

# Afbouw van fossiele subsidies vereist een lange adem

Een onderzoek naar verantwoorde en reële afschaffing van fossiele subsidies

Naam student: Rafaël van der Wal

Studentnummer: 621382

Begeleider: Dr. R.N.F. Zuidgeest

Tweede beoordelaar: Drs. P.C.J. Oerlemans

Rotterdam, 03-07-2024

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

# Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding onderzoek.....	4
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Afbakening.....	5
1.4 Aanpak.....	6
2. Fossiele subsidies in Nederland.....	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Vroegere opvatting.....	7
2.2.1 G20 en WHO.....	7
2.2.2 Omvang.....	7
2.3 Huidige opvatting.....	8
2.3.1 Toevoegingen.....	8
2.3.2 Maatstaf.....	8
2.4 Tussenconclusie.....	8
3. Restricties en mogelijkheden van de Europese Unie.....	9
3.1 Inleiding.....	9
3.2 Restricties van de Europese Unie.....	9
3.2.1 Energy Tax Directive.....	9
3.2.1.1 Energiebelasting.....	9
3.2.1.2 Wet op de accijns.....	10
3.2.1.3 Afbouwmogelijkheden.....	10
3.2.2 Btw-richtlijn en Akte van Mannheim.....	10
3.3 Europese prijssystemen voor carbondioxide-uitstoot.....	11
3.3.1 ETS.....	11
3.3.2 CBAM.....	12
3.4 Tussenconclusie.....	12
4. Doeltreffendheid van afschaffing fossiele subsidies.....	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Weglekeffect.....	13
4.3 Budgettaire opbrengst.....	14
4.3.1 Relevantie.....	14
4.3.2 Methodiek achter berekeningen.....	14
4.3.3 Verschillen in omvang.....	15
4.4 Handelingsperspectief.....	15

4.4.1 Definitie en relevantie .....	15
4.4.2 Het handelingsperspectief van verschillende fossiele subsidies .....	16
4.5 Uitvoerbaarheid .....	18
4.5.1 Relevantie .....	18
4.5.2 Restricties .....	18
4.5.2.1 Volledige restrictie.....	18
4.5.2.2 Beperkte restrictie.....	19
4.6 Rechtvaardigheid .....	19
4.7 Tussenconclusie .....	20
5. Afschaffing op korte termijn .....	22
5.1 Inleiding.....	22
5.2 Fases .....	22
5.2.1 Fase 1: 2024-2025.....	22
5.2.2 Fase 2: 2025-2027.....	23
5.2.3 Fase 3: 2027-2032.....	23
5.2.3.1 Beperkt door de ETD.....	23
5.2.3.2 Niet beperkt door de ETD.....	24
5.2.4 Fase 4: 2032-2035.....	24
5.2.5 Fase 5: 2035+.....	25
5.3 Andere aanpak .....	26
5.4 Tussenconclusie .....	26
6. Conclusie en aanbevelingen .....	28
6.1 Samenvatting en Conclusie.....	28
6.2 Aanbevelingen .....	29
Literatuurlijst .....	30
Appendices.....	34
Appendix A .....	34
Appendix B .....	38

## 1. Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding onderzoek

Nederland kent een gevarieerd aantal subsidies voor ondernemers en particulieren. Hiermee wil de overheid bepaald gedrag stimuleren. Maar dat er ook zulke belastingvoordelen bestaan voor partijen om meer fossiele uitstoot te bevoordelen, is voor velen een merkwaardige gedachte. Voor sommige klimaatactivisten is dit zo wrang, dat zij snelwegen blokkeren.<sup>1</sup> Het bestaan van deze regelingen is des te meer opvallend in de huidige tijdsgeest, waarin overheden steeds pro-actiever zijn om via regelgeving verduurzaming te stimuleren. Haaks op deze ontwikkeling staat dan ook het gegeven dat bij een groter gebruik van kolen, gas en olie, relatief minder belasting betaald wordt.<sup>2</sup>

Deze fossiele subsidies stonden lang niet op de politieke agenda. De toenmalige minister van Economische Zaken en Klimaat, Eric Wiebes, bracht deze in 2020 voor het eerst in kaart.<sup>3</sup> Dat komt omdat Nederland geen directe prijssubsidies voor fossiele brandstoffen kent. Het is niet zo dat bedrijven geld ontvangen van de overheid om te vervuilen. Wel ontvangen bedrijven vrijstellingen, teruggaafregelingen en een lager belastingtarief voor hoger verbruik van fossiele grond- en brandstoffen.<sup>4</sup> Dat zijn ook fiscale voordelen waarmee fossiele vervuiling gestimuleerd wordt. Deze voordelen worden daarom fossiele subsidies genoemd. Het overgrote deel van deze subsidies komt uit de energiebelasting en de kolenbelasting. Maar ook in de motorrijtuigenbelasting, omzetbelasting, accijnzen en de belasting van personenauto's zitten dit soort voordelen.

De minister raamde in 2020 de totaliteit van gemiste overheidsinkomsten door fiscale en niet-fiscale maatregelen op ongeveer 4,5 miljard euro.<sup>5</sup> In de jaren daarop deden externe partijen onderzoek en kwamen met hogere schattingen. Uiteindelijk leidde dat tot een nieuw aangenomen motie in december van 2022.<sup>6</sup> Hierin werd geopperd om het volledige landschap aan fossiele subsidies in kaart te brengen. In de Miljoenennota 2024 werd invulling gegeven en een omvang benoemd van tussen de 39,7 en 46,4 miljard euro.<sup>7</sup> Een veelvoud van het eerder berekende bedrag en ook bijna een verdubbeling van de 28,1 miljard euro die gebudgetteerd is in het klimaatfonds voor klimaatbeleid in de periode van Kabinet Rutte IV.<sup>8</sup> Dit is tevens niet alleen een nationale aangelegenheid. Het Internationaal Monetair Fonds schatte in 2023 dat de wereld zeven keer zoveel spendeert aan fossiele subsidies, dan aan klimaatbeleid.<sup>9</sup>

Het staat vast dat de overheid afbouw van deze subsidies moet verwezenlijken.<sup>10</sup> Het liefst zo snel mogelijk. De manier waarop leidt tot discussie. Onmiddellijke afschaffing zal leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie, indien dat juridisch überhaupt haalbaar is. Ook zullen bedrijven, nationaal en internationaal, manieren proberen te vinden om fossiele subsidies te blijven ontvangen. Dat leidt tot lagere belastingopbrengsten. Daarnaast is het de vraag of een afschaffing op korte termijn rechtvaardig is. Al met al zijn er veel verschillende belangen die botsen in de kwestie. Het is daarom relevant dat deze belicht worden. Want dat fossiele subsidies op termijn afgebouwd worden, staat vast.

### 1.2 Probleemstelling

---

<sup>1</sup> Altena 2023, par. 1.

<sup>2</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>3</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 14 september 2020.

<sup>4</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>5</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 14 september 2020.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36250, nr. 10.

<sup>7</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>8</sup> Onderzoeksrapport Tijdelijke Wet Klimaatfonds 2023.

<sup>9</sup> Van Wijnenbergen et al. 2023.

<sup>10</sup> Ministerie van Financiën 2023.

De samenloop van het recente karakter, de omvang, noodzaak van afbouw, tegengestelde belangen en het verlangen voor de korte termijn, maakt afbouw een ingewikkeld proces. In dit onderzoek worden daarom deze belangen beoordeeld en getoetst. Het creëert inzicht over de mogelijkheid om fossiele subsidies op een verantwoorde manier op korte termijn af te schalen. Dat inzicht ontstaat aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre kunnen fossiele subsidies op korte termijn worden afgebouwd?*

Deelvragen zullen de centrale onderzoeksvraag ondersteunen om zo de onderzoeksvraag in volledigheid te beantwoorden. Deze luiden als volgt:

1. Welke fossiele subsidies bestaan er en wat is hun omvang?

Nederland kent geen directe prijssubsidies op brandstoffen. Deze term dient daarom gedefinieerd te worden. De definitie is een van de redenen waarom schattingen over de omvang van fossiele subsidies verschillen. Ook de maatstaf die gebruikt wordt om de omvang te bepalen is relevant. Een verkeerde maatstaf zou kunnen leiden tot een te terughoudende of agressieve aanpak, waardoor behartigde belangen onnodig geschaad worden.

2. Hoe wordt de afbouw van fossiele subsidies beïnvloedt door de Europese Unie?

Het afschaffen van fossiele subsidies ineens leidt tot verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie. Het is daarom van belang dat de aanpak van sommige fiscale subsidies in harmonie gaat met de rest van Europa. Daarnaast dient de Nederlandse overheid zich aan Europese regelgeving te houden, zoals richtlijnen en aktes.

3. In hoeverre is afschaffing van fossiele subsidies doeltreffend?

De doeltreffendheid van de afschaffing van fossiele subsidies hangt af van velen factoren. Zoals het weglekeffect, budgettaire opbrengst, handelingsperspectief, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid. De doeltreffendheid van afschaffing van fossiele subsidies wordt getoetst aan al deze factoren. Daarbij wordt rekening gehouden met de manier waarop de overheid kan inspelen op deze factoren.

4. In welke mate is afbouw van fossiele subsidies op korte termijn reëel?

In deze deelvraag vormen alle voorgaande deelvragen een basis. Hierin stel ik zelf een stappenplan op, waarmee fossiele subsidies in fases kunnen worden afgebouwd op een verantwoorde wijze. De overheid heeft inventarisaties uitgevoerd, maar geen stappenplan omtrent de afbouw opgesteld. Impactanalyses en argumentatie uit de vorige hoofdstukken zullen hieraan ten grondslag liggen. Daarmee wordt een overzicht samengesteld van de termijn waarop verantwoorde afbouw van elke fossiele subsidie mogelijk is en beoordeeld hoe reëel afbouw op korte termijn is.

### **1.3 Afbakening**

Dit onderzoek wordt gedaan vanuit de gedachtegang van het huidige Kabinet Rutte IV, dat meent dat fossiele subsidies afgeschaft dienen te worden. Volgende kabinetten kunnen andere ideeën hebben, maar uiteindelijk staat vast dat fossiele subsidies ooit afgebouwd worden. Europese regelgeving verankert de afbouw van fossiele subsidies. Vandaar dat dit onderzoek Europese invloed meeneemt, maar de focus ligt bij de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid. Tevens geldt dat dit onderzoek geschreven wordt als aanvulling op de gehele afbouw van fossiele subsidies. Dat betekent dat voor fossiele subsidies die gepland staan voor afbouw of afgebouwd worden, geen uitgebreide afweging gemaakt wordt tussen vele beleidsoverwegingen. Dat komt omdat de overheid al heeft geoordeeld dat afbouw verantwoord is.

## **1.4 Aanpak**

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, onderzoek ik bestaande literatuur en houd ik interviews. Dit kwalitatief onderzoek is gestructureerd over zes hoofdstukken, waarvan deze inleiding het eerste hoofdstuk vormt. In het tweede hoofdstuk wordt invulling gegeven aan de term fossiele subsidies en beoordeeld welke fiscale regelingen hieronder vallen. Afbouw van fossiele subsidies is niet een alleen nationale aangelegenheid, vandaar dat hoofdstuk drie de restricties en mogelijkheden die voortkomen uit de Europese Unie behandelt. In het vierde hoofdstuk wordt de doeltreffendheid van de afbouw van fossiele subsidies getoetst. Deze voorgaande hoofdstukken vormen de basis voor het vijfde hoofdstuk. Dit hoofdstuk beoordeelt in hoeverre fossiele subsidies kunnen worden afgebouwd op de korte termijn. Tot slot wordt in hoofdstuk zes een conclusie gevormd en antwoord gegeven op de hoofdvraag. Het uiteindelijke doel hiermee is om concreet te beoordelen in hoeverre afbouw van fossiele subsidies mogelijk is op de korte termijn en hoe de overheid om kan gaan met de bijbehorende uitdagingen.

## 2. Fossiele subsidies in Nederland

---

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt invulling van fossiele subsidies. Nederland heeft geen structurele, directe subsidies op fossiele brandstoffen. Wel zijn er fiscale regelingen die verband houden met fossiele grond- en brandstoffen, zoals vrijstellingen, teruggaafregelingen en lagere tarieven.<sup>11</sup> Toch is er nog steeds discussie of dit soort regelingen wel of geen fossiele subsidies zijn. Dit leidt niet alleen tot onopthoud, maar bepaalt ook de omvang. Dit hoofdstuk start met invulling van de definitie en bepaalt de omvang, waarna keuzes van de overheid belicht worden. Ten slotte volgt een deelconclusie. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: Welke fossiele subsidies bestaan er en wat is hun omvang? Verder is Appendix A een toevoeging op dit hoofdstuk. De exacte omvang van elke subsidie, mogelijkheid voor nationale afbouw en internationaal relevant beleid is daarin opgenomen.<sup>12</sup> Maar ook het verschil tussen vroegere en huidige opvattingen van fossiele subsidies. Ook is onderscheid gemaakt tussen regelingen die momenteel afgebouwd worden, brandstofsubsidies en overige fossiele subsidies.

### 2.2 Vroegere opvatting

#### 2.2.1 G20 en WHO

In 2020 heeft de Tweede Kamer voor het eerst een brief ontvangen met daarin uitleg over fossiele subsidies.<sup>13</sup> De toenmalige minister van Economische Zaken en Klimaat, schrijft dat er verschillende definities zijn. Dat leidt tot discussie, terwijl transparantie van groot belang is. Voor de definitie van subsidies werd aangesloten bij redenering van de G20; een groep bestaande uit de twintig grootste economieën van de wereld.<sup>14</sup> Die groep hanteert een systeem waarin landen elkaar beoordelen en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) hierover rapporteert. Dat rapport is een aanbeveling. Deelname aan dit proces is voor Nederland als gastlid niet mogelijk. In reactie daarop is een methodiek ontworpen die dit stramien kopieert. Na samenwerking met het Internationaal Energieagentschap (IEA), rapporteert de OESO.<sup>15</sup> Dit rapport formuleert meerdere aanbevelingen en sluit aan bij de definitie van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: WHO). De minister beoordeelt dit als een brede definitie. Onder prijssubsidies vallen fiscale en niet-fiscale maatregelen, waaronder kortingen, compenserende maatregelen en aftrekmogelijkheden. De OESO benadrukt een brede invulling van de term. Volgens die brede invulling omvatten subsidies de som van bijdragen van overheden aan specifieke fondsen, bijdragen van overheden die goederen en diensten leveren of specifieke goederen inkopen, gemiste overheidsinkomsten en financiële tegemoetkomingen van overheden die leiden tot directe stroom van fondsen naar private partijen. De twee eerst genoemde categorieën komen in Nederland niet voor. Dat betekent dat fossiele subsidies in Nederland vrijstellingen, tariefverminderingen en teruggaafregelingen omvat.

#### 2.2.2 Omvang

De minister besluit om deze WHO-definitie te volgen.<sup>16</sup> Hiermee wordt tevens aangesloten op de rapporten van de OESO. Dit resulteert in een omvang van 4.483 miljoen euro in 2020, uiteengezet in Appendix A.<sup>17</sup> Opmerkelijk is dat het effect van het degressieve tarief van de energiebelasting en het

---

<sup>11</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>12</sup> Zie Appendix A voor volledige uitwerking.

<sup>13</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2020.

<sup>14</sup> Bertoldi et al. 2021, p.20.

