Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 IX Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2022

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2022

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen van 6 oktober 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 8, items 2 en 7) heeft de toenmalige Minister van Financiën uw Kamer een brief toegezegd met een overzicht van alle uitgaven en gederfde inkomsten van 2019 t/m 2025 ten behoeve van de winning of het gebruik van fossiele brandstoffen, niet-groene waterstof en biomassa. Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van de tijdens het debat uiteindelijk ingetrokken motie van de leden van Raan en Nijboer (Kamerstuk 35 925, nr. 98). Met deze brief geef ik uitvoering aan deze toezegging.

In deze brief wordt een overzicht gegeven van alle uitgaven en gederfde inkomsten die samenhangen met fossiele brandstoffen, niet-groene waterstof en biomassa. In dezelfde motie van de leden van Raan en Nijboer is ook gevraagd om de staatsdeelnemingen bij dit verzoek te betrekken. Voor staatsdeelnemingen geldt dat ze in staat moeten zijn zichzelf te kunnen financieren en dat zij hun geïnvesteerd vermogen terugverdienen. Wanneer zij eventueel een subsidie aanvragen, doen zij dit op dezelfde manier als andere organisaties/bedrijven. Hierdoor zullen eventuele subsidies die zijn ontvangen door staatsdeelnemingen onderdeel zijn van het totaaloverzicht zoals gegeven in deze brief. De gederfde inkomsten als gevolg van fiscale en niet-fiscale maatregelen zijn eerder met uw Kamer gedeeld in de brief over financiële prikkels voor fossiele brandstoffen (Kamerstuk 32 813, nr. 566) en de bijlage bij de Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nr. 2).

De inval van Rusland in Oekraïne maakt nogmaals duidelijk dat Europa te sterk afhankelijk is van de import van fossiele energiedragers en het onderstreept de noodzaak om de klimaat- en energietransitie te versnellen. Door maximaal in te zetten op energiebesparing, onze productie van duurzame energie sneller op te schalen en uit meer

kst-35925-IX-29
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

verschillende landen energie te importeren, zorgen we ervoor dat de Europese Unie en Nederland zo snel mogelijk minder afhankelijk zijn van Rusland. Zoals in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) aangekondigd onderzoekt het kabinet daarnaast ook de mogelijkheden om financiële prikkels voor fossiele brandstoffen af te bouwen om vervolgens de financiële stimulering voor deze brandstoffen waar mogelijk te beëindigen. Waar mogelijk doen we dit zoveel mogelijk met andere landen en met oog voor het vestigingsklimaat. Dit kan een aanvullende fiscale stimulans bieden om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in Nederland en de Europese Unie af te bouwen en de energietransitie te versnellen. De Minister voor Klimaat en Energie zal uw Kamer hier zo spoedig mogelijk over informeren.

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven van de rijksoverheid die onder andere betrekking hebben op fossiele brandstoffen. Een belangrijke kanttekening is dat er niet een eenduidig onderscheid is tussen fossiele en groene brandstof. Van sommige brandstoffen en technologieën is duidelijk dat ze fossiel zijn (denk aan steenkool en aardgas), maar dat is soms minder evident, bijvoorbeeld bij biomassa of bij elektriciteitsverbruik. Door de groei van de hernieuwbare elektriciteitsproductie neemt het aandeel hiervan in de totale elektriciteitsproductie steeds verder toe de komende jaren. Volgens het CBS kwam in 2021 een record van 33 procent van de totale elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen[1]. Bij CCS (carbon capture and storage) geldt dat nog sterker: dit is zelf geen fossiele brandstof, maar kan ingezet worden om CO_2-uitstoot, die bijvoorbeeld vrijkomt bij de inzet van fossiele grondstoffen, op te slaan. Dit afbakeningsprobleem geldt ook voor de mate waarin de overheid een directe of indirecte subsidie geeft aan de winning en gebruik van brandstoffen. Deze tabel gaat bij twijfel uit van een brede definitie, in lijn met de tekst van de ingediende motie, ook al gaat het soms om maatregelen of technologieën die per saldo bij (kunnen) dragen aan minder CO_2-uitstoot.

