

Vergaderjaar 2023–2024

36 432

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 oktober 2023

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Algemene toelichting maatregelen	0
2.1 Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés	0
2.2 Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik van kolen	0
2.3 Minimum CO ₂ -prijs elektriciteitssector en de industrie	0
3. Budgettaire aspecten	0
4. Advies en consultatie	0

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

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

Het lid Omtzigt vraagt welke maatregelen (al dan niet flankerende wetgeving) kansrijk zijn ten aanzien van een verplichting aan tussenschakels in de keten om lastenverlichtingen daar terecht te laten komen waar ze horen. Voornoemd lid noemt daarbij als voorbeeld de verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf gas in de energiebelasting. In Nederland is sprake van vrije marktwerking waarin aanbieders van producten of diensten zelf de verkoopprijs mogen vaststellen. Bij belastingen die de consument via de aanbieder van het product of dienst betaalt, bestaat de kans dat een belastingverlaging niet volledig terecht komt bij de consument. Dit komt niet doordat de aanbieders het fiscaal voordeel niet toepassen, maar doordat aanbieders mogelijk een

deel van het fiscaal voordeel niet (volledig) verdisconteren in de verkoopprijs. Het netto financieel voordeel kan hierdoor voor de eindconsument lager zijn dan door de wetgever met een belastingverlaging werd beoogd. De mate waarin en de kans dat dit gebeurt, verschilt per deelmarkt en hangt in sterke mate af van hoe concurrerend de markt is. Bovendien is achteraf vaak lastig vast te stellen in hoeverre aanbieders een belastingverlaging wel of niet volledig doorberekenen. In het geval van de tijdelijke btw-verlaging op energie in 2022 is alleen voor huishoudens met vaste leveringstarieven in 2022 met zekerheid vast te stellen dat de btw-verlaging volledig is doorberekend. Voor de overige huishoudens is dit niet met zekerheid te zeggen vanwege alle andere factoren die ook invloed hadden op de prijs. Met het oog op de vrije marktwerking zijn er geen mogelijkheden om aanbieders te verplichten een fiscaal voordeel volledig door te berekenen in de prijs. Als alternatief kan wel naar andere beleidsinstrumenten worden gekeken, die ervoor zorgen dat financieel voordeel direct terechtkomt bij huishoudens, zoals toeslagen. Voor de risico's rond een tariefverlaging in de nieuwe eerste schijf gas en het al dan niet doorgeven van het voordeel bij de forfaitaire teruggaveriging blokverwarming, wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen over de nieuwe eerste schijf in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024 (paragrafen 19 en 20).

Het lid Omtzigt merkt op dat het bij de inventarisatie van de klimaatmaatregelen gaat om het budgettair belang. De gedragseffecten en het risico op vertrek van bedrijven zijn hierin niet meegenomen, concludeert hij. Hij vraagt hoe dit «open einde» zich verhoudt tot de motie Idsinga die het kabinet verzoekt om bij toekomstige fiscale beleidswijzigingen die effect kunnen hebben op ons vestigingsklimaat, deze effecten te beschrijven, zodat de Kamer deze in haar beoordeling kan meewegen.

De inventarisatie van klimaatmaatregelen heeft geen betrekking op beleidsvoorstellen, maar gaat om een geactualiseerd overzicht van fossiele regelingen in bijlage 25 van de Miljoenennota. Hierdoor is er geen tegenstrijdigheid met de motie Idsinga, die de regering verzoekt om de effecten op het vestigingsklimaat te beschrijven bij toekomstige fiscale beleidswijzigingen. In bijlage 25 is ervoor gekozen om het budgettair belang weer te geven, omdat gedragseffecten vaak lastig in te schatten zijn. Bovendien is het doel van het overzicht om inzichtelijk te maken welk fiscaal voordeel bedrijven op dit moment ontvangen. Naast het geactualiseerde overzicht in bijlage 25, heeft het kabinet ook een aantal impactanalyses naar de effecten van het afbouwen van de fiscale regelingen laten uitvoeren. In deze studies zijn ook de effecten op het vestigingsklimaat onderzocht. De studies zijn op 19 september jl. met de uw Kamer gedeeld bij de indiening van het Pakket Belastingplan 2024 en ook te vinden op www.rijksoverheid.nl.¹

