



Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

Uitfaseerplan fossiele brandstofsubsidies

Inhoud

Inleiding	3
1 Fossiele brandstofsubsidies en internationale samenwerking en actie	4
1.1 Fossiele brandstofsubsidies	4
1.2 Belang van samenwerking en internationale actie	4
2 Inzet Nederland op internationaal en Europees niveau	6
2.1 Internationaal	6
2.2 Europese Unie	7
3 Inzet Nederland nationaal	11
3.1 Transparantie over fossiele brandstofsubsidies in Nederland	11
3.2 Beleidsoverwegingen voor nationale aanpassingen fossiele brandstofsubsidies	13
3.3 Nationale inzet op afbouw fossiele brandstofsubsidies	14

Inleiding

Nederland streeft naar het uitfasen van fossiele brandstofsubsidies waar dit bijdraagt aan of in lijn is met een effectieve en efficiënte transitie naar een klimaatneutraal, welvarend en concurrerend Europa. Nederland richt zich hierbij op een internationale en Europese aanpak om verstoringen van het speelveld, en verplaatsing van productie en emissies te beperken. Onderdeel van deze aanpak is dat Nederland jaarlijks transparantie geeft over fossiele brandstofsubsidies, en erop inzet dat ook andere landen transparantie geven. Nederland werkt hierbij met een *'Whole of Government Approach'*. Dit houdt in dat verschillende ministeries samenwerken om fossiele brandstofsubsidies inzichtelijk te maken en beleid te ontwikkelen voor uitfasering ervan.

Om te komen tot meer internationale samenwerking heeft Nederland in 2023 het initiatief genomen om een kopgroep van landen te vormen: de *'Coalition on Phasing Out Fossil Fuel Incentives*

Including Subsidies (COFFIS). In deze coalitie zijn gezamenlijk afspraken gemaakt over het geven van transparantie over fossiele brandstofsubsidies en het uitfasen ervan. In het *'Joint Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies'*, het basisdocument van COFFIS, committeren de leden zich aan het publiceren van een nationaal uitfaseerplan.¹ Afgesproken is dat dit twee jaar na toetreding gepubliceerd wordt door elk land.

Met dit document wordt invulling gegeven aan deze afspraak en geeft Nederland meer duidelijkheid over de nationale en internationale aanpak betreffende nationale fossiele brandstofsubsidies. Het uitfaseerplan is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken:

1. Fossiele brandstofsubsidies en het belang van samenwerking en internationale actie.
2. Inzet Nederland op internationaal en Europees niveau.
3. Inzet Nederland nationaal.

¹ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2023). Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/12/09/joint-statement-on-fossil-fuel-subsidies>

1 Fossiele brandstofsubsidies en internationale samenwerking en actie

1.1 Fossiele brandstofsubsidies

Met het verbruiken van fossiele energiedragers in energetische toepassingen gaan maatschappelijke kosten gepaard. Naast de leveringskosten, hangen de belangrijkste maatschappelijke kosten samen met de broeikasgassen die bij het verbruik vrijkomen en leiden tot klimaatopwarming als deze in de atmosfeer terecht komen. Met name CO₂-uitstoot is hierbij een hoge maatschappelijke kostenpost.

Fossiele brandstofsubsidies² zijn financiële en fiscale voordelen voor het (indirect) gebruik van fossiele bronnen. In Nederland wordt in de Miljoenennota³ voor de presentatie van het overzicht van fossiele brandstofsubsidies en regelingen die daaraan bij kunnen dragen, twee benaderingen gebruikt. De externe kosten benadering en de inventarisatiebenadering. De externe kosten benadering biedt een overzicht van alle opgetelde impliciete en expliciete CO₂-beprijzing in Nederland en zet dit af tegen de gekwantificeerde externe kosten van de klimaatschade die broeikasgasemissies met zich meebrengen. Een fossiele subsidie onder de externe kosten benadering is dus aan de orde als gebruikers van fossiele brandstoffen de maatschappelijke kosten⁴ die daarmee gepaard gaan niet voor eigen rekening nemen, maar kunnen afwentelen op de maatschappij. Bij deze benadering wordt rekening gehouden met al het beprijzend instrumentarium zodat een beeld bestaat van of vervuilers voldoende betalen voor de klimaatschade die zij veroorzaken. Bij de inventarisatiemethode wordt gekeken welke subsidie-uitgaven en fiscale regelingen met betrekking tot (indirect) fossiel verbruik er zijn, waarbij de hoogte afhankelijk is van het reguliere belastingtarief. Deze regelingen worden fossiele regelingen genoemd.

Het volledig beprijzen van de externe maatschappelijke kosten zorgt ervoor dat de vervuiler betaalt en er dus geen sprake is van fossiele brandstofsubsidies. Dit 'vervuiler betaalt'-principe is een belangrijk uitgangspunt in milieu- en klimaatbeleid. Het betekent

dat degene die milieuschade veroorzaakt ook de kosten draagt voor het voorkomen, beperken of herstellen van die schade. Instrumenten zoals belastingen, heffingen of emissiehandel worden ingezet om de werkelijke maatschappelijke kosten (de externe kosten) in de prijs van producten of activiteiten te verwerken. Dit geeft het een prikkel om schoner en efficiënter te produceren, en minder vervuילend te consumeren, omdat vervuiling in verhouding duurder wordt en verduurzaming daardoor aantrekkelijker. Dit principe is internationaal erkend, onder andere door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Unie (EU), en vormt tevens een kern van het Europese milieurecht.⁵ In Nederland is dit principe het belangrijkste streven in beleid betreffende de uitfasering van fossiele brandstofsubsidies. Om in kaart te brengen of ergens sprake is van fossiele brandstofsubsidies dient naar het totale beleidspakket van heffingen en indirecte subsidieregelingen te worden gekeken. Op deze samenhangende behandeling wordt verder ingegaan in Hoofdstuk 2.

1.2 Belang van samenwerking en internationale actie

Beprijzing van broeikasgasemissies is in weglekgevoelige sectoren – zoals de energie-intensieve industrie, de elektriciteitssector en luchtvaart – 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 of lokale maatregelen. Tevens is internationale actie belangrijk omdat sommige fossiele brandstofsubsidies vastliggen in internationale verdragen. Om deze te hervormen zullen meerdere landen bereidwillig moeten zijn om aanpassingen te maken en dit kan alleen door samenwerking. In de uitwerking van het beprijzingsinstrumentarium in deze sectoren zet Nederland

² In Nederland gebruiken we in de jaarlijkse monitor (zie paragraaf 3.1) de term 'fossiele (brandstof) voordelen' in plaats van 'fossiele (brandstof)subsidies' om te voorkomen dat het beeld bestaat dat er ook daadwerkelijk financiële middelen worden verstrekt en dat de bij afschaffing de fossiele brandstofsubsidies de bedragen ook daadwerkelijk door de overheid geïnd kunnen worden.