Tabel 1: Uitgaven

Maatregel (in mln €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Indirecte kostencompensatie EU-ETS	40	110	179	82			
2. Waterstofbackbone				135	100	100	100
3. ISDE							
w.v. biomassa	14	7	3				
w.v. pelletkachel	9	5	< 1				
4. SDE++							
w.v. biomassa	256	315	369	254	413	432	412
w.v. biomassa bij- en meestook	59	250	356	33	247	323	308
w.v. groen gas	59	63	88	120	139	156	154
w.v. CCS						36	74

Toelichting bij tabel

- Binnen het emissiehandelssysteem (ETS) dienen bedrijven die rechtstreeks CO_2 uitstoten te beschikken over emissierechten. Indien meer emissierechten nodig zijn dan het bedrijf beschikbaar heeft, dient een bedrijf deze certificaten te kopen of CO_2-reducerende maatregelen te treffen. Om te voorkomen dat bedrijven die op de wereldmarkt concurreren investeringen naar buiten Europa verplaatsen (carbon leakage), krijgen bepaalde sectoren gratis emissierechten toegedeeld. Voor bedrijven die gevoelig zijn voor carbon leakage en veel elektriciteit gebruiken bestaat daarnaast de indirecte ETS kostencompensatieregeling. Deze bedrijven worden geconfronteerd met een hogere

[1] Meer elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, minder uit fossiele bronnen, CBS, 7-3-2022.

kostprijs, omdat de kosten van emissierechten de elektriciteitsprijs opdrijven. In het huidige EU staatssteunkader (t/m 2020) voor de ETS indirecte kostencompensatie wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om carbon leakage-gevoelige bedrijfssectoren te compenseren voor de hogere elektriciteitskosten. In Nederland kan in 2022 voor het laatst over de periode tot en met 2021 een subsidieaanvraag worden ingediend. Voor de periode na 2022 is geen budget voorzien.

- Het kabinet heeft verschillende regelingen gericht op het bevorderen van waterstof. In zijn verzoek had dhr. Van Raan expliciet gevraagd om niet-groene waterstof. De waterstofbackbone is geen subsidie voor de productie of het gebruik van niet-groene waterstof, maar is een infrastructuurproject dat potentieel voor deze vorm van waterstof gebruikt zou kunnen worden. Het kabinet heeft bij Miljoenennota 2022 besloten tot deze subsidie; momenteel staan deze middelen op de Aanvullende Post. Hiernaast heeft het kabinet middelen vrijgemaakt voor IPCEI-waterstof; daarvoor kunnen alleen projecten voor groene waterstof worden geselecteerd. Voor het opschalingsinstrument waterstof geldt dat dit alleen groene waterstof (elektrolyse) stimuleert.
- De ISDE (Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing) bevatte de mogelijkheid voor subsidies voor biomassaketels en pelletkachels, zowel zakelijk als voor particulieren. Pelletkachels en biomassaketels worden sinds 1 januari 2020 niet meer gesubsidieerd. Er zijn dus geen verwachte uitgaven voor 2022–2025.
- De SDE++ (Subsidieregeling duurzame energie) bevat ook enkele onderdelen die, in lijn met de motie, als fossiel zouden kunnen worden beschouwd. Het gaat hier om biomassa (inclusief bij- en meestook), groen gas en CCS/CCU. De cijfers in de tabel zijn de subsidies voor reeds afgegeven beschikkingen tot en met de SDE++ 2020. Voorlopige cijfers voor de SDE++ 2021 zijn nog niet meegenomen, aangezien de beschikkingen hiervoor nog niet zijn afgegeven.

Gederfde inkomsten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiste overheidsinkomsten door fiscale regelingen die betrekking hebben op energie (fossiel en hernieuwbaar), respectievelijk fossiele brandstoffen. Het gaat hierbij om een afwijking van de reguliere tarieven en grondslagen van de huidige bestaande energie gerelateerde belastingen. Binnen de energiebelasting wordt bijvoorbeeld momenteel alleen het energetisch verbruik van energie belast. Niet-energetisch verbruik (bijvoorbeeld het gebruik van aardgas voor de productie van kunstmest) valt niet onder de heffingsgrondslag van de energiebelasting en is daarom niet opgenomen in dit overzicht. In de tabel is het huidige budgettaire beslag opgenomen van de regeling. Het budgettaire beslag van de regeling wijkt af van de opbrengst bij afschaffing. Bij de opbrengst van afschaffing spelen gedragseffecten namelijk een grote rol.

