

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1902

Vragen van de leden **Kröger** en **Van der Lee** (beiden GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Klimaat en Energie over *het afbouwpad van fossiele subsidies* (ingezonden 17 februari 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) en van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) (ontvangen 16 maart 2023).

Vraag 1

Kunt u aangeven waarom de in 2018 aangenomen motie Van der Lee c.s. (Kamerstuk 30 175, nr. 271) over het afbouwen van fiscale prikkels die Nederlandse klimaatdoelen tegenwerken nog niet goed is uitgevoerd?

Antwoord 1

Dit kabinet werkt aan het afbouwen van fiscale regelingen die impact hebben op het fossiele energiegebruik. Zo worden de vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés afgeschaft. De bestaande inputvrijstelling op aardgasverbruik voor installaties van warmtekrachtkoppeling wordt beperkt, en het verlaagde tarief in de energiebelasting op aardgas voor de sector glastuinbouw wordt afgeschaft. Andere regelingen komen ten dele voort uit internationale verdragen en kunnen door Nederland niet eenzijdig worden beëindigd. Daarnaast zet het kabinet in op het afschaffen op Europees niveau van uitzonderingen die voortkomen uit de Richtlijn Energiebelastingen, waardoor het gelijke speelveld voor Nederlandse bedrijven ten opzichte van hun Europese concurrenten kan worden bestendigd en geen koolstoflekkage optreedt. Het kabinet heeft verder toegezegd om dit voorjaar te komen met een plan van aanpak voor meer transparantie over de fossiele subsidies. Daarbij zal ook aandacht zijn voor het meer in detail per maatregel toelichten wat de redenen zijn dat regelingen (nog) niet zijn afgeschaft. Daarbij is onder meer relevant dat sommige regelingen zien op het voorkomen van dubbele belasting en kan ook de samenhang met andere beprijzingsinstrumenten (denk aan het EU-ETS) een rol spelen. In het plan van aanpak zal ook worden ingegaan op de mogelijkheden voor afbouw van fossiele regelingen, mede in het licht van het aankomende voorjaarspakket klimaatmaatregelen.

Vraag 2

Kunt u aangeven waarom er ondanks deze aangenomen motie nog steeds een aanzienlijke lijst van vrijstellingen is voor het gebruik van fossiele energie¹? Kunt u per vrijstelling beargumenteren waarom de vrijstelling niet is afgeschaft? Zijn er nog andere vrijstellingen of voordelen voor fossiele energie?

Antwoord 2

Zie antwoord op vraag 1

Vraag 3

Deelt u de mening van onder andere de secretaris-generaal van de Verenigde Naties António Guterres² en het IMF³ dat we in plaats van fossiele energie te subsidiëren we deze subsidies veel beter voor hernieuwbare energie kunnen gebruiken?

Antwoord 3

Ja, die mening deel ik. Het kabinet zet zowel nationaal als Europees in op het verminderen en afschaffen van regelingen die ook – indirect – impact hebben op het gebruik van fossiele energiedragers. Het kabinet zet overigens fors in op de verdere stimulering van de verduurzaming van de energievoorziening, onder andere door het Klimaatfonds met een budgettair beslag van 35 miljard euro in de periode 2023–2030 en een openstellingsbudget van de SDE++ met 8 miljard euro dit jaar.

Vraag 4

Kunt u een overzicht geven van de 25 bedrijven met de grootste CO₂-uitstoot van Nederland en uitgebreid toelichten welke vrijstellingen, subsidies en andere voordelen van toepassing zijn op deze bedrijven? Hoeveel financieel voordeel hebben deze bedrijven in totaal van deze regelingen gehad in het meest recente jaar waarover cijfers bekend zijn?

Antwoord 4

Op haar website heeft de Nederlandse Emissieautoriteit de CO₂-emissiecijfers over 2021 gepubliceerd⁴. Op basis van dit overzicht zijn 25 grootste CO₂-uitstootinstallaties van Nederland de navolgende:

<i>Naam installatie</i>	<i>Emissie 2021 (in ton CO₂)</i>
Tata Steel IJmuiden bv	5.957.320
RWE Eemshaven centrale	5.306.014
Chemelot	4.501.697
Shell Nederland Raffinaderij B.V.	4.377.123
Vattenfall Power Velsen	4.026.054
Uniper Centrale Maasvlakte	3.927.590
Dow Benelux B.V.	3.911.793
Yara Sluiskil B.V.	3.190.000
Shell Nederland Chemie B.V., vestiging Moerdijk	2.571.692
ESSO Raffinaderij Rotterdam	2.380.054
BP Raffinaderij Rotterdam B.V.	2.117.592
Power Plant Rotterdam B.V.	1.849.985
Vattenfall Power IJmond	1.738.870
Energie Productie Clauscentrale	1.676.716
Zeeland Refinery N.V.	1.469.808
Enecogen	1.429.012
ENGIE Eemscentrale	1.354.285
Vattenfall Magnum Centrale Eemmond	1.285.081

