

Vergaderjaar 2024–2025

36 576

Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte)

Nr. 117

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

Om een betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam energiesysteem te realiseren is het van belang dat alle beschikbare lokale en duurzame energiebronnen worden benut. Daarom speelt collectieve warmte, naast warmtepompen en groen gas, een belangrijke rol in de transitie naar een uitstootvrije gebouwde omgeving in 2050. Het kabinet zet daarbij in op een betaalbare, duurzame en financieel rendabele collectieve warmtevoorziening. Belangrijke middelen om de ambities op dit terrein te bereiken zijn het wetsvoorstel Wet collectieve warmte¹ (Wcw) dat onlangs door uw Kamer is behandeld en flankerend beleid om de relatieve betaalbaarheid van collectieve warmte te borgen en de publieke uitvoeringskracht op te schalen.²

Warmtebedrijven en Energie-Nederland hebben in de tweede helft van 2024 brandbrieven naar het Ministerie van Klimaat en Groene Groei gestuurd over niet toereikende inkomsten en stijgende kosten waaronder de energiebelasting. In het najaar van 2024 is bij de behandeling van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) besloten om de systematiek waarmee de maximale warmtetarieven worden vastgesteld te wijzigen.³ Hiervoor zijn verschillende aanpassingen gedaan aan de methodiek om een balans te vinden tussen de betaalbaarheid voor de verbruiker van warmte en de financiële positie van warmtebedrijven, waardoor deels tegemoetgekomen is aan de zorgen van de sector over teruglopende inkomsten.

Warmte wordt als zodanig niet belast met energiebelasting. Gasverbruik bij de productie van warmte wordt wel belast. De verhoging van de energiebelasting is grotendeels het gevolg van tariefverhogingen voor aardgas in de hogere schijven van de energiebelasting (meer dan

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 576.

² Kamerstukken II 2024/25, 30 196, nr. 845.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 46.

170.000 m³ verbruik) en de stapsgewijze beperking van de inputvrijstelling voor aardgas dat wordt gebruikt voor elektriciteitsopwekking (het betreft onder meer warmtekrachtkoppelingen (WKK's)). Deze maatregelen hebben tot doel om aardgasverbruik verder te ontmoedigen. Ze verkleinen het bestaande fossiele voordeel in de energiebelasting dat met name grootverbruikers ontvangen als gevolg van de degressieve tariefsystematiek en de inputvrijstelling. Hierdoor neemt ook voor warmtenetten de energiebelasting op het aardgasverbruik toe.

Voor wat betreft de inkomsten van warmtenetten is sprake van een gereguleerd maximumwarmtetarief voor kleinverbruikers, waaronder huishoudens. De huidige tariefregulering gaat uit van de kosten voor een gemiddeld huishouden met een gasgestookte cv-ketel, waaronder de huidige energiebelastingtarieven waar kleinverbruikers mee te maken hebben: de hoogste tarieven in de eerste en tweede schijf. Tot en met 2025 werkte een verhoging van de energiebelastingtarieven in de eerste en tweede schijf direct door in hogere warmtetarieven en daarmee hogere inkomsten voor warmtebedrijven. Het duurt naar verwachting nog een aantal jaar voordat de overstap naar een nieuwe tariefregulering kan worden gemaakt. In die regulering worden de maximumwarmtetarieven vastgesteld op basis van de kosten van het warmtebedrijf. Voor de komende jaren betekent dit dat de genoemde energiebelastingmaatregelen tot hogere kosten leiden en warmtebedrijven deze niet altijd volledig in rekening kunnen brengen bij huishoudens.

Daarbij moet worden opgemerkt dat warmtebedrijven profijt hebben van de manier waarop ze de energiebelasting in rekening mogen brengen bij kleinverbruikers. Dat voordeel neemt tot de invoering van de nieuwe tariefregulering weliswaar af, maar blijft tot die tijd wel in stand. Het belastingtarief waar kleinverbruikers mee te maken hebben, en dat warmtebedrijven in hun warmtetarieven mogen rekenen, is namelijk significant hoger dan het gemiddelde belastingtarief dat het overgrote deel van de warmtebedrijven zelf betaalt over hun aardgasverbruik. Dat verschil blijft in elk geval de komende jaren significant. Daardoor leidt de samenloop van fiscaal beleid en tariefregulering er op zichzelf niet toe dat warmtebedrijven meer energiebelasting moeten betalen dan ze in rekening mogen brengen bij huishoudens en andere kleinverbruikers. Het is wel zo dat het verschil tussen de inkomsten en de energiebelastingkosten kleiner wordt. Daardoor kunnen warmtebedrijven een kleiner deel van hun overige kosten dekken met het verschil tussen enerzijds wat zij (indirect) aan energiebelasting in rekening kunnen brengen aan klanten via het warmtetarief en anderzijds het lagere gemiddelde energiebelastingtarief dat zij betalen over hun eigen aardgasverbruik.

