Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGKE / 95690619

Datum 3 december 2024
Betreft Kabinetsinzet afbouw fossiele subsidies in EU- en internationaal verband

Geachte Voorzitter,

In het Regeerprogramma heeft het kabinet aangekondigd in te zetten op het in Europees verband afbouwen van de fossiele subsidies gericht op de energievoorziening. Zo worden klimaateffecten die gepaard gaan met het gebruik van fossiele brandstoffen Europees beprijsd. Het kabinet vindt dat in EU-verband stappen kunnen worden gezet omdat hiermee minder risico's bestaan op verstoring van het internationaal speelveld voor bedrijven en omdat de EU internationaal beter een koploperspositie kan innemen dan individuele landen.

In deze brief geef ik, mede namens de staatssecretaris van Financiën, achtereenvolgens een toelichting op de volgende zaken:

- de wenselijkheid van afbouw van fossiele subsidies en de kaders waarbinnen dit volgens het kabinet moet plaatsvinden;
- het toepasselijke instrumentarium op Europees niveau en de verhouding tot nationale doelstellingen en beleid;
- overige relevante internationale ontwikkelingen;
- de vervolgstappen die het kabinet voor zich ziet, en hoe de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Met deze brief wordt opvolging gegeven aan de motie-Kröger c.s.[1] [2]

De wenselijkheid van afbouw van fossiele subsidies en de kaders waarbinnen dit volgens het kabinet moet plaatsvinden

Beprijzing van broeikasgasemissies is een belangrijk beleidsinstrument van het kabinet om de klimaatdoelen te halen en partijen een verduurzamingsprikkel te geven. Het is een robuuste en voorspelbare instrumentvorm waarmee tevens invulling wordt gegeven aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Dit ziet het kabinet als een belangrijke bouwsteen voor een rechtvaardige transitie. Daarnaast leidt beprijzing vaak tot een budgettaire opbrengst voor de overheid.

[1] Kamerstuk 21501-33, nr. 1072
[2] Een nadere toelichting op de Nederlandse positie op de COP29 ten aanzien van fossiele subsidies is reeds gegeven in een separate brief (Kamerstuk 31793, nr. 274) waarmee ook invulling is gegeven aan de motie Kröger c.s. (Kamerstuk 21501-33, nr. 1092)

In de afgelopen jaren zijn diverse stappen gezet om de beprijzing van broeikasgasemissies te verstevigen. Ten eerste is het EU-emissiehandelssysteem aangescherpt en wordt het vanaf 2027 uitgebreid naar onder meer de gebouwde omgeving en de mobiliteitssector (ETS2). Ook op nationaal niveau zijn stappen gezet, waaronder de afbouw van een aantal fossiele subsidies. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn een vastgelegd pad voor jaarlijks oplopende tarieven in de energiebelasting op aardgas[3], een vastgelegd afbouwpad voor vrijstellingen in de energiebelasting voor elektriciteitsproductie, een vastgelegd afbouwpad voor het verlaagde tarief in de energiebelasting op aardgas voor de glastuinbouwsector in combinatie met de introductie van een CO_2-heffing, de introductie van een nationale CO_2-heffing voor de industrie met een vastgelegd pad voor oplopende tarieven en afbouw van dispensatierechten, de afschaffing van vrijstellingen in de kolenbelasting, en de introductie en verhoging van de vliegbelasting.

Het kabinet houdt vast aan het bestaande klimaatdoel van 55 procent emissiereductie in 2030 (ten opzichte van 1990). Uit de nieuwe Klimaat- en Energieverkenning van PBL blijkt dat dit doel niet wordt gehaald. Het kabinet besluit daarom in het voorjaar over alternatief beleid en kijkt hierbij ook of en hoe extra beprijzing en mogelijke andere maatregelen kunnen bijdragen aan het halen van de doelen, in samenhang met inzet om bestaande belemmeringen weg te nemen en te zorgen dat de randvoorwaarden voor verduurzaming op orde zijn. Ter voorbereiding hierop wordt nader onderzoek gedaan naar welk beprijzingsniveau per sector nodig is om te borgen dat de afgesproken klimaatdoelen worden gerealiseerd.