De reeksen zijn tot en met 2022 opgenomen net als in bijlage 9 van de miljoenennota. Voor latere jaren zijn geen ramingen beschikbaar. Onder de tabel wordt een korte toelichting per maatregel op de budgettaire reeksen gegeven. In bijlage 1 van deze brief is een beschrijving van de maatregelen opgenomen. In het coalitieakkoord is een aantal maatregelen opgenomen die onderstaande regelingen inperken. Zo wordt de tariefstructuur van de energiebelasting minder degressief gemaakt vanaf 2023. Vanaf 2025 wordt de vrijstelling mineralogische en metallurgische procedés (vrijstelling voor energie-intensieve processen) afgeschaft, de inputvrijstelling WKK beperkt en het verlaagd tarief glastuinbouw afgeschaft. Daarnaast staat in het coalitieakkoord dat de huidige koppeling tussen de SDE kasuitgaven en de opbrengst van de ODE vanaf 2022 wordt losgelaten. Omdat hierdoor in de toekomst geen taakstellende

ODE-opbrengst meer noodzakelijk is, wordt het gebruik van fiscale regelingen in de ODE niet langer zonder meer gecompenseerd met tariefswijzigingen om tot een specifieke opbrengst te komen.

Tabel 2: Gederfde inkomsten

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Energiebelasting (incl. ODE) en kolenbelasting[1]						
Verlaagd tarief glastuinbouw, onder voorwaarden	127	115	114	138	136	131
Teruggaafregeling kerken en non profit	29	30	34	37	37	37
Teruggaafregeling energie-intensieve industrie onder voorwaarden[2]	6	8	8	9	0	0
Vrijstellingen voor energie-intensieve processen	76	84	95	116	135	139
Duaal verbruik kolen (vrijstelling)	27	26	25	25	26	26
Degressief tarief energiebelasting	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vrijstelling gebruik van aardgas voor elektriciteitsopwekking[3]	290	310	388	687	729	741
Vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking	148	129	86	86	86	84
Accijns						
Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer[4]	2.335	2.381	2.357	1.335	n.b.	n.b.
Vrijstelling gebruik van diesel- en stookolie voor de commerciële vaart in de binnen wateren en de communautaire wateren[5]	1.548	1.498	1.532	1.612	1.663	1.684
Raffinaderijvrijstelling	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b.	n.b.
Afwijkende belastingtarieven tussen diesel en benzine in combinatie met afwijkende belastingtarieven tussen benzine- en dieselauto's in de autobelastingen[6]	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Totaal fiscaal	4.586	4.581	4.639	4.045	2.812[7]	2.842[3]
Overige overheidsmaatregelen (niet fiscaal)	72	73	*61*	*73*	n.b.	*82*
Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee[9]	19	28	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Totaal fiscale en niet-fiscale maatregelen	4.658	4.654	4.700	4.118	2.812[3]	2.924[3]

[1] Getallen afkomstig uit bijlage 9 bij de Miljoenennota 2022.
[2] De teruggaafregeling elektriciteit energie-intensief wordt per 1 januari 2023 afgeschaft naar aanleiding aangenomen amendement van Van Raan op het pakket Belastingplan 2022 (Kamerstuk 35 927, nr. 21).
[3] In deze post is de volledige inzet van gas in WKK-installaties en overige installaties voor elektriciteitsopwekking betrokken. En is derhalve budgettair inzichtelijk gemaakt wat het zou opleveren als deze volledige gasinzet regulier belast zou worden. De post houdt geen rekening met onder meer correcties voor het deel van de gasinzet dat kan worden toegerekend aan de doorlevering van energie.
[4] Berekening op basis van volumes van het cbs en de accijnstarieven. Het volume voor 2021 en 2022 is nog niet beschikbaar. Door covid-19 is de volumeontwikkeling onzeker. Daarom is voor 2021 en 2022 geen raming beschikbaar.
[5] Berekening op basis van volumes van het cbs en de accijnstarieven. Het volume voor 2021 en 2022 is nog niet beschikbaar. De raming van 2021 en 2022 is op basis van de accijnstarieven waarbij geen volumegroei is verondersteld.
[6] Tegenover het lagere tarief van de dieselaccijns staat dat dieselauto's een hogere motorrijtuigenbelasting betalen dan benzineauto's.
[7] Deze bedragen vallen lager uit vanwege de ontbrekende raming voor vrijstelling voor het gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer.
[9] Investeringen in exploratie en winning door EBN zijn hier buiten beschouwing gelaten, omdat het daarbij om risicodragend (en winstdelend) vermogen gaat.

