

Vergaderjaar 2023–2024

36 432

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Algemene toelichting maatregelen	2
2.1	Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés	2
2.2	Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik van kolen	4
2.3	Minimum CO ₂ -prijs elektriciteitssector en de industrie	7
3.	Budgettaire aspecten	10
4.	Grenseffecten	10
5.	EU-aspecten	10
6.	Doenvermogen	11
7.	Gevolgen voor het bedrijfsleven	11
8.	Uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst en de NEa	12
9.	Advies en consultatie	13
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	13

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De Klimaatwet stelt Nederland voor de opgave om in 2030 55% reductie van broeikasgasemissies te realiseren ten opzichte van 1990. Om deze opgave te bereiken moeten in alle sectoren maatregelen worden genomen om broeikasgasemissies te reduceren. Het kabinet heeft in het voorjaar van 2023 een aanvullend klimaatbeleidspakket aangekondigd.¹ Hierin stelt het kabinet aanvullend beleid voor om de emissiereductiedoelstelling van 2030 te halen. Voorliggend wetsvoorstel bevat een belangrijk deel van de fiscale voorstellen voor de industrie en elektriciteitssector die in dit aanvullend beleidspakket zijn opgenomen. Dit betreft (1) het

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1230.

afschaffen van vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés in de energiebelasting, (2) het afschaffen van vrijstellingen voor het duaal en non-energetisch gebruik van kolen, en (3) het verhogen van de minimum CO₂-prijs elektriciteitssector en industrie.

Dit wetsvoorstel wordt ingediend mede namens de Minister voor Klimaat en Energie.

Verzamelwetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel is een inhoudelijk verzamelwetsvoorstel en voldoet aan de criteria uit de notitie Verzamelwetgeving.² In het onderhavige wetsvoorstel is sprake van thematische samenhang. Alle wijzigingen vallen onder het thema klimaat en zien op de sectoren industrie en elektriciteitsproductie.

Comptabiliteitswet artikel 3.1

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat beleidsvoorstellen aan de Tweede Kamer zijn voorzien van een toelichting op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, beleidsinstrumentarium, financiële gevolgen voor het Rijk en een evaluatieparagraaf. De afwegingskaders waarin de toelichtingen op de beleidskeuzes van het kabinet worden beschreven, zijn toegevoegd als bijlage bij het pakket Belastingplan 2024.

2. Algemene toelichting maatregelen

2.1 Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

De energiebelasting kent een aantal vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés. Het gaat om:

- elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie alsmede elektrolytische en metallurgische procedés;
- aardgas dat wordt gebruikt voor metallurgische procedés; en
- aardgas dat wordt gebruikt voor mineralogische procedés.

De vrijstellingen zijn op dit moment vrijwel uitsluitend van toepassing op de metallurgische en mineralogische industrie (SBI 23-25).³ Het gaat om:

- De ijzer- en staalindustrie waar ijzer en staal wordt vervaardigd en gegoten. Vooral het gebruik van aardgas in koepel- en inductieovens voor de omsmelting van metalen is hierbij relevant voor de energiebelasting.
- De non-ferrometaalindustrie waar edelmetalen zoals aluminium en zink worden vervaardigd. Vooral het zogenoemde elektrolyse-proces is energie-intensief.
- De metalen producten industrie waar metalen producten zoals reservoirs, ketels, radiatoren en bestek worden gemaakt. Deze sector kent een relatief hoog gebruik van zowel aardgas als elektriciteit voor het omsmelten en bewerken van metalen. De vervaardiging van machines valt niet onder deze sector.
- De mineralogische industrie waar overwegend bouwmaterialen zoals glas, tegels, bakstenen en kalkzandsteen worden gemaakt. Vooral het bakken van keramische producten in ovens vergt een hoog aardgasgebruik.

² Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, M.

³ Standaard Bedrijfsindeling codes voor activiteiten zoals opgenomen in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Het kabinet stelt voor om de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés per 1 januari 2025 te laten vervallen. Dit geeft de Belastingdienst en energieleveranciers een jaar de tijd om deze wijziging ten uitvoer te brengen. Met het vervallen van de vrijstellingen beoogt het kabinet om de grondslag van de energiebelasting te vergroten en daarmee een aanvullende budgettaire opbrengst te realiseren.

De vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés worden aangemerkt als een fossiele subsidie. Met het voorstel van het kabinet komt per 1 januari 2025 een voordeel op het gebruik van fossiele energie te vervallen. Het huidige belastingstelsel in Nederland bevat nog meer (indirecte) voordelen die het gebruik van fossiele energie en fossiele grondstoffen (onbedoeld) bevorderen en zo de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire industrie vertragen. In het aanvullend klimaatbeleidspakket dat dit voorjaar is opgesteld, is afgesproken om de mogelijkheden te onderzoeken om financiële prikkels af te bouwen om vervolgens de financiële stimulering waar mogelijk te beëindigen. Een overzicht van deze fossiele subsidies is opgenomen als bijlage bij de Miljoenennota.