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem en de Nederlandse economie is internationaal georiënteerd. Beprijzing van broeikasgasemissies is in de weglekgevoelige sectoren – zoals de energie-intensieve industrie en de elektriciteitssector – daarom het meest effectief als de maatvoering in internationaal verband wordt afgestemd en in de vormgeving van de beprijzing rekening wordt gehouden met het internationale speelveld. In deze sectoren bestaat namelijk het risico dat productie en emissie verplaatst wordt naar het buitenland als gevolg van nationale maatregelen. Als dit gebeurt is de kans groot dat er mondiaal netto geen emissiereductie plaatsvindt of misschien zelfs een negatief netto effect is. Dit laatste kan het geval zijn als emissie verplaatst naar locaties met minder streng klimaatbeleid en/of naar buiten het EU-emissiehandelssysteem. In de uitwerking van het beprijzingsinstrumentarium in deze sectoren zet het kabinet daarom in op maximale internationale samenwerking met omringende landen of in Europees verband.

In de EU kunnen nog veel stappen gezet worden in het versterken van beprijzing en het afschaffen van EU-brede vrijstellingen. Als dit in de EU gebeurt bevordert dit het gelijke speelveld binnen de EU. Ook kan de EU, veel beter dan Nederland alleen, internationaal een voortrekkersrol spelen. De EU heeft hier door haar

[3] Dit pad is vastgelegd in het Belastingplan 2023. In het Belastingplan 2025 zijn de tarieven ten opzichte van dit pad verlaagd. Desondanks is er een netto oploop van de tarieven tussen 2022 en 2030.

schaal en ook bijvoorbeeld de mogelijkheid om grensheffingen aan te scherpen, aanzienlijk meer sturingsmogelijkheden en onderhandelingsmacht dan afzonderlijke lidstaten. Zo kan de EU ook andere landen beter bewegen om CO_2-uitstoot te beprijzen. Dit onderstreept het belang van een goede internationale samenwerking op dit vlak.

Hieronder wordt op hoofdlijnen geschetst wat de Europese en internationale instrumenten zijn, wat de ontwikkelingen zijn op het vlak van CO_2-beprijzing en fossiele subsidies, en wat de voorgestelde inzet van dit kabinet is de komende periode.

Europees instrumentarium en inzet van dit kabinet op hoofdlijnen

EU-Emissiehandelssysteem (EU-ETS)

Het EU-ETS is het belangrijkste instrument voor de reductie en beprijzing van broeikasgasemissies in de EU. Er geldt een Europees uitstootplafond dat jaarlijks wordt verlaagd. De beschikbare ruimte onder dit plafond wordt verdeeld via verhandelbare emissierechten. Deze worden beschikbaar gesteld via veiling; er is daarbij een aflopende hoeveelheid gratis toegewezen rechten in samenhang met een oplopende grensheffing om het risico op koolstoflekkage te verminderen. Met een sterk EU-ETS dat zoveel mogelijk van de broeikasgasemissies omvat, wordt het uitstootplafond gehandhaafd waarmee de EU-klimaatdoelen geborgd worden, en wordt een prijsprikkel gegeven voor investeringen in het terugdringen van uitstoot. Bijkomend voordeel is dat hierdoor gestimuleerd wordt om het gebruik van fossiele brandstoffen en daarmee de importafhankelijkheid daarvan terug te dringen. Het EU-ETS stimuleert bovendien via verhandelbaarheid van uitstootrechten dat emissiereductie binnen de EU plaatsvindt waar dit het meest kosteneffectief is. Met het *Carbon Border Adjustment Mechanism* geldt een aan de EU-ETS-prijs gekoppeld beprijzingsmechanisme aan de EU-grens voor import, Hierdoor worden landen buiten de EU gestimuleerd om ook een ambitieus klimaatbeleid te voeren, waarmee het speelveld voor internationaal concurrerende bedrijven wordt beschermd en daardoor verplaatsing en koolstoflekkage wordt tegengegaan.

