

Aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat

Faseer Nederlandse overheidssteun voor fossiele brandstoffen uit

Position paper Milieudefensie en Both ENDS

8 december 2017

Betreft: Begrotingsbehandeling EZK

Geachte Kamerleden,

Klimaatverandering is een van de grootste uitdagingen waar de wereld voor staat. Volgende week spreekt u met minister Wiebes over de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dit is het moment om samen met de minister de energietransitie vorm te geven zodat we de beoogde klimaatdoelstellingen gaan behalen. Die liggen immers nog niet binnen bereik.

Een van de cruciale stappen in de richting van het behalen van de klimaatdoelstellingen is de afbouw van financiële steun voor de fossiele industrie. Zoals het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2014 zelf al schreef: "Het gebruik van fossiele brandstoffen is verantwoordelijk voor 2/3 van de mondiale CO2 emissies. Tot 2035 zal het energieverbruik met 30% stijgen, nagenoeg geheel in ontwikkelingslanden. Subsidies van fossiele brandstoffen frustreren vaak de ontwikkeling van een schone en efficiënte energiesector."¹ Onderzoek van ODI/CAN en Both ENDS toont aan dat Nederland wel degelijk veel financiële ondersteuning geeft aan de fossiele energiesector.

De Nederlandse regering committeerde zich verscheidene malen aan internationale afspraken over het afbouwen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen. Echter, zijn er vooralsnog geen concrete plannen over de stappen die de overheid gaat zetten richting de afschaffing van de ondersteuning die Nederland geeft aan de fossiele energiesector, zowel in Nederland en daarbuiten.

In dit position paper geven we een overzicht waar Nederland nu staat met betrekking tot

- 1) Nederlandse overheidssteun voor fossiele brandstoffen;
- 2) de afspraken die zijn gemaakt over het afbouwen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen;
- 3) definities van fossiele-brandstoffensubsidies;
- 4) Nederlandse overheidssteun voor fossiele brandstoffen;

Op basis van deze analyse concluderen wij dat het voor het behalen van onze klimaatdoelstellingen noodzakelijk is om 1) steunmaatregelen aan de fossiele brandstoffen industrie jaarlijks in kaart te brengen; 2) een plan te maken voor het uitbannen van alle steunmaatregelen voor de fossiele industrie voor 2020.

1. Nederlandse overheidssteun voor fossiele brandstoffen

Ondanks internationale afspraken over het afbouwen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen, ondersteunt de Nederlandse overheid de fossiele sector op grote schaal. Nederland publiceert geen overzicht van alle overheidssteun die Nederland verleent aan de

1

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten/publicaties/2014/04/22/factsheet-fossiele-energie-subsidies>

fossiele industrie. Volgens recent onderzoek van CAN-Europe en ODI steunt Nederland de fossiele brandstoffensector in Nederland en daarbuiten met minstens 7,6 miljard euro per jaar (2014-2016).² Deze steun bestaat uit 4,4 miljard euro aan directe subsidies en belastingvoordeel, 2,2 miljard aan verzekeringen en financiering door financiële instellingen die voor meer dan 50% in handen van de staat zijn, en 946 miljoen aan investeringen door bedrijven die grotendeels in handen zijn van de Nederlandse staat.

Een aantal voorbeelden van steunmaatregelen uit het rapport van CAN-Europe en ODI:

