

AH 4109
2020Z13987

Antwoord van minister Wiebes (Economische Zaken en Klimaat)
(ontvangen 14 september 2020)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019-2020, nr. 3733

1

Bent u bekend met het onderzoek 'Past time for action: Subsidies and Public Finance for Fossil Fuels in the Netherlands' van Milieudefensie en Oil Change International, waarin wordt geconcludeerd dat Nederland de fossiele sector met ruim 8 miljard euro per jaar ondersteunt? Kunt u hier een reactie op geven, waarbij u ook ingaat op alle maatregelen en projecten die in de studie worden genoemd?

Antwoord

Ja.

De inzet van het kabinet blijft om door de uitvoering van het Klimaatakkoord in 2050 een CO₂-neutrale energievoorziening te bereiken. Hoewel ik mij slechts ten dele kan vinden in de gepresenteerde cijfers, is niettemin wel duidelijk dat gebruik van en handel in fossiele grond- en brandstoffen sterk verweven zijn met onze economie, die nog voor langere tijd medeafhankelijk zal zijn van fossiele brandstoffen.

Milieudefensie en Oil Change International (hierna genoemd: de onderzoekers) maken een onderscheid tussen *subsidies*, *internationale steun* en *staatsbedrijven*¹.

De *subsidies* komen in de studie uit op een bedrag van € 4,9 miljard per jaar. Dit bedrag komt voor een groot deel (ca. € 4,3 miljard in 2019) overeen met het totaal aan maatregelen in de brief “Financiële prikkels voor fossiele brandstoffen” die ik mede namens de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst heden naar de Kamer heb gezonden. Er zijn echter ook verschillen tussen de analyse van de onderzoekers en van het kabinet:

De door de overheid betaalde herstelkosten voor de aardbevingen in Groningen (€ 240 miljoen) worden meegeteld. Ik zie dit niet als financiële prikkel voor gaswinning of -gebruik.

De onderzoekers schatten de totale kosten van de investeringsaftrek gaswinning op € 170 miljoen. conform mijn brief van 17 augustus 2018 (Kamerstuk 33 529, nr. 522). Deze inschatting uit 2018 is achterhaald: het bedrag zal veel lager uitkomen. Voorts gaat het hier om een totaal aan verwachte kosten, dat niet simpelweg opgeteld mag worden bij financiële prikkels uit de afgelopen jaren.

¹ <https://milieudefensie.nl/actueel/factsheet-sponsor-de-toekomst-niet-het-verleden>

Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om het budgettaire bedrag voor de vrijstelling voor kolen en gas voor elektriciteitsopwekking te berekenen. De compensatie aan Shell en Exxon voor het niet gewonnen aardgas in Groningen wordt meegenomen. Dit is geen subsidie, maar een vergoeding voor gemaakte kosten.

Ten slotte tellen de onderzoekers ook de subsidie voor bij- en meestook van biomassa mee (€450 miljoen per jaar), maar dit is geen subsidie voor fossiele brandstoffen maar juist voor hernieuwbare energieproductie.

Onder de categorie *Internationale Steun* (het onderzoeksrapport spreekt van publieke financiering) noemen de onderzoekers drie posten:

In de bevindingen van de onderzoekers is opgenomen dat ABN AMRO € 1,7 miljard aan commerciële leningen heeft uitstaan die te relateren zijn aan fossiele projecten. Over deze leningen wordt een marktconforme rente betaald en ze moeten worden terugbetaald. Deze leningen kunnen niet worden aangemerkt als (publieke) financiering of steun. Wel onderschrijft het kabinet de noodzaak tot verduurzaming van de Nederlandse financiële sector, zoals ook uiteengezet in de kabinetsreactie van de minister van Financiën op de initiatiefnota “Van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector” d.d. 3 juli 2020 (Kamerstuk 35 446, nr. 3).

De onderzoekers stellen dat Atradius voor een bedrag van gemiddeld € 1,2 miljard per jaar aan subsidies uitgeeft aan fossiele projecten. Hierbij geldt dat bedrijven die hun internationale orders verzekeren bij Atradius hiervoor een verzekeringspremie betalen die kostendekkend is. Er is hier dan ook geen sprake van een publieke financiering of subsidie.

De afgelopen 5 jaar contracteerde FMO € 1,8 miljard aan nieuwe leningen voor energieprojecten, gemiddeld 360 miljoen per jaar. Hiervan was gemiddeld € 340 miljoen per jaar (95%) voor hernieuwbare energieprojecten en € 17 miljoen per jaar (5%) voor fossiele energieprojecten (zoals gas-energiecentrales die bijdragen aan de vermindering van energiarmonde in de allerarmste landen). Dit op basis van de groene investeringsstrategie van FMO, die in lijn is met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs en de SDG-agenda.