¹ Belastingdienst. Teruggaaf energiebelasting of kolenbelasting. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/teruggaafregelingen/teruggaafregeling_energiebelasting_of_kolenbelasting

² UN News. 18 september 2022. Guterres: «Global addiction to fossil fuels» must end and a «renewables revolution» jumpstarted <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126931>

³ Ceri Parker. 3 juni 2020. End fossil fuel subsidies and reset the economy for a better world – IMF head. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/end-fossil-fuel-subsidies-economy-imf-georgieva-great-reset-climate/>

⁴ Zie: <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2022/04/14/emissiecijfers-2021>

<i>Naam installatie</i>	<i>Emissie 2021 (in ton CO₂)</i>
Sloe Centrale B.V.	1.271.418
Vattenfall Centrale Diemen	1.265.502
Pergen VOF	1.209.448
Air Liquide Industrie B.V., vestiging Botlek-Rotterdam	1.164.455
ENGIE Maximacentrale	949.882
Air Products Nederland B.V., Locatie Botlek (Botlekweg)	738.271
Vattenfall Centrale Hemweg	686.732

De betreffende bedrijven achter deze aansluitingen zijn enerzijds elektriciteitscentrales en anderzijds industriële bedrijven. Mogelijke vrijstellingen, subsidies en andere voordelen waar deze bedrijven in 2021 gebruik van konden maken, zijn:

Vrijstellingen

- *Vrijstelling voor energie-intensieve processen – duaal verbruik kolen*
- Het duaal gebruik van kolen, dat wil zeggen gebruik als zowel brandstof als grondstof, is vrijgesteld van energiebelasting. Het duaal verbruik van kolen valt buiten de werkingssfeer van de Richtlijn energiebelastingen en wordt door de meeste Europese lidstaten niet belast.
- *Vrijstelling voor energie-intensieve processen – vrijstelling industriële processen*
- Dit betreft de toegekende vrijstellingen van de heffing van energiebelasting op aardgas voor mineralogische en metallurgische processen respectievelijk de vrijstelling van de heffing van energiebelasting op elektriciteit voor metallurgische processen. Ook de vrijstelling van energiebelasting voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische processen maakt onderdeel uit van deze post. Het verbruik van energieproducten voor deze processen valt buiten de werkingssfeer van de Richtlijn energiebelastingen en worden door de meeste Europese lidstaten vrijgesteld. Het kabinet is voornemens de vrijstellingen in de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés per 2025 af te schaffen.
- *Vrijstelling gebruik van aardgas 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 gebruikte aardgas en kolen ziet echter op de opwekking van warmte en elektriciteit voor eigen gebruik die niet worden belast. Het voorkomen van dubbele belasting volgt uit de Richtlijn energiebelastingen.
- *Raffinaderijvrijstelling*
- Voor een toelichting op de raffinaderijvrijstelling verwijs ik u naar het antwoord op vraag 5.

Andere voordelen

Andere mogelijke voordelen waar betreffende bedrijven mogelijk gebruik van kunnen maken zijn:

- *Teruggaafregeling energiebelasting energie-intensieve industrie elektriciteit onder voorwaarden (inmiddels afgeschaft)*
- Teruggaaf gold tot en met 2021 voor energie-intensieve bedrijven voor het verbruik van elektriciteit boven 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. Deze convenanten en daarmee ook de teruggaaf zijn met ingang van 1 januari 2022 vervallen. De teruggaafregeling elektriciteit energie-intensieve processen is per 1 januari 2023 uit de wet gehaald naar aanleiding van een aangenomen amendement van Van Raan op het pakket Belastingplan 2022 (Kamerstuk 35 927, nr. 21).
- *Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee*
- Deze 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. De CO₂-voetafdruk van geïmporteerd gas is door de lange transportafstanden ook aanzienlijk groter dan die van in Nederland gewonnen gas.

- *Degressief tarief energiebelasting*
- De energiebelasting kent een degressief karakter om rekening te houden met de internationale concurrentiepositie van grootverbruikers en het risico op weglek van CO₂-uitstoot te beperken.
- *Exportkredietverzekering (ekv)*

Ekv-steun voor projecten in de internationale fossiele energiesector is per 1 januari 2023 beëindigd behoudens een aantal uitzonderingen. Exporttransacties die leiden tot verbetering van milieuprestaties bij bestaande fossiele projecten, komen bijvoorbeeld wel nog in aanmerking voor de ekv. Voor aanvragen die zijn ingediend voor 1 januari 2023, geldt een transitietermijn van één jaar. Deze fossiele projecten kunnen tot eind 2023 in aanmerking komen voor een verzekeringspolis.