Bij de behandeling van het Belastingplan 2025 is de motie Inge van Dijk c.s. aangenomen.⁴ Hierin wordt het kabinet verzocht inzicht te geven in de impact van fiscale maatregelen op de bedrijfsvoering van warmtebedrijven en investeringen in verduurzaming, en zo spoedig mogelijk te verkennen hoe negatieve effecten kunnen worden weggenomen of verzacht. Hierbij informeer ik u mede namens de Minister van Klimaat en Groene Groei over de wijze waarop aan deze motie uitvoering is gegeven. Bijgaand doe ik uw Kamer het onderzoek toekomen waartoe het Ministerie van Financiën opdracht heeft gegeven ter uitvoering van de motie. In het eerste deel van deze brief wordt eerst de context van het onderzoek uiteengezet: de voor de sector relevante onderdelen van en wijzigingen in de energiebelasting (par. 1.1 en 1.2) en wijzigingen in de systematiek van warmtetarieven (par. 1.3). Vervolgens worden de opzet en uitkomsten van het onderzoek uiteengezet (par. 1.4 en 1.5). Tot slot wordt ter uitvoering

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 110.

van de motie belicht in hoeverre maatregelen in de energiebelasting mogelijk zijn om de effecten van de energiebelastingmaatregelen weg te nemen of te verzachten (par. 1.6) en welke opties er bestaan om verlichting te bieden aan de inkomstenkant van warmtebedrijven (par. 1.7). Met deze brief en bijgevoegd onderzoek beschouw ik de motie als afgedaan.

Gedurende 2024 hebben verschillende warmtebedrijven aan het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën vragen gesteld over de toepassing van de zogenoemde stadsverwarmingsregeling in de energiebelasting in geval van calamiteiten en vervanging van warmtebronnen bij stadsverwarming. In het tweede deel van de brief ga ik in op de verkenning van de aanpassing van de stadsverwarmingsregeling die het Ministerie van Financiën naar aanleiding hiervan heeft uitgevoerd (par. 2).

Samenvatting

Trinomics en BlueTerra hebben in opdracht van het Ministerie van Financiën onderzocht wat de impact is van verschillende energiebelastingmaatregelen op de kosten en inkomsten in de warmtesector, en wat daarvan de gevolgen zijn voor de bedrijfsvoering bij warmtenetten over de periode 2023–2030.

In het licht van de wijzigingen in de energiebelasting concluderen de onderzoekers voor de periode 2023–2027 dat die maatregelen weliswaar bij de hele warmtesector tot een kostenstijging leiden, met uitzondering van bedrijven die geen aardgas gebruiken, maar bij 75% van de bestaande warmtesector en voor nieuwe warmtenetten geen verlaging van het financiële rendement plaatsvindt. Dat komt doordat in dit deel van de sector de toename van het maximale warmtetarief hoger is dan de kostenstijging. Voor een deel van de warmtesector pakken de maatregelen evenwel niet gunstig uit. Tussen 2023 en 2027 ondervindt 19% een kostenstijging die één tot twee keer zo hoog is als de stijging van de inkomsten en 6% een kostenstijging die meer dan twee keer zo hoog is. Tussen 2027 en 2030 nemen de kosten vooral toe bij warmtenetten die een WKK gebruiken, omdat de inputvrijstelling die van toepassing is op WKK's stapsgewijs wordt beperkt.

In de periode 2027–2030 is er bij 10% van de sector geen impact van de energiebelastingmaatregelen omdat dit deel geen aardgas verbruikt. Bij 45% blijft de impact lager dan de stijging van de maximumwarmtetarieven. Voor 21% is de impact beperkt negatief, voor 18% substantieel negatief en voor 6% zeer substantieel negatief. Hierbij is aangenomen dat warmtenetten doorgaan op dezelfde voet en er geen verdergaande verduurzaming gerealiseerd wordt ten opzicht van 2023. De maatregelen in de energiebelasting zorgen echter ook voor een financiële prikkel om verdergaand te verduurzamen en zodoende kosten te vermijden. Voor het jaar 2030 en verder geldt dat naar verwachting de kostenstijging kan worden doorberekend als de kostengebaseerde tariefregulering dan is ingevoerd, wat afhankelijk is van voldoende borging van de relatieve betaalbaarheid van warmte. Daardoor verandert het rendement vanaf dat jaar niet langer door de energiebelastingmaatregelen.

Warmtenetten met de meest substantiële kostenstijging zijn vaak netten waar het financiële rendement vóór de energiebelastingmaatregelen al onder druk stond. Daarnaast zijn dit netten waar het vermijden van kostenverhogingen lastig is omdat verduurzaming complex is en tijd vergt. Het doorberekenen van deze kostenverhoging aan kleinverbruikers, waaronder huishoudens, wordt naar verwachting mogelijk zodra de

kostengebaseerde tariefsystematiek uit het wetsvoorstel Wcw ingaat. Alle onderzochte warmtenetten leveren in totaal zo'n 50% van de warmte aan zakelijke afnemers, waaraan de kostenverhoging in principe kan worden doorberekend; voor de overige 50% van de warmte die aan huishoudens wordt geleverd geldt dat niet. Het moment van invoering van de kostengebaseerde tariefsystematiek voor huishoudens hangt mede af van voldoende borging van de relatieve betaalbaarheid van warmte ten opzichte van gangbare alternatieven. Naar verwachting heeft de ACM na inwerkingtreding van de Wcw twee tot vier jaar nodig om uitvoering van de kostengebaseerde tariefregulering voor te bereiden. Daardoor is het op dit moment nog onzeker in hoeverre de onderzochte lastenstapeling tot en met 2030 bij de warmtebedrijven of – via doorberekening – bij de afnemers zal landen. In veel gevallen bezitten warmtebedrijven zowel warmtenetten waar het financiële rendement verbetert als warmtenetten waar het financiële rendement verslechtert als gevolg van de energiebelastingmaatregelen. Daardoor is het op basis van dit onderzoek niet mogelijk om op bedrijfsniveau te concluderen in hoeverre deze maatregelen het totaal gerealiseerde financiële rendement positief of negatief beïnvloeden.