- De belastingvrijstellingen voor energieverbruik in lucht- en scheepvaart kosten de Nederlandse overheid gemiddeld 3,5 miljard euro per jaar. Dit terwijl juist de lucht- en scheepvaart sectoren zijn die achterlopen met verduurzaming.³
- De compensatie aan energie-intensieve industrie voor verwachte kostenstijgingen vanwege het Europese emissiehandelssysteem kost de Nederlandse overheid gemiddeld 49,9 miljoen euro per jaar, terwijl de verwachte kostenstijging niet is uitgekomen.
- De energiebelastingvrijstelling op het gebruik van steenkool in elektriciteitsproductie werd in 2012 afgeschaft vanwege de vermeende negatieve gevolgen voor het milieu van deze vrijstelling. Desalniettemin werd de vrijstelling in 2016 opnieuw geïntroduceerd in de context van afspraken over het sluiten van oude kolencentrales. Dit kost de Nederlandse overheid €189 miljoen per jaar.
- Energiebeheer Nederland (EBN) verwacht dat de Nederlandse staat 70% (€5 miljard euro) van de geschatte totale kosten voor de ontmanteling van de infrastructuur voor de winning van fossiele brandstoffen voor haar rekening zal nemen. Dit bedrag is niet opgenomen in het bovengenoemde totaalbedrag van 7,6 miljard euro per jaar, aangezien niet te achterhalen was hoeveel de staat hier op dit moment per jaar al aan kwijt is.
- Naast de nationale steun voor fossiele brandstoffen ondersteunt Nederland ook fossiele projecten in het buitenland met €2.2 miljard aan leningen en verzekeringen van publieke financiële instellingen (FMO) en exportkredietverzekeraar Atradius DSB (verantwoordelijk voor het grootste gedeelte van deze steun, gemiddeld 1,8 miljard euro per jaar in de periode 2012-2015).⁴ Hiernaast steunt Nederland de fossiele brandstoffen sector ook via haar aandeel in multilaterale financiële instellingen zoals de Wereldbank.

In het regeerakkoord zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt over het uitbannen van steun voor fossiele brandstoffen. Dit is een gemiste kans. Desondanks zijn er een aantal stappen voorwaarts, maar ook een aantal stappen terug gezet als het gaat om het uitbannen van steun voor fossiele brandstoffen:

- Nederland gaat in Europees verband inzetten op belastingen op luchtvaart en dat het gaat bezien of een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen mogelijk is. Het is van belang, voor het klimaat en de Nederlandse schatkist, dat Nederland hier met hoge ambities op inzet. De Nederlandse regering moet ook de leiding nemen in het belasten van scheepsvaart. Als het niet lukt om op Europees niveau afspraken te maken over het belasten van lucht- en scheepvaart dan moet Nederland per 2020 (en niet 2021 zoals nu in het regeerakkoord staat) vlieg en scheepvaart belasting invoeren. Bovendien zou Nederland hiernaast moeten inzetten op het belasten van energieverbruik in de lucht- en scheepsvaart. Zoals hierboven genoemd kosten belastingvrijstellingen voor energieverbruik in de lucht- en scheepsvaart de Nederlandse staat 3,5 miljard euro per jaar.

² <http://www.caneurope.org/docman/fossil-fuel-subsidies-1/3178-main-report-phase-out-2020-monitoring-europe-s-fossil-fuel-subsidies-pdf/file>

³

<http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/02/14/beleidsinformatiekaart-2017/Beleidsinformatiekaart+2017.pdf>

⁴

De cijfers over de exportkredietverzekering zijn gebaseerd op het onderzoek van Both ENDS: <http://www.bothends.org/nl/Publicaties/document/184/Paris-Proof-Export-Support-why-and-how-the-Dutch-government-must-exclude-credit-support-for-fossil-fuel>

