

Voortgang afbouwen fossiele brandstoffen subsidies in het coalitieakkoord Kabinet Rutte IV

Fossiele subsidies groeien ondanks beloftes ze af te bouwen

In het coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”,ⁱ belooft kabinet Rutte IV “*de mogelijkheden om financiële prikkels voor fossiele brandstoffen af te bouwen [te onderzoeken] om vervolgens de financiële stimulering voor deze brandstoffen waar mogelijk te beëindigen*”. Kabinet Rutte IV zegt er ook voor te zullen zorgen dat de “*vervuiler betaalt*”.

Dit lijkt een positieve stap, maar het is niet de eerste keer dat de Nederlandse regering de ze beloftes maakt. In 2015, is in het klimaatakkoord van Parijs afgesproken om financiële stromen compatibel te maken met de transitie naar koolstofarme ontwikkeling (Artikel 2.1c).ⁱⁱ In 2013 sprak Nederland binnen EU-verband af om, zonder vertraging, milieuschadelijke subsidies af te bouwen.ⁱⁱⁱ In 2015 ondertekende Nederland een communiqué van 40 landen die ocriep tot het afschaffen van fossiele brandstoffen subsidies^{iv} en in 2021 sloot Nederland zich aan bij de “Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform” groep.^v In de slotverklaring van de laatste klimaatop, COP26, wordt ook opgeroepen tot het afbouwen van fossiele brandstoffen subsidies.

De vorige Rutte kabinetten zijn er vooralsnog niet in geslaagd de totale fossiele steun omlaag te brengen. Een rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uit 2020 laat zien dat sinds het Parijs akkoord de Nederlandse fossiele energiesubsidies niet omlaag zijn gebracht, maar juist zijn gegroeid (van €4,1 miljard in 2016 naar €4,5 miljard in 2020).^{vi} Andere rapporten schatten de overheidssteun voor fossiele brandstoffen op €8,3 miljard^{vii} en €17,5 miljard^{viii} per jaar. Het demissionaire kabinet nam eind vorig jaar een belangrijke stap door een streep te zetten door internationale steun voor fossiele energieprojecten. Op de klimaatop in Glasgow sloot Nederland zich aan bij een groep landen die samen afsprak om voor eind 2022 hun internationale financiering voor fossiele energie projecten te stoppen.^{ix}

Voortgang afbouwen steun fossiel in het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord mist een compleet en concreet plan om op korte termijn de beloftes om fossiele subsidies af te schaffen na te komen. De algemene belofte om “*de mogelijkheden om financiële prikkels voor fossiele brandstoffen af te bouwen [te onderzoeken] om [dit] waar mogelijk te beëindigen*” gaat niet voorbij aan datgene wat het vorige kabinet al besloot te doen. De Nederlandse regering gaf in 2019 de OESO en IEA de opdracht om de subsidies en de mogelijkheden om deze af te bouwen in kaart te brengen en toenmalig Minister Wiebes schreef een kamerbrief over de vervolgstappen.^x In het coalitieakkoord staan concrete plannen om een aantal van de geïdentificeerde subsidies te beëindigen, maar Rutte IV is tegelijkertijd van plan een deel van het klimaat & transitiefonds van €35 miljard in (halve) fossiele oplossingen te steken die tot lock-in kunnen leiden, of in oplossingen die niet verenigbaar zijn met het “vervuiler betaalt” principe.

Stappen in de goede richting:

- *Stop internationale steun aan fossiele projecten:* Op de klimaatop in Glasgow sloot Nederland zich aan bij een groep landen die hebben afgesproken voor eind 2022 te stoppen met het verlenen van publieke financiering aan fossiele energie projecten in het buitenland.^{xi} Deze afspraak komt niet expliciet terug in het coalitieakkoord.
- *Afschaffing belastingvrijstellingen luchtvaart:* De vrijstelling van belasting op kerosine kostte de Nederlandse schatkist €2,5 miljard in 2020.^{xii} Dit is Nederland's grootste fossiele energie subsidie. Kabinet Rutte IV wil dit veranderen door het voorstel van de Europese Commissie voor een EU-wijde belasting op kerosine te steunen en in Nederland de ticketbelasting te verhogen (dit laatste levert €400 miljoen per jaar op).

