

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

927

Vragen van het lid **Teunissen** (PvdD) aan de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Financiën over *de antwoorden op eerdere schriftelijke vragen over fossiele subsidies de beprijzing van CO₂-uitstoot* (ingezonden 8 december 2023).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 5 februari 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «Fossiele subsidies voor grote klimaatvervuilers» van Profundo in opdracht van Milieudefensie waarin duidelijk wordt gemaakt dat tien bedrijven in Nederland gezamenlijk 8,8 miljard euro per jaar aan fossiele subsidies ontvangen, waaronder Shell Nederland dat 2,1 miljard euro per jaar ontvangt, Dow Benelux dat 1,6 miljard euro ontvangt, Yara Sluiskil dat 1,2 miljard eur ontvangt en ExxonMobil dat 1,1 miljard euro ontvangt (Aanhangsel handelingen 2022–23, nr. 358)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat deze grote bedrijven profiteren van miljarden aan fossiele subsidies terwijl hun activiteiten significante milieuschade aanrichten waar ze ook niet voor betalen, maar in plaats daarvan de maatschappij opzadelen met alle schade terwijl ze zelf jaarlijks vele miljarden winst maken?

Antwoord 2

Het kabinet ziet beprijzing van milieuschade – als invulling van het principe «de vervuiler betaalt» – als een belangrijke bouwsteen voor een rechtvaardige energie- en klimaattransitie en rechtvaardig milieubeleid. Beprijzing van milieuschade kan ook een effectief en robuust instrument zijn om marktpartijen te bewegen om het milieu minder schade toe te brengen. Ook normering, waarbij via verbod of gebod vervuiling wordt tegengegaan, kan een belangrijke rol spelen.

¹ Profundo, december 2023, «Fossiele subsidies voor grote klimaatvervuilers – Inventarisatie voor Milieudefensie». (milieudefensie.nl/actueel/fossiele-subsidies-voor-tien-klimaatvervuilers-md-231206.pdf)

Voor internationaal concurrerende bedrijven geldt dat mondiale verschillen in het beprijzen van milieuschade de internationale concurrentie zodanig kunnen verstoren dat productie en uitstoot verplaatsen van landen met hoge milieueffingen naar landen met lage milieueffingen. Daarbij is het mondiale klimaat niet gebaat. Als door nationale of EU-heffingen productie en uitstoot verplaatsen van binnen het EU-Emissiehandelssysteem, waar een uitstootplafond geldt, naar buiten de EU en het EU-Emissiehandelssysteem, dan is het aannemelijk dat de mondiale uitstoot zelfs toeneemt als gevolg van de heffingen doordat de meeste landen een minder stringent klimaatbeleid hebben dan de EU. Ook schaadt deze weglek het verdienvermogen van Nederland.

Daarom is het belangrijk de beprijzing van klimaatschade zo veel mogelijk in internationaal verband te regelen. Nederland zet ook in op internationale afspraken, bijvoorbeeld via het *Joint Statement* dat Nederland in december jl. op de COP 28 in Dubai heeft ingebracht en mede is ondertekend door een kopgroep van landen. Met dit statement geeft de kopgroep van landen concreet invulling aan eerdere internationale afspraken om subsidies voor fossiele brandstoffen uit te faseren.

Het huidige en vorige kabinet hebben de afgelopen jaren meerdere belastingen geïntroduceerd en vrijstellingen en regelingen afgebouwd, waarmee in de komende jaren ook fossiele voordelen uit het Profundo-rapport worden beperkt. De belangrijkste hiervan zijn:

- De introductie van een nationale CO₂-heffing voor de industrie, met aflopend pad voor hoeveelheid jaarlijkse dispensatierechten.
- De introductie van een nationale vliegticketbelasting (2021). Per 1 januari 2023 is het tarief verhoogd.
- Het afschaffen van de vrijstelling in de bpm voor bestelauto ondernemers (in combinatie met omvormen van de grondslag van de bpm van catalogusprijs naar CO₂-uitstoot).
- Vastlegging in het Belastingplan 2023 dat de Energiebelastingtarieven voor aardgas voor kleine- en middelgrote gebruikers in een aantal stappen aanzienlijk verhoogd worden tussen 2023 en 2030. Hiervoor wordt ook het verschil tussen de tarieven voor aardgas en elektriciteit – op energie-inhoud – verkleind.
- Afbouw van de verlaagde tarieven in de Energiebelasting voor glastuinbouwbedrijven.
- Inperking van de vrijstellingen in de Energiebelasting voor aardgas dat gebruikt wordt voor elektriciteitsproductie, en voor eigen gebruik van zelf opgewekte elektriciteit.
- Afschaffen van de Teruggaafregeling energie-intensieve processen.

Ook heeft het kabinet in het Belastingplan ingezet op het afschaffen van vrijstellingen in de Kolenbelasting voor duaal en niet-energetisch gebruik van steenkool, en op het afschaffen van vrijstellingen in de Energiebelasting voor mineralogische en metallurgische procedés. Deze onderdelen van het Belastingplan 2024 zijn in december 2023 door de Eerste Kamer echter verworpen.

Een belangrijke stap die in EU-verband wordt gezet is dat in het EU-Emissiehandelssysteem een afbouwpad is vastgelegd voor jaarlijks beschikbare rechten, hetgeen volgens de prognoses de prijs van emissierechten gestaag doet oplopen. Ook is een afbouwpad vastgelegd voor de jaarlijks beschikbare gratis rechten. In combinatie hiermee wordt via *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) een heffing ingevoerd op import uit landen waar de CO₂-emissiekosten lager zijn dan in de EU. Deze heffing geldt voor een aantal categorieën goederen en stimuleert emissiereductie buiten de EU.

Vraag 3

Deelt u de mening dat het heel slecht is voor het draagvlak voor klimaatbeleid wanneer gewone mensen op hoge kosten worden gejaagd terwijl grote vervuilers miljarden krijgen toegeschoven? Zo ja, wat bent u van plan hieraan te doen?

Antwoord 3

Het kabinet is van mening dat het zoveel mogelijk benaderen van het principe «de vervuiler betaalt» het draagvlak voor klimaatbeleid kan dienen. Daarbij merk ik op dat de lastenverdeling in de energie- en klimaattransitie in breed perspectief dient te worden beoordeeld en in het totaalbeeld van heffingen en

tegemoetkomingen (nationaal en internationaal) op een gewenst en rechtvaardig niveau dient te worden gebracht. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs in zijn geheel «binnen de energierekening» plaats te vinden. Ook kan verplichtend beleid, al dan niet in combinatie met beprijzend beleid worden ingezet. Zo geldt bijvoorbeeld voor bedrijven een verplichting tot het nemen van energiebesparingsmaatregelen met een bepaalde terugverdientijd. Het is om deze redenen ook niet zo dat tarieven die kleinverbruikers betalen ook zonder meer voor grootverbruikers zouden moeten gelden.

In het antwoord op vraag 2 heb ik toegelicht welke stappen het vorige en huidige kabinet nationaal en internationaal hebben genomen om dit principe dichterbij te brengen en wat de belangrijkste ontwikkelingen in EU-verband zijn in deze richting.

Het kabinet zal, gezien zijn demissionaire status, geen verdere voorstellen doen voor afbouw van fossiele voordelen. Wel zal, als onderdeel van het traject *Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel 2024* dat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter wordt uitgevoerd, invulling gegeven worden aan de motie Kröger c.s. die verzoekt om scenario's uit te werken voor afbouw (Kamerstuk 321813, nr. 1297). Bij het uitwerken van deze scenario's zal tevens invulling gegeven worden aan de motie van de leden Erkens en Boswijk met aandacht voor wegleffecten, al bestaand klimaatbeleid en de economie (Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 43).