<sup>15</sup> Ministerie van Financiën 2023

<sup>16</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>17</sup> Zie Appendix A tabel 4.

verschil in belastingtarieven tussen benzine- en dieselauto's, niet is meegenomen. Inschatting daarvan zou namelijk volledig afhankelijk zijn van aannames over het tarief in een minder degressief stelsel. Ook het effect van vrijstelling voor gebruik van aardgas en kolen voor energieopwekking ontbreekt in de berekening; de belastingdienst had toentertijd geen toegang tot die informatie. Dit geeft daarmee een enigszins vertekend beeld van de omvang.

## **2.3 Huidige opvatting**

### **2.3.1 Toevoegingen**

De inventarisatie uit 2020 leidde niet tot de gewenste transparantie. Daarom kwam het kabinet met een nieuwe inventarisatie in 2023. Deze wordt elk jaar aangepast aan nieuwe inzichten. In de inventarisatie zijn niet alleen regelingen met betrekking tot fossiele brandstoffen opgenomen, maar is besloten om de WHO-definitie te verbreden met toevoeging van fossiele grondstoffen; de definitie van fossiele subsidies is dus uitgebreid.<sup>18</sup> Ook fiscale regelingen die indirect resulteren in lagere belasting bij gebruik van fossiele brandstoffen zijn opgenomen. Verder wordt rekening gehouden met hoge energieprijzen en het prijsplafond in 2023. Dit is dan ook de definitie die leidend is en toegepast is in dit onderzoek en in de appendices.

### **2.3.2 Maatstaf**

Een maatstaf bepaalt via welke methodiek de omvang bepaald wordt. Zonder rechtvaardige maatstaf zouden effecten van het degressieve tarief van de energiebelasting niet meegenomen worden. Dit gebeurde in de eerste inventarisatie uit 2020. Uitgangspunt in de vernieuwde inventarisatie is het reguliere nationale belastingtarief, zelfs bij een degressieve tariefstructuur.<sup>19</sup> Dus de maatstaf wordt niet berekend met een specifieke verbruiksschijf of minimumtarief, hierdoor worden de effecten van degressieve tarieven wel meegenomen. De totale inventarisatie komt daarmee op een bedrag van 39,7 tot 46,4 miljard euro. Dit bedrag heeft een ruime foutmarge. Dat komt omdat bepaalde regelingen afhankelijk zijn van wisselende, toekomstige tarieven en veranderingen in de regelgeving. Verder zijn gedragseffecten door afschaffing niet opgenomen, waardoor het uiteindelijke bedrag aan fossiele subsidies lager ligt.<sup>20</sup>

## **2.4 Tussenconclusie**

Het begrip fossiele subsidies kent verschillende interpretaties. De overheid hanteert na inachtneming van internationaal advies, een brede interpretatie. Dat maakt dat fossiele subsidies gedefinieerd wordt als alle fiscale regelingen die (in)direct resulteren in lagere belasting bij gebruik van fossiele grond- en brandstoffen. Verder is het reguliere tarief de standaard. Dat is een vooruitgang, aangezien dit accurater weerspiegelt hoeveel belastinginkomsten de overheid misloopt. Deze huidige inventarisatie zal door de volledigheid en toepassing door het kabinet, als leidraad dienen in dit onderzoek en is tevens toegepast in de appendices. Daarmee komt de omvang van fossiele subsidies op een bedrag van 39,7 tot 46,4 miljard euro.

---

<sup>18</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>19</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>20</sup> Zie 4.3.2.



### 3. Restricties en mogelijkheden van de Europese Unie

---

#### 3.1 Inleiding

Het Nederlandse belastingstelsel staat niet op zichzelf. Europese harmonisatie zorgt dat zowel Nederland als andere lidstaten van de Europese Unie zich moeten houden aan verdragen, verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en de rechtspraak van het Hof van Justitie.<sup>21</sup> Nederland kan niet ineens alle fossiele subsidies afschaffen; het Europese recht zou dit juridisch kunnen belemmeren.<sup>22</sup> Aan de andere kant kunnen fossiele subsidies, wellicht in samenspraak met de Europese Unie, op een verantwoordere manier worden afgebouwd. Vandaar het belang een goed beeld te hebben van de beïnvloeding van de Europese Unie. Dit hoofdstuk begint met onderzoek naar de restricties, waarna ook de mogelijkheden belicht worden. Daarop volgt een tussenconclusie. Dit beantwoordt de volgende deelvraag: Hoe wordt de afbouw van fossiele subsidies beïnvloedt door de Europese Unie? Verder zet Appendix A alle Europese restricties en relevant prijsbeleid voor elke fossiele subsidie uiteen.

#### 3.2 Restricties van de Europese Unie

##### 3.2.1 Energy Tax Directive

De Energy Tax Directive (hierna: ETD), Richtlijn Energiebelastingen, verplicht lidstaten onder voorwaarden belasting te heffen over energieproducten en elektriciteit.<sup>23</sup> Tegenwoordig ziet de ETD belastingen voornamelijk als een middel voor het behalen van klimaatdoelen. Toch heeft ETD in sommige gevallen een tegengesteld effect.<sup>24</sup> Vanuit Nederlands' oogpunt verspert de ETD klimaatbevordering; het weerhoudt Nederland immers van het compleet afbouwen van fossiele subsidies. De beperkingen vanuit de ETD worden in detail besproken, verdeeld over de energiebelasting, Wet op accijns en afbouw mogelijkheden.

##### 3.2.1.1 Energiebelasting

Allereerst de beperkingen die de ETD oplegt in de energiebelasting. De energiebelasting kent een raffinaderijvrijstelling. Artikel 21 lid 3 van de ETD stelt voorwaarden aan het belastbare feit.<sup>25</sup> Dit lid zegt dat consumptie van energie uit vestigingen die energie produceren, geen belastbaar feit is. Restgassen uit raffinaderijen voldoen aan die voorwaarde. De raffinaderijvrijstelling is daardoor verplicht en kan niet worden afgebouwd. De energiebelasting bevat ook een teruggaafregeling voor het gebruik van aardgas als brandstof voor vaartuigen. De ETD verplicht instandhouding van deze regeling in artikel 14 lid 1 onderdeel c.<sup>26</sup> Naast de raffinaderijvrijstelling en de teruggaafregeling, kent de ETD minimumbelastingtarieven. Deze gelden voor het leveren van aardgas en elektriciteit.<sup>27</sup> De degressieve structuur van de energiebelasting kan daarom afgebouwd worden tot maximaal deze minimumbelastingtarieven. Dat kan door verhoging van de tarieven in de hogere verbruiksschijven, waarbij de minimumbelastingtarieven geen obstakel vormen. Of via verlaging van de tarieven in de lagere verbruiksschijven, waarbij theoretisch gezien rekening gehouden dient te worden met de minimumbelastingtarieven. In praktijk zijn deze tarieven laag en sinds 2003 niet meer aangepast aan inflatie.<sup>28</sup> De ETD minimumbelastingtarieven vormen in praktijk dus geen beperking.

---

<sup>21</sup> Artikel 93 Grondwet.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 36140, nr.2, p.376.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29207, nr. 4, p.1-4.

<sup>24</sup> Falcao 2021, par. 2.

<sup>25</sup> Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>26</sup> Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>27</sup> Taxation and Custom Union, 'Excise Duty on Energy.'

<sup>28</sup> Richtlijn 2003/96/EG.

### **3.2.1.2 Wet op de accijns**

De ETD voorkomt ook afbouw van fossiele subsidies in de Wet op de accijns. Deze wet bevat tevens een raffinaderijvrijstelling.<sup>29</sup> De ETD beperkt afbouw van deze vrijstelling. Het verschil met de energiebelasting is, dat de ETD alleen een vrijstelling verplicht voor minerale oliën die in de raffinaderij zelf worden geproduceerd en energetisch worden ingezet.<sup>30</sup> De vrijstelling voor minerale oliën die extern worden ingekocht en vervolgens direct energetisch in het proces worden ingezet, kan dus wel worden afgeschaft. Verder kent de Wet op de accijns nog twee vrijstellingen die volledig verplicht zijn onder de ETD. Allereerst stelt artikel 14 lid 1 onderdeel b in de ETD een vrijstelling verplicht voor het gebruik van kerosine in de internationale luchtvaart tussen lidstaten.<sup>31</sup> Heffen over internationaal luchtverkeer met landen die geen lidstaat zijn, is een activiteit die niet onder het ETD regime valt. Nederland zou hierover dus wel kunnen heffen. Alleen Nederland wordt belemmerd door nationale wetgeving; invoer is volgens in de Wet op de accijns belast, niet wederuitvoer of uitvoer.<sup>32</sup> De andere vrijstelling die volledig verplicht is onder de ETD, is de vrijstelling op het gebruik van stookolie.<sup>33</sup> Ook hiervoor geldt dat gebruik van stookolie in handel met lidstaten volgens de ETD is vrijgesteld, terwijl gebruik van stookolie in handel met andere landen volgens nationale wetgeving is vrijgesteld.<sup>34</sup>

### **3.2.1.3 Afbouwmogelijkheden**

De ETD is niet geïntroduceerd om afbouw van fossiele subsidies te beperken. Daarom kent de richtlijn ook faciliteiten om afbouw te realiseren. In de energiebelasting zit, naast eerdergenoemde verplichtingen, een inputvrijstelling op het gebruik van aardgas in elektriciteitsopwekking.<sup>35</sup> De vrijstelling houdt in dat gebruik van aardgas dat alleen bedoeld is voor instandhouding van het vermogen om elektriciteit op te wekken, niet belast is. De ETD biedt echter een mogelijkheid voor overheden om deze vrijstelling nationaal af te bouwen.<sup>36</sup> Daarvoor dient wel een milieutechnische reden ten grondslag te liggen. Daaraan voldoet een overheid als het fossiele subsidies wilt afbouwen. Inmiddels is een amendement aangenomen voor afbouw van deze vrijstelling.<sup>37</sup> Dezelfde faciliteit biedt de ETD in de kolenbelasting. Die bevat een inputvrijstelling van het gebruik van kolen in de elektriciteitsopwekking.<sup>38</sup> De overheid is niet plan deze vrijstelling op korte termijn af te bouwen, gezien een amendement hiervoor is verworpen.<sup>39</sup> Afschaffing is daarentegen juridisch mogelijk; Nederland heeft immers een milieutechnische reden. De voornaamste reden voor uitstel is de verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie.<sup>40</sup>

### **3.2.2 Btw-richtlijn en Akte van Mannheim**

De btw-richtlijn is een andere vorm van Europese harmonisatie die afbouw van fossiele subsidies juridisch beperkt. Art. 148 onderdeel e biedt een vrijstelling voor kerosine gebruikt in de bevoorrading van luchtvaartuigen.<sup>41</sup> Het btw-nultarief is verplicht en dus kan op nationaal niveau niet

---

<sup>29</sup> Artikel 64 lid 1 onderdeel a Wet op de accijns.

<sup>30</sup> Artikel 21 lid 3 van de Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>31</sup> Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>32</sup> Artikel 2 lid 1 onderdeel d Wet op de accijns.

<sup>33</sup> Artikel 14 lid 1 onderdeel a van de Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>34</sup> Artikel 14 lid 1 onderdeel a van de Richtlijn 2003/96/EG en artikel 2 lid 1 onderdeel d Wet op de accijns.

<sup>35</sup> Artikel 14 lid 1 onderdeel a van de Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>36</sup> Artikel 14 lid 2 van de Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36426, nr. 8, p.2.

<sup>38</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36432, nr.9.

<sup>40</sup> Impactanalyse Berenschot 2023.

<sup>41</sup> Artikel 148 van de Btw-richtlijn 2006/112/EG.

geheven worden. Daarnaast beperkt de btw-richtlijn gedeeltelijk heffing over personenvervoer middels schepen en luchtvaartuigen. Voor de btw-heffing dient onderscheid gemaakt te worden tussen binnen- en buitenlands personenvervoer. Art. 48 van btw-richtlijn en artikel 6c lid 1 in de nationale wetgeving, bepalen dat vervoer belast is op de plek waar dit plaatsvindt.<sup>42</sup> Indien dit alleen Nederland is, wordt reeds 9% btw geheven.<sup>43</sup> Op internationaal personenvervoer rust het nultarief; dit voorkomt nationale heffing.<sup>44</sup> In tegenstelling tot kerosine, is toepassing van dit nultarief niet verplicht onder de btw-richtlijn. Nederland zou dus kunnen heffen over dit personenvervoer. Toch doet Nederland dit niet, vanwege problematiek in de uitvoerbaarheid.<sup>45</sup> Dan is er nog de Akte van Mannheim, die afbouw van fossiele subsidies mogelijk beperkt en stamt uit 1868.<sup>46</sup> Deze beïnvloedt, samen met het Gasolieprotocol, de afbouw van de vrijstelling voor het gebruik van diesel.<sup>47</sup> In de akte is een verbod opgenomen op het heffen van rechten uitsluitend gericht op de scheepvaart.<sup>48</sup> Discussie bestaat of gasolie, oftewel diesel, ook hieronder valt. Het overkoepelende orgaan uit Europa, de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, moet nu bepalen of een heffingsverbod op gasolie is opgenomen in de Akte van Mannheim.<sup>49</sup> Mocht dat zo zijn en wil Nederland de subsidie afschaffen, dan dient een amendement met unanimiteit in het Gasolieprotocol en in de Akte van Mannheim aangenomen te worden.<sup>50</sup> Of Nederland besluit het Gasolieprotocol op te zeggen. Indien de Akte van Mannheim geen heffingsverbod op gasolie bevat, is er geen juridische belemmering voor het afschaffen van de vrijstelling van het gebruik van diesel in de Wet op de accijns.<sup>51</sup>

### 3.3 Europese prijssystemen voor carbondioxide-uitstoot

#### 3.3.1 ETS

Het Emission Trading System(hierna: ETS) is een cap en trade systeem, opgesteld om carbondioxide-uitstoot in de Europese Unie te reduceren.<sup>52</sup> Bedrijven dienen voor elke ton broeikasgasuitstoot, een emissierecht in te leveren. Niet elk bedrijf hoeft dat, alleen degene die voldoen aan specifieke eisen omtrent activiteiten, productie- en verbrandingscapaciteit.<sup>53</sup> Daarnaast legt ETS alleen verplichtingen op aan bedrijven in de Europese Unie, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. Een deel van de rechten wordt gratis uitgegeven, het overige deel aangeschaft. De prijs van een recht wordt bepaald door vraag en aanbod en ligt momenteel op ongeveer 70 euro. Het aanbod neemt af tot nul in 2040, wat klimaatneutraliteit impliceert.<sup>54</sup> Fossiele uitstoot wordt niet meer toegelaten door de afwezigheid van het aanbod van rechten. Door het geringe aanbod van rechten richting 2040, zal de prijs van deze rechten automatisch toenemen. Dus de ‘cap’ daalt en de ‘trade’ zal prijziger worden; bedrijven worden gestimuleerd om minder broeikasgassen te verspreiden. Sinds 2019 is ETS veranderd door introductie van de Market Stability Reserve(hierna: MSR).<sup>55</sup> Dit systeem verandert het aanbod van rechten in relatie tot schommelingen in de vraag. Dit druist dus in tegen de standaardwerking van vraag en aanbod. Afname van de vraag leidt niet tot prijsverlaging, maar een verlaging van het aanbod. En daarmee verlaging van de totale uitstoot. Daarnaast blijft het aantal opgepotte rechten, rechten die bedrijven niet benutten en meenemen naar volgende jaren, beperkt. Onderzoek toont

---

<sup>42</sup> Wet op de omzetbelasting.

<sup>43</sup> Artikel 9 lid 2 onderdeel a jo. Tabel I post b lid 9 Wet op de omzetbelasting.