- *Afschaffen energie belastingvrijstelling in metallurgische en mineralogische processen per 2025:* dit levert de Nederlandse schatkist vanaf dan ongeveer €80 miljoen per jaar op en stimuleert de energie-intensieve industrie om te verduurzamen.
- *Afschaffen verlaagd belastingtarief gas in glastuinbouw per 2025:* dit levert de Nederlandse schatkist vanaf dan ongeveer €40 miljoen per jaar op en stimuleert de glastuinbouw om koploper te worden in energiezuinige en circulaire producten.
- *Energiebelasting verschuiven van elektriciteit naar gas:* De energiebelasting op de eerste schijf van gas wordt verhoogd, terwijl die voor elektriciteit wordt verlaagd.
- *Minder degressieve energiebelasting:* de degressieve belasting voor energie zal worden vermindert. Voorheen betaalden grootverbruikers lagere energiebelastingen dan kleinverbruikers. De totale grootverbruikers korting werd geschat op €4,6 miljard per jaar.^{xiii}

Grijze oplossingen in een groen jasje:

- *Subsidies voor waterstof:* Kabinet Rutte IV reserveert tot 2030 €15 miljard voor *“technologieën voor de productie van hoogwaardige hernieuwbare energiedragers die pas kosteneffectieve CO₂-reductie kunnen faciliteren bij substantiële opschaling.”* Het is hoogstwaarschijnlijk dat het kabinet hier op waterstof doelt. Deze subsidie zal indirect fossiele energie steunen in zoverre de waterstof op basis van fossiele energie wordt geproduceerd. Er wordt nu nog nauwelijks waterstof geproduceerd met hernieuwbare energie. Gezien groene waterstof vooral nuttige toepassingen kent in de industrie en niet voor huishoudens, is dit waarschijnlijk ook voornamelijk een subsidie voor de industrie.
- *Subsidies voor hybride warmtepompen:* Het kabinet reserveert tot 2030 €900 miljoen voor *hybride* warmtepompen. Deze worden gebruikt in combinatie met een CV-ketel en helpen zo huishoudens niet volledig van het gas af te stappen. Het zou beter zijn als deze subsidie gericht zou zijn op warmtepompen in het algemeen en daar waar mogelijk zou prioriteit geeft aan niet-hybride warmtepompen. Opvallend is dat er in de context van de €4 miljard die wordt uitgetrokken voor duurzame energie-infrastructuur juist ex ante geen selectie wordt gemaakt voor bepaalde technologieën of sectoren. Het is belangrijk dat fossiele energie-infrastructuur expliciet wordt uitgesloten van deze subsidie.
- *Compensatie energierekening groen gas:* de energiebelasting voor huishoudens wordt verlaagd ter compensatie van de verwachte stijging van de leveringstarieven door de bijmengverplichting groen gas. Zo worden de hogere kosten voor de leverancier indirect gesubsidieerd. Het is echter niet duidelijk hoe groen gas wordt gedefinieerd. Er moet worden voorkomen dat het inzetten van “minder vervuilend” gas de inspanningen om van het gas af te gaan en de transitie naar volledig duurzame oplossingen vertraagd.

De vervuiler betaalt?

- *Subsidie voor CO₂ vrije gascentrales:* Er wordt tot 2030 €1 miljard uitgetrokken voor het CO₂ vrij maken van gascentrales, maar er wordt niet gespecificeerd hoe dit zal worden gedaan. Het is technologisch niet mogelijk om gascentrales volledig CO₂ vrij te maken door middel van CO₂ afvang en opslag en bij de productie en vervoer van gas komt ook een belangrijke andere broeikasgas, methaan (CH₄), vrij. Hernieuwbare alternatieven voor gascentrales zoals zonne- en windenergie gecombineerd met energieopslag zijn beschikbaar en kosten-competitief en er is een noodzaak om juist die 100% hernieuwbare energie capaciteit uit te breiden in Nederland. Er zijn ook alternatieve, CO₂ vrije opties voor het vergroten van de flexibiliteit van het elektriciteitsnet als demand response, interconnectie en energie-opslag. Het gebruiken van waterstof in gascentrales is inefficiënt en is niet uitstootvrij zolang de waterstof met fossiele brandstoffen wordt geproduceerd. Deze subsidie is bovendien niet verenigbaar met het principe dat de vervuiler betaalt.
- *Subsidie om tot bindende afspraken te komen voor CO₂ reductie industriële uitstoters:* Het kabinet trekt €3 miljard uit om tot bindende afspraken te komen voor CO₂ reductie door

industriële uitstoters. Deze subsidie is tevens niet verenigbaar met het principe dat de vervuiler betaalt.