³ Zie bijlagen Miljoenennota 2026 pagina 334 e.v.

⁴ Maatschappelijke kosten en baten behelzen niet alleen financiële kosten en baten, maar ook maatschappelijke effecten zoals milieuvuiling, gezondheidsschade en kwaliteit van de leefomgeving.

⁵ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 191(2), [PB 2012 C 326/1](#)

daarom in op maximale internationale samenwerking met omringende landen, in EU verband en daarbuiten.

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 internationaal een voortrekkersrol spelen. De EU heeft namelijk aanzienlijk meer sturingsmogelijkheden en onderhandelingsmacht dan afzonderlijke lidstaten.⁶

⁶ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2024). Kabinetsinzet afbouw fossiele brandstofsubsidies in EU- en internationaal verband.
<https://open.overheid.nl/documenten/8a20f8e3-e787-45de-8930-b13f5fada885/file>

2 Inzet Nederland op internationaal en Europees niveau

Nederland voert beleid ten aanzien van fossiele brandstofsubsidies op drie schaalniveaus: internationaal, Europees en nationaal. Deze drie niveaus beïnvloeden elkaar: afspraken die internationaal of Europees zijn vastgelegd hebben invloed op nationaal beleid.

In dit hoofdstuk wordt weergegeven wat de Nederlandse inzet is op het uitfasen van fossiele brandstofsubsidies op internationaal en Europees niveau. In hoofdstuk 3 is weergegeven wat de nationale inzet is.

2.1 Internationaal

Internationaal zijn er verschillende gremia en coalities waarbinnen landen zich bezighouden met de inventarisatie van en uitfasering van fossiele brandstofsubsidies. Bijna alle landen hebben zich gecommitteerd aan het uitfasen van 'inefficiënte subsidies' voor fossiele brandstoffen. Zo zijn er sinds 2009 toezeggingen van de G20 om inefficiënte fossiele (brandstof)subsidies af te bouwen en hebben alle partijen bij het VN-Klimaatverdrag (UNFCCC) dit in 2021 ook toegezegd.

Met het door het Verenigd Koninkrijk in 2021 gelanceerde *Clean Energy Transition Partnership* hebben veertig landen toegezegd om publieke financiële steun niet langer aan fossiele brandstoffen te alloceren, maar juist aan duurzame energie. Internationale organisaties zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en het Internationaal Energieagentschap (IEA) hebben definities ontwikkeld van het begrip 'fossiele (brandstof)subsidies' en monitoren actief de hoeveelheid fossiele (brandstof)subsidies in landen. Ook andere coalities en werkgroepen dragen hieraan bij. De definities zijn niet allen hetzelfde. Hieronder wordt ingegaan op drie internationale groepen die belangrijk zijn voor Nederland voor de uitfasering van fossiele brandstofsubsidies:

1. COFFIS.
2. Het Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA).
3. Het Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA).

2.1.1 COFFIS

Hoewel er veel toezeggingen zijn gedaan door landen (G7, G20, UNFCCC), ontbrak er een plek om gezamenlijk aan nationale implementatie te werken, lessen te delen en internationale barrières te adresseren. Om deze reden heeft Nederland in 2023 de internationale COFFIS-coalitie opgericht. Nederland is op dit moment voorzitter van de coalitie. De focus ligt zowel op nationale als internationale regelingen. Landen werken gezamenlijk aan de inventarisatie en uitfasering van fossiele brandstofsubsidies via nationale inventarissen en nationale uitfaseerplannen. Samenwerking is zeer belangrijk, omdat sommige regelingen internationaal vastliggen en deze alleen door supranationale besluitvorming veranderd kunnen worden. Op dit moment zijn, inclusief Nederland, zeventien landen lid van COFFIS. Op verschillende jaarlijkse internationale bijeenkomsten, bijvoorbeeld tijdens de klimaatconferenties van de Verenigde Naties (COP), komen COFFIS-landen bijeen om voortgang en plannen te bespreken.

De basis van de coalitie is het 'Joint Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies'. In deze verklaring wordt ingegaan op drie pijlers. De eerste pijler gaat in op het bieden van transparantie over fossiele brandstofsubsidies door elk jaarlijks (of elke twee jaar) een nationale inventaris te publiceren. Ook is door het *International Institute for Sustainable Development* (IISD), met ondersteuning van COFFIS-lidstaten, gewerkt aan een kader waar een fossiele brandstofsubsidies inventarisatie minimaal aan moet voldoen.⁷ De tweede pijler zet in op het identificeren en aanpakken van internationale belemmeringen voor de implementatie van hervormingen ten aanzien van fossiele brandstofsubsidies. Dit gaat om internationale verdragen die het bemoeilijken om op nationaal niveau fossiele brandstofsubsidies uit te faseren. De grootste focus hierbij ligt op de lucht- en scheepvaart. Dit zijn grote uitstotende sectoren die op dit moment onvolledig geprijsd worden. COFFIS heeft een werkgroep die kijkt naar oplossingen hiervoor. Tot slot roept het COFFIS-statement op om een internationale dialoog op te zetten om geleerde lessen te delen en nationale plannen voor de uitfasering te ontwikkelen binnen een duidelijke tijdlijn, waarbij de vermindering van emissies de belangrijkste focus is.

⁷ Coalition on Phasing Out Fossil Fuel Incentives Including Subsidies (2025). Common Minimum Standards for the National Inventories of Fossil Fuel Subsidies. Developed by COFFIS Members. <https://www.iisd.org/system/files/2025-10/coffis-standards-national-inventories.pdf>

2.1.2 Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA)

De Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA) bestaat sinds 2019 en inmiddels nemen honderd landen deel aan dit samenwerkingsverband. Nederland is tot april 2026 samen met Oeganda covoorzitter van dit initiatief. In april 2026 neemt Kroatië het stokje van Nederland over.

De Coalitie beoogt de integratie van klimaatbeleid in economisch en financieel beleid te versterken. De CFMCA fungeert niet als besluitvormend gremium, maar als beleids- en kennisplatform. Binnen dit kader wisselen ministeries van Financiën ervaringen en beleidsopties uit en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van instrumenten en methodieken die bijdragen aan een effectieve en rechtvaardige transitie naar een duurzame economie. Relevante werkstromen binnen de CFMCA betreffen het geleidelijk afbouwen van fossiele (brandstof)subsidies, de verdere ontwikkeling van CO₂-beprijzingsmechanismen, het opstellen van groene begrotingskaders en het systematisch adresseren van klimaatrisico's in financieel beleid.

