

# Aanpak fossiele subsidies begint met definitie die aansluit bij klimaatbeleid

De schattingen van fossiele subsidies lopen tientallen miljarden euro's uiteen. Dat komt vooral door de verschillende methoden waarmee gerekend wordt. Voor het klimaatbeleid is het vooral relevant hoeveel de uitstoot van een ton CO<sub>2</sub> uiteindelijk kost. Dat principe moet leidend zijn bij de definitie van een fossiele subsidie; een internationale vergelijking laat zien waarom.

## IN HET KORT

- Of fossiele subsidies in Nederland hoger zijn dan in andere landen, hangt af van hoe ze berekend worden.
- Het gemiddelde niveau van CO<sub>2</sub>-beprijzing ligt internationaal gezien hoog in Nederland, vooral bij huishoudens.
- Klimaatbeleid is het meest geholpen door te kijken naar de kosten per ton CO<sub>2</sub>.

## BAS HEERMA VAN VOSS

Econoom bij De  
Nederlandsche Bank

Fossiele subsidies zijn door Extinction Rebellion, SOMO (2023) en andere actiegroepen centraal geplaatst in de maatschappelijke discussie over klimaatbeleid. Lastig is echter dat er verschillende bedragen circuleren over de hoogte van de fossiele subsidies (Brinks et al., 2023; MinFin, 2023; SOMO, 2023). Die bedragen lopen tientallen miljarden euro's uiteen. Niet iedereen is het erover eens wat allemaal telt als fossiele subsidie en wat er moet worden aangepast om die af te schaffen.

Dat er verschillende bedragen circuleren, komt vooral omdat er verschillende methodes worden gebruikt om fossiele subsidies te berekenen (Brinks et al., 2023). De zogeheten 'inventarisatiemethode', zoals gebruikt door SOMO (2023) en het kabinet (MinFin, 2023), zet de belastingtarieven op energie en uitstoot binnen een land tegen elkaar af. Iedereen die minder betaalt dan een ander voor dezelfde energie of uitstoot krijgt volgens deze zienswijze subsidie. De 'externe-kostenmethode' zet de effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen af tegen de maatschappelijk gewenste niveaus van CO<sub>2</sub>-beprijzing en ziet dat verschil als fossiele subsidie (Brinks et al., 2023). Beide methodes geven een andere blik op de omvang van het probleem, en ook op de sectoren waar fossiele subsidies worden uitgedeeld. Daarmee leiden ze ook tot andere beleidsoplossingen.

De hamvraag is natuurlijk: met welke methode komen we tot goed klimaatbeleid? Een internationale vergelijking helpt om dit in kaart te brengen. In dit artikel laat ik zien dat de twee methodieken een heel ander beeld geven van hoe Nederlandse fossiele subsidies zich verhouden tot die in het buitenland. Voor de vergelijking is de data van de effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen van de OESO gebruikt (kader 1). Door het stuk heen licht ik naast Nederland en het OESOGemiddelde ook Indonesië en Denemarken uit, omdat dit illustratieve landen zijn voor hoe de verschillende benaderingswijzen tot andere conclusies leiden. Aan de hand van die vergelijking wordt duidelijk dat klimaatbeleid het meest geholpen is met de externe-kostenmethode.

## CO<sub>2</sub>-beprijzing in internationaal perspectief

De gemiddelde effectieve CO<sub>2</sub>-prijs in Nederland is met 110 euro per ton volgens de OESO de op een na hoogste ter wereld, na die van Zwitserland. Dat komt vooral omdat de energiebelasting voor kleinverbruikers in Nederland erg hoog ligt, zie figuur 1.

In Denemarken ligt het beprijzingsniveau gemiddeld genomen ongeveer gelijk aan dat in Nederland. De beprijzing is echter wel veel gelijkmatiger verdeeld over de Deense economie, waar grootverbruikers meer belasting betalen dan in Nederland en kleinverbruikers minder. Indonesië geeft directe subsidies op onder andere benzine, en belast geen enkele fossiele brandstof. Zoals te zien in figuur 1, heeft Indonesië daarmee een negatieve beprijzing van CO<sub>2</sub>.