<sup>44</sup> Artikel 9 lid 2 onderdeel b jo. Tabel II post b lid 3 Wet op de omzetbelasting.

<sup>45</sup> Zie hoofdstuk 4.2.2.1.

<sup>46</sup> Akte van Mannheim, aanhef.

<sup>47</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>48</sup> Akte van Mannheim, artikel 3.

<sup>49</sup> Procedureregeling van de Kamer van Beroep van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart.

<sup>50</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>51</sup> Artikel 66 lid 1 Wet op de accijns.

<sup>52</sup> Redactie Vakstudie Nieuws, 2018.

<sup>53</sup> Richtlijn 2003/87/EG, artikel 2.

<sup>54</sup> Gerlagh et al. 2024.

<sup>55</sup> Besluit marktstabiliteitsreserve 2014.

aan dat MSR in praktijk vraagvermindering automatisch uit de markt haalt, waardoor prijsvermindering beperkt blijft.<sup>56</sup> Verder is in Appendix A een onderscheid gemaakt tussen ETS1 en ETS2, gezien dit verschillend prijsbeleid is. ETS2 is een uitbreiding op ETS1 en beoogd carbondioxide-uitstoot afkomstig uit additionele sectoren te belasten.<sup>57</sup> Deze uitbreiding start in 2025 en is volledig operationeel in 2027; ETS1 is actief sinds 2005.<sup>58</sup> ETS2 heeft dezelfde werking als alle ETS systemen, maar in dit systeem is rekening gehouden met de gevolgen van marktwerking. Zo is er de mogelijkheid tot uitstel, mochten prijzen voor olie en gas exceptioneel hoog zijn. Ook worden alle rechten verhandeld via marktwerking, dus landen delen geen gratis rechten uit. De opbrengsten van dit systeem gaan deels naar de organisatie Social Climate Fund, dat kwetsbare gezinnen en kleine ondernemingen steunt. Het overige deel gaat naar de lidstaten, die dit benutten voor klimaatactie en andere sociale maatregelen. De invulling hiervan wordt gerapporteerd aan de Europese Unie. Dit verschilt enigszins met de opbrengsten van ETS1, die volledig naar de lidstaten gaan, maar wel benut dienen te worden voor investeringen gericht op reductie van uitstoot.

### **3.3.2 CBAM**

Carbon Border Adjustment Mechanism(hierna: CBAM) is een systeem dat beoogd een eerlijke prijs te geven aan producten die voortvloeien uit carbondioxide-intensieve productie.<sup>59</sup> Dit systeem is actief sinds 2023 en volledig operationeel in 2026. Daarnaast participeren dezelfde landen die meedoen aan ETS. Het voornaamste verschil met ETS, zit in het ontbreken van verrekening binnen deelnemende landen. Het handhaaft namelijk tussen deelnemende landen en de rest van de wereld. Bij invoer in een van de deelnemende landen, wordt vastgesteld hoeveel uitstoot vrijgekomen is bij productie. Voor elke ton carbondioxide-uitstoot, dient een CBAM-recht te worden aangeschaft. De prijs van dit recht is gelijk aan de prijs van ETS. Indien een carbondioxide-heffing al heeft plaatsgevonden in het land of landen van herkomst, wordt de heffing gereduceerd. Door de koppeling met ETS wordt niet alleen het prijssysteem gekopieerd, maar ook de mechaniek rondom afbouw van uitstoot. De prijs van ETS zal door een afname van aanbod, sterk toenemen. En daarmee bedrijven buiten Europa stimuleren om uitstoot te reduceren.

### **3.4 Tussenconclusie**

Europese regelgeving resulteert in kansen en restricties in de afbouw van fossiele subsidies. Zo bepalen de ETD en btw-richtlijn dat afbouw gedeeltelijk of volledig juridisch onmogelijk is.<sup>60</sup> Om afbouw toch te realiseren dient Nederland vergaande afspraken te maken met alle overige lidstaten; een onwaarschijnlijk scenario op de korte termijn. Toch bestaan er nog een hoop subsidies die wel op nationaal niveau afgebouwd kunnen worden. Verder biedt samenwerking ook mogelijkheden. Zo zorgen ETS en CBAM dat fossiele subsidies hun belang verliezen richting 2040. Dat resulteert in een veel verantwoordelijkere afbouw van fossiele subsidies zonder onnodige hoge kosten, uitstoot en uitloop van bedrijven.

---

<sup>56</sup> Gerlagh et al. 2021.

<sup>57</sup> Richtlijn 2003/87/EG.

<sup>58</sup> Richtlijn 2003/87/EG.

<sup>59</sup> Verordening 2023/956/EU.

<sup>60</sup> Zie Appendix A.

## 4. Doeltreffendheid van afschaffing fossiele subsidies

---

### 4.1 Inleiding

Succesvolle afschaffing van fossiele subsidies is alleen mogelijk indien dit proces doeltreffend is. Daarmee kunnen doelen en ideeën achter afschaffing van fossiele subsidies daadwerkelijk gerealiseerd worden. De doeltreffendheid van de afschaffing van fossiele subsidies kan worden bepaald aan de hand van meerdere factoren, zoals het weglekeffect, budgettaire opbrengst, handelingsperspectief, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid. In dit hoofdstuk wordt elk van deze factoren geanalyseerd en uiteengezet hoe de overheid hierop kan inspelen, waarna een tussenconclusie het hoofdstuk afsluit. Hiermee wordt de derde deelvraag beantwoord: In hoeverre is afschaffing van fossiele subsidies doeltreffend? Verder is Appendix A een toevoeging op dit hoofdstuk, waarin alle individuele fossiele subsidies zijn uitgewerkt met bijbehorende budgettaire opbrengst, juridische afbouwbaarheid en overig relevant prijsbeleid.

### 4.2 Weglekeffect

Een van de factoren die de doeltreffendheid bepaalt is het weglekeffect. Door afschaffing van fossiele subsidies zullen bedrijven in geen of afnemende mate gebruik kunnen maken van vrijstellingen, teruggaafregelingen of verlaagde tarieven. Daardoor is het aantrekkelijker voor bedrijven om activiteiten te verplaatsen naar het buitenland. Het weglekeffect van fossiele subsidies omvat het geheel aan gevolgen van veranderingen in fossiele uitstoot en belastingopbrengsten door verplaatsing van activiteiten.<sup>61</sup> Bij verplaatsing van activiteiten naar het buitenland zal Nederland minder belasting heffen. De omvang van deze gemiste belastinginkomsten is ongewis. Dat maakt dat hier geen rekening mee gehouden is in Appendix A.<sup>62</sup> Daardoor liggen budgettaire opbrengsten in de praktijk lager. Naast gemiste belastinginkomsten, kan verplaatsing ook resulteren in een hogere uitstoot; bedrijven produceren wellicht op een vervuilerende manier in een ander land en hoeven zich minder strikt te houden aan milieueisen. Dat druist in tegen de motivatie achter afschaffing van fossiele subsidies: reductie van fossiele uitstoot. De beste manier waarop negatieve gevolgen van het weglekeffect gedrukt kunnen worden, is via internationale samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn ETS en CBAM.<sup>63</sup> ETS biedt Nederland protectie tegen verplaatsing van activiteiten naar elk van de deelnemende landen. Op het moment dat Nederland fossiele subsidies afschaft, stijgen de kosten voor bedrijven. Dit stimuleert om minder uit te stoten. Dat doet de vraag naar emissierechten dalen, maar MSR garandeert dat de prijs van ETS stabiliseert. Het is dus niet zo dat door afschaffing van fossiele subsidies in Nederland, andere bedrijven goedkoper hun emissierechten kunnen aanschaffen door daling van vraag naar deze emissierechten. Wel kunnen bedrijven door verplaatsing blijven profiteren van buitenlandse fossiele subsidies. Toch geloven onderzoekers dat verplaatsing op significante schaal onwaarschijnlijk is.<sup>64</sup> Zo wordt aangenomen dat binnenlands fiscaal klimaatbeleid slechts een van de factoren is die bepaalt waar een bedrijf zich vestigt. Daarnaast komt verplaatsing met hoge kosten en dienen emissies sowieso afgebouwd te worden naar nul in 2040, gezien het aanbod rechten daalt naar nul in dat jaar. Dat maakt dat fiscale voordelen omtrent klimaatbeleid een beperkte duur kennen. Ook wordt bij verplaatsing aangenomen dat fiscaal klimaatbeleid in andere deelnemende landen van ETS niet wordt aangescherpt richting 2040; een onwaarschijnlijk scenario. Toch zijn er twijfels over deze gedachtegang. De prijs van ETS wordt bepaald door het geheel aan vraag en aanbod binnen deelnemende landen van ETS.<sup>65</sup> Waarschijnlijk is dat bedrijven marktaandeel

---

<sup>61</sup> Peters 2012.

<sup>62</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>63</sup> Zie 3.2.

<sup>64</sup> Gerlagh et al. 2024.

<sup>65</sup> Mulder et al. 2024.

verliezen, maar verplaatsing van Nederlandse bedrijven naar andere landen vrijwel uitgesloten is. In Nederland zorgt de hogere energiebelasting voor verslechtering van de concurrentiepositie en daardoor zullen buitenlandse bedrijven meer produceren, sinds de vraag niet verandert. Extra buitenlandse productie leidt tot een toenemende vraag aan emissierechten en dus treedt MSR niet in werking; het aanbod aan rechten daalt niet. Er is dus niet per se minder uitstoot door afname van het aanbod van rechten. Daarbovenop verliest verplaatsing van bedrijfsactiviteiten ook belang naarmate tijd vordert. ETS zorgt voor een noodzakelijke afbouw van carbon dioxide-uitstoot voor bedrijven. Fossiele subsidies verliezen daarmee hun belang.<sup>66</sup> Bedrijven zullen sowieso hun uitstoot moeten terugbrengen, waardoor bedrijven minder gebruik maken van fossiele subsidies, die ze wellicht in een van de deelnemende landen van ETS blijven ontvangen. Naarmate het aanbod van emissierechten daalt tot nul in 2040, zal het belang van fossiele subsidies exponentieel afnemen, vanwege de toenemende emissieprijs. ETS biedt bescherming voor alle deelnemende landen, maar productie kan ook verplaatst worden naar niet-deelnemende landen. Daarin kan CBAM een rol spelen. CBAM is verantwoordelijk voor een correctie bij invoer. Dus beschermt dit systeem ook tegen het weglekeffect, bij verplaatsing naar niet-deelnemende landen. Die protectie is versterkt vanwege de koppeling met ETS, waardoor emissies niet meer geaccepteerd worden in 2040. Daarnaast zijn meer landen bezig met soortgelijke systemen als ETS en CBAM.<sup>67</sup> Hiermee is de kans klein dat bedrijven productieprocessen zullen verplaatsen, maar blijft het waarschijnlijk dat Nederlandse bedrijven op korte termijn marktaandeel zullen verliezen. Zo is de prijs van ETS onafhankelijk van afschaffing van Nederlandse fossiele subsidies, indien het marktaandeel zich verplaatst binnen deelnemende landen. Verplaatsing buiten die landen leidt wel tot een hogere ETS prijs vanwege het lagere aanbod aan ETS rechten via MSR, dat acteert op het wegvallen van vraag naar emissierechten. Dan reduceert Nederlandse afschaffing van fossiele subsidies wel de fossiele uitstoot direct.

### **4.3 Budgettaire opbrengst**

#### **4.3.1 Relevantie**

De afschaffing van fossiele subsidies leidt tot extra belastinginkomsten voor de overheid. Afschaffing van fossiele subsidies is niet alleen relevant vanuit een klimaattechnisch oogpunt, maar resulteert in opbrengsten die benut kunnen worden als dekking voor andere maatregelen. Het is daarom wenselijk dat beoogde belastingopbrengsten op een correcte manier berekend zijn. De omvang van deze opbrengsten is per subsidie uiteengezet in Appendix A. Naast de vrijgekomen opbrengst, kwantificeert de budgettaire opbrengst ook andere beleidsoverwegingen. Zo is het weglekeffect groter voor een subsidie met een hogere budgettaire opbrengst, dan eenzelfde met een lagere budgettaire opbrengst; het wordt aantrekkelijker voor bedrijven om activiteiten te verplaatsen naarmate de kosten hoger worden in Nederland. Het is daarom van belang dat de overheid inzicht heeft in hoe budgettaire opbrengst opgebouwd is.

#### **4.3.2 Methodiek achter berekeningen**

De budgettaire omvang is samengesteld door het huidige belastbare bedrag te vermenigvuldigen met het huidige tarief. Toch zullen deze getallen in praktijk verschillen; de bedragen zijn immers niet gecorrigeerd voor gedragseffecten als het weglekeffect en verduurzaming.<sup>68</sup> Het weglekeffect zal groter zijn in internationalere omgevingen. Dat komt omdat het gemakkelijker is voor ondernemingen om productie te verplaatsen naar plekken waar wel fossiele subsidies bestaan. Dit slaat met name op de industrie en scheepvaart. Zo zal afschaffing van fossiele subsidies in deze sectoren leiden tot

---

<sup>66</sup> Mulder et al. 2024.

<sup>67</sup> Gerlagh et al. 2024.

<sup>68</sup> Ministerie van Financiën 2023.

lagere of zelfs geen budgettaire opbrengst.<sup>69</sup> Naast lagere belastinginkomsten, zal verplaatsing leiden tot verlies aan werkgelegenheid en de daarbij komende negatieve effecten. Ook verduurzaming is niet meegenomen in de berekeningen. Door afschaffing van fossiele subsidies zullen kosten stijgen. Dat maakt het aantrekkelijker voor bedrijven om te produceren zonder hoge uitstoot. De mate waarin dit de budgettaire opbrengst beïnvloedt, is afhankelijk van de beschikbaarheid van duurzame, relatief goedkope alternatieven.<sup>70</sup> Bij aanwezigheid daarvan, stappen bedrijven sneller over op deze alternatieven en stoten minder uit. Dat leidt tot lagere belastingopbrengsten en dus dient de budgettaire opbrengst naar beneden gecorrigeerd te worden. In sectoren met afwezigheid van dit soort alternatieven zal de correctie klein tot nihil zijn. Verder zijn de berekeningen opgesteld onder de huidige omstandigheden. Factoren als schijven, tarieven en de prijs van ETS zullen veranderen. Dat maakt dat budgettaire opbrengst veel kan fluctueren, naarmate afschaffing van fossiele subsidies uitgesteld of gefaseerd wordt. Indien factoren dusdanig wijzigen dat de huidige budgettaire opbrengst niet realistisch is, kan de overheid kiezen om opnieuw de budgettaire omvang van fossiele subsidies in kaart te brengen.

#### **4.3.3 Verschillen in omvang**

De fossiele subsidies verschillen in omvang.<sup>71</sup> De gevolgen van afschaffing hangen samen met de budgettaire omvang. Zo leidt afschaffing van grotere subsidies tot hogere belastingopbrengsten, maar ook tot grotere gedragseffecten. Van de fossiele subsidies die reeds afgebouwd worden, kennen de grotere subsidies een afbouwpad. Deze worden dus niet onmiddellijk afgeschaft. De afweging tussen onmiddellijke afschaffing en een afbouwperiode is uiteindelijk een politieke keuze. In tegenstelling tot de grotere subsidies, bestaat er zelfs een fossiele subsidie zonder budgettaire omvang; de teruggaafregeling energiebelasting voor het gebruik van aardgas als brandstof op communautaire wateren.<sup>72</sup> Door de geringe budgettaire omvang is het aantrekkelijk om deze op korte termijn af te schaffen. Het is de ETD die afbouw juridisch belemmert. Aanpassing kost moeite en levert in praktijk vrijwel niks op betreffende belastinginkomsten en uitstoot. Datzelfde stramien geldt voor fossiele subsidies met een kleine budgettaire omvang. Afschaffing levert weinig op financieel en milieutechnisch gezien, maar gaat wel gepaard met belemmeringen op het gebied van uitvoerbaarheid, kosten voor handhaving en juridische restrictie.

