

Afbouw fossiele subsidies: verplaatst het probleem en slecht voor concurrentiepositie

Position paper TNO voor het rondetafelgesprek over fossiele subsidies op 16 mei 2024. Dit stuk is gebaseerd op bijdragen in ESB van Machiel Mulder (Rijksuniversiteit Groningen, RUG), Johannes Bollen (TNO-Vector), Jos Cozijnsen (Climate Neutral Group), Sjak Slomme (SLEA), Frans Rooijers (CEDelft), Jan Paul van Soest (de Gemeynnt) en Edwin Woerdman (RUG).

Inleiding

Dit position paper geeft een aantal perspectieven die onderbelicht blijven in de discussie rond de afschaffing van fossiele subsidies. Het paper gaat in op twee vormen van weglekeffecten van vervuilende activiteiten naar het buitenland, de impact op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en de rol die het Europese systeem van emissiehandel (EU Emissions Trading System; EU ETS) kan spelen in het behalen van de klimaatdoelen. Noot: de term ‘energiebelasting’ is passender dan ‘fossiele subsidies’ omdat het een verlaagd belastingtarief betreft.

Oproep aan de Tweede Kamer

De afschaffing van fossiele subsidies wordt gezien als een maatregel om de CO₂-uitstoot terug te dringen. Echter, dit als Nederland eenzijdig doen in bedrijven die onder het Europese Emissiehandelssysteem (EU-ETS) vallen, verplaatst slechts het probleem en is slecht voor de concurrentiepositie. Het goede nieuws is dat het EU-ETS een goed alternatief biedt.

Vooraleer toch wordt overgegaan tot het afbouwen van specifieke fossiele subsidies is het noodzakelijk om eerst in kaart te brengen of en in welke mate zij afgeschaft kunnen worden. Ook moet bekeken worden wat de potentiële belastinginkomsten en weglekeffecten van zo'n afschaffing zal zijn – omdat dit sterk afhankelijk is van het aantal landen dat hieraan meedoet.

Het verbruik van koolstof zit voornamelijk in de haarvaten van onze economie en ons consumptiepatroon (bouwmaterialen, staal, kleding, plastic, etc.) waardoor de vraag naar koolstof en koolstof-gebaseerde producten niet zomaar zal afnemen. De klimaatdoelen worden niet sneller gehaald, omdat de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven verslechtert en fossiele productie mogelijk verplaatst naar het buitenland. Ook de impact op de economie als geheel moet in acht worden genomen. Productieverlies door een verslechterende concurrentiepositie voor de één is op termijn een beperktere productiewinst voor de ander, maar uiteindelijk zal de maatregel leiden tot een macro BBP-verlies, mede door de kostbare verschuivingen in de structuur van de economie en arbeidsmarkt. In die zin is het risico op weglek slecht nieuws voor het Nederlandse verdienvermogen en de brede welvaart.

Weglekeffect 1: verplaatsing buiten EU ondanks koolstofimportheffingen (CBAM)

Het unilateraal afschaffen van fossiele subsidies in Nederland zal leiden tot het verplaatsen van vervuilende activiteiten naar andere Europese landen of buiten Europa. Bedrijven kunnen hun productie (gedeeltelijk) verplaatsen naar waar de energiebelasting gunstiger is. Met de maatregel zal de uitstoot van CO₂ in Nederland wellicht afnemen, maar in andere landen juist toenemen. Een veelgehoord argument dat CBAM de concurrentiepositie zou beschermen tegen de afschaffing van fossiele subsidies gaat niet op. CBAM kijkt alleen naar het verschil in CO₂-beprijzing in een land van herkomst van bepaalde producten die naar de EU worden geëxporteerd en de EU ETS-prijs. De hoogte van de energiebelastingen in afzonderlijke lidstaten speelt hierbij geen enkele rol. Hogere belastingen op energie in Nederland (of de hele EU) leiden dus zonder meer tot een relatieve verslechtering van de concurrentiepositie van bedrijven die op de mondiale markt opereren.