Dat Nederland een hoog gemiddeld beprijzingsniveau kent, komt vooral doordat huishoudens en kleine bedrijven relatief veel belasting betalen over hun energiegebruik (tabel 1). Met 278 euro per ton kent Nederland veruit de hoogste gemiddelde prijs per ton voor uitstoot uit gebouwen. Het gaat hier vooral om energiebelasting op gas voor verwarming van bijvoorbeeld huizen. Ter vergelijking: het gewogen gemiddelde van de OESO voor uitstoot uit gebouwen ligt op 22 euro per ton. Het aandeel energiebelasting in de totale gasprijs voor huishoudens ligt, volgens de Energy Price Index, ook in geen enkel land hoger dan in Nederland. Voor wegtransport, waaronder auto's van huishoudens, is de effectieve CO<sub>2</sub>-prijs 264 euro/ton, het op drie na hoogste van de zeventig landen in de OESO-data.

Voor grootverbruikers van energie is de belastingdruk in Nederland een stuk lager. De Nederlandse industrie



kent bijvoorbeeld gemiddeld genomen een beprijzing van 53 euro per ton.

Het verschil tussen de beprijzing van de Nederlandse industrie en huishoudens is dus groot, maar met de industrie in andere landen valt dat mee: maar zes landen in de data van de OESO rekenen hogere CO<sub>2</sub>-prijzen voor de industrie. Dat komt omdat de beprijzing in de industrie voor vrijwel elk EU-land wordt bepaald door de ETS-prijs en het aandeel van de ETS-industrie in de totale industrie. Nederland kent ten opzichte van veel landen een hogere belasting door de 17 euro per ton aan gemiddelde energiebelasting die bovenop het ETS wordt geheven, vooral bij de kleinere industrie.

Denemarken is het enige Europese en OESO-land met een (flink) hogere energiebelasting voor de industrie. Buiten Europa en de OESO kennen ook landen als Uganda, Jamaica en Costa Rica een hoge energiebelasting voor de industrie. In deze landen vormt de industrie echter een fractie van de nationale economie. Indonesië is een voorbeeld van het andere uiterste: namelijk geen energie- of CO<sub>2</sub>-belasting maar wel een kleine directe subsidie voor fossiel gebruik door de industrie.

### Fossiele subsidies in internationaal perspectief

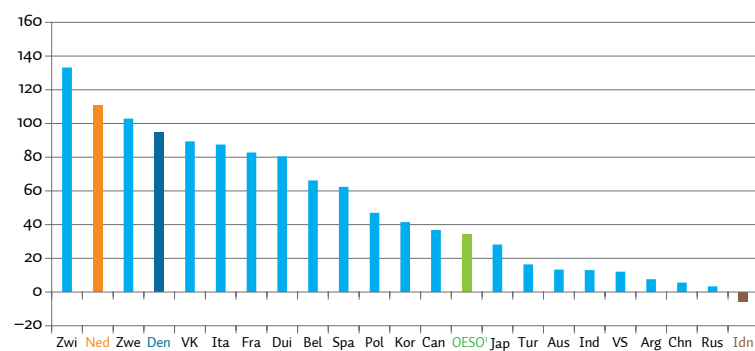
De hoogte van de fossiele subsidies van landen hangt af van de gekozen benaderingswijze: de inventarisatiemethode geeft een totaal ander beeld dan de externe-kostenmethode.

#### Inventarisatiemethode

De inventarisatiemethode kijkt naar de effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen per gebruiker of sector. De hoogste sectorprijs in een land is hier de 'benchmark' voor de andere sectoren. Verschillen in beprijzing met deze benchmark worden vernegigd met het verbruik. Het resultaat noemen we

### Nederland kent relatief hoge effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen

FIGUUR 1



<sup>1</sup> Gewogen gemiddelde

Data: OESO | ESB

### Effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen in Nederland en OESO

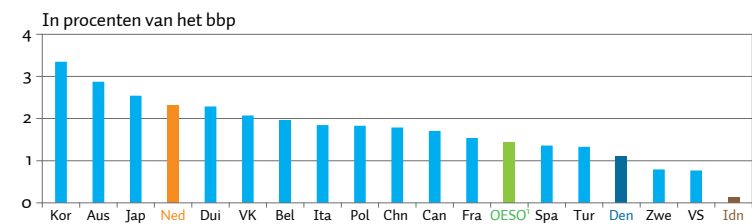
TABEL 1

Sector	Prijs in Nederland, in euro's per ton	Gemiddelde prijs in OESO, naar uitstoot gewogen, in euro's per ton	Ranking prijs Nederland tussen die van 70 grote economieën
Elektriciteit	53	15	Gedeelde 7 <sup>e</sup> t/m 23 <sup>e</sup> plaats
Gebouwen	278	22	1 <sup>e</sup>
Industrie	53	18	7 <sup>e</sup>
Wegtransport	266	112	4 <sup>e</sup>
Overig transport	15	17	44 <sup>e</sup>
Landbouw	66	27	14 <sup>e</sup>
Overige broeikasgassen	14	12	10 <sup>e</sup>
Totale economie	111	34	2 <sup>e</sup>