### **4.4 Handelingsperspectief**

#### **4.4.1 Definitie en relevantie**

De doeltreffendheid van de afschaffing van fossiele subsidies is ook afhankelijk van het handelingsperspectief. De afbouw van fossiele subsidies leidt tot hogere kosten voor bedrijven en individuen. Daardoor worden ze financieel gestimuleerd om minder te vervuilen. Minder vervuilen kan alleen als partijen de mogelijkheid daartoe hebben. Het handelingsperspectief geeft weer in hoeverre bedrijven en individuen kunnen handelen naar die prikkel om minder te vervuilen. Indien dit handelingsperspectief ontbreekt, zal fossiele uitstoot niet verminderen en afschaffing van fossiele subsidies alleen leiden tot lastenverzwaring. Afhankelijk van de elasticiteit in de markt kan deze lastenverzwaring volledig verwerkt worden in de prijs en zullen consumenten deze toenemende kosten dragen. Bestaat het handelingsperspectief in voldoende mate, dan zullen bedrijven en individuen minder fossiel uitstoten, maar zal de belastingopbrengst lager zijn. Dit betekent niet dat afschaffing van fossiele subsidies met een beperkt milieueffect niet legitiem kan zijn. Dit resulteert immers in belastingopbrengsten die compenseren voor het beperkte milieueffect; de externe kosten

---

<sup>69</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>70</sup> Zie ook 4.3.

<sup>71</sup> Zie Appendix A.

<sup>72</sup> Zie Appendix A tabel 2.

van fossiele uitstoot zijn daardoor geïnternaliseerd. Dat is vanuit een economisch oogpunt een wenselijk scenario, maar reduceert de fossiele uitstoot dus niet of nauwelijks. Het belang van handelingsperspectief is dus afhankelijk van de afweging die de overheid maakt tussen het terugdringen van fossiele uitstoot en het internaliseren van deze uitstoot. Het handelingsperspectief zal dus meer waarde dragen, naarmate de drang voor het reduceren van fossiele uitstoot groter is.

#### **4.4.2 Het handelingsperspectief van verschillende fossiele subsidies**

Drie strategieën liggen ten grondslag aan de duurzame economie die beoogd wordt met afschaffing van fossiele subsidies: vraagvermindering, substitutie en decarbonisatie.<sup>73</sup> Vraagvermindering refereert aan het verminderen van de vraag naar fossiele brand- en grondstoffen en het internaliseren van externe effecten. Dat stimuleert bedrijven om sneller en voordeliger te overstappen naar producten met een langere levensduur en betere functionaliteiten. Het idee is dat producten van hogere kwaliteit en duurzaamheid beter passen in een circulaire economie. Hierin worden bestaande grondstoffen en producten zo veel mogelijk hergebruikt, hersteld en gerecycled. Dat verlengt de levenstermijn van producten, waardoor meer toegevoegde waarde ontstaat. De motivatie achter vraagvermindering is dus niet alleen het terugdringen van het gebruik van fossiel brand- en grondstoffen, maar ook het hergebruiken en bewuster omgaan met producten en grondstoffen. Daarnaast stimuleert de tweede strategie substitutie van fossiele grond- en brandstoffen met duurzame energiebronnen. Tot slot draait decarbonisatie, naast de decarbonisatie door vraagvermindering en substitutie, om het vinden van alternatieve manieren om decarbonisatie te verwezenlijken, oftewel beperking van koolstofdioxide-uitstoot. De voornaamste methode hiervoor is het afvangen en opslaan van koolstofdioxide, in bijvoorbeeld lege gasvelden op zee. Deze methodiek wordt sinds 2020 financieel ondersteund door de overheid.<sup>74</sup> Maar de overheid stimuleert ook verdere ontwikkeling richting een circulaire economie. Zo wordt hergebruik van opgeslagen koolstofdioxide financieel gesteund in de glastuinbouw. Deze drie hoofdstrategieën leggen de basis voor het handelingsperspectief in de afschaffing van fossiele subsidies. De bevindingen van deze drie strategieën zijn vormgegeven in Tabel 1.1.

---

<sup>73</sup> Blom et al. 2024.

<sup>74</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 26 april 2019.



Drie hoofdstrategieën	Handelingsperspectieven	Type bedrijven	Voorbeelden bedrijven
Vraagvermindering	Dematerialisatie	Vraagreductie, sufficiency, self-sufficient production	Whim, Sook, Happy Soap
	Productservicesystemen	Huur, leasing, pay-per-use	Homie pay-per-use
	Levensduur verlengen	Producten gericht op lange levensduur, repair, re-use	Auping, Fairphone, Iphoniets
	Nieuw leven	Bedrijven gericht op recycling	Jansen Recycling Group, AVR, Reukema, Renewi, Morssinkhof - Rymoplast
	Collaborative consumption	Bedrijven in deeleconomie, co-access	MyWheels, Marktplaats, Werkspot
Substitutie	Verspilling tegengaan	Voedselinitiatieven (too good to go, Verspillingsfabriek), duurzame materiaalgebruik	Too good to go, Verspillingsfabriek
	Hernieuwbare energie (wind en zon)	Productie, levering en transport van zon, wind, aquathermie en geothermie	Eneco, Energy Zero, HVC Energie, Greenchoice
	Alternatieve brandstoffen	Bedrijven gericht op productie en leveren groengas, synfuels, duurzame SAF, waterstof	EcoFuels, AirLiquide, Neste Nederland
	Bio-energie, bio-grondstoffen en bio-materialen	Bedrijven in de productie, levering en verwerking van biobased grondstoffen voor voeding, chemie, materialen, energie, en transport	Bio Energy Netherlands
Decarbonisatie	Opslag- en flexdiensten	Bedrijven die flexdiensten leveren en batterijproducenten	LionVolt
	Hernieuwbare koolstof	Bedrijven die koolstofdioxide direct uit de buitenlucht afvangen	Carbyon
	Opslaan en transport van CO2	Leveranciers en transporteurs van CO2	Aramis, OCAP, Porthos en Gasunie
	Vastleggen van CO2 in grondstoffen en materialen	Oplossingen die mineralisatie en vastleggen van koolstof in (bouw)materialen versnellen	Vandersanden, Paebbl

Tabel 1.1. Inventarisatie van het handelingsperspectief voor bedrijven en individuen (Bron: Blom et al. 2024)

Dit toont dat voor de strategie van vraagvermindering, het handelingsperspectief in groeiende, maar opstartende fase zit.<sup>75</sup> Business- en verdienmodellen zijn in ontwikkeling, met name in het delen van producten en het aanbieden van producten als dienst. De doelmarkt is voornamelijk bedrijven in de beginfase en degene die een nichemarkt bedienen. Een aantal bedrijven dat opereert in de sector van vraagvermindering, creëert toegevoegde waarde met hun producten en diensten. Toch is opschaling of doorbreken voor dit soort bedrijven zeldzaam. Daarnaast is deze sector gevoelig voor veranderingen in consumentengedrag, met uitzondering van de recyclingmarkt. Deze markt kent wel een structureel karakter.<sup>76</sup> Nederland recyclet veel en produceert relatief weinig afval. Toch zijn er nog weinig economische innovaties die dit proces verbeteren om toe te werken naar een betere, circulaire economie. Voor de strategie van substitutie geldt dat het beeld betreffende handelingsperspectief gemengd is.<sup>77</sup> Ontwikkelingen in marktsegmenten als waterstof, groengas en

<sup>75</sup> Blom et al. 2024.

<sup>76</sup> Hanemaaijer et al. 2023.

<sup>77</sup> Blom et al. 2024.

synthetische brandstoffen zijn nog beperkt en voornamelijk gedreven door overheidssubsidies. Dat geldt ook voor andere alternatieve en duurzame grondstoffen. Aan de andere kant zit veel groei in de Nederlandse markt voor hernieuwbare energie, met name in de elektriciteit. Zo vormde deze markt 0,7% van het totale bruto binnenlandsproduct in 2019.<sup>78</sup> Dit beeld keert terug in de strategie van decarbonisatie. Aan de ene kant is opslag van koolstofdioxide gestart, maar gebeurt met deze opgeslagen koolstofdioxide verder weinig. In een ideaal scenario met een volledig circulaire economie zou deze koolstofdioxide moeten worden hergebruikt.

## 4.5 Uitvoerbaarheid

### 4.5.1 Relevantie

Het standpunt van het kabinet is om fossiele subsidies af te bouwen. Daardoor vervallen teruggaafregelingen, vrijstellingen en lage tarieven. De overheid moet dus acteren op deze nieuwe situatie. Eerder zijn juridische belemmeringen behandeld.<sup>79</sup> Juridische restricties zijn opgenomen in Appendix A, maar er wordt geen rekening gehouden met belemmeringen in uitvoerbaarheid. Uitvoerbaarheid refereert naar de mate waarin de Belastingdienst belasting kan heffen over belastbare handelingen die ontstaan wanneer fossiele subsidies afgeschaft worden.<sup>80</sup> Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat de overheid kan heffen over deze handelingen, indien deze niet meer vrijgesteld zijn. Dat kan betekenen dat afschaffing van sommige fossiele subsidies niets oplevert, aangezien de overheid vanuit een praktisch of wetstechnisch perspectief geen basis heeft om te heffen. Daarom is het van belang de uitvoerbaarheid door afschaffing van fossiele subsidies te toetsen.

### 4.5.2 Restricties

#### 4.5.2.1 Volledige restrictie

Het vervallen van de btw-vrijstelling voor internationaal personenvervoer is een regeling die moeilijk uitvoerbaar is. Allereerst is deze fossiele subsidie slechts deels uitvoerbaar vanwege een juridische belemmering.<sup>81</sup> Nederland kan daardoor alleen heffen over dat deel van de belastbare activiteit dat plaatsvindt op Nederlands grondgebied met een tarief van 9%.<sup>82</sup> Voor binnenlandse vluchten vormt afschaffing van de fossiele subsidie geen belemmering, hierover wordt immers reeds 9% btw geheven.<sup>83</sup> Voor vluchten van en naar het buitenland, belemmert de uitvoerbaarheid de heffing en dus afschaffing van de fossiele subsidie. Momenteel zijn deze vluchten belast tegen een nultarief.<sup>84</sup> Dit nultarief is niet verplicht onder de btw-richtlijn en leidt daarom al ruim 25 jaar tot discussie.<sup>85</sup> De problemen met uitvoerbaarheid ontstaan doordat Nederland alleen mag heffen over eigen grondgebied. Dat betekent dat Nederland voor elke vlucht een verdeling zou moeten maken tussen betreding van Nederlands en buitenlands grondgebied. Dat alleen leidt tot veel administratie. Daarnaast zijn vluchten van en naar eenzelfde bestemming nooit gelijk. Routes van vluchten veranderen door vertraging, weersomstandigheden en het type vliegtuig.<sup>86</sup> Om vervolgens exacte routes van elke vlucht te administreren is onrealistisch en onuitvoerbaar.<sup>87</sup> Ditzelfde stramen geldt voor de scheepvaart. Het vrijvallen van deze fossiele subsidie is dus niet uitvoerbaar. Deze

---

<sup>78</sup> Blom et al. 2024.

<sup>79</sup> Zie 3.2.

<sup>80</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>81</sup> Artikel 48 van de Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>82</sup> Artikel 9 lid 2 onderdeel a jo. Tabel I post b lid 9 Wet op de omzetbelasting.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35205, nr. 3, p.1-7.

<sup>84</sup> Artikel 9 lid 2 onderdeel b jo. Tabel II post b lid 3 Wet op de omzetbelasting.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35025, nr. 3, p.1-7.

<sup>86</sup> Lonzius & Lange 2024.

<sup>87</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35025, nr. 3, p.1-7.

belemmeringen gelden ook voor de btw-vrijstelling van kerosine. Alhoewel afschaffing van deze vrijstelling op nationaal niveau niet mogelijk is, vormt uitvoerbaarheid voor dezelfde reden een obstakel.<sup>88</sup> Daarmee is deze vrijstelling niet af te schaffen, wanneer dat juridisch wel mogelijk zou zijn en wordt daarmee volledig beperkt door de uitvoerbaarheid. Indien de overheid deze groep toch wil belasten, kan dat met een andere belasting. Zo is de vliegbelasting ingevoerd op Europees niveau.<sup>89</sup> Hiermee wordt hetzelfde subject en object belast. Ook wordt de belasting geheven van dezelfde partij als in de omzetbelasting.<sup>90</sup> Zo omzeilt de overheid de problematiek in de uitvoerbaarheid. Alhoewel, de vliegbelasting is geen exacte vervanging; ondanks de overeenkomsten verschillen de twee belastingen ook op bijvoorbeeld tarief en omvang van de belaste activiteit. De vliegbelasting ziet op de gehele vlucht, terwijl de omzetbelasting alleen heft over het gedeelte op Nederlands grondgebied. Het doel van de vliegbelasting is ook niet om niet geheven accijns en btw in volle te compenseren; de overheid laat andere factoren als economische effecten en tarieven uit andere landen ook meespelen.<sup>91</sup>

#### **4.5.2.2 Beperkte restrictie**

Een andere restrictie in de uitvoerbaarheid is de afwezigheid van een juridische basis om nationaal te heffen. Voor sommige fossiele subsidies geldt dat afschaffing van teruggaafregelingen, tariefreducties en vrijstellingen niet per se leidt tot heffing; een nieuwe, aparte belasting dient geïntroduceerd te worden. Dit maakt heffen niet onmogelijk, maar beperkt de mate waarin onmiddellijke afschaffing van fossiele subsidies gerealiseerd kan worden door het ontbreken van een juridische basis. Pas bij aanwezigheid daarvan, kan en mag de overheid heffen en vervallen de fossiele subsidies effectief. De fossiele subsidies die onder deze beperkte restrictie vallen, zijn het niet heffen van accijns op non-energetisch verbruik van minerale oliën en vrijstellingen voor het gebruik van kerosine en stookolie.<sup>92</sup> Allereerst is non-energetisch verbruik van minerale oliën niet belast met accijns.<sup>93</sup> Ook is nafta, een grondstof gecategoriseerd onder minerale oliën, geen accijnsgoed.<sup>94</sup> De Wet op accijns belast eindproducten en geen grondstoffen. Uitvoer en wederuitvoer zijn geen belaste handelingen in de Wet op de accijns.<sup>95</sup> Voor het succesvol afschaffen van deze fossiele subsidies dient dus een nieuwe verbruiksbelasting geïntroduceerd te worden; op dit moment bestaat immers geen juridische basis om te heffen. De beperkende restrictie die daaruit voortvloeit betreft de termijn en effectiviteit van de nieuw te introduceren verbruiksbelasting.<sup>96</sup> Zo toont impactanalyse dat realistische scenario's van de introductie van deze verbruiksbelasting beginnen in 2030 en 2040. Ondanks dat de handelingsperspectieven goed zijn, concluderen de onderzoekers dat veel risico gemoeid is met de introductie en dat de effectiviteit van de verbruiksbelasting klein is. Zo is de kans op weglekeffecten erg groot. Dat vermindert niet de fossiele uitstoot, maar wel de Nederlandse belastingopbrengsten. Het weglekeffect is zo groot, dat bij introductie van de belasting in 2030, de overheid niks ontvangt uit deze verbruiksbelasting. Dat maakt dat de afschaffing van deze fossiele subsidie beperkt geremd wordt door de uitvoerbaarheid.