Bovengenoemde kenmerken van het EU-ETS maken dat het kabinet het EU-ETS als een belangrijk instrument ziet. Een sterk ETS beperkt de hoeveelheid maatregelen die op nationaal niveau nodig zijn om emissiereductie en energiebesparing te stimuleren. Conform de afspraak uit het Regeerprogramma om in te zetten op de afbouw van fossiele brandstofsubsidies in EU-verband, zal het kabinet bij de aankomende herziening van de ETS-richtlijn inzetten op het afbouwen van vrijstellingen in het ETS en zo zoveel mogelijk emissies afkomstig van het gebruik van fossiele brandstoffen onder het ETS te beprijzen. Dit is niet alleen gunstig om broeikasemissies binnen de gehele EU terug te dringen, het biedt Nederlandse bedrijven ook een relatief voordeel, omdat voor veel van de sectoren die thans buiten het ETS vallen al nationale CO_2-heffingen gelden.

Voor het ETS1 gaat het o.a. om het betrekken van afvalverbrandingsinstallaties binnen de reikwijdte. Deze installaties vallen in Nederland reeds onder de

nationale CO_2-heffing industrie. Als ze ook in de EU onder ETS1 vallen ontstaat er een gelijker speelveld. Specifiek voor de luchtvaart moet in 2026 worden besloten of (een deel van) de emissies van lange-afstandsvluchten (van en naar de EU) worden betrokken in het ETS1. Het kabinet zal zich hier te zijner tijd over buigen.

Voor het ETS2 gaat het om verbreding naar alle fossiele brandstoffen in de resterende sectoren, waaronder in de landbouw en mobiliteit (binnenvaart, spoor, etc.). Nederland en diverse andere lidstaten maken reeds gebruik van de *opt-in*, waardoor een groot deel van de fossiele brandstoffen in de resterende sectoren van deze lidstaten reeds onder ETS2 vallen. Door in te zetten op verbreding op EU-niveau, wordt binnen de EU een gelijk speelveld gerealiseerd.

Als laatste zal de herziening van het ETS ook gaan om de gratis rechten. Het kabinet vindt dat moet worden geëvalueerd welke gratis rechten kunnen worden afgebouwd. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door de scope van CBAM te verbreden naar nieuwe sectoren. Hiertoe zal de Commissie in 2025 een evaluatie uitvoeren. Het kabinet zal zijn positie bepalen aan de hand van de resultaten van deze evaluatie. Daarnaast zijn er specifieke regelingen voor de toewijzing van gratis rechten in het ETS om andere redenen dan een risico op koolstoflekkage. Het kabinet vindt dat deze regelingen ook zouden moeten worden geëvalueerd en de gratis rechten moeten worden afgebouwd waar dit mogelijk blijkt, ook met het oog op behoud van een gelijk speelveld. Het gaat bijvoorbeeld om de gratis rechten voor fossiele stadswarmtecentrales onder het ETS2. Hier bestaat geen risico op koolstoflekkage en de gratis rechten zorgen ervoor dat duurzame warmtebronnen minder aantrekkelijk zijn.

Daarnaast werkt het kabinet een Sociaal Klimaatplan uit onder het Europese Sociaal Klimaatfonds (SCF). Het SCF biedt een kans voor lidstaten om Europese middelen te gebruiken om de sociaaleconomische impact van het ETS2 op kwetsbare huishoudens en kleine bedrijven te mitigeren met behulp van investeringen in verduurzaming van de mobiliteit en de gebouwde omgeving. Het SCF treedt in werking in 2026 (één jaar voordat ETS2 start) en loopt tot 2032.[4] In lijn met de vereisten van het SCF zal het kabinet de mogelijke nationale maatregelen begin 2025 consulteren. Definitieve besluitvorming volgt integraal in het voorjaar.