2. Algemene toelichting maatregelen

2.1 Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

Het lid Omtzigt vraagt naar de mogelijke nadelige effecten op de Nederlandse metallurgische en mineralogische industrie en of het risico op verplaatsing van bedrijfsactiviteiten naar buurlanden is meegewogen. Verder vraagt hij of de vervuiling nog steeds plaatsvindt als deze activiteiten zich verplaatsen (dan in het buitenland), terwijl tegelijkertijd de Nederlandse economie wordt geschaad. De leden van de fractie van het CDA constateren dat het onderzoek van Trinomics en BlueTerra laat zien dat met het vervallen van de vrijstellingen het weglekrisico van de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/belastingplanstukken>.

Nederlandse metallurgische en mineralogische industrie toeneemt. Deze leden vragen het kabinet om een reactie op dit risico en of het kabinet wil toelichten of het dit risico ook ziet en waarom het dit risico aanvaardbaar acht. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe groot het weglekrisico is, welke effecten dat heeft op de budgettaire opbrengst en of het kabinet meer in het algemeen kan ingaan op de aantasting van de Nederlandse concurrentiepositie door het wetsvoorstel.

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. Onderdeel van deze analyse is het in beeld brengen van de weglekrisico's. In algemene zin leiden de fiscale maatregelen tot een verhoogd weglekrisico, vanwege de combinatie van homogeniteit van deze goederen en de hoge handelsintensiteit met het buitenland. Er zijn naar verwachting beperkte mogelijkheden voor doorberekening van de lastenverhoging en bedrijven in andere landen worden niet geconfronteerd met deze kostenstijging. De stijging in de energiekosten per 2025 varieert per deelsector en ligt tussen de 3% en 20%. Tegelijkertijd is het effect op de totale bedrijfskosten met maximaal 1% voor alle onderzochte bedrijven beperkt. Het kabinet erkent de aanwezigheid van dit weglekrisico, met daarbij de kanttekening dat het daadwerkelijke weglekrisico van veel variabelen afhankelijk is en daarom moeilijk is in te schatten. Met het afschaffen van de voornoemde vrijstellingen worden het gebruik van fossiele brandstoffen en daarmee gepaard gaande externe effecten beter geprijsd. Hiermee stimuleert het kabinet bedrijven om schone en duurzame energiebronnen te gebruiken en wordt het gebruik van fossiele brandstoffen ontmoedigd.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat het afschaffen van de vrijstelling voor gebruik van elektriciteit in onder de metallurgische procedés betekent voor de gewenste elektrificatie van de industrie. Zij vragen voorts waarom er niet voor is gekozen de vrijstelling bij gebruik van elektriciteit te behouden. Ook het lid Omtzigt vraagt hoe het kabinet motiveert dat naast de vrijstelling op gas ook de vrijstelling op elektriciteit wordt afgeschaft, terwijl het kabinetsbeleid nadrukkelijk op elektrificatie van de industrie is gericht. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet voorkomt dat voorlopers in de metallurgische sector vertrekken naar andere EU-lidstaten die een vrijstelling op elektriciteit handhaven en in hoeverre de overstap van aardgas naar elektriciteit wordt gestimuleerd met deze afschaffing. Verder vragen de leden van de VVD hoe het afschaffen van de vrijstelling op elektriciteit strookt met het beleid van het kabinet om de industrie in Nederland te elektrificeren.