Weglekeffect 2: verplaatsing binnen EU ondanks “Market Stability Reserve” (MSR)

Een ander weglekeffect ontstaat door de handel in emissierechten binnen EU-ETS. Mocht het afschaffen van fossiele subsidies al leiden tot extra reductie en meer ongebruikte emissierechten in Nederland, dan kan de MSR - na extra EU besluitvorming - dit overschot in het beste geval slechts deels annuleren. Immers, de ongebruikte emissierechten in Nederland hebben een beperkt effect omdat het MSR kijkt hoeveel emissierechten in de EU als geheel circuleren. Als internationale bedrijven hun portfolio verschuiven naar andere landen of productie en investeringen (gedeeltelijk) terugschroeven en buitenlandse bedrijven dat juist (gedeeltelijk) uitbreiden, dan leidt dat tot het minder annuleren van emissierechten in de MSR, omdat in een ander land meer emissierechten gebruikt worden. Het gevolg is dat een deel van de eventuele CO₂-winst in Nederland kan weglekken via dit Europese waterbedeffect.

Multilaterale afschaffing is anders dan unilateraal

In een hypothetische wereld zonder emissiehandel met CO₂-plafonds, kan het wel relevant zijn om CO₂ wereldwijd te beprijzen. Het is dan ook zinvol om het klimaatbeprijzingstekort te berekenen: relatieve prijzen bepalen dan de inzet van fossiele en hernieuwbare energie. Overal in de wereld fossiele subsidies afschaffen is dus theoretisch een goed voorstel. De politieke discussie gaat echter nu juist over om deze alleen in Nederland af te schaffen, terwijl andere landen belastingontheffingen en -kortingen mogelijk in stand houden.

Weinig aandacht voor EU ETS

Opvallend is dat in de pleidooien voor het éézijdig afschaffen van fossiele subsidies vrijwel geen aandacht is voor het bestaan van het Europese systeem van emissiehandel EU ETS. Die beperkte aandacht voor het EU ETS is opvallend omdat het handelssysteem een essentieel element van het Europese klimaatbeleid vormt, dat niet alleen zorgt voor effectieve verlaging van de CO₂-emissies van een groot aantal economische activiteiten, maar dat ook de effectiviteit en doelmatigheid van andere klimaatbeleidsmaatregelen beïnvloedt, zoals de afbouw van fossiele subsidies.

Onder het EU ETS vallen alle ondernemingen met grote installaties in specifieke sectoren, zoals raffinage, staal- en papierindustrie, elektriciteitsopwekking, chemie en bierbrouwerijen. Ook de luchtvaart binnen Europa valt onder de EU ETS plicht. In totaliteit valt nu ongeveer veertig procent van de Europese broeikasgasemissies onder het EU ETS en dit aandeel zal in de komende jaren worden uitgebreid tot meer dan zestig procent. Een groot deel van de bedrijven die fossiele subsidies krijgen, vallen dus nu al of binnenkort onder het EU ETS. Er geldt een emissieplafond voor de EU-ETS als geheel, en alle ETS bedrijven krijgen of kopen emissierechten op van andere partijen die onder het EU-ETS vallen – alle rechten tellen gezamenlijk op tot het emissieplafond. Dit plafond gaat volgens afspraken hard omlaag, en bij ongewijzigd EU-beleid zullen er vanaf 2039 geen emissierechten meer worden uitgegeven.

Het EU-ETS en ander klimaatbeleid zal er tevens voor zorgen dat de grondslag voor fossiele subsidies erodeert, zoals ook gesteld in de Miljoenennota en bevestigd door CPB/PBL. Het ETS leidt tot minder energiegebruik en dus minder beroep op die subsidie. De invoering van koolstofgrensheffingen gaat hand in hand met afschaffing van gratis emissierechten, uiterlijk in 2032. Dus als dat als een tegemoetkoming wordt gezien, gaat die dus al naar nul. De CO₂-prijs zal naar verwachting nog sterk stijgen, naar mogelijk zelfs hoger dan de maatschappelijke kosten. Als dit gebeurt, dan verdwijnt het EU ETS-beprijzingstekort volledig.

Het EU-ETS is dus de échte no-brainer in de discussie over fossiele subsidies – en dat hoeft geen hersenkraker te zijn. Voor activiteiten die niet onder het EU-ETS (gaan) vallen is het wel verstandig om te onderzoeken hoe fossiele subsidies afgebouwd kunnen worden.

Contactpersoon: Tim Kreuk, manager Public Affairs (tim.kreuk@tno.nl)