2.1.3 Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA)

In 2022 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het *Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches* (IFCMA) opgericht. Dit forum heeft als doel om de uiteenlopende instrumenten voor klimaatbeleid – waaronder CO₂-beprijzing, regulering en aanvullende beleidsmaatregelen – systematisch in kaart te brengen. Door deze beleidsopties op een consistente manier te analyseren, wordt het mogelijk hun daadwerkelijke klimaatimpact beter te vergelijken, en te beoordelen welke mix van maatregelen het meest doeltreffend is.

Een belangrijk onderdeel van dit werk betreft het vaststellen van de zogenoemde netto effectieve CO₂-beprijzing: een maatstaf die inzicht biedt in de mate waarin verschillende landen via belastingen, emissiehandel en andere mechanismen daadwerkelijk prikkels creëren om uitstoot te reduceren. Dit maakt het niet alleen mogelijk om nationale beleidsinstrumenten onderling te vergelijken, maar ook om internationale samenhang en leereffecten te bevorderen. De methode die Nederland gebruikt om het samengestelde niveau van beprijzing en fossiele (brandstof)subsidies in kaart te brengen is hierop geënt. Nederland neemt actief deel aan dit proces via de *Joint Working Party on Tax and Environmental Experts* (JWPTXE), het OESO-overleg waarin de methodologische aanpak van de IFCMA wordt ontwikkeld en verder verfijnd. Hiermee draagt Nederland bij aan het vormgeven van

een internationaal raamwerk dat landen helpt hun klimaatbeleid (door onder andere beprijzing) te verbeteren en effectiever op elkaar af te stemmen.⁸

2.2 Europese Unie

In EU-verband ligt potentieel om beprijzing met een grote reikwijdte vorm te geven en ongewenste effecten, zoals weglek van productieactiviteiten naar het buitenland en koolstoflekkage, te beperken. Daarnaast is beleid op EU-niveau voor Nederland belangrijk om een gelijk speelveld binnen de EU te behouden en om fossiele brandstofsubsidies die zijn vastgelegd in Europees verband te adresseren. Ook kan de EU, veel beter dan Nederland alleen, internationaal een voortrekkersrol spelen. Tot slot kan de EU bewaken dat de prijzen voor energie in de EU niet te veel uit de pas lopen met concurrerende economieën zoals de Verenigde Staten en China. De EU heeft hier door haar schaal en de mogelijkheid om grensheffingen aan te scherpen, aanzienlijk meer sturingsmogelijkheden en onderhandelingsmacht dan afzonderlijke lidstaten.

Binnen de Europese Unie wordt er actief gekeken naar beprijzingsmechanismen en andere beleidsopties om de uitfasering van fossiele (brandstof)subsidies te bevorderen. De Europese Commissie kan slechts beperkt sturen op bestaande subsidieregelingen die het gebruik van fossiele energiedragers stimuleren, aangezien het een aangelegenheid van de lidstaten betreft (subsidiariteit). Naast subsidiëring spelen bestaande beprijzingsinstrumenten op Europees niveau, zoals het Europese emissiehandelssysteem (EU-ETS) en het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), een belangrijke rol. De Commissie heeft daarnaast een rol in de monitoring van nationale rapportages van de lidstaten en geeft op basis daarvan aanbevelingen aan lidstaten om fossiele brandstofsubsidies uit te faseren.

De huidige Europese Commissie heeft een routekaart aangekondigd voor de uitfasering van fossiele brandstofsubsidies, onder meer in de context van het volgende Europese Meerjarig Financieel Kader.⁹ In reactie hierop heeft Nederland eind 2024 in een *non paper*¹⁰ gepleit voor snelle totstandkoming van het nieuwe EU-actieplan en aandacht gevraagd voor de volgende componenten:

1. Transparante inventarisaties op lidstaatsniveau en in het EU-budget op basis van éénduidige definities. 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.

⁸ Ministerie van Klimaat en Groene Groei (2024). Kabinetsinzet afbouw fossiele subsidies in EU- en internationaal verband. <https://open.overheid.nl/documenten/8a20f8e3-e787-45de-8930-b13f5fada885/file>

⁹ *Opdrachtbrief* van Commissiepresident Ursula von der Leyen aan Wopke Hoekstra, Commissaris Klimaat en Schone Groei, 17 September 2024 PM bronvermelding

¹⁰ *Non paper by NL | Rapport | Rijksoverheid.nl*

2. Concrete acties om de uitfasering van fossiele brandstoffen te faciliteren en obstakels voor de uitrol van schone technologie weg te nemen door een combinatie van normering, subsidiering en beprijzing.
3. Het verder ondersteunen van internationaal momentum en samenwerking op dit thema.

In datzelfde non paper doet Nederland suggesties voor de vormgeving van het actieplan, waaronder het verder versterken van het EU-ETS en CBAM, het beter benutten van nationale rapportagecycli, zoals de Integrale Nationale Energie en Klimaatplannen (INEKs) en het Europees Semester, om Europees beleid voor afbouw fossiele brandstofsubsidies te informeren, en om (beoogde) staatssteun voor het gebruik van fossiele brandstoffen kritisch te bezien.

Nederland zet actief in op de uitfasering van fossiele brandstofsubsidies bij de herziening van de EU Energiebelastingrichtlijn (ETD), het EU-staatssteunkader, en de aankomende herziening van het emissiehandelssysteem (EU-ETS). Ook vraagt Nederland aan de Commissie hoe het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) kan bijdragen aan de uitfasering van fossiele brandstofsubsidies.¹¹

2.2.1 EU-ETS & CBAM

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. Op deze manier is er elk jaar minder uitstoot mogelijk en worden uitstoters verplicht om uitstoot te verminderen. De beschikbare ruimte onder dit plafond wordt verdeeld via handelbare emissierechten. Deze worden beschikbaar gesteld via veiling en een aflopende hoeveelheid gratis toegewezen rechten in samenhang met een oplopend grenscorrectiemechanisme (CBAM) om het risico op koolstoflekage te verminderen. Via handelbaarheid van uitstootrechten wordt gestimuleerd dat emissiereductie binnen de EU plaatsvindt waar dit het meest kosteneffectief is. Met CBAM 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 koolstoflekage wordt tegengegaan.

