



## **Fossiele subsidies afschaffen: hoe kan het wel?**

“Fossiele sector krijgt tussen de 39,7 en 46,4 miljard euro subsidie, nog meer dan gedacht”, kopte de NOS. De omvang van het gigantische bedrag aan fossiele subsidies is moeilijk voor te stellen. Toenemende schattingen van de fossiele subsidie in Nederland van Alman Metten en Stichting Onderzoek Multilaterale Ondernemingen (SOMO), gaven het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aanleiding om als onderdeel van de begroting met Prinsjesdag met haar eigen analyse van de “subsidie” te komen.

Over dit getal blijkt de nodige discussie mogelijk. Zo ontbreken bijvoorbeeld op het oog duurzame stimuleringsregelingen zoals de salderingsregeling nog steeds in de analyse. Ook heeft de methode die gebruikt wordt voor het bepalen van de “subsidie” m.b.t. de energiebelasting de ironische consequentie dat het verlagen van de eerste schijf van de energiebelasting leidt tot minder fossiele subsidie, terwijl het tevens het gebruik van fossiel aardgas stimuleert. Doordat de energiebelasting per energiedrager gedefinieerd is zou afschaffing van deze “subsidie” ook leiden tot hogere beprijzing van duurzame energie. Dit kan niet het doel zijn van het afschaffen van “fossiele subsidies”.

Een probleem is de door de Wereld Handels Organisatie (WTO) gebruikte definitie. Die is dermate breed en multi-interpretabel dat het slechts geschikt is als een startpunt voor de discussie over fossiele subsidies. Een berekening op basis van de definitie gaat voorbij aan de vele nuances die beleid behoeft. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Planbureau (CPB) probeerden de discussie te duiden door het verschil tussen de externe kosten en inventarisatiemethode toe te passen. Op basis van “tussen de 39,7 en 46,4 miljard subsidie” zonder enige context stellen dat ‘alle fossiele subsidies direct moeten worden afgeschaft’ is, zoals de minister zelf ook terecht aangeeft, te kort door de bocht.

De methodiek, en grote bedragen die hieruit volgden, zijn een manier geweest om aandacht te trekken voor een kwestie waar al sinds 2009 te weinig stappen op ondernomen zijn. Het behalen de doelen van het Parijs Klimaatakkoord te behalen wordt waarschijnlijker bij het afschaffen van de fossiele subsidies. Bij voorkeur op mondiaal of Europees niveau, maar gezien deze onderhandelingen moeizaam lopen zal Nederland hier de koplopersrol op zich moeten nemen.

Het is een ingewikkelde discussie, die op dit moment vooral blijft steken op wat het precieze bedrag is. Een discussie die nog (te) weinig gevoerd wordt is die over hoe we fossiele subsidies überhaupt kunnen afschaffen. Dit artikel bespreekt daarom de (on)mogelijkheid voor het afschaffen van fossiele subsidies, het pad daarnaartoe en de gevolgen van die afschaffing.

## De zin en onzin van 'stop fossiele subsidies'

Op het eerste gezicht klinkt het afschaffen van fossiele subsidies als een redelijke eis, waar niemand iets tegen kan hebben: we proberen het gebruik van fossiele brand- (en grond-) stoffen en de daarmee gepaard gaande broeikasgasemissies zo snel mogelijk af te bouwen. Tegelijk gaat er veel subsidie naar het gebruik van deze fossiele brandstoffen. Waarom is het dan toch te kort door de bocht om deze subsidies ineens af te willen schaffen?

Belangrijk is dat veel "subsidies" vastliggen in internationaal recht. Voor ongeveer de helft van het bedrag geldt dat in Europese wetgeving en internationale verdragen is vastgelegd dat bepaalde vrijstellingen gelden. Nederland kan dat niet zomaar naast zich neerleggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vrijstellingen voor kerosine en stookolie. Van de minister vragen deze vrijstellingen per direct af te schaffen is van de minister vragen om Europese wetgeving naast zich neer te leggen. Nederland kan wel pleiten voor aanpassing van deze wetgeving en verdragen.