---

<sup>88</sup> Artikel 14 lid 1 onderdeel b van de Richtlijn 2003/96/EG.

<sup>89</sup> Artikel 72 e.v. Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>90</sup> Artikel 73 en 74 Wet belastingen op milieugrondslag.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35025, nr.3, p.2.

<sup>92</sup> Zie Appendix A, tabel 3.

<sup>93</sup> Artikel 2 lid 9 Wet op de accijns.

<sup>94</sup> Artikel 1 jo. 25 Wet op de accijns.

<sup>95</sup> Artikel 1 lid 2 Wet op de accijns.

<sup>96</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.

## 4.6 Rechtvaardigheid

Afschaffing van fossiele subsidies beïnvloedt rechtvaardigheid op verschillende manieren. Zo wordt het principe dat de vervuiler betaalt, doorgaans als rechtvaardig geacht.<sup>97</sup> Dit is niet alleen een economisch-efficiënte gedachtegang, maar voldoet ook aan verdelende rechtvaardigheid.<sup>98</sup> Door afschaffing van fossiele subsidies en dus internalisering van externe kosten, stijgen kosten. Hierdoor betaalt de vervuiler. Wel worden deze doorberekend aan consumenten, afhankelijk van de elasticiteiten in de markt. Voorbeelden van toepassing van deze gedachtegang zijn ETS en CBAM. Producenten betalen immers zelf voor de uitstoot waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Daarnaast vergroot het de mogelijkheden voor ondernemingen die wel op een duurzame manier produceren. Ze ondervinden minder concurrentie op prijs. Dit biedt dus meer kans aan nieuwe, duurzame bedrijven om hun activiteiten op een duurzame manier te ontplooiën. Het is daarom van belang dat afschaffing van fossiele subsidies ook zorgt voor hogere prijzen in vervuilende sectoren. Afschaffing is minder rechtvaardig wanneer bedrijven productie eenvoudig verplaatsen en bedrijfsvoering daardoor insignificant meer kost. De problematiek rond deze gedachtegang ligt in het aanwijzen en kwantificeren van vervuilers. Indien dat niet mogelijk is, betaalt de benadeelde. Dat is het tegenovergestelde van de gedachte dat de vervuiler betaalt. Dat is daarmee ook de andere kant van rechtvaardigheid die beïnvloedt wordt door afschaffing van fossiele subsidies: verdeling van lasten tussen bedrijven en burgers. Het is de elasticiteit van vraag en aanbod van bedrijven en consumenten die de verdeling van de nieuw ontstane belastingdruk bepaalt.<sup>99</sup> Zo zorgt afschaffing van fossiele subsidies in de energiebelasting tot een gelijke verdeling van de toegenomen belastingdruk tussen consumenten en bedrijven.<sup>100</sup> Deze verdeling verschilt tussen belastingen. Ook het aantal bedrijven dat gebruik maakt van sommige fossiele subsidies is gering, zo kent het niet heffen van accijns op non-energetisch verbruik van minerale oliën slechts vier profiterende bedrijven.<sup>101</sup> Dat biedt kansen om op een accuratere wijze hun aanbod te analyseren en een geschikte lastenverdeling te verwezenlijken. Daardoor kunnen de lasten op een rechtvaardigere manier worden verdeeld, afhankelijk van de opvattingen van de overheid. Ook kan daardoor beter de gevolgen voor de bedrijfscontinuïteit worden ingeschat; voor sectoren met veel belastingplichtigen is dat een uitdaging. In de discussie rondom rechtvaardigheid is het waarschijnlijk dat de overheid veel waarde hecht aan bedrijfscontinuïteit. Tot slot treft rechtvaardigheid ook de relatie van de overheid naar bedrijven toe. Sommige bedrijven hebben al vele jaren nut gehad van fossiele subsidies. Ze zien bij onmiddellijke afschaffing van fossiele subsidies deze voordelen ineens verdwijnen. Tevens zal dit bedrijven niet op de efficiëntste manier stimuleren om te verduurzamen. Daarom kent de overheid voor dusdanig ingrijpende afschaffingen van fossiele subsidies, afbouwpaden. Hierdoor zijn bedrijven niet alleen op de hoogte van toekomstig beleid, maar kunnen zij ook op een rendabele manier verduurzamen zonder ineens een veel grotere kostenpost te dragen.

## 4.7 Tussenconclusie

De doeltreffendheid van de afschaffing van fossiele subsidies is afhankelijk van vele factoren. Zo bepaalt de budgettaire omvang allereerst in welke mate overheidsfinanciën en andere genoemde beleidsoverwegingen veranderen door afschaffing van fossiele subsidies. Afschaffing van grotere fossiele subsidies leidt tot hogere belastinginkomsten, maar ook tot grotere gedragseffecten. Maar afschaffing van fossiele subsidies gaat niet alleen om belastinginning, maar ook het reductie van carbon dioxide-uitstoot. Om dat te realiseren, dient er een voldoende handelingsperspectief te zijn.

---

<sup>97</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>98</sup> Gooijer 2022.

<sup>99</sup> Mieszkowski 1967.

<sup>100</sup> Ministerie van Financiën 2023.

<sup>101</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.

Anders leidt afschaffing alleen tot extra belastingheffing en niet tot reductie in fossiele uitstoot. Het innen en handhaven van deze afschaffing is weer afhankelijk van de uitvoerbaarheid. Op het moment dat afschaffing niet uitgevoerd kan worden, is afschaffing puur symbolisch. Afschaffing is tevens ineffectief wanneer bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar andere landen. Dit weglekeffect ontnemt Nederland belastinginkomsten en bijkomende andere voordelen van de aanwezigheid van bedrijven, maar behoudt wel een minimaal gelijke uitstoot van fossiele stoffen. CBAM en ETS beteugelen dit weglekeffect deels. Tot slot is afschaffing van fossiele subsidies afhankelijk van rechtvaardigheid. Lastenverdeling tussen consumenten en bedrijven, de gedachte dat de vervuiler betaalt en perspectief voor bedrijven zijn aspecten die veranderen. Al met al dient de overheid met veel factoren rekening te houden om tot een doeltreffende aanpak te komen in de afschaffing van fossiele subsidies.

## 5. Afschaffing op korte termijn

### 5.1 Inleiding

De overheid staat voor een grote uitdaging om fossiele subsidies af te bouwen en zo te voldoen aan de Klimaatwet.<sup>102</sup> Daarom is afbouw van deze subsidies op korte termijn wenselijk, de overheid stopt immers daardoor met het stimuleren van fossiele uitstoot; een belangrijke doelstelling. Toch hebben eerdere hoofdstukken uiteengezet dat afschaffing van fossiele subsidies gepaard gaat met uitdagingen. Dat maakt afbouw op korte termijn niet vanzelfsprekend. In dit hoofdstuk beoordeel ik in hoeverre het mogelijk is dat fossiele subsidies afgeschaft worden op korte termijn, rekening houdend met objectieve belangen en ondersteund middels impactanalyses. De overheid moet uiteindelijk oordelen over de subjectieve belangen, zoals de algemene rechtvaardigheid. Indien afbouw op korte termijn niet mogelijk is, worden de fossiele subsidies opgedeeld naar de termijn waarop afschaffing wel reëel is. Het stappenplan dat ik ontworpen heb, is opgedeeld in vijf fases. Voor elke fase is in Appendix B een tabel opgenomen die gedetailleerd weergeeft onder welke fase elk fossiele subsidie valt.<sup>103</sup> Daarin is tevens opgenomen of afbouw gepland of gestart is. De argumentatie achter iedere fase wordt afzonderlijk behandeld. Daarmee behandelt dit hoofdstuk de vierde deelvraag: In welke mate is afbouw van fossiele subsidies op korte termijn reëel? Dit hoofdstuk eindigt met een conclusie die beoordeelt hoe reëel afbouw van alle fossiele subsidies op de korte termijn is.

### 5.2 Fases

Om een duidelijk beeld te creëren rondom de termijn voor afbouw van fossiele subsidies, heb ik meerdere fases uiteengezet met elk een verschillende, aaneensluitende periode. De fossiele subsidies die niet zijn opgenomen zijn reeds afgebouwd. Tabel 1.2 is een beknopte toevoeging op Appendix B, die de fases en bijbehorende fossiele subsidies samenvat. Ondersteund door impactanalyses, juridische restricties en beleidsoverwegingen, is tussen fossiele subsidies onderscheid te maken in de termijn waarop verantwoorde afbouw mogelijk is. Dit vormt vijf fases waarin verantwoorde afbouw mogelijk is. Beleidsoverwegingen kunnen niet altijd gekwantificeerd worden, maar de impact ervan op verantwoorde afbouw verschilt wel. Betreffende juridische restrictie, geldt dat regelgeving afbouw in verschillende mate beperkt. De belangrijkste en relevante verschillen in beleidsoverwegingen en juridische restricties tussen subsidies worden belicht. Zo is budgettaire omvang van grote invloed, maar zitten de gevolgen ervan al verwerkt in andere beleidsoverwegingen.<sup>104</sup> Ook is het handelingsperspectief grotendeels onzeker richting de toekomst, dus speelt dit een kleinere rol in de verdeling tussen latere fases.

Fase 1 2024-2025	Fase 2 2025-2027	Fase 3 2027-2032	Fase 4 2032-2035	Fase 5 2035+
Vrijstelling elektriciteit chemische reductie	Minder degressieve energiebelasting	Vrijstelling gebruik diesel	Vrijstelling non-energetisch aardgas	Overige regelingen in bpm
Indirecte kostencompensatie ETS	Inputvrijstelling aardgas energiebelasting	Vrijstelling gebruik kerosine	Niet heffen non-energetisch minerale oliën	Overige regelingen in motorrijtuigenbelasting
Vrijstelling bpm	Vrijstelling kolenbel. dual/non-energetisch	Vrijstelling gebruik stookolie	Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwek.	Belastingvermindering energieaansluiting
Verlaagd tarief motorrijtuigenbelasting	Versobering motorrijtuigenbelasting	Verlaagd tarief energiebelasting tuinbouw		Teruggaafregeling energiebelasting instelling
	Lager accijnstarief diesel en LPG	Vrijstellingen energiebelasting procedés		Btw-vrijstelling intern. personenvervoer
	Degressieve structuur energiebelasting	Raffinaderijvrijstelling - energiebelasting		Raffinaderijvrijstelling - accijns
		Vrijstelling kolen in elektriciteitsopwekking		Btw-vrijstelling kerosine
				Teruggaafregeling gebruik aardgas brandstof

Tabel 1.2 Eigen inventarisatie van alle fases in de totale afbouw van fossiele subsidies.

<sup>102</sup> Ministerie van Financiën, 2023.

<sup>103</sup> Zie tabel 1 tot en met 5 Appendix B.

<sup>104</sup> Zie 4.3.1.

### **5.2.1 Fase 1: 2024-2025.**

In de eerste fase zitten fossiele subsidies die met onmiddellijke ingang afgeschaft kunnen worden; op juridisch gebied zijn er geen beperkingen. Ook geldt dat afbouw van deze subsidies al gestart is of gepland staat voor 1 januari 2025. Dat betekent dat de overheid afbouw verantwoord acht.<sup>105</sup> Daarom worden relevante beleidsoverwegingen niet apart beoordeeld.<sup>106</sup>

### **5.2.2 Fase 2: 2025-2027.**

Net als de voorgaande fase, bevat deze fase een aantal fossiele subsidies waarvan afbouw gestart is. Dat houdt in dat de overheid verschillende belangen heeft afgewogen en afbouw verantwoord acht. Het is uiteindelijk een politieke afweging die bepaalt hoe en op welke termijn een fossiele subsidie wordt afgebouwd. Zo zou de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik afgeschaft worden in 2028, maar is dit vervroegd naar 2027.<sup>107</sup> Verder zijn er geen significante restricties die afbouw van fossiele subsidies in deze fase beperken. De afbouw van lagere accijnstarieven voor diesel en LPG ten opzichte van benzine, valt ook onder deze fase. De weglekeffecten zijn beperkt, alhoewel afschaffing wel zorgt voor grote lastenstijging voor ondernemers.<sup>108</sup> Dit is niet anders voor de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal verbruik. Afbouw hiervan is vervroegd naar 2027.<sup>109</sup> Deze vrijstelling kent een gering weglekeffect, maar ook een beperkt handelingsperspectief en significant hogere lasten voor bedrijven.<sup>110</sup> Tot slot bevat deze fase de degressieve structuur van de energiebelasting. Onderzoek naar de effecten van tariefwijzigingen in deze belasting tonen aan dat het handelingsperspectief het grootste obstakel vormt.<sup>111</sup> Ook is de kans groot dat huishoudens met een hoog verbruik, veel grotere kosten zullen dragen.<sup>112</sup> Bedrijfscontinuïteit, weglekeffect en juridische belemmeringen spelen een minimale rol. Daardoor is het mogelijk dat de degressieve structuur binnen deze fase afgebouwd wordt, alhoewel deze beïnvloedt wordt door veranderingen in het handelingsperspectief. Wel dient de structuur te voldoen aan de minimumbelastingtarieven vanuit de ETD, maar dat geen reëel obstakel.<sup>113</sup> Deze fase wordt dus niet geremd door juridische beperkingen of uitvoerbaarheid, maar de fossiele subsidies vallen niet in fase een doordat deze een beperkte problematiek in rechtvaardigheid, handelingsperspectief en weglekeffect kennen.

### **5.2.3 Fase 3: 2027-2032.**

In deze fase zit nog slechts een fossiele subsidie waarvan afbouw gepland of gestart is. Dat maakt dat de verdeling tussen fases vrijwel alleen afhankelijk is van objectieve beleidsoverwegingen, maar ook de ETD dicteert fossiel beleid.<sup>114</sup> De afbouw is daardoor alleen mogelijk in samenspraak met andere landen. Dat is meegenomen in de verdeling. Daarom wordt binnen deze fase onderscheid gemaakt voor de Europese invloed op regelgeving omtrent afbouw van fossiele subsidies. In fase drie vallen subsidies met een enigszins beperkt weglekeffect, maar significante uitdagingen in uitvoerbaarheid, juridische restrictie, handelingsperspectief, rechtvaardigheid en weinig handelingsperspectief.

---

<sup>105</sup> *Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 4.*

<sup>106</sup> Zie 1.3.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr.4.*

<sup>108</sup> Kok et al., 2023.

<sup>109</sup> *Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 4.*

<sup>110</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.

<sup>111</sup> Berenschot, 2023.

<sup>112</sup> Kruit et al., 2023.

<sup>113</sup> Zie 3.2.1.1.

<sup>114</sup> Zie 3.2.