– *Subsidies*

In Nederland gevestigde bedrijven staat een breed scala aan subsidies ter beschikking⁵. Op de betreffende bedrijven zijn waarschijnlijk gerichte steun (zoals Corona steun), de subsidies inzake klimaat en energie, internationaal ondernemen en innovatie en onderzoek het meest van toepassing.

Vraag 4

Kunt u een overzicht geven van de 25 bedrijven met de grootste CO₂-uitstoot van Nederland en uitgebreid toelichten welke vrijstellingen, subsidies en andere voordelen van toepassing zijn op deze bedrijven? Hoeveel financieel voordeel hebben deze bedrijven in totaal van deze regelingen gehad in het meest recente jaar waarover cijfers bekend zijn?

Antwoord 4

Op de aanspraak van individuele bedrijven op vrijstellingen, subsidies en andere voordelen, voor zover bekend, kan ik uit hoofde van vertrouwelijkheid niet ingaan. Dit geldt ook voor het totaal van de hierboven weergegeven 25 bedrijven.

Vraag 5

Kunt u een uitgebreide toelichting geven op de werking van de raffinaderijvrijstelling? In hoeverre klopt de inschatting van onderzoeker Alman Metten dat dankzij deze vrijstelling in 2019 1.445 miljoen euro is misgelopen⁶?

Antwoord 5

In de volksmond wordt gesproken van een vrijstelling maar dat is het feitelijk niet. De «raffinaderijvrijstelling» houdt in dat het verbruik van energieproducten binnen een bedrijf dat energieproducten produceert, niet wordt beschouwd als belastbaar feit voor de accijns respectievelijk de energiebelasting. Bedrijven die energieproducten produceren, betrekken doorgaans minerale oliën en gassen in een raffinageproces (input) om uiteindelijk andere energieproducten te produceren of te verwerken (output). Het gaat dan bijvoorbeeld om minerale oliën en gassen die worden gebruikt als verwarmingsbrandstof in fornuizen van de betreffende fabrieken. De

⁵ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering>

⁶ Alman Metten. 28 januari 2021. Subsidie voor fossiele brandstoffen ongekend groot. <https://www.mejucide.nl/artikelen/detail/subsidie-voor-fossiele-brandstoffen-ongekend-groot>

uiteindelijk geproduceerde energieproducten (output) zijn belastbaar met accijns of energiebelasting.

Voor zelf geproduceerde energieproducten die worden verbruikt binnen een bedrijf dat energieproducten produceert is de «raffinaderijvrijstelling» verplicht op basis van de Europese Richtlijn energiebelastingen. Voor ingekochte energieproducten (van buiten het bedrijf komend) binnen een bedrijf dat energieproducten produceert, is de keuze aan de lidstaten of deze vrijstelling wordt toegepast. Voor het gebruik van gas bij de productie van energieproducten geldt de vrijstelling alleen voor zelf geproduceerd gas. Het gebruik van ingekocht gas voor de productie van energieproducten is belastbaar met energiebelasting. Voor het gebruik van minerale oliën bij de productie van energieproducten geldt de vrijstelling voor zowel ingekochte als zelf geproduceerde minerale oliën.

In de Nederlandse regelgeving is opgenomen dat het gehele verbruik van de energieproducten als input is vrijgesteld van accijns en de energiebelasting indien de output van de fabriek ten minste 30% uit energieproducten bestaat. In Nederland is het daarnaast voor deze fabrieken mogelijk om het eigen verbruik van minerale oliën als input via een energiebalans toe te rekenen aan de productie van minerale oliën. Deze mogelijkheid tot ruimer gebruik van de vrijstelling, is niet verplicht op basis van de richtlijn Energiebelastingen.

Omdat er geen rapportageverplichting bestaat voor het toepassen van het voorgaande, beschikken het CBS en de Belastingdienst niet over de gegevens om een raming te maken van het budgettaire beslag van de vrijstelling. In het kader van het plan van aanpak voor meer transparantie bij fossiele subsidies gaan we nog eens proberen om gegevens over deze regeling boven tafel te krijgen om zo een inschatting van het budgettaire beslag te kunnen maken. Hierop zal worden teruggekomen in de eerder genoemde Kamerbrief van dit voorjaar.

Vraag 6

Wat is de stand van zaken rondom gratis emissierechten? Hoeveel gratis emissierechten zijn er in 2021 en 2022 toegekend aan Nederlandse bedrijven? Welke waarde vertegenwoordigt dit? Aan welke bedrijven zijn deze gratis emissierechten toegekend?