Toelichting bij tabel

- De maatregelen in het kader van de energiebelasting hebben betrekking op al het energieverbruik. Fossiel en hernieuwbaar worden hier gelijk behandeld. In de toekomst is voor vaststelling van de omvang van de fossiele subsidie een meer gedifferentieerde benadering nodig. Het aandeel duurzaam zal in de komende jaren immers sterk groeien (voorbeeld: circa 70% van het elektriciteitsgebruik zal in 2030 met duurzame bronnen worden opgewekt).
- In de tabel is bij de inschatting van het budgettair effect van de degressieve tariefstructuur binnen de energiebelasting aangegeven dat deze niet beschikbaar is. Elke inschatting zou namelijk volledig afhankelijk zijn van de aannames over het benchmarktarief in een niet of minder degressieve structuur. Voor de accijnsdifferentiatie geldt hetzelfde. Daarbij is het bovendien zo dat in de sfeer van de autobelastingen voor dieselauto's hogere tarieven (als gevolg van brandstoftoeslagen) gelden dan voor benzineauto's die de lagere accijns op diesel deels compenseren.
- De ramingen van de accijnsvrijstellingen voor de internationale luchtvaart en de scheepvaart in communautaire wateren zijn voor de realisatiejaren 2017–2020 gebaseerd op volumecijfers van het CBS. Ten

aanzien van de scheepvaart betreffen de ramingen de op dit moment gebunkerde scheepsbrandstoffen vermenigvuldigd met het accijnstarief.
- Gegevens over de raffinaderijvrijstelling zijn niet beschikbaar. Doordat dit gebruik buiten de heffing valt, hoeven bedrijven geen informatie aan te leveren over dit verbruik.
- In het coalitieakkoord is afgesproken om het fiscale stelsel verder te vergroenen. Zo worden onder andere per 1 januari 2025 in de energiebelasting de vrijstelling voor mineralogische en metallurgische procedés en het verlaagd tarief voor glastuinbouwbedrijven afgeschaft en wordt de inputvrijstelling voor verbruik van aardgas in warmte-krachtkoppeling systemen (WKK's) beperkt.
- Met deze brief en het totaaloverzicht van alle uitgaven en gederfde inkomsten die samenhangen met fossiele brandstoffen, niet-groene waterstof en biomassa hoop ik uw Kamer voldoende geïnformeerd te hebben.

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

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

Bijlage 1

Beschrijving van fiscale maatregelen

Fiscale maatregelen

1. Verlaagd tarief glastuinbouw, onder voorwaarden

Voor verbruik van aardgas in de glastuinbouw geldt onder voorwaarden een verlaagd tarief in de eerste en tweede belastingschijf. Deze verlaagde tarieven zijn geïntroduceerd om de belastingdruk op energie in de glastuinbouw gelijk te houden met de belastingdruk op energie in de energie-intensieve industrie. De glastuinbouw kent namelijk veel kleine energie-intensieve bedrijven die relatief veel verbruik kennen in de lagere verbruiksschijven, waardoor er zonder de regeling een in verhouding tot andere energie-intensieve sectoren hoog tarief zou worden betaald. Als tegenprestatie heeft de sector een privaat CO_2-kostenvereveningssysteem ingevoerd. Bij overschrijding van het CO_2-plafond betalen de bedrijven voor de overschrijding. De Europese Commissie heeft de verlaagde tarieven voor de glastuinbouw als geoorloofde staatssteun beoordeeld. De Europese Commissie heeft een goedkeurende beschikking van staatssteun verleend tot en met 2024. Mede door het verlaagde tarief wordt het gasverbruik in de glastuinbouwsector momenteel vrijwel niet beprijsd, waardoor gas vergeleken met elektriciteit een relatief goedkope energiebron is. De energietransitie komt hierdoor moeizaam van de grond in de glastuinbouwsector. Het kabinet is daarom voornemens om deze regeling per 2025 af te schaffen.

2. Teruggaafregeling kerken en non-profitinstellingen

Voor kerken en non-profitinstellingen bestaat recht op teruggaaf van 50% van de verschuldigde belasting. Bij invoering was het doel om compensatie te bieden voor deze groepen energie-afnemers aangezien zij van een generieke terugsluis via een verlaging van de vennootschapsbelasting of de inkomstenbelasting niet konden profiteren.

3. Teruggaafregeling energie-intensieve processen

Teruggaaf geldt voor energie-intensieve bedrijven voor het verbruik boven met een verbruik van meer dan 10 miljoen kWh. Voorwaarden: het bedrijf is conform de definitie in de Richtlijn energiebelastingen aan te merken als energie-intensief bedrijf. Tevens is men deelnemer aan de convenanten MJA-3 of MEE: via deze convenanten wordt extra energiebesparing bij de betrokken bedrijven bevorderd. Deze deelname is de tegenprestatie om voor de teruggaafregeling in aanmerking te komen. De Europese Commissie heeft een goedkeurende beschikking van staatssteun verleend tot en met 2020. De teruggaafregeling elektriciteit energie-intensieve processen wordt per 1 januari 2023 afgeschaft naar aanleiding van een aangenomen amendement van Van Raan op het pakket Belastingplan 2022 (Kamerstuk 35 927, nr. 21).