Een sterk ETS kan de hoeveelheid maatregelen beperken die op nationaal niveau nodig zijn om emissiereductie en energiebesparing te stimuleren. Met de *Fit for 55*-herziening van de ETS-richtlijn zijn daartoe al diverse stappen gezet. Zo wordt de hoeveelheid jaarlijks beschikbaar gestelde emissierechten versneld afgebouwd in lijn met het 2030 doel uit de Europese Klimaatwet en is ook de reikwijdte uitgebreid. Conform de afspraak uit het Regeerprogramma om in te zetten op de afbouw van fossiele brandstofsubsidies in EU-verband, zal het Nederlandse kabinet bij de aankomende herziening in 2026 van de ETS-richtlijn inzetten om zoveel mogelijk emissies afkomstig van het gebruik van fossiele brandstoffen onder het ETS te beprijzen. In een non-paper¹² gericht aan de Europese Commissie heeft Nederland toegelicht op welke wijze ze vindt dat ETS versterkt zou moeten en kunnen worden. De door Nederland ingebrachte lijn is als volgt.

Het EU-ETS vormt, wat Nederland betreft, de ruggengraat van de klimaatbeleidsarchitectuur van de Unie en heeft consequent geleid tot aanzienlijke emissiereducties tegen lage maatschappelijke kosten. Om de klimaatdoelen van de EU binnen bereik te houden, moet de ambitie van het EU-ETS ten minste op het huidige niveau worden gehandhaafd. Het prijssignaal van het EU-ETS moet de belangrijkste drijfveer zijn voor investeringen in emissiereductie in de hele EU en een gelijk speelveld garanderen. Door de integratie van waarborgen tegen koolstoflekage heeft het instrument aangetoond dat concurrentievermogen en klimaatactie hand in hand kunnen gaan. Gezien het bovenstaande moet het EU-ETS¹³ waar mogelijk verder uitgebreid worden naar fossiele emissies die nu nog buiten het toepassingsgebied vallen.

Voor het ETS₁ gaat het o.a. om het betrekken van afvalverbrandingsinstallaties. Afvalverbranding zou vanaf 2028 deel moeten uitmaken van het EU ETS om de businesscase voor recycling, CCS en Bio-energie met CCS te versterken. Het is noodzakelijk om de afvalsector zo snel mogelijk geschikt te maken voor een circulaire en netto-nul-economie. Met de juiste prikkels heeft de afvalsector het potentieel om netto-nul of zelfs netto-negatief te worden vanwege het grote aandeel biogene emissies.

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 en hoe met non-CO₂ klimaateffecten wordt omgegaan. Dit staat in relatie tot mondiale onderhandelingen in de International Civil Aviation Organization¹⁴ (ICAO, Internationale Burgerluchtvaartorganisatie), omtrent

¹¹ BNC Fiche 1: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/09/12/bnc-fiche-mfk-meerjarig-financieel-kader-prestatiekader> (25-9-25)

¹² Non-paper ETS₁. Geraadpleegd via: [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

¹³ ETS₁ is van toepassing op installaties van >20 MW in de sectoren energieopwekking, industrie, luchtvaart (vluchten binnen de EER) en sinds 2024 ook deels de zeevaart (schepen > 5000 GT).

¹⁴ ICAO is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties, opgericht in 1944 met het Verdrag van Chicago.

CORSIA¹⁵ en de bijdrage hiervan aan het behalen van de klimaatdoelen uit het Parijsakkoord. Nederland geeft sterk de voorkeur aan actie op mondiaal niveau, gecoördineerd met ICAO. Indien actie op mondiaal niveau echter onvoldoende blijkt, is aanvullend EU-beleid noodzakelijk

Specifiek voor de internationale zeevaart geeft Nederland ook sterk de voorkeur aan actie op mondiaal niveau om een gelijk speelveld te creëren en mogelijkheden tot ontwijking te voorkomen. Het recente *International Maritime Organisation* (IMO)-akkoord, dat in oktober 2025 is aangenomen, is daarom bemoedigend. Mochten de IMO-instrumenten echter onvoldoende blijken te zijn, dan is aanvullend EU-beleid nog steeds noodzakelijk. Om een adequate bijdrage van de EU aan de Parijs-doelstellingen op een efficiënte en haalbare manier te garanderen, is duidelijkheid nodig over de belangrijkste regulerende factoren voor emissiereductie en de energietransitie in de scheepvaart. Daarom is een beoordeling van het IMO-instrument, ETS-Maritiem, FuelEU Maritime en al hun mogelijke combinaties, variërend van alleen het IMO-instrument tot alle instrumenten samen, van groot belang bij de komende ETS-herziening. Voor schepen waar er geen mondiale regelgeving is, zoals schepen onder de 5000 GT, is het van belang Europese instrumenten te overwegen.

De herziening van de ETS-richtlijn zal ook gaan om de gratis rechten die verstrekt worden in het ETS. Nederland vindt dat moet worden geëvalueerd welke gratis rechten kunnen worden afgebouwd. Vanwege de aflopende gratis rechten, is CBAM een meer duurzaam en effectief instrument om het risico op koolstoflekkage te verminderen dan het verstrekken van gratis rechten. De reikwijdte van CBAM zou moeten worden uitgebreid naar indirecte emissies die zijn ingebed in de productie van alle CBAM-sectoren. Dit biedt effectieve bescherming tegen koolstoflekkage in de context van toenemende elektrificatie van industriële processen. Het draagt bij aan een gelijk speelveld en voorkomt de noodzaak tot indirecte kostencompensatie.

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 als onderdeel van de herziening van de ETS Richtlijn in 2026. 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. Hier bestaat geen risico op koolstoflekkage en de gratis rechten zorgen ervoor dat duurzame warmtebronnen minder aantrekkelijk zijn.

Ten aanzien van de *Market Stability Reserve* (MSR) vindt Nederland dat de MSR na 2030 zijn essentiële bijdrage moet blijven leveren aan een stabiel en effectief EU-ETS. Om de MSR effectief vraag en aanbod in evenwicht te brengen en de prijsvolatiliteit te minimaliseren, moeten de parameters van de reserve met betrekking tot de drempels, inname- en afgiftesnelheden worden bijgewerkt, rekening houdend met een lager ETS-plafond. De toepassing van een lineaire reductiefactor op de drempels die gelden in de MSR is nodig voor een duurzame aanpassing en zal de markt op lange termijn duidelijkheid verschaffen. Naast het in evenwicht brengen van vraag en aanbod is de MSR essentieel geweest voor het beperken van het zogenaamde waterbedeffect¹⁶. De Commissie zou de MSR in de toekomst de mogelijkheid moeten bieden deze functie te blijven vervullen. Mogelijke aanpassingen die de prestaties verder kunnen verbeteren, zijn onder meer een verhoging van de instroomsnelheid en een versterking van het annuleringsmechanisme in de MSR.