Vraag 4

Hoe kijkt u aan tegen het feit dat het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) in het recente rapport «Afschaffing fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer» een bedrag van € 130/ton CO₂ als referentiewaarde gebruiken voor de maatschappelijke schade ofwel externe kosten van CO₂-uitstoot, om daarmee een inschatting te maken van de omvang van de bestaande fossiele subsidies?

Antwoord 4

Het bedrag van € 130 / ton CO₂ komt overeen met het bedrag dat in het *Handboek Milieuprijzen 2023* wordt aanbevolen om te hanteren als centrale waarde voor 2021. Deze waarde loopt op naar € 188 / ton CO₂ in 2030 en € 437 / ton CO₂ in 2050. Belangrijke kanttekening bij deze referentieprijzen is dat het is gebaseerd op een vrij generieke IPCC-berekening die het dichtst aansluit bij de huidige afspraken in het klimaatakkoord van Parijs.

Vraag 5

Bent u bekend met het feit dat het bedrag van € 130/ton CO₂ niet gebaseerd is op de daadwerkelijke schadekosten, omdat deze onzeker zijn en op lange termijn optreden, maar op preventiekosten, dat wil zeggen de kosten die de veroorzaker moet maken om de emissie niet te laten plaatsvinden? Zo ja, hoe ziet u het verschil tussen wanneer respectievelijk de schadekosten en de preventiekosten gebruikt zouden moeten worden?

Antwoord 5

Ja, ik ben hiermee bekend. In het *Handboek Milieuprijzen 2023* wordt er voor gekozen om de CO₂-prijzen te baseren op de preventiekostenmethode. De reden hiervoor is dat alhoewel schadekosten in de literatuur inmiddels beter de daadwerkelijke kosten van klimaatverandering lijken te reflecteren, de onzekerheidsbandbreedtes nog steeds erg groot zijn. Er lijkt nog steeds sprake te zijn van ontbrekende effecten, en bepaalde cruciale aannames omtrent schadefuncties en de gebruikte discontovoet blijven ter discussie staan.

Vraag 6

Is het bedrag van € 130/ton CO₂ in uw ogen daarmee een adequate reflectie van de daadwerkelijke maatschappelijke schade ofwel externe kosten van CO₂-uitstoot, ook op lange(re) termijn? Zo ja, hoe verklaart u dat CE Delft, in het *Handboek Milieuprijzen 2023*, dit bedrag expliciet benoemd als preventiekosten en juist niet als schadekosten? Wilt u in uw antwoord ook reflecteren op het feit mee dat CE Delft expliciet noemt dat «schadekosten in de literatuur inmiddels beter de daadwerkelijke kosten van klimaatverandering lijken te reflecteren»?

Antwoord 6

Zie voor een onderbouwing van de keuze voor preventiekosten het antwoord op vraag 5. Bij het antwoord op vraag 4 is toegelicht dat de kosten per vermeden ton CO₂ stijgen in de loop van de tijd.

Vraag 7

Bent u bekend met het feit dat het Duitse Milieuagentschap (Umweltbundesamt) aanraadt om een bedrag van € 195/ton CO₂ te hanteren wanneer de nadruk gelegd wordt op het welzijn van huidige generaties ten opzichte van toekomstige generaties en een bedrag van € 680/ton CO₂ wanneer de belangen van huidige en toekomstige generaties gelijkgetrokken worden?

Antwoord 7

Ja, ik ben hiermee bekend.

Vraag 8

Klopt het dat een ton CO₂ die in Nederland wordt uitgestoten dezelfde schade aan de wereld veroorzaakt als een ton CO₂ die in Duitsland wordt uitgestoten? Zo ja, hoe verklaart u dat Nederland een significant lager bedrag aan maatschappelijke schade hanteert dan Duitsland?

Antwoord 8

Het klopt inderdaad dat een ton CO₂ die in Nederland wordt uitgestoten dezelfde schade veroorzaakt als een ton CO₂ die in Duitsland wordt uitgestoten. De uiteenlopende prijzen ontstaan door verschillen in aanpak. Zie voor een toelichting hierop de antwoorden op de vragen 5 en 9.