- Nederland heeft afspraken gemaakt over een oplopende minimum CO2 prijs voor de elektriciteitssector, van 18 euro per ton in 2020 en 43 euro per ton vanaf 2030. Steun voor fossiele brandstoffen is in wezen een negatieve CO2 prijs. Dit betekent dat voor de CO2 prijs om het gewenste effect te hebben, steun voor fossiel moet worden afgebouwd. Bovendien is de voorgestelde CO2 prijs niet in lijn met de afspraken die zijn gemaakt in Parijs. Volgens het PBL moet de CO2 prijs veel hoger liggen voor 2 graden scenario: 60 - 300 euro per ton CO2 in 2015 en 100 tot 500 in 2030.⁵ Bovendien zou deze CO2 prijs niet alleen van toepassing moeten zijn op de elektriciteitssector, maar ook op andere energie-intensieve sectoren.
- Door de belastingvermindering op energie te verlagen met € 51 van € 308 naar € 257 wordt een belastingopbrengst gegenereerd van € 393 mln. Dat bedrag slaat voor € 337 miljoen neer bij huishoudens en voor € 56 miljoen bij bedrijven. Bedrijven profiteren meer van belastingvermindering dan huishoudens, terwijl het effectiever is, zo blijkt uit onderzoek van PBL, om productie en niet consumptie te belasten.⁶ Dit is ook van belang voor een eerlijk sociaal-economisch belastingsysteem. Om efficiënt energieverbruik te stimuleren, zal de belastingvermindering op energie volledig uitgebannen moeten worden. Eventuele negatieve effecten voor draagkracht van huishoudens moet worden gecompenseerd met door overheidsinvesteringen in efficiënt energieverbruik.
- Om de tarieven in verhouding tot de CO2-uitstoot beter in balans te brengen gaan de tarieven van de eerste schijf aardgas in de energiebelasting omhoog en de tarieven in de eerste schijf voor elektriciteit omlaag. Het gaat om een schuif van + 3,00 cent in eerste schijf aardgas, en - 0,72 cent elektriciteit. Dat alleen de tarieven in de eerste schijf worden aangepast zorgt ervoor dat de kleinverbruiker van aardgas relatief meer wordt belast dan de grootverbruiker. In lijn met het principe dat de vervuiler betaalt zou het verbruik van aardgas juist progressief belast moeten worden.
- De subsidiëring van bijstook biomassa in kolencentrales wordt na 2024 stopgezet. Deze subsidies beslaan nu ongeveer 40% van het totaal aan subsidies voor hernieuwbare energie. Gezien dit geen effectieve manier is om emissiereducties te bewerkstelligen en momenteel wel een groot deel van de totale steun voor hernieuwbare energie opslokt is het zaak deze subsidies zo snel mogelijk en niet pas na 2024 stop te zetten.⁷
- De regering zet flink in op de afvang en opslag van CO2 voor het behalen van emissiereductie doelstellingen. Dit is zorgwekkend gezien de technologie nog erg duur is en de industrie daarom ook heeft aangegeven dat de CCS ambities niet realistisch zijn. Bovendien heeft dit als gevolg dat hernieuwbare energie technologieën met CCS moeten concurreren voor overheidssteun. Dit vormt een bedreiging voor het behalen van de doelstellingen voor het aandeel van hernieuwbare energie.

2. Internationale afspraken over overheidssteun voor fossiele brandstoffen

Nederland heeft verscheidene internationale afspraken gemaakt over het afbouwen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen. Deze afspraken hebben niet alleen betrekking op subsidiemaatregelen, maar ook op andere vormen van overheidssteun, zoals exportkredietverzekeringen.

- Overheden hebben met het ondertekenen van het klimaatakkoord van Parijs in algemene termen afgesproken om financiële stromen in lijn te brengen met Parijs. Dit doel staat beschreven in Artikel 2.1(c) van het akkoord: "*making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.*"⁸

⁵ <https://www.cpb.nl/publicatie/wlo-klimaatscenarios-en-de-waardering-van-co2-uitstoot-mkbas>

⁶ <https://t.co/HfYmZ72IXF>

⁷ Trouw, 22 November 2017. Waarom biomassa een grotere klimaatkiller is dan steenkool: <https://www.trouw.nl/groen/waarom-biomassa-een-grotere-klimaatkiller-is-dan-steenkool-~a8d089d1/>

