

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

358

Vragen van de leden **Van Raan**, **Teunissen** (beiden PvdD), **Alkaya** (SP), **Dassen** (Volt) en **Thijssen** (PvdA) aan de Ministers van Financiën en van Economische Zaken en Klimaat over *fossiele subsidies* (ingezonden 6 september 2023).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 7 november 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «Rechtvaardig afbouwen van fossiele subsidies: Minder CO₂ en meer inkomsten»¹, gepubliceerd door SOMO, OCI en Milieudefensie op 4 september 2023?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u het eens met het bedrag van 37,5 miljard euro per jaar aan gemiste staatsinkomsten dat in het rapport naar voren is gekomen²? Zo ja, kunt u ruwweg per regeling toelichten hoeveel het is?

Antwoord 2

Het kabinet heeft inmiddels in bijlage 25 van de Miljoenennota 2024 een geactualiseerd overzicht opgenomen van regelingen aan zowel de uitgaven- als lastenkant die mogelijk relatieve voordelen opleveren voor het gebruik van fossiele energie en grondstoffen. In dit overzicht bedraagt de som van alle mogelijke relatieve voordelen in de respectievelijke regelingen 39,7 tot 46,4 mld. euro per jaar. Dit overzicht bevat een uitsplitsing en toelichting per regeling. Ik verwijs u naar dit overzicht op blz. 376 t/m 405 van de bijlagen bij de Miljoenennota 2024.

¹ SOMO, 4 september 2023 (somo.nl/nl/fossiele-subsidies).

² Mondelinge Vragenuur, 5 september 2023.

Vraag 3

Zijn er regelingen die de overheid aanbiedt en zich kwalificeren als fossiele subsidie (volgens de definitie en methodologie gehanteerd door dit rapport en het kabinet), maar die niet in dit rapport zijn meegenomen? Zo ja, welke zijn dit?

Antwoord 3

Ik verwijs hiervoor naar de in het antwoord op vraag 2 genoemde bijlage van de Miljoenennota. In deze bijlage is in de tekstbox op blz. 388 t/m 389 een toelichting gegeven op verschillen tussen het overzicht in de Miljoenennota en de inventarisatie die is gemaakt in het rapport *Rechtvaardig afbouwen van fossiele subsidies: Minder CO₂ en meer inkomsten*.

Vraag 4

Wat betekent dit voor de het EMU-saldo?

Antwoord 4

Het EMU-saldo is de optelsom van alle inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid en decentrale overheden. Uitgaven aan subsidies en dervingen van inkomsten in belastingen tellen mee in het EMU-saldo, met uitzondering van een aantal uitgaven dat op de begroting staat. In de memorie van toelichting op de Miljoenennota 2024 is toegelicht welke uitgaven dit betreft (Kamerstuk 2023–2024 36 410, nr. 2, blz. 51 en 52).

Regelingen die in het rapport *Rechtvaardig afbouwen van fossiele subsidies: Minder CO₂ en meer inkomsten* als fossiele subsidie worden genoemd en niet meetellen in het EMU saldo zijn:

- De tijdelijke tegemoetkoming door de overheid aan KLM tijdens de Coronapandemie. Dit betreft Coronasteun.
- De exportkredietverzekering.

Vraag 5

Kunt u per regeling de brondata en berekeningen delen waaruit de bedragen volgen voor de fossiele subsidies genoemd in tabel Tabel 10.2.1 van bijlage 10 van de belastingplan 2023³, namelijk: verlaagd tarief glastuinbouw, teruggaaf kerkgebouwen en non-profit, vrijstellingen voor energie-intensieve processen, inputvrijstelling energiebelasting voor elektriciteitsopwekking, inputvrijstelling kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking, inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal verbruik, degressieve tariefstructuur elektriciteit en degressieve tariefstructuur gas?

Antwoord 5

In bijlage 25 van de Miljoenennota zijn geactualiseerde ramingen opgenomen voor de regelingen die in de vraagstelling zijn genoemd. Het kabinet vindt transparantie rondom de omvang van de fossiele regelingen en de berekeningswijze van groot belang. Op dit moment wordt daarom gewerkt aan een nadere toelichting, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe ramingen van de budgettaire omvang van de fossiele regelingen zijn opgebouwd. Het kabinet heeft deze toelichting op 20 oktober jl. met uw Kamer gedeeld⁴.

Vraag 6

Het rapport benoemt dat sommige regelingen Europees vastgelegd zijn, kunt u per regeling aangeven of dit het geval is, en welke nationale maatregelen een land kan treffen om de gevolgen van deze in stand houden van de regeling te compenseren?