Vanaf 1 januari 2027 zal ETS2 ingaan, dit verbreedt het ETS-stelsel naar fossiele brandstoffen in de sectoren wegtransport, de gebouwde omgeving en overige sectoren (kleine industrie). Nederland heeft via een nationale 'opt-in' de fossiele brandstoffen in de landbouw, binnenvaart en spoorsector ook onder ETS2 gebracht. Een opt-in in het Europese emissiehandelssysteem (ETS) betekent dat lidstaten vrijwillig extra sectoren of brandstoffen onder het ETS kunnen brengen, boven op de verplichte reikwijdte die in de EU-wetgeving is vastgelegd. Hierdoor kunnen emissiereducties versneld worden. Nederland en diverse andere lidstaten maken reeds gebruik van de 'opt-in'. Nederland zal bij de herziening van het ETS2 inzetten op verbreding op EU-niveau, waardoor binnen de EU een gelijk speelveld wordt gerealiseerd.

2.2.2 Energy Taxation Directive (ETD)

De Richtlijn Energiebelastingen (ETD) 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. Doordat de tarieven in de huidige ETD niet zijn gebaseerd op de energie-inhoud of CO₂-uitstoot, wordt het gebruik van duurzame alternatieven voor fossiele brandstoffen niet gestimuleerd. Op 14 juli 2021 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor herziening van de ETD als onderdeel van het Fit-for-55-pakket. Het ETD-voorstel is gericht op beperking van klimaatverandering door het verhogen van de minimumtarieven voor energieproducten en het verbreden van de grondslag. Daarnaast worden de minimumtarieven en belastingniveaus afgestemd op de duurzaamheid van een brandstof.

¹⁵ CORSIA staat voor Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation. Dit is een wereldwijd klimaatinstrument dat in 2016 is aangenomen binnen de ICAO.

¹⁶ Dit waterbedeffect ontstaat doordat de emissiereducties de ETS-prijs verlagen, waardoor de uitstoot voor andere sectoren binnen het systeem goedkoper wordt.

Nederland zet zich in voor een ambitieuze ETD. Het voorstel is echter, onder druk van verschillende andere lidstaten, gedurende de onderhandelingen minder ambitieus geworden. Het nu voorliggende compromisvoorstel zet nog steeds enkele stappen vooruit, zoals verhoging en indexatie van de minimumtarieven, een onderscheid tussen fossiele en niet fossiele energieproducten en uitfasering van de vrijstelling voor energieproducten gebruikt voor warmteopwekking in warmtekrachtkoppelingen (WKK), maar laat ook een aantal barrières om fossiele voordelen te kunnen uitfasen in stand. In de huidige compromistekst wordt het verbod op het belasten van kerosine voor de luchtvaart bijvoorbeeld behouden, waarbij de Commissie in 2035 moet beoordelen of ze dit verbod willen wijzigen. Het Deense voorzitterschap zet in op afronding van de onderhandelingen voor het einde van 2025.

Nederland zet zich (zoals beschreven in een zogenaamd BNC-fiche¹⁷ dat aan het parlement is gestuurd) in voor een ambitieuze ETD met gerichte versterking van de instrumenten om de energietransitie en de beprijzing van fossiele brandstoffen te stimuleren. Nederland steunt ook een koppeling tussen de tarieven aan de energie-inhoud en milieuprestaties van brandstoffen en heeft eerder steun uitgesproken voor onderdelen van het voorstel, inclusief hogere minimumtarieven en de inperking van de vrijstellingen.

2.2.3 Staatssteunkader

De Europese Commissie heeft in 2025 een nieuw staatssteunkader vormgegeven. In het voorjaar van 2025 heeft de Commissie daarover een publieke consultatie gehouden. Nederland heeft in reactie op deze consultatie aangegeven dat de staatssteunregels rekening zouden moeten houden met het belang van het uitfasen van fossiele brandstofsubsidies. Nederland heeft aangegeven dat hiervoor bij staatssteun een strenge en grondige beoordeling nodig is door de Commissie om ervoor te zorgen dat de positieve effecten van de steun opwegen tegen de negatieve effecten op handel en concurrentie, waarbij onder meer wordt gekeken naar de bijdrage aan urgente maatschappelijke uitdagingen zoals de digitale en groene transitie.

¹⁷ Fiche 3: Herziening Richtlijn energiebelastingen.

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20210922/bnc_fiche_com_2021_563_2/document3/f=/vImfiyzwwbda.pdf

3 Inzet Nederland nationaal

Waar sprake is van onvolledige beprijzing van klimaatschade die gepaard gaat met het gebruik van fossiele energiedragers in de energievoorziening, richt Nederland zich zoals hierboven beschreven in eerste instantie op de EU en internationale mogelijkheden om beprijzing te verhogen. Als dit niet of onvoldoende lukt, kan gekeken worden naar nationale maatregelen om beprijzing te versterken. Het in dit hoofdstuk behandelde nationale deel van dit uitfaseerplan gaat in op het volgende:

- De Nederlandse inzet op transparantie over fossiele brandstofsubsidies (paragraaf 3.1).
- De (beleids-)overwegingen die het kabinet hanteert bij besluiten over fossiele brandstofsubsidies (paragraaf 3.2).
- De aanpak van onvolledige beprijzing (paragraaf 3.3). Onder andere door nationale heffingen te introduceren en tarieven van bestaande heffingen te verhogen (paragraaf 3.3.1) en eventueel bestaande subsidieregelingen af te bouwen (paragraaf 3.3.2).

3.1 Transparantie over fossiele brandstofsubsidies in Nederland

Zoals genoemd in hoofdstuk 1 wordt in Nederland jaarlijks transparantie gegeven over fossiele brandstofsubsidies in de Miljoenennota. Dit wordt in de eerste plaats – conform de externe kosten methode – gedaan door voor alle CO₂-emissie die vrijkomt bij het gebruik van fossiele energiedragers in kaart te brengen welk (direct of indirect) beprijzingsniveau geldt voor deze emissie. Het beprijzingsniveau wordt vervolgens afgezet tegen de gekwantificeerde externe kosten van de klimaatschade die broeikasgasemissies met zich mee brengen. In dit overzicht is uitgegaan van de referentieprijz, zoals berekend door CE Delft in het *Handboek Milieuprijzen* (2023). De referentieprijz is berekend op basis van een

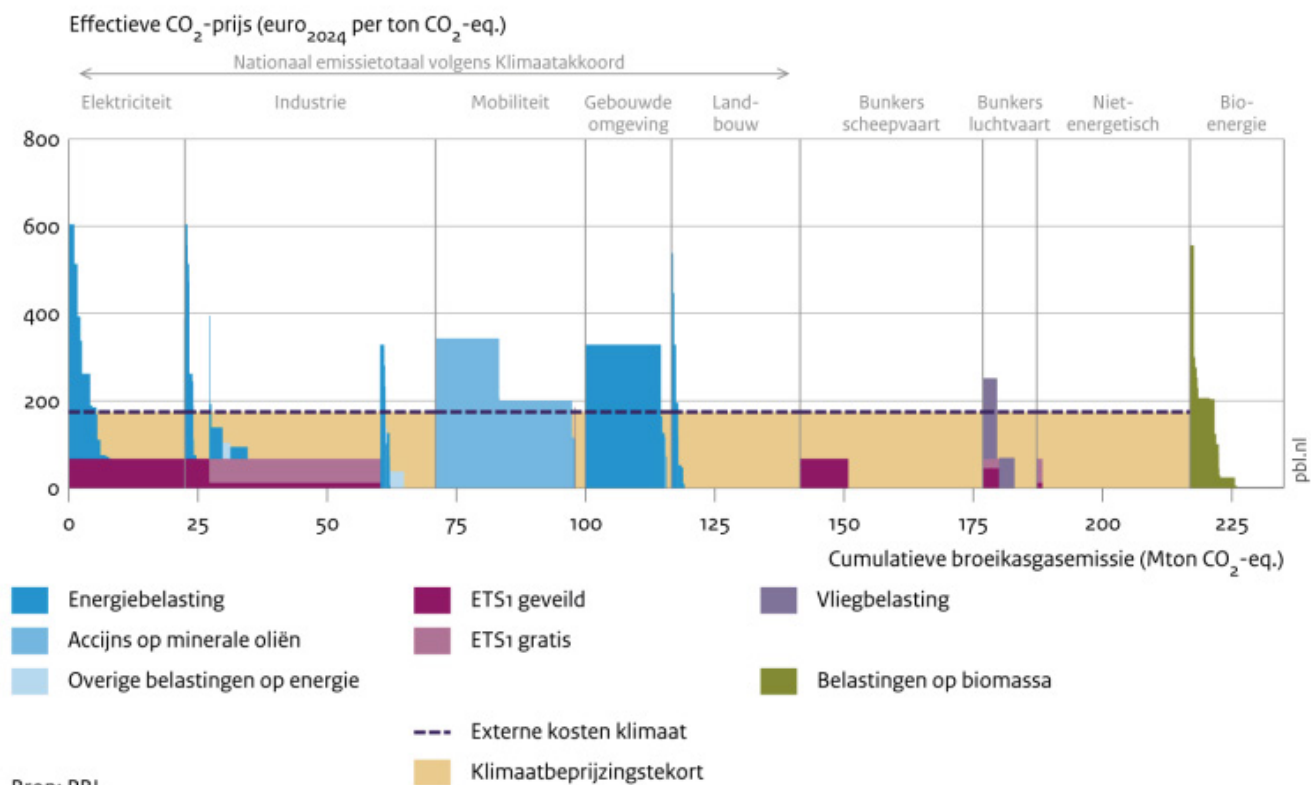
IPCC-berekening die het dichtst aansluit bij de huidige mondiale doelstelling (opwarming beperken tot 1,5 graad met beperkte “overshooting”) en de preventiekosten van het klimaatbeleid. De referentieprijz neemt ieder jaar toe. Externe kosten buiten de kosten die kunnen worden gerelateerd aan broeikasgasuitstoot worden niet meegenomen. Uit dit overzicht zijn beprijzingstekorten te herleiden waar fossiele emissies onvolledig geprijsd worden en waar dus sprake is van een fossiele subsidie.

In figuur 1 is dit gevisualiseerd voor het jaar 2024. De horizontale as toont de totale emissies van broeikasgassen, die de relevante basis zijn voor de beprijzing, gebaseerd op de emissies als gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen en andere emissies die niet gerelateerd zijn aan energie. Op de verticale as wordt de hoogte weergegeven van zowel de directe als indirecte prijzen per ton CO₂. Elk vak in de figuur komt overeen met een bepaald deel van de emissies waarvoor dezelfde CO₂-prijs geldt. De breedte van de vakken geeft aan welk deel van de emissies onderhevig is aan deze CO₂-prijs. De kleuren geven aan welke beleidsinstrumenten bijdragen aan welk gedeelte van de totale effectieve CO₂-prijs. De paarse stippellijn geeft de gebruikte hoogte van de referentieprijz aan (174 euro/ton CO₂ in 2024). Het beprijzingstekort of fossiele voordeel wordt berekend door het verschil tussen de referentieprijz van de externe kosten en de CO₂-prijs te berekenen voor alle broeikasgasemissies in een sector. Het berekende beprijzingstekort en dus de fossiele subsidie voor 2024 bedraagt 18,0 miljard euro.

Daarnaast wordt – conform de inventarisatiemethode – in kaart gebracht welke subsidie-uitgaven en fiscale regelingen met betrekking tot (indirect) fossiel verbruik er zijn, waarbij de hoogte afhankelijk is van het reguliere belastingtarief.

Figuur 1: CO₂-beprijzing broeikasgasemissies en klimaatbeprijzingstekort

CO₂-beprijzing van broeikasgasemissie, 2024



3.2 Beleidsoverwegingen voor nationale aanpassingen fossiele brandstofsubsidies

Waar het niet mogelijk is om fossiele brandstofsubsidies in internationaal verband af te schaffen, bekijkt Nederland nationale uitfasering van fossiele brandstofsubsidies aan de hand van beleidsoverwegingen, zoals ook toegelicht in de Miljoenennota 2024.¹⁸ De beleidsoverwegingen zijn als volgt:

1. De beprijzing van externe effecten
2. Het realiseren van een budgettaire opbrengst
3. Handelingsperspectief, weglekeffect en speelveld
4. Rechtvaardigheid
5. Juridische belemmeringen
6. Uitvoerbaarheid
7. Positieve impact innovatieve bedrijvigheid

Als er juridische belemmeringen zijn voor afbouw van fossiele brandstofsubsidies in nationaal verband, of beperkingen door internationale verdragen of EU-regelgeving, dan kijkt Nederland hoe deze kunnen worden weggenomen. De verschillende beleidsoverwegingen worden hieronder eerst kort toegelicht en zijn direct overgenomen passages uit de Miljoenennota 2024, met uitzondering van de zevende beleidsoverweging die is toegevoegd na een toezegging aan de Tweede Kamer.¹⁹

Beleidsoverweging 1: Beprijzing van externe effecten

Beprijzing van klimaatshadekosten kan een effectief instrument zijn voor het realiseren van CO₂-reductie. Het verhoogt de prijs van het gebruik van fossiele brandstoffen en uitstoten van broeikasgassen. Hiermee wordt een financiële prikkel gegeven om het gebruik van fossiele brandstoffen (en indirect de CO₂-uitstoot) te verminderen. Daarnaast is de CO₂-reductie op mondiaal niveau afhankelijk van de mate van weglek (zie volgende beleidsoverweging). Naast effect op de uitstoot van broeikasgassen kan een situatie van onvolledige beprijzing van externe effecten gevolgen hebben voor onder meer de lucht-, water en bodemkwaliteit die weer effect hebben op onder andere de volksgezondheid en biodiversiteit. Volledige beprijzing van externe effecten die gepaard gaan met het gebruik van fossiele energiedragers – oftewel het afbouwen van fossiele brandstofsubsidies – kan daarmee ook een positieve bijdrage leveren aan onder meer de volksgezondheid en biodiversiteit.