Bij de hogere energiebelastingkosten moet worden bedacht dat het overgrote deel van de warmtebedrijven hun financiële voordeel deels behouden onder de huidige systematiek van energiebelasting en maximumwarmtetarieven. Ze kunnen immers nog altijd voor de energiebelastingkosten in rekening brengen die ze zelf niet maken. Dit voordeel neemt de komende jaren af door de hogere energiebelastingkosten, maar blijft wel in stand tot de invoering van de nieuwe tariefregulering.

Naar aanleiding van de oproep in de motie Van Dijk c.s. zijn drie maatregelen in de energiebelasting verkend op doeltreffendheid en doelmatigheid om de effecten van de energiebelastingmaatregelen weg te nemen of te verzachten: een generieke verlaging van de energiebelastingtarieven op aardgas, een aanpassing van de beperking van de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking en een nieuwe bijzondere regeling voor warmtebedrijven in de energiebelasting. Voor elk van de maatregelen geldt dat ze van generieke aard zijn terwijl de kostenstijging bij een specifieke deel van de warmtesector optreedt en de periode van het niet kunnen doorberekenen van hogere energiebelastingkosten tijdelijk is tot het moment dat de kostengebaseerde tarieven ingevoerd zijn. Daarbij komt dat aanpassingen ten koste gaan van het oorspronkelijke doel van de maatregelen om aardgasgebruik te ontmoedigen. Voor een nieuwe bijzondere regeling geldt daarnaast dat deze extra complexiteit met zich brengt en – als deze al uitvoerbaar zou zijn – in elk geval niet de komende jaren is in te voeren, terwijl de betreffende bedrijven juist de komende jaren de extra kosten niet kunnen doorberekenen.

Daarnaast is verkend of wijziging van de huidige tariefregulering uitvoerbaar is en of dit doeltreffend en doelmatig kan zijn om warmtebedrijven (deels) toch in staat te stellen om de hogere energiebelastingkosten bij huishoudens in rekening te brengen. Daarbij geldt dat een dergelijke wijziging via het Besluit collectieve warmte (Bcw) zal moeten worden verwerkt. Dat betekent dat dit niet vóór 1 januari 2027 tot hogere maximumwarmtetarieven kan leiden. Nader onderzoek dient te worden in hoeverre het mogelijk is om de gasreferentie te verruimen binnen het Bcw, aangezien hiermee zou worden afgestapt van het uitgangspunt dat de tariefregulering uitgaat van de kosten van een gemiddeld huishouden met een gasgestookte cv-ketel. Daarnaast is een aanpassing van de maximumwarmtetarieven niet doelmatig doordat deze generiek van aard is, terwijl de problematiek bij een specifiek deel van de sector optreedt. Voorts leidt deze maatregel ertoe dat alle huishoudens aan een warmtenet

met hogere warmtetarieven kunnen worden geconfronteerd. Tot slot zou de maatregel ingaan tegen de eerdere wens van uw Kamer om de gasreferentie te beperken om verdere toename van de energierekening te voorkomen tot de overgang naar kostengebaseerde tarieven.

Naar aanleiding van signalen van warmtebedrijven over de stadsverwarmingsregeling in de energiebelasting heeft het Ministerie van Financiën twee aanpassingen van de regeling voorbereid. De voorbereide uitbreidingen voorkomen dat warmtebedrijven tijdelijk worden geconfronteerd met substantieel hogere energiebelastingkosten in geval van calamiteiten en de vervanging van warmtebronnen die onder de stadsverwarmingsregeling vallen. Met de uitbreiding met calamiteiten is geen budgettaire derving gemoeid; deze maatregel treedt in werking per 1 januari 2026. De uitbreiding met de vervanging van warmtebronnen gaat wel gepaard met een derving. Tijdens de augustusbesluitvorming wordt een beslissing genomen over de maatregel en als wordt besloten de maatregel te nemen, hoe deze wordt gedekt.

1. Onderzoek naar de impact van energiebelastingmaatregelen op warmtebedrijven

1.1. Voor warmtebedrijven relevante onderdelen van de energiebelasting

Een warmtebedrijf kan aardgas verbruiken in eigen aardgasgestookte (hulp)ketels. Het moet over dat aardgas energiebelasting betalen. Een warmtenet valt onder de definitie van blokverwarming in de energiebelasting, omdat warmte aan meer dan één onroerende zaak wordt geleverd. Uitgangspunt in de energiebelasting is dat verbruikers met een eigen cv-ketel en verbruikers met blokverwarming hetzelfde moeten worden belast. Daarom is in de energiebelasting geregeld dat bij blokverwarming op het volledige verbruik het hoogste tarief (van de eerste en tweede schijf) wordt toegepast. Dit wordt het blokverwarmings-tarief genoemd.

Als meer dan 50% van de input in een warmtenet voor stadsverwarming bestaat uit restwarmte (inclusief WKK's), aardwarmte of warmte opgewekt met vaste, vloeibare of gasvormige biomassa, aquathermie, een lucht-water-warmtepomp of een elektrische boiler (50%-vereiste), dan is niet het blokverwarmingstarief van toepassing op alle gasinput van het warmtebedrijf, maar gaat de gasinput de schijven met degressieve tariefsystematiek door. Dit wordt de stadsverwarmingsregeling genoemd. Op deze manier wordt een duurzamere en efficiëntere energievoorziening gestimuleerd en wordt gecorrigeerd dat deze vorm van energievoorziening wordt belast met het blokverwarmingstarief.⁵ De stadsverwarmingsregeling vormt dus geen bijzonder energiebelastingstarief, maar een uitzondering op het blokverwarmingstarief. Een warmtebedrijf heeft een financieel voordeel als de stadsverwarmingsregeling van toepassing is omdat het per m³ aardgas gemiddeld een lagere energiebelasting betaalt dan bij toepassing van het blokverwarmingstarief. In de praktijk is bij warmtebedrijven de toepassing van de stadsverwarmingsregeling eerder regel dan uitzondering, omdat in de meeste gevallen aan het 50%-vereiste wordt voldaan.

Voorts kan een warmtebedrijf aardgas verbruiken in een WKK. Dan gold tot 1 januari 2025 voor dit deel van het aardgasverbruik een inputvrijstelling in de energiebelasting, mits het elektrisch rendement van de WKK minimaal 30% is. De vrijstelling heeft tot doel om dubbele heffing van energiebelasting te voorkomen. De beperking van de inputvrijstelling komt hierna aan de orde.

⁵ Zie hierover ook Kamerstukken II 2007/08, 31 404, nr. 3, p. 35–36.

1.2. Voor warmtebedrijven relevante wijzigingen in de energiebelasting

In het Klimaatakkoord uit 2019 en daaropvolgende klimaatbesluitvorming is afgesproken de energiebelasting op aardgas te verhogen om verduurzaming te stimuleren, aardgasverbruik te ontmoedigen en elektrificatie te bevorderen.⁶ Om de lasten op macroniveau niet te laten stijgen, zijn ook een verlaging van de energiebelasting op elektriciteit en een verhoging van de belastingvermindering afgesproken. Op deze manier worden aardgas en elektriciteit meer gelijk belast op basis van energie-inhoud. De schuif in de tarieven voor aardgas en elektriciteit vindt stapsgewijs plaats sinds 2020 en loopt door tot en met 2030. In het Regeerprogramma is afgesproken om verhoging van de energiebelastingstarieven tot een verbruik van 170.000 m³ aardgas vanaf 2025 niet door te zetten, met andere woorden een verlaging ten opzichte van het basispad te bewerkstelligen.⁷

De bijdrage van aardgasgestookte WKK-installaties aan duurzaamheidsdoelstellingen is geleidelijk afgenomen door de toenemende beschikbaarheid van duurzame warmte- en elektriciteitsbronnen zonder CO₂-uitstoot. Gasgestookte WKK-installaties worden hiermee geleidelijk het meer vervuilende alternatief. Daarom wordt in de periode 2025–2030 de inputvrijstelling stapsgewijs beperkt op grond van de Wet fiscale Klimaatmaatregelen glastuinbouw. Het doel is reductie van CO₂-uitstoot. Het doel om dubbele energiebelasting te voorkomen blijft behouden. Met de aanpassing zal vanaf 2030 geleidelijk uitsluitend nog de aardgasinput voor elektriciteitsopwekking voor het net zijn vrijgesteld. Het deel van het aardgasverbruik dat betrekking heeft op warmte-opwek zal regulier worden belast in de energiebelasting.

1.3. Systematiek warmtetarieven en veranderingen daarin

Warmtetarieven zijn gereguleerd. Op dit moment geldt het «niet meer dan anders»-principe (NMDA-principe). In deze systematiek is het maximumwarmtetarief gekoppeld aan de kosten inclusief de energiebelasting van verwarming met een eigen cv-ketel. Bij het NMDA-principe wordt het energiebelastingtarief van de eerste en tweede schijf aardgas gehanteerd omdat het gasverbruik van huishoudens volledig in die schijven valt. Dit is het hoogste tarief. De meeste warmteleveranciers betalen dit tarief vanwege de stadsverwarmingsregeling doorgaans zelf alleen voor de eerste 170.000 m³ aardgas die wordt gebruikt in de ketels. Voor hun verbruik boven de 170.000 m³ gelden de lagere tarieven vanwege de toepassing van de degressieve tariefsystematiek. Op deze manier hebben warmtebedrijven die meer dan 170.000 m³ aardgas verbruiken een voordeel: zij kunnen voor hun volledige warmtelevering aan huishoudens een hogere energiebelasting doorberekenen in het warmtetarief dan deze bedrijven zelf gemiddeld betalen voor hun gasverbruik. Ze ontvangen dus inkomsten waar geen kosten tegenover staan. In 2025 bedraagt het voordeel ten opzichte van de derde schijf 26 cent per m³ en ten opzichte van de vierde schijf 37 cent per m³. De totale budgettaire omvang van dit voordeel is circa € 50 miljoen per jaar.

In het wetsvoorstel Wcw wordt stapsgewijs een kostengebaseerde tariefregulering ingevoerd. De invoering kent drie fases.

De eerste fase is onder de Warmtewet per 1 januari 2025 ingegaan. Voor het meewegen van de energiebelasting in het maximumwarmtetarief betekent dit dat een eventuele tariefverlaging in de eerste en tweede schijf

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342.

⁷ Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96), september 2024, p. 61, 118 en 134.

aardgas wél wordt doorgerekend in het warmtetarief en een verhoging níet; eerder werden verhogingen wel doorgerekend op grond van het NMDA-principe.⁸ Eventuele toekomstige verhogingen in de eerste en tweede schijf leiden voor warmteleveranciers tot een kostenverhoging voor hun gasverbruik tot 170.000 m³ maar niet tot een verhoging van het maximumwarmtetarief. In deze systematiek hebben warmtebedrijven nog altijd het voordeel dat zij over hun volledige warmtelevering aan huishoudens het hoogste energiebelastingtarief kunnen meerekenen, terwijl deze bedrijven zelf voor hun aardgasverbruik boven de 170.000 m³ een lager energiebelastingtarief betalen.