Het kabinet heeft als doelstelling dat in 2030 op nationaal niveau 55% emissiereductie heeft plaatsgevonden. Hiervoor is elektrificatie van belang. Op die manier worden schoorsteenemissies gereduceerd. Tegelijkertijd is efficiënt gebruik van alle vormen van energie – dus ook elektriciteit – van groot belang voor een kostenefficiënte energietransitie. De energiebelasting draagt bij aan een efficiënter gebruik van energie, waaronder elektriciteit. Vanuit de EU wordt gestuurd op een hogere energie-efficiëntie door middel van de EED. Door elektriciteit te belasten creëert het kabinet een prikkel om meer te optimaliseren op een zo laag mogelijk elektriciteitsgebruik. Bovendien wordt de grondslag van de energiebelasting 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 kleine bedrijven en huishoudens. Door de degressieve tariefstructuur zijn de energiebelastingtarieven in de hogere verbruiksschijven overigens relatief laag. Uit de impactanalyse blijkt daardoor ook dat de beleidseffecten van de maatregel beperkt zijn. Per

saldo worden elektrificatieopties en energiebesparingsopties relatief goedkoper ten opzichte van technieken die aardgas gebruiken. Dit komt mede door de tariefschuif die in het Belastingplan 2023 is opgenomen, waardoor de energiebelastingtarieven op aardgas zijn verhoogd en de tarieven op elektriciteit in een aantal verbruiksschijven juist zijn verlaagd. Het belastingverschil is evenwel nog niet groot genoeg om de vaak grote onrendabele top van verduurzamingsmaatregelen volledig af te dekken. Er zijn diverse subsidies beschikbaar om de industrie te helpen investeren bij het verduurzamen.

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de oorspronkelijke doelstelling van de vrijstelling lag in het beschermen van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse metallurgische en mineralogische industrie. De leden vragen de regering toe te lichten hoe de vrijstelling voor dergelijke productieprocessen in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk er concreet uitziet. Voorts vragen zij welke andere landen een dergelijke vrijstelling hanteren. Zij vragen ook of de regering het genoemde weglekrisico voor deze sectoren, zoals ook onderzocht in de onderzoeken van Trinomics en Blueterra, nader kan toelichten. Het lid Omtzigt vraagt of er onderzoek is gedaan naar vergelijkbare regelingen in de EU, gelet op het belang om het Europese level playing field niet verder te verstoren. Voorts vraagt dit lid of de regering kan aangeven hoe de belastingdruk in een aantal representatieve bedrijven (veel gasverbruik, veel elektriciteit) is in Nederland, Duitsland en België voor en na deze maatregelen. De leden van de fractie van het CDA constateren dat de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés ooit zijn ingevoerd met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie, en dat deze vrijstellingen ook in omliggende landen gelden. Deze leden vragen of de in de toelichting genoemde omliggende landen ook plannen hebben om deze vrijstellingen af te schaffen of af te bouwen. De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet kan aangeven hoe de vrijstellingen in andere landen zijn vormgegeven, en in hoeverre Nederland uit de pas loopt ten opzichte van andere Europese landen.

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 dat er weglekrisico's zijn vanwege de combinatie van de homogeniteit van deze goederen en de hoge handelsintensiteit met het buitenland. Daardoor zijn er beperkte mogelijkheden voor doorberekening van de lastenverhoging. Voor de onderzochte bedrijven blijft de lastenstijging als percentage van de totale bedrijfskosten met minder dan 1% overigens beperkt. Een vergelijking tussen de concurrerende landen en Nederland op basis van de vormgeving van de voorliggende vrijstellingen is niet altijd eenvoudig. Enerzijds verschillen de belastingstructuren in de energiebelasting en anderzijds zijn er naast dit wetsvoorstel ook andere instrumenten die de internationale concurrentiepositie beïnvloeden en die meegenomen zouden moeten worden. Daarnaast wordt ook in de omliggende landen gekeken hoe het fiscale stelsel een bijdrage kan leveren aan de klimaattransitie. Op dit moment zijn er geen indicaties dat omliggende landen de vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés op korte termijn afschaffen. Bij de onderhandelingen over de hervorming van de EU-Richtlijn Energiebelastingen zijn deze – en andere – vrijstellingen onderdeel van gesprek. Mede doordat deze richtlijn alleen met unanimititeit kan worden gewijzigd, kunnen de onderhandelingen over deze richtlijn nog geruime tijd voortduren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet zich geen zorgen maakt over het feit dat Nederland ook als een van de weinige Europese