Beleidsoverweging 2: Realiseren van een budgettaire opbrengst

Afbouw van fossiele brandstofsubsidies kan leiden tot een extra budgettaire opbrengst voor de overheid. Deze extra financiële middelen kan de overheid inzetten voor andere beleidsdoelen zoals ondersteuning van lage inkomens of het helpen verduurzamen van bedrijven en huishoudens. Een belangrijke kanttekening is dat bij de berekening van de budgettaire cijfers

in onderstaande overzichten geen rekening is gehouden met het gedragseffect (verduurzaming en risico op weglek). Succesvol milieubeleid leidt bijvoorbeeld tot erosie van grondslagen van milieubelastingen. Met name bij een aantal regelingen rondom de industrie en scheepvaart is het risico op weglek groot en leidt verhoging van beprijzing in de praktijk tot geen of een lagere budgettaire opbrengst.

Beleidsoverweging 3: Handelingsperspectief, weglekeffect en speelveld

De doeltreffendheid van beprijzing voor transitiedoelen en budgettaire doelen is sterk afhankelijk van de vormgeving en context. Ten eerste is het belangrijk dat bedrijven en burgers voldoende handelingsperspectief hebben. Met het afbouwen van de fiscale vrijstellingen wordt een prikkel tot verduurzaming gecreëerd. Het is daarbij ook relevant in welke mate op die prikkel kan worden geacteerd: als er (nog) geen technische alternatieven voor bedrijven beschikbaar zijn kan de prikkel niet aanzetten tot verduurzaming in de productie en leidt deze uitsluitend tot lastenverzwaring bij de betreffende bedrijven. Afhankelijk van het product en de markt kan die kostenverhoging doorberekend worden in de prijs of niet. Over het algemeen geldt bijvoorbeeld dat kostenverhogingen bij producenten beperkter kunnen worden doorberekend aan klanten naarmate er in een markt meer internationale concurrentie is en meer prijsgevoeligheid bij klanten. Bij doorberekening in de prijs zal door consumenten in hun aankoopbeslissing meer rekening worden gehouden met de externe kosten die gepaard gaan met het maken van het product. Het beprijzen van de emissies in de luchtvaart zal er bijvoorbeeld naar verwachting voor zorgen dat de vraag daalt en de CO₂-uitstoot op mondiale schaal afneemt. Een tweede aandachtspunt betreft het internationaal speelveld: de oorsprong van veel fiscale vrijstellingen betreft de bescherming van het internationale speelveld. Bij het door Nederland unilateraal afbouwen of afschaffen van fiscale vrijstellingen wordt het internationale speelveld en daarmee de internationale concurrentiepositie van bedrijven aangetast.

In aansluiting op het aandachtspunt van een gelijk speelveld is het weglekrisico een beperkende factor. Stringenter beprijzingsbeleid kan leiden tot het verplaatsen van consumptie of productie naar plaatsen met minder streng beleid, waardoor de uitstoot niet afneemt maar verplaatst. Het beoogde doel (zij het transitieborging, overheidsinkomsten genereren of uitvoering geven aan het principe van 'de vervuiler betaalt') wordt dan niet of beperkt bereikt. Beleid dat gepaard gaat met weglek verschuift 'ons' vervuilingprobleem, belemmert de mondiale transitie en zorgt voor minder bedrijvigheid binnen Nederland. Via verschillende varianten en een combinatie van instrumenten kunnen beprijzingsprikkel worden geboden aan producenten en consumenten en kunnen de weglekrisico's tevens worden beperkt. Beprijzing kan bijvoorbeeld worden ingericht op verschillende schaalniveaus

¹⁸ Rijksoverheid (2024). Miljoenennota 2024. Bijlage 25: Fossiele Subsidies.

¹⁹ Commissiedebat Fossiele subsidies/regelingen. Tweede Kamer, 5 december 2024.

en plekken in de keten. Beleid op Europese schaal is de meest geschikte optie om weglekrisico's te beperken. Een andere optie die veelvuldig op nationaal niveau is toegepast is het vrijstellen van een deel van de uitstoot bij producenten binnen sectoren die gevoelig zijn voor weglek (heffen 'aan de marge'), zodat weglekrisico's kleiner worden. Dit kan worden gecombineerd met separate (nationale) beprijzing van de eindproducten, zodat de volledige milieukosten worden meegenomen bij keuzes van consumenten. Zij kijken voor hun consumptie doorgaans minder snel uit naar plaatsen met minder beprijzing.

De huidige beprijzing van de productie en consumptie van elektriciteit is een voorbeeld. Beprijzing van weglekgevoelige productie is doeltreffend op Europees niveau. Het EU ETS geeft de prijsprikkels voor opschaling van CO₂-vrije elektriciteit. De nationale energiebelasting geeft aanvullende prijsprikkels richting gebruikers om zuinig met energie om te gaan, en zo de Nederlandse voetafdruk te beperken.

Beleidsoverweging 4: Rechtvaardigheid

In het kader van rechtvaardigheid wordt ten eerste vaak het principe van de "vervuiler betaalt" genoemd. De marktprijs van duurzame producten is vaak hoger, omdat er extra kosten zijn gemaakt om de externe effecten te minimaliseren. Deze producten kunnen daardoor op prijs moeilijk concurreren met conventionele, vervuilende producten. Door het beprijzen van de externe effecten betaalt de vervuiler en wordt het prijsverschil met duurzame producten kleiner wat zorgt voor eerlijke concurrentie tussen duurzame en vervuilende producten. Duurzame bedrijven krijgen hierdoor meer kans om hun activiteiten te ontplooiën in Nederland en zo een nieuwe en duurzame industrie op te bouwen.