Vraag 9

Bent u het eens dat een bedrag van € 680/ton CO₂ een veel evenwichtigere inschatting van de daadwerkelijke maatschappelijke schade ofwel externe kosten van CO₂-uitstoot is, gegeven het feit dat het grootste deel van de kosten van de klimaatcrisis en klimaatbeleid bij toekomstige generaties terecht komt?

Antwoord 9

Nee, daar ben ik het niet mee eens. In mijn antwoorden op de vragen van de leden Boucke en Dekker-Abdulaziz (beiden D66) over het bericht «Provincie Utrecht gebruikt als eerste overheid in Nederland een eerlijke CO₂-prijs» (2023Z01413, ingezonden 31 januari 2023) heb ik dat toegelicht. De verschillen worden verklaard door een verschil in aanpak. De planbureaus hanteren het concept van preventiekosten: de kosten van de inspanningen om de uitstoot te beperken. De prijs die het Duitse Milieuagentschap hanteert is gebaseerd op «maatschappelijke kosten» (*social cost of climate change*); de kosten (schade) die zouden ontstaan bij het ontbreken van beleid. Bij het antwoord op vraag 5 is toegelicht dat de preventiekosten de voorkeur verdienen.

Vraag 10

Bent u het eens dat het hanteren van een bedrag van € 130/ton CO₂ als referentiewaarde voor de maatschappelijke schade ofwel externe kosten van CO₂-uitstoot niet passend is en PBL/CPB daarmee tot een veel te lage inschatting van de omvang van de fossiele subsidies komt, namelijk € 13,7 miljard per jaar? Zo nee, wat is dan uw kijk op de gebruikte referentiewaarde?

Antwoord 10

In bovenstaande antwoorden heb ik toegelicht welke aanpak ik heb gekozen en om welke redenen.

Vraag 11

Bent u bereid de Duitse benadering te bespreken met het PBL in het kader van uw nadere verkenning hoe de mate van beprijzing en eventuele beprijzingstekorten structureel in beeld kunnen worden gebracht?² Kunt u de Kamer hierover informeren?

² Miljoenennota 2024, bijlage 25 over Fossiele subsidies, pagina 380.

Antwoord 11

Ten behoeve van de beantwoording van de bovengenoemde vragen van de leden Boucke en Dekker-Abdulaziz is er reeds contact geweest met de planbureaus over CO₂-beprijzingsmethoden. Dat heeft er niet in geresulteerd om andere prijzen te hanteren. De planbureaus zijn onafhankelijke instanties die dus ook onafhankelijk bepalen welke methodieken zij gebruiken voor hun analyses.

Vraag 12

Bent u het eens dat de CO₂ prijs die het PBL in de nieuwe tariefstudie van 2024 voor de nationale CO₂-heffing zal berekenen ook rekening moet houden met de maatschappelijke kosten van vervuiling en met de belangen van toekomstige generaties, conform de Duitse benadering? Bent u bereid het PBL hiertoe te verzoeken?

Antwoord 12

Het tarief van de nationale CO₂-heffing industrie wordt gebaseerd op de reductiekosten die horen bij de reductiedoelstelling van de nationale CO₂-heffing industrie. Zie ook het antwoord op vraag 5, 9 en 11.

Vraag 13

Welke vorderingen zijn gemaakt in het opstellen van de afbouwpaden voor fossiele subsidies naar aanleiding van de motie Kröger c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 1297) en wanneer kan de Kamer de uitkomst hiervan verwachten

Antwoord 13

Het kabinet heeft aan de onafhankelijk voorzitter van het ambtelijk rapport *Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* verzocht om de gevraagde afbouwscenario's voor «fossiele subsidies» uit te werken. Hiermee beoogt het kabinet invulling te geven aan de motie Kröger c.s. Bij het uitwerken van deze scenario's zal tevens invulling gegeven worden aan de motie van de leden Erkens en Boswijk met aandacht voor weglekeffecten, al bestaand klimaatbeleid en de economie (Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 43). Naar verwachting zal dit rapport begin februari 2024 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.