landen al afscheid heeft genomen van de IKC-regeling. De leden vragen of de stapeling van het afschaffen van de IKC-regeling, het afschaffen van voorliggende vrijstellingen, en het verder verhogen van het tarief van de hoogste schijf in de energiebelasting tot een fors competitief nadeel zorgt voor geëlektrificeerde industrie in Nederland. Deze leden vragen of het niet verstandig zou zijn om nog een specifieke impactanalyse uit te voeren op de concurrentiekracht van dit specifieke segment en hoe het bijbehorende gelijke speelveld behouden kan worden, nu het kabinet zelf aangeeft dat het graag de industrie ziet elektrificeren.

In de Speelveldtoets 2023 van PwC en Strategy&, die als bijlage aan uw Kamer gestuurd is bij de brief over de voortgang van het NPVI, is een impact-analyse uitgevoerd met betrekking tot het beëindigen van de IKC ETS-regeling. Daarbij is gewerkt met case studies die ook de combinatie met andere (fiscale) klimaatmaatregelen meenemen. Uit deze analyse blijkt dat het niet-verlengen van de IKC ETS voor sommige bedrijven een aanzienlijke kostenstijging met zich brengt, die zij beperkt aan afnemers kunnen doorberekenen. Deze kostenstijging cumuleert met de verhoging van de energiebelasting op elektriciteit.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan toelichten welke impact deze maatregel heeft op de verwachte prijs van bouwmaterialen, welke impact de maatregel naar verwachting zal hebben op de kosten van nieuwbouwwoningen of verbouwingen en renovaties, en hoe bedrijven in deze sector worden getroffen.

Uit de impactanalyse van Trinomics en BlueTerra komt naar voren dat de energiekosten voor de bouwmaterialensector stijgen met 20% in 2025 en 22% in 2030. De impact op de totale bedrijfskosten is echter minder dan +1% door het lage aandeel energiekosten in bedrijfskosten in deze sector. Daardoor is de doorrekening van deze kosten in de prijzen van bouwmaterialen waarschijnlijk niet substantieel. De impact op de bouwsector zelf is daardoor naar verwachting beperkt.

De leden van de fractie van de VVD vragen welk handelingsperspectief de sectoren hebben die door deze maatregel geraakt worden, als het aankomt op het overschakelen op andere energiebronnen voor hun productie. Deze leden vragen voorts hoe dat handelingsperspectief aansluit in de tijd op de voorgestelde afschaffing van de vrijstelling en of het kabinet verwacht dat in 2025 bedrijven al voldoende tijd hebben gekregen om over te stappen op een duurzaam productieproces. Deze leden vragen of het kabinet niet bang is dat deze abrupte afschaffing ervoor gaat zorgen dat deze bedrijven onvoldoende middelen beschikbaar hebben voor investeringen in een duurzaam productieproces. De leden vragen hoe het kabinet het handelingsperspectief voor bedrijven die door netcongestie niet kunnen elektrificeren de komende jaren ziet. Voorts vragen zij of het ontbreken van handelingsperspectief voor bedrijven in gebieden met netcongestie kan leiden tot weglek van werkgelegenheid in regio's die het economisch al moeilijker hebben. Verder vragen zij of er een meerjarige afbouw is overwogen van deze vrijstellingen.

Allereerst benadrukt het kabinet dat de noodzaak tot verduurzaming al geruime tijd bekend is en door de overheid wordt uitgedragen. Zo heeft het vorige kabinet een klimaatakkoord gesloten, de CO₂-heffing industrie geïntroduceerd en de SDE++ toegankelijk gemaakt voor onder andere de industrie. Als het goed is, passen bedrijven hun productieprocessen al aan. Desalniettemin is de stijging van de energiekosten door de afschaffing van de vrijstellingen met 3% tot 20% in de metallurgische en mineralogische industrie fors in 2025. Tegelijkertijd is de stijging van de bedrijfskosten met 0,3% tot 1,0% beperkt. De totale kostenstijging is relatief beperkt, doordat een belangrijk deel van het verbruik in de hogere schijven van de energiebelasting valt en doordat de energiekosten maar een beperkt deel van de totale kosten zijn. Vanwege deze beperkte

kostenstijging en het belang van verduurzaming heeft het kabinet besloten om conform de afspraken uit het coalitieakkoord geen ingroeipad op te nemen in het wetsvoorstel. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een afbouwpad voor belastingplichtigen en de Belastingdienst zou betekenen dat de regeling in complexere vorm nog een aantal jaren zou moeten worden gehandhaafd, met een grotere uitvoeringslast dan de huidige regeling tot gevolg.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de verdeling van de verwachte opbrengst over verschillende sectoren, hoeveel bedrijven dit betreft en wat de impact is op hun kosten en marges, en hoe dit zich verhoudt tot hun jaaromzet.

De precieze budgettaire opbrengst per sector verschilt per jaar maar kan benaderd worden. Circa 65% van de opbrengst komt bij bedrijven die nu gebruikmaken van de vrijstelling voor metallurgische procedés vandaan. 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. Onderzoek van Trinomics en Blueterra laat zien dat voor bedrijven in deze sector de gemiddelde bedrijfskosten met maximaal 1% toenemen als gevolg van het afschaffen van de vrijstellingen. Er is geen zicht op de marges in de sector. 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 dit circa 2.280 bedrijven betreft. 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 de VVD vragen voorts naar de aannames over de opbrengst, de onzekerheid daaromtrent en de mogelijke gevolgen als de opbrengst hoger uitvalt.

De raming van de opbrengst is gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van Blueterra en Trinomics. In de raming is rekening gehouden met mogelijke verduurzamingsopties voor bedrijven binnen de verschillende sectoren en mogelijke effecten van productievermindering. Externe factoren als de gas- en elektriciteitsprijzen en de economische situatie zijn van invloed op de opbrengst en kunnen ervoor zorgen dat deze hoger of lager uitvalt. Conform de gebruikelijke systematiek van het inkomstenkader wordt bij indiening van het wetsvoorstel een geactualiseerde budgettaire raming gemaakt. Indien de opbrengst in de praktijk hoger of lager uitvalt, is dit niet relevant voor het inkomstenkader en komt het ten laste van het EMU-saldo. Een terugsluis van middelen bij een hogere opbrengst is niet voorzien en in strijd met de begrotingsregels.

Het lid Omtzigt vraagt of het kabinet kan reflecteren op het onderzoek van Trinomics en BlueTerra dat een aanzienlijke impact van het wetsvoorstel laat zien op de betreffende bedrijven.

De stijging van energiebelastinglasten zijn relatief fors voor de betreffende bedrijven. Dit effect komt doordat de energiebelastinglasten door de vrijstellingen op dit moment laag zijn. Het aandeel van de energiekosten in de totale kosten is in veel gevallen laag. Voor de onderzochte bedrijven bedraagt de stijging van de totale bedrijfskosten gemiddeld maximaal 1%. In sommige gevallen kan dit percentage hoger uitvallen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of de Belastingdienst en energieleveranciers een jaar nodig hebben voor het laten vervallen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés en of de uitvoering de enige reden is om te wachten tot 2025.

Het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés is voor de Belastingdienst een structuuraanpassing, waarvoor een doorlooptijd van vier tot achttien maanden geldt. Fiscale wijzigingen worden in beginsel aan de start van een kalenderjaar doorgevoerd. Als uw Kamer en de Eerste Kamer het wetsvoorstel aannemen, kan de Belastingdienst, eind december 2023, starten met het aanpassen van de systemen. Gelet op de hiervoor genoemde doorlooptijd maakt dit 1 januari 2025 het eerstvolgende moment om de vrijstellingen te kunnen laten vervallen.