De tweede fase zou, voorshands uitgaande van inwerkingtreding van de Wcw per 1 juli 2026 en een voortvarende borging van de betaalbaarheid van warmte en implementatie van de kostengebaseerde tariefregulering door de ACM, op zijn vroegst kunnen ingaan per 1 januari 2029. De ACM denkt minimaal twee tot vier jaar nodig te hebben na inwerkingtreding van de Wcw. In deze tweede (tussen)fase wordt gewerkt met benaderingen van de kosten van warmtebedrijven op basis van generieke formules die de ACM vaststelt. In beginsel kunnen warmtebedrijven de kosten van de energiebelasting dan doorberekenen aan afnemers. De mate waarin warmtebedrijven een eventuele tariefverhoging in de energiebelasting kunnen doorberekenen aan afnemers hangt af van de fijnmazigheid van de formules.

In de derde fase wordt de definitieve kostengebaseerde tariefssystematiek geïntroduceerd. De ACM krijgt de taak om de tarieven vast te stellen op een niveau dat warmtebedrijven hun efficiënte kosten en een redelijk financieel rendement kunnen (terug)verdienen over de levensduur van het warmtenet.

1.4. Opzet van het onderzoek

Het Ministerie van Financiën heeft Trinomics en BlueTerra de opdracht gegeven om de impact van verschillende energiebelastingmaatregelen op de kosten en de bedrijfsvoering in de warmtesector in beeld te brengen. Hierbij is de opdracht gegeven om rekening te houden met de rol van de systematiek voor de maximumwarmtetarieven en de veranderingen in de tijd hierin. De systematiek bepaalt namelijk in hoeverre warmtebedrijven de kosten zoals die van de energiebelasting kunnen doorberekenen.

Voor een kwantitatieve effectendoorrekening ter bepaling van de kostenimpact hebben de onderzoekers een effectenscan uitgevoerd op zeventien representatieve warmtenetprofielen, die zijn opgesteld op basis van een database die 95% van de warmtenetten dekt. Deze analyse is gebruikt om de profielen te identificeren die de grootste kostenstijging ondervinden. Hierop is vervolgens een verdiepende analyse uitgevoerd. De onderzoekers hebben de effecten op de bedrijfsvoering deels kwalitatief bepaald, waarbij zij gebruik hebben gemaakt van hun kennis van de warmtesector en het warmtebeleid. Gedurende het onderzoek is de sector op verschillende momenten betrokken.

1.5. Uitkomsten van het onderzoek

1.5.1. Periode 2023–2027

De onderzoekers concluderen dat de wijzigingen in de energiebelastingtarieven en inputvrijstelling elektriciteitsopwekking tussen 2023 en 2027 een netto positief effect hebben voor meer dan 75% van de bestaande

⁸ Kamerstukken II, 2023/4, 36 387, nr. 46.

warmtesector en voor nieuwe warmtenetten. Voor een specifiek deel van de sector pakken de maatregelen niet gunstig uit.

Warmtenetten zonder substantieel aardgasverbruik ondervinden tussen 2023 en 2027 nauwelijks of geen kostenstijging door de energiebelastingmaatregelen. Dit betreft ongeveer 10% van de sector.

De onderzoekers concluderen dat de energiebelastingmaatregelen tussen 2023 en 2027 positief uitpakken voor 65% van de sector. De kosten stijgen weliswaar voor dit deel van de sector, maar het warmtetarief kan meer worden verhoogd dan de kostenstijging en daarmee kunnen meer inkomsten worden gegenereerd. Het gaat om warmtenetten met een laag aandeel aardgasverbruik (en veel duurzame warmteproductie) en netten waarbij het merendeel van het verbruik valt in de vijfde schijf met het laagste energiebelastingtarief en waarbij de beperking van de inputvrijstelling in 2027 nog geen impact heeft.

De onderzoekers kwalificeren de impact van de energiebelastingmaatregelen tussen 2023 en 2027 als beperkt negatief voor 19% van de sector. Dit deel van de sector ondervindt een kostenstijging die één tot twee keer zo hoog is als de stijging van het maximumwarmtetarief. Het gaat om warmtenetten waarvan het aardgasverbruik voor een groot deel valt in de tweede schijf van de energiebelasting op aardgas, netten zonder WKK met een groot deel van het verbruik in de derde schijf en bedrijven die weliswaar een WKK hebben, maar om verschillende redenen toch een beperkte impact ondervinden van de beperking van de inputvrijstelling vanaf 2025.

De onderzoekers kwalificeren de impact van de energiebelastingmaatregelen tussen 2023 en 2027 als substantieel negatief voor 6% van de sector. Dit deel van de sector ondervindt een kostenstijging die meer dan twee keer zo hoog is als de stijging van het maximumwarmtetarief. Het gaat om warmtenetten waarvan het aardgasverbruik voor een groot deel valt in de derde en vierde schijf, netten die een WKK hebben en bedrijven die alle warmte produceren met aardgas.

1.5.2. Periode 2027-2030

Voor 45% van de sector blijft de impact van de energiebelastingmaatregelen in de periode 2027–2030 lager dan de stijging van het maximumwarmtetarief. Voor 10% is er geen impact omdat deze bedrijven geen aardgas verbruiken. Voor 21% van de sector is de impact beperkt negatief. Dit komt vooral door de verdere beperking van de inputvrijstelling. Voor 18% van de sector is de impact tussen 2027 en 2030 substantieel. Dit betreft netten waarvan het verbruik grotendeels in de derde schijf valt (klein verschil ten opzichte van 2027) en netten met een WKK (groot verschil). De maatregelen hebben tussen 2027 en 2030 voor 6% van de sector een zeer substantieel negatieve impact. Het gaat om warmtenetten zonder duurzame opwek, waar het aardgasverbruik grotendeels in de derde en vierde schijf valt en met een WKK.