Antwoord 6

In 2021 en 2022 zijn respectievelijk 38,3 en 38,8 miljoen ETS-rechten gratis toegewezen, ongeveer de helft van het totaal aan emissies binnen het EU-ETS. De gemiddelde ETS-veilingprijs bedroeg in 2021 ca. 54 euro en in 2022 ca. 82 euro. De waarde die de gratis toegewezen rechten vertegenwoordigde in het jaar van uitkeren komt daarmee uit op ca. 2,1 miljard euro in 2021 en ca. 3,2 miljard euro in 2022. Voor elektriciteitsproductie worden geen gratis rechten verstrekt. De gratis rechten worden toegewezen aan bedrijven in het EU ETS die bloot staan aan een risico op koolstoflekage. De herziening van het EU ETS in het kader van Fit for 55 heeft het systeem van gratis rechten verder aangescherpt. Zo worden gratis rechten uitgefaseerd: voor de luchtvaart tussen 2024 en 2026, en voor sectoren die vallen onder de Carbon Border Adjustment Mechanism tussen 2026 en 2034.

Vraag 7

Welke doeleinden zijn er voor niet-zakelijk gebruik van meer dan 10 miljoen kWh? Kunt u een overzicht geven van bedrijven die hieronder vallen?

Antwoord 7

Het onderscheid tussen zakelijk en niet-zakelijk gebruik in de energiebelasting komt voort uit de Europese Richtlijn Energiebelastingen. In de Nederlandse situatie komt niet-zakelijk gebruik met een verbruik boven 10 miljoen kWh feitelijk niet voor.

Vraag 8

Welke bedrijven maken gebruik van de indirecte kostencompensatie Emission Trade System (ETS)? Welke andere EU-lidstaten passen de indirecte kostencompensatie ETS toe?

Antwoord 8

Op dit moment maken 62 bedrijven gebruik van de regeling. Het gaat om bedrijven binnen de sectoren chemie, staal, en raffinaderijen. Ook België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, en Tsjechië maken van de regeling gebruik.

Vraag 9

Kunt u een volledige lijst geven van producten die gemaakt worden door mineralogische en metallurgische processen, chemische reductie en elektrolytische processen en kunt u een lijst geven van bedrijven die onder deze vrijstellingen vallen?

Antwoord 9

De vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische processen in de energiebelasting zijn van toepassing op bedrijven die volgens de Standaard Bedrijfsindeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek behoren tot code 23, 24 of 25. Dit zijn:

- Code 23 Vervaardiging van overige niet-metaalhoudende minerale producten. Deze afdeling omvat onder andere de vervaardiging van glas, keramische producten, cement, kalk en gips, producten van beton, gips en cement, en natuursteenbewerking.
- Code 24 Vervaardiging van metalen in primaire vorm. Deze afdeling omvat de vervaardiging van ijzer, staal en non-ferrometalen. Tevens omvat deze afdeling het vervaardigen van stalen buizen, pijpen, holle profielen en fittings.
- Code 25 Vervaardiging van producten van metaal (geen machines en apparaten). Deze afdeling omvat onder andere de vervaardiging van metalen producten voor de bouw, reservoirs, ketels, radiatoren, bestek, hang- en sluitwerk en overige producten van metaal.

Energiebedrijven zijn belastingplichtig en doen aangifte voor de energiebelasting. Een lijst van de precieze bedrijven die onder de bovengenoemde vrijstellingen vallen is niet beschikbaar.

Vraag 10

Wat is de omvang van de vrijstelling op niet-energetisch verbruik van energie?

Antwoord 10

De gevraagde omvang is om meerdere redenen niet goed te geven. Anders dan bij minerale oliën die worden aangeboden voor verkoop of worden gebruikt als brandstof, zijn er in de Wet op de Accijns geen tarieven vastgelegd voor producten voor niet-energetisch gebruik. Het betreft dus geen vrijstelling in de letterlijke zin van het woord maar valt buiten de grondslag van de accijns. Het bedrag dat aan het niet belasten van non-energetisch verbruik van minerale oliën kan worden gekoppeld, hangt daardoor af van een aantal keuzes die zouden moeten worden gemaakt bij het gaan belasten van deze producten. Dit betreft onder meer het tarief, de grondslag en het belastbaar feit. Het feit dat hierin verschillende mogelijkheden zijn, maakt dat de belasting van niet-energetisch gebruik van minerale oliën niet eenvoudig te becijferen is.

Voor niet energetisch of duaal gebruik van kolen en aardgas is eenvoudiger aan te geven wat de opbrengst zou zijn als dit gebruik zou worden belast tegen de tarieven die in de kolen- en energiebelasting worden gehanteerd voor energetisch gebruik van kolen en aardgas. Het budgettaire belang zou met die tarieven uitkomen op respectievelijk circa € 25 miljoen en circa € 60 miljoen.

Vraag 11

Kunt u de vragen per stuk beantwoorden?

Antwoord 11

Ja.