Data: OESO | ESB

### Hoogte fossiele subsidies volgens de inventarisatiemethode

FIGUUR 2

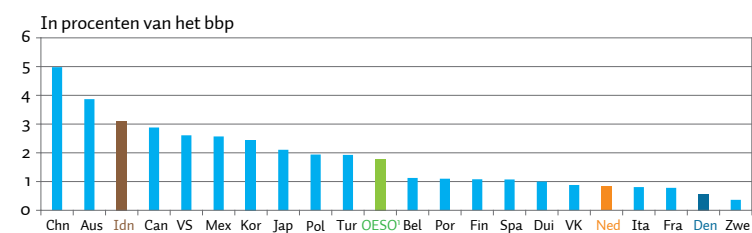


<sup>1</sup> Gewogen gemiddelde

Data: OESO | ESB

### Hoogte fossiele subsidies volgens de externe kostenmethode

FIGUUR 3



<sup>1</sup> Gewogen gemiddelde

Data: OESO | ESB

### Data over effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen

KADER 1

De OESO verzamelt gegevens over wat zij ‘effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen’ noemt. Daarin worden zowel de belastingen op brandstoffen en energieverbruik als de CO<sub>2</sub>-belastingen en verhandelbare rechten meegenomen. Directe subsidies op fossiele brandstoffen komen als een negatieve belasting terug. Andere subsidies, bijvoorbeeld voor verduurzaming, worden niet meegenomen. De OESO doet dit voor zeventig landen, waaronder alle OESO-landen en overige grote economieën, tezamen goed voor meer dan tachtig procent van de wereldwijde uitstoot. De effectieve prijzen worden apart berekend voor de sectoren Landbouw, Industrie, Elektriciteit, Wegtransport, Overig transport en Gebouwen, en voor de economie als geheel.

Belastingvrijstellingen en verschillen in belastingdruk komen wel terug in de effectieve CO<sub>2</sub>-prijzen, maar de gratis rechten onder het ETS niet. Ook wordt er geen rekening gehouden met andere externaliteiten, zoals milieueffecten en verkeersdoden als gevolg van autogebruik. Het Internationaal Monetair Fonds doet dit wel, en komt daarmee tot gedetailleerdere data per land. Echter, vanwege sectorindeling, eenvoud en aansluiting bij de discussie in Nederland lenen de data van de OESO zich beter voor het doel van het plaatsen van Nederlandse fossiele subsidies in een internationale context. Ik gebruik daarvoor de meest recente data van de OESO, die voor het jaar 2021.

de ‘fossiele subsidie’. Bijvoorbeeld: in Nederland betalen gebruikers van gas in gebouwen de hoogste prijs van alle sectoren. Het verschil tussen bijvoorbeeld de effectieve sectorprijs voor landbouw en die voor gasverbruik in gebouwen, vermenigvuldigd met de uitstoot in de sector Landbouw, is in deze benaderingswijze de fossiele subsidie voor de landbouw in Nederland. Als we dit doen voor elke sector en deze bij elkaar optellen, komen we op de fossiele subsidies per land.

Om een vergelijking tussen landen mogelijk te maken, drukken we de uitkomst uit als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). Deze benaderingswijze komt grofweg overeen met de methode van SOMO (2023) en het kabinet (MinFin, 2023). De analyse hier is echter noodzakelijkerwijs een stuk grofmaziger om tot een internationale

vergelijking te kunnen komen. We kijken alleen op sectorniveau (dus verschillen in beprijzing *binnen* een sector komen niet terug, terwijl we weten dat die aanzienlijk kunnen zijn (Brinks et al., 2023)), en dezelfde nationale benchmark geldt voor elke ton CO<sub>2</sub>, ongeacht energiedrager of sector.

Volgens deze (grove) inventarisatiebenadering heeft Nederland fossiele subsidies ten omvang van zo’n twee procent van het bbp. Dat is in internationaal perspectief hoog: hoger dan de meeste landen in de EU, hoger dan het OESO-gemiddelde, en ruim hoger dan bijvoorbeeld Denemarken en Indonesië (figuur 2).

De hoge subsidie wordt vooral bepaald door de hoge beprijzing van de uitstoot in Nederlandse gebouwen: geen enkele land-sectorcombinatie kent een hogere prijs. De benchmark voor andere sectoren ligt daarmee hoog in Nederland. Daarnaast heeft Nederland ten opzichte van veel landen een relatief hoge uitstootintensiteit (CO<sub>2</sub>-uitstoot per euro bbp). Dat geldt in het bijzonder in vergelijking met de niet-OESO-landen.

Het is echter de vraag in hoeverre de inventarisatiemethode recht doet aan het gevoerde klimaatbeleid. Dit wordt duidelijk wanneer we de resultaten bekijken voor Indonesië en Denemarken. Indonesië beprijsd noch fossiel energieverbruik noch CO<sub>2</sub>-uitstoot, en geeft in een aantal sectoren zelfs expliciete subsidies op fossiel verbruik. Denemarken daarentegen kent een hoog gemiddeld beprijzingsniveau. Toch komt volgens deze methode Indonesië op flink lagere fossiele subsidies uit dan Denemarken.

Dat Indonesië goed scoort in de inventarisatiemethode, komt omdat deze vooral kijkt naar binnenlandse verschillen in fiscale behandeling van energieverbruik en uitstoot. In Indonesië zijn die verschillen erg klein, omdat het beprijzingsniveau in alle sectoren op of net onder de nul ligt. Denemarken, een internationale koploper als het aankomt op gelijkmatige beprijzing, scoort laag ten opzichte van Nederland maar flink hoger dan Indonesië.

Dit voorbeeld toont aan dat de inventarisatiemethode vrijwel niets zegt over de strengheid van het klimaatbeleid dat beide landen voeren – alleen iets over de binnenlandse rechtvaardigheid en gelijkmatige verdeling. De internationale verschillen in subsidies in deze methode kunnen net zo goed klein worden gemaakt door CO<sub>2</sub>-prijzen te verlagen voor sectoren die nu hoog worden belast, als door hogere prijzen op te leggen aan sectoren die een lage of zelfs geen prijs voor CO<sub>2</sub> kennen. Zonder belasting van energie of CO<sub>2</sub> voor wie dan ook is er misschien wel sprake van fiscaal gelijke behandeling, maar niet langer van klimaatbeleid.

Historisch gezien heeft Indonesië overigens een aanzienlijk lagere uitstoot gehad dan Denemarken en Nederland, zeker per hoofd van de bevolking. Ook is Indonesië natuurlijk een stuk minder rijk. Het is wat dat betreft niet verbazingwekkend dat de beleidsprioriteiten in Indonesië anders liggen dan in Denemarken. Deze analyse is dan ook niet bedoeld als een directe vergelijking van de adequaatheid van klimaatbeleid in beide landen, alleen als illustratie van de uitkomsten van de inventarisatie en externe-kostenmethode.

#### Externe-kostenmethode

De externe-kostenmethode richt zich op de zogeheten ‘beprijzingsgaten’: de gaten tussen de bestaande en de maat-

schappelijk gewenste niveaus van CO<sub>2</sub>-beprijzing. Ik bereken de externe kosten per sector als het verschil tussen de maatschappelijk gewenste prijs van 130 euro per ton (conform Brinks et al., 2023) en de geldende CO<sub>2</sub>-prijzen. Als dat verschil positief is, vermenigvuldig ik het met de sectorale uitstoot. De sectorale uitkomsten opgeteld vormen het totale beprijzingsgat, en worden afgezet tegen het bbp van het land.

Volgens de externe-kostenbenadering zijn de fossiele subsidies in Nederland relatief laag vergeleken met andere landen (figuur 3). De Nederlandse fossiele subsidies komen uit op zo'n 0,8 procent van het bbp. Dat is hoger dan enkele Scandinavische landen, nagenoeg gelijk of lager dan in andere Noord- en West-Europese landen, en lager dan in de rest van de wereld.

Nederland heeft wel een relatief uitstootintensieve economie, hetgeen de fossiele subsidies afgezet tegen het bbp opdrijft. Dit effect wordt echter gedempt omdat we ten eerste geen beprijzingsgaten hebben voor huishoudens en kleine bedrijven, en ten tweede ook in de sectoren Elektriciteit en Industrie internationaal gezien bovengemiddeld hoge beprijzingen kennen – met name in vergelijking met de VS, die een grote invloed hebben op het gewogen OESOGemiddelde, maar ook in vergelijking met andere industriële landen.

Ook bezien vanuit de externe-kostenmethode blijven er nog voldoende aspecten over die verbetering behoeven in het Nederlandse klimaatbeleid, in het bijzonder in de sectoren Landbouw en Transport. Toch scoort Nederland in internationaal opzicht volgens deze methode een stuk minder slecht dan volgens de inventarisatiemethode. In Indonesië, waar CO<sub>2</sub> niet belast wordt, zijn de fossiele subsidies zo'n drie procent van het bbp. In Denemarken, een land met een gelijkmatig hoog niveau van beprijzing, zijn de fossiele subsidies zo'n 0,6 procent - een stuk lager dan in Indonesië, ondanks de veel hogere uitstootintensiteit in Denemarken. Het moge duidelijk zijn dat klimaatbeleid meer geholpen is met een niveau van beprijzing dat aansluit bij de maatschappelijke kosten van uitstoot, en dat de externe-kostenmethode hierop meer zich biedt.

## Conclusie en implicaties voor klimaatbeleid

Op basis van de inventarisatiemethode zijn de fossiele subsidies in Nederland internationaal gezien hoog. Deze methode geeft echter vooral een beeld van de gelijkheid van beprijzing over de gehele economie. Het laat dus vooral zien dat de lasten van het klimaatbeleid in Nederland relatief ongelijk zijn verdeeld vergeleken met andere landen. Dat komt omdat dat Nederland de uitstoot van huishoudens relatief zwaar belast. Dat is een relevante constatering vanuit het perspectief van een rechtvaardige transitie. Het zegt echter weinig tot niets over de strengheid van het klimaatbeleid als geheel.

Bezien vanuit de inventarisatiemethode, kunnen we fossiele subsidies wegnemen door de tarieven voor kleinverbruikers te verlagen – maar dat zal niet de bedoeling zijn van degenen die klimaatbeleid vooropstellen. En als we de fossiele subsidies wegnemen door de tarieven voor grootverbruikers te verhogen tot hetzelfde niveau, komt ook dat tarief boven het maatschappelijk benodigde niveau

van beprijzing te liggen. Zulke forse verhogingen leiden tot weglek van CO<sub>2</sub>-uitstoot naar andere landen – ook daar schiet de transitie weinig mee op.

Het is dus met het oog op klimaatbeleid logischer om fossiele subsidies te meten met de externe-kostenmethode. Volgens deze benadering zijn fossiele subsidies in Nederland nog altijd te hoog, en hoger dan die in Scandinavische landen, maar gelijk aan of kleiner dan die van andere landen.

Dat is ook relevant voor het door het demissionaire kabinet op de COP28 in Dubai gestarte initiatief om de fossiele subsidies internationaal in kaart te brengen, natuurlijk met het uiteindelijke doel deze wereldwijd af te bouwen. Als we via de externe-kostenmethode kunnen komen tot een internationale afspraak, dan is dat niet alleen goed nieuws voor het klimaat, maar ook voor de Nederlandse economie. Belastingtarieven moeten dan verder omhoog in de meeste concurrerende landen, en dat komt de Nederlandse competitiviteit ten goede. Scherpere Europese of mondiale afspraken voor beprijzing werken dus in het voordeel van Nederlandse bedrijven. Nederlandse bedrijven die dit zien, helpen de internationale lobby voor scherpere beprijzing. Daarmee wordt de kans op succes van die lobby ook groter.

Nederland kan natuurlijk alleen een geloofwaardige aanjagende rol spelen bij het internationaal afbouwen van fossiele subsidies, als we zelf ook een geloofwaardig afbouwpad hebben. We kunnen ons dan ook inzetten voor die beide, elkaar versterkende doelen: een geloofwaardig en realistisch nationaal afbouwpad, en internationale afspraken om ook andere landen daarin mee te krijgen. Laten we dat dan wel doen op basis van een meetmethode die aansluit bij het belangrijkste doel: mitigatie van klimaatverandering.

## Literatuur

Brink, C., A. Trinks, H. Vollebergh en P. Zwaneveld (2023) Afschaffen fossiele-energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving Publicatie, oktober.

MinFin (2023) *Fossiele subsidies: Bijlage bij Miljoenennota 2023*. Te vinden op [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl).

Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al. (2024) Europees emissiesysteem bepaalt halen CO<sub>2</sub>-doelen, fossiele subsidies secundair. ESB, 109(4829).

OESO (2023) *Net effective carbon rates. Data: 2021*. Te vinden op [stats.oecd.org](http://stats.oecd.org).

PBL en CPB (2023) *Afschaffing fossiele-energiesubsidies: eerder een hersenkraker ies: Minder CO<sub>2</sub> en meer inkomsten*. SOMO Nieuwsbericht, 4 september.

Wijnbergen, S. van, J. Boersema, A. Boot et al. (2023) *Fossiele subsidies ondermijnen het klimaatbeleid*. Blog op [esb.nu](http://esb.nu), 18 september.