### **5.2.3.1 Beperkt door de ETD**

Allereerst is de vrijstelling van het gebruik van kolen verplicht aan de eis vanuit de ETD, dat afschaffing alleen mogelijk is vanuit een milieubeleidsoverweging; een eis waaraan de overheid eenvoudig kan voldoen. Toch is afschaffing reëel vanaf 2027, vanwege een zeer beperkt handelingsperspectief en negatieve impact op de bedrijfscontinuïteit. Wel kent de subsidie een minimaal weglekeffect.<sup>115</sup> De ETD biedt voor andere subsidies meer weerstand rondom afschaffing. De vrijstellingen van het gebruik van diesel, stookolie, kerosine in het internationale luchtverkeer en van raffinaderijen in de energiebelasting, zijn opgenomen in ETD regelgeving. Dat houdt in dat unanimitieit in alle landen benodigd is voor verandering.<sup>116</sup> Dat kan een lang proces zijn. Ook dienen andere beleidsoverwegingen afschaffing te steunen. De vrijstelling van het gebruik van diesel en stookolie zal gepaard gaan met aanzienlijke weglekeffecten en drastische gevolgen voor de bedrijvigheid.<sup>117</sup> Het handelingsperspectief voor deze subsidies is daarnaast alleen toegespitst op mogelijke veranderingen in de brandstofmix. Dat maakt dat afbouw van deze subsidies pas reëel is na 2030. Het verbruik van kerosine in het internationale luchtverkeer kan daarentegen een aantal jaren eerder afgeschaft worden; de bedrijfscontinuïteit is goed en het weglekeffect is beperkt. Alleen zullen kosten volledig doorberekend worden aan consumenten.<sup>118</sup> Wel is het dat afbouw van fossiele subsidies betreffende kerosine en stookolie, alleen beperkt blijft tot Europees niveau. Uitvoer en of wederuitvoer is tot op heden geen belastbaar feit.<sup>119</sup> Aanpassing hiervan zal door het introduceren van een nieuw belastbaar feit, een ingewikkeld proces zijn met een grote tijdsinspanning. Dit gedeelte van de afschaffing van de fossiele subsidie kan daarmee buiten deze fase vallen. Tot slot bevat deze fase de raffinaderijvrijstelling in de energiebelasting, waarvan afbouw reëel is na 2030. Ondanks een afwezig weglekeffect, is er nauwelijks handelingsperspectief, creëert het Rijk mogelijk een ongelijk speelveld met de rest van Europa en resulteert dit in een redelijke kans op gevaar voor de bedrijfscontinuïteit.<sup>120</sup>

### **5.2.3.1 Niet beperkt door de ETD**

Afbouw voor de overige fossiele subsidies wordt niet geremd door de ETD, maar vindt uitdaging in de beleidsoverwegingen. Afbouw van het verlaagde tarief voor glastuinbouw in de energiebelasting gaat gepaard met grote lastenverschillen tussen kleine en grote tuinders, weinig handelingsperspectief, zeer beperkte emissiereductie en mogelijk significant weglekrisico.<sup>121</sup> Toch is besloten voor een afbouwpad. In de energiebelastingen zitten ook regelingen omtrent vrijstellingen van metallurgische en mineralogische procedés. Deze zou in 2025 al worden afgebouwd, maar dat is uitgesteld gezien het hoge weglekrisico en beperkt handelingsperspectief.<sup>122</sup> Ook kent afschaffing van deze vrijstellingen een beperkte emissiereductie.<sup>123</sup> Voor deze vrijstellingen ligt het afbouwpad dus nog niet vast. Dat geldt ook voor de vrijstelling van het gebruik van kolen in elektriciteitsopwekking. Deze kent een gering weglekeffect, beperkt handelingsperspectief en zorgt voor grotere verliezen.<sup>124</sup>

---

<sup>115</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven, 2023.

<sup>116</sup> Redactie Vakstudie Nieuws, 2023.

<sup>117</sup> Faber et al. 2023.

<sup>118</sup> Faber et al. 2023.

<sup>119</sup> Artikel 2a lid 2 Wet op de accijns.

<sup>120</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.

<sup>121</sup> Moerenhout et al. 2023.

<sup>122</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 36418, nr. M.

<sup>123</sup> Moerenhout et al. 2023.

<sup>124</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.



#### 5.2.4 Fase 4: 2032-2035.

In deze fase zitten fossiele subsidies waarvan de afbouw extra uitdagingen kent, in vergelijking met fase drie. Zo kent afschaffing van de vrijstelling voor non-energetisch verbruik van aardgas niet alleen een beperkt handelingsperspectief en grote wegleffecten, maar brengt het ook de continuïteit van bedrijven ernstig in gevaar.<sup>125</sup> De beleidsoverwegingen tonen aan dat afschaffing alleen op de lange termijn verantwoord kan zijn. Dit kan desondanks voor 2035, mits grote veranderingen plaatsvinden in Europees beleid of het handelingsperspectief. Die kans neemt toe naarmate afschaffing wordt uitgesteld, vanwege de noodzakelijke reductie van emissies in de toekomst. Dezelfde uitdagingen in beleidsoverwegingen spelen in de inputvrijstelling van aardgas voor elektriciteitsopwekking.<sup>126</sup> Daarnaast zorgt afschaffing van deze fossiele subsidie voor mogelijke beperkingen in de leveringszekerheid van elektriciteit, waardoor afschaffing met extra voorzichtigheid benadert dient te worden. Ook dient rekening gehouden te worden met de ETD, alhoewel die alleen een milieutechnische reden voor afbouw verplicht. Tot slot valt de fossiele subsidie van het niet heffen van accijns op non-energetisch verbruik van minerale oliën in deze fase. De redenering hierachter kent gelijkenissen met de vrijstellingen voor verbruik van kerosine en stookolie, die in bepaalde gevallen ook buiten het belastbaar bereik van de Wet op de accijns vallen.<sup>127</sup> Dit maakt dat nieuwe regelgeving geïmplementeerd dient te worden, zoals een nieuwe verbruiksbelasting.<sup>128</sup> Daarnaast zal afschaffing grote prijseffecten met zich meebrengen, alhoewel verder onderzoek alle beleidsoverwegingen in kaart dient te brengen.<sup>129</sup> Deze fase wordt dus gekenmerkt door subsidies met grote wegleffecten, omvangrijke uitdagingen in uitvoerbaarheid en een reëel gevaar voor de bedrijfscontinuïteit.

#### 5.2.5 Fase 5: 2035+.

In de laatste fase zitten fossiele subsidies waarvoor andere belangen dusdanig zwaar wegen, dat afbouw pas op heel lange termijn reëel wordt. Regelingen in de motorrijtuigenbelasting en Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen betreffende openbaar vervoer, gehandicapten, defensie, ambulances enzovoort, zijn onderwerpen waarvoor andere belangen gelden. Die wegen sterk op tegen de minimale uitstootreductie die hiermee te behalen valt. De kans is dus groot dat deze fossiele subsidies pas afgeschaft worden als hiervan weinig tot geen gebruik meer wordt gemaakt. Ditzelfde geldt voor de teruggaafregeling in de energiebelasting voor instellingen met bijvoorbeeld culturele, religieuze of wetenschappelijke insteek. Voor de subsidie belastingvermindering energiebelasting geldt dat energie een basisbehoefte is en daarom behouden blijft.<sup>130</sup> Het is onwaarschijnlijk dat dit verandert in de toekomst. Andere regelingen vallen in deze fase, omdat de toekomstige uitvoerbaarheid beperkt is. Het vervallen van de btw-vrijstelling op kerosine en internationaal personenvervoer is niet uitvoerbaar.<sup>131</sup> Op de lange termijn kan dit veranderen, alhoewel het waarschijnlijker is dat andere heffingen zullen compenseren voor deze regelingen. Ook de raffinaderijvrijstelling in de Wet op de accijns valt in deze fase. Deze vrijstelling voorkomt dubbele belastingheffing en daarmee verstoring van internationale concurrentieverhoudingen.<sup>132</sup> Het is een instrument om neutraliteit te waarborgen, waardoor afbouw op de lange termijn reëel is. Tot slot bevat deze fase een vrijstelling die geen budgettaire omvang kent, namelijk de teruggaafregeling energiebelasting voor het gebruik van aardgas als brandstof voor

---

<sup>125</sup> Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.

<sup>126</sup> Berenschot 2023.

<sup>127</sup> Artikel 2 lid 9 Wet op de accijns.

<sup>128</sup> Zie ook 4.5.2.2.

<sup>129</sup> Blom et al. 2023.

<sup>130</sup> Vakstudie Accijnzen en milieubelastingen 2011.

<sup>131</sup> Zie 4.5.2.1.

<sup>132</sup> Evaluatierapport Belastinguitgaven op het terrein van de accijnzen 2008.

vaartuigen op communautaire wateren. De ETD verplicht deze regeling en afschaffing hiervan is alleen symbolisch, vandaar dat afbouw voor 2032 mogelijk is, maar onwaarschijnlijk is. Aanpassing van de ETD is niet eenvoudig en kent vrijwel geen opbrengst. Subsidies in deze fase worden dus niet door beleidsoverwegingen of juridische restricties beperkt in hun afbouw, maar door andere belangen die zwaarder wegen.

### 5.3 Andere aanpak

De overheid kan ook besluiten om de afbouw van fossiele subsidies op een andere manier te realiseren. Bijvoorbeeld door het gebruik van fossiele subsidies te ontmoedigen. Dat kan via een heffing; een systeem dat reeds bestaat in de industrie.<sup>133</sup> Dit systeem is gekoppeld aan ETS en garandeert een minimumprijs voor elke ton carbondioxide-uitstoot. Daarmee verwezenlijkt de overheid een extra financiële prikkel voor snellere afbouw van fossiele uitstoot. Het idee is dat reductiedoelstellingen behaald worden, terwijl het speelveld met omringende landen zo min mogelijk verandert. Het risico van dit systeem zit in het weglekeffect. Op het moment dat de prijs van carbondioxide te hoog wordt, kunnen bedrijven besluiten om activiteiten te verplaatsen naar andere landen. Dat resulteert in lagere belastingopbrengsten en werkgelegenheid, terwijl naar alle waarschijnlijkheid de uitstoot niet daalt. Of dit systeem te verbreden valt naar andere sectoren is onzeker. De industrie kent immers een gering aantal belastingplichtigen die onder de ETS-normen valt. Daarnaast zullen beleidsoverwegingen verschillen. Mocht de overheid dit als een serieuze optie zien, dan is meer onderzoek benodigd. Naast dit prijssysteem zijn er nog drie manieren om afbouw van fossiele subsidies te stimuleren door het gebruik ervan te ontmoedigen: een afbouwpad, het stimuleren van innovatie of aanscherping van ETS. Een afbouwpad voor een fossiele subsidie zorgt dat ondernemers financieel geprikkeld worden om over te stappen op duurzame bedrijfsvoering, over een langere periode. Het financieel ondersteunen van innovatie zorgt daarentegen dat duurzame bedrijfsvoering goedkoper, effectiever en beter beschikbaar wordt. Indien de overheid een andere aanpak wil, kan het kiezen voor aanscherping van ETS. In de praktijk blijkt immers dat niet-fiscale regelgeving meestal beter werkt dan fiscale instrumenten, in het behalen van reductiedoelstellingen.<sup>134</sup> Opnieuw creëert dat een extra financiële prikkel, om fossiele subsidies minder te benutten. Aanpassing in de ETS, in tegenstelling tot de ETD, benodigd geen unanimititeit, maar een meerderheid van 55%.<sup>135</sup> Dat maakt het toegankelijker voor Nederland om ideeën door te voeren. Nederland kan bijvoorbeeld aansturen op een lager aanbod aan emissierechten, waardoor de kosten sneller oplopen en uitstoot sneller gereduceerd wordt. Dat maakt dat individuen en bedrijven minder gebruik maken van fossiele subsidies. Daarmee worden fossiele subsidies afgebouwd, zonder afschaffing ervan. De keerzijde hiervan is dat alsnog 55% van de lidstaten het eens dienen te zijn. Deze methodes zien dus op het reduceren van het gebruik van fossiele subsidies, waardoor afbouw van deze subsidies op nationaal niveau gepaard gaat met minimale effecten.

### 5.4 Tussenconclusie

De overheid heeft het streven om fossiele subsidies zo snel mogelijk af te bouwen indien dit op een verantwoorde manier mogelijk is. Aan de hand van onderzoeken betreffende uitdagingen en beleidsoverwegingen, heb ik een tijdspad opgesteld. Dat toont dat de afbouw in vijf fases is op te delen. Sommige fases vallen onder de korte termijn, terwijl afbouw voor de overige fossiele subsidies realistisch is op de lange termijn. Op de korte termijn, oftewel de eerste twee fases, is het dus slechts mogelijk om 35,7% van alle fossiele subsidies af te bouwen. Dat heeft allerlei oorzaken zoals, de ETD, het weglekeffect, bedrijfscontinuïteit, handelingsperspectief en de lastenverdeling van de

---

<sup>133</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35575, nr. 3.

<sup>134</sup> Kavelaars 2024.

<sup>135</sup> Muller 2021.

toegenomen kosten. Daarnaast dient de overheid te oordelen over rechtvaardigheid van de afschaffing van een fossiele subsidie; mogelijk een moeilijke en tijdsintensieve beslissing. Ook geldt voor fase vijf dat andere belangen zwaarder wegen dan de reductie in carbondioxide-uitstoot. Daarnaast kan de overheid beslissen tot een andere aanpak, door het gebruik van fossiele subsidies te ontmoedigen. Dit benodigd echter extra onderzoek. Het is haalbaar om een deel van de fossiele subsidies af te bouwen op de korte termijn, maar afbouw van alle fossiele subsidies is een langdurig project.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Samenvatting en Conclusie

De centrale onderzoeksvraag in deze scriptie is als volgt:

*In hoeverre kunnen fossiele subsidies op korte termijn worden afgebouwd?*

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag luidt dat afbouw van fossiele subsidies op de korte termijn beperkt mogelijk is, wat tabel 1.3 weergeeft. Binnen drie jaar kan een redelijk aantal van de fossiele subsidies op een verantwoorde manier worden afgebouwd. Toch geldt voor het merendeel van de fossiele subsidies, dat afbouw pas verantwoord plaats kan vinden op de lange termijn. De overheid dient dus een lange adem te hebben.

Fase 1 2024-2025	Fase 2 2025-2027	Fase 3 2027-2032	Fase 4 2032-2035	Fase 5 2035+
Vrijstelling elektriciteit chemische reductie	Minder degressieve energiebelasting	Vrijstelling gebruik diesel	Vrijstelling non-energetisch aardgas	Overige regelingen in bpm
Indirecte kostencompensatie ETS	Inputvrijstelling aardgas energiebelasting	Vrijstelling gebruik kerosine	Niet heffen non-energetisch minerale oliën	Overige regelingen in motorrijtuigenbelasting
Vrijstelling bpm	Vrijstelling kolenbel. duaal/non-energetisch	Vrijstelling gebruik stookolie	Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwe	Belastingvermindering energieaansluiting
Verlaagd tarief motorrijtuigenbelasting	Versobering motorrijtuigenbelasting	Verlaagd tarief energiebelasting tuinbouw		Teruggaafregeling energiebelasting instelling
	Lager accijnstarief diesel en LPG	Vrijstellingen energiebelasting procedés		Btw-vrijstelling intern. personenvervoer
	Degressieve structuur energiebelasting	Raffinaderijvrijstelling - energiebelasting		Raffinaderijvrijstelling - accijns
		Vrijstelling kolen in elektriciteitsopwekking		Btw-vrijstelling kerosine
				Teruggaafregeling gebruik aardgas brandstof

Tabel 1.3 Eigen inventarisatie van alle fases in de totale afbouw van fossiele subsidies.

Voor beantwoording van deze onderzoeksvraag is eerst onderzocht welke fiscale regelingen onder fossiele subsidies vallen. Dat zijn indirecte subsidies, gedefinieerd door de WHO, die resulteren in lagere belasting voor het gebruik van fossiele grond- en brandstoffen. Hiermee zijn alle fossiele subsidies geïnventariseerd met bijbehorende budgettaire omvang, beoordeling omtrent de juridische mogelijkheid voor nationale afbouw en overig relevant prijsbeleid. Het reguliere nationale belastingtarief is hierin de maatstaf voor de berekening van de budgettaire omvang.