2.2 Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik van kolen

De leden van de fractie van D66 vragen waarom is gekozen voor 2028 als jaar om de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen af te schaffen. Ook de leden van fracties van GroenLinks en de PvdA vragen het kabinet om toe toelichten waarom voor 2028 is gekozen en of hier ook een uitvoeringskwestie meespeelt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er mogelijkheden zijn om de maatregel eerder dan 2028 in te laten gaan.

Het kabinet heeft bij de keuze voor 2028 als invoeringsjaar geprobeerd een balans te vinden tussen enerzijds een ambitieus invoeringsjaar en anderzijds het bieden van een gelegenheid aan Tata Steel om het productieproces aan te passen. Naar verwachting heeft het bedrijf in ieder geval op korte termijn geen reëel handelingsperspectief om het kolengebruik volledig uit te faseren. Uitvoeringstechnisch is 1 januari 2025 de eerste mogelijkheid om de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen af te schaffen, mits de benodigde wetgeving uiterlijk eind 2023 door het parlement is aangenomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet heeft laten onderzoeken hoe groot de milieuwinst van het afschaffen van de vrijstelling op duaal en non-energetisch gebruik van kolen zal zijn. Het kabinet heeft onderzoeksbureau Kalavasta een impactanalyse laten uitvoeren naar de beleidseffecten van het afschaffen van de vrijstelling voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen. Deze impactanalyse is op 19 september jl. met uw Kamer gedeeld en ook te vinden op www.rijksoverheid.nl.² Uit de impactanalyse blijkt dat in het basispad het Europese emissiehandelssysteem (ETS) en de nationale CO₂-heffing industrie op termijn Tata Steel al een forse prijsprikkel geven om de CO₂-emissies te reduceren. Naar verwachting zal het afschaffen van de vrijstellingen in de kolenbelasting niet leiden tot een versnelling van de reductie van de CO₂-emissies, maar geeft de maatregel wel een extra prijsprikkel om in het productieproces af te stappen van het kolengebruik (in plaats van de CO₂-emissies te reduceren via CCS). Dit geeft ook andere voordelen, zoals een verbeterde lokale luchtkwaliteit. Het beperkte effect komt mede doordat het huidige tarief in de kolenbelasting laag is (€ 16,47 per 1.000 kg kolen, omgerekend circa € 6 per ton CO₂).

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan toelichten wat de oorzaak is van de afname van de verwachte budgettaire opbrengst van het afschaffen van de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen en het relatief grote verschil in de periode 2028–2029 en de structurele opbrengst. Zij vragen voorts of het kabinet verwacht dat bij het naar voren halen of naar achteren schuiven van de inwerking-treding van het voorstel eenzelfde effect te zien zal zijn. Bij het opstellen van de budgettaire raming is, op basis van de plannen die Tata Steel publiek bekend heeft gemaakt, aangenomen dat het kolengebruik op termijn wordt uitgefaseerd. In de structurele situatie zal het totale kolengebruik in Nederland bijna geheel verdwenen zijn.

² Belastingplanstukken | Prinsjesdag: Belastingplan 2024 | Rijksoverheid.nl.

Daardoor is de budgettaire opbrengst van de maatregel fors lager dan in 2028/2029 wanneer Tata Steel naar verwachting nog wel primair kolen gebruikt in het productieproces. Het doel van de maatregel is het bevorderen en versnellen van verduurzaming en het ontmoedigen van kolengebruik. Daarom is het belangrijk om bij het naar voren/achteren halen van deze maatregel, ook rekening te houden met het handelingsperspectief van het bedrijf. Bij een andere invoeringsdatum van het afschaffen van de vrijstelling, is de precieze budgettaire opbrengst afhankelijk van de beleidseffecten die dan optreden en de interactie met het basispad. Structureel is de opbrengst naar verwachting vrijwel nul, omdat de verwachting is dat Tata Steel op termijn zal afstappen van het gebruik van kolen.