⁸ http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

- In de aanloop naar de klimaatop in Parijs ondertekende Nederland, samen met 40 andere landen en honderden bedrijven een communiqué dat landen oproept om inefficiënte fossiele brandstoffen subsidies uit te bannen.⁹
- De G20, waar Nederland als lid van de EU ook onderdeel van is, heeft zich sinds 2009 ieder jaar het volgende ten doel gesteld: “[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”.¹⁰
- In 2016 ondertekende de G7, waar Nederland als lid van de EU ook onderdeel van is, een verklaring met een 2025-deadline voor het uitbannen van fossiele-brandstoffensubsidies: “We remain committed to the elimination of inefficient fossil fuel subsidies and encourage all countries to do so by 2025.”¹¹
- In mei 2016 nam de Tweede Kamer een motie van Kamerleden Dik-Faber en Van Veldhoven aan, waarin de regering werd verzocht te komen tot afspraken over de vraag hoe financiële instellingen gaan bijdragen aan de doelstelling van 1,5°C, zoals afgesproken in Parijs, te bezien welke maatregelen de financiële sector hierbij kunnen ondersteunen en te onderzoeken op welke manier de klimaatintensiteit van leningen en investeringen van Nederlandse financiële instellingen transparanter kan worden.¹² Aansluiting bij initiatieven zoals het Platform voor Duurzame Financiering als het PCAF is een stap in de goede richting¹³, maar levert nog niet de concrete oplossing die nodig zijn voor het Parijs Akkoord. Daarnaast spreekt de motie over ‘financiële instellingen’. Hieronder vallen ook publieke financiële instellingen zoals exportkredietverzekeringen, anders dan de vorige staatssecretaris van Financiën beargumenteerd.¹⁴

Bovendien nam het Europees Parlement op 4 oktober jongstleden een resolutie aan die lidstaten en publieke en private financiële instellingen oproept om investeringen, leningen en exportkredietverzekeringsbeleid zo spoedig mogelijk in lijn te brengen met de tweegradendoelstelling en te desinvesteren uit fossiele brandstoffen.¹⁵ Deze resolutie werd in het Europees Parlement mede gesteund door de VVD, D66, CU en CDA.¹⁶ Met de ‘Europe 2020 strategy’ (2009), de ‘Roadmap to a resource-efficient Europe’ (2010) en de 7th Environmental Action Programme (2013) roept de Europese Commissie lidstaten op om hun milieuschadelijke subsidies voor eind 2020 te beëindigen.¹⁷

3. Wat is de definitie van een fossiele-brandstoffensubsidie?

Er zijn veel verschillende vormen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen; afhankelijk van de gehanteerde definitie voor subsidies worden deze steunmaatregelen wel of niet als subsidies beschouwd.

De definitie van energiesubsidies van het Internationaal Energieagentschap (IEA) luidt:

⁹ http://fffsr.org/wp-content/uploads/2015/06/friends-fossil-fuel-subsidy-communique_final.pdf

¹⁰ <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqué0925.html>

¹¹ <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>

¹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31839/kst-31793-143.html>

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-557.html>

¹⁴

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/10/04/antwoorden-op-kamervragen-over-steunen-van-fossiele-sector-middels-exportkredietverzekeringen/antwoorden-op-kamervragen-over-steunen-van-fossiele-sector-middels-exportkredietverzekeringen.pdf>

¹⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017-0380>

¹⁶ <http://www.votewatch.eu/en/term8-motion-for-a-resolution-2017-un-climate-change-conference-in-bonn-germany-cop23-motion-for-resolutio-5.html>

¹⁷

http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/15_01_2016/2.%20Tackling%20Environmentally%20Harmful%20Subsidies%20%E2%80%93%20M%20Rosenstock%20-%20DG%20ENV.pdf

“Any government action that concerns primarily the energy sector that lowers the cost of energy production, raises the price received by energy producers or lowers the price paid by energy consumers.”

De definitie voor subsidies zoals overeengekomen in de Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM) van de Wereld Handels Organisatie (WTO) luidt:

“Any financial contribution by a government, or agent of a government, that is recipient-specific and confers a benefit on its recipients in comparison to other market participants’ (WTO, 1994). This definition includes:

- Direct transfer of funds (e.g. grants, loans and equity infusion), and potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees)
- Government revenue that is otherwise due, foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits)
- Government provision of goods or services other than general infrastructure, or purchase of goods, below market-value
- Income or price support.”

Tabel. 1. Hoogte NL fossiele brandstofsubsidies op basis van verschillende rekenmethodes

Organisatie	Methodologie	Hoogte NLse subsidies
OECD	Kijkt alleen naar directe subsidies, belastingverlagingen en vrijstellingen die de consumptie en productie van fossiele brandstoffen stimuleren.	128 miljoen euro (2014)
IMF	Berekent fossiele-brandstoffensubsidies op basis van het verschil in internationale en nationale prijzen voor fossiele brandstoffen. Hiernaast berekent het IMF zogenaamde ‘post-tax subsidies’- de externe kosten zoals luchtvervuiling en klimaatverandering voor zover dit wordt veroorzaakt door de productie en consumptie van fossiele brandstoffen.	10,1 miljard dollar (2015)
ODI/CAN-E	Op basis van de algemene WTO-definitie voor een subsidie wordt het volgende in de analyse meegenomen: directe subsidies en belastingmaatregelen, financiering verleend door publieke financiële instellingen en investeringen gedaan door bedrijven die grotendeels in handen zijn van de staat.	7,6 miljard euro per jaar (2014-2016)

Belangrijker dan de vraag of deze steunmaatregelen wel of geen subsidies zijn, is wat de impact is van deze maatregelen (in dit geval het stimuleren van de productie en consumptie van fossiele brandstoffen). In het evalueren van de rol van fiscaal beleid in de energietransitie, kijken Both ENDS en Milieudefensie daarom naar alle vormen van financiële steun voor fossiele brandstoffen. Deze steunmaatregelen variëren van belastingmaatregelen en directe subsidies tot investeringen en leningen door publieke financiële instellingen, inclusief exportkredietverzekeringen en investeringen door staatsbedrijven.

De Nederlandse regering sprak met het ondertekenen van het klimaatakkoord van Parijs af om deze financiële stromen in lijn te brengen met Parijs. De internationale afspraken omtrent overheidssteun voor fossiel hebben dus niet alleen betrekking op subsidiemaatregelen, maar ook op andere vormen van overheidssteun, inclusief exportkredietverzekeringen. De discussie

dient daarom niet te gaan over de definitie van subsidies. De Nederlandse overheid moet met een plan komen voor het afbouwen van alle vormen van steun aan de fossiele industrie.

4. Wat zijn de voordelen van het snel beëindigen van ondersteuning voor fossiele brandstoffen?

- Het beëindigen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen zorgt ervoor dat er middelen beschikbaar komen die in andere geledingen van de economie kunnen worden geïnvesteerd, zoals onderwijs, gezondheidszorg, openbaar vervoer en hernieuwbare energie.
- Onderzoek toont aan dat wanneer we emissie intensieve infrastructuurontwikkeling blijven ondersteunen, de omschakeling na 2020 naar een koolstofarm energiesysteem vier maal zoveel zal kosten tot 2035 als wanneer deze omschakeling voor 2020 plaatsvindt.^{18 19} Een tijdig gestarte geleidelijke energietransitie maakt de kosten beter beheersbaar dan wanneer te laat wordt gestart.²⁰ Naarmate langer gewacht wordt met uitfaseren neemt het risico dat investeringen in de fossiele industrie leiden tot 'stranded assets' toe. Deze zullen de bedrijven, haar medewerkers, de financiële instellingen die in deze bedrijven investeren, inclusief de overheid, raken.²¹
- Het afschaffen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen heeft grote voordelen voor milieu, klimaat en gezondheid. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) berekende in 2014 dat het beëindigen van publieke ondersteuning voor fossiele brandstoffen en het implementeren van correctieve belastingen in Nederland vroegtijdige sterfte door luchtvervuiling kan terugdringen met 19.2% en de uitstoot van koolstofdioxide met 12.9%.²²
- Het ombuigen van ondersteuning voor bedrijven en producten die niet bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van Parijs ten gunste van bedrijven en producten die dit wel doen, maakt de Nederlandse economie toekomstbestendig.
- Het investeren in emissie-intensieve infrastructuur verhoogt de kans op langdurige afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, een zogenaamde fossiele 'lock in' voor tientallen jaren, die op haar beurt weer de kans op overschrijding van de klimaatdoelstellingen verhoogt.²³