Onderzoeksbureaus Trinomics en BlueTerra⁴ hebben de effecten van het afschaffen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés in beeld gebracht. Het onderzoeksrapport is bij dit wetsvoorstel gevoegd. Hieruit blijkt dat de stijging van de energiekosten door de afschaffing van de vrijstellingen met 3 – 20% in de metallurgische en mineralogische industrie fors is. Tegelijkertijd is de stijging van de bedrijfskosten met 0,3 – 1,0% relatief beperkt. De verhoging van de bedrijfskosten is zodanig klein dat hier ook geen groot verduurzamings-effect van uitgaat. Trinomics en BlueTerra schatten dat het afschaffen van de vrijstellingen tot een reductie van broeikasgasemissies met 0,04 Mton in 2030 leidt.

De vrijstellingen zijn geïntroduceerd om de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse metallurgische en mineralogische industrie te behouden. Dit aangezien Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk vergelijkbare vrijstellingen toepassen. Trinomics en BlueTerra laten zien dat met het vervallen van de vrijstellingen het weglekrisico van de Nederlandse metallurgische en mineralogische industrie toeneemt.

De vrijstellingen zijn op dit moment vrijwel uitsluitend van toepassing op de metallurgische en mineralogische industrie. In de toekomst kan echter ook de productie van waterstof door middel van elektrolyse onder de genoemde vrijstellingen vallen. Het kabinet stelt voor om de vrijstelling op de productie van waterstof door middel van elektrolyse te behouden teneinde dubbele energiebelasting op de productie van waterstof te voorkomen. Zonder deze vrijstelling zou een ongelijke fiscale behandeling ontstaan ten opzichte van elektriciteit en gas. Dit acht het kabinet onwenselijk aangezien het waterstof als duurzame energiedrager wil stimuleren. Met het vrijstellen van de productie van waterstof door middel van elektrolyse wordt deze ongelijke behandeling voorkomen. Hiertoe wordt een vrijstelling in de energiebelasting geïntroduceerd specifiek gericht op de productie van waterstof door middel van elektrolyse.

⁴ Trinomics en BlueTerra (2023), Effectenonderzoek vrijstellingen energiebelasting, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, 10 augustus 2023.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

Het kabinet stelt voor om de vrijstellingen vanaf 1 januari 2025 te laten vervallen. Deze maatregel is beoogd om de grondslag van de energiebelasting te vergroten en daarmee een aanvullende budgettaire opbrengst te realiseren. Daarnaast vergroot de maatregel de prikkel voor metallurgische en mineralogische bedrijven om te verduurzamen. Het rapport van Trinomics en BlueTerra laat zien dat deze prikkel echter nog onvoldoende is om daadwerkelijk een significante CO₂-reductie te realiseren.

Het kabinet stelt voor om de vrijstelling voor de productie van waterstof door middel van elektrolyse te behouden. Zonder (behoud van) de vrijstelling zou de productie van waterstof door middel van elektrolyse dubbel worden belast omdat waterstof in de energiebelasting wordt aangemerkt als aardgas en daarmee energiebelasting verschuldigd is bij levering aan de eindgebruiker. Zonder deze vrijstelling zou een ongelijke fiscale behandeling ontstaan van duurzame waterstof ten opzichte van elektriciteit en gas. Het kabinet acht dit onwenselijk, temeer omdat het kabinet waterstof als duurzame energiedrager wil stimuleren. Door de productie van waterstof door middel van elektrolyse vrij te stellen wordt deze ongelijke behandeling voorkomen. De maatregel is daarmee doeltreffend en doelmatig.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is door de Belastingdienst beoordeeld met een uitvoeringstoets. De Belastingdienst heeft geconcludeerd dat invoering van de maatregel per 1 januari 2025 uitvoerbaar is. De bevindingen die het resultaat waren van de uitvoeringstoets zijn opgenomen in de bijlage⁵ bij dit wetsvoorstel.

De Belastingdienst oordeelt dat de maatregel een beperkte impact heeft op de interactie tussen burgers en bedrijven. Ook de impact op de handhaafbaarheid en complexiteit blijft beperkt. Hiernaast is het risico op procesverstoring voor de Belastingdienst gering vanwege de kleine groep ondernemers waar de maatregel voor geldt. Voorts heeft de maatregel een middelgrote impact op de informatievoorzieningssystemen bij de Belastingdienst. Het verzoekformulier voor teruggaaf en de bijbehorende applicatie moeten namelijk worden aangepast. Deze impact kan worden gemitigeerd met juiste prioritering en voldoende capaciteit.

2.2 Afschaffen vrijstellingen dual en non-energetisch gebruik van kolen

Bedrijven die kolen invoeren, vervoeren of opslaan moeten kolenbelasting betalen. Het doel van de kolenbelasting is milieuvervuiling tegengaan en het energieverbruik terugdringen. Onder kolen vallen steenkool (en daarvan afgeleide vaste brandstoffen), bruinkool en cokes. De belastingplichtige activiteit betreft de zogenoemde uitslag van kolen buiten een plaats die voor kolen als inrichting is aangewezen. Het gebruik van kolen binnen een inrichting is ook belastingplichtige activiteit. In tabel 1 is het aanbod en verbruik van kolen en de kolenproductenbalans weergegeven voor de jaren 2020, 2021 en 2022.