Afbouw van fossiele subsidies is daarnaast niet een louter nationale aangelegenheid. De Europese Unie creëert zowel mogelijkheden als restricties. Zo staan een aantal fossiele subsidies verankert in de ETD, btw-richtlijn of Akte van Mannheim. Aanpassing van deze verdragen is een langdurig proces, waarin overeenstemming bereikt moet worden met andere landen. Aan de andere kant kent de Europese Unie ook twee prijssystemen die afbouw van fossiele subsidies ondersteunen: ETS en CBAM. Waar ETS zich richt op het tegengaan van weglekeffecten binnen de deelnemende lidstaten, zorgt CBAM voor een prijscorrectie van carbondioxide-uitstoot aan de grens van de Europese Unie. Daarbij is de prijs van CBAM verbonden aan het ETS systeem, dat het aanbod van rechten op een specifieke manier reguleert. Door het aanbod van emissierechten te verminderen over de jaren, wordt klimaatneutraliteit bereikt in 2040.

Voor de overheid is het niet alleen van belang of afbouw van fossiele subsidies juridisch mogelijk is, maar ook of dit verantwoord is. Om dit te bepalen zijn de belangrijkste beleidsoverwegingen getoetst, oftewel het weglekeffect, budgettaire opbrengst, handelingsperspectief, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid. Hierbij is het weglekeffect sterk afhankelijk van het fiscaal beleid in andere landen, terwijl de overige overwegingen een overwegend nationale aangelegenheid zijn. Daarnaast is afschaffing van elke fossiele subsidie onderhevig aan een objectieve en subjectieve elementen. Het is vervolgens een politieke keuze om belangen tegen elkaar op te wegen en een verantwoorde beslissing te maken.

Om deze verantwoorde beslissing te maken, heb ik in kaart gebracht op welke reële termijn de fossiele subsidies afgebouwd kunnen worden. Hierin vormen relevante en objectieve

beleidsoverwegingen de basis. Ik heb dit opgedeeld in vijf fases, waarin verantwoorde afbouw van fossiele subsidies mogelijk is, verspreid door de jaren heen. De verdeling van subsidies over de fases is gebaseerd op een combinatie van juridische belemmeringen en beleidsoverwegingen.

De overheid kan ook besluiten om via een andere insteek de problematiek rondom fossiele subsidies te verhelpen. Zo kent Nederland reeds een carbondioxideheffing in de industrie. Hiermee garandeert de overheid een minimumprijs voor carbondioxide-uitstoot. De overheid kan tevens overgaan tot het financieel ondersteunen van innovatie of invoering van afbouwpaden. Ook is ETS een mechanisme dat aangescherpt kan worden, om zo gebruik van fossiele subsidies te ontmoedigen. Deze systematiek wordt naar alle waarschijnlijkheid toegepast voor fossiele subsidies in de laatste fase. Voor deze subsidies geldt dat andere belangen dusdanig zwaar wegen, dat afbouw alleen reëel is wanneer de subsidies zelf nauwelijks meer benut worden.

## **6.2 Aanbevelingen**

Het is duidelijk dat afbouw van alle fossiele subsidies op korte termijn onmogelijk en niet verantwoord is. Echter, dit betekent niet dat de afschaffing van fossiele subsidies geen doorgang kan vinden. Een significant aantal fossiele subsidies kan wel op korte termijn afgeschaft worden. Dit biedt perspectief. Daarnaast heeft de overheid zich reeds succesvol ingespannen om verschillende fossiele subsidies af te bouwen. Het is alleen zo dat veel en soms tegenstrijdige belangen gemoeid zijn rondom de afbouw. Dat maakt afbouw een ingewikkeld, politiek proces.

Al is het niet zo dat de overheid deze keuzes hoeft te baseren op alleen subjectiviteit. Veel van deze belangen zijn geheel, al dan niet gedeeltelijk te kwantificeren. Deze analyses zijn afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen, die deels beïnvloedbaar zijn door de overheid. Deze kan opteren in Europa om toestemming te verkrijgen voor de afbouw van bepaalde regelingen of afschaffing zelfs in harmonie met andere lidstaten te verwezenlijken. Dit zijn methoden waarbij extra onderzoek benodigd is. Toch zal in de toekomst ontwikkeling op het gebied van handelingsperspectief en ETS het grootste verschil maken in verantwoorde afbouw van fossiele subsidies.

Dat betekent niet dat de overheid hier niet naar kan handelen. Zo geldt voor de fossiele subsidies die niet op de korte termijn afgebouwd kunnen worden, dat door constante innovatie en wisselende omstandigheden, de beleidsoverwegingen veranderen. Daar kan de overheid op inspelen. Door innovaties te bevorderen financieel of door toepassing van een afbouwpad, ontmoedigt de overheid gebruik van fossiele subsidies. Ook kan de overheid innovatie stimuleren via een carbondioxideheffing of aanscherping van ETS.

Al met al kan de overheid op de korte termijn een significant aantal fossiele subsidies afbouwen. Voor de overige subsidies, met een aanzienlijke budgettaire omvang, is een andere aanpak benodigd. Dat kan in Europees verband, maar ook nationaal kan de overheid het gebruik van fossiele subsidies tegengaan. Het is daarvoor belangrijk dat de verscheidene beleidsoverwegingen getoetst en verbeterd worden. Extra onderzoek naar deze methoden en veranderingen of verbetering van beleidsoverwegingen is dus zeker de moeite waard.

## 7. Literatuurlijst

---

### **Artikelen**

#### **Altena 2023.**

D.J.J. Altena, 'Fossiele Subsidies', *WFR* 2023/357, par. 1.

#### **Berenschot 2023.**

Berenschot, 'Effect tariefwijziging energiebelasting', september 2023.

#### **Bertoldi et al. 2023.**

M. Bertoldi, H. Scherrer & G. Stanoeva, 'G20@15: Can It Still Deliver?', Economic Brief European Commission 076, p. 20.

#### **Blom et al. 2024.**

M. Blom et al., 'Onderzoek positieve impact afschaffing fossiele subsidies', *CE Delft*, opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, januari 2024.

#### **Brink et al. 2023.**

C. Brink et al., 'Afschaffing fossiele-energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer', *Centraal Planbureau voor de Leefomgeving*, oktober 2023.

#### **Faber et al. 2023.**

J. Faber et al., 'Afbouw vrijstelling accijnzen bunkerbrandstoffen', *CE Delft*, opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, september 2023.

#### **Falcao 2021.**

T. Falcao, 'Proposal for a Council Directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity', *H&I* 2021/540, par. 2.

#### **Gerlagh 2021.**

R.Gerlagh, R.J.K.R. Heijmans & K.E. Rosendahl, 'An endogenous emissions cap produces a green paradox', *Economic Policy*, p.485-522.

#### **Gerlagh 2024.**

R.Gerlagh, S. Smulders & D. van Soest, 'Europese emissiehandel en grensheffing helpen bij afbouw subsidies', *Economische Statische Berichten*, 18 april 2024.

#### **Gooijer 2022.**

J. Gooijer, 'De vervuiler betaalt' als beginsel van Nederlands belastingrecht', *WFR* 2022/144, par. 3/5.

#### **Hanemaaijer & Kerkhoven 2023.**

A. Hanemaaijer & J. Kerkhoven, 'Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie', p.70-86.

#### **Hanemaaijer et al. 2023.**

A. Hanemaaijer et al., 'Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023', *Planbureau voor de Leefomgeving*, p.99.

**Kavelaars 2024.**

P. Kavelaars, 'Een tandje minder vervuiling graag', *WFR* 2024/163.

**Kok et al. 2023.**

R. Kok, B. Spijker & S. van Zuyl, 'Onderzoek naar aanpassing accijnstarieven n.a.v. aanmerking 'fossiele subsidie'', *Revnex*, opdrachtgever: Ministerie van Financiën, augustus 2023.

**Kruit et al. 2023.**

K. Kruit, E. Schep & W. van Santen, 'Aanpassingen energiebelasting voor extra emissiereductie', *CE Delft*.

**Lonzius & Lange 2024.**

C. Lonzius & A. Lange, 'Aircraft routing clusters and their impact on airline delays', *Journal of Air Transport Management*, p.1.

**Mieszkowski 1967.**

P.M. Mieszkowski, 'On the theory of tax incidence', *Journal of political economy*, volume 75(3).

**Moerenhout et al. 2023.**

J. Moerenhout et al., 'Effectenonderzoek vrijstellingen energiebelastingen', *Trinomics & BlueTerra*, opdrachtgever: Ministerie van Financiën, augustus 2023.

**Mulder 2024.**

M. Mulder et al., 'Weglek wel reden tot zorg bij afschaffing Nederlandse fossiele subsidies', *Economische Statistische Berichten*, 18 april 2024.

**Muller 2021.**

N.E. Muller, 'Fiscale Klimaat- en milieumaatregelen in de verkiezingsprogramma's 2021', *WFR* 2021/51, par. 12-14.

**Peters 2012.**

M. Peters, 'Kroniek Klimatrecht', *Milieu en Recht (M en R)* 2012/101, par 4.4.

**Vakstudie Accijnzen en milieubelastingen 2011.**

Vakstudie Accijnzen en milieubelastingen, 'Verhogingen bedrag van de belastingvermindering', art. 36j Wbm, aant. 2.1.2.

**Vakstudie Nieuws 2018.**

Vakstudie Nieuws, 'Consulatie wetsvoorstel invoering CO2-minimumprijs geopend', V-N 2018/40.14.

**Vakstudie Nieuw 2023.**

Vakstudie Nieuw, 'Geen zich op overeenstemming herziening EU-richtlijn energiebelastingen', V-N 2023/29.16.

**Van Wijnenbergen et al. 2023.**

S. Wijnenbergen et al., 'Fossiele subsidies ondermijnen het klimaatbeleid', *esb.nu*, 18 februari 2024.

## **Wiebes 2020.**

Minister van Economische Zaken en Klimaat, *'Financiële prikkels voor fossiele brandstoffen in Nederland'*, 14 september 2020.

### **Parlementaire stukken**

*Kamerstukken II 2003/04, 29207, nr. 4, p.1-4.*

*Kamerstukken II 2018/19, 35205, nr. 3, p. 1-7.*

*Kamerstukken II 2019/20, 38213, nr. 566.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35575, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2022/23, 36250, nr. 10.*

*Kamerstukken II 2023/24, 36140, nr. 2, p. 376.*

*Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 4.*

*Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. M.*

*Kamerstukken II 2023/24, 36426, nr. 8, p. 2.*

*Kamerstukken II 2023/24, 36426, nr. 9.*

### **Wetten**

Akte van Mannheim, gepubliceerd in Staatsblad 1869/75.

Btw-richtlijn: Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over toegevoegde waarde.

CBAM-verordening: Verordening 2023/956/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

Emissiehandel-richtlijn: Richtlijn 2003/87/EG van de Raad betreffende handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

Energy Tax Directive: Richtlijn 2003/96/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over energie.

Energy Taks Directive: Excise Duty on Energy van Taxation and Customs Union, onderdeel van de Europese Commissie.

Grondwet.

Wet belastingen op milieugrondslag.

Wet op de accijns.

Wet op de omzetbelasting.



**Overige parlementaire stukken**

Besluit van het Europees Parlement en de Raad van 2014 betreffende de instelling en werking van een marktstabiliteitsreserve.

Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 26 april 2019 (*Kamerstukken II 2018/19*, 31239, nr. 300).

Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 14 september 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 32183, nr. 566).

Evaluatierapport Belastinguitgaven op het terrein van accijnzen, 23 april 2008.

Onderzoeksrapport Tijdelijke Wet Klimaatfonds van juni 2023, p.17.

Procedureregeling van de Kamer van Beroep van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart van 23 november 2006.

## Appendix

### Appendix A

Alle bedragen zijn in euro's en actueel tot en met de miljoenennota 2024. Bron: Ministerie van Financiën 2023 en *Kamerstukken II 2019/20*, 38213, nr. 566.

Tabel 1: Regelingen die reeds worden afgebouwd.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Juridische mogelijkheid afbouw nationaal	Overig relevant prijsbeleid
Minder degressief maken energiebelasting aardgas (pad 2024-2030)	Circa 300 miljoen	Ja	-
Minder degressief maken energiebelasting elektriciteit	Circa 5 miljard	Ja	-
Afschaffen verlaagd tarief in de energiebelasting voor glastuinbouw (afbouwpad 2025 – 2030)	171 miljoen	Ja	-
Beperken inputvrijstelling aardgas in de energiebelasting (ingroei-pad 2025 – 2030)	159 miljoen	Ja	-
Afschaffen energiebelastingvrijstelling voor metallurgische en metallurgische procedés per 2025	123 miljoen	Ja	-
Afschaffen vrijstelling voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés	12 miljoen	Ja	-
Afschaffen vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik per 2028	71 miljoen	Ja	-
Afschaffen teruggaafregeling energie-intensieve processen per 2023	8 miljoen	Ja	-
1 <sup>e</sup> versobering van een aantal bijzondere regelingen in de autobelastingen: Het kwartarief voor kampeerauto in de MRB wordt versoberd naar een halftarief vanaf 2026. Het kwartarief in de MRB voor paardenvervoer komt te vervallen vanaf 2026, De MRB vrijstelling voor oldtimers wordt vanaf 2028 versoberd naar een vrijstelling voor auto's met bouwjaar tot 1988. De teruggave voor geldtransport in de BPM wordt per 2026 afgeschaft. Het nihiltarief in de MRB voor OV-autobussen op liquified petroleum gas (LPG) of aardgas wordt per 2030 afgeschaft. De verlaagde brandstoftoeslag personen- en bestelauto's op CNG, LNG of LPG vervalt per 2026	Circa 200 miljoen	Ja	-
Afschaffen indirecte kostencompensatie ETS bedrijven	82 miljoen	Ja	-