Antwoord 6

In bijlage 25 van de Miljoenennota is op blz. 389 t/m 405 aangegeven welke regelingen vastliggen in internationale afspraken. Per betreffende regeling is in dit overzicht een toelichting gegeven op welke internationale afspraken dit zijn. Ik verwijs u naar dit overzicht en de uitgevoerde impactanalyses voor nadere inzichten in deze afspraken en wat dit betekent voor de afbouw van

³ Rijksoverheid, 20 september 2022, Bijlagen Miljoenennota 2023, 10 Toelichting op de fiscale regelingen, (<https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2023/bijlage/1485659>).

⁴ Kamerstuk 36 418, nr. 117.

fossiele voordelen. In annex 3 van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat van 23 maart 2023 is een overzicht gegeven van mogelijke beleidsmaatregelen in het energie- en klimaatbeleid. In dit overzicht worden maatregelen beschreven die verenigbaar zijn met beperkingen die internationale regels opleggen.

Vraag 7

Kunt u aangeven of in het plan om fossiele subsidies af te bouwen ook nationale maatregelen staan indien een regeling vastligt in Europese wetgeving? Indien dit niet het geval is, kunt u uitleggen waarom dat zo is?

Antwoord 7

Het kabinet heeft in het Belastingplan 2024 voorgesteld een aantal maatregelen te nemen waarmee mogelijke relatieve voordelen voor het gebruik van fossiele energie voor bepaalde gebruikersgroepen worden weggenomen. Het betreft maatregelen die reeds eerder zijn aangekondigd in het *Coalitieakkoord* en/of de brief *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid* van 26 april 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. 1230). Europese regels hebben hierbij geen belemmering gevormd. Het kabinet heeft, gezien zijn demissionaire status, besloten geen aanvullende maatregelen voor te stellen.

Vraag 8

Bent u het eens met de Wereldbank⁵ die schrijft dat overheden miljarden spenderen aan fossiele subsidies die klimaatverandering erger maken, terwijl het geld dat vrijkomt met het afschaffen juist het probleem kan oplossen? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 8

Het kabinet ziet net als de Wereldbank dat overheden wereldwijd nog vele miljarden euro's expliciete en impliciete steun geven aan fossiele energie. Dit kan de mondiale transitie naar een klimaatneutrale economie tegenwerken. Afschaffen van deze steun kan financiële middelen vrijspelen. Met deze middelen kan extra ondersteuning gegeven worden aan de transitie. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat unilateraal afbouwen van sommige voordelen de concurrentiepositie van de huidige internationaal concurrerende bedrijven kan schaden. Er is een kans dat als gevolg hiervan bedrijven die in Nederland zijn gevestigd hun productie (deels) stilleggen of deze verplaatsen naar het buitenland. Hiermee is het klimaat in beginsel niet gebaat.

Het gaat bij fossiele subsidies in Nederland voornamelijk om belastingkortingen in de vorm van vrijstellingen en verlaagde tarieven. Bij afschaffing van deze regelingen – waar in het Belastingplan 2024 al een aantal voorstellen voor is gedaan – zal de budgettaire opbrengst vanwege het gedragseffect en – vooral bij unilaterale maatregelen – mogelijk vertrek van bedrijven, in de praktijk veel lager uitvallen. Mogelijk is deze bij bepaalde maatregelen zelfs nihil. Bovendien is de exacte budgettaire omvang van de fossiele regelingen sterk afhankelijk van welke benchmark voor het tarief wordt gebruikt. Wordt bijvoorbeeld een belastingvrijstelling afgezet tegen het reguliere belastingtarief of tegen het tarief ter hoogte van de externe kosten?

Hier staat wel tegenover dat door het beprijzen van de externe effecten, de vervuiler betaalt en het prijsverschil met duurzame producten kleiner wordt, wat zorgt voor eerlijke concurrentie tussen duurzamere en vervuilende producten. Duurzame bedrijven krijgen hierdoor meer kans om hun activiteiten te ontplooiën in Nederland en zo een nieuwe en duurzame industrie op te bouwen.

⁵ Wereldbank, april 2023, «Detox Development: Repurposing Environmentally Harmful Subsidies» (<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/61d04aca-1b95-4c06-8199-3c4a423cb7fe/content>).

Vraag 9

Hoe gaat u (ruwweg) de vrijgekomen inkomsten inboeken wanneer u stopt met fossiele subsidies (graag per regeling een ruwe inschatting⁶)?

