

Stuk 21A

Memo varianten glastuinbouw

Aanleiding

De glastuinbouw ligt volgens de KEV2024 nog niet op koers om het afgesproken restemissiedoel van 4,3 Mton in 2030 te halen. Volgens de tariefstudie is hiervoor een verhoging van de CO₂-heffing van 17,70 euro/ton CO₂ naar 42,50 euro/ton CO₂ in 2030 nodig. Daarnaast moet een besluit worden genomen over het samenspel van prijszingsinstrumenten en aanvullende maatregelen om de randvoorwaarden op orde te brengen.

Beslispunt

Welke variant van samenspel aan prijszingsinstrumenten wilt u agenderen voor het Bestuurlijk Overleg met Glastuinbouw Nederland:

- **Variant 1:** Verhogen CO₂-heffing glastuinbouw conform Berenschot/Kalavasta, geen opt-in ETS₂, teruggaafregeling ETS₂ en geen bijmengverplichting
- **Variant 2:** Opt-in ETS₂, kostencompensatieregeling ETS₂ en geen bijmengverplichting
- **Variant 3:** Opt-in ETS₂, kostencompensatieregeling ETS₂, wel bijmengverplichting en aanvullende compensatie via Energiebelasting

Toelichting varianten¹

Variant 1: Verhogen CO₂-heffing glastuinbouw conform Berenschot/Kalavasta

- Het tarief van de CO₂-heffing glastuinbouw wordt - conform de studie van Berenschot en Kalavasta - in 2030 verhoogd van € 17,70 naar € 42,50 per ton kooldioxide. Dit conform het Convenant Energietransitie Glastuinbouw om de benodigde CO₂-reductie in 2030 te realiseren. In onderstaande tabel is een indicatief tariefpad geschetst conform de huidige beleidsuitgangspunten van Berenschot en Kalavasta.²

Tariefpad CO ₂ -heffing glastuinbouw in euro/ton CO ₂ (prijspeil 2024)						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Basispad	9,50	11,14	12,78	14,42	16,06	17,70
Tariefpad na ophoging	9,50	16,1	22,7	29,3	35,9	42,5

- Conform huidige besluitvorming komt er geen opt-in ETS₂ voor de glastuinbouw en wordt er een nationale teruggaafregeling uitgewerkt. Lidstaten mogen – binnen bepaalde kaders – de teruggaafregeling zelf vormgeven. De kosten van deze teruggaafregeling komen voor rekening van de lidstaten.
- Op Europees niveau worden de onterecht ingeleverde ETS₂-rechten twee jaar na dato opnieuw geveild. Deze veilinginkomsten worden vervolgens via een vaste verdeelsleutel over alle lidstaten verdeeld (voor Nederland 4,4%).
- De bijmengverplichting groen gas geldt niet voor de glastuinbouw doordat het wetsvoorstel in het geheel wordt teruggetrokken of alleen van toepassing is op kleinverbruikers.

¹ Onder voorbehoud van uitwerking met het Concept Berenschot Kalavasta model.

² Dit betreffen tariefhoogtes in prijspeil 2024. Het werkelijke tarief zal geïndexeerd worden naar het juiste prijspeil met de tabelcorrectiefactor.

- De verwachte opbrengst van de verhoging van de CO2-heffing wordt voor de glastuinbouw gereserveerd. Dit kan worden ingezet voor financiering van de teruggaafregeling maar is zeker in de eerste twee jaar nog onvoldoende. Er is daarom (aanvullende) dekking nodig.
- In augustus vindt definitieve besluitvorming plaats aangaande het exacte tariefpad van de CO2-heffing, financiering van de teruggaafregeling en mogelijke inzet van aanvullend beleid (waarvoor instemming van de minister van Financiën benodigd is). Ook zal hierbij rekening moeten worden gehouden met verschillende lasteneffecten voor glastuinbouwbedrijven (recht op teruggaafregeling) en energiebedrijven voor de glastuinbouw (verplicht deelnemer aan ETS2). Dit mede op basis van de volledige tariefstudie van Berenschot en Kalavasta.

Verwachte budgettaire opbrengst CO2-heffing glastuinbouw en teruggaafregeling ETS2 in mln. euro (prijspeil 2025)						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
CO2-heffing GTB						
Meeropbrengst CO2-heffing	-1	20	39	57	64	81
Uitzonderen energie BV's	-4	-5	-5	-6	-6	-6
Derving energiebelasting aardgas	-1	-2	-3	-4	-15	-10
Saldo CO2-heffing GTB	-6	14	31	47	43	65
Teruggaafregeling ETS2						
Verkoop teruggegeven rechten	0	0	0	0	PM	PM
Teruggaaf ETS2 lasten	0	0	-124	-197	-191	-186
Saldo Teruggaaf-regeling ETS2	0	0	-124	-197	-191	-186
Totaal saldo	-6	14	-93	-150	-148	-121

Variant 2: Opt-in ETS2, kostencompensatieregeling en geen bijmengverplichting

- Dit voorjaar wordt besloten om de emissies van de glastuinbouw volledig onder te brengen in ETS2. De opt-in leidt tot extra veilinginkomsten voor de Nederlandse staat (in tegenstelling tot de teruggaafregeling waarbij er alleen sprake is van 4,4% van Europese veilinginkomsten).
- De CO2-heffing glastuinbouw wordt per 2027 afgeschaft wanneer ETS2 volledig in werking treedt. Het sectordoel wordt voortaan geborgd op basis van ETS2 en een kostencompensatieregeling.
- Door invoering van ETS2 is er sprake van een "overshoot" ten opzichte van de tariefstudie. Het verschil tussen de ETS2-prijs en het tarief van de CO2-heffing staat in de onderstaande tabel aangegeven.

Verwacht prijspad ETS2-rechten en overshoot t.o.v. de CO2-heffing in euro/ton CO2						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ETS2	0	0	30	50	55	55
CO2-heffing na ophoging	9,50	16,1	22,7	29,3	35,9	42,5
Overshoot door ETS2	(-9,50)	(-16,1)	7,3	20,7	19,1	12,5
Kostencompensatieregeling	0	0	7,3	20,7	19,1	12,5
Overshoot na compensatie	(-9,50)	(-16,1)	0	0	0	0

- Glastuinbouw Nederland heeft aangegeven deze "overshoot" op bedrijfsniveau te willen compenseren.
- Compensatie op bedrijfsniveau vindt vanaf 2027 plaats via een nader uit te werken nationale kostencompensatieregeling:

- Glastuinbouwbedrijven kunnen op basis van de kostencompensatieregeling ieder jaar precies worden gecompenseerd voor het verschil tussen de ETS2 prijs en de benodigde CO2-prijs voor doelbereik.
- De hoogte van de compensatie wordt iedere twee jaar herijkt op basis van een nieuwe studie naar de benodigde CO2-prijs voor doelbereik en de hoogte van de ETS2 prijs.
- De kostencompensatieregeling geldt enkel voor de glastuinbouwbedrijven (c.q. aardgas dat niet al verplicht onder ETS2 valt). De energiebedrijven voor de glastuinbouw komen dus niet in aanmerking, en ook aardgas gebruikt voor overige activiteiten van de tuinbouw.
- Met Glastuinbouw Nederland wordt verkend welk proces nodig is om voldoende zekerheid te verkrijgen over de realisatie van de kostencompensatieregeling. Deze realisatie is nu onzeker omdat verkennende gesprekken met de Europese Commissie nog moeten worden gestart. Verdere uitwerking van de kostencompensatieregeling en duidelijkheid van de Europese Commissie kost naar verwachting nog ongeveer 1,5 jaar.
- Overwogen kan worden om de definitieve inwerkingtreding van de kostencompensatieregeling uit te stellen door het afschaffen van de CO2-heffing glastuinbouw in 2025 en 2026. Hiermee worden mijlpalen van het Herstel en Veerkrachtplan (financieel risico 600 mln.) niet gehaald.
- De bijmengverplichting groen gas geldt niet voor de glastuinbouw doordat het wetsvoorstel in het geheel wordt teruggetrokken of alleen van toepassing is op kleinverbruikers.
- In augustus vindt definitieve besluitvorming plaats aangaande het exacte pad van kostencompensatie, bestemming van de budgettaire opbrengst en mogelijke inzet van aanvullend beleid (waarvoor instemming van de minister van Financiën benodigd is). Ook zal hierbij rekening moeten worden gehouden met verschillende lasteneffecten voor glastuinbouwbedrijven (recht op kostencompensatieregeling) en energiebedrijven voor de glastuinbouw (verplicht deelnemer aan ETS2). Dit mede op basis van de volledige tariefstudie van Berenschot en Kalavasta.

Verwachte budgettaire opbrengst opt-in ETS2 en derving CO2-heffing in mln. euro.						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Inkomsten opt-in ETS2	0	0	374	286	252	250
Derving CO2-heffing GTB naar nul*	(-44)	(-49)	-54	-59	-61	-63
Derving kostencompensatieregeling	0	0	-30	-82	-66	-42
Saldo	(-44)	(-49)	290	146	125	145
* Zoals momenteel ingeboekt in het inkomstenkader						

Variant 3: Opt-in ETS2 plus bijmengverplichting groen gas

- Variant 2 is van toepassing. Dit betekent dat de opt-in ETS2 van toepassing is en dat de CO2-heffing glastuinbouw wordt vervangen door een nationale kostencompensatieregeling ETS2.
- In tegenstelling tot variant 2 gaat de bijmengverplichting groen gas wel gelden voor de glastuinbouw. Hierbij wordt het ambitieniveau van het huidige concept wetsvoorstel dat bij de Raad van State ligt op twee punten verlaagd. In de eerste plaats wordt de inwerkingtreding van de bijmengverplichting met een jaar uitgesteld naar 1 januari 2027. In de tweede plaats wordt de doelstelling van de bijmengverplichting met 25% verlaagd.
- De introductie van de bijmengverplichting leidt tot een lastenverzwaring voor de glastuinbouwsector. Onderstaande tabel geeft de "overshoot" weer conform de uitgangspunten van Berenschot en Kalavasta.
- Binnen de kostencompensatieregeling ETS2 wordt financiële ruimte gevonden voor gedeeltelijke compensatie van de bijmengverplichting. Hierbij wordt voor de maximale hoogte van de kostencompensatieregeling aangesloten bij het huidige tariefpad van de CO2-heffing glastuinbouw in plaats van het nieuwe tariefpad. Ten opzichte van niveau 2 levert dit een extra compensatie op en kan worden gefinancierd uit de opt-in ETS2 middelen. Het is onzeker of een

kostencompensatieregeling op basis van de vorige tariefstudie door de Europese Commissie wordt goedgekeurd.

Verwacht effect bijmengverplichting groen gas op benodigde CO2-prijs glastuinbouw							
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Overschoot bijmengverplichting (huidig wetsvoorstel)	0	11	17	28,3	45,3	68	(68)
Overschoot bijmengverplichting (1 jaar vertraging)	0	0	11	17	28,3	45,3	(68)
Overschoot bijmengverplichting (1 jaar vertraging + 25% verlaging)	0	0	8,3	12,8	21,2	34	(51)
Extra ruimte kostencompensatieregeling	0	0	9,9	14,9	19,8	24,8	(25,8)
Overschoot na compensatie	0	0	-1,7	-2,2	1,4	9,2	(25,2)