Tabel 1: Kolen en kolenproductenbalans; aanbod en verbruik, in miljoenen kilogram¹

Onderwerp	2020	2021	2022
Steenkool	6.493	8.843	8.805
Waarvan energiebedrijven	2.546	4.748	4.824

⁵ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Onderwerp	2020	2021	2022
Waarvan cokesfabrieken	2.625	2.661	2.669
Waarvan ijzer- en staalindustrie	1.291	1.401	1.290
Waarvan overige industrie	30	33	21
Bruinkool en bruinkoolbriketten	27	22	18
Cokesovencokes²	- 170	- 8	- 36
Totale grondslag, excl. vrijstellingen	6.350	8.857	8.787

¹ CBS, Kolen en kolenproductenbalans; aanbod en verbruik, versie 31 juli 2023.

² Exclusief nationale productie. De negatieve waarden komen door netto export van nationaal geproduceerde cokesovencokes.

De kolenbelasting kent circa veertig belastingplichtigen. De huidige opbrengst van de kolenbelasting is circa € 1 miljoen per jaar. De lage budgettaire opbrengst komt doordat de kolenbelasting een aantal vrijstellingen kent, waaronder de vrijstelling voor duaal gebruik van kolen en de vrijstelling voor gebruik van kolen (input) bij elektriciteitsopwekking. De doelstelling van de vrijstelling voor duaal gebruik van kolen is het beschermen van de internationale concurrentiepositie van relevante bedrijven. Het is bij unilaterale lastenstijgingen moeilijker om als internationaal concurrerend bedrijf de kosten ervan af te wentelen in de productprijs.

Het kabinet stelt voor om de vrijstellingen voor duaal gebruik van kolen en non-energetisch gebruik van kolen per 2028 af te schaffen. Het kolengebruik bij cokesproductie en bij ijzer- en staalproductie in hoogovens is nu volledig vrijgesteld op basis van deze twee vrijstellingen. Zoals weergegeven in tabel 5 in paragraaf 3 leidt dit in 2028 tot een budgettaire opbrengst van € 84 miljoen. In het verleden is de vrijstellingsgrond van dit kolengebruik niet gespecificeerd naar non-energetisch en duaal gebruik.

Een uitsplitsing van non-energetisch gebruik van kolen en kolenproducten staat weergegeven in tabel 2. Het gebruik is van een relatief bescheiden omvang en behelst hoofdzakelijk het gebruik van cokes en steenkoolteer (een bijproduct van cokesfabrieken) buiten de ijzer- en staalindustrie.

Tabel 2: Non-energetisch gebruik van kolen

Type kool	Non-energetisch gebruik ¹	Corresponderend volume kolen ²	Corresponderende belastingopbrengst
Steenkool	0,1 PJ	~ 3,5 mln. kg	~ 0,06 mln. EUR
Bruinkool en bruinkoolbriketten	1,2 PJ	~ 42 mln. kg	~ 0,69 mln. EUR
Waarvan cokesfabrieken	0,2 PJ	~ 7 mln. kg	~ 0,12 mln. EUR
Waarvan ijzer- en staalindustrie	0,9 PJ	~ 32 mln. kg	~ 0,52 mln. EUR

¹ CBS (2022), Energiebalans; aanbod, omzetting en verbruik, voorlopige cijfers met de versie 15 juni 2023.

² RVO (2022), Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO₂-emissiefactoren, versie januari 2022.

In aanvulling op het EU emissiehandelssysteem (ETS) en de nationale CO₂-heffing industrie wordt met het afschaffen van de vrijstellingen een extra prijs gezet op de CO₂-uitstoot. Tevens wordt een prijs gezet op uitstoot van andere luchtvervuilende stoffen door kolengebruik. Afschaffing van de vrijstellingen geeft hiermee een additionele prijsprikkel om in de staalproductie over te stappen op een productiemethode zonder gebruik van kolen.

De huidige verduurzamingsplannen bij het bestaande kolengebruik voor staalproductie betreffen vervanging van de hoogovenroute met de productieroute van direct-gereduceerd ijzer (DRI) en het met elektrische energie smelten van het resulterende ruwijzer. Deze verduurzamingsplannen moeten het kolengebruik voor het overgrote deel verminderen. Bij 100% DRI blijft enige inzet van kolen nodig, wat bestaat uit enkele Petajoules aan poederkool.

Het kabinet stelt voor om de vrijstellingen per 1 januari 2028 te laten vervallen. Met het vervallen van de vrijstellingen wordt de grondslag van de kolenbelasting vergroot en wordt een budgettaire opbrengst gerealiseerd. De Nederlandse staalindustrie verwacht niet voor 2030 de eerste fase van de beoogde nieuwe productiemethode operationeel te (kunnen) hebben. De tweede en laatste fase wordt circa 2035 verwacht. Het vervallen van de vrijstellingen leidt tot een unilaterale lastenstijging gedurende de periode van kolengebruik.

Gebruik van kolen voor staalproductie is vrijgesteld in omliggende landen (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland). In andere landen wordt niet overwogen om de bestaande vrijstellingen te laten vervallen. Dit zal waarschijnlijk de winstgevendheid van internationaal concurrerende bedrijven beperken. Onderzoeksbureau Kalavasta concludeert dat de lastenverzwaringen van het afschaffen van de vrijstellingen in de kolen en de energiebelasting niet of nauwelijks kunnen worden doorberekend, en daarmee ijzer- en staalproductie in Nederland meer verliesgevend maken.⁶

Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

De doelstelling van het beëindigen van de vrijstellingen is tweeledig: 1) het introduceren van een aanvullende stok achter de deur voor het grotendeels uitfasen van kolengebruik in Nederland; en 2) het genereren van een budgettaire opbrengst.

De maatregel heeft vrijwel geen effect op het reduceren van broeikasgasemissies. Onderzoeksbureau Kalavasta heeft voor deze maatregel een effectenonderzoek gedaan, dat is bijgevoegd bij dit wetsvoorstel. Kalavasta concludeert dat het ETS en de CO₂-heffing voor de industrie op zich voldoende zijn om de staalproductie te verduurzamen en de CO₂-uitstoot sterk te verminderen.⁷ Gratis ETS-rechten worden mede door het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) afgebouwd tot nul in 2035, en het ETS-emissieplafond daalt naar nul in 2040. Daarnaast heeft het kabinet in het Belastingplan 2023 de nationale CO₂-heffing verder aangescherpt. Dit maakt het al onvermijdelijk dat staalproductie verduurzaamt. Het is niet aannemelijk dat verduurzaming eerder plaatsvindt door het afschaffen van de vrijstelling voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen. De maatregel heeft hierdoor maar een zeer beperkt aanvullend effect op het terugdringen van de CO₂-uitstoot.

De maatregel kan aanvullende borging bieden voor lokale milieuwinst. Doordat de maatregel specifiek het kolengebruik ontmoedigt, beïnvloedt het de keuze tussen verduurzamingsopties. De maatregel maakt de optie van CO₂-afvang en -opslag (CCS) in combinatie met kolengebruik minder aantrekkelijk. Uitfasering van kolengebruik geeft lokaal forse milieuwinst door minder overlast van o.a. geur, stof, geluid, zware metalen, fijnstof en

⁶ Kalavasta (2023), Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie, onderzoek in opdracht Ministerie van Financiën, 18 augustus 2023.

⁷ Kalavasta (2023), Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie, onderzoek in opdracht Ministerie van Financiën, 18 augustus 2023.

stikstof. De maatregel kan werken als een extra stok achter de deur gericht op verlaging van productievolumes indien de beoogde verduurzaming achterblijft. Wat het gevolg van deze maatregel op de mondiale broeikasgasuitstoot en lokale milieuschade is, valt op voorhand niet te zeggen. Indien de productie van staal deels naar het buitenland verplaatst, is het mogelijk dat de uitstoot van broeikasgassen en de lokale milieuschade elders toenemen.

Vanuit het budgettaire perspectief lijkt de maatregel tijdelijk doeltreffend. De extra opbrengst is tijdelijk van aard en zal afnemen door een sterke afname van kolengebruik vanwege het dalende emissieplafond van het ETS. De maatregel lijkt voldoende doelmatig. De maatregel leidt tot incidentele en beperkte aanvullende uitvoeringslasten door het aanpassen van systemen, en leidt niet tot een aanpassing in de structurele uitvoeringslasten.

Het huidige belastingstelsel in Nederland bevat (indirecte) voordelen in de vorm van fiscale vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven die het gebruik van fossiele energie en fossiele grondstoffen (onbedoeld) kunnen bevorderen en zo de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire industrie vertragen. Het afschaffen van de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch gebruik draagt bij aan het verminderen van vrijstellingen en vergroening van het fiscale stelsel.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is door de Belastingdienst beoordeeld met een uitvoeringstoets. De Belastingdienst heeft geconcludeerd dat invoering van de maatregel per 1 januari 2028 uitvoerbaar is. De bevindingen die het resultaat waren van de uitvoeringstoets zijn opgenomen in de bijlage bij dit wetsvoorstel.

De Belastingdienst oordeelt dat de maatregel een verwaarloosbare impact heeft op de handhaafbaarheid, fraudebestendigheid en complexiteit van de uitvoering. Wel zal er over de maatregelen gecommuniceerd dienen te worden naar een beperkt aantal belastingplichtigen. Er is dan ook een kleine impact op de interactie tussen burgers en bedrijven. Daarnaast moeten de systemen worden aangepast. Het verzoekformulier voor teruggaaf en de bijbehorende applicatie moeten worden aangepast. Deze impact kan worden gemitigeerd met juiste prioritering en voldoende capaciteit.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat alleen afschaffen van de vrijstelling voor duaal gebruik mogelijk onvoldoende is om het gebruik van kolen in de staalproductie te belasten. Er is dan alsnog een mogelijkheid om het kolengebruik onder de vrijstelling voor non-energetisch gebruik te plaatsen. Daarom is het laten vervallen van de vrijstelling voor non-energetisch gebruik ook onderdeel van dit wetsvoorstel.