In de categorie *Staatsbedrijven* worden Gasunie, EBN en GasTerra (gedeeltelijk) genoemd. Hier rekenen de onderzoekers de totale investeringen door deze bedrijven mee als (fossiele) subsidies. Dit is veel ruimer dan de internationale definitie: het betreft alleen subsidie indien, en voor zover, de betreffende staatsbedrijven gunstigere marktvoorwaarden bieden, bijvoorbeeld omdat ze goedkoper kunnen lenen. Echter, de investeringen die Gasunie doet via haar dochteronderneming Gasunie Transport Services (GTS) in de transportinfrastructuur, worden via door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gereguleerde tarieven volledig doorbelast aan de gebruikers. Ook bij EBN is geen sprake van subsidies maar van het risicodragend deelnemen in opsporings- en winningsactiviteiten waar een inkomstenstroom voor de Staat uit volgt.

Het is inderdaad zo dat de overheid meer directe zeggenschap heeft over deze geldstromen en dus ook in staat is om ze te veranderen. Dat gebeurt ook: in toenemende mate worden deze investeringen aangewend ten behoeve van de energietransitie, bijvoorbeeld voor groene waterstofprojecten en geothermie. Maar we kunnen niet voorbijgaan aan het feit dat gaswinning, uiteraard alleen waar dat veilig kan, en de bijbehorende infrastructuur op dit moment nog nodig is voor de energievoorziening van Nederlandse huishoudens en bedrijven en dat hiervoor investeringen nodig zijn. We zien overigens een sterke afname van exploratie en productie van aardgas in Nederland. Naarmate de energietransitie vordert, zal deze trend doorzetten. Ook dan blijft de bestaande gasinfrastructuur van belang, bijvoorbeeld voor het transport van waterstof.

2

Bent u bekend met het artikel 'Fossiel verzekerd'? Kunt u hier een reactie op geven?

Antwoord

Ja. Het artikel spreekt over fossiele subsidies en zoomt daarbij in op de exportkredietverzekering (ekv) waarmee de Nederlandse export, waaronder fossiele projecten, ondersteund wordt. Hoewel de ekv staatsgesteund is via de staatsgarantie, is het geen subsidie. Exporteurs betalen immers kostendeckende premies voor de verzekerde exportrisico's. Dit volgt ook uit afspraken tussen OESO-landen (het zogenaamde 'Arrangement') die juist tot doel hebben te voorkomen dat landen hun export met subsidies bevoordelen.

Zoals eerder aangegeven in reactie op Kamervragen is het vanwege het *level playing field* voor Nederlandse bedrijven niet wenselijk om ekv-steun aan fossiele projecten eenzijdig uit te sluiten. Nederland hanteert ten opzichte van niet-OESO-landen strengere MVO-normen onder de ekv en wil een voortrekkersrol spelen ten opzichte van andere landen met ekv's, bijvoorbeeld door de klimaataspecten van de ekv-portefeuille te meten en door multilaterale afspraken te maken over zowel strengere voorwaarden als de uitfasering van fossiele projecten.

In het artikel wordt verder de indruk gewekt dat de Nederlandse Staat mogelijk mee moet betalen aan een fossiel project in Koeweit, maar dit is een misvatting. In de genoemde transactie van CB&I op afnemer Kuwait National Petroleum Company (KNPC) loopt de Nederlandse Staat alleen kredietrisico op de debiteur, het risico van non-betaling door KNPC, en geen risico op CB&I.

3

Waarom ondersteunt Nederland olieprojecten in het buitenland? Bent u bereid deze ondersteuning zo snel mogelijk af te bouwen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het kabinet vergroent het instrumentarium voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking vanuit de ambitie om de ontwikkeling van duurzame energie te stimuleren en het gebruik van fossiele brandstoffen geleidelijk af te bouwen. Dit is in lijn met de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs en de Sustainable Development Goals-agenda. Zoals aangekondigd in de brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking “Internationaal financieren in perspectief: kansen pakken, resultaten boeken” van 14 februari 2019 (Kamerstuk 34 952, nr. 44), gaat er vanaf dit jaar geen nieuwe steun meer uit het bilaterale financieringsinstrumentarium voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking naar steenkolenprojecten en naar de exploratie en ontwikkeling van nieuwe olie- en gasvoorraden in het buitenland. Daarnaast zet Nederland bij multilaterale banken in op zo ambitieus mogelijke klimaatfinancieringsdoelstellingen, inclusief een stop op de financiering van fossiele energieprojecten. Ten aanzien van het bilaterale generieke exportinstrumentarium (handelsmissies, ambassadeondersteuning en exportkredietverzekeringen) geldt er weliswaar geen beperking, maar is al wel begonnen met vergroening van de verzekeringsportefeuille. Dit door de focus te leggen op de ondersteuning van projecten op het terrein van klimaatadaptatie en de energietransitie, bijvoorbeeld door het voor Nederlandse bedrijven aantrekkelijker te maken om voor het uitvoeren van duurzame projecten een beroep te doen op de exportkredietverzekering.

