

Afbouw fossiele subsidies vergt maatwerk

In het maatschappelijk debat wordt regelmatig gesteld dat fossiele subsidies per direct afgeschaft moeten worden. In de zomer van 2023 hebben diverse bureaus onderzoek gedaan naar hoe snel fossiele subsidies kunnen worden afgebouwd. Wat leren we uit deze onderzoeken?

IN HET KORT

- De afbouw van fossiele subsidies moet in samenhang met het bredere (klimaat)beleid worden gezien.
- Een deel van de fossiele subsidies moet in internationaal verband worden afgebouwd
- Het andere deel van de subsidies kan in nationaal verband worden afgebouwd, mits voldoende flankerend beleid wordt ingezet.

STEPHAN SCHÜLLER

Beleidsadviseur bij het Ministerie van Financiën

FABRICE VAN HOOFF

Beleidsadviseur bij het Ministerie van Financiën

De uitstoot van broeikasgassen leidt tot opwarming van de aarde. IPCC (2021) laat zien dat over de afgelopen tien jaar 86 procent van de broeikasgasemissies afkomstig is van fossiele brandstoffen. Het uitfasen van het gebruik van fossiele brandstoffen is dan ook onlosmakelijk verbonden met het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs en de nationale klimaatdoelstellingen zoals vastgelegd in de Klimaatwet.

De Miljoenennota 2024 presenteert een lijst met regelingen die direct of indirect het gebruik van fossiele brandstoffen stimuleren. Deze lijst heeft de maatschappelijke discussie aangewakkerd over of, en hoe snel, deze zogenoemde fossiele subsidies afgeschaft kunnen worden. Van Wijnbergen et al. (2023) pleiten er in diverse publicaties voor om fossiele subsidies snel uit te faseren. Mulder et al. (2023) en ook Brink et al. (2023) plaatsen hier vraagtekens bij. Zij stellen dat andere beleidsmaatregelen dan het afschaffen van fossiele subsidies soms meer bijdragen aan de energie- en klimaattransitie.

Minder aandacht is er geweest voor de diverse bureaus die gedurende de zomermaanden onderzoek hebben gedaan naar de effecten van het afschaffen van fossiele subsidies. De onderzoeksrapporten zijn als bijlage meegeleverd met de Miljoenennota 2024. Op basis van deze rapporten zijn er per fossiele subsidie overwegingen geschetst voor een afbouwpad (Rijksoverheid, 2024). In dit artikel analyseren we de bevindingen van de onderzoeksrapporten en kijken we op welke manier we van de fossiele subsidies af kunnen komen.

Inventarisatie fossiele subsidies

Er zijn verschillende definities en methoden voorhanden om het aantal en de omvang van fossiele subsidies te meten. Het huidige debat in Nederland is grotendeels gebaseerd op de zogenoemde inventarisatiemethode van de OESO (2021). Toepassing van deze methode leidt ertoe dat fossiele subsidies in Nederland voor een belangrijk deel betrekking hebben op vrijstellingen en tariefdifferentiaties in de energiebelastingen. Het gaat dan om de kolenbelasting, energiebelasting (gas en elektriciteit) en accijnzen op minerale oliën (onder andere benzine en diesel).

Het afbouwen van de vrijstellingen en tariefdifferentiaties in de energiebelastingen leidt in principe tot een reductie van broeikasgasemissies. Het afbouwen van deze fossiele subsidies leidt tot een prijsverhoging die de verbranding van fossiele brandstoffen ontmoedigt. Tegelijkertijd staan overheden ook andere beleidsinstrumenten ter beschikking om de verbranding van fossiele brandstoffen te beïnvloeden. Zo kan het gebruik van fossiele brandstoffen ook via (Europese) emissiehandelssystemen of alternatieve belastingen (CO₂-heffingen, consumptieheffingen) worden ontmoedigd. Daarnaast kunnen overheden ook subsidies, regulering en faciliteiten introduceren die de overgang op alternatieve brandstoffen aanmoedigen. Het afbouwen van fossiele subsidies hoeft daarmee niet het meest effectieve middel te zijn om klimaatverandering tegen te gaan.