De onderzoekers zijn uitgegaan van statisch energieverbruik. Dat wil zeggen dat het verbruik in 2030 hetzelfde is als in 2023. Zij merken daarbij op dat het energieverbruik in 2030 in werkelijkheid zal afwijken. Bijvoorbeeld doordat bedrijven meer duurzame warmte gaan produceren of doordat huishoudens energiebesparende maatregelen nemen. Dit betekent dat de impact van de energiebelastingmaatregelen naar verwachting lager uitvalt en de groep bedrijven die geen lastenstijging ondervindt kan toenemen.

1.5.3. Warmtenetten met de meest substantiële kostenstijging

Warmtenetten met de meest substantiële kostenstijging zijn vaak netten waar het financiële rendement vóór de energiebelastingmaatregelen al onder druk stond. Daarnaast zijn dit netten waar het vermijden van kostenverhogingen lastig is omdat verduurzaming complex is en tijd vergt waarbij netcongestie een rol speelt, maar de Wcw wel normering voor CO₂-uitstoot introduceert. De energiebelastingmaatregelen in combinatie met de systematiek voor maximumwarmtetarieven beperken de investeringsruimte. Dat vergroot de uitdaging.

1.5.4. Doorberekening van energiebelastingkosten

Op korte termijn is het doorberekenen van de hogere energiebelastingkosten aan kleinverbruikers, waaronder huishoudens, in elk geval niet volledig mogelijk. Bij zakelijke klanten kan dit wel. De onderzochte warmtenetten leveren ongeveer de helft van de warmte aan kleinverbruikers, waarvoor de maximumwarmtetarieven gelden. Warmtenetten die uitsluitend aan zakelijke klanten leveren, zijn niet in het onderzoek betrokken. Het doorberekenen van de kostenverhoging aan huishoudens is mogelijk zodra de kostengebaseerde tariefsystematiek uit het wetsvoorstel Wcw ingaat. De wijze waarop energiebelastingkosten kunnen worden doorberekend hangt af van de implementatie van de kostensystematiek. In veel gevallen bezitten warmtebedrijven zowel warmtenetten waar het financiële rendement verbetert als warmtenetten waar het financiële rendement verslechtert.

1.6. Verkenning ten behoeve van het wegnemen of verzachten van effecten in de energiebelasting

In de motie Van Dijk c.s. is tevens verzocht te verkennen hoe eventuele negatieve effecten van fiscale maatregelen op warmtebedrijven kunnen worden weggelaten of verzacht. In het licht van de uitkomsten van het onderzoek worden drie maatregelen toegelicht die in de energiebelasting zouden kunnen worden genomen. Daarbij is het van belang te bedenken dat warmtebedrijven profijt hebben van de manier waarop ze de energiebelasting in rekening mogen brengen bij huishoudens en andere kleinverbruikers. Dat voordeel neemt tot de invoering van de nieuwe tariefregulering weliswaar af door hogere energiebelastingkosten, maar blijft tot die tijd wel in stand.

1.6.1. Generieke verlaging energiebelastingtarieven aardgas

De tariefverhogingen in de derde en vierde schijf van de energiebelasting op aardgas sinds 2023 zouden kunnen worden teruggedraaid in de periode waarin warmtebedrijven de kosten van de energiebelasting niet kunnen doorberekenen aan afnemers. Hiermee zou het tarief in de derde schijf met 21,4 cent worden verlaagd naar 10,7 cent per m³ en het tarief in de vierde schijf met 15,1 cent worden verlaagd naar 5,7 cent per m³. De derving die hiermee gepaard gaat bedraagt € 606 miljoen in 2026, € 630 miljoen in 2027 en € 584 miljoen in 2028 en valt voor een groot deel buiten de warmtesector. Hier zou dekking voor moeten worden gevonden.

De maatregel is ondoelmatig vanwege de ongerichtheid ervan. Het voordeel komt namelijk terecht bij elke verbruiker met een gasverbruik van meer dan 170.000 m³, dus ook bij warmtebedrijven die kostenverhogingen aan zakelijke klanten kunnen doorberekenen en bij andere bedrijven dan warmtebedrijven. Binnen de warmtesector gaat het bovendien om een specifieke groep warmtenetten die – gedurende de komende jaren – substantieel negatieve effecten ervaart door de

verhoging van de energiebelastingtarieven in de derde en vierde schijf aardgas (6% van de sector). Van de warmtesector ondervindt het overgrote deel een positief, beperkt of geen effect van de energiebelastingmaatregelen. Zij hebben het voordeel van een generieke tariefverlaging niet nodig maar zouden het wél ontvangen.

De energiebelasting heeft naast het genereren van belastinginkomsten als hoofddoel het geven van een besparingsprikkel. Die wordt met de tariefverlaging beperkt. De verlaging kan tot meer CO₂-uitstoot leiden bij grootverbruikers van aardgas.

Daarnaast zou met het terugdraaien van de verhoging de trend die is ingezet om aardgas en elektriciteit meer gelijk te belasten op basis van energie-inhoud worden onderbroken voor de derde en vierde schijf aardgas.

1.6.2. Aanpassing beperking inputvrijstelling elektriciteitsopwekking

De beperking van de inputvrijstelling die is ingezet in 2025 zou kunnen worden uitgesmeerd over een langere periode waardoor de impact de komende jaren wordt beperkt.