4

Bent u bereid om te proberen met de andere Noordzeelanden tot een akkoord te komen over het afschaffen van hun fossiele subsidies op nieuwe gasboringen in de Noordzee? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik vind het op dit moment niet verstandig om met de andere Noordzeelanden te streven naar afschaffing van fiscale prikkels voor nieuwe gasboringen in de Noordzee. Alle Noordzeelanden hebben op dit moment uiteenlopende financiële en fiscale regelingen om de mijnbouwsector in die landen, die in zwaar weer verkeert, te ondersteunen. Afschaffen van al die regelingen zou wat dat betreft wel tot een *level playing field* leiden, maar zou, in ieder geval voor Nederland, tot een ongewenst effect leiden, namelijk een versnelde afbouw van de opsporing en winning van aardgas op het Nederlandse deel van de Noordzee. Zoals uiteengezet in een drietal brieven van 30 maart 2020 (Kamerstuk 32 813, nrs. 485 t/m 487) is het de overkoepelende inzet van het kabinet om het Nederlandse gassysteem te verduurzamen. De ontwikkelingen ten aanzien van de inzet van andere gasvormige energiedragers als groen gas en waterstof kosten echter tijd. Zolang er nog onvoldoende duurzame alternatieven zijn, is in deze geleidelijke transitie aardgas van essentieel belang. Daar waar het veilig en verantwoord kan, geeft het kabinet de voorkeur aan gaswinning uit de Nederlandse kleine velden boven import, omdat dit beter is voor klimaat, werkgelegenheid, economie, behoud van kennis van de diepe ondergrond en benutting van de aanwezige

gasinfrastructuur en omdat het de importafhankelijkheid beperkt. Een verbetering van de investeringsaftrek, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet, dat bij de Tweede Kamer is ingediend, trekt voor Nederland het *level playing field* met de andere Noordzeelanden wat meer gelijk. Dat is nodig om de, zonder die aftrek niet meer rendabele, investeringen te stimuleren en de te snelle daling van de aardgasproductie in het Nederlandse deel van de Noordzee af te remmen, zodat de infrastructuur langer in stand blijft en later ingezet kan worden in het kader van de duurzame energievoorziening.

5

Deelt u de mening van prof. dr. Barbara Baarsma dat stimulering van de fossiele industrie een gelijk speelveld en dus de energietransitie in de weg zit?

Antwoord

Prof. Baarsma c.s. spreken in het artikel over impliciete subsidies aan fossiele brandstoffen naast een aantal andere factoren die de positie van hernieuwbare energie raken: lage elektriciteits-, olie- en gasprijzen, mede als gevolg van de COVID-19-epidemie. Het kabinet is het ermee eens dat de financiële prikkels voor fossiele brandstof afgebouwd moeten worden. Dat zal zorgvuldig en in de meeste gevallen in internationaal verband moeten gebeuren om te voorkomen dat bedrijven zich gaan verplaatsen of elders investeren als daar kosten lager zijn. Een dergelijke verplaatsing is niet in het belang van het klimaatbeleid.

6

Wat is de stand van zaken rondom de uitvoering van de motie Van der Lee c.s. over het afbouwen van fiscale prikkels (Kamerstuk 30 175, nr. 271)?

Antwoord

De motie verzoekt het kabinet om in het kader van het Integrale Energie en Klimaat- en Energieplan (INEK) voorstellen op te nemen om prikkels stapsgewijs af te bouwen en deze afbouw te versnellen naarmate meer duurzame alternatieven voorhanden komen. De brief die uw Kamer heden ontvangt, bevat een inventarisatie en het voornemen van het kabinet om deze prikkels af te bouwen en zo gebruik van fossiele brandstoffen beter te beprijzen. Bij de herziening van de Richtlijn Energiebelasting kan daarmee een begin worden gemaakt. Overigens geldt ook dat, omdat veel bedrijven op de wereldmarkt moeten concurreren, de internationale concurrentieverhoudingen een aandachtspunt blijven.

7

Herinnert u zich dat u tijdens het algemeen overleg Klimaat en energie op 12 februari 2020 heeft toegezegd dat u de Kamer een brief zou sturen over de afbouw van de financiële stimulering van de fossiele industrie? Waarom heeft u deze brief nog niet gestuurd? Wanneer kan de Kamer deze brief

verwachten? Verwerkt u in deze brief ook de bevindingen van het onderzoek van Milieudefensie en Oil Change International?

Antwoord

De toegezegde brief heeft de Kamer heden ontvangen. Dit lukte niet eerder omdat hiervoor eerst het rapport van de OESO over de financiële prikkels voor fossiele brandstoffen en het onderzoek naar definities van (fossiele) subsidies moesten worden afgerond. Op de bevindingen van Milieudefensie en Oil Change International en mijn oordeel daarbij ben ik hierboven ingegaan.