Daarnaast heeft het afbouwen van fossiele subsidies ook neveneffecten tot gevolg. Zo zal een verhoging van de energiebelasting de inkomenspositie van huishoudens aantasten. Ook deze neveneffecten kunnen ervoor zorgen dat andere beleidsinstrumenten te prefereren zijn boven het afbouwen van een fossiele subsidies. Zo kan met een subsidie mogelijk vergelijkbare verduurzamingseffecten bij huishoudens worden bereikt zonder de inkomenspositie aan te tasten.

Afbouw internationaal

Sommige fossiele subsidies zijn sterk internationaal verweven. Dit vanwege juridisch bindende internationale afspraken die een eenzijdige nationale afbouw onmogelijk maken, of vanwege (zeer) hoge weglekrisico's bij eenzijdige afbouw. Dit laatste bepaalt voor een belangrijk deel de effectiviteit van eenzijdige klimaatmaatregelen. Als op nationaal niveau fossiele subsidies worden afgeschaft, zullen bedrijven het gebruik van fossiele brandstoffen alleen verminderen als dit winstgevender is dan de productie in Nederland te stoppen en naar het buitenland te verplaatsen.

Het risico is daarbij dat de productie in het buitenland wordt opgevoerd, mogelijk zelfs met eenzelfde of hogere



uitstoot van broeikasgassen, en een verlies van werkgelegenheid in Nederland. Het nationaal afschaffen van dit type fossiele subsidies leidt daarmee niet noodzakelijkerwijs tot een wereldwijde daling van broeikasgasemissies. Het is daarom verstandig om in internationaal verband deze subsidies af te bouwen.

Deze afhankelijkheid bij de afbouw speelt zich voornamelijk af op de energiemarkten. De helft van de opgesomde fiscale brandstofsubsidies in de Miljoenennota 2024 beïnvloeden de prijs op deze markten (zie kader 1 voor een overzicht). Het gaat dan bijvoorbeeld om de productie van elektriciteit en het bunkeren (leveren) van brandstoffen voor de internationale lucht- en scheepvaart. Kenmerk van deze markten is dat de (energie)producten die er worden verhandeld vrij homogeen zijn en dat een prijsverhoging voor Nederlandse producenten en aanbieders snel zal leiden tot een concurrentievoordeel voor buitenlandse producenten en aanbieders. Daar komt bij dat in internationaal verband veelal ook afspraken zijn gemaakt over hoe de betrokken fossiele brandstoffen te belasten. Dit alles beperkt de juridische en de praktische mogelijkheden om de fossiele subsidies in deze markten af te schaffen.

Elektriciteitsmarkt

Neem bijvoorbeeld de elektriciteitsmarkt. Elektriciteit is een homogeen product dat zowel op basis van fossiele brandstoffen (kolen, aardgas) als op basis van niet-fossiele energiebronnen (zon, wind, nucleair) geproduceerd kan worden. De elektriciteitsvoorzieningen binnen Europa zijn daarbij steeds meer met elkaar verbonden, niet alleen fysiek met hoogspanningsleidingen, maar ook via internationale beurzen waar elektriciteit wordt verhandeld. De gemiddel-

de groothandelsprijs van elektriciteit wordt daarmee steeds meer uniform tussen Europese landen (ACER, 2023).

De productie van elektriciteit met behulp van fossiele brandstoffen is in alle landen van de Europese Unie op basis van de Europese energiebelastingrichtlijn vrijgesteld van energiebelasting. Berenschot (2023) laat zien dat het eenzijdig afschaffen van de inputvrijstelling door Nederland vooral leidt tot verplaatsing van de Nederlandse elektriciteitsproductie naar andere Europese landen. In met name Duitsland is de elektriciteitsproductie CO₂-intensiever, waardoor op Europees niveau de CO₂-emissies juist zouden toenemen.

Het in Europees verband gezamenlijk beprijzen van de fossiele elektriciteitsproductie is daarmee de beste route voor verduurzaming. Dit voorkomt weglek van duurzame elektriciteitsproductie uit Nederland. Voor een belangrijk

Fiscale fossielebrandstofsubsidies waarbij afbouw alleen in internationaal verband effectief is

KADER 1

De onderstaande fiscale brandstofsubsidies zijn sterk internationaal verweven en kunnen daarom het meest effectief in internationaal verband worden afgebouwd:

- Teruggaafregeling energiebelasting voor gebruik aardgas als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren
- Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer
- Vrijstelling gebruik van stookolie (met name zeevaart)
- Vrijstelling gebruik van diesel (met name binnenvaart)
- Btw-vrijstelling kerosine
- Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwekking
- Raffinaderijvrijstelling in de energiebelasting
- Raffinaderijvrijstelling in de accijns
- Vrijstelling voor restgassen die op eigen inrichting zijn ontstaan en daar weer worden ingezet
- Vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking

Fiscale fossielebrandstofsubsidies waarvan (gedeeltelijke) nationale afbouw mogelijk is

KADER 2

De onderstaande fiscale brandstofsubsidies kunnen nationaal (gedeeltelijk) worden afgebouwd als onderdeel van een breed beleidspakket:

- Degressieve tariefstructuur energiebelasting aardgas en elektriciteit
- Lager accijnstarief voor diesel dan voor benzine
- Lager accijnstarief voor LPG dan voor benzine
- Verlaagd EB-tarief glastuinbouw
- Vrijstellingen EB voor metallurgische en mineralogische procedés
- Vrijstelling voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés
- Vrijstellingen in de kolenbelasting voor duaal verbruik
- Belastingvermindering energiebelasting
- Teruggaafregeling energiebelasting voor instellingen

deel gebeurt dat op dit moment via het Europees Emissiehandelssysteem (ETS1) waarbij elektriciteitsproducenten emissierechten moeten kopen voor hun uitstoot. Nationaal wordt de overgang naar een CO₂-neutraal elektriciteitssysteem met name ingezet via regulering en subsidiëring. Het afschaffen van fossiele subsidies speelt hierbij vooralsnog een weinig bepalende rol. Zo kan de vrijstelling in de kolenbelasting voor de productie van elektriciteit per 2030 worden afgeschaft, maar dit is met name ingegeven omdat het vanaf 2030 verboden is om in Nederland met kolen elektriciteit op te wekken.

Scheepvaart

CE Delft (2023b) laat zien dat het eenzijdig afschaffen van de fossiele subsidies voor het bunkeren van brandstoffen in de scheepvaart leidt tot vergelijkbare problemen als op de elektriciteitsmarkt. Het eenzijdig nationaal verhogen van de prijzen van fossiele brandstoffen zal er vooral toe leiden dat schepen in andere landen gaan bunkeren. Met name in de zeescheepvaart is de eenzijdige afbouw van fossiele subsidies weinig effectief. Zeeschepen kunnen zonder te bunkeren tienduizenden zeemijlen varen en zullen daarom op mondiaal niveau de goedkoopste bunkerplaats kiezen.

In Europees verband worden met de uitbreiding van ETS1 naar de zeescheepvaart nu de eerste stappen gezet om de zeescheepvaart te verduurzamen. De verduurzaming van de binnenvaart kan effectief in Europees verband worden aangepakt, via de mogelijkheid voor lidstaten om de binnenvaart onder ETS2 te laten vallen. Mogelijk kan deze Europese aanpak in de toekomst worden aangevuld met een meer mondiale aanpak van broeikasgasemissies van de zeescheepvaart. Aanvullend kan Nederland ook extra stappen zetten om met andere Rijnvarende landen af te spreken om de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart af te schaffen.

Subsidies in de industrie

Kalavasta (2023) laat zien dat voor de basisindustrie het risico op weglek groot is en daarmee de ruimte om unilateraal fossiele subsidies af te schaffen gering. De basisindustrie brengt grondstoffen en halffabricaten voort die een vrij homogeen karakter hebben. Ook de vrijstellingen voor raffinaderijen en het niet-energetisch gebruik van fossiele grondstoffen kunnen daarmee het beste in internationaal verband worden afgeschaft.

Het risico op weglek is echter niet voor alle onderdelen van de industrie even groot, aangezien veel andere industriële goederen tot op zeker hoogte heterogeen zijn. Daarmee is een zekere prijsverhoging mogelijk zonder dat dit het risico op weglek sterk verhoogt. Trinks en Hille (2023) concluderen op basis van een internationale microdataset aan bedrijfsgegevens dat verschillen in beprijsingsbeleid tot nog toe niet tot nauwelijks hebben geleid tot weglek. Dit betekent dat er mogelijkheden zijn om nationaal te beprijsen en om fossiele subsidies in de industrie ten minste gedeeltelijk af te bouwen.