Daarbij is het de vraag wat het doel is van het afschaffen van deze fiscale regelingen. Als het om uitstoot te doen is kunnen de eisers gerustgesteld worden: een fors deel van de uitstoot die veroorzaakt wordt door die 'gesubsidieerde' fossiele brandstoffen valt onder het EU Emissions Trading System (ETS), zoals bepleit in de Economische Statistische Berichten (ESB). Daarmee wordt geborgd dat de "gesubsidieerde" uitstoot in 2040 tot 0 ton per jaar is afgenomen, met of zonder het instandhouden van de fossiele subsidies.

Om de prikkel ter reductie van CO<sub>2</sub> te versterken heeft Nederland ook nog de CO<sub>2</sub>-heffing ingevoerd. Na implementatie van [ETS 2](#) zal het grootste gedeelte van de uitstoot die onder de door het ministerie genoemde regeling gesubsidieerd wordt onder een cap-and-trade mechanisme van de Europese Unie vallen [voetnoot: zie tabel 1 op p 389 en verder van de bijlagen bij de Miljoenennota, kamerstuk 36 410, vergaderjaar 2023-2024]. Het gevolg hiervan is dat de uitstoot van broeikasgassen jaarlijks zou moeten dalen. Kanttekening hierbij is wel dat de stelling van de schrijvers in het ESB dat het EU ETS voor 2040 naar 0 gaat niet noodzakelijk juist is. Een politiek instrument zoals het EU ETS is onderhevig aan verandering en de volgende herziening is voor 2027 gepland, wanneer er een nieuwe Europese Commissie, Europees Parlement en nieuwe nationale regeringen zitten. Hoe het afbouwpad er precies uit zal zien staat daarmee nog niet volledig vast en hier kan dan ook niet op vertrouwd worden. Het is daarom noodzakelijk dat het EU ETS verder wordt aangescherpt en herzien.

Een veelvuldig aangehaald argument voor de afschaffing van fossiele subsidies is dat de extra baten in te zetten zijn voor extra reductie. Hier is het echter belangrijk om onszelf niet te rijk te rekenen. De reductie van fossiel verbruik door afschaffing van de gewraakte regelingen en de extra belastingopbrengsten zijn immers communicerende vaten. Stel dat er inderdaad in één klap 40 miljard extra opgehaald zou worden, dan stel je impliciet dat je verwacht dat de consumptie van fossiele brand- en grondstoffen op hetzelfde peil blijft. Dat is niet alleen onwenselijk maar ook onrealistisch. Wanneer andersom gesteld wordt dat de afschaffing van deze regelingen tot een drastische reductie van het fossiel gebruik zou leiden, dan zit daarin impliciet ook de verwachting dat de budgettaire baten slechts beperkt zullen zijn. Beide verwachtingen zijn ongetwijfeld verdedigbaar, maar niet verenigbaar. Mede

hierom is het absolute bedrag van de fossiele subsidies niet interessant, behalve dan om de aandacht te trekken. 100% van het bedrag zullen we niet innen.

Wat de precieze inkomsten zullen zijn is moeilijk in te schatten, maar wat we wel weten is dat de inkomsten op veel manieren nuttig besteed kunnen worden, bijvoorbeeld aan innovatie op klimaatgebied, belastingverlagingen, of het vullen van het klimaatfonds voor armere landen. Belangrijk is dat hierbij klimaatrechtvaardigheid meegenomen wordt.

### **Wat kan er wél?**

Waar het wel om gaat is dat uitstoot beprijsd en gelimiteerd wordt, via het EU ETS of de CO<sub>2</sub>-heffing, én dat het fiscaal stelsel deze beprijzing niet tegenwerkt. Dat het huidige fiscaal stelsel dit momenteel wel doet is evident (en) een probleem. De huidige vrijstellingen zorgen ervoor dat het EU ETS niet efficiënt werkt, maar de oplossing hiervoor moet ergens anders worden gezocht dan in het plat afschaffen van “fossiele subsidies” zoals gedefinieerd door EZK, met als voorbeeld de eerder genoemde verlaging van de belastingen in de eerste schijf.

De beste oplossing is om het fiscaal systeem opnieuw in te richten op een manier die ervoor zorgt dat verduurzamen loont en tot een voordeel leidt voor burgers en bedrijven. Het fiscaal stelsel moet de energietransitie faciliteren zonder dat het zijn doel voorbyschiet en het verduurzamen onmogelijk maakt. Daarnaast moet het nieuwe innovatieve bedrijven ondersteunen en hun de mogelijkheid geven om zich in Nederland te vestigen. De huidige discussie over fossiele subsidies lijkt een verborgen discussie over de industriepolitiek te zijn, mede omdat de industrie van veel van de fiscale voordelen geniet. Het is beter om deze discussies gescheiden te houden omdat verduurzaming, en niet de-industrialisatie, het doel moet zijn.

Om die verduurzaming, en niet de-industrialisatie te bereiken, is een fundamentele discussie nodig over hoe we energiegebruik belasten. Moeten groene en grijze energie gelijk belast worden? Belasten we alle gebruikers op dezelfde manier? Faseren we alle vrijstellingen uit, en zo ja hoe? Hoe gaan we tegelijkertijd om met verduurzaming die gepaard gaat met een grote toename van elektriciteitsgebruik? Inmiddels wordt al gesproken over fiscale voordelen voor bijvoorbeeld elektrolyzers en batterijen. Onder het gehanteerde definitiekader zouden we zomaar eens over nieuwe (fossiele) subsidies kunnen praten. Belasten we enkel energie, of ook grondstoffen? Dergelijke vraagstukken zullen wij hieronder bespreken.

### Groen of grijs

Te beginnen met “groen of grijs”. In het huidige fiscale stelsel wordt de duurzame keuze niet altijd beloond. Een belangrijke prikkel om de economie te verduurzamen is “groene” producten en grondstoffen lager belasten dan de “grijze” tegenhanger. Zo moet er tussen energiedragers een onderscheid zijn, elektriciteit over gas en brandstoffen, [voetnoot: De CO<sub>2</sub>-intensiteit van elektriciteit is lager dan die van aardgas.] maar ook binnen productcategorieën moet er een prikkel zijn om de meest duurzame variant te gebruiken. Zo zou groen gas lager belast moeten zijn dan aardgas en groene brandstoffen lager dan fossiele brandstoffen. Door bij de vaststelling van de belastingtarieven van verschillende energiedragers rekening te houden met de oorsprong van de energiedrager en de maatschappelijke kosten (waaronderklimaatimpact), van deze energiedragers, wordt een

prikkel gegeven om processen te elektrificeren of over te stappen naar duurzame energiedragers. Hetzelfde geldt voor het belastingtarief van elektriciteit ten opzichte van brandstoffen als diesel, benzine en LPG in de transportsector. Dit werkt in feite versterkend aan het eerder genoemde EU ETS.

Daarnaast zou het ook verstandig zijn dit onderscheid te maken voor het groene alternatief. Het voorstel voor herziening van de Energy Taxation Directive (ETD), de Europese wetgeving voor energiebelasting, die momenteel stil lijkt te liggen, maakt dit onderscheid al. Voor de meeste producten zal dit in de uitvoering niet al te moeilijk hoeven te zijn doordat rapportering momenteel al verplicht is. Voor stroom voorzien wij uitvoeringsproblemen, vanwege de noodzakelijke gelijktijdigheid van productie en verbruik. Dit kan opgelost worden d.m.v. een tijdgebonden GvO. Hiervoor kan dezelfde systematiek gebruikt worden als voor de productie van groene waterstof. Het lastige hieraan is dat voor consumenten hun energierekening erg onoverzichtelijk wordt. Mocht men daarom een sterkere prikkel voor verduurzaming van het stroomverbruik willen hebben, dan kan de EU beter het EU ETS aanscherpen en anders kan de overheid de CO<sub>2</sub>-heffing verhogen en daarmee de marktprijs van stroom beïnvloeden.

### Gelijk verbruik gelijk belast

Vervolgens moet men de vraag stellen of gelijk gebruik gelijk belast moet worden. Gelijk belast betekent dat verbruik van stroom of gas voor een huishouden gelijk belast wordt als verbruik in de energie-intensieve industrie. Op dit moment kent Nederland een degressief belastingsysteem voor energie, waarbij grootverbruikers minder belastingen betalen. Het afschaffen van de degressieve belasting kan op verschillende manieren, maar meestal gaat men ervan uit dat de lager gelegen vijfde schaal wordt opgehoogd. Een verhoging van de energiebelasting leidt tot een versterkte besparingsprikkel. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met de betaalbaarheid van energie voor huishoudens (energiearmoede) en bedrijven (economische schade en weglek van uitstoot). Veel landen kennen bijvoorbeeld geen of een lagere energiebelasting dan Nederland in de 5de schaal en dit zorgt voor een ongelijk speelveld. Doordat de maatschappij overgaat van fossiele energiedragers naar duurzame elektriciteit wordt de prijs van energie veel meer tijd en plaatsafhankelijk. Dat op zichzelf maakt Nederland minder gunstig voor industrie dan de afgelopen decennia, toen Nederland kon profiteren van goedkoop Groningengas. Het is daarom goed om te realiseren dat Nederland een deel van de industrie waarschijnlijk hoe dan ook zal verliezen doordat de elektriciteit goedkoper is in andere gebieden van de wereld. Ook nieuwe duurzame energie-intensieve bedrijven bepalen waar zij investeren aan de hand van de plek waar zij het beste kunnen concurreren, zowel fiscaal als door infrastructuur, arbeidskrachten en kennisinfrastructuur.

De berekening van PwC over de concurrentiepositie van bedrijven, legt dit goed uit. Het onderzoek stelt dat de concurrentiepositie op dit moment gelijk is aan "concurrerende landen" op het gebied van belastingen. Dit betekent dat het invoeren van een vlakke energiebelasting op het niveau van de eerste schijf (m.a.w. de tarieven van schijf 2 tm 5 gelijktrekken met de eerste schijf) de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie ernstig kan beschadigen en het voor innovatieve nieuwe industrie minder interessant wordt om zich in Nederland te vestigen. Echter, de vijfde schijf van de energiebelasting kan wel omhoog. Aan de ene kant komt Nederland hierdoor concurrerend er minder goed voor te

staan, maar aan de andere kant is de invoering van deze maatregel i.c.m. het verschillend belasten van groene en grijze energiedragers een signaal aan de nieuwe industrie om zich hier te vestigen.

Het belastingsysteem van de toekomst moet verduurzaming beter faciliteren zonder de industrie op korte termijn te veel schade toe te brengen. Deze industrie hebben we immers ook nodig om de energietransitie mogelijk te maken. Daarnaast is het belangrijk om te kijken welke "fossiele subsidies" negatieve effecten hebben op (de ontwikkeling van) toekomstige bedrijvigheid. We moeten voorkomen dat de focus van het beleid alleen ligt op de huidige industrie; het moet ook de industrie van de toekomst faciliteren, zowel door middel van beprijzing van fossiel als stimulering van verduurzaming. Daarom is het verstandig het degressieve systeem in stand te houden of het op Europees niveau af te schaffen.

### Vrijstellingen en uitzonderingen

Een andere klasse van "fossiele subsidies" in de Nederlandse energiebelastingen zijn de vrijstellingen en uitzonderingen binnen de energiebelasting. Deze categorie is het meest concreet, omdat hij specifiek verbruik van aardgas of stroom voor één kleine groep bevoordeelt. Vrijstellingen zijn vaak een ondersteuningsmechanisme van een specifieke sector of type bedrijvigheid. De verlaagde gasbelasting voor de glastuinbouw en de teruggaaf energiebelasting voor instellingen zijn goede voorbeelden hiervan. Dit is een sterk voorbeeld van regelingen die de werking van het EU ETS tegengaan. Hierdoor wordt er niet noodzakelijk verduurzaamd in sectoren waar CO<sub>2</sub>-besparingen het meest kostenefficiënt behaald kan worden.

### Dubbele belastingen

In het verleden is levering van gas en kolen ten behoeve van de productie van elektriciteit vrijgesteld van energiebelasting. De gedachte hierachter is dat over de elektriciteit uiteindelijk door de eindgebruiker energiebelasting wordt betaald. Het belasten van zowel de levering van kolen en gas als het gebruik van de elektriciteit zou dus een dubbele heffing zijn. De consequentie hiervan is dat de thermische verliezen van de centrale, energie waarvan de centrale als eindgebruiker gezien kan worden, onbelast blijft. Uiteraard betalen fossiele elektriciteitscentrales wel voor hun totale energieverbruik in het ETS.

In de berekeningen van het Ministerie van EZK wordt de vrijstelling op aardgas en kolen voor elektriciteitsproductie als fossiele subsidie aangemerkt. In Nederland proberen wij op de BTW en inkomstenbelasting dubbele belasting te voorkomen. De vraag is of we dat ook willen op energiebelasting. Deze belasting werd in 1996 ingevoerd met als doel het besparen van energie, en daarmee het besparen van CO<sub>2</sub>. Een hogere prijs zorgt ervoor dat burgers en bedrijven zorgvuldiger met energie omgaan. Daarbij versterkt afschaffing van de vrijstellingen voor aardgas en kolen het verdienvermogen van zonnepanelen en wind en versnelt daarmee de energietransitie. Aandachtspunt hierbij is wel de geïntegreerde Europese elektriciteitsmarkt. Het geniet dus de sterke voorkeur dit type vrijstellingen in Europees verband uit te faseren en niet alleen op nationaal niveau.

## Energie vs. grondstof

Momenteel worden er enkele uitzonderingen gemaakt voor het gebruik van energiedragers als grondstof. Enkele van de grootste “fossiele subsidies” vallen hieronder, zoals de vrijstelling op de energiebelasting voor chemische en elektrochemische procedés, de vrijstelling voor non-energetisch gebruik van aardgas en de raffinaderij vrijstelling.

Dergelijke vrijstellingen van energiebelasting zijn goed te onderbouwen. Het gaat niet om energetisch gebruik, efficiëntieverbeteringen zijn beperkt door het fysiek opnemen van de specifieke atomen of elektronen die nodig zijn voor het product. Het valt, met mooie woorden, niet onder de heffingsgrondslag, maar de heffingsgrondslag kan natuurlijk aangepast worden.

De vraag hier is of je grondstoffen überhaupt wil belasten. Dit is een hele discussie op zichzelf en hier zou een afweging op gemaakt moeten worden met een eigen cascadering. Het lastige is dat ditzelfde probleem zich voordoet voor een groot aantal petroleumproducten. Doordat zij vrijgesteld zijn in geval van non-energetisch gebruik is het voor industrie interessant om fossiele LPG of Nafta te gebruiken als grondstof voor hun producten in plaats van groene of circulaire alternatieven. Het gevolg hiervan is dat de circulaire transitie moeilijker op gang komt.

Als we dergelijke groene en circulaire alternatieven wél willen bevorderen hebben we een aantal opties:

- 1) De Europese Unie kan een minimum accijns opleggen voor aardolie, steenkool en aardgas in plaats van de olieproducten;
- 2) Men kan de uitzondering voor non-energetische producten opheffen en een onderscheid maken binnen de accijns tussen een groen en grijs product;
- 3) Een brede brandstofheffing, dus ook op niet-fossiele grondstoffen, zoals metalen.

Voor elk van deze maatregelen geldt dat duurzame producten sneller competitief worden, omdat deze dan niet onder de accijns vallen of een verlaagd tarief hebben. Het lastige aan de accijns op aardolie is dat dit vooral de Nederlandse raffinagesector op een achterstand zet t.o.v. van de raffinage buiten Europa, omdat petroleumproducten een wereldmarkt betreft. Of dit wenselijk is is een politieke afweging. Een aanjager van de circulaire transitie is het in ieder geval wel, en daarom vinden wij het een verbetering van het huidige belastingregime.

## Belasting binnen de instelling

Een makkelijk punt is belasting heffen binnen een installatie of WOZ object. In principe worden accijns en belasting geheven op goederen wanneer zij een faciliteit verlaten. Als gevolg hiervan bestaan er vele vrijstellingen van energieverbruik binnen raffinaderijen of van stroomproductie achter de meter. Artikel 21 lid 3 van de ETD verbiedt belasting op energiedragers die binnen het bedrijf geproduceerd worden. Dit gaat ook o.a. om zonne energie geproduceerd achter de meter. Daarom is het meer dan logisch dat deze vrijstelling behouden blijft. Als de overheid het verbruik van fossiele energiedragers wil verminderen, kan zij beter accijns heffen over de olie die ingevoerd wordt.

## Hoe zouden wij het doen?

Naar aanleiding van deze afwegingen moeten ook wij kiezen hoe wij dit probleem zouden oplossen. Nederland moet een koploper zijn voor het klimaat en moet dus vooruitstrevende keuzes maken.

Te beginnen met het afschaffen van specifieke vrijstellingen. Over het algemeen zijn zij niet doelmatig. Mocht de Nederlandse overheid bepaalde sectoren, zoals de glastuinbouw, willen stimuleren, dan zouden zij alternatieve instrumenten moeten invoeren. Na het afschaffen van de specifieke vrijstellingen ligt de besparingsprikkel op de juiste plek. Daarnaast kan via zo'n specifieke stimuleringsregeling bijvoorbeeld de verduurzaming van de warmtevraag worden gestimuleerd, waar de verlaagde belastingtarieven de businesscase voor duurzame warmte ondergraven.

Ten tweede zou er in het belastingsysteem een prikkel moeten liggen voor elektrificatie. Dit betekent dat de belasting op stroom en non-fossiel significant lager moet zijn dan de belasting op aardgas, of de accijns op diesel, benzine en LPG voor energetisch gebruik. Concreet betekent dit dat de belasting op stroom voor de eerste tot en met de 5de schaal omlaag moet. Om de verschillen in energiebelasting tussen de verschillende energiedragers goed inzichtelijk en vergelijkbaar te maken ligt het voor de hand om de tarieven voor alle energiedragers in dezelfde eenheid te noteren, bijvoorbeeld euro per kilowattuur of euro per megajoule.

Vervolgens zou de Nederlandse overheid het onderscheid tussen groene en grijze producten kunnen versterken door ook binnen de productcategorie te differentiëren. Dit zou in principe vrij eenvoudig kunnen voor gas en andere brandstoffen. Bij elektriciteit is dit complexer, omdat gelijktijdigheid hier een belangrijkere rol speelt. Voor de productie van groene waterstof is hier al een oplossing voor nodig, maar dit systeem kan snel erg complex worden, wat met name voor kleinverbruikers tot problemen kan leiden.

Een "fossiele subsidie" die wij wel in stand zouden willen houden is het degressieve stelsel van de energiebelasting. Deze beïnvloedt sterk de concurrentiepositie van de huidige en toekomstige Nederlandse industrie. Verhoging van de 5e schaal zou alleen maar tot de-industrialisatie van Nederland leiden zonder dat er een alternatief voor in de plaats komt. Voor circulaire bedrijven is het interessant om in het buitenland te produceren en naar Nederland te importeren. Dit kan niet de bedoeling zijn. Verlaging van de eerste schijf vermindert de prikkel om te verduurzamen bij de kleinverbruikers. Een verschuiving van de belastingdruk van gas naar elektriciteit stimuleert wel elektrificatie. Mocht de ETD aangepast worden dan moet het degressieve stelsel afgeschaft worden, maar dan geharmoniseerd in Europa.

Om de circulaire economie en het gebruik van groene grondstoffen te bevorderen, stellen wij voor dat de Europese Unie accijnzen oplegt voor grijze grondstoffen, zoals aardolie, steenkool en aardgas. Een verdere verdieping tussen groen en grijs in de keten is een wenselijke aanvullende maatregel.

Daarnaast moet de Nederlandse overheid niet bang zijn voor dubbele belastingen op energie. Dit betekent dat de vrijstellingen op aardgas, steenkolen en voor warmte-

krachtkoppelingen (WKK's) kunnen worden afgeschaft. Er bestaat een risico dat dit de businesscase voor WKK's ondergraaft, waarmee balanceringskosten en redispatchkosten van de transmissiesysteembeheerders (TSO) kunnen stijgen.

Tot slot zouden wij binnen instellingen de vrijstellingen stand laten houden. Een precieze inschatting van wat deze maatregelen op zouden leveren is irrelevant omdat het systeem als geheel herzien moet worden en de uitkomst daarvan onvoorspelbaar is. Wel zou dit tot een beter fiscaal stelsel leiden, waarvan de prikkel beter verdeeld is.

**De Klimaat en Energie Koepel (KEK) is een cross-sectoraal netwerk van meer dan 1000 young professionals die zich vrijwillig inzetten om de energie- klimaattransitie te versnellen.**