2.3 Minimum CO₂-prijs elektriciteitssector en de industrie

Het kabinet stelt voor om het prijspad van de minimumprijs voor CO₂-uitstoot voor zowel de elektriciteitssector als de industrie vanaf 2024 te verhogen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking om een tussenevaluatie uit te voeren naar het prijspad en op basis daarvan het prijspad in het Belastingplan 2024 aan te

passen aan de gestegen ETS-prijs.⁸ Ook wordt hiermee invulling gegeven aan een aanvullende toezegging aan Eerste Kamerlid De Boer.⁹

De maatvoering van de verhoging is weergegeven in tabel 3 en is mede gekozen op basis van de uitkomsten van onderzoek uitgevoerd¹⁰ door Frontier Economics en CE Delft.¹¹ In het onderzoek is gekeken naar de invloed van verschillende prijspaden met een veiligheidsmarge onder de verwachte ETS-prijs op verduurzaming, leveringszekerheid, economische effecten en prijseffecten in zowel de industrie als de elektriciteitssector.

Tabel 3: Prijspad van de minimumprijs voor CO₂-uitstoot voor de elektriciteitssector en de industrie, in € per ton CO₂, prijzen 2023

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Huidige minimumprijs	18,0	19,8	21,8	24,0	26,4	29,0	31,9
Nieuwe minimumprijs	51,7	53,8	57,1	60,3	63,5	67,8	71,1

Doel van de minimumprijs is om Nederlandse bedrijven te stimuleren om in hun investeringskeuzes rekening te houden met de gevolgen van broeikasgasemissies voor het klimaat door zekerheid te geven over de minimale kosten van CO₂-uitstoot. Het kabinet concludeert op basis van de onderzoeksresultaten 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 in de industrie en elektriciteitssector worden voorkomen.

Frontier Economics en CE Delft hebben een inschatting gemaakt van de effecten van drie mogelijke minimumprijspaden. Hierbij is met name onderzocht in hoeverre de leveringszekerheid van elektriciteit onder druk komt te staan voor het verhogen van de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Deze leveringszekerheid blijkt in de twee hoogste prijspaden significant te verslechteren. Als bijvoorbeeld wordt gekozen voor een minimumprijspad op 10% onder de verwachte ETS-prijs, dan zou er 5% kans zijn dat de ETS-prijs zodanig daalt dat er in 2027 onvoldoende productiecapaciteit is op momenten van piekvraag en weinig hernieuwbare opwek en importmogelijkheden. De zogenoemde *Adequacy Reserve Margin* heeft dan een tekort van bijna 1 GW. Dit probleem zou ontstaan omdat verschillende Nederlandse elektriciteitscentrales van de markt verdwijnen door concurrentie met buitenlandse centrales die niet met een dergelijke heffing worden geconfronteerd. Gegeven dit risico kiest het kabinet voor een minimumprijspad op 40% onder de verwachte ETS-prijs. Bij dit scenario komt de leveringszekerheid naar verwachting niet onder druk te staan.

Frontier Economics en CE Delft hebben ook een inschatting gemaakt van de effecten van dezelfde drie mogelijke minimumprijspaden op de industrie. Voor de industrie geldt ook dat bij de twee hoogste prijspaden risico's optreden. Als bijvoorbeeld wordt gekozen voor een minimumprijspad op 10% onder de verwachte ETS-prijs, dan zou er 5% kans zijn dat de ETS-prijs zodanig daalt dat er een productieverlies van 1,3% optreedt. Gegeven dit risico kiest het kabinet ervoor om het minimumprijspad van de industrie blijvend gelijk te stellen aan het minimumprijspad elektriciteitsopwekking.

⁸ Kamerstukken I 2021/22, 35 216, H.

⁹ Kamerstukken I 2022/23, 36 202, nr. 12, item 3, p. 2-3.

¹⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹¹ 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.

De aanpassing van het minimumprijspad moet worden gezien in samenhang met andere beleidsinstrumenten in de elektriciteitssector en de industrie. Het verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking per 2030 en het ETS blijven de belangrijkste instrumenten om in de elektriciteitsmarkt te zorgen voor CO₂-reductie. Het prijspad van de minimum CO₂-prijs industrie hangt samen met de CO₂-heffing industrie en het ETS. De heffing en de werking van het ETS zorgen voor een beprijzing van industriële uitstoot en daarmee voor CO₂-reductie in de industrie.

Voorts wordt ter invulling van de motie Maatoug/Nijboer¹² het prijspad met ingang van 2024 geïndexeerd. Daartoe wordt de tabelcorrectiefactor jaarlijks toegepast op het bedrag voor het aankomende kalenderjaar alsook op de bedragen voor de kalenderjaren die op dat kalenderjaar volgen. Bij het vaststellen van het voorgestelde prijspad is bovendien – conform het verzoek in de genoemde motie – rekening gehouden met de inflatie in de periode 2021 tot 2024. De minimumbedragen wijken daardoor af van de minimumbedragen zoals opgenomen in het onderzoek van Frontier Economics en CE Delft. In het onderzoek is namelijk gewerkt met een prijspad afgeleid van de ETS-prijsreeks zoals opgenomen in de Klimaat en energieverkenning 2022 die is uitgedrukt in het prijsniveau van 2021.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

Doel van de minimumprijs is om Nederlandse bedrijven in de elektriciteitssector en de industrie te stimuleren om in hun investeringskeuzes rekening te houden met de gevolgen van broeikasgasemissies voor het klimaat door zekerheid te geven over de minimale kosten van CO₂-uitstoot. De aanpassing is erop gericht om het prijspad te herijken aan de inmiddels gestegen ETS-prijs. Het onderzoek van Frontier Economics en CE Delft laat zien dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling niet verandert door de verhoging van het minimumprijspad.