Subsidies die buiten beschouwing blijven:

- *Subsidie voor gaswinning:* De investeringsaftrek voor het opsporen en winnen van gas uit kleine velden heeft als doel om nieuwe investeringen aan te trekken in gaswinning in Nederland. Het IEA stelt echter dat het aanboren van nieuwe olie of gasvelden niet verenigbaar is met het doel om onder de 1,5°C opwarming te blijven.
- *Energiebelasting vrijstelling gebruik olie en gas raffinaderijen.*
- *Belastingvrijstelling verbruik diesel en stookolie in de commerciële vaart.*
- *Teruggave regeling energie-intensieve industrie.*
- *Compensatie deelname EU ETS.*
- *Energiebelasting vrijstelling voor gebruik kolen en gas in elektriciteitsproductie.*
- *Verschil belastingtarieven benzine en dieselautos.*

Dit document is geschreven in januari 2022. Vragen? Neem contact op met: Laurie van der Burg, Campaign Manager Global Public Finance bij Oil Change International (laurie@priceofoil.org).

Annex - Lijst fossiele brandstoffen subsidies in Nederland uit onderzoek door OESO en IEA (2020).

Table 3. The 13 fossil-fuel subsidies identified in the self-report of the Netherlands

Measure ID		Estimated annual fiscal cost (EUR millions)				
		2016	2017	2018	2019	2020
Subsidies to the exploration, development and production and refining of fossil fuels						
T-1	Remittance reduction with respect to investments for exploration and production of natural gas small fields in the North Sea	56	19	28	n.a.	n.a.
T-2	Exemption for the use of oil products in refinery processes (excise duty) – under EU ETD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Subsidies to end-users of fossil fuels						
Energy-intensive industries						
T-3	Reduced rate for glasshouse horticulture, subject to conditions (energy tax)	125	128	116	136	160
T-4	Refund scheme for energy-intensive industry under conditions (energy tax)	5	6	7	8	8
T-5	Exemption for dual consumption of coal (coal tax) – under EU ETD	24	24	24	25	25
T-6	Refund for energy-intensive processes (energy tax) – under EU ETD	20	59	65	73	104
T-7	Degressive structure of energy tax on natural gas (energy tax)	n.a.*	n.a.*	n.a.*	n.a.*	n.a.*
S-1	EU ETS compensation	45	53	45	61	73
Electricity generation						
T-8	Exemption for use of natural gas and coal in power plants and CHP plants (energy tax) – under EU ETD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
International flights and maritime transport						
T-9	Exemption from the use of kerosene in international aviation (excise duty) – under EU ETD	2 261**	2 350**	2 381**	2 410**	2 449**
T-10	Exemption for the use of diesel and heating oils in Community waters (excise duty) – under EU ETD	1 521	1 548	1 463	1 481	1 504
Other end users						
T-11	The refund scheme for churches and non-profits (energy tax)	25	29	29	30	31
T-12	Differentiation excise duty diesel versus petrol in combination with a higher road tax (excise duty)	n.a.*	n.a.*	n.a.*	n.a.*	n.a.*
Total		4 127	4 283	4 248	4 322	4 483

Note: n.a.: data is not available. n.a.*: data is not available because it is deemed difficult to set a benchmark rate against which to calculate the revenue forgone. **Figures came from a specific study on the subject in 2017. Total includes estimates for fiscal cost of the fuel exemptions in shipping and aviation and of the exemption from the use of diesel and kerosene in the year 2017. Since the figures of T-1 are fluctuating, these figures have not been taken into account in the Total Amount.

Source: NSR, Ministry of Finance (<http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/miljoenennota>)

i

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>

ii https://unfccc.int/sites/default/files/english_pariis_agreement.pdf

iii <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&rid=2>

iv <http://fffsr.org/communiquer/>

v <http://fffsr.org/>

^{vi} <https://www.oecd.org/fossil-fuels/publicationsandfurtherreading/2020-OECD-IEA-review-of-fossil-fuel-subsidies-in-the-Netherlands.pdf>

^{vii} http://priceofoil.org/content/uploads/2020/07/Past_Time_For_Action_vF.pdf

^{viii} <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/subsidie-voor-fossiele-brandstoffen-ongekend-groot>

^{ix} <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/11/08/kamerbrief-tekenen-cop26-verklaring-internationale-overheidssteun-voor-groene-energie-transitie/kamerbrief-tekenen-cop26-verklaring-internationale-overheidssteun-voor-groene-energie-transitie.pdf>

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

^{xi} <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/11/08/kamerbrief-tekenen-cop26-verklaring-internationale-overheidssteun-voor-groene-energie-transitie/kamerbrief-tekenen-cop26-verklaring-internationale-overheidssteun-voor-groene-energie-transitie.pdf>

^{xii} Volgens de 'subsidie' definities die de OESO en de Wereld Handels Organisatie hanteren is belastingvoordeel een vorm van subsidiëring.

^{xiii} <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/subsidie-voor-fossiele-brandstoffen-ongekend-groot>