<u>Richtlijn Energiebelastingen (ETD)</u>

Een andere route om te komen tot betere beprijzing van maatschappelijke kosten van het gebruik van fossiele brandstoffen op EU-niveau is via de Richtlijn Energiebelastingen (ETD). Die richtlijn bestaat sinds 2003 en bevat minimumtarieven voor het belasten van diverse energieproducten en elektriciteit. Ook is in de ETD vastgelegd dat diverse toepassingen van energieproducten en elektriciteit niet belast worden. Op 14 juli 2021 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor herziening van de ETD als onderdeel van het *Fit-for-55*-pakket. Het Hongaarse voorzitterschap heeft aangekondigd de ETD politiek te

[4] Een gedetailleerdere toelichting op het SCF is gegeven in Kamerstuk 29023, nr.522

willen agenderen op de bijeenkomst van de *Raad Economische en Financiële Zaken* (ECOFIN) 10 december a.s. Het voorstel is onder druk van verschillende andere lidstaten gedurende de onderhandelingen minder ambitieus geworden. Het voorliggende compromisvoorstel zet nog steeds enkele stappen vooruit, maar laat ook een aantal barrières om fossiele voordelen te kunnen uitfaseren in stand. Nederland zet zich conform het BNC-fiche in voor een ambitieuze uitkomst in deze onderhandelingen, dat wil zeggen voor afbouw van (verplichte) vrijstellingen voor fossiele brandstoffen via de ETD waar dit een effectieve en efficiënte transitie naar een klimaatneutraal, welvarend en concurrerend Europa dient. Dat betekent dat het kabinet daarbij steeds goed kijkt naar de effecten op energie-afhankelijkheid, klimaat en concurrentiekracht van NL en de EU. Door afbouw van (verplichte) vrijstellingen wordt voorkomen dat fossiele subsidies vastliggen in Europese regels. De Kamer heeft separaat een voorstel voor de inzet op deze ECOFIN-raad ontvangen.[5]

Verdere inzet op afbouw fossiele subsidies in EU-verband

De nieuwe Europese Commissie zal conform de *Mission Letter* aan Commissaris Hoekstra een raamwerk voorstellen om subsidies voor fossiele brandstof uit te faseren met als doel de afhankelijkheden van Europa te verminderen en de klimaattransitie te bevorderen. Rond het aantreden van de nieuwe Commissie is het opportuun om suggesties in te brengen bij de Commissie over waar het raamwerk volgens Nederland aan zou moeten voldoen.

Het kabinet hecht eraan dat het raamwerk duidelijkheid en voorspelbaarheid biedt aan investeerders, een gelijk speelveld voor internationaal concurrerende bedrijven borgt en in lijn is met de 1.5-graden ambitie waar de EU zich aan heeft gecommitteerd. Het kabinet bepleit dat transparantie over de fossiele subsidies van lidstaten wordt verbeterd en dat de Commissie ook een inventarisatie maakt van fossiele subsidies in het EU-budget zodat deze goed in beeld zijn. In zowel de nationale als EU-inventarisaties is het belangrijk dat het samenspel van heffingen en subsidies in totaliteit in kaart wordt gebracht, net zoals Nederland in de Miljoenennota doet.

Tijdelijke crisismaatregelen om bedrijven en huishoudens bescherming te bieden tegen prijsvolatiliteit als gevolg van de Europese gascrisis moeten wat het kabinet betreft worden stopgezet wanneer die niet langer nodig zijn. Bij elke beoordeling om een tijdelijke fossiele subsidie al dan niet in stand te houden, is het belangrijk om plannen voor alternatieve oplossingen aan te dragen die structureel bijdragen aan de transitie richting een klimaatneutrale EU.

Internationale ontwikkelingen

Ook zet het kabinet in op internationale afspraken over uitfasering van fossiele subsidies. Dit gebeurt met name via COFFIS en de CoFMCA. Hier volgt een toelichting op deze inzet.