De Wet minimumprijs voor elektriciteitsopwekking wordt geëvalueerd in 2025, drie jaar na inwerkingtreding. Bij die evaluatie zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele maatregel worden beoordeeld en zal tevens opnieuw aandacht zijn voor de hoogte van het prijspad.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is door de Nederlandse Emissieautoriteit (Nea) beoordeeld met een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De Nea heeft geconcludeerd dat invoering van de maatregel per 1 januari 2024 uitvoerbaar is. De bevindingen die het resultaat waren van de HUF-toets zijn opgenomen in de bijlage¹³.

De Nea is positief dat met de aanpassing van de minimum CO₂-prijs zekerheid wordt geboden omtrent de hoogte van het tarief. Tegelijkertijd herhaalt de Nea de zorg dat er naast het prijsmechanisme van het ETS, momenteel drie additionele prijsmechanismen zijn die deels overlappen. De Nea merkt op dat het stapelen van regelgeving moeilijk uitlegbaar is en zorgt voor onnodige onduidelijkheid en lasten bij het bedrijfsleven. Het kabinet zal de zorgen de NEa adresseren in de toekomstige generieke evaluatie van de minimum CO₂-prijs.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 111.

¹³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

3. Budgettaire aspecten

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de budgettaire effecten van de maatregelen dit wetsvoorstel. Deze paragraaf beschrijft uitsluitend de budgettaire gevolgen voor de ontvangstenkant van Rijksbegroting. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de uitvoeringskosten aan de uitgavenkant van de Rijksbegroting.

Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

Het afschaffen van de vrijstellingen voor energie-intensieve industriële processen per 2025 zorgt voor een vergroting van de belastinggrondslag in 2025. De budgettaire opbrengst hiervan is € 166 miljoen in 2025 en € 182 miljoen in 2030.

Tabel 4: Budgettaire opbrengst afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés in mln. €, prijzen 2025

Maatregel	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in
Afschaffen vrijstellingen metallurgische en mineralogische procedés	166	160	162	166	174	182	196	2035

Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik van kolen

De afschaffing van de vrijstelling op het duaal en non-energetisch gebruik van kolen en cokes per 2028 leidt tot een budgettaire opbrengst van € 84 miljoen in 2028.¹⁴ Vanwege de verwachte afbouw van het gebruik tussen 2029 en 2035 is de structurele opbrengst € 5 miljoen per jaar.

Tabel 5: Budgettaire opbrengst afschaffen vrijstelling duaal en non-energetisch gebruik en productie van cokes in mln. €, prijzen 2028

Maatregel	2028	2029	2030	Struc.	Struc. in
Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik kolen	84	84	47	5	2035

Minimum CO₂-prijs elektriciteitssector en industrie

De verhoging van het prijspad van de minimum CO₂-prijs voor de elektriciteitssector en de industrie kent naar verwachting geen budgettaire opbrengst of derving.

4. Grenseffecten

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen kennen geen noemenswaardige grenseffecten. Wel hebben een deel van de maatregelen mogelijk impact op de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van nabije landen. Deze impact is, wanneer van toepassing, toegelicht in paragraaf 2.

5. EU-aspecten

Wanneer er sprake is van Europeesrechtelijke aspecten van een maatregel, is dat hieronder toegelicht. Is een maatregel niet toegelicht in deze paragraaf, dan zijn er geen noemenswaardige Europeesrechtelijke aspecten.

¹⁴ Hierbij is ervan uitgegaan dat de volledige koleninzet belast wordt en er geen gedeelte meer onder de vrijstelling op non-energetisch gebruik valt.

De maatregelen inzake het afschaffen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés en het afschaffen van de vrijstellingen dual en non-energetisch gebruik van kolen kennen Europeesrechtelijke aspecten. Een toelichting van deze aspecten is hieronder opgenomen. De verhoging van het prijspad van de minimum CO₂-prijs voor de elektriciteitssector en de industrie ken geen noemenswaardige Europeesrechtelijke aspecten.

Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

De EU-Richtlijn energiebelastingen is niet van toepassing op het gebruik van energieproducten in metallurgische en mineralogische procedés.¹⁵ Het staat lidstaten daarmee vrij om zelf de fiscale behandeling van dit energiegebruik te bepalen.

Afschaffen vrijstellingen dual en non-energetisch gebruik van kolen

De EU-Richtlijn energiebelastingen is niet van toepassing op het dual gebruik van energieproducten en energieproducten die voor andere doeleinden dan als motor- of verwarmingsbrandstof worden gebruikt.¹⁶ Het staat de lidstaten vrij de fiscale behandeling van dual en non-energetisch gebruik van kolen te bepalen.

6. Doenvermogen

Per maatregel is een inschatting gemaakt van de «doenlijkheid». Het gaat er dan om in hoeverre een maatregel (direct) kan leiden tot (problematiese) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers en/of ondernemers. Een algemene toelichting op doenvermogen is opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan 2024.