4. Vrijstellingen voor energie-intensieve processen

Dit betreft de toegekende vrijstellingen van de heffing op aardgas voor mineralogische en metallurgische processen respectievelijk de vrijstelling van de heffing op elektriciteit voor metallurgische processen. Ook de vrijstelling voor chemische reductie en elektrolytische processen maakt onderdeel uit van deze post. Deze vrijstellingen vallen buiten de werkingssfeer van de Richtlijn energiebelastingen en worden door de meeste Europese lidstaten toegekend. Het kabinet is voornemens deze vrijstellingen in de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische

procedes per 2025 af te schaffen. De vrijstelling voor chemische reductie en elektrolytische processen blijft wel bestaan.

5. Degressief tarief energiebelasting

Sinds de introductie van de energiebelasting wordt een degressieve tariefstructuur gehanteerd. De reden is het gelijke speelveld van grotere afnemers van gas en elektriciteit ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten. Ook in de meeste andere EU-lidstaten gelden lagere belastingtarieven voor deze bedrijven. Tegelijkertijd zorgt dit voor een ongelijke lastenverdeling tussen klein- en grootverbruikers en wordt in de hogere verbruiksschijven de externe effecten van het energieverbruik slechts beperkt beprijsd. Het kabinet is daarom voornemens om vanaf 2023 de tariefstructuur van de energiebelasting minder degressief te maken.

6. Vrijstelling van inzet van gas en kolen voor elektriciteitsopwekking.

Gedachte achter deze vrijstellingen is dat wordt voorkomen dat zowel belasting wordt geheven op de kolen en gas als de elektriciteit die daarmee wordt opgewekt en geleverd via het net. Een deel van de opgewekte elektriciteit wordt evenwel niet belast omdat die dient voor eigen gebruik. De warmte output en de elektriciteit voor eigen gebruik wordt echter niet belast. Het voorkomen van dubbele belasting volgt uit de Richtlijn energiebelastingen.

7. Vrijstelling van het gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer

Deze vrijstelling in de sfeer van de accijns op minerale olie wordt internationaal toegepast op basis van internationale afspraken en verdragen alsmede de Richtlijn energiebelastingen.

8. Vrijstelling van het gebruik van diesel en stookolie in communautaire wateren

Deze vrijstelling in de sfeer van de accijns wordt toegepast op basis van internationale afspraken en verdragen alsmede de Richtlijn energiebelastingen.

9. Raffinaderijvrijstelling

Ten aanzien van minerale oliën en aardgas die als brandstof worden gebruikt voor de productie van motor- of verwarmingsbrandstof, geldt in de Wet op de Accijns en de Wet belastingen op milieugrondslag een vrijstelling van accijns en energiebelasting.

10. Afwijkende belastingtarieven voor diesel en benzine in combinatie met afwijkende belastingtarieven tussen benzine- en dieselauto's in de autobelastingen

In Nederland en de ons omringende landen gelden lagere accijnstarieven voor diesel ten opzichte van benzine. Het doel is om de hoge transportlasten voor het (inter)nationaal wegvervoer te matigen. Tegelijkertijd schuurt dit met milieu- en klimaatdoelstellingen In Nederland geldt daarom in de bpm en mrb voor dieselauto's een hoger tarief v dan voor benzineauto's.

11. Investeringsaftrek fossiele winning.

De investeringsaftrek is met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020 in werking getreden. De investeringsaftrek kan worden toegepast op het winstaandeel, wat een extra heffing voor mijnbouwbedrijven is krachtens de Mijnbouwwet naast de vennootschapsbelasting Met de investeringsaftrek wordt beoogd het opsporen en winnen van aardgas uit de kleine velden in de Noordzee te stimuleren. De verwachting is dat aardgas de komende decennia nog noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de productie van elektriciteit en de energie- en warmtebehoefte van huishoudens in Nederland. Zolang er in Nederland nog vraag is naar aardgas, geeft het kabinet de voorkeur aan gaswinning uit de Nederlandse kleine velden onder de Noordzee, omdat aardgas nog een belangrijke rol speelt in de energietransitie en productie in eigen land Nederland minder afhankelijk maakt van import van aardgas uit landen zoals Rusland. Productie in eigen land draagt daarmee bij aan energieleveringszekerheid. Daarnaast zorgt gaswinning uit Nederlandse kleine velden voor behoud van kennis van de diepe ondergrond en aanwezige gasinfrastructuur.