In de Miljoenennota 2024 zijn zes van de twintig fiscale fossiele brandstofsubsidies gerelateerd aan de industrie en glastuinbouw (kader 2). Deze tonen de mogelijkheden en tegelijkertijd ook beperkingen van het afschaffen van fossiele subsidies. Voor de glastuinbouw is bijvoorbeeld overeengekomen om de verlaagde tarieven in de energiebelasting in tien jaar tijd uit te faseren. Dit in combinatie met het verhogen van verschillende subsidieregelingen en overige fiscale maatregelen. Met dit pakket aan maatregelen is hier een evenwicht gevonden tussen het verduurzamen van de glastuinbouw en het zo veel mogelijk voorkomen van weglekeffecten.

De overige vijf fiscale fossiele brandstofsubsidies zijn gerelateerd aan industriële bedrijven die veelal ook deelnemen aan ETS1. Terecht pleiten Mulder et al. (2023) er daarom voor om broeikasgasemissies van de industrie zo veel mogelijk in Europees verband te beprijsen. Dit is de meest effectieve route tot verduurzaming omdat hiermee het risico op weglek van industriële activiteit en emissies naar het buitenland wordt geminimaliseerd. Dit neemt niet weg dat er ook nationaal ruimte is om de fossiele subsidies die betrekking hebben op deze industriële bedrijven gedeeltelijk en/of geleidelijk af te bouwen.

Zo heeft het vorige kabinet – onder andere gebaseerd op CE Delft (2023a) – voorgesteld om de relatief lage tarieven voor grootverbruikers in de energiebelasting te verhogen. Ook is – gebaseerd op Trinomics en BlueTerra (2023) – voorgesteld om verschillende fiscale vrijstellingen voor de metallurgische en mineralogische industrie af te schaffen. Deze voorstellen zijn niet aangenomen door het parlement.

Mogelijk dat in de toekomst een breed beleidspakket mogelijk is om te komen tot een nationaal pad voor (gedeeltelijke) afbouw van deze fossiele subsidies in de industrie. Een dergelijk beleidspakket bestaat dan, naast het (gedeeltelijk) afbouwen van fossiele subsidies, ook uit andere beprijsende, subsidiërende, regelgevende en/of faciliterende maatregelen. Daarmee kan naar verwachting verduurzaming van de industrie zonder grote weglekeffecten worden bereikt.

Afbouw binnen de landsgrenzen

Er zijn ook fossiele subsidies waarbij er minder internationale afhankelijkheden zijn bij de afbouw. In dit geval kan Nederland zelf het tempo van afbouw bepalen, maar dat kan ook ongewenste neveneffecten hebben. Met name herverdelingsaspecten zijn hierbij een aandachtspunt. De snelheid van afbouwen zal hiermee mogelijk flankerend beleid vergen om ongewenste neveneffecten tegen te gaan.

Naast sommige fossiele subsidies in de industrie gaat het hierbij met name over fossiele subsidies in de gebouwde omgeving en het wegverkeer. Ook bij deze laatstgenoemde sectoren kan er sprake zijn van wegleffecten.

Deze worden in dit geval vaak aangeduid als grenseffecten. Denk aan een automobilist die omwille van de accijnzen benzine gaat tanken in België of Duitsland. Toch staan deze sectoren minder bloot aan internationale concurrentie dan de eerdere genoemde sectoren, voor veel automobilisten is het immers de moeite niet waard om het land uit te rijden. Er is daarmee meer nationale vrijheid om deze fossiele subsidies af te bouwen.

Fossiele subsidies in het wegverkeer bestaan met name uit het feit dat er verschillende accijnstarieven gelden voor benzine en diesel. Revnext (2023) laat zien dat harmonisatie van accijnstarieven mogelijk is. De verduurzamingswinst van deze maatregel is echter wel beperkt. Voor de verdere verduurzaming van het wegverkeer zal daarom daarnaast ook naar andere maatregelen (zoals Betalen naar Gebruik) gekeken moeten worden.

Flankerend beleid

Dat een aantal subsidies eenzijdig nationaal afgebouwd kan worden betekent niet dat dit noodzakelijkerwijs verstandig is. Vaak zijn deze subsidies met andere beleidsdoelen tot stand gekomen. Zulke beleidsdoelen komen met het afschaffen onder druk te staan.