Bij geen van de maatregelen in dit wetsvoorstel wordt een groter beroep gedaan op het doenvermogen van de betrokkenen. Zodoende is de doenlijkheid van de maatregel geen zorgpunt. Hierbij komt dat de maatregelen uitsluitend (grote) ondernemingen treft, waardoor doenlijkheid in het algemeen minder een zorgpunt is.

7. Gevolgen voor het bedrijfsleven

Voor de maatregelen staat hieronder een beknopte, kwalitatieve beschrijving van de gevolgen voor de administratieve lasten van bedrijven. De maatregelen zijn voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college van het ATR onderschrijft de gemaakte regeldruk inschatting en heeft geen nadere toevoegingen met betrekking tot de regeldrukkosten in dit wetsvoorstel.

Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

Het afschaffen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés leidt ertoe dat de ondernemingen die gebruik maken van de vrijstelling minder administratieve lasten hebben. Zij hoeven immers niet meer jaarlijks een verklaring aan de energieleverancier af te geven dat

¹⁵ Artikel 2, vierde lid, onderdeel d, 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, L 283/51).

¹⁶ Artikel 2, vierde lid, onderdeel d, 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, L 283/51).

zij het afgenomen aardgas gebruiken voor metallurgische of mineralogische procedés.

Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik van kolen

Het afschaffen van de vrijstellingen voor duaal en non-energetisch gebruik van kolen leidt per saldo tot een kleine administratieve lastenverlichting voor bedrijven omdat zij de jaarlijkse aanvraag van vrijstelling van kolenbelasting bij energieleveranciers niet meer hoeven in te dienen.

Minimum CO₂-prijs elektriciteitssector en de industrie

Het aanpassen en indexeren van het prijspad van de minimum CO₂-prijs heeft geen effect op de administratieve lasten van bedrijven. De minimum CO₂-prijs is een bestaand instrument waar bedrijven nu al mee te maken hebben. Omdat de verwachting is dat het ETS niet onder de minimumprijs zakt, zal naar verwachting ook geen heffing plaatsvinden aan de hand van de minimum CO₂-prijs, waardoor de verhoging van het prijspad van de minimumprijs ook niet tot extra administratieve lasten leidt.

8. Uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst en de NEa

Uitvoerders

De maatregelen in het kader van de energie- en kolenbelasting kennen in de Belastingdienst hun uitvoerder. De uitvoerder van de CO₂-heffing voor de elektriciteitssector en de industrie is de NEa. De uitvoerders zijn en blijven uitvoerder van de maatregelen.

Uitvoeringstoetsen

De maatregelen van dit wetsvoorstel zijn door de Belastingdienst en de NEa beoordeeld op hun uitvoerbaarheid. Voor alle maatregelen geldt dat de diensten die uitvoerbaar achten per de voorgestelde data van inwerkingtreding. De gevolgen voor de uitvoering zijn per maatregel beschreven in paragraaf 2 en de uitvoeringstoetsen zijn bijgevoegd.

Uitvoeringskosten

De maatregelen uit dit wetsvoorstel die leiden tot uitvoeringskosten bij de Belastingdienst zijn opgenomen in tabel 6. De uitvoeringskosten worden gedekt op begroting hoofdstuk IX (Financiën). Uitgangspunt is dat de uitvoeringskosten worden gedekt vanuit de begroting IXB Financiën, artikel 10,¹⁷ en vervolgens overgeheveld naar de uitvoeringsorganisaties.

Tabel 6: Uitvoeringskosten (bedragen x € 1.000)

Maatregel	2024	2025	2026	2027	2028
Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés	330	0	0	0	0
Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik kolen	0	0	0	360	0

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IX, nr. 1.

9. Advies en consultatie

Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

Overleg over deze maatregel heeft plaatsgevonden met VNO-NCW. Hierbij zijn de beelden van de effecten van de maatregel uit de betreffende sectoren opgehaald. Deze gesprekken hebben niet geleid tot aanpassing van het conceptwetsvoorstel.

Afschaffen vrijstellingen duaal en non-energetisch gebruik van kolen

Overleg over de maatregel heeft plaatsgevonden met Tata Steel. Hierbij is een beeld opgehaald van het effect van de maatregel. Deze gesprekken hebben niet geleid tot aanpassing van het conceptwetsvoorstel.

Minimum CO₂-prijs elektriciteitssector en industrie

Overleg over de maatregel heeft plaatsgevonden met Energie Nederland. Hierbij is nagegaan welk effect een verhoging van de minimum CO₂-prijs op de elektriciteitssector heeft. Deze gesprekken hebben niet geleid tot aanpassing van het conceptwetsvoorstel.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 71f van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Artikel 71f, vierde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) bevat het prijspad dat geldt voor toepassing van de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking. Dit prijspad wordt door de toepassing van artikel 71p, eerste lid, onderdeel b, Wbm eveneens gehanteerd als minimumprijs bij de industrie. In de voorgestelde wijziging van artikel 71f, vierde lid, Wbm zijn de minimumprijzen vanaf 2024 verhoogd conform de bedragen die zijn opgenomen in tabel 3 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel B (artikel 90 van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Artikel 90 Wbm regelt PM. Voorgesteld wordt een zin toe te voegen aan artikel 90 Wbm die regelt dat de inflatiecorrectie wordt toegepast op het prijspad van de minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking en de minimum CO₂-prijs voor de industrie. Door te bepalen dat de indexatie uitsluitend wordt toegepast op de bedragen voor het aankomende kalenderjaar en op de bedragen voor de kalenderjaren die op dat kalenderjaar volgen, wordt geborgd dat het prijspad voor de volgende jaren wordt gecorrigeerd voor inflatie en bedragen van eerdere jaren niet achteraf nog zouden worden geïndexeerd.