De leden van de fractie van het CDA vragen een reactie van het kabinet op de conclusie van onderzoeksbureau Kalavasta dat de lastenverzwaringen van het afschaffen van de vrijstellingen in de kolen- en de energiebelasting niet of nauwelijks kunnen worden doorberekend en daarmee ijzeren staalproductie in Nederland meer verliesgevend maken. De meeste andere Europese landen belasten het gebruik van kolen niet, waardoor het voor Tata Steel niet of slechts zeer beperkt mogelijk is om de extra lasten ten gevolge van deze kolenmaatregel door te belasten in de prijs van staal. Alleen wanneer in Europees verband de vrijstelling op kolenbelasting zou worden afgeschaft, is het voor staalproducenten mogelijk op de Europese markt de kosten van deze lastenverhoging op termijn in de prijs door te berekenen. De fiscale maatregelen hebben echter als voornaamste doel om een extra prijsdruk te geven om het productieproces te verduurzamen en om van het kolengebruik af te stappen. Bij verduurzaming van het productieproces kan de lastenstijging van de fiscale maatregelen (deels) worden gemitigeerd. Duurzaam geproduceerd staal heeft momenteel een meerprijs. Het is aannemelijk dat in de toekomst in ieder geval voor een deel van de productie sprake zal zijn van een «green premium». Autofabrikanten stellen bijvoorbeeld ook steeds meer eisen aan de CO₂-voetafdruk van hun grondstoffen. Tot slot neemt het aantal gratis ETS-rechten voor de productie van staal de komende jaren sterk af. Hierdoor wordt de transitie naar duurzame staalproductie EU-breed gestimuleerd.

2.3 Minimum CO₂-prijs elektriciteitssector en de industrie

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen naar het nut van een minimum CO₂-prijs die ver onder de ETS-prijs ligt. Zij vragen waarom de minimumprijs niet beter aansluit op het CO₂-prijspad van PBL dat hoger ligt.

Het doel van de *minimum* CO₂-prijs is om zekerheid te bieden aan Nederlandse bedrijven voor duurzame investeringen door de CO₂-prijs te garanderen. Dit verlaagt het risico van dergelijke investeringen waardoor deze beter kunnen concurreren met fossiele alternatieven. Het instrument is niet gericht op directe beprijzing van uitstoot. Dat gebeurt via het EU-ETS. Het kabinet concludeert op basis van de onderzoeksresultaten van Frontier en CE Delft³ dat met de gekozen verhoging van de minimumprijs een prijspad ontstaat dat beter aansluit bij de huidige gestegen ETS-prijs, terwijl gelijktijdig onwenselijke risico's voor de leveringszekerheid van elektriciteit en weglek van CO₂-uitstoot worden voorkomen. Bij een prijspad dat hoger ligt dan het gekozen prijspad worden deze risico's in verhouding tot de voordelen van een hoger prijspad volgens het kabinet onwenselijk groot.

³ Frontier Economics en CE Delft (2023), Carbon price floor for electricity generation and industry, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, 5 juni 2023.

Het lid Omtzigt vraagt wat de verwachtingen zijn van de ontwikkeling van de CO₂-prijs en vraagt in hoeverre de maatregel bijdraagt aan CO₂-reductie bij stijgende prijzen.

In onderstaande tabel is de meest recente projectie van de CO₂-prijs opgenomen van PBL zoals gepresenteerd in de Klimaat- en Energieverkenning 2022. Deze projectie is ook gebruikt in het onderzoek van Frontier en CE-Delft dat is gebruikt voor het vaststellen van het prijspad. De minimum CO₂-prijs biedt zekerheid aan Nederlandse bedrijven voor duurzame investeringen door een CO₂-prijs te garanderen. Dit verlaagt het risico van dergelijke investeringen waardoor deze beter kunnen concurreren met fossiele alternatieven. Omdat de toekomst onzeker is, wordt bij investeringen veelal met scenario's rekening gehouden. De minimum CO₂-prijs, zorgt ervoor dat er in de scenario's geen rekening gehouden hoeft te worden met ETS-prijzen die onder de minimumprijs liggen.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Verwachte ETS-prijs afgerond op hele euro's in prijzen 2021 (KEV 2022)	80	84	89	93	99	104	110

Het lid Omtzigt vraagt of andere Europese landen minimum CO₂-prijzen kennen. Verder vraagt hij in hoeverre het wenselijk is om op dit vlak voorop te lopen en of het niet verstandiger is om hier internationale afspraken over te maken.