Een goed voorbeeld van het afschaffen van fossiele subsidies waarbij andere beleidsdoelen onder druk komen te staan, is de vermindering van de energiebelasting. Sinds 2001 geldt een vermindering in de energiebelasting per elektriciteitsaansluiting, oorspronkelijk bedoeld om een basisbehoefte aan energie vrij te stellen van belasting. In de loop van de tijd is de vermindering echter ook ingezet om lastenverhoging bij huishoudens te voorkomen. Zo is het verhogen van het belastingtarief op aardgas gecombineerd met een verhoging van de belastingvermindering. Op deze manier is de marginale prikkel om het aardgasverbruik te verminderen vergroot, terwijl tegelijkertijd de gemiddelde lasten voor het totale energiegebruik gelijk zijn gebleven.

In de zomer van 2023 is niet onderzocht wat het afschaffen van de belastingvermindering zou bijdragen aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Uit CE Delft (2021) kan worden afgeleid dat het afschaffen van de belastingvermindering slechts beperkt effect heeft op de verduurzamingsprikkel. Tegelijkertijd betekent het afschaffen dat er niet langer een korting van ruim 600 euro per elektriciteitsaansluiting geldt. Dit zal zonder aanvullend beleid tot een lastenstijging leiden, die waarschijnlijk meer gericht te compenseren is via het reguliere inkomensbeleid. In dit geval leidt het afbouwen van de belastingvermindering, in combinatie met de inzet van inkomenscompensatie, vooral tot gericht inkomensbeleid en niet zozeer tot verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Conclusies

Afbouw van fossiele subsidies kan zinvol zijn in de transitie naar een wereldeconomie zonder broeikasgasemissies, maar om het afschaffen van fossiele subsidies bij te laten dragen aan de energie- en klimaattransitie is er veelal maat-

werk vereist. Voor een belangrijk deel van de fossiele subsidies is de snelheid van afbouw afhankelijk van de vaart die andere landen maken bij het afschaffen van deze subsidies. Een deel van de fossiele subsidies ligt immers vast in juridisch bindende internationale afspraken. Het eenzijdig afbouwen van sommige fossiele subsidies kan de klimaattransitie zelfs tegenwerken.

Het is dan ook belangrijk dat Nederland zich internationaal blijvend inzet voor het gezamenlijk afschaffen van fossiele subsidies. Op nationaal niveau kunnen bij het afbouwen sneller stappen worden gezet. Hierbij zal de afbouw veelal onderdeel zijn van een mix aan beleidsmaatregelen om de verduurzaming van een sector optimaal te begeleiden en neveneffecten te mitigeren.

Literatuur

- ACER (2023) *Wholesale electricity market monitoring 2022: Key developments*. European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators Publicatie, 28 februari.
- Berenschot (2023) *Impact analyse afschaffing vrijstelling energiebelasting bij elektriciteitsproductie*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, 23 augustus.
- Brink, C., A. Trinks, H. Vollebergh en P. Zwaneveld (2023) *Afschaffing fossiele-energiesubsidies: Eerder een hersenkraker dan een no-brainer*. CPB/PBL-publicatie, oktober.
- CE Delft (2021) *Evaluatie van de energiebelasting: Terugkijken (1996–2019) en vooruitzien (2020–2030)*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, maart.
- CE Delft (2023a) *Aanpassingen energiebelasting voor extra emissiereductie*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, augustus.
- CE Delft (2023b) *Afbouw vrijstelling accijnzen bunkerbrandstoffen*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, september.
- IPCC (2021) *Climate change 2021: The physical science basis*. Contribution to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kalavasta (2023) *Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, 30 augustus.
- Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al. (2023) *Europees emissiesysteem bepaalt halen CO₂-doelen, fossiele subsidies secundair*. ESB, te verschijnen.
- OESO (2021) *OECD companion to the inventory of support measures for fossil fuels 2021*, Parijs: OECD Publishing, 30 maart.
- Revnext (2023) *Onderzoek naar aanpassing accijnstarieven n.a.v. aanmerking 'fossiele subsidie'*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, augustus.
- Rijksoverheid (2024) *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel*. februari.
- Trinks, A. en E. Hille (2023) *Carbon costs and industrial firm performance: Evidence from international microdata*. CPB Discussion Paper, april.
- Trinomics en Blueterra (2023) *Effectenonderzoek vrijstellingen energiebelasting*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, 10 augustus.
- Wijnbergen, S. van, J. Boersema, A. Boot et al. (2023) *Faseer fossiele belastingvoordelen uit, en doe het snel*. *Het Financieel Dagblad*, 18 september.