Net als een generieke tariefverlaging is de maatregel ondoelmatig vanwege de ongerichtheid ervan. Het voordeel komt namelijk terecht bij elke exploitant van een gasgestookte installatie voor elektriciteitsopwekking, dus ook bij warmtebedrijven die het voordeel niet nodig hebben en andere bedrijven dan warmtebedrijven, waaronder elektriciteitsbedrijven, industrie en glastuinbouwbedrijven. Zoals opgemerkt gaat het bovendien binnen de warmtesector om een specifieke groep die een substantieel negatieve impact ervaart (6% van de sector). Voor een specifieke aanpassing van de inputvrijstelling voor warmtebedrijven geldt mutatis mutandis hetzelfde als hierna wordt beschreven over een nieuwe bijzondere regeling in de energiebelasting (par. 1.6.3).

Voor een aanpassing van de inputvrijstelling zou dekking moeten worden gevonden.

De besparingsprikkel die uitgaat van de energiebelasting en de beperking van de inputvrijstelling zou worden verminderd met het uitsmeren van de beperking van die regeling over een langere periode. De maatregel kan tot meer CO₂-uitstoot leiden van exploitanten van gasgestookte installaties voor elektriciteitsopwekking.

1.6.3. Nieuwe bijzondere regeling voor warmtebedrijven in de energiebelasting

Tot slot is verkend welke overwegingen een rol spelen bij de mogelijke invoering van een nieuwe bijzondere regeling voor warmtebedrijven in de energiebelasting teneinde de belastingdruk voor deze bedrijven te beperken. Van de mogelijke bijzondere regelingen ligt een verlaagd tarief het meest voor de hand.

De maatregel zou ondoelmatig zijn vanwege de ongerichtheid ervan. Het voordeel komt namelijk terecht bij elk warmtebedrijf, dus ook bij warmtebedrijven die het voordeel niet nodig hebben, terwijl het zoals opgemerkt gaat om een specifiek deel van de sector dat een substantieel negatieve impact van de energiebelastingmaatregelen ervaart (6%).

Voor de maatregel zou dekking moeten worden gevonden.

De introductie van een verlaagd tarief vergt aanpassing van de energiebelastingaangifte en -systemen bij de Belastingdienst. Het betreft een structuuraanpassing. Dergelijke aanpassingen nemen 4–18 maanden in beslag. Nieuwe structuuraanpassingen binnen de betreffende keten (Overige Middelen) zijn tot 2028 maar zéér beperkt mogelijk. De inschatting is dat vanaf 2029 pas weer ruimte ontstaat voor structuurwijzigingen in dit IV-portfolio. Stel dat de implementatietijd een jaar bedraagt, dan zou de maatregel in 2031 kunnen worden ingevoerd. Tegen die tijd is de systematiek voor warmtetarieven volgens de huidige verwachtingen zodanig aangepast dat kosten waaronder de energiebelasting kunnen worden doorberekend.

Omdat de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking sinds 1 januari 2025 wordt beperkt en het aardgasverbruik van de betreffende bedrijven stapsgewijs wordt belast, zou het voor exploitanten van een WKK die geen warmte voor stadsverwarming leveren, lonen om te proberen onder de reikwijdte van een nieuw verlaagd tarief voor stadsverwarming te vallen. Het is evident dat bijvoorbeeld het gasverbruik van glastuinbouwbedrijven die elkaar warmte leveren, niet onder een dergelijk verlaagd tarief zou moeten vallen. Voor WKK's, die tot 2025 volledig waren vrijgesteld, zou in de toekomst moeten worden vastgesteld welk deel van het aardgasverbruik kan worden gelieerd aan warmtelevering voor stadsverwarming, zodat op dat verbruik het verlaagd tarief kan worden toegepast. Het aantal mogelijke discussies tussen exploitanten van WKK's, energieleveranciers en de Belastingdienst is op voorhand niet te overzien. In het licht van het voorgaande is het de vraag of een dergelijke regeling uitvoerbaar zou zijn. Zou de regeling moeten worden toegespitst op specifieke warmteleveranciers, dan verhoogt dat de complexiteit en neemt het aantal mogelijke discussies in de uitvoering verder toe.

De energiebelasting kent op dit moment zestien teruggaveregelingen en zes bijzondere tarieven. Een nieuw verlaagd tarief compliceert de energiebelasting en de uitvoering daarvan verder. Vereenvoudiging van de energiebelasting is juist als noodzakelijk bestempeld om aanpassingen in de belasting te kunnen blijven doen.⁹

De introductie van een verlaagd tarief zou een nieuw fossiel voordeel in de energiebelasting betekenen.

Bij de verkenning van een nieuw verlaagd tarief komen Europees- en staatssteunrechtelijke vraagstukken aan de orde.

1.7. Verkenning ten behoeve van het wegnemen of verzachten van effecten in de tariefregulering in het Bcw

Naar aanleiding van de oproep in de motie Van Dijk c.s. is tevens verkend of de de hogere lasten als gevolg van de energiebelastingmaatregelen kunnen worden gemitigeerd door warmtebedrijven toe te staan een hoger maximumwarmtetarief in rekening te brengen bij huishoudens. Dit verruimt de investeringsruimte van warmtebedrijven zonder dat daar dekking uit de algemene middelen voor nodig is. Ook hierbij is het van belang te bedenken dat het voordeel van warmtebedrijven bij de huidige systematiek van energiebelasting en maximumwarmtetarieven weliswaar afneemt tot de invoering van de nieuwe tariefregulering, maar tot die tijd wel in stand blijft.

⁹ «Naar een toekomstbestendige energiebelasting», Ministerie van Financiën, juni 2024, p. 58.

