PvdA vragen te reageren op signalen dat voor bepaalde groepen bedrijven de lastenverzwaring aanzienlijk hoger kan zijn dan 1%. De leden van de fractie van de BBB stellen dat deze kostenverhogingen niet te dragen zijn door de sector. Trinomics schat in dat het afschaffen van de vrijstelling voor mineralogische procedés gemiddeld leidt tot een stijging van de energiekosten met 20% in 2025 en dat de bedrijfskosten met 0,9% stijgen. Voor de sectoren die op dit moment gebruik maken van de vrijstelling voor metallurgische procedés (anorganische basischemie, basismateriaalindustrie, metaalproductenindustrie) zijn deze gemiddelden lager. Dit neemt niet weg dat voor individuele bedrijven deze percentages hoger of juist lager uitpakken. Met name voor kleinere bedrijven zal de lastenstijging hoger zijn door de degressiviteit van de energiebelasting. Deze kleinere bedrijven zijn volgens de studie van Trinomics en BlueTerra met name te vinden in de metaalproductie- en bouwmaterialenindustrie. Daar ervaren sommige bedrijven een energiekostenstijging van circa 19% in 2025.

De leden van de fractie van Volt vragen of het voorliggende wetsvoorstel conform de te halen mijlpaal in het Herstel- en Veerkrachtplan is. Tevens vragen zij of het kabinet op de hoogte is van enig ander risico voor één van de mijlpalen bij de huidige voorliggende maatregelen in het totale belastingpakket. Met de Wet fiscale maatregelen industrie en elektriciteit wordt voldaan aan mijlpaal 1, lid a) uit het Herstel- Veerkrachtplan.

Volgens dit lid wordt per 1 januari 2025 de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés afgeschaft. De Wet fiscale maatregelen industrie en elektriciteit is daarmee conform de te halen mijlpaal. Dit geldt niet volledig voor de Wet fiscale maatregelen glastuinbouw, die betrekking heeft op lid b) en lid c) van mijlpaal 1. Weliswaar worden in dit wetsvoorstel de verlaagde energiebelastingtarieven glastuinbouw afgeschaft en de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking beperkt. Dit gebeurt echter in beide gevallen met een ingroeipad tot en met respectievelijk 2035 en 2030, en niet volledig per 1 januari 2025, zoals opgenomen in het Herstel- en Veerkrachtplan. Naar aanleiding van het wetsvoorstel zal met de Europese Commissie worden gesproken over de implicaties van het ingediende voorstel.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,  
M.L.A. van Rij