5. Conclusie: afbouwen is nodig voor 2020

Er is haast bij het afbouwen van overheidssteun voor fossiele brandstoffen. Het is daarom hoog tijd dat de Nederlandse overheid navolging geeft aan de verscheidene internationale afspraken die zijn gemaakt om de steun voor fossiele brandstoffen af te bouwen.

Het is daarom van belang dat Nederland:

- 1) De publieke financiële stromen van de NL overheid aan de fossiele industrie transparant maakt. Dit kan middels, zoals Duitsland en Italië al doen, jaarlijkse rapportage van alle fiscale steun die de overheid verleent. Een andere mogelijkheid is om deel te nemen aan het G20 peer review proces, waarbij twee G20 landen elkaars steun aan fossiele

¹⁸ Peter Erickson, "Carbon lock-in from fossil fuel supply infrastructure," Stockholm Environment Institute, 2015. <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2015-Carbon-lock-in-supply-side.pdf>

¹⁹ International Energy Agency, "Redrawing the Energy-Climate Map," June 2013. <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2013/energyclimatemap/RedrawingEnergyClimateMap.pdf>

²⁰ https://www.dnb.nl/binaries/TijdvoorTransitie_tcm46-338545.pdf

²¹ Transforming the EU power sector: avoiding a carbon lock-in <https://www.eea.europa.eu/publications/transforming-the-eu-power-sector>

²² <http://www.greenfiscalspolicy.org/wp-content/uploads/2014/11/Getting-Energy-Prices-Right-Full-Publication.pdf>

²³ Peter Erickson, "Carbon lock-in from fossil fuel supply infrastructure," Stockholm Environment Institute, 2015. <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2015-Carbon-lock-in-supply-side.pdf>

brandstoffen evalueren. De VS, China, Mexico en Duitsland zijn Nederland al voorgegaan.

- 2) Een plan maakt voor het afbouwen van alle overheidssteun voor de fossiele industrie voor 2020, in lijn met de afspraken die Nederland hieromtrent heeft gemaakt. Een mogelijkheid is het opnemen van plannen om fossiele brandstoffen subsidies uit te faseren in de National Energy and Climate Plans (NECPs) die moeten worden opgesteld onder de Energy Union governance process.

Uiteraard zijn we graag bereid u een verdere toelichting te geven op deze en andere punten. U kunt ons bellen of mailen:

Laurie van der Burg, Milieudefensie

laurie.van.der.burg@milieudefensie.nl / tel. 06-30920914

Niels Hazekamp, Both ENDS

n.hazekamp@bothends.org / tel. 020-530 6600

Bronnen:

CAN Europe/ODI, 2017. Phase out 2020: Monitoring Europe's fossil fuel subsidies.

<http://www.caneurope.org/docman/fossil-fuel-subsidies-1/3178-main-report-phase-out-2020-monitoring-europe-s-fossil-fuel-subsidies-pdf/file>

BothENDS, 2017. Towards Paris Proof Export Support. Why and how the Dutch government must exclude export credit support for fossil fuels.

http://www.bothends.org/uploaded_files/document/1Paris_Proof_Export_Support_June_2017.pdf