[5] Kamerstuk 21501-07, nr. 2078

Coalition on Fossil Fuel Incentives and Subsidies (COFFIS) en de COP29
Tijdens de COP28 heeft Nederland de internationale coalitie COFFIS gelanceerd, gericht op het in kaart brengen en uitfaseren van subsidies voor fossiele brandstoffen. Tijdens de COP28 hebben twaalf landen getekend[6]. Zwitserland is daarbij later aangesloten. Op de COP29, afgelopen maand, zijn het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Colombia toegetreden. COFFIS richt zich op drie pijlers: 1) transparantie en methodologie; 2) onderzoek naar internationale barrières voor de uitfasering van fossiele brandstofsubsidies, en; 3) nationale uitfaseringsplannen en een internationale dialoog hierover. Hierbij horen verschillende verplichtingen. De deelnemende landen hebben na toetreding een jaar om een nationale inventaris van fossiele brandstofsubsidies te publiceren. Vijf van de oorspronkelijke tekenaars hebben een nationale inventaris gepubliceerd. Dit zijn Nederland, België, Ierland, Oostenrijk en Frankrijk. Vijf landen zullen dit in de komende maanden doen. COFFIS is nauw in contact met de overige landen die nog een nationale inventaris moeten publiceren en zal ze ook aansporen om dit zo snel mogelijk te doen. Drie landen hebben aangegeven extra capaciteit nodig te hebben om de nationale inventaris te verwezenlijken. Het secretariaat van COFFIS, IISD, is met hen in overleg om te kijken hoe ze technische ondersteuning kan bieden om de nationale inventaris tot stand te brengen.

Ook hebben landen zich gecommitteerd aan het ontwikkelen van een uitfaseerplan. De landen die zijn toegetreden tijdens de COP28 hebben in het werkplan van de coalitie toegezegd op de COP30 hier een eerste aanzet voor af te hebben. Dit betekent niet dat alle fossiele subsidies direct hervormd moeten worden, maar wel dat landen deskundig kijken wat de mogelijkheden hiervoor zijn, wat de impact hiervan is en welke tijdslijnen hieraan gekoppeld kunnen worden. De landen werken samen om dit op de meest efficiënte manier in kaart te brengen en van elkaar te kunnen leren. Het streven is om de internationale coalitie steeds verder uit te breiden met ambitieuze landen. Nederland is als voorzitter van de coalitie continu in gesprek met landen om lid te worden van COFFIS.

Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA)
In 2022 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het IFCMA gelanceerd[7]. De opzet van het IFCMA is om de verschillende opties voor klimaatbeleid (CO_2-beprijzing, regulering, overige maatregelen) beter in kaart te brengen en om de CO_2-impact van deze verschillende maatregelen beter te kunnen vergelijken en optimaliseren. Het in kaart brengen van de netto effectieve CO_2-beprijzing maakt deel uit van het werk van de IFCMA. Nederland participeert in de *Joint Meeting of Tax and Environmental Experts* waar deze aanpak wordt ontwikkeld.

Tot slot – vervolgstappen

[6] Dit betreft de landen: Nederland, Antigua en Barbuda, Oostenrijk, België, Canada, Costa Rica, Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Spanje.
[7] Het IFCMA telt nu 59 leden inclusief 14 G20-leden.

De komende tijd zal het kabinet zich in de EU- en internationale dossiers in de respectievelijke Europese raden en internationale gremia inzetten langs de lijnen zoals geschetst in deze brief. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de *Green Growth Group* (GGG) die voorafgaand aan de Milieuraad op 17 december aanstaande plaatsvindt en wordt voorgezeten door Nederland. Het kabinet zal in de GGG het voortouw nemen om de inkomende Europese Commissie te voeden met ideeën ter invulling van het nieuwe uitfaseerraamwerk voor fossiele brandstofsubsidies. Daarbij zal het kabinet aansturen op betere implementatie van bestaande afspraken en het beter benutten van sturingsmechanismes zoals het INEK en het Europees Semester. Daarnaast zal de afbouw van fossiele brandstofsubsidies een speerpunt zijn voor het kabinet bij een volgende herziening van aanpalende wet- en regelgeving zoals de *Governance Regulation* en het Europese staatssteunbeleid. Op momenten dat er concrete besluitvorming voorligt over EU-richtlijnen dan zal het kabinet de Kamer inlichten.

Sophie Hermans
Minister van Klimaat en Groene Groei