Hiervoor dient nader onderzocht te worden of het mogelijk is om het Warmtebesluit of, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wcw, het Bcw zodanig aan te passen dat de hogere energiebelastingkosten voor warmtebedrijven meegewogen kunnen worden in de vaststelling van de maximumwarmtetarieven. In het Warmtebesluit worden de maximumwarmtetarieven de komende jaren nog via het NMDA-principe gebaseerd op de kosten van een gemiddeld huishouden met een cv-ketel op aardgas. Omdat een huishouden met cv-ketel niet wordt geconfronteerd met de verhoging van de energiebelasting in de hogere schijven (verbruik boven de 170.000 m³) is een dergelijke aanpassing niet vanzelfsprekend passend binnen de bestaande methodiek en moet onderzocht worden of dit een mogelijkheid is en, zo ja, hoe de ACM dit kan uitvoeren. Omdat dit een wijziging van een algemene maatregel van bestuur vereist en de ACM jaarlijks aan het einde van het jaar de maximumwarmtetarieven vaststelt voor het komende kalenderjaar, is het niet te verwachten dat het NMDA-principe tijdig aangepast zou kunnen worden om per 1 januari 2026 effect te sorteren.

De maatregel is ondoelmatig vanwege de ongerichtheid ervan. Alle warmtenetten zouden de warmtetarieven in gelijke mate kunnen verhogen terwijl het om een specifieke groep warmtenetten gaat die – gedurende de komende jaren – substantieel negatieve effecten ervaart (6% van de sector). Tegelijkertijd wordt de energierekening voor huishoudens aan een warmtenet wel verhoogd. Dat gaat in tegen de wens van uw Kamer om de toekomstige stijging van de energiebelasting op aardgas niet langer in rekening te brengen bij huishoudens.¹⁰ Indien deze maatregel nader onderzocht dient te worden, dan is het van belang om inzichtelijk te maken hoe de lastenverdeling tussen huishoudens en warmtebedrijven eruit komt te zien.

2. Verkenning naar aanpassing van de stadsverwarmingsregeling

Hiervoor is de stadsverwarmingsregeling beschreven. Voorwaarde voor toepassing is dat wordt voldaan aan het 50%-vereiste. Daarop bestaat één uitzondering. Die geldt voor nieuwe installaties voor stadsverwarming die zijn ontworpen om aan het 50%-vereiste te voldoen, maar hier in de eerste twee jaar na ingebruikname nog niet aan kunnen voldoen. De reden voor deze «aanlooperperiode» is dat het tijd kan kosten voordat een nieuwe installatie voor stadsverwarming goed functioneert. In die periode is dan toch de degressieve tariefsystematiek van toepassing.

Gedurende 2024 hebben verschillende warmtebedrijven aan het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën vragen gesteld over de toepassing van voornoemde uitzondering op calamiteiten en de vervanging van warmtebronnen uit de stadsverwarmingsregeling. In die gevallen kan het namelijk voorkomen dat een warmtebedrijf tijdelijk niet kan voldoen aan het 50%-vereiste.

De bestaande uitzondering voor de aanlooperperiode van nieuwe installaties is niet van toepassing op calamiteiten en de vervanging van warmtebronnen uit de regeling. Als in die situaties tijdelijk niet wordt voldaan aan het 50%-vereiste, is het blokverwarmingstarief van toepassing op het volledige aardgasverbruik. Afhankelijk van het aardgasverbruik van het warmtebedrijf kan dit substantiële negatieve financiële gevolgen hebben. In beide situaties kan het van toepassing worden van het blokverwarmingstarief ertoe leiden dat het warmtetarief dat afnemers betalen, wordt verhoogd. Dit doet zich voor wanneer het warmtetarief van het warmtebedrijf lager ligt dan het maximumwarmte-

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 488.

tarief en het tarief vanwege de hogere energiebelasting wordt verhoogd. Onder de systematiek voor maximumwarmtetarieven in de tweede en derde fase mag een warmtebedrijf de extra kosten die zijn gemoeid met de toepassing van het blokverwarmingstarief doorberekenen in het warmtetarief.

Het Ministerie van Financiën is in 2024 een verkenning gestart naar het op zo kort mogelijke termijn voorkomen van onwenselijke financiële gevolgen voor warmtebedrijven en uiteindelijk een mogelijke tijdelijke verhoging van warmtetarieven voor huishoudens via een aanpassing van de energiebelasting. Uit de verkenning zijn twee doeltreffende, doelmatige en uitvoerbare opties gekomen. Ter voorbereiding van politieke besluitvorming heeft het ministerie met raadpleging van de sector en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei in de eerste helft van 2025 een wijziging van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslagen voorbereid.

Die wijziging behelst ten eerste het toevoegen van calamiteiten als uitzondering waarin de degressieve tariefsystematiek van toepassing blijft ook als het 50%-vereiste tijdelijk niet wordt gehaald. De wijziging leidt niet tot een budgettaire derving en gaat in op 1 januari 2026.

De tweede wijziging waartoe kan worden besloten is het toevoegen van de vervanging van warmtebronnen uit de stadsverwarmingsregeling als uitzondering waarin de degressieve tariefsystematiek van toepassing blijft ook als het 50%-vereiste tijdelijk niet wordt gehaald. Dit is een verruiming van de regeling en een toepassing van de stadsverwarmingsregeling die in de praktijk op dit moment niet plaatsvindt. Het betreft naar verwachting een structurele derving van circa € 8 miljoen per jaar. Het kabinet besluit in de augustusbesluitvorming over het al dan niet doorvoeren van deze wijziging.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen