

Vergaderjaar 2015–2016

32 627

(Glas)tuinbouw

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2016

Hierbij stuur ik u de evaluatie van de Stimuleringsregeling Inrichting Duurzame Glastuinbouwgebieden (Stidug) en, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de evaluatie van het verlaagde tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw, zoals aangekondigd in de bijlage van de begroting van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014 (Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 2).

De evaluatie Stidug is uitgevoerd door het bureau NC Advies (bijlage 1¹). Hieronder vindt u na een korte beschrijving van de regeling Stidug mijn reactie op de evaluatie. Geconcludeerd wordt dat een regeling als de Stidug niet meer past bij de huidige (meer integrale) aanpak van de (her-)inrichting van gebieden en de huidige opvattingen over de rol van de overheid.

De «*Evaluatie energiebelastingtarief glastuinbouw*» is mede in opdracht van de staatsecretaris van Financiën uitgevoerd door LEI Wageningen UR en CE Delft (bijlage 2²). Bij de schuif van directe naar indirecte belastingen bij de invoering van de energiebelasting is een onbedoelde lastenverzwaring voor energie-intensieve bedrijven voorkomen door een degressief tarief in te stellen. Het aparte tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw moet ervoor zorgen dat daarbij voor de glastuinbouw een vergelijkbare energiebelastingdruk geldt als voor de overige energie-intensieve sectoren. De belangrijkste uitkomst van de evaluatie is dat het verlaagde tarief in de energiebelasting voor aardgas voor de glastuinbouw nog steeds bijdraagt aan het doel waarvoor het is ingesteld. Samen met de Staatssecretaris van Financiën concludeer ik daarom tot voortzetting van de huidige regeling.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Stidug

De Stidug maakte aan het begin van deze eeuw onderdeel uit van een breder pakket aan (Rijks)overheidsmaatregelen dat gericht was op de herstructurering van de Nederlandse glastuinbouw. De Stidug faciliteerde de ontwikkeling van tien nieuwe, voor duurzame glastuinbouw geschikte, projectvestigingslocaties, verspreid over het land. Deze locaties zijn in 2005 in de Nota Ruimte vastgelegd. Naast ruimtelijke herstructurering leverde de regeling een bijdrage aan duurzaamheidsdoelen zoals energie en CO₂-voorziening, waterhuishouding en landschappelijke inpassing. Het Rijk heeft in totaal € 73 miljoen beschikbaar gesteld voor de Stidug. Hiervan is € 29 miljoen via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), dus via de betrokken provincies, afgewikkeld. In het kader van de decentralisatie van het ruimtelijk-economisch beleid waren de toen nog resterende Stidug-middelen vanaf 2007 in het ILG ondergebracht en verliep de uitvoering van enkele locaties niet meer via de Dienst Landelijk Gebied.

Van de tien locaties zijn er uiteindelijk negen tot ontwikkeling gebracht. In het geval van de locatie Rundedal bij Emmen heeft dit, ondanks vele pogingen vanuit deze regio om tuinders uit het land aan te trekken, niet tot vestiging van glastuinbouwbedrijven geleid. De locaties zijn allen vertraagd gerealiseerd en bieden vrijwel zonder uitzondering nog ruimte voor de vestiging van nieuwe of uitbreiding van er reeds gevestigde glastuinbouwbedrijven. De ontwikkeling van het greenportconcept met voor de glastuinbouw drie kerngebieden in Nederland (Westland/Oostland, Aalsmeer en Venlo), beleidswijzigingen bij diverse overheden en de economische recessie vanaf 2008, hebben hieraan bijgedragen. Het is dan ook niet gelukt om met deze locaties en de Stidug-hervestigingsruimte tuinders uit het Westland en de omgeving Aalsmeer substantieel over te halen zich in één van de projectlocaties te vestigen. In die zin heeft de Stidug niet in die mate bij kunnen dragen aan de herstructurering van die greenports zoals bij aanvang van de regeling was gedacht. Met de focus op duurzame ontwikkeling heeft de Stidug wel nadrukkelijk bijgedragen aan de ontwikkeling van duurzame glastuinbouwlocaties, wat ook invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de glastuinbouw in de rest van Nederland.

Met de decentralisatie van het overheidsbeleid is er, waar het de ruimtelijke opgave voor in dit geval de glastuinbouw betreft, voor de rijksoverheid anno 2016 geen rol meer. Dat geldt ook voor de stimulering van projectvestigingslocaties zoals is gebeurd bij de regeling Stidug.

Wel heeft het Ministerie van Economische Zaken (EZ) diverse financiële instrumenten beschikbaar bijvoorbeeld garantieregelingen, die bij kunnen dragen aan de benodigde investeringen. Ook de Europese Commissie (EC) en de Europese Investeringsbank (EIB) hebben instrumenten ontwikkeld zoals het Europees Structuur en Investerings Fonds (ESIF) die bedoeld zijn om de Europese economie versneld uit de crisis te halen. Daar waar partijen in de regio met elkaar concrete business cases uitwerken of hebben uitgewerkt wil EZ met haar diensten graag ter wille zijn om te bekijken welke reguliere instrumenten en fondsen een rol kunnen spelen om de financiering met partijen in de financiële markt rond te kunnen krijgen.

De glastuinbouw en de energiebelasting

Met ruim 4.400 bedrijven, een toegevoegde waarde van € 7,5 miljard per jaar (1,3% van het nationaal totaal), een oppervlakte van tegen de 10.000 hectare glasopstanden, en een werkgelegenheid van tegen de 56.000 banen in de primaire productie en nog eens 33.000 in de rest van het

glastuinbouwcomplex, is de glastuinbouwsector in Nederland een grote sector. De glastuinbouw is kapitaalintensief, hoog innovatief en sterk exportgericht. Nederland is wereldwijd een koploper op het gebied van snelle technologische ontwikkelingen binnen de sector en heeft hierdoor een sterke internationale concurrentiepositie weten te behouden.

In Nederland wordt energiebelasting geheven over de levering van aardgas en elektriciteit aan de gebruiker. Sinds 2013 wordt er daarnaast een opslag voor duurzame energie (ODE) geheven. Deze opslag is in de evaluatie buiten beschouwing gelaten. Bij de invoering van de energiebelasting heeft een schuif plaatsgevonden van directe naar indirecte belastingen. De vormgeving van de terugsluismaatregelen in de directe belastingen was erop gericht de invoering van de energiebelasting grosso modo te compenseren naar verbruiksklasse en zo mogelijk op sectorniveau. Voor energie-intensieve sectoren bood deze generieke lastenverlichting via de directe belastingen echter onvoldoende compensatie. Om een onbedoelde lastenverzwaring voor deze sectoren te voorkomen werd voor de hogere verbruiksklassen aanvankelijk een nultarief ingevoerd. Dit is later omgezet in het degressieve gestaffelde tarief zoals we dat nu kennen. In de hogere verbruiksschijven geldt in deze opzet dus een lager tarief. De ODE kent een zelfde tariefstructuur.

Ook in de glastuinbouw zijn de energiekosten sterk bepalend voor de bedrijfsresultaten. De energiekosten maken gemiddeld 17% van de omzet uit. Daarmee is de sector energie-intensiever dan de vijf meest energie-intensieve sectoren van de Nederlandse industrie³, waarbij de kanteneming moet worden gemaakt dat de glastuinbouw een grote spreiding kent in energie-intensiteit tussen de verschillende bedrijven. De bedrijfsstructuur van de glastuinbouw is kleinschalig vergeleken met de overige energie-intensieve sectoren. Hierdoor hebben veel glastuinbouwbedrijven onvoldoende profijt van de reguliere degressieve tariefstructuur van de energiebelasting. Om ook voor de glastuinbouw een onbedoelde lastenverzwaring te voorkomen, is een apart verlaagd tarief (aanvankelijk een nultarief) ingesteld voor aardgas voor de glastuinbouw. Het verlaagde tarief geldt uitsluitend voor de eerste en tweede tariefschijf. Voor de derde en vierde tariefschijf geldt het reguliere degressieve tarief voor grootverbruikers. Voor elektriciteit betaalt de glastuinbouw in alle schijven het reguliere tarief. De overwegingen voor de invoering van een apart tarief op aardgas voor de glastuinbouw zijn beschreven in de memorie van toelichting bij de invoering van de regulerende energiebelasting, met een nultarief voor de glastuinbouw (Kamerstuk 24 250, nr. 3, par. 3.3.3) en de memorie van toelichting bij de omzetting van dat nultarief in het huidige verlaagde tarief voor de glastuinbouw (Kamerstuk 26 972, nr. 3).

Voor het aardgasverbruik in warmtekrachtkoppelinginstallaties (wkk) geldt onder voorwaarden voor alle sectoren, dus ook voor de glastuinbouw, een vrijstelling voor de energiebelasting. Deze vrijstelling voorkomt dubbele belasting omdat over de met wkk opgewekte elektriciteit door de eindgebruiker ook reeds belasting wordt betaald. Een wkk wordt op een glastuinbouwbedrijf altijd gebruikt in combinatie met een aardgasgestookte ketel waarvan het aardgasverbruik wel belast wordt. De meeste kleinere bedrijven maken echter geen gebruik van wkk en profiteren daardoor niet van de vrijstelling.

³ Die vijf zijn: pulp-, papier en kartonindustrie (12%), glas- en glaswerkindustrie (11%), edel- en non-ferrometaalindustrie (9%), synthetische vezelindustrie (6,5%), basischemie (6%) en meelindustrie (5%).

Het aparte verlaagde tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw wordt door de EU gezien als staatssteun. Om die reden heeft de EU vanaf het jaar 2000 een tegenprestatie gevraagd. Die tegenprestatie is vastgelegd in de Meerjarenafspraken Energietransitie Glastuinbouw 2014–2020 (Kamerstuk 32 627, nr. 17) en het Convenant CO₂ emissieruimte binnen het CO₂sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020 (Kamerstuk 32 813, nr.16). Het CO₂sectorsysteem wordt in 2016 geëvalueerd.

De belangrijkste vraag in de evaluatie is of het gestelde doel ook nu nog door het instrument (te weten het verlaagde energiebelastingtarief) wordt bereikt. Dit doel is het voorkomen van een onbedoelde lastenverzwaring voor de relatief kleinschalige energie-intensieve glastuinbouwsector bij de invoering van de energiebelasting, zoals deze met de degressieve tariefstructuur werd bereikt voor de andere energie-intensieve sectoren. Door de evaluatievragen te beantwoorden is door de onderzoekers getoetst of de bovengenoemde legitimatie van overheidsingrijpen (verlaagd tarief) nog actueel is.

Kabinetsreactie energiebelastingtarief glastuinbouw

Uit de evaluatie blijkt dat het verlaagde energiebelastingtarief voor de glastuinbouw nog steeds bijdraagt aan het doel waarvoor het verlaagde tarief indertijd is ingesteld, namelijk het voorkomen van een onbedoelde lastenverzwaring voor de glastuinbouwsector doordat deze relatief kleinschalige sector, anders dan de overige energie-intensieve sectoren, onvoldoende profiteert van de degressieve tariefstructuur. Afgeleid kan worden dat de doelmatigheid in voldoende mate wordt bereikt.

In de evaluatie constateren de onderzoekers dat de onderzochte alternatieve tariefstructuren voor het verlaagde tarief (vlaktarief, progressief tarief, tweestaffel tarief) op sectorniveau ook het beoogde doel realiseren. Daarnaast wordt een verdere verduurzaming verwacht door het hogere tarief voor grootverbruikers in de glastuinbouw in deze varianten. Deze alternatieve tariefstructuren passen echter niet binnen de generieke structuur en opzet van de energiebelasting die gebaseerd is op degressieve staffels. Daarbij past een hoger tarief dan regulier, niet bij het gekozen vertrekpunt van een vergelijkbare energiebelastingdruk voor energie-intensieve grootverbruikers en de glastuinbouwsector. Uit oogpunt van gelijke behandeling is het ook niet mogelijk om glastuinbouwbedrijven in de hogere verbruiksschijven te verplichten een hoger tarief te betalen dan het reguliere tarief voor grootverbruikers. Deze alternatieve tariefstructuren vormen daarom geen reëel alternatief. Overigens zijn de onderzochte varianten gezien de onmogelijkheid van zo'n apart hoger tarief ook niet budgettair neutraal.

De beide alternatieven waarbij voor warmtekrachtkoppelingeninstallaties het warmtedeel of zowel het warmtedeel als de elektriciteitslevering aan het eigen bedrijf wordt belast, hebben een negatief effect op het hoofddoel. Niet langer zou sprake zijn van een vergelijkbare energiebelastingdruk voor de glastuinbouw en andere energie-intensieve sectoren. Daarnaast kunnen deze alternatieven niet alleen voor de glastuinbouw gelden. Deze alternatieven vallen daarom af. Daarbij is in het «IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen» (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 122) geconstateerd dat het aanpassen van de input-vrijstelling van de energiebelasting voor de opwekking van elektriciteit (bijvoorbeeld via wkk) een negatief effect heeft op de totale emissiereductie.

Uit de evaluatie blijkt dat bij de beide overige alternatieven (energie-investeringsfonds, infrastructuurfonds) het hoofddoel wordt losgelaten.

Niet langer zou sprake zijn van een vergelijkbare energiebelastingdruk voor glastuinbouw en andere energie-intensieve sectoren. Bovendien blijkt het moeilijk om de terugsluis effectief vorm te geven. Tenslotte ligt het niet in de rede deze alternatieven voor uitsluitend de glastuinbouw te verkennen.

Tevens constateren wij dat de glastuinbouw volop werkt aan verdergaande energiebesparing en inzet op duurzame energie (aardwarmte). Er is afgesproken in het kader van de Meerjarenaafspraken Energietransitie Glastuinbouw 2014–2020 (Kamerstuk 32 627, nr. 17) dat er in 2020 niet meer dan 6,2 Mton CO₂ uitgestoten wordt en dat middels een PPS-programma gewerkt wordt aan energie- en systeeminnovaties die er aan bijdragen dat de sector uiterlijk in 2050 klimaatneutraal is. Met deze aanpak loopt de sector in Nederland voorop bij het reduceren van de CO₂-uitstoot.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam