

Vergaderjaar 2022–2023

**36 366**

## **Initiatiefnota van het lid Van Raan over fossiele subsidies en hoe ze af te schaffen**

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**

#### **Inhoudsopgave**

**blz.**

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>2</b>
Leeswijzer	5
<b>Hoofdstuk 2 Waarom moeten fossiele subsidies afgeschaft worden?</b>	<b>5</b>
Economisch perspectief – fossiele subsidies zijn inefficiënt	6
Rechtvaardigheid perspectief – fossiele subsidies zijn niet eerlijk	7
Internationale afspraken	8
Nationale ambities	9
<b>Hoofdstuk 3 Wat zijn fossiele subsidies?</b>	<b>10</b>
<b>Hoofdstuk 4 Het landschap fossiele subsidies</b>	<b>11</b>
Het eerste overzicht	12
Mogelijke nieuwe fossiele subsidies volgens het coalitie akkoord	14
Het kabinet onderschat de omvang van alle fossiele subsidies in Nederland	14
Inzicht in fossiele subsidies	14
<b>Hoofdstuk 5 Kaders voor het afschaffen van fossiele subsidies</b>	<b>15</b>
Aanbevelingen uit de Wetenschapstoets klimaatverantwoording	15
Aanbevelingen van de WRR voor klimaatrechtvaardigheid	17
Aanbevelingen voor het handelen in de internationale context	18
<b>Hoofdstuk 6 Een toekomstperspectief voor fossiele subsidies</b>	<b>20</b>
169 bouwstenen	21
8 manieren	21
Tweede Kamer initiatieven	22
Kabinet initiatieven	23
<b>Hoofdstuk 7 Beslispunten</b>	<b>24</b>
<b>Hoofdstuk 8 Financiële paragraaf</b>	<b>26</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

De klimaatcrisis ontwikkelt zich langs de lijnen die de wetenschap al decennia voor ons uittekent: steeds sneller. Naarmate de modellen verfijnder worden wordt de ernst steeds duidelijker. Het is code rood voor alles wat leeft. Sommige schade is al onomkeerbaar en het tijdsbestek waarin we ons nog kunnen aanpassen wordt steeds korter; het is nu of nooit. Over het zesde rapport van de Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van maart 2023 zegt IPCC-voorzitter Hoesung Lee: «Dit syntheserapport onderstreept de urgentie van meer ambitieuze actie en laat zien dat we, als we nu handelen, nog steeds een leefbare, duurzame toekomst voor iedereen kunnen veiligstellen.»<sup>1</sup>

Het nakomen van het Klimaatakkoord van Parijs, het beperken van de opwarming tot 1,5 °C, vergt ingrijpende, snelle en duurzame reducties in het gebruik van fossiele brandstoffen. Volgens het IPCC rapport moet de substantiële hoeveelheid ontdekte fossiele brandstoffen met rust gelaten worden, en wereldwijd tussen één- tot vierduizend miljard dollar afschrijven. Het is iets waar onder andere het Internationale Energie Agentschap (IEA) al langere tijd voor pleit.<sup>2</sup> Daarbij hoort het afschaffen van subsidies die de winning en het gebruik van fossiele brandstoffen financieel stimuleren. Het IPCC constateert niet voor niets in het laatste rapport: «Het afschaffen van subsidies voor fossiele brandstoffen zal de uitstoot verminderen ... tot wel 10% van de uitstoot van broeikasgassen in 2030, afhankelijk van de regio.» Volgens de berekeningen van het International Institute of Sustainable Development (IISD) kan Nederland de uitstoot in 2030 met 7,5% omlaag brengen door fossiele subsidies af te schaffen. Volgens het IEA is er, in een scenario dat 50% kans bewaart om de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken, geen ruimte voor nieuwe investeringen in nieuwe olie- en gaswinning of in LNG-infrastructuur. Ook geeft het IEA aan in zijn net-zero-scenario aan dat om die 50% kans te bewaren om onder de 1,5 graad opwarming te blijven, het nodig is dat fossiele subsidies mondiaal worden afgeschaft. Met andere woorden: als fossiele subsidies blijven bestaan zullen we de 1,5 graad opwarming passeren. De Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) schat de kans dat binnen de komende vijf jaar de 1,5-graden wordt overschreden al op 66 procent.<sup>3</sup> Toch blijven overheden, waaronder de Nederlandse, de winning en het verbruik van fossiele brandstoffen juist stimuleren met de verkeerde gedragsprikkel, in plaats van ontmoedigen. Wereldwijd zijn fossiele subsidies zelfs verdubbeld in 2021 ten opzichte van 2020.<sup>4</sup> Ondanks dat Nederland zich op de G20-top van 2009 in Pittsburgh had voorgenomen om «inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen die de inspanningen om de dreiging van klimaatverandering het hoofd te bieden ondermijnen»<sup>5</sup> uit te faseren, is er nog steeds een groot aantal van dit soort regelingen van toepassing. Wanneer de door Nederland onderschreven definities van de WTO en de OESO gevolgd worden, gaat het daarbij bijvoorbeeld om belastingvoordelen voor grootverbruikers zoals Tata Steel en de glastuinbouw, voor kolencentrales

<sup>1</sup> <https://www.ipcc.ch/2023/03/20/press-release-ar6-synthesis-report/>.

<sup>2</sup> <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>.

<sup>3</sup> <https://nos.nl/collectie/13871/artikel/2475509-kans-steeds-groter-dat-grens-van-1-5-graden-opwarming-overschreden-wordt>.

<sup>4</sup> <https://www.iea.org/news/support-for-fossil-fuels-almost-doubled-in-2021-slows-progress-toward-international-climate-goals-according-to-new-analysis-from-oecd-and-iea>.

<sup>5</sup> G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit beschrijft onder punt 24: *To phase out and rationalize over the medium term inefficient fossil fuel subsidies while providing targeted support for the poorest. Inefficient fossil fuel subsidies encourage wasteful consumption, reduce our energy security, impede investment in clean energy sources and undermine efforts to deal with the threat of climate change.* <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communicue0925.html>.

en raffinaderijen, voor kerosine voor vliegtuigen en diesel en stookolie voor de scheepvaart en voor energiebedrijven zoals Shell, en om exportsteun voor fossiele projecten in het buitenland. Schattingen van de jaarlijkse totale omvang van alle Nederlandse fossiele subsidies lopen momenteel uiteen van € 4,5 miljard (Wiebes, Kamerbrief 2020<sup>6</sup>) en € 8,3 miljard (Oil Change International en Milieudefensie, analyse 2021) tot € 30,0 miljard (Metten, analyse 2023<sup>7</sup>).

«We hebben de boel verkloot, de overheid past bescheidenheid,» zei de voorzitter van het Nationaal Klimaatplatform over de energietransitie. «Ook Nederland heeft te lang gepraat en te weinig gedaan,» zei Rutte tijdens de klimaatop in Glasgow. En toch heeft dat besef er bij het kabinet nog niet voor gezorgd dat de lat hoger kwam te liggen voor wat betreft het afschaffen van fossiele subsidies. In het coalitieakkoord zijn wel afspraken vastgelegd over het afbouwen van «financiële prikkels voor fossiele brandstoffen»,<sup>8</sup> maar dit betreft een zeer beperkt aantal fossiele subsidies en het zijn ook geen plannen voor nu.

Tot nu toe zijn er deze regeerperiode zelfs alleen maar fossiele subsidies bij gekomen. Zo heeft het kabinet bij het samenstellen van de koopkracht-reparatiepakketten om te compenseren voor de sterk gestegen energieprijzen met name gekozen voor het verlagen van de energiebelasting en accijnzen voor benzine en diesel, in plaats van voor inkomenssteun. Dit mag voor enige verlichting hebben gezorgd, maar, zoals journaliste Mariëlle Tweebeecke bij Nieuwsuur naar onze mening terecht tegen Rob Jetten zei: «Wel beschouwd, is dit natuurlijk toch een subsidie op fossiele brandstof, wat natuurlijk toch een beetje pijnlijk is in een tijd waarin je de transitie wil maken.»<sup>9</sup>

Het afgelopen halfjaar is goed zichtbaar geworden dat er een breed draagvlak is voor het afschaffen van fossiele subsidies. Op 29 november 2022 hebben 381 wetenschappers het kabinet in een brandbrief opgeroepen om direct te stoppen met het verstrekken van fossiele subsidies.<sup>10</sup> Zij schrijven dat de overheid een belangrijke rol heeft in het stimuleren van hernieuwbare energie en het ontmoedigen van fossiele brandstoffen, en dat dit kan door normering, regulering en financiële prikkels via belastingen en subsidies. Zij schrijven ook dat overheden wereldwijd nu juist prikkels geven die averechts werken: «Het realiseren van onze klimaatdoelen wordt serieus tegengewerkt door deze subsidies op fossiele brandstoffen. Nederland kan zich dit niet permitteren.»<sup>11</sup> Op 22 mei 2023 werd het kabinet door meer dan 120 organisaties nogmaals opgeroepen te stoppen met het verlenen van vrijstellingen en andere belastingvoordelen voor de winning en het gebruik van fossiele brandstoffen, gepubliceerd in het NRC.<sup>12</sup>

Vanuit de pensioensector getuigt PME, het pensioenfonds voor de metaal- en technologische industrie dat de aanbodzijde van fossiele brandstoffen probeert te beïnvloeden door zich terug te trekken uit kolen, olie en gas, zich voorstander van het afschaffen van fossiele subsidies:<sup>13</sup> «Wat dan niet helpt zijn fossiele subsidies vanuit de Nederlandse overheid. ... De

<sup>6</sup> <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8b0cd449-d691-47f6-9600-a60e70f16b22/1/pdf/kamerbrief-over-financiele-prikkels-voor-fossiele-brandstoffen-in-nederland.pdf>.

<sup>7</sup> <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/belastingvoordelen-voor-fossiele-brandstoffen-nog-veel-groter>.

<sup>8</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf>.

<sup>9</sup> Nieuwsuur, 4 oktober 2022.

<sup>10</sup> <https://fd.nl/opinie/1459177/nederland-stop-met-fossiele-miljardensubsidies>.

<sup>11</sup> <https://fd.nl/opinie/1459177/nederland-stop-met-fossiele-miljardensubsidies-pqd3ca99ww0o>.

<sup>12</sup> <https://www.brandbriefaanhetkabinet.nl/>.

<sup>13</sup> <https://www.trouw.nl/opinie/fossiele-subsidies-drukken-het-rendement-van-de-pensioenfondsen~b2711e96/>.

vraag naar fossiele energie blijft zo overeind. Toenemende droogte, schaarste van grondstoffen, instabiele regio's, vluchtelingenstromen, schade door overstromingen, de komende jaren beïnvloeden ze het rendement en daarmee de uitkering van onze gepensioneerden. Subsidie op fossiel houdt het gebruik en de productie ervan in stand, belemmert innovatie en versterkt daarmee klimaatverandering.»<sup>14</sup>

Ook op straat is het verzet tegen fossiele subsidies zichtbaar. Op 28 november 2022, 28 januari 2023 en 11 maart bezette Extinction Rebellion de A12 bij Den Haag om te eisen dat het kabinet stopt met het verstrekken van fossiele subsidies. Hun volgende actie staat gepland op 27 mei. De laatste keer waren er drieduizend betogers.<sup>15</sup> Dat waren er twee keer zo veel als de keer daarvoor.<sup>16</sup> Het zijn niet alleen activisten van Extinction Rebellion. Er waren ook wetenschappers van Scientist Rebellion, maatschappelijke organisaties zoals Greenpeace, FNV en Oxfam Novib, en veel mensen die nooit eerder hadden gedemonstreerd die hun steun kwamen betuigen.

Er bestaat voor 99,9% wetenschappelijke consensus dat het verbranden van fossiele brandstoffen verreweg de grootste bijdrage levert aan de wereldwijde klimaatverandering, en dat deze crisis veroorzaakt wordt door de mens.<sup>17</sup> Oliemaatschappijen als Shell en ExxonMobil zijn al decennialang op de hoogte van de schadelijke effecten die voortkomen uit fossiele brandstoffen, en kozen er desondanks voor om te lobbyen tegen maatregelen en klimaatwetenschap te ondermijnen.<sup>18</sup> «De tijdbom van het klimaat tikt», zei Secretaris-Generaal António Guterres van de VN over het meest recente IPCC rapport, en tevens het slotstuk.<sup>19</sup> Opnieuw wordt geconstateerd dat huidig klimaatbeleid nog onvoldoende toereikend is om de temperatuurstijging onder de 1,5 graden te houden.<sup>20</sup> Dit sluit aan bij wat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) eind 2022 concludeerde in de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV): het huidige kabinetsbeleid voldoet niet aan de klimaatdoelen die het hiermee zou moeten halen.<sup>21</sup> Om het Europese doel van 55% reductie in 2030 te halen is aanvullend beleid nodig. Het nationale streefdoel van het kabinet van 60% reductie vergt dus ook verdergaande inspanning. En voor wat de nu grootst mogelijke kans biedt om onder de anderhalve graden te blijven namelijk 90 tot 100% reductie in 2030,<sup>22</sup> is het huidige beleid dus al helemaal niet voldoende. De wetenschappelijke inzichten zijn duidelijk: «als de wereld niet in actie komt en op de huidige lijn doorgaat, dan zijn we bij een volgend rapport de grens van anderhalve graad al voorbij.»<sup>23</sup>

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd in te stemmen de regering te verzoeken om fossiele subsidies zo snel mogelijk af te schaffen om

<sup>14</sup> <https://www.trouw.nl/opinie/fossiele-subsidies-drukken-het-rendement-van-de-pensioenfondsen~b2711e96/>.

<sup>15</sup> <https://nos.nl/artikel/2467057-politie-ontruimt-geblokkeerde-snelweg-a12-waterkanon-ingezet>.

<sup>16</sup> <https://extinctionrebellion.nl/verwacht-meer-mensen-dan-ooit-bij-de-zesde-a12-blokkade-vandaag-om-1200-uur/>.

<sup>17</sup> <https://www.theguardian.com/environment/2021/oct/19/case-closed-999-of-scientists-agree-climate-emergency-caused-by-humans>.

<sup>18</sup> <https://www.euronews.com/green/2023/01/13/exxon-accurately-predicted-climate-change-in-the-70s-which-other-fossil-fuel-giants-knew-t>.

<sup>19</sup> <https://nos.nl/collectie/13871/artikel/2468251-weer-een-ippc-rapport-maar-waar-kijken-klimaatwetenschappers-eigenlijk-naar>.

<sup>20</sup> <https://www.pbl.nl/nieuws/2022/onmiddellijke-versnelling-mondiale-klimaatactie-nodig-om-doel-1.5-graden-nog-te-kunnen-halen>.

<sup>21</sup> Nieuw rapport: klimaatambities groot, maar met dit beleid onhaalbaar (nos.nl).

<sup>22</sup> Klimaatwet 1.5.

<sup>23</sup> <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/de-wereld-op-ramkoers-nu-actie-anders-worden-klimaatdoelen-niet-gehaald~be6b6b15/>.

conform laatste wetenschappelijke inzichten te handelen in de klimaatcrisis.

### *Leeswijzer*

Deze initiatiefnota staat in het teken van de vraag: hoe kan het kabinet de fossiele subsidies alsnog zo snel mogelijk afbouwen? Hoofdstuk twee beantwoordt de vraag waarom fossiele subsidies afgeschaft dienen te worden op een analytische manier vanuit verschillende perspectieven. Het hoofdstuk gaat in op de schadelijke effecten van fossiele subsidies, waaronder de manier waarop ze de grote noodzakelijke systeemtransities (energie, landgebruik en ecosystemen, steden en infrastructuur en industrie) in de weg staan. Ook wordt duidelijk dat er al vaker (internationale) afspraken zijn gemaakt om fossiele subsidies af te bouwen. Die afspraken dienen te worden nagekomen.

In hoofdstuk drie volgt een beschrijving van de te hanteren definitie van fossiele subsidies, ontwikkeld door het WTO en erkend door het kabinet. Ook wordt in dit hoofdstuk duidelijk wat het aanhouden van deze definitie in de praktijk betekent.

In hoofdstuk vier wordt het Nederlandse landschap van fossiele subsidies verkend. Het wordt duidelijk dat het probleem «fossiele subsidies» veel groter is dan gedacht. Volgens iedere berekening gaat het om miljarden. Terwijl je eindeloos over de precieze hoogtes kan discussiëren is het uiteindelijk het effect van de regelingen dat ertoe doet en de aandacht verdient: als subsidies de winning of het verbruik van fossiele brandstoffen bevoordelen dan is de steun niet verenigbaar met de klimaatdoelen en dient deze steun te worden afgeschaft.

In hoofdstuk vijf worden de kaders geschetst voor het afschaffen van fossiele subsidies. Die worden gevormd door de «Wetenschapstoets klimaatverantwoording» en het recente rapport «Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten» van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). Ook blijkt dat de internationale context kader-scheppend is en zowel beperkingen als mogelijkheden biedt voor het afschaffen van fossiele subsidies.

In hoofdstuk zes worden de inzichten uit de Wetenschapstoets en het WRR-rapport over klimaatrechtvaardigheid toegepast op het bestaande klimaatbeleid waar fossiele subsidies nu deel van uit maken. Uit deze analyse blijkt dat subsidiehervormingen nodig zijn om gehoor te geven aan de aanbevelingen uit de Wetenschapstoets en om te komen tot rechtvaardig klimaatbeleid conform de principes uit het WRR-rapport. Een aantal fossiele subsidies is in de internationale context misschien moeilijk unilateraal door het kabinet te beëindigen, maar dat betekent niet dat er geen goed begin te maken valt. In de loop der jaren zijn er door NGO's, wetenschappers, politici en zelfs vanuit de eigen ambtelijke contreien van het kabinet voorstellen gedaan – sommige al hapklaar – om te beginnen met het stoppen van fossiele subsidies.

In hoofdstuk zeven staan de beslispunten opgesomd. Het laatste hoofdstuk bevat de financiële paragraaf.

## **Hoofdstuk 2 Waarom moeten fossiele subsidies afgeschaft worden?**

De meeste mensen zullen aanvoelen dat fossiele subsidies afgeschaft moeten worden «omdat het slecht is voor het klimaat». Dit klopt zeker. Zolang niet alle fossiele subsidies de wereld uit zijn, blijven «we op de snelweg naar de klimaathel, met de voet op het gaspedaal», zoals VN-topman Guterres zei op de klimaattop van 2022 in Egypte. In dit

hoofdstuk wordt het antwoord op de waarom-vraag verder verkend. Door vanuit een economisch perspectief en een rechtvaardigheidsperspectief naar fossiele subsidies te kijken wordt duidelijk dat het verstrekken van fossiele subsidies niet bijdraagt en juist afbreuk doet aan het nastreven van twee verschillende waarden die onder beleidsdoelen liggen, namelijk efficiëntie en rechtvaardigheid. Daarna worden twee praktische argumenten aangedragen: het kabinet heeft zich op internationaal en nationaal niveau al verplicht tot het afschaffen van fossiele subsidies.

#### *Economisch perspectief – fossiele subsidies zijn inefficiënt*

Fossiele subsidies waren een belangrijk en effectief onderdeel van de industriepolitiek uit de vorige eeuw. Door de prijzen van fossiele brandstoffen met fossiele subsidies kunstmatig laag te houden werd economische groei gestimuleerd om zo de materiële welvaart te verbeteren. In de afgelopen zeventig jaar is er aldus met behulp van fossiele subsidies een «fossielverslaafde» samenleving opgetuigd. Het laat zien hoe effectief subsidies kunnen zijn. Maar nu, middenin de klimaatcrisis, ligt er een maatschappelijke veranderopgave die systemische transitie vragen.<sup>24</sup> Volgens het IPCC in de domeinen energie, landgebruik en ecosystemen, steden en infrastructuur en industrie, noodzakelijk voor klimaatmitigatie en -adaptatie in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs. Het is inefficiënt om te investeren in verduurzaming en tegelijk de oude – op fossiele brandstoffen gebaseerde – economie te blijven steunen met overheidsmiddelen. Het bestendigt het systeem dat de klimaatcrisis heeft veroorzaakt en belemmert door het verkeerd beïnvloeden van de markt de noodzakelijke systeemtransities. De initiatiefnemer is van mening dat fossiele subsidies nu ondoelmatig en ondoeltreffend zijn in het bereiken van een duurzame maatschappij.

In het verleden werd soms gesteld dat fossiele subsidies noodzakelijk zijn voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, maar het OESO/IE-rapport – in opdracht van het Ministerie van EZK – trekt dit in twijfel.<sup>25</sup> Daarnaast laat recenter onderzoek van het CPB ook zien dat Nederlandse bedrijven niet per definitie vertrekken bij hogere uitstootkosten.<sup>26</sup> Er is geen bewijs dat beter klimaatbeleid in Nederland ervoor zorgt dat bedrijven naar landen met slechter of ontbrekend klimaatbeleid verhuizen. In plaats van dat bedrijven hun productieproces *verplaatsen, passen* zij hun productieproces *aan*. «Nederland wordt armer en de wereld wordt warmer» blijkt op aannames gestoeld populisme te zijn waar geen empirisch bewijs voor is. Het weglek-argument houdt geen stand tegen de achtergrond van de nieuwste wetenschappelijke inzichten. De conclusie die uit het geloof in het weglekargument voortvloeit – dat er geen oplossing is voor het klimaat en dat we die zeker niet bij onszelf moeten zoeken – is niet valide en getuigt eerder van nihilistisch of zelfs lui denken, waarin de brede welvaart (met name in het Later en het Elders) als kompas nog steeds geen rol speelt ondanks dat het brede welvaartsconcept steeds breder omarmd is. Het leidt tot een egocentrische manier van beleid voeren die uitsluitend gericht is op het vergroten van de materiële welvaart, het bbp, terwijl ook die groei niet lang vol te houden is door de steeds groter wordende risico's die verbandhouden met het veranderende klimaat. Uiteindelijk is het weglek-argument ook een pleidooi tegen de brede welvaart in het Hier en Nu.

<sup>24</sup> [https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/09/210819\\_Samenvatting\\_wetenschapstoets\\_klimaatbeleid.pdf](https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/09/210819_Samenvatting_wetenschapstoets_klimaatbeleid.pdf).

<sup>25</sup> <https://www.iea.org/reports/the-netherlands-effort-to-phase-out-and-rationalise-its-fossil-fuel-subsidies>.

<sup>26</sup> <https://www.cpb.nl/koolstofkosten-en-prestaties-van-industriële-bedrijven-bewijs-uit-internationale-microdata>.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om te erkennen dat fossiele subsidies ondoelmatig en ondoeltreffend zijn in het bereiken van internationaal overeengekomen klimaatafspraken en bindende nationale klimaatdoelen.

*Rechtvaardigheid perspectief – fossiele subsidies zijn niet eerlijk*

Fossiele subsidies bedreigen de rechtvaardige samenleving. De lusten en lasten worden niet eerlijk verdeeld volgens de initiatiefnemer. Fossiele subsidies worden bekostigd uit gemeenschapsgeld, maar het zijn de grote vervuilende bedrijven die ervan profiteren. De gascrisis laat goed zien hoe de lusten ook vooral terecht komen bij de mensen die het minder nodig hebben. In plaats van gerichte inkomenssteun aan de kwetsbaarste mensen, bestaan de koopkrachtmaatregelen grotendeels uit algehele verlaging van de kosten van fossiele brandstoffen en energiedragers, zoals het verlengen van de accijnsverlaging op benzine, diesel en LPG, en het inzetten van een maximumtarief voor energie tot een bepaald gebruik, het prijsplafond. Op deze manier profiteren vooral de mensen die het niet nodig hebben van publieke financiën, die met grotere auto's en grotere huizen vaak ook meer energie verbruiken. Omgekeerd hebben lagere inkomens een lager verbruik, waardoor ze relatief gezien minder compensatie ontvangen, stelt onderzoeksbureau ABF Research.<sup>27</sup> Terwijl mensen met een kleine portemonnee het hoofd nauwelijks boven water konden houden, heeft de fossiele industrie, die ook al profiteert van allerlei fossiele subsidies, recordwinsten gemaakt dankzij de hoge energieprijzen. Volgens de IEA ging het om 2 biljoen wereldwijd bovenop de reguliere winsten voor 2021.<sup>28</sup> Shell maakte in 2022 bijna 40 miljard dollar (omgerekend zo'n 36 miljard euro) winst, meer dan twee keer zoveel als de winst van het jaar ervoor en het beste resultaat ooit in de 115-jarige geschiedenis van het bedrijf. En terwijl er in totaal 26 miljard dollar aan aandeelhouders werd uitgekeerd, werd er maar 3,5 miljard geïnvesteerd in hernieuwbare energie.<sup>29</sup> De nieuwe fossiele subsidies in de vorm van koopkrachtmaatregelen hebben daarom een onrechtvaardige nasmaak gekregen.

Ook exportkredietverzekeringen voor fossiele projecten in het buitenland – die het kabinet op de klimaatop in Glasgow van 2022 beloofde af te schaffen – bevoordelen Nederlandse exporterende bedrijven, die bijdragen aan fossiele projecten in (vaak arme, kwetsbare) landen die óók van fossiele brandstoffen af moeten. Nederlandse fossiele exportsteun draagt zo dus ook bij aan onrechtvaardigheid wereldwijd. Daarbij zijn exportkredietverzekeringen voor fossiele projecten in het buitenland niet in overeenstemming met diverse artikelen uit het Klimaatakkoord van Parijs, zoals artikel 2.1(c) over het «geldstromen in lijn brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling» en artikel 3: «De inspanningen van alle Partijen zullen in de loop der tijd steeds meer progressie vertonen waarbij de noodzaak wordt erkend Partijen die ontwikkelingslanden zijn te ondersteunen bij de doeltreffende uitvoering van deze Overeenkomst.»

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken fossiele subsidies af te schaffen omdat ze de rechtvaardige samenleving bedreigen

<sup>27</sup> <https://nos.nl/artikel/2446463-prijsplafond-energie-helpt-miljoenen-huishoudens-onvoldoende>.

<sup>28</sup> <https://www.bnr.nl/nieuws/duurzaamheid/10492474/overwinsten-energie-producerende-bedrijven-naar-2-biljoen-euro>.

<sup>29</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/03/shell-gaat-na-recordwinsten-de-energietransitie-niet-leiden-wijst-naar-consument-a4156148>.

Eigenlijk had Nederland allang begonnen moeten zijn met het afschaffen van fossiele subsidies. In 1992 werd tijdens de Earth Summit in Rio de Janeiro, het eerste klimaatverdrag gesloten. Ook Nederland heeft zich -in ieder geval vanaf dit moment – op deze manier op zijn minst impliciet internationaal gecommitteerd aan het aanpakken van fossiele subsidies. Het Klimaatakkoord van Parijs (2016) verplicht ondertekende lidstaten tot het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en deze zo snel mogelijk zo veel mogelijk terug te dringen. Daarbij is afgesproken dat alle financiële stromen, ook die vanuit de overheid, afgesteld moeten worden op het Klimaatakkoord van Parijs<sup>30</sup>. Daarnaast zijn gedurende de afgelopen jaren de volgende afspraken internationaal gemaakt:<sup>31</sup>

**2009:** Nederland belooft, als onderdeel van EU, met de staatshoofden en regeringsleiders uit de G20-top in Pittsburgh om fossiele subsidies af te schaffen: «Inefficient fossil fuel subsidies encourage wasteful consumption, reduce our energy security, impede investment in clean energy sources and undermine efforts to deal with the threat of climate change.»<sup>32</sup>

**2013:** EU committeert zich aan afschaffen milieuschadelijke subsidies die gericht zijn op het gebruik van fossiele brandstoffen, voor het einde van het jaar 2020 (7th Environmental Action Plan, EAP)<sup>33</sup>.

**2015:** NL tekent samen met 40 andere landen de Communiqué: «We invite all countries, companies and civil society organizations to join us in supporting accelerated action to eliminate inefficient fossil fuel subsidies.»<sup>34</sup>

**2021:** Nederland ondertekent Glasgow Statement<sup>35</sup> en belooft voor het einde van 2022 te stoppen met internationale publieke financiering voor fossiele projecten, en sluit zich aan bij de «Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform» groep.<sup>36</sup>

**2022:** EU committeert zich weer aan het afschaffen van energiesubsidies, in het bijzonder voor fossiele brandstoffen (8ste EAP).<sup>37</sup>

**2023:** op 18 mei 2023 ondertekende Mark Rutte de Open letter tot he G7 ahead of the Leaders» Summit: «We call on you to lead the way by eliminating inefficient fossil fuel subsidies by 2025 at the latest.

Ook wil Nederland nog steeds op het internationale toneel koploper klimaat zijn.<sup>38</sup>

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om, met het oog op internationale afspraken, meer ambitie te laten zien om fossiele subsidies af te schaffen.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken bij de klimaattop in Abu Dhabi te pleiten voor het internationaal afschaffen van fossiele subsidies.

<sup>30</sup> Artikel 2.1(c) van het Klimaatakkoord van Parijs.

<sup>31</sup> <http://priceofoil.org/content/uploads/2023/05/Fossiele-energie-subsidies-Coalitieakkoord-kabinet-Rutte-IV.pdf>.

<sup>32</sup> <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqué0925.html>.

<sup>33</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>.

<sup>34</sup> [https://www.iisd.org/system/files/publications/FFSR\\_Communique\\_17\\_4\\_2015.pdf](https://www.iisd.org/system/files/publications/FFSR_Communique_17_4_2015.pdf).

<sup>35</sup> <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>.

<sup>36</sup> <https://ffsr.org/statements/>.

<sup>37</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591&from=EN>.

<sup>38</sup> «Nederland wil koploper in Europa zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde» (Coalitieakkoord 2021).



Fiscale vergroening staat al decennia lang op de agenda. Ook in het coalitieakkoord van Rutte III in 2017 werd fiscale vergroening beloofd. In 2020 stuurde de Staatssecretaris van Financiën het rapport «Fiscale vergroening en grondslagerosie» naar de Kamer als onderdeel van de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Ook het kabinet Rutte IV heeft zichzelf fiscale vergroening tot doel gesteld. In het coalitieakkoord van 2021 staat dat het kabinet de zogenoemde «financiële prikkels» voor fossiele brandstoffen gaat afbouwen.<sup>39</sup> Hiermee worden bedoeld de afschaffing van het verlaagde tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw en de bestaande vrijstellingen in de energiebelasting voor energie-intensieve bedrijven. De Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst stelt: «Ook op klimaatgebied zetten we belangrijke stappen om het belastingstelsel verder te vergroenen.» Toch blijft naar de mening van de initiatiefnemer een echte hervorming van het belastingstelsel nog uit. De vrijstellingen die in het coalitieakkoord worden bedoeld worden pas in 2025 afgeschaft en niet bij aanvang van de regeerperiode. En groot-schalige fossiele subsidies, zoals de vrijstelling voor gebruik van aardgas en kolen voor elektriciteitsopwekking, of de raffinaderijvrijstelling, zijn dit belastingjaar weer doorgezet. Ook zijn er met het coalitieakkoord grote semi-fossiele subsidies geïntroduceerd, bijvoorbeeld voor waterstof zolang die uit fossiele brandstoffen geproduceerd zijn, voor CCS en voor CO<sub>2</sub>-vrije gascentrales.

Uit de brief «Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda» van 8 mei 2023 blijkt dat ook de in het coalitieakkoord genoemde af te schaffen fossiele subsidies waarschijnlijk niet op korte termijn helemaal worden afgeschaft.<sup>40</sup> De Staatssecretaris van Financiën wil namelijk eerst nog een impactanalyse doen en «Op basis van deze impactanalyse zal worden bezien of het beperken van de inputvrijstelling en het afschaffen van het verlaagd tarief voor de glastuinbouw zullen worden vormgegeven met een ingroeipad, waarbij in ieder geval in 2025 zal worden gestart en de maatregelen uiterlijk in 2030 volledig zijn doorgevoerd.» Ook kondigt hij in deze brief aan dat een impactanalyse een standaard onderdeel wordt van het afschaffen van fossiele subsidies. Uit de brief blijkt, met andere woorden, dat er nauwelijks fossiele subsidies worden afgeschaft op de korte termijn, terwijl dit voor het klimaat juist nodig is. Uit de brief blijkt dat er vooral wordt ingezet op CO<sub>2</sub>-beprijzing, het liefst in internationaal verband. CO<sub>2</sub>-beprijzing kan helpen, maar wanneer er voornamelijk ingezet wordt op het beprijsen van CO<sub>2</sub>-uitstoot, en de winning en het verbruik van fossiele brandstoffen verder gesubsidieerd blijven waardoor het ontplooiën van fossiele activiteiten een lucratieve business blijft, dan werken deze maatregelen elkaar tegen en ondermijnt dit de effectiviteit van CO<sub>2</sub>-beprijzing. Daarnaast is de onderliggende boodschap van alleen inzetten op CO<sub>2</sub>-beprijzing ook dat klimaatvernietiging oké is, zolang er maar betaald wordt. De initiatiefnemer is van mening dat door het in stand houden van fossiele subsidies, het kabinet niet doet wat nodig is om de noodzakelijke vergroening van het belastingstelsel te realiseren.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken fossiele subsidies af te schaffen om de nationale afspraken en beloftes omtrent fiscale vergroening waar te maken

<sup>39</sup> «We onderzoeken de mogelijkheden om financiële prikkels voor fossiele brandstoffen af te bouwen om vervolgens de financiële stimulering voor deze brandstoffen waar mogelijk te beëindigen.»

<sup>40</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/08/kamerbrief-over-2e-fiscale-beleids-en-uitvoeringsagenda-rutte-iv>.

### Hoofdstuk 3 Wat zijn fossiele subsidies?

Op de G20 in Pittsburgh van 2009 hebben regeringsleiders en staats-  
hoofden afgesproken om «inefficiënte subsidies voor fossiele brand-  
stoffen die verspilling in de hand werken» uit te faseren.<sup>41</sup> Overeen-  
stemming over een gemeenschappelijke definitie van (fossiele) subsidie  
bleek onhaalbaar, en dus werd besloten dat de definitie «in handen van  
het land en geleid door het land»<sup>42</sup> moest zijn. Tien jaar later was het  
echter nog steeds niet duidelijk wat er precies onder «inefficiënte  
subsidies voor fossiele brandstoffen die verspilling in de hand werken»  
werd verstaan. De OESO adviseerde Nederland om een brede benadering  
te hanteren bij het in kaart brengen van fossiele subsidies. Naar  
aanleiding van de aangenomen motie van het lid Van Raan c.s., die de  
regering verzocht om Nederland deel te laten nemen aan het interna-  
tionale G20-peer review proces (Kamerstuk 30 175, nr. 274) heeft  
Nederland samen met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
(EZK), het Ministerie van Financiën (FIN) en een brede stakeholdersgroep,  
conform internationale definities, een inventarisatie van regelingen  
opgesteld.

Naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Van der Lee c.s.,  
die verzoekt om stapsgewijze afbouw van financiële prikkels die de  
Nederlandse klimaatdoelen tegenwerken (Kamerstuk 30 175, nr. 271), en  
de hierboven genoemde aangenomen motie van het lid Van Raan  
(Kamerstuk 30 175, nr. 274), stuurde de Minister van EZK, in 2020 de brief  
«Financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland» naar de  
Kamer.<sup>43</sup> In deze brief wordt duidelijk dat het kabinet de algemene  
definitie van subsidies zoals ontwikkeld door de WTO, en daar ook  
ondertekend door de Nederlandse staat, volgt als het gaat om fossiele  
subsidies. De WTO definitie is niet alleen door de Nederlandse staat  
ondertekend, maar daarnaast ook door meer dan 160 andere landen en  
heeft juridische werking. De WTO spreekt van subsidie als:

- 1) er sprake is van een financiële tegemoetkoming door de Rijksoverheid  
of een ander overheidslichaam, die leidt tot een directe stroom van  
fondsen (leningen, overheidsgaranties, giften) vanuit overheden naar  
private partijen (dit zijn prijssubsidies, die het Internationaal Energie-  
agentschap (IEA) regelmatig onderzoekt),
- 2) er gemiste overheidsinkomsten zijn (bijvoorbeeld belastingteruggaven  
en -vrijstellingen),
- 3) overheden goederen en diensten leveren of specifieke goederen  
inkopen, en
- 4) overheden bijdragen aan specifieke fondsen geven.

In de praktijk betekent dit dat onder fossiele subsidies moet worden  
verstaan: alle vormen van financiële steun, mogelijk gemaakt met  
publieke middelen, die direct of indirect bijdragen aan het in stand  
houden en de vermeerdering van broeikasgassen door de winning en het  
verbruik van fossiele energie.

<sup>41</sup> Article 24: «To phase out and rationalize over the medium term inefficient fossil fuel subsidies while providing targeted support for the poorest.» <https://www.oecd.org/g20/summits/pittsburgh/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf>.

<sup>42</sup> The First Year of the G-20's Commitment on Fossil-Fuel Subsidies: A commentary on lessons learned and the path forward (iisd.org).

<sup>43</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8b0cd449-d691-47f6-9600-a60e70f16b22/pdf>.

Het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) heeft in het kader van de Sustainable Development Goals (SDG's)<sup>44</sup> ook een methodologie ontwikkeld voor het meten van de omvang van fossiele subsidies.<sup>45</sup> De UNEP beschouwt subsidieherforming als een belangrijke prioriteit. Voor de definitie van «fossiele brandstof» volgen zij de bepaling van het Internationale Energie Agentschap (IEA): «Fossiele brandstoffen worden gewonnen uit natuurlijke hulpbronnen die gevormd zijn uit biomassa in het geologische verleden. Bij uitbreiding wordt de term fossiel ook toegepast op elke secundaire brandstof geproduceerd uit een fossiele brandstof.»<sup>46</sup> Langs deze lijn moeten primaire grondstoffen voor fossiele brandstoffen (zoals aardgas en steenkool), evenals secundaire geraffineerde of verwerkte producten (zoals diesel, benzine, kerosine, maar ook met fossiele brandstoffen opgewerkte elektriciteit) worden opgenomen. Onder «subsidie» hanteren zij de eerdergenoemde, door de WTO ontwikkelde definitie.

In april 2022 hebben Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Klimaat en Energie een nieuw overzicht gestuurd van alle fossiele subsidies in Nederland in de Kamerbrief «Overzicht uitgaven en gederfde inkomsten fossiele brandstoffen» (Kamerstuk 35 925, nr. 98).<sup>47</sup> Bij de overzichtstabel schrijven zij: «Deze tabel gaat bij twijfel uit van een brede definitie, in lijn met de tekst van de ingediende motie, ook al gaat het soms om maatregelen of technologieën die per saldo bij (kunnen) dragen aan minder CO<sub>2</sub>-uitstoot. Uit de overzichtstabel blijkt dat het kabinet in de praktijk onder fossiele subsidies ook verstaat: uitgaven voor de indirecte Kostencompensatie ETS, de waterstofbackbone, biomassa en pelletkachels vanuit de ISDE, biomassa, biomassa bij- en meestook, groen gas en CCS vanuit de SDE++.<sup>48</sup> Het kabinet heeft zelf dus al de verbreding opgezocht.

#### Hoofdstuk 4 Het landschap fossiele subsidies

In het vorige hoofdstuk werd de internationaal gedeelde definitie van fossiele subsidies beschreven en werd duidelijk wat het kabinet in de praktijk onder fossiele subsidies verstaat. Het kabinet hanteert een brede definitie van fossiele subsidies. Dit hoofdstuk functioneert als een routekaart door het landschap van fossiele subsidies: welke verschijningsvormen zijn er in Nederland, welke vormen van fossiele subsidies worden door het kabinet erkend en welke balans kan hieruit worden opgemaakt? Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft in 2020 voor het eerst inzicht gegeven in de financiële prikkels die het kabinet geeft voor het stimuleren van fossiele brandstoffen in de periode van 2016 tot 2020.

<sup>44</sup> Doel 12.C van de SDG's.

<sup>45</sup> <https://www.unep.org/resources/report/measuring-fossil-fuel-subsidies-context-sustainable-development-goals>.

<sup>46</sup> «Fossil fuels are taken from natural resources which were formed from biomass in the geological past. By extension, the term fossil is also applied to any secondary fuel manufactured from a fossil fuel.»

<sup>47</sup> Dit was een toezegging op 7 oktober 2023 bij het debat over de Algemene Financiële Beschouwingen die volgde op de indiening van een motie door de Kamerleden Van Raan (PvdD) en Nijboer (PvdA). Uit het stenogram:  
Minister Hoekstra: «De motie op stuk nr. 98 moet ik in ieder geval deels ontraden. Ik kan toezeggen om hierover voor het einde van het jaar een brief te sturen. Ik hoop dan op enige vrijheid bij hoe ik dat precies ga doen, want het is een complex vraagstuk. Het lijkt me ook wel ingewikkeld om dat allemaal in de Miljoenennota mee te nemen. Ik ben wel bereid een brief te sturen, maar de motie, zoals die nu staat, zou ik willen ontraden. Na wat we net samen hebben afgesproken, hoeft de heer Van Raan mij ook niet nogmaals in een spagaat te duwen.»  
Van Raan: Een terecht punt, voorzitter. Met deze toezegging zal ik de motie intrekken.  
Deze brief is op 13 april 2022 naar de Kamer gestuurd: «Overzicht uitgaven en gederfde inkomsten fossiele brandstoffen» (Kamerstuk 35 925, nr. 98).

<sup>48</sup> Kamerbrief «Overzicht uitgaven en gederfde inkomsten fossiele brandstoffen», 13 april 2022.

Conform de definitie van het WTO behandelde het alleen de fiscale en niet-fiscale regelingen. 13 regelingen werden uitgelicht, waarvan er voor 8 een inschatting van de gemiste overheidsinkomsten gemaakt is.

### Het eerste overzicht

Op 7 oktober 2021 dienden de Kamerleden Nijboer (PvdA) en Van Raan (PvdD) een motie in die de regering verzocht «om ervoor te zorgen dat de Kamer een overzicht krijgt van alle uitgaven en gederfde inkomsten van 2019 tot en met 2025 ten behoeve van de winning of het gebruik van fossiele brandstoffen, ook door staats- en beleidsdeelnemingen, inclusief niet-groene waterstof en biomassa, en dit overzicht voortaan op te nemen in de Miljoenennota» (Kamerstuk 35 925, nr. 98). Zij trokken deze motie in na een toezegging van de toenmalige Minister van Financiën dat hierover een brief zou komen. Naar aanleiding van deze toezegging stuurde het kabinet op 13 april 2022 een nieuw overzicht in de brief «Overzicht uitgaven en gederfde inkomsten fossiele brandstoffen». <sup>49</sup> In deze brief zijn 17 regelingen uitgelicht, waarvan voor 13 een inschatting van de gemiste overheidsinkomsten gemaakt is. In de rijksbegroting van 2023 worden in bijlage 9 en 19 onder de Fiscale regelingen nog eens 9 regelingen beschreven. Tabel 1 geeft het totaaloverzicht weer van alle bedragen voor fossiele subsidies waarover het kabinet richting de Kamer heeft gecommuniceerd. Bij de overzichtstabel schrijven zij: «Deze tabel gaat bij twijfel uit van een brede definitie, in lijn met de tekst van de ingediende motie, ook al gaat het soms om maatregelen of technologieën die per saldo bij (kunnen) dragen aan minder CO<sub>2</sub>-uitstoot. Uit de overzichtstabel blijkt dat het kabinet in de praktijk onder fossiele subsidies ook verstaat: uitgaven voor de Indirecte kostencompensatie EU-ETS, de waterstofbackbone, biomassa en pellet kachels vanuit de ISDE, biomassa, biomassa bij- en meestook, groen gas en CCS vanuit de SDE++. Het kabinet heeft zelf dus al de verbreding opgezocht.

**Tabel 1. Inventarisatie fossiele subsidies 2018–2022 (x € miljoen) o.b.v. begrotingsstukken, Kamerbrieven en antwoorden van het kabinet op Kamervragen**

Regeling (bron)	2018	2019	2020	2021	2022
Verlaagd tarief glastuinbouw (1)	115	113	138	154	153
Teruggaaf kerkgebouwen en non-profit (1)	30	34	37	30	24
Vrijstellingen voor energie-intensieve processen (1)	83	93	118	124	122
Teruggaafregeling energie-intensieve industrie onder voorwaarden (3)	8	8	9	0	0
Inputvrijstelling aardgasbelasting voor elektriciteitsopwekking (1)	301	380	697	739	751
<b>Vervolg Regeling (bron)</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Inputvrijstelling kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking (1)	129	86	38	72	90
Inputvrijstelling aardgas duaal verbruik (WKK) (6)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal verbruik (1)	26	25	25	26	26
Vrijstelling aardgas niet-energetisch gebruik (Kunstmest) (6)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Raffinaderijvrijstelling (6)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Degressieve tariefstructuur gas (1)	1.538	1.777	2.021	1.895	2.193
Degressieve tariefstructuur elektriciteit (1)	5.205	4.811	4.849	4.407	2.404
Verlaagd tarief Aardgas t.o.v. Elektriciteit per Kwh (5)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Tijdelijke verlaging elektriciteitsbelasting schijf 1 (7)					<i>nb</i>
Tijdelijk prijsplafond energie (7)					<i>nb</i>
Accijns Vrijstelling kerosine internationale luchtvaart (3)	2.381	2.357	1.335	<i>nb</i>	<i>nb</i>
0% BTW luchtvaart (tickets) (6)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Accijns vrijstelling brandstof scheepsvaart (3)	1.498	1.532	1.612	1.663	1.684

<sup>49</sup> Kamerbrief «Overzicht uitgaven en gederfde inkomsten fossiele brandstoffen», 13 april 2022.

Regeling (bron)	2018	2019	2020	2021	2022
Verlaag tarief Diesel t.o.v. Benzine (6)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Tijdelijke verlaging van brandstof accijns (7)					<i>nb</i>
Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee (4)	28	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Exportkredietverzekeringen (EKV) voor fossiele projecten (6)	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>	<i>nb</i>
Gratis emissierechten ETS (5)				2.068	3.182
Indirecte kostencompensatie EU-ETS (2)	37	40	110	173	88
SDE++ (Subsidieregeling duurzame energie) (3)		374	628	813	407
biomassa		256	315	369	254
biomassa bij- en meestook		59	250	356	33
groen gas		59	63	88	120
CCS <sup>1</sup>					
Vervolg Regeling (bron)	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Totaal aantal fossiele regelingen:</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>25</b>
Regelingen met een raming van gedeerde inkomsten of uitgaven	12	12	12	12	12
Regelingen zonder een raming:	7	9	9	10	13
<b>Totaal in kaart gebracht [in € miljoen]:</b>	<b>11.379</b>	<b>11.630</b>	<b>11.612</b>	<b>12.164</b>	<b>11.124</b>

<sup>1</sup> In de Kamerbrief voorlopige resultaten SDE++ 2020 en voortgang SDE++ 2021 staat er per 1 juni 2021 € 2,1 mld. beschikt is via de SDE++. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2021Z10120&did=2021D22236](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z10120&did=2021D22236). Ook staat er dat het subsidiebedrag een maximumbedrag is dat kan worden uitgekeerd over de gehele looptijd van het project waarvoor het bedrag is beschikt. Mogelijk ontbreekt het bedrag in het overzicht van de Minister voor Klimaat en Energie omdat op het moment dat hij de brief stuurde, het bedrag nog niet was uitgekeerd. Het kabinet heeft bij de Miljoenennota 2022 het plafond voor CCS binnen de SDE++ verhoogd, waardoor er meer subsidie voor CCS verwacht wordt in de toekomst. <https://energeia.nl/energeia-artikel/40098013/sde-aangepast-3-mrd-extra-hoger-ccs-plafond-en-er-komen-schotten>.

### Bronnen (bovenstaande tabel)

- (1) Opgave uit Miljoenennota 2023, bijlage 9 Fiscale Regelingen en bijlage 10 Toelichting op de Fiscale regelingen<sup>50</sup>
- (2) Opgave uit Miljoenennota 2023, bijlage 19 Integraal overzicht Klimaat en Antwoorden op Kamervragen over Wijziging begrotingsstaten EZK, 9 december 2022<sup>51</sup>
- (3) Opgave uit Kamerbrief Jetten april 2022, «Financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland»<sup>52</sup>
- (4) Opgave uit Kamerbrief Wiebes september 2020, «Financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland»<sup>53</sup>
- (5) Antwoorden van Kamervragen gesteld door de Kamerleden Kröger en Van der Lee (GroenLinks) over het afbouwpad van fossiele subsidies<sup>54</sup>
- (6) Geen raming van gedeerde inkomsten of uitgaven gemaakt door kabinet
- (7) Tijdelijke regeling genomen ten behoeve van stijgende energieprijzen

<sup>50</sup> <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2023/bijlage/1485655>.

<sup>51</sup> <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2023/bijlage/1485781>.

<sup>52</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022D14921&did=2022D14921](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D14921&did=2022D14921).

<sup>53</sup> <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8b0cd449-d691-47f6-9600-a60e70f16b22/1/pdf/kamerbrief-over-financiele-prikkels-voor-fossiele-brandstoffen-in-nederland.pdf>.

<sup>54</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2023Z02932&did=2023D10670>.

### *Mogelijke nieuwe fossiele subsidies volgens het coalitie akkoord*

Naast de huidige regelingen heeft het kabinet Rutte IV in het coalitie akkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» en bij de voorjaarsnota 2023 een aantal regelingen voorgesteld die (afhankelijk van de uitwerking) nog aan deze lijst toegevoegd kunnen worden:<sup>55</sup>

- Subsidies voor waterstof: Het kabinet reserveert tot 2030 € 5,2 miljard voor onshore waterstof en waterstof voor wegvervoer en binnenvaart. Het kabinet riskeert hiermee waterstof te steunen die gemaakt is op basis van fossiele brandstoffen.
- Subsidies voor hybride warmtepompen: Het kabinet reserveert tot 2030 € 886 miljoen voor hybride warmtepompen, en in de ambitie lijkt het kabinet zichzelf te beperk tot alleen «hybride» warmtepompen waarmee huishoudens niet volledig van het gas af stappen.

### *Het kabinet onderschat de omvang van alle fossiele subsidies in Nederland*

Samengenomen bedragen de gedeerde inkomsten en gemaakte kosten volgens het kabinet in totaal € 11,1 miljard. Tabel 1 laat dit zien. Het totaalbedrag van € 11.1 miljard blijkt echter een grove onderschatting. Tabel 1 bevat slechts de als fossiele subsidies door het kabinet erkende regelingen en aan ongeveer de helft van de posten hangt geen prijskaartje. Van de 25 regelingen die voor 2022 in kaart gebracht zijn, zijn er slechts 12 waarvoor het kabinet een inschatting heeft gemaakt. Voor de ramingen die wél zijn gemaakt geldt dat de berekeningen niet transparant zijn gemaakt. Oud Europarlementariër en econoom Metten heeft in 2021 en 2023 met transparante berekeningen aan de hand van openbare informatie laten zien dat het overzicht in tabel 1 een onderschatting is van de misgelopen inkomsten of uitgaven voor fossiele subsidies.

In 2021 publiceerde Metten al een artikel waaruit bleek dat de totale omvang van alle fossiele subsidies die het kabinet erkent € 17,3 miljard bedraagt. Hier kwam kritiek op. In reactie op die kritiek heeft hij nieuwe berekeningen gemaakt, die weer transparant zijn en gebaseerd zijn op openbare informatie. Het totaalbedrag was nu beter te berekenen met CBS-gegevens die inmiddels beschikbaar waren gemaakt. Ook keek Metten dit keer naar de BTW die op de gemiste energiebelasting betaald had moeten worden. Gemiste btw-inkomsten zijn ook een subsidie. Het totaalbedrag bleek nog veel hoger te zijn, namelijk € 30 miljard per jaar.<sup>56</sup> Dit is exclusief internationale steun of investeringen door staatsbedrijven, die door het IISD wel worden meegenomen in onderzoeken naar fossiele subsidies.

### *Inzicht in fossiele subsidies*

De Rekenkamer constateerde op 25 januari 2023 in het rapport «Inzicht in uitgaven klimaatbeleid» dat het kabinet geen compleet overzicht geeft van alle regelingen die fossiele subsidies zijn en ook geen toelichting geeft op de ramingen van de gemiste overheidsinkomsten.<sup>57</sup> Over inzicht in fossiele subsidies schrijft de Rekenkamer: «Beter inzicht in deze (fiscale) regelingen en «fossiele subsidies» zou uw Kamer verder ondersteunen bij

<sup>55</sup> <http://priceofoil.org/content/uploads/2023/05/Fossiele-energie-subsidies-Coalitieakkoord-kabinet-Rutte-IV.pdf>.

<sup>56</sup> <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/belastingvoordelen-voor-fossiele-brandstoffen-nog-veel-groter>.

<sup>57</sup> <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/kamerstukken/2023/01/25/inzicht-in-uitgaven-klimaatbeleid/WR+Brief+Uitgaven+klimaatbeleid+DEF+met+logo.pdf>.

de uitoefening van het budgetrecht en uw controlerende taak bij klimaat-uitgaven.»

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken jaarlijks via de rijksbegroting, op basis van de brede op de WTO-gebaseerde definitie van fossiele subsidies, inzage te geven in alle fossiele subsidies, inclusief een toelichting van de berekening die ten grondslag ligt aan de ramingen.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken bij de jaarlijkse inzage tevens per fossiele subsidie aan te geven welke voortgang er geboekt wordt met het afschaffen van fossiele subsidies, welke vervolgstappen er genomen worden, en hoe vrijgekomen middelen anders besteed worden.

De Tweede Kamer heeft in december 2022 de motie Klaver c.s.<sup>58</sup> aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht «om de totale omvang per regeling inzichtelijk te maken, en indien nodig verschillende varianten uit te werken.» Er zijn stimuleringsregelingen voor de winning of het verbruik van fossiele brandstoffen. Deze dienen zo snel mogelijk worden afgebouwd, of er nu € 4,5 miljard of € 30 miljard mee gemoeid is.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken te erkennen dat de schattingen van de totale omvang van fossiele subsidies uiteenlopen, maar dat het principe, namelijk het bestaan van een financieel voordeel dat de winning of het verbruik van fossiele brandstoffen stimuleert, hetzelfde is.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd zelf te erkennen en de regering te verzoeken te erkennen dat de discussie over de omvang van fossiele subsidies een andere discussie is die niet in de weg zou mogen staan van de afbouwplannen (zeker niet van die subsidies die onder de brede WTO-definitie vallen).

## **Hoofdstuk 5 Kaders voor het afschaffen van fossiele subsidies**

In het vorig hoofdstuk is het landschap van fossiele subsidies in kaart gebracht. Dit hoofdstuk bespreekt de voorwaarden voor het afschaffen van fossiele subsidies. De «Wetenschapstoets klimaatverantwoording» en het recente rapport «Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten» van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid vormen de kaders voor het afschaffen van fossiele subsidies.

### *Aanbevelingen uit de Wetenschapstoets klimaatverantwoording*

Sinds begin 2018 is het kabinet conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet verplicht beleids- en wetsvoorstellen helder te onderbouwen. Begin 2020 sprak de Tweede Kamer uit behoefte te hebben aan een wetenschappelijke beoordeling van die onderbouwing: zijn de keuzes die het kabinet heeft gemaakt wetenschappelijk houdbaar? Zijn er bewezen effectieve(re) beleidsalternatieven in andere landen? Is de evaluatiestrategie doorwrocht? Inmiddels is de «wetenschapstoets» toegevoegd aan het instrumentarium van de Tweede Kamer. De wetenschapstoets wordt in gezamenlijkheid uitgevoerd door twee wetenschappers van verschillende universiteiten en met verschillende onderzoek disciplines, die geen bemoeienis hadden met de totstandkoming van het te beoordelen beleidsvoorstel.

<sup>58</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z26058&did=2022D56165>.

Een van de eerste wetenschapstoetsen die is gedaan is de Wetenschapstoets klimaatverantwoording,<sup>59</sup> die in opdracht van de vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat is uitgevoerd is om de keuzes in het klimaatbeleid wetenschappelijk te toetsen. Aanbeveling 1 luidt: «sluit aan bij het IPCC voor ontwikkelen en uitwerken systeemperspectief.» In de Wetenschapstoets werd namelijk geconstateerd dat het huidige klimaatbeleid aandacht mist voor de vier grote veranderingen in de systemen die ten grondslag liggen aan onze economie en die het IPCC noodzakelijk vindt voor klimaatmitigatie en -adaptatie in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs: «De Klimaattafels overlappen grotendeels met het IPCC SR1.5. Daar wordt een complex van vier interacterende «systemen» gedefinieerd die getransformeerd dienen te worden: energie, land- en ecosysteem; steden en infrastructuur en industrie. Het Klimaatakkoord stuurt echter niet of nauwelijks systemisch op de *enabling conditions*.» Dit betekent dus dat we, conform het Klimaatakkoord van Parijs systeemtransities moeten realiseren, maar dat het huidige klimaatbeleid, met fossiele subsidies als *disabling conditions*, daar niet op ziet.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken het afschaffen van fossiele subsidies onderdeel te maken van fiscale hervormingen met het oog op de vier grote systeemtransities (in de domeinen energie, landgebruik en ecosystemen; steden en infrastructuur en industrie) die volgens het IPCC nodig zijn.

Daarnaast staat er in de Wetenschapstoets: «Het is in principe nuttig dat periodiek een modelmatige inschatting wordt gemaakt van het verwachte resultaat in 2030. Tegelijkertijd is het van belang stil te staan bij beperkingen van modelschattingen: i) niet alles wat van belang is, is goed uit te rekenen in termen van broeikasgaseffect en ii) uitkomsten berusten op een uitgebreide set aan aannames die elk met onzekerheid omgeven zijn. De modelschattingen alleen zijn onvoldoende om zicht te hebben op de voortgang en het doelbereik». Ook staat er: «Het «experiment van de klimaattransitie» (er is geen blauwdruk) impliceert dat vooraf geen zekerheid bestaat over de meest doelmatige inzet. Men kan niet anders dan de onzekerheid accepteren. Het is daarom van belang beslissingen niet alleen te baseren op rekenkundige exercities. Hoe uitdagend ook, verstandige oordeelsvorming vraagt ook intuïtie en ervaring.» Hiermee wordt bedoeld dat rekenkundige modellen niet overschat moeten worden, en politieke keuzevrijheid niet onderschat.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken fossiele subsidies af te schaffen omdat ze als contra-effectieve elementen onderdeel uitmaken van het klimaatbeleid, en zo averechtse financiële prikkels vormen die de noodzakelijke systeemtransities tegenhouden

In de Wetenschapstoets wordt ook geconstateerd dat de huidige klimaatverantwoording te weinig grip op voortgang biedt en dat bijsturen te langzaam gebeurt. Aanbeveling 9 luidt: «dring aan op een compleet en transparant overzicht van voor de klimaattransitie relevante stromen (incl. duiding)». Expliciet hierbij wordt vermeld: «Daarbij hoort evengoed een inventarisatie van prikkels die tegengesteld kunnen werken, alsmede een duiding hoe daarmee om wordt gegaan.»

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om, op basis van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld door het PBL) en de brede WTO-definitie die de Minister van Economi-

<sup>59</sup> [https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/09/210819\\_Samenvatting\\_wetenschapstoets\\_klimaatbeleid.pdf](https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/09/210819_Samenvatting_wetenschapstoets_klimaatbeleid.pdf).



sche Zaken en Klimaat hanteert, jaarlijks een voortgangsrapport te publiceren, waarin gerapporteerd wordt over de fossiele subsidieherformingen waar het afschaffen van fossiele subsidies deel van uitmaakt, en waarin vervolgstappen worden aangekondigd als onvoldoende vooruitgang is geboekt.

Tot slot staat in de Wetenschapstoets: «Er is brede overeenstemming dat de systeemtransities voor klimaat eerlijk moeten verlopen.» Fossiele subsidies herverdelen de kosten en baten. Het zijn, met andere woorden, instrumenten voor de herverdeling van de welvaart. De Wetenschapstoets adviseert te zorgen voor een eerlijke transitie, met als doel een eerlijke verdeling van kosten en baten, tussen burgers onderling, tussen burgers en bedrijven, en tussen bedrijven of regio's. De WRR biedt hier praktische handvatten voor.

#### *Aanbevelingen van de WRR voor klimaatrechtvaardigheid*

De noodzaak voor een eerlijke verdeling tussen kosten en baten is iets wat de WRR ook beschrijft in het rapport «Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten».<sup>60</sup> Als de verdeling van deze klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, dan komt het draagvlak voor het klimaatbeleid onder druk te staan. Elke fossiele subsidie zorgt voor een herverdeling van de kosten en baten, van de welvaart dus. Regelingen dienen, volgens het WRR, niet alleen beoordeeld te worden vanuit het perspectief van doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Het advies van het WRR aan beleidsmakers is om de manier waarop de inkomsten en kosten verdeeld worden, dus het verdelingsbeginsel waar een regeling op gebaseerd is, expliciet te maken om tot beter afgewogen beslissingen te komen en het debat te verrijken.

De WRR onderscheidt tien verdelingsprincipes:

1. Grootste nut
  - a. Verdeling op basis van het grootste nut: verdeling dient zo te gebeuren dat de klimaatdoelen maximaal worden gerealiseerd
2. Individuele rechten en vrijheden
  - a. Verdeling per capita: verdeling dient gelijk te zijn per hoofd van de bevolking
  - b. Verdeling op basis van bestaande rechten: verdeling dient rekening te houden met bestaande eigendomsrechten, investeringen en gerechtvaardigde verwachtingen
  - c. Verdeling op basis van eigen verantwoordelijkheid: verdeling dient uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor het dragen van de kosten voor verduurzaming
3. Draagkracht en solidariteit
  - a. Verdeling op basis van draagkracht: verdeling dient rekening te houden met het economisch kapitaal van burgers of bedrijven. Degenen met meer inkomen of vermogen dragen een groter deel van de kosten.
  - b. Verdeling ten gunste van de minstbesteden: verdeling dient zodanig te zijn dat de minstbesteden er in ieder geval niet op achteruitgaan.
  - c. Verdeling met behoud van minimale ondergrens: verdeling dient zodanig te zijn dat voor iedere burger een menswaardig bestaan mogelijk blijft.
4. Bijdrage en profijt

---

<sup>60</sup> [https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid/Rechtvaardigheid+in+klimaatbeleid\\_DT.pdf](https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid/Rechtvaardigheid+in+klimaatbeleid_DT.pdf).

- a. Verdeling op basis van de vervuiler betaalt: verdeling dient rekening te houden met de mate waarin burgers en bedrijven bijdragen aan klimaatverandering.
- b. Verdeling op basis van profijt: verdeling dient rekening te houden met het profijt dat burgers en bedrijven hebben van de voorzieningen die worden getroffen.
- c. Verdeling op basis van de verduurzamer verdient: verdeling dient rekening te houden met de mate waarin burgers en bedrijven zich inspannen om klimaatschade en klimaatverandering tegen te gaan.

«Over het algemeen wordt «de vervuiler betaalt» (4a) gezien als een basis voor effectief klimaatbeleid», stelt het WRR. Een bekend voorbeeld hiervan is het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) voor bedrijven, of accijnzen die op fossiele brandstoffen worden geheven. Met het oog op rechtvaardigheid is het belangrijk om in acht te nemen dat lage inkomens, die in slecht geïsoleerde huizen wonen, disproportioneel geraakt worden door heffingen op fossiele brandstoffen, wat leidt tot zogeheten energierearmoede. Volgens het WRR is het daarom wenselijk dit principe te koppelen aan het «draagkrachtbeginsel» (3a), zodat klimaatbeleid er niet voor zorgt dat burgers onder het bestaansminimum terechtkomen. Het verdelingsbeginsel «met behoud van minimale ondergrens» (3c), de garantie dat er voor elke burger een minimale ondergrens is waar niemand onder terechtkomt, kreeg tevens de hoogste mate van steun (een 7,8) onder respondenten uit het onderzoek van de WRR.

Vervolgonderzoek van I&O Research<sup>61</sup> laat zien dat 3 verdelingsprincipes het sterkst samenhangen met een rechtvaardig beleid. Namelijk:

1. Minimale ondergrens: Kosten van het klimaatbeleid moeten zo worden verdeeld dat niemand onder het bestaansminimum komt.
  2. Maximale doelmatigheid: De kosten van het klimaatbeleid moeten zo worden verdeeld dat klimaatverandering zo effectief mogelijk wordt tegengegaan
  3. Vervuiler betaalt: Degenen die meer CO<sub>2</sub> uitstoten moeten meer meebetalen aan klimaatbeleid dan degenen die minder CO<sub>2</sub> uitstoten.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken bij subsidiehervormingen, waar het afschaffen van fossiele subsidies onder valt, rekening te houden met de verdelingsprincipes die het sterkst samenhangen met rechtvaardig beleid, namelijk «minimale ondergrens», «maximale doelmatigheid», en «vervuiler betaalt».

#### *Aanbevelingen voor het handelen in de internationale context*

Veel Nederlands beleid wordt in de Europese of internationale context gemaakt. Die context kan beperkend werken of juist mogelijkheden bieden. Soms zorgen internationale afspraken voor moeilijkheden, zoals de verplichte accijnsvrijstelling voor de lucht- en scheepvaart die is vastgelegd in de Energiebelastingrichtlijn<sup>62</sup>. Voor de internationale luchtvaart is een accijnsvrijstelling van toepassing op kerosine die als brandstof wordt gebruikt, en ook de scheepvaart hoeft over zijn brandstofgebruik geen belasting te betalen. Dit terwijl de lucht- en scheepvaart binnen de transportsector verantwoordelijk zijn voor zo'n 72% van de totale broeikasgasuitstoot, en een van de snelst groeiende oorzaken zijn

<sup>61</sup> <https://www.ioeresearch.nl/actueel/wrr-eerlijke-verdeling-klimaatkosten-belangrijk-voor-draagvlak/>.

<sup>62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096&from=NL>.

van CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>63</sup> Deze verplichte vrijstellingen stimuleren vervuilende activiteiten en werken daarbij averechts, gezien deze het behalen van de milieudoelen van de Europese Unie tegenwerken.

Dit betekent echter niet dat er niks meer mogelijk is. In dit geval wordt er een mogelijkheid geboden om nationale tegenmaatregelen te nemen. Landen maken hier gebruik van door een separate vliegbelasting te heffen. Ook Nederland doet dit. Dit geldt echter wel alleen voor tickets en niet voor brandstof, waar de grootste subsidie op zit.

Soms zijn er bijvoorbeeld internationale afspraken, maar worden die nog niet optimaal doorvertaald naar Nederlandse wet- en regelgeving. Zoals de mogelijkheid binnen de huidige Europese Energiebelastingrichtlijn<sup>64</sup> om zelf te bepalen of fossiele brandstoffen die worden ingezet voor elektriciteitsopwekking belast worden of niet. Het kabinet kiest er voor dit niet te doen, terwijl daar wel ruimte voor is. De initiatiefnemer is van mening dat het kabinet dit wel zou moeten doen. Dit geldt ook voor de regeling Indirecte kostencompensatie ETS. Het ETS is juist bedoeld om CO<sub>2</sub>-uitstoot duurder te maken. De Europese Commissie biedt echter de mogelijkheid om bedrijven te compenseren voor de extra kosten die hiermee samenhangen. Achtereenvolgende kabinetten kozen ervoor om deze fossiele subsidie te verstrekken van 2014 tot en met 2021, waar in totaal een bedrag van ruim een half miljard mee gemoeid is geweest. Het verstrekken van deze fossiele subsidie was geen verplichting vanuit de EU en het was mogelijk geweest om deze fossiele subsidie niet te verstrekken. De EU-richtlijnen bepalen een ondergrens voor belasting, maar lidstaten zijn vrij om hogere belasting in te voeren dan de minimale belasting die in de EU overeengekomen is. Belasting heffen is namelijk een nationale aangelegenheid.

Er ontstaan ook weer nieuwe mogelijkheden in de internationale context, bijvoorbeeld door de herziene richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van klimaat,<sup>65</sup> milieubescherming en energie die ingaan op 1 januari 2024. De herziening zorgt voor samenhang met de klimaatdoelstellingen, en is bedoeld om staatssteun (inclusief belastingkortingen voor specifieke sectoren) voor groene investeringen te stimuleren en juist te ontmoedigen voor de meest vervuilende fossiele brandstoffen (kolen, olie, diesel). De herziening zal invloed hebben op, bijvoorbeeld, subsidies die nieuwe olieboorings in de Noordzee stimuleren, of bijvoorbeeld subsidies voor elektriciteitsopwekking met behulp van kolen. Na de herziening zullen sectorspecifieke vrijstellingen voor het gebruik van fossiele brandstoffen waarschijnlijk niet meer worden goedgekeurd. De verlaagde Energiebelastingtarieven voor aardgas voor de glastuinbouw zijn een voorbeeld. De goedkeuring voor de aanmelding van deze steunmaatregel voor 2025 tot en met 2024 verloopt bijna.<sup>66</sup> Een nieuwe aanvraag zal naar alle waarschijnlijkheid niet goedgekeurd worden.

De Europese route, door afschaffing van fossiele subsidies op Europees niveau te regelen, is naar de mening van de initiatiefnemer echter niet altijd de beste. Zo is er in 2021 een voorstel gedaan tot een herziening van de Europese Energiebelastingrichtlijn waarin onder andere de verplichte accijnsvrijstelling voor de lucht- en scheepsvaart is komen te vervallen. Echter, dit voorstel moet met unanimititeit worden aangenomen. De Europese Rekenkamer heeft in 2022 in de analyse «Energiebelasting,

<sup>63</sup> [https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoeveel-broeikasgas-stoot-de-transportsector-uit-#:~:text=Binnen%20de%20transportsector%20veroorzaakt%20de,de%20weg%20\(28%20procent\).](https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoeveel-broeikasgas-stoot-de-transportsector-uit-#:~:text=Binnen%20de%20transportsector%20veroorzaakt%20de,de%20weg%20(28%20procent).)

<sup>64</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096&from=NL>.

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/QANDA\\_22\\_566](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/QANDA_22_566).

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/201948/250483\\_1575829\\_105\\_10.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201948/250483_1575829_105_10.pdf).

koolstofbeprijzing en energiesubsidies» geconstateerd dat hoewel de subsidies voor fossiele brandstoffen een efficiënte transitie in de weg zitten, de uitdaging in het afschaffen op Europees niveau ligt in het verkrijgen van de benodigde unanimiteit.<sup>67</sup> Het is daarom belangrijk om er enerzijds voor te zorgen dat er Europees draagvlak ontstaat om op Europees niveau maatregelen te nemen, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat Nederland een voorttrekkersrol inneemt door een nationale tegenmaatregel in te voeren om de afschaffing op nationaal niveau te realiseren.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken internationale afspraken over het afschaffen van fossiele subsidies voortaan optimaal door te vertalen naar Nederlands beleid.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om, wanneer fossiele subsidies niet unilateraal af te schaffen zijn in de internationale context, te beginnen met het afschaffen van fossiele subsidies die niet internationaal «dichtgeregeld» zijn en met het invoeren van een hogere belasting dan de minimumbelastingniveaus die de EU verplicht.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken nationale tegenmaatregelen te nemen voor de periode waarin gezocht wordt naar een mogelijkheid om het afschaffen van fossiele subsidies in Europees verband te regelen, waarbij ook gedacht kan worden aan het verhogen van belasting omdat de EU slechts minimumbelastingniveaus bepaalt.

## **Hoofdstuk 6 Een toekomstperspectief voor fossiele subsidies**

Subsidies zijn effectief gebleken bij het opbouwen van de economie gebaseerd op goedkope fossiele energie. Maar middenin de klimaatcrisis vormen de fossiele subsidies averechtse prikkels die een contra-effectief effect hebben op rechtvaardig klimaatbeleid en de systeemtransities die volgens het IPCC in gang gezet moeten worden zodat onze economie en samenleving fundamenteel veranderen. Volgens de berekeningen van het International Institute of Sustainable Development (IISD) kan Nederland de uitstoot in 2030 met 7,5% omlaag brengen door fossiele subsidies af te schaffen. Fossiele subsidies zorgen voor een ongelijke verdeling van de welvaart maar het afschaffen van fossiele subsidies kan ook nadelige effecten hebben voor mensen met een laag inkomen. Om te voorkomen dat het afschaffen van fossiele subsidies leidt tot meer ongelijkheid, is het belangrijk dat een deel van de fossiele subsidies wordt hervormd om juist die huishoudens direct te ondersteunen en zo te beschermen tegen de nadelige effecten van prijsstijgingen.

Dit hoofdstuk biedt concreet handelingsperspectief voor het kabinet. Het bevat suggesties voor subsidiehervormingen die bijdragen aan de vier systeemtransities die het IPCC noodzakelijk acht voor een fundamentele verandering van onze economie en samenleving. De suggesties zijn gebaseerd op concrete voorstellen die al in het verleden gedaan zijn. Wetenschappers, NGO's, ambtenaren in dienst van de Rijksoverheid zelf, en Tweede Kamerleden hebben door de jaren heen verschillende voorstellen gedaan om een begin te maken met het afbouwen van fossiele subsidies.

---

<sup>67</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW22\\_01/RW\\_Energy\\_taxation\\_NL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW22_01/RW_Energy_taxation_NL.pdf).

In 2020 zijn de ambtelijke Bouwstenenrapporten voor een beter belastingstelsel gepubliceerd, een onderzoek van het Ministerie van Financiën naar manieren om het belastingstelsel beter en toekomstbestendig te maken. Er zijn 169 bouwstenen opgeleverd waar politieke partijen uit konden kiezen voor hun eigen verkiezingsprogramma en voor het regeerakkoord. Uit onderzoek dat voorafging aan het syntheserapport zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen. Een van de uitdagingen voor het kabinet is dat «schade aan klimaat en gezondheid onvoldoende wordt geprijsd». Het rapport presenteert voor de verschillende sectoren mobiliteit, industrie, elektriciteit, landbouw en landgebruik, en de gebouwde omgeving mogelijke vergroeningsmaatregelen. Een groot deel van deze maatregelen hebben betrekking op fossiele subsidies, zoals het afschaffen van de vrijstelling kolenbelasting voor kolencentrales en diverse belastingmaatregelen voor de luchtvaart. Verdere maatregelen om klimaat en gezondheid te bevorderen bevatten bijvoorbeeld het belasten van vleesproductie- en consumptie (vleestaks), en het invoeren van een slachttaks op het slachten van dieren in Nederland. «Belastingen kunnen bijdragen aan het behalen van [milieu]doelen», stelt het rapport. Door maatschappelijke kosten in te calculeren in de prijs van een product kan «slecht» gedrag worden ontmoedigd. Het belasten van milieuschade kan bijvoorbeeld middels het verhogen van belastingtarieven en het afschaffen van vrijstellingen.

#### *8 manieren*

In 2020 heeft Milieudefensie een pamflet gepubliceerd met daarin 8 manieren om een begin te maken aan het afbouwen van fossiele subsidies. Hierin pleit Milieudefensie bijvoorbeeld voor het aanpakken van de scheep- en luchtvaart, die onder de Europese Richtlijn Energiebelastingen (ETD) vrijgesteld zijn van accijnzen voor brandstoffen. Milieudefensie doet onder andere het voorstel om uit het gasolieprotocol 1954 te stappen, om via deze weg de ETD te omzeilen en accijns te heffen op de binnenvaart, welke in 2013 ook is ingevoerd voor pleziervaart. Ook pleiten zij voor het invoeren van een hogere, progressieve vliegtickettaks, die er op toe ziet dat mensen die veel vliegen hoger belast worden, conform het principe «de vervuiler betaalt». De opbrengst hiervan zou dan weer kunnen worden ingezet voor het verbeteren en betaalbaar maken van alternatieve vormen van vervoer, zoals internationale treinreizen. Verder benoemt Milieudefensie de vervuilende activiteiten over de grens die middels exportkredietverzekeringen en investeringen door de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO in stand worden gehouden. Het goedkeuren van nieuwe fossiele projecten is niet lijn met de klimaatdoelen en tevens het toewerken naar een duurzame wereld. Het CPB en het PBL hebben -vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit en ondanks het risico van weglek-effecten – gepleit voor een vlakke, uniforme CO<sub>2</sub>-heffing, waarbij iedereen hetzelfde betaalt voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het kabinet doet dit nu niet. Vanaf 2025 komt er wel een «vlakke» CO<sub>2</sub>-heffing voor de glastuinbouw. De vlakke CO<sub>2</sub>-heffing voor de glastuinbouw is een stap in de goede richting, echter is initiatiefnemer van mening dat deze dient te worden uitgebreid naar andere sectoren. Het klimaat maakt immers geen onderscheid in CO<sub>2</sub>-uitstoot en heeft er juist baat bij wanneer voor alle sectoren de gehele CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt geprijsd.

Ook leden van de Tweede Kamer hebben ideeën ingebracht, in de vorm van moties en amendementen met concrete voorstellen ter afschaffing van fossiele subsidies<sup>68</sup>. Het gaat hier om het beperken van de vrijstelling voor aardgas voor elektriciteitsopwekking in de energiebelasting (36 202, nr. 66), het afschaffen van de vrijstelling van kolenbelasting voor het verbruik van kolen voor elektriciteitsopwekking (36 202, nr. 67), het afschaffen van de vrijstelling van energiebelasting (36 202, nr. 69), het afschaffen van de vrijstelling voor het duaal verbruik van kolen (36 202, nr. 70), het belasten van de CO<sub>2</sub>-uitstoot door het verbranden van (houtige) biomassa via de nationale CO<sub>2</sub>-heffing (36 202, nr. 71), het afschaffen van het tarief in de energiebelasting voor het verbruik van energieproducten voor de glastuinbouw (36 202, nr. 73), en het aanscherpen van de raffinaderijvrijstelling (36 202, nr. 85). Uit de quick scans van het Ministerie van Financiën bleek dat het afschaffen dan wel hervormen van deze fossiele subsidies op het eerste gezicht uitvoerbaar wordt geacht vanaf 1 januari 2024. GroenLinks heeft in 2023 nogmaals geprobeerd om een aantal van deze fossiele subsidies af te schaffen middels een amendement op de Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)<sup>69</sup>.

Maar er zijn veel meer moties en amendementen ingediend voor subsidiehervormingen. Zo werden in 2020, tijdens de Wijziging van de Wet CO<sub>2</sub>-heffing industrie, de volgende amendementen ingediend: het ophogen met een vlakke heffing van € 10 per ton kooldioxide-equivalent (35 575, nr. 9), door de leden Snels en Van der Lee (beiden GroenLinks), het wettelijk tarief optellen bij de ETS-prijs (35 575, nr. 10) en het voorkomen van het verlenen van dispensatierechten (35 575, nr. 11) door de leden Beckerman en Alkaya (beiden SP), en het amendement van het lid Snels c.s. over de reductiefactor bepalen op 1,0 en een jaarlijkse verlaging (35 575, nr. 14). Initiatiefnemer diende een amendement in op de Wet vliegbelasting die het zwaarder belasten van het gebruik van privéjets regelt (35 205, nr. 13). Daarnaast dienden de leden Sienot (D66) en Dik-Faber (ChristenUnie) een motie in met betrekking tot de uitfasering van fossiele subsidies in de energiebelasting (32 813, nr. 583). Initiatiefnemer diende in 2021, tijdens het Belastingplan 2022, samen met het lid Maatoug (GroenLinks) een motie in die de regering verzocht om de verhoging van de investeringsaftrek voor de investeringen in opsporing en winning van gas op de Noordzee terug te draaien (35 927, nr. 75). In 2022 dienden de leden Maatoug en Nijboer (PvdA) een amendement in voor het schrappen van de landbouwvrijstelling en de vrijstelling voor elektriciteitsopwekking in de kolenbelasting (36 202, nr. 79).

Van alle rapporten en voorstellen wordt nu nog nauwelijks gebruik van gemaakt. De Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda geeft inzicht in de beoogde wetstrajecten voor aankomende jaren, waaruit op te maken valt dat er geen fundamentele hervormingen gepland zijn die het belastingstelsel een groen hart zullen geven. Effectief beleid voor het afschaffen van fiscale fossiele regelingen en vrijstellingen wordt ten eerste verder de toekomst in geschoven. Naar verwachting komt het kabinet voor de zomer van 2023 met de uitkomsten van een inventarisatie van alle fossiele vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven, inclusief een impactanalyse per maatregel. Vervolgens wordt bij de Miljoenennota duidelijk of deze fossiele subsidies worden afgebouwd en in welk

<sup>68</sup> Onder deze voorstellen bevindt zich ook een pakket amendementen voor het afschaffen dan wel hervormen van een aantal fossiele subsidies die de Partij voor de Dieren in 2022 heeft ingediend bij de behandeling van het Pakket Belastingplan 2023.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 169, nr. 7.

tijdsbestek. Volgens de eerdergenoemde quick scans kan een groot deel van de fiscale fossiele subsidies al vanaf 2024 worden afgeschaft en/of hervormd.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken de suggesties die al gedaan zijn als de aanknopingspunten te gebruiken voor een afbouwplan voor het afschaffen van fossiele subsidies.
- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken met een compleet afbouwplan te komen voor alle fossiele subsidies, waarin wordt verduidelijkt welke subsidies op welke termijn worden afgeschaft, welke bedragen daarmee vrijkomen en hoe eventuele negatieve effecten worden gemitigeerd.

#### *Initiatieven van het kabinet*

Daarnaast kan het kabinet het potentieel van de eigen initiatieven beter benutten. Zo heeft het kabinet een tijdelijke extra winstheffing ingevoerd, omdat energiebedrijven niet bereid waren om zelf met een solidariteitsbijdrage te komen in de gascrisis. De extra winstheffing is echter maar tijdelijk van aard. De initiatiefnemer acht het wenselijk dat dit soort maatregelen een structureel karakter krijgen. In 2023 is er het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gekomen met aanvullende beleidsaanbevelingen. Ook dit is een initiatief van het kabinet dat meer potentie heeft dan het kabinet heeft benut. Het is een soort «menukaart van aanvullende CO<sub>2</sub>-reductiegerechten»<sup>70</sup> die het kabinet kan nemen om de klimaatdoelen te halen. Dit IBO gaat onvoldoende in op de noodzakelijke hervormingen voor fossiele subsidies, terwijl deze hervormingen een grote rol kunnen spelen in het behalen van de klimaatdoelen. Dit IBO pleit onder meer voor het in kaart brengen van fossiele fiscale regelingen en om in Europees verband te pleiten voor afschaffing van de fossiele fiscale regelingen die zijn vastgelegd in internationale afspraken en verdragen. Hoewel dit laatste niet onbelangrijk is, werkt dit, als er op internationale beweging gewacht wordt, mogelijk wel vertragend voor Nederlandse afbouwplannen voor het afschaffen van fossiele subsidies. Een dergelijke aanpak acht de initiatiefnemer risicovol. Er wordt in het rapport echter wel gestuurd op beprijzend beleid onder andere middels een aanscherping van de beprijzing in de glastuinbouw, het verhogen van de CO<sub>2</sub>-heffing voor de grote industrie, en het verhogen van vliegbelasting voor lange afstanden. Maar beprijzen van CO<sub>2</sub>-uitstoot alleen is niet hetzelfde als het afschaffen van alle fossiele subsidies.

Het toekomstperspectief voor fossiele subsidies hangt ook af van hoe de Tweede Kamer zich opstelt. Er worden nu vaak allerlei redenen aangehaald om fossiele subsidies niet af te schaffen. Het beëindigen van fossiele subsidies vereist het doorbreken van klimaattoebes. Zoals Milieudefensie in haar pamflet schreef: «accepteer niet dat we vastzitten aan deze fossiele steun vanwege een internationaal speelveld, Europese richtlijnen en andere belangen». De initiatiefnemer roept op tot omdenken. Houdingen en reacties kunnen voortkomen uit aannames – bijvoorbeeld over welke waarden nastrevenswaardig zijn of over beperkingen waar je niet omheen kan – die misschien niet, niet per definitie of niet méér waar zijn. In een opiniestuk in De Telegraaf van 9 mei 2023 laat Kamerlid Bontenbal (CDA) een voorbeeld zien van hoe hij bezig is met omdenken: «Dat terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot in Nederland weinig zin heeft zolang landen als China kolencentrales blijven bouwen, is een misvatting. ... De Chinese economie is vervuilender dan de Europese

<sup>70</sup> <https://publiekezaken.eu/van-de-ibo-klimaat-menukaart-tot-een-voorgeschatelde-voorjaarsnota/>.

economie, omdat Europa steeds meer spullen uit China is gaan importeren en daarmee de vervuiling naar Azië heeft verplaatst. Dat betekent echter niet dat we daarmee door moeten gaan en ook niet dat China gedoemd is steeds meer vervuiling te veroorzaken.»

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd niet te accepteren dat fossiele subsidies een vast gegeven zijn en kritisch te reflecteren op de eigen vooronderstellingen.

«Het weglekeffect» wordt vaak aangehaald als reden om belangrijke klimaatmaatregelen zoals het afschaffen van fossiele subsidies niet te nemen. Het is belangrijk om deze aannames te toetsen. Soms blijken aannames achterhaald te zijn. Dit geldt ook voor de ernst van het wegleke-effect. [hier stukje over dat rapport over weglekeffecten en nihilistisch denken]. Een andere reden die vaak wordt genoemd is dat het kabinet al inzet op verduurzaming. Dat klopt, maar dat zou juist een extra reden moeten zijn om fossiele subsidies af te schaffen. De conclusie die stilzwijgend getrokken wordt is dat dan de noodzaak voor het afschaffen van fossiele vervalst, maar dat is niet zo. Fossiele subsidies ondermijnen namelijk de extra inspanning die het kabinet doet op het gebied van verduurzaming. In de initiatiefnota «Van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector» van initiatiefnemers Snel (GroenLinks), Sneller (D66), Bruins (ChristenUnie) en Slootweg (CDA) staat ook: «teveel focus op «meer groen» [gaat] ten koste van echte impact richting verduurzaming». De initiatiefnemers leggen dit als volgt uit:

«Een tweede tekortkoming van de huidige beleidsagenda om de financiële sector te verduurzamen is dat zij teveel gericht is op het aanjagen van de markt voor groene financieringen en te weinig op het terugdringen activa die vervuilend zijn en hogere duurzaamheidsrisico's hebben.»

Dit is een tekortkoming van het klimaatbeleid in het algemeen. Hetzelfde patroon zorgt ervoor dat er trots wordt gewezen op de inspanningen op het gebied van verduurzaming en dat er reikhalzend wordt uitgekeken naar technologische ontwikkelingen, maar dat fossiele subsidies blijven voortbestaan, net zoals vervuilende activa van financiële instellingen. Wereldwijd is het gelukt de afgelopen jaren de productie en het verbruik van hernieuwbare energie te vergroten, maar dit is niet ten koste gegaan van vervuilende energiebronnen – de productie en het verbruik van fossiele is tegelijkertijd flink toegenomen. Dus tenzij vervuilende activiteiten intentioneel worden afgebouwd zal er niet vanzelf minder vervuiling plaatsvinden door meer in te zetten op hernieuwbare energie.<sup>71</sup>

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd zelf te erkennen en de regering te verzoeken te erkennen dat de inzet op verduurzaming geen excuus mag zijn voor het laten voortbestaan van fossiele subsidies, maar juist een reden is om ze af te schaffen om te voorkomen dat ze de inzet op verduurzaming ondermijnen.

## Hoofdstuk 7 Beslispunten

1. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om te erkennen dat fossiele subsidies ondoelmatig en ondoeltreffend zijn in het bereiken van internationaal overeengekomen klimaatafspraken en bindende nationale klimaatdoelen.
2. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken fossiele subsidies af te schaffen omdat ze de rechtvaardige samenleving bedreigen.

<sup>71</sup> <https://ourworldindata.org/grapher/global-energy-substitution>.



3. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om, met het oog op internationale afspraken, meer ambitie te laten zien om fossiele subsidies af te schaffen.
4. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken bij de klimaatop in Abu Dhabi te pleiten voor het internationaal afschaffen van fossiele subsidies.
5. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken fossiele subsidies af te schaffen om de nationale afspraken en beloftes omtrent fiscale vergroening waar te maken
6. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken jaarlijks via de rijksbegroting, op basis van de brede op de WTO- gebaseerde definitie van fossiele subsidies, inzage te geven in alle fossiele subsidies, inclusief een toelichting van de berekening die ten grondslag ligt aan de ramingen.
7. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken bij de jaarlijkse inzage tevens per fossiele subsidie aan te geven welke voortgang er geboekt wordt met het afschaffen van fossiele subsidies, welke vervolgstappen er genomen worden, en hoe vrijgekomen middelen anders besteed worden.
8. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken te erkennen dat de schattingen van de totale omvang van fossiele subsidies uiteenlopen, maar dat het principe, namelijk het bestaan van een financieel voordeel dat de winning of het verbruik van fossiele brandstoffen stimuleert, hetzelfde is.
9. De Kamer wordt gevraagd zelf te erkennen en de regering te verzoeken te erkennen dat de discussie over de omvang van fossiele subsidies een andere discussie is die niet in de weg zou mogen staan van de afbouwplannen (zeker niet van die subsidies die onder de brede WTO-definitie vallen).
10. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken het afschaffen van fossiele subsidies onderdeel te maken van fiscale hervormingen met het oog op de vier grote systeemtransities (in de domeinen energie, landgebruik en ecosystemen; steden en infrastructuur en industrie) die volgens het IPCC nodig zijn.
11. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken fossiele subsidies af te schaffen omdat ze als contra-effectieve elementen onderdeel uitmaken van het klimaatbeleid, en zo averechtse financiële prikkels vormen die de noodzakelijke systeemtransities tegenhouden.
12. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om, op basis van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld door het PBL) en de brede WTO-definitie die de Minister van Economische Zaken en Klimaat hanteert, jaarlijks een voortgangsrapport te publiceren, waarin gerapporteerd wordt over de fossiele subsidiehervormingen waar het afschaffen van fossiele subsidies deel van uitmaakt, en waarin vervolgstappen worden aangekondigd als onvoldoende vooruitgang is geboekt.
13. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken bij subsidiehervormingen, waar het afschaffen van fossiele subsidies onder valt, rekening te houden met de verdelingsprincipes die het sterkst samenhangen met rechtvaardig beleid, namelijk «minimale ondergrens», «maximale doelmatigheid», en «vervuiler betaalt».
14. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken internationale afspraken over het afschaffen van fossiele subsidies voortaan optimaal door te vertalen naar Nederlands beleid.
15. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om, wanneer fossiele subsidies niet unilateraal af te schaffen zijn in de internationale context, te beginnen met het afschaffen van fossiele subsidies die niet internationaal «dichtgeregeld» zijn en met het invoeren van een hogere belasting dan de minimumbelastingniveaus die de EU verplicht.

16. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken nationale tegenmaatregelen te nemen voor de periode waarin gezocht wordt naar een mogelijkheid om het afschaffen van fossiele subsidies in Europees verband te regelen, waarbij ook gedacht kan worden aan het verhogen van belasting omdat de EU slechts minimumbelastingniveaus bepaalt.
17. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken de suggesties die al gedaan zijn als de aanknopingspunten te gebruiken voor een afbouwplan voor het afschaffen van fossiele subsidies.
18. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken met een compleet afbouwplan te komen voor alle fossiele subsidies, waarin wordt verduidelijkt welke subsidies op welke termijn worden afgeschaft, welke bedragen daarmee vrijkomen en hoe eventuele negatieve effecten worden gemitigeerd.
19. De Kamer wordt gevraagd niet te accepteren dat fossiele subsidies een vast gegeven zijn en kritisch te reflecteren op de eigen vooronderstellingen.
20. De Kamer wordt gevraagd zelf te erkennen en de regering te verzoeken te erkennen dat de inzet op verduurzaming geen excuus mag zijn voor het laten voortbestaan van fossiele subsidies, maar juist een reden is om ze af te schaffen om te voorkomen dat ze de inzet op verduurzaming ondermijnen.
21. De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om met een doorrekening te komen van de effecten van de afschaffing van fossiele subsidies voor de brede welvaart.

### **Hoofdstuk 8 Financiële paragraaf**

Het afschaffen van fossiele subsidies kan minimaal € 4,5 miljard opleveren volgens berekeningen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat uit 2020<sup>72</sup> en volgens nieuwe berekeningen van initiatiefnemer op basis van door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat versterkte gegevens kan dit oplopen tot € 11 miljard. De nieuwste berekeningen van Alman Metten (2023) wijzen echter op veel grotere opbrengsten tot wel € 30 miljard<sup>73</sup>. Elke berekening gaat er in elk geval vanuit dat er per jaar miljarden gemoeid zijn met het verstrekken van fossiele subsidies.

De vermeden schadelijke effecten van het afschaffen van de fossiele subsidies zijn lastiger uit te drukken in geld. Te denken valt aan de schadelijke effecten op de gezondheid van mens en dier, en de schadelijke effecten op het milieu en op de natuur. Naast een daling in het verbruik van fossiele brandstoffen door een stijging in de kosten, zullen besparingsmaatregelen ook aantrekkelijker worden, waardoor de vermeden kosten van klimaatmitigatie en -adaptatie toenemen.

Tegenover de opbrengsten en vermeden kosten staat dat door het afschaffen van fossiele subsidies over het algemeen de kosten van het verbruik van fossiele brandstoffen zullen stijgen. Tot slot zal door het afschaffen van fossiele subsidies een substitutie-effect optreden naar duurzamere (energie)bronnen. De effecten hiervan vallen buiten het bestek van deze nota.

<sup>72</sup> Kamerbrief over financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland, 14 september 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/14/kamerbrief-over-financiële-prikkels-voor-fossiele-brandstoffen-in-nederland>.

<sup>73</sup> Alman Metten, «Belastingvoordelen voor fossiele brandstoffen nóg veel groter», *Me Judice*, 23 maart 2023. <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/belastingvoordelen-voor-fossiele-brandstoffen-nog-veel-groter>.

- Beslispunt: De Kamer wordt gevraagd de regering te verzoeken om met een doorrekening te komen van de effecten van de afschaffing van fossiele subsidies voor de brede welvaart.

Van Raan