Tabel 2: Fiscale fossiele brandstofsubsidies.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Juridische mogelijkheid afbouw nationaal	Overig relevant prijsbeleid
<b>Energiebelasting</b>			
Verlaagd EB tarief glastuinbouw	171 miljoen	Ja	CO <sub>2</sub> -heffing glastuinbouw( per 2025) en mogelijk ETS2 vanaf 2027
Vrijstellingen EB voor metallurgische en mineralogische procedés	123 miljoen	Ja	ETS1, CO <sub>2</sub> -heffing industrie
Vrijstelling voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés	12 miljoen	Ja	ETS1, CO <sub>2</sub> -heffing industrie
Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwekking	Benchmark 1: gehele inputvrijstelling: 491 miljoen Benchmark 2: vrijstelling gerelateerd aan gas gebruikt voor warmte, eigen gebruik en	Ja. De inputvrijstelling is vastgelegd in de ETD, maar kan Nederland – mits uit milieubeleidsoverwegingen – zelf op nationaal niveau aanpassen.	Verschilt per belastingplichtig: deels ETS1 en deels (vanaf 2027) ETS2

	omzettingsverliesverlies: 159 miljoen		
Belastingvermindering energiebelasting (vast bedrag per elektriciteitsaansluiting)	Benchmark 1: gehele belastingvermindering 4.191 miljoen Benchmark 2: Afslag voor aandeel hernieuwbare energie van 46%: 2.263 miljoen	Ja	ETS1 en CO2-minimumprijs (voor elektriciteitsproducenten)
Degressieve tariefstructuur energiebelasting aardgas	2.387 miljoen	Ja, mits tarieven minimaal gelijk zijn aan de minimumbelastingtarieven uit de ETD	ETS2 (vanaf 2027)
Degressieve tariefstructuur energiebelasting elektriciteit	Benchmark 1: tarief 1 <sup>e</sup> schijf: 6.633 miljoen Benchmark 2: tarief afslag voor aandeel hernieuwbaar elektriciteit van 46%: 3.582 miljoen	Ja, mits tarieven minimaal gelijk zijn aan de minimumbelastingtarieven uit de ETD	ETS1 en CO2-minimumprijs (voor elektriciteitsproducenten)
Teruggaafregeling energiebelasting voor instellingen	32 miljoen	Ja	ETS2 vanaf 2027
Raffinaderijvrijstelling – energiebelasting	74 miljoen	Nee, restgassen zijn verplicht vrijgesteld onder de ETD.	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en CO2-heffing
Teruggaafregeling energiebelasting voor gebruik aardgas als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren (inclusief visserij, exclusief particuliere pleziervaartuigen)	0, afgelopen jaren geen verzoeken geweest.	Nee, in overeenstemming met artikel 14, lid 1 c van Richtlijn 2003/96/EG ('Energy Taxation Directive', 'ETD'), komen exploitanten van commerciële schepen die aardgas als brandstof gebruiken voor de vaart op communautaire wateren in aanmerking voor teruggave van energiebelasting. Deze teruggave is van toepassing op aardgas dat wordt gebruikt als brandstof voor vaartuigen, inclusief de visserij, en geldt niet voor particuliere pleziervaartuigen.	-
<b>Kolenbelasting</b>			
Vrijstellingen in de kolenbelasting voor duaal verbruik	71 miljoen	Ja	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en de CO2-heffing
Vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking	Variant 1: gehele inputvrijstelling: 79 miljoen Variant 2: vrijstelling gerelateerd aan gas gebruikt voor warmte, eigen gebruik en omzettingsverliesverlies: 42 miljoen	Ja, voorwaarde vanuit ETD is wel dat dit uit milieubeleidsoverwegingen wordt gedaan. Interfereert daarnaast met de lopende rechtszaken over het wettelijk verbod op gebruik van kolen bij elektriciteitsproductie per 2030.	ETS1 en de CO2-minimumprijs
<b>Accijns</b>			
Raffinaderijvrijstelling – accijns	26 miljoen	Deels: de vrijstelling voor minerale oliën die extern worden ingekocht en vervolgens direct energetisch in het proces worden ingezet, kan op nationaal niveau worden afgeschaft. De vrijstelling voor minerale oliën die in de raffinaderij zelf worden geproduceerd en energetisch worden ingezet, is verplicht volgens de ETD.	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en de CO2-heffing
Lager accijnstarief voor diesel, dan voor benzine	Benchmark 1: tarief benzine: 2.013 miljoen Benchmark 2: tarief benzine, inclusief hogere mrb diesel: 1.281 miljoen	Ja	Dieseltoeslagen bpm/mrb ETS2 (per 2027)
Lager accijnstarief voor LPG dan voor benzine	Benchmark 1: tarief benzine: 276 miljoen Benchmark 2: tarief benzine, inclusief hogere mrb CNG/LPG: 245 miljoen	Ja	ETS2 (per 2027)

Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer	2.182 miljoen	Nee, verplicht vrijgesteld in de ETD. Daarnaast geldt dat wederuitvoer of uitvoer onder de accijns geen belastbare feiten zijn, waardoor de kerosine voor vluchten buiten de EU evengoed niet belast kan worden.	ETS 1: Binnenlandse en internationale vluchten tussen Europese luchthavens CORSA: internationale luchtvaart
Vrijstelling gebruik van stookolie (met name zeevaart)	429 miljoen	Nee, verplicht vrijgesteld in de ETD. Daarnaast geldt dat wederuitvoer of uitvoer onder de accijns geen belastbare feiten zijn, waardoor de stookolie voor scheepvaart naar buiten de EU evengoed niet belast kan worden.	ETS1 (vanaf 2024)
Vrijstelling gebruik van diesel (met name binnenvaart en werktuigen op schepen/pontons)	162 miljoen binnenvaart en 1.583 miljoen voor de internationale marine	Mogelijk, momenteel wordt onderzocht of aanpassing van de Akte van Mannheim nodig is (zie ook toelichting).	Mogelijk ETS2 vanaf 2027
<b>Omzetbelasting</b>			
Btw-vrijstelling kerosine	553 miljoen	Nee, er geldt een verplicht btw-nultarief in de Europese btw-richtlijn.	Vliegbelasting

Tabel 3: Overige fiscale regelingen betreffende non-energetisch en indirect gebruik fossiele grondstoffen.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Juridische mogelijkheid afbouw nationaal	Overig relevant prijsbeleid
Vrijstelling voor non-energetisch verbruik van aardgas	85 miljoen	Ja	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en CO2-heffing. Overig aardgasverbruik wordt niet geprijsd.
Niet heffen van accijns op non-energetisch verbruik minerale oliën (waaronder nafta)	14.000 miljoen	Nee, niet op het gebied van de accijns. Non-energetisch verbruik van minerale oliën is niet belast(baar) met accijns. Daarnaast is nafta geen accijnsgoed en niet belast (baar) met de accijns. Met een aparte belasting buiten de accijns om kan dit wel nationaal worden belast.	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en de CO2-heffing. Het overig deel van het non-energetisch verbruik van deze de minerale oliën wordt niet geprijsd.
Btw-vrijstelling internationaal personenvervoer (schepen en luchtvaartuigen)	Luchtvaart: 872 miljoen Scheepvaart: 44miljoen	Deels: Het vervoer van personen is volgens de Europese btw-richtlijn dáár belastbaar waar dat vervoer feitelijk plaatsvindt. De vrijstelling voor het deel dat zich op Nederlands grondgebied kan daarom worden afgeschaft, maar niet voor de rest van de reis.	Luchtvaart: nationale vliegbelasting en ETS1 Scheepvaart: ETS1 (vanaf 2024)
Vrijstelling in de bpm voor bestelauto ondernemers	935 miljoen	Ja	Brandstofaccijnzen, ETS2 (vanaf 2027)
Verlaagd tarief in de motorrijtuigenbelasting voor bestelauto ondernemers	1089 miljoen	Ja	Brandstofaccijnzen, ETS2 (vanaf 2027)
Overige regelingen in bpm: Teruggaaf van politievoertuigen, brandweer, invalidevoertuigen, ambulances, lijkwagens, gevangenenvervoer, groep rolstoelvervoer, dierenambulances, geldtransport en bestelauto gehandicapten.	18 miljoen	Ja	Brandstofaccijnzen, ETS2 (vanaf 2027)
Overige regelingen in motorrijtuigenbelasting: gewichtscorrectie rolstoelinstallatie, brandstoftoeslag nihil of	516 miljoen	Ja	Brandstofaccijnzen, ETS2 (vanaf 2027)

verlaagd voor LPG, CNG en LPG G3, Kwarttarief voor kampeerauto, kermis- en circusvoertuigen, werktuig of werkplaats, paardenvervoer, nihil tarief OV-autobussen op LPG of aardgas, halftarief kampeerauto (bedrijfsmatig verhuur), gematigd tarief rijdende winkel, teruggaaf bedrijfsvoertuigenpark vrachtauto's en vrijstelling voor ambulance, lijkwagens, defensie- en politievoertuigen, brandweer, reinigingsdiensten, wegenbouw, gebruik openbare weg over geringe afstand, taxi's of openbaar vervoer en verlaagd tarief bestelauto gehandicapten.			
--	--	--	--

Tabel 4: Inventarisatie van alle fossiele subsidies tot en met 2020, onder de vroegere definitie van fossiele subsidies.

**Tabel: Gemiste overheidsinkomsten door fiscale en niet-fiscale maatregelen energie (in miljoen euro)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Energiebelasting (incl. ODE) en kolenbelasting<sup>1</sup></b>					
Verlaagd tarief glastuinbouw, onder voorwaarden	125	128	116	136	160
Teruggaafregeling kerken en non profit	25	29	29	30	31
Teruggaafregeling energie-intensieve industrie onder voorwaarden	5	6	7	8	8
Vrijstellingen voor energie-intensieve processen	44	83	89	98	129
wv. Duaal verbruik kolen	24	24	24	25	25
wv. Vrijstellingen industriële processen	20	59	65	73	104
Degressief tarief energiebelasting	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vrijstelling gebruik van aardgas en kolen voor elektriciteitsopwekking	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
<b>Accijns</b>					
Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer <sup>2</sup>	2.261	2.335	2.381	2.410	2.449
Vrijstelling gebruik van diesel- en stookolie voor de commerciële vaart in de binnen wateren en de communautaire wateren <sup>3</sup>	1.521	1.548	1.463	1.481	1.504
Raffinaderijvrijstelling	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Afwijkende belastingtarieven tussen diesel en benzine in combinatie met afwijkende belastingtarieven tussen benzine- en dieselauto's in de autobelastingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
<b>Totaal fiscaal</b>	<b>4.026</b>	<b>4.211</b>	<b>4.175</b>	<b>4.261</b>	<b>4.410</b>
<b>Overige overheidsmaatregelen (niet fiscaal)</b>	<b>101</b>	<b>72</b>	<b>73</b>	<b>61</b>	<b>73</b>
EU-ETS compensatie	45	53	45	61	73
Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee <sup>4</sup>	56	19	28	nb	nb
<b>Totaal fiscale en niet-fiscale maatregelen</b>	<b>4.127</b>	<b>4.283</b>	<b>4.248</b>	<b>4.322</b>	<b>4.483</b>

## Appendix B

Alle bedragen zijn in euro's en actueel tot en met de miljoenennota 2024.

Tabel 1: fossiele subsidies in fase 1.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Afbouw gepland/gestart
Afschaffen vrijstelling voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés	12 miljoen	Ja
Afschaffen indirecte kostencompensatie ETS bedrijven	82 miljoen	Ja
Vrijstelling in de bpm voor bestelauto ondernemers	935 miljoen	Ja
Verlaagd tarief in de motorrijtuigenbelasting voor bestelauto ondernemers	1089 miljoen	Ja

Tabel 2: fossiele subsidies in fase 2.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Afbouw gestart/gepland
Minder degressief maken energiebelasting aardgas (pad 2024-2030)	Circa 300 miljoen	Ja
Minder degressief maken energiebelasting elektriciteit	Circa 5 miljard	Ja
Beperken inputvrijstelling aardgas in de energiebelasting (ingroeipad 2025 – 2030)	159 miljoen	Ja
Afschaffen vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik per 2028	71 miljoen	Ja
1 <sup>e</sup> versobering van een aantal bijzondere regelingen in de autobelastingen: Het kwartarief voor kampeerauto in de MRB wordt versoberd naar een halftarief vanaf 2026. Het kwartarief in de MRB voor paardenvervoer komt te vervallen vanaf 2026, De MRB vrijstelling voor oldtimers wordt vanaf 2028 versoberd naar een vrijstelling voor auto's met bouwjaar tot 1988. De teruggave voor geldtransport in de BPM wordt per 2026 afgeschaft. Het nihil tarief in de MRB voor OV-autobussen op liquified petroleum gas (LPG) of aardgas wordt per 2030 afgeschaft. De verlaagde brandstof toeslag personen- en bestelauto's op CNG, LNG of LPG vervalt per 2026	Circa 200 miljoen	Ja
Lager accijnstarief voor diesel, dan voor benzine	Benchmark 1: tarief benzine: 2.013 miljoen Benchmark 2: tarief benzine, inclusief hogere mrb diesel: 1.281 miljoen	Nee
Lager accijnstarief voor LPG dan voor benzine	Benchmark 1: tarief benzine: 276 miljoen Benchmark 2: tarief benzine, inclusief hogere mrb CNG/LPG: 245 miljoen	Nee
Degressieve tariefstructuur energiebelasting aardgas	2.387 miljoen	Deels
Degressieve tariefstructuur energiebelasting elektriciteit	Benchmark 1: tarief 1 <sup>e</sup> schijf: 6.633 miljoen Benchmark 2: tarief afslag voor aandeel hernieuwbaar elektriciteit van 46%: 3.582 miljoen	Deels

Tabel 3: fossiele subsidies in fase 3.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Afbouw gestart/gepland
Vrijstelling gebruik van diesel (met name binnenvaart en werktuigen op schepen/pontons)	162 miljoen binnenvaart en 1.583 miljoen voor de internationale marine	Nee
Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer	2.182 miljoen	Nee
Vrijstelling gebruik van stookolie (met name zeevaart)	429 miljoen	Nee
Afschaffen verlaagd tarief in de energiebelasting voor glastuinbouw (afbouwpad 2025 – 2030)	171 miljoen	Ja
Vrijstellingen EB voor metallurgische en mineralogische procedés	123 miljoen	Nee
Raffinaderijvrijstelling – energiebelasting	74 miljoen	Nee
Vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking	Variant 1: gehele inputvrijstelling: 79 miljoen Variant 2: vrijstelling gerelateerd aan gas gebruikt voor warmte, eigen gebruik en omzettingsverliesverlies: 42 miljoen	Nee

Tabel 4: fossiele subsidies in fase 4.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Afbouw gestart/gepland
Vrijstelling voor non-energetisch verbruik van aardgas	85 miljoen	Nee
Niet heffen van accijns op non-energetisch verbruik minerale oliën (waaronder nafta)	14.000 miljoen	Nee
Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwekking	Benchmark 1: gehele inputvrijstelling: 491 miljoen Benchmark 2: vrijstelling gerelateerd aan gas gebruikt voor warmte, eigen gebruik en omzettingsverliesverlies: 159 miljoen	Nee

Tabel 5: fossiele subsidies in fase 5.

Fiscale maatregel	Budgettaire omvang	Afbouw gestart/gepland
Overige regelingen in motorrijtuigenbelasting: gewichtscorrectie rolstoelinstallatie, brandstof toeslag nihil of verlaagd voor LPG, CNG en LPG G3, Kwarttarief voor kampeerauto, kermis- en circusvoertuigen, werktuig of werkplaats, paardenvervoer, nihil tarief OV-autobussen op LPG of aardgas, halftarief kampeerauto (bedrijfsmatig verhuur), gematigd tarief rijdende winkel, teruggaaf bedrijfsvoertuigenpark vrachtauto's en vrijstelling voor ambulance, lijkwagens, defensie- en politievoertuigen, brandweer, reinigingsdiensten, wegebouw, gebruik openbare weg over geringe afstand, taxi's of openbaar vervoer en verlaagd tarief bestelauto gehandicapten.	516 miljoen	Nee
Overige regelingen in bpm: Teruggaaf van	18 miljoen	Nee

politievoertuigen, brandweer, invalidevoertuigen, ambulances, lijkwagens, gevangenvervoer, groep rolstoelvervoer, dierenambulances, geldtransport en bestelauto gehandicapten.		
Belastingvermindering energiebelasting (vast bedrag per elektriciteitsaansluiting)	Benchmark 1: gehele belastingvermindering 4.191 miljoen Benchmark 2: Afslag voor aandeel hernieuwbare energie van 46%: 2.263 miljoen	Nee
Teruggaafregeling energiebelasting voor instellingen	32 miljoen	Nee
Btw-vrijstelling internationaal personenvervoer (schepen en luchtvaartuigen)	Luchtvaart: 872 miljoen Scheepvaart: 44miljoen	Nee
Raffinaderijvrijstelling – accijns	26 miljoen	Nee
Btw-vrijstelling kerosine	553 miljoen	Nee
Teruggaafregeling energiebelasting voor gebruik aardgas als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren (inclusief visserij, exclusief particuliere pleziervaartuigen)	0, afgelopen jaren geen verzoeken geweest.	Nee