Antwoord 9

In bijlage 25 van de Miljoenennota is het budgettair belang van de fossiele regelingen berekend. Dit betekent dat in de berekening van de budgettaire omvang nog geen rekening is gehouden met het gedragseffect. In werkelijkheid zal de opbrengst bij afschaffing van de fossiele subsidies daarom naar verwachting lager uitvallen. Zo zal de verduurzamingsprikkel worden vergroot en is er (bij afschaffing op korte termijn) een risico dat bedrijven besluiten te vertrekken uit Nederland. Het kabinet heeft in het pakket Belastingplan 2024 voorgesteld om een aantal fiscale fossiele regelingen af te bouwen. De opbrengst gaat zoals gebruikelijk bij belastingmaatregelen naar de algemene middelen. Wel heeft dit kabinet naast fiscale maatregelen ook maatregelen genomen waarmee via overheidsuitgaven de transitie worden ondersteund. Het Klimaatfonds is hiervan een belangrijk voorbeeld.

Vraag 10

Kunt u aangeven of er in het plan waar het kabinet mee komt om fossiele subsidies af te bouwen, ook ingegaan wordt in hoe de extra inkomsten eerlijk worden geïnvesteerd om te zorgen dat verduurzaming versneld wordt, de gevolgen voor kwetsbare groepen in de samenleving beperkt kunnen worden, en er meer geld gaat naar klimaatfinanciering voor arme landen?

Antwoord 10

Het kabinet zal, gezien zijn demissionaire status, geen verdere voorstellen doen voor afbouw van fossiele voordelen. Wel zal, als onderdeel van het traject *Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel 2024* dat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter met vertegenwoordigers van een aantal departementen wordt uitgevoerd, de komende tijd het onderwerp terugkomen. Op deze wijze zal ook invulling gegeven worden aan de Motie Kröger cs. om scenario's uit te werken voor afbouw (*Kamerstuk 32 813, nr. 1297*). Bij het uitwerken van deze scenario's zal tevens invulling gegeven worden aan de motie van de leden Erkens en Boswijk met aandacht voor wegleffecten, al bestaand klimaatbeleid en de economie (*Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 43*).

Vraag 11

Bent u het eens met de Europese Centrale Bank⁷ die schrijft dat fossiele subsidies een perverse prijsverstoring zijn, en daarmee de prikkel om af te stappen van fossiele brandstoffen tegenzit? Kunt u daarbij aangeven in welke sectoren duurzame bedrijven (die wel deze overstap hebben gemaakt naar een groene alternatief) nu door deze subsidies een prijsverschil ervaren die er niet zou zijn geweest zonder deze subsidies?

Antwoord 11

Ik ben het daarmee eens. Fiscale voordelen die het gebruik van fossiele brandstoffen ondersteunen, kunnen leiden tot prijsverstoring, waarmee de overstap naar duurzame brandstoffen kan worden tegengewerkt. Bedrijven die een overstap van het gebruik van fossiele brandstoffen naar duurzame brandstoffen hebben gemaakt, kunnen door het bestaan van fossiele subsidies een relatief nadeel ervaren ten opzichte van bedrijven die fossiele brandstoffen gebruiken. Om te bepalen in hoeverre bepaalde regelingen die als fossiele subsidies worden gezien, daadwerkelijk het afstappen van het gebruik van fossiele brandstoffen tegenwerken, dient naar de gehele set van bestaande verduurzamingsinstrumenten gekeken te worden. Zo gelden er bijvoorbeeld verplichtingen voor energiebesparing, investeringssubsidies voor investeringen in CO₂-arme en hernieuwbare energie, afspraken tussen overheden en bedrijven of bedrijfssectoren over het terugdringen van

⁶ Europese Rekenkamer, Analyse 01, Energiebelasting, koolstofbeprijzing en energiesubsidies, januari 2022 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW22_01/RW_Energy_taxation_NL.pdf).

⁷ Europese Centrale Bank, juni 2023, «The climate change challenge and fiscal instruments and policies in the EU» (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op315~c279c7c290.en.pdf>).

energiegebruik of broeikasgasuitstoot. Ook hebben bijvoorbeeld grootverbruikers van aardgas, die in de energiebelasting voor hun gebruik per eenheid aardgas gemiddeld minder betalen dan kleingebruikers, vaak te maken met emissiekosten in het EU-ETS. Van de totale set aan instrumenten dient voldoende stimulans en / of dwang uit te gaan om gebruikers van fossiele brandstoffen te bewegen tot efficiëntie en de overstap van het gebruik van fossiele brandstoffen naar duurzame alternatieven. Bij fiscale voordelen voor fossiele grondstoffen, welke ook onderdeel zijn van de fossiele subsidies, moet ook naar de totale set aan bestaande verduurzamingsinstrumenten worden gekeken voor afbouw. Daar is de situatie echter anders, omdat er vaak nog geen duurzame alternatieve grondstoffen beschikbaar zijn. Een afbouwpad moet derhalve realistisch zijn en de concurrentiepositie in ogenschouw nemen. Het kabinet is in dat kader van mening dat parallel werk moet worden gemaakt van de ontwikkeling van de alternatieven voor fossiel (grondstoffen)gebruik, door actieve ondersteuning van de ontwikkeling van een innovatieve koolstofketen, in lijn met het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Het is interessant om te kijken naar relatieve voordelen in specifieke regelingen geeft een onvolledig beeld. In bijlage 25 van de Miljoenennota is op dit breder perspectief van beprijzing een nadere toelichting gegeven (op blz. 378–389). Ook de recente studie van PBL en CPB onder de titel *Afschaffing fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer* besteedt uitgebreid aandacht aan de mate waarin ten behoeve van het klimaatbeleid adequate beprijzing dient plaats te vinden met een integrale blik op de beprijzing van fossiel energiegebruik. In de Klimaat en Energieverkenning wordt jaarlijks in kaart gebracht in hoeverre het totale instrumentarium bijdraagt aan het behalen van de energie- en klimaatdoelen. Dit wordt per sector uitgesplitst.