Artikel II, onderdeel A (artikel 64 van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Artikel 64, derde en vierde lid, Wbm regelt thans de vrijstellingen van energiebelasting voor aardgas en/of elektriciteit die worden gebruikt voor metallurgische, mineralogische en elektrolytische procedés alsmede chemische reductie.

Ten eerste stelt het kabinet voor om de vrijstelling af te schaffen ter zake van de levering of het verbruik van elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie en metallurgische procedés en van aardgas dat wordt gebruikt voor metallurgische en mineralogische procedés.

Ten tweede wordt voorgesteld om de vrijstelling van energiebelasting voor elektriciteit die gebruikt wordt voor elektrolytische procedés te vervangen door een vrijstelling van energiebelasting voor elektriciteit die gebruikt wordt voor productie van waterstof door middel van elektrolyse. Deze vrijstelling beperkt zich tot de elektriciteit die rechtstreeks wordt ingezet in het omzettingsproces van water in waterstof. De processen die daaronder vallen zijn de demineralisatie of elektrolyse van water alsmede de purificatie en compressie van de uit dit water ontstane waterstof. Tevens wordt de bemetering en monitoring geacht onderdeel te zijn van de genoemde processen. Derhalve wordt de elektriciteit die daarvoor gebruikt wordt vrijgesteld van energiebelasting. Monitoring beperkt zich tot het inzichtelijk maken van het proces zelf. Wat er bijvoorbeeld uitdrukkelijk niet onder valt, zijn de bewaking of de administratie van de installatie.

Hiertoe wordt voorgesteld artikel 64, derde lid, Wbm integraal te vervangen en het vierde lid te laten vervallen, onder vernummering van het vijfde tot en met zevende lid tot vierde tot en met zesde lid. Bij de formulering van de wijziging is rekening gehouden met de in het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw 2024 opgenomen wijziging van artikel 64 Wbm.

Artikel II, onderdeel B (artikel 70 van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Artikel 70, tweede en derde lid, Wbm regelt de teruggaaf van energiebelasting voor aardgas of elektriciteit die worden gebruikt voor metallurgische, mineralogische en elektrolytische procedés en chemische reductie.

Voorgesteld wordt om deze teruggaafregelingen van energiebelasting af te schaffen. Daarbij wordt de teruggaafregeling voor verbruik van elektriciteit voor productie van waterstof door middel van elektrolyse behouden. Daartoe wordt in artikel 70, tweede lid, Wbm verwezen naar de in artikel 64, derde lid, Wbm opgenomen vrijstelling voor elektriciteit die wordt ingezet in het omzettingsproces van water in waterstof door middel van elektrolyse. Daarnaast wordt artikel 70, derde lid, Wbm beperkt tot de reeds bestaande teruggaafregeling voor verbruik als vrijgesteld in artikel 64, vierde lid (nieuw), Wbm. Bij de formulering van de wijzigingsopdrachten is rekening gehouden met de in het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw 2024 opgenomen wijziging van artikel 70 Wbm.

Artikel III, onderdeel A (artikel 32 van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Met dit onderdeel vervalt de definitie van duaal gebruik van kolen. De definitie is niet langer vanwege het voorstel om de vrijstelling van de belasting ter zake van de uitslag en de invoer van kolen die duaal worden gebruikt te beëindigen.

Artikel III, onderdeel B (artikel 44 van de Wet belastingen op milieu-grondslag)

Artikel 44 Wbm regelt diverse vrijstellingen in de kolenbelasting. Met deze wijziging worden afgeschaft de vrijstellingen van de kolenbelasting ter zake van de uitslag en de invoer van kolen die anders dan als brandstof of duaal worden gebruikt.

Artikel III, onderdeel C (artikel 45 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Artikel 45 Wbm regelt de teruggaafregelingen die gekoppeld zijn aan de vrijstellingen van de kolenbelasting. In artikel III, onderdeel C, van dit wetsvoorstel worden de vrijstellingen van de kolenbelasting ter zake van de uitslag en de invoer van kolen die anders dan als brandstof of die dual worden gebruikt beëindigd. Daardoor dienen ook de teruggaafregelingen bij deze vrijstellingen te vervallen. Hiertoe wordt de verwijzing die is opgenomen in artikel 45, eerste lid, Wbm, aangepast.

Artikel IV (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Hoofddregel is dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen in werking treden met ingang van 1 januari 2024. Voor bepalingen waarin een latere datum van inwerkingtreding is voorzien, wordt dat geregeld in de betreffende artikelen en toegelicht bij de toelichting op de betreffende artikel.

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