- Glastuinbouw Nederland heeft aangegeven de "overshoot" van een bijmengverplichting niet te accepteren. Dit ook niet wanneer deze op bedrijfsniveau wordt gecompenseerd middels een (in hun ogen) onzekere kostencompensatieregeling. Vertraagde inwerkingtreding van de bijmengverplichting zal bovendien vragen oproepen over de compensatie na 2030.
- Om de "overshoot" volledig te compenseren zal de energiebelasting verlaagd moeten worden, bijvoorbeeld via aanpassing van het verlaagd tarief en/of de WKK-inputvrijstelling. Voor de glastuinbouw is de energiebelasting een minder direct compensatiemiddel (c.q. hogere budgettaire lasten), komen de mijlpalen van het Herstel- en Veerkrachtplan verder onder druk te staan (financieel risico 600 mln.) en blijft mogelijk een fossiele subsidie in tact.
- De bijmengverplichting groen gas zal ook in breder verband binnen het kabinet besproken worden. Compensatie van de glastuinbouw voor de bijmengverplichting kan niet in isolatie van de gebouwde omgeving worden gezien waar ook sprake is van een lastenverzwaring.
- Mocht worden besloten om de bijmengverplichting van toepassing te verklaren op de glastuinbouw, dan moeten in breder verband varianten worden uitgewerkt en budgettaire consequenties in beeld worden gebracht. Onderstaande tabel laat slechts de budgettaire consequenties zien bij gedeeltelijke compensatie via de kostencompensatieregeling.

Verwachte budgettaire opbrengst bijmengverplichting en derving kostencompensatieregeling						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Saldo niveau 2	Nvt	Nvt	290	146	125	145
Derving kostencompensatieregeling	Nvt	Nvt	-29	-53	-89	-146
Saldo niveau 3	Nvt	Nvt	261	93	36	-1

* Zoals momenteel ingeboekt in het inkomstenkader

Randvoorwaarden op orde

- Om beprijzing met als doel CO₂-reductie, te laten werken is het noodzakelijk dat er voldoende handelingsperspectief is voor individuele ondernemers. Belangrijke randvoorwaarden voor handelingsperspectief: de toegang tot betaalbare elektriciteit, warmte en extern geleverde CO₂ als meststof voor de teelt.
- De komende twee jaar wordt verder gewerkt aan het verder op orde brengen van de randvoorwaarden, waarbij ook wordt gezien hoe het handelingsperspectief gemonitord en meetbaar gemaakt kan worden. Hiertoe worden actieplannen uitgewerkt langs de volgende sporen:
 - Toegang tot betaalbare elektriciteit o.a.:
 - Er wordt werk gemaakt van een sectordeale netcongestie. Onderdeel hiervan is of de glastuinbouw kan optreden als congestieverzachter, in ruil voor extra netcapaciteit. Dit project is reeds gestart en wordt procesmatig getrokken door KGG en inhoudelijk getrokken door GTB NL, VNO NCW en LVVN. Mocht extra inzet van WKK nodig zijn voor het verminderen van netcongestie om verduurzaming van andere sectoren mogelijk te maken, dan vraagt dat om een oplossing te vinden voor de extra CO₂-emissie die dat op zou leveren.
 - Versnellen uitrol energiehubs. Vraagt inzet van meerdere partijen, kennisverspreiding, procesondersteuning en mogelijk subsidie voor energie-infra voor energiehubs.
 - Toegang tot betaalbare externe CO₂ o.a.: Extra inzet/versnelling op lokale afvang van CO₂ bij clusters (DAC, biomassa, bio-wkk) aan de hand van bevindingen van studie CE Delft.
 - Toegang tot warmte o.a.:
 - Verbeteren randvoorwaarden geothermie om te versnellen vergunningprocedures (analyse en extra verleningscapaciteit), verminderen risico's (analyse).
 - Ondiepe geothermie stimuleren door versoepelen vergunningseisen, hetgeen mogelijk is door lager risicoprofiel.
 - Gebiedsaanpak: Vervolg aanpak uitbreiden van de ondersteuning op het gebied van collectieve warmte naar ook de collectieve voorzieningen rond elektriciteit en CO₂. Vraagt budget van Kas als Energiebron vanuit GTB NL en LVVN, daarnaast van provincies, in combinatie met budget voor hubregisseurs (regeling KGG).