Vraag 12

Kunt u per sector reflecteren op wat er gebeurt met de (internationale) concurrentiepositie als bedrijven in deze sector, mede door het in standhouden van deze fossiele subsidies, het (financieel) niet voor elkaar krijgen om af te stappen van fossiele brandstoffen?

Antwoord 12

Aangezien de (internationale) concurrentiepositie van bedrijven en sectoren afhankelijk is van een complex samenspel van vele variabelen waaronder bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van fossiele subsidies in andere landen, is het niet mogelijk om nu zicht te geven op hoe de (internationale) concurrentiepositie van sectoren zich zal ontwikkelen in de toekomst. Wel heeft het kabinet voor de regelingen die in bijlage 25 van de Miljoenennota zijn aangemerkt als regelingen die mogelijk een voordeel opleveren voor het gebruik van fossiele energie en grondstoffen, analyses laten uitvoeren naar de impact van het afschaffen van deze regelingen. Ik verwijs u naar deze impactanalyses die met de Miljoenennota en het Belastingplan 2024 met uw Kamer zijn gedeeld, voor een beeld van de invloed van de het afschaffen of laten voortbestaan van deze regelingen op de concurrentiepositie van sectoren. Daarbij merk ik op dat veel bedrijven die fossiele voordelen ontvangen tevens onder het Europese CO₂-handelssysteem, het ETS, vallen. Hiermee worden CO₂-emissies beprijsd, ook in combinatie met de nationale CO₂-heffing. De ETS-prijs zal naar verwachting in de komende jaren verder stijgen onder invloed van een voortschrijdend lager aanbod van emissierechten.

Vraag 13

Kunt u uitleggen hoe doorgaan in het huidige tempo met fossiele subsidies de lange termijn stabiliteit van de begroting niet in gevaar brengt, gegeven de klimaat- en biodiversiteitscrisis?

Antwoord 13

Lange termijn stabiliteit van de begroting wordt gediend als de gehele economie zich transformeert in de richting van de nationale, Europese en mondiale doelen en afspraken over klimaat en biodiversiteit. Voordelen voor het gebruik van fossiele energie en grondstoffen in overheidsinstrumenten kunnen deze beweging tegenwerken. Als dat gebeurt, kan er een steeds grotere ruimte ontstaan tussen de feitelijke en gewenste structuur van de

economie. Dit kan in de toekomst forse ingrepen noodzakelijk maken om bij te sturen, hetgeen de stabiliteit van de begroting kan schaden. Het is daarom zaak om zo snel als mogelijk (waarbij ook het handelingsperspectief en risico op weglek moet worden gewogen) na te streven dat het gebruik van fossiele energie, en broeikasgasemissie en andere vervuiling een prijs krijgen die de klimaat- en milieuschade die het veroorzaakt omvat, of dat via normering het gebruik van fossiele energie, en broeikasgasemissies en andere vervuiling worden teruggebracht. Met referte aan het antwoord op vraag 11, merk ik hierbij op dat het EU-ETS en de nationale CO₂-heffing zorgen voor beprijzing van CO₂-uitstoot, waardoor het gebruik van fossiele brandstoffen zal dalen en daarmee ook de omvang van de fossiele subsidies.

Vraag 14

Op welke manier voldoet het verstrekken van fossiele subsidies nog aan artikel 3.1 van de comptabiliteitswet, gegeven het feit dat de bredewelvaartafwegingen tegenwoordig ook mee dienen te worden genomen.

Antwoord 14

Artikel 3.1 van de comptabiliteitswet is van toepassing op nieuwe beleidsvoorstellen. Bij vrijwel alle fossiele regelingen in bijlage 25 van de Miljoenennota gaat het om regelingen die vaak al jarenlang bestaan.

Vraag 15

Kunt u de vragen per stuk beantwoorden?

Antwoord 15

Ja.