Voor zover bekend heeft van de Europese landen alleen het Verenigd Koninkrijk ook een minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking. Nederland heeft geprobeerd om met andere landen afspraken te maken om gezamenlijk een CO₂-minimumprijs te introduceren voor de elektriciteitssector. Daar bleek geen steun voor te zijn bij andere Europese landen. Het feit dat de ons omringende landen geen CO₂-minimumprijs wilden introduceren heeft geleid tot introductie van een minimum CO₂-prijs op nationaal niveau. Het doel hiervan is investeringen in hernieuwbare alternatieven te stimuleren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of wanneer er onverwachts een opbrengst zou zijn uit de verhoging van de minimum CO₂-prijs, deze conform de afspraken uit het klimaatakkoord ten goede zou komen aan de bedrijven die de heffing betalen, zodat deze gelden kunnen worden ingezet voor verduurzaming.

Wanneer de minimum CO₂-prijs voor industrie onverwacht zou leiden tot een opbrengst, dan zou deze terugvloeien naar het Klimaatfonds ten behoeve van verduurzaming van bedrijven.

3. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de budgettaire opbrengst van de maatregel hoger is dan bij de raming ten tijde van het coalitieakkoord.

Dit kent meerdere oorzaken. Ten eerste interacteert de afschaffing met de maatregelen uit het Belastingplan 2023 waarin de degressiviteit in de energiebelasting is verminderd door verhogingen in de (nieuwe) derde, vierde en vijfde schijf aardgas en de (nieuwe) vijfde schijf elektriciteit. Daarnaast is per 2023 de Opslag Duurzame Energie (ODE) geïntegreerd in de energiebelasting. Dit betekent dat de ODE wordt meegenomen in de budgettaire ramingen. In het verleden werden de extra ODE-inkomsten niet meegenomen in ramingen voor het inkomstenkader omdat de inkomsten uit ODE direct gekoppeld waren aan de SDE+ (Subsidie

Duurzame Energie) 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 energiebelastingtarieven leidt een grondslagverbreding tot hogere opbrengsten.

4. Advies en consultatie

Het lid Omtzigt vraagt of het wetsvoorstel in consultatie is geweest en welke punten van aandacht door partijen naar voren zijn gebracht. De leden van de fractie van de SGP vragen of het klopt dat na advies en consultatie in het geheel geen aanpassingen zijn gedaan, welke adviezen zijn geuit tijdens de consultatie en waarom hier niet in mee is gegaan. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet de gesprekken met VNO-NCW, Tata Steel en Energie-Nederland nader wil toelichten en wil aangeven wat de posities van de partijen waren.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op een specifieke groep bedrijven. Over het concept wetsvoorstel is geen internetconsultatie gehouden. Er heeft gerichte consultatie plaatsgevonden. In de gesprekken van het Ministerie van Financiën met genoemde partijen is op basis van de indicatieve invulling van de maatregelen uit het coalitieakkoord naar voren gebracht wat de effectindicaties zijn en zijn beelden gedeeld van het handelingsperspectief van de sectoren. Zo heeft bijvoorbeeld Tata Steel aandacht gevraagd voor de cumulatie van verschillende lastenverhogende maatregelen, zoals het afschaffen van een aantal vrijstellingen in de kolenbelasting en de energiebelasting. De effectindicaties die door partijen zijn gedeeld kwamen overeen met de beelden die het Ministerie van Financiën uit de onafhankelijke onderzoeken van Kalavasta, Trinomics en BlueTerra haalde. In de gesprekken lag dan ook geen aanleiding tot wijziging van de maatregelen.

De vrijstelling voor elektriciteit die wordt ingezet voor elektrificatie is op technisch vlak afgestemd met Energie-Nederland, vanwege de daar aanwezige kennis over deze techniek.

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