In het kader van rechtvaardigheid wordt daarnaast vaak gewezen op de verdeling van de lasten tussen burgers en bedrijven. De regelingen die specifieke voordelen bieden voor het gebruik van fossiele energie zien voor een belangrijk deel op (grote) bedrijven uit de sectoren energie, mobiliteit en industrie. In de energiebelasting betalen bedrijven met een groot energieverbruik door de degressieve tariefstructuur en vrijstellingen bijvoorbeeld per hoeveelheid aardgas of elektriciteit relatief weinig energiebelasting vergeleken met kleinegebruikers. Afbouw van deze degressieve tariefstructuur in de energiebelasting zorgt in de huidige praktijk voor een gelijkere relatieve lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven. Daarnaast zorgt onder andere de afbouw van gratis rechten onder het ETS ervoor dat industriële bedrijven de komende jaren financieel meer gaan bijdragen.

Binnen de groep kleinegebruikers varieert de relatieve impact van beprijzing tot slot sterk per inkomensgroep. In de regel worden armere huishoudens relatief zwaarder geraakt in hun draagkracht door beprijzingsbeleid. De impact varieert afhankelijk van de dienst of het product dat wordt betaald. Extra beprijzing op de energierekening en op vliegtickets zal bijvoorbeeld verschillend uitpakken voor verschillende inkomensgroepen. De uiteindelijke

impact hangt af van vormgeving van de beprijzing, en flankerend beleid om ongewenste inkomenseffecten tegen te gaan.

Beleidsoverweging 5: Juridische belemmeringen

Sommige regelingen kunnen uitsluitend worden aangescherpt na aanpassing van internationale verdragen en richtlijnen, waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Voorbeelden zijn onder andere de vrijstelling van accijns op stookoliegebruik in de zeevaart, de vrijstelling van accijns op het gebruik van brandstoffen in het internationale luchtverkeer en het verbruik van aardgas en minerale oliën als brandstof binnen een bedrijf dat aardgas en minerale oliën produceert. Op deze brandstoffen is de EU-Richtlijn Energiebelastingen (ETD) van toepassing. Voor het gebruik van accijns is verplicht op basis van de Akte van Mannheim en/of het Gasolieprotocol. Voor de btw-vrijstelling op kerosine geldt dat deze is verplicht op grond van de btw-richtlijn.

Beleidsoverweging 6: Uitvoerbaarheid

Bij de keuze rondom het afschaffen van fossiele brandstofsubsidies moet goed worden gekeken naar de uitvoerbaarheid. Dit geldt in het bijzonder wanneer een subsidieregeling op nationaal niveau alleen gedeeltelijk kan worden afgeschaft, omdat een ander deel verplicht is vrijgesteld in internationale verdragen of richtlijnen. Een voorbeeld hiervan betreft de btw-vrijstellingsregeling voor internationaal personenvervoer, waarbij juridisch gezien alleen btw geheven kan worden op het gedeelte van de luchtvaartuigen dat boven Nederlands grondgebied vliegt, wat in de praktijk vrijwel niet uitvoerbaar is.

Beleidsoverweging 7: Positieve impact op innovatieve bedrijvigheid

Waar het afschaffen van fossiele brandstofsubsidies nadelig is voor Nederlandse bedrijven die sterk afhankelijk zijn van fossiele energie, biedt dat tevens kansen voor een betere businesscase voor bedrijven die minder of niet afhankelijk zijn van fossiele brand- of grondstoffen. Naast bedrijven die nu onderdeel uitmaken van de circulaire economie gaat dit ook om bedrijven die hier in de toekomst deel van uit zullen gaan maken. Kansen creëren voor dit soort bedrijvigheid wordt meegewogen bij beleidsbeslissingen over fossiele brandstofsubsidies, zoals aan de Tweede Kamer toegezegd.

3.3 Nationale inzet op afbouw fossiele brandstofsubsidies

In hoofdstuk 2 is beschreven wat de Nederlandse inzet is op het uitschakelen van fossiele brandstofsubsidies in internationaal en EU-verband. In deze paragraaf wordt toegelicht welke stappen op nationaal niveau worden en zijn gezet om fossiele brandstofsubsidies verder af te bouwen. Het gaat zowel om aanpassingen aan fiscale – en uitgavenregelingen die leiden tot financieel voordeel voor fossiel verbruik als om nieuwe of aanpassingen aan aparte beprijzingsmaatregelen. Vanwege de demissionaire status

van dit kabinet is een verdere afbouw van fossiele brandstofsubsidies dan reeds aangekondigd aan een volgend kabinet.

3.3.1 Heffingen

Energiebelasting op aardgas

In Nederland zijn de energiebelastingtarieven voor aardgas de afgelopen jaren verhoogd en is een verder oplopend pad vastgelegd tot 2030²⁰. Voor verbruik tot 170.000 m³ / jaar worden tarieven verhoogd van 25,2 (+ 1,6 cent ODE) eurocent per m³ in 2017 naar 65,5 eurocent per m³ in 2030. Uitgedrukt in euro per ton CO₂-uitstoot bij verbranding is dit in 2030 ongeveer 369 euro per ton CO₂.

Voor verbruik van 170.000 m³ / jaar tot 1 mln m³ / jaar worden tarieven verhoogd van 6,2 (+0,8 cent ODE) eurocent in 2017 naar 40,3 eurocent in 2030. Uitgedrukt in euro per ton CO₂-uitstoot bij verbranding is dit in 2030 ongeveer 227 euro per ton CO₂. Voor verbruik van 1 mln m³ / jaar tot 10 mln m³ / jaar worden tarieven verhoogd van 22,3 (+0,3 cent ODE) eurocent in 2017 naar 26,7 eurocent in 2030. Uitgedrukt in euro per ton CO₂-uitstoot bij verbranding is dit in 2030 ongeveer 150 euro per ton CO₂. Voor verbruik boven de 10 mln m³ / jaar worden tarieven verhoogd van 1,2 (+0,1 cent ODE) eurocent in 2017 naar 6,1 eurocent in 2030. Uitgedrukt in euro per ton CO₂-uitstoot bij verbranding is dit in 2030 ongeveer 34 euro per ton CO₂.

CO₂-heffing industrie

Nederland heeft in 2021 een CO₂-heffing voor de industrie ingevoerd. De heffing heeft als doel om CO₂-reductie in de industrie te borgen die bijdraagt aan het behalen van de geldende industriedoelstelling uit het Klimaatakkoord en daarbij tegelijkertijd Nederland aantrekkelijk te houden voor nieuwe en bestaande duurzame bedrijvigheid. De heffing belast CO₂-uitstoot zodat het onaantrekkelijker wordt om uit te stoten en aantrekkelijker om te reduceren. De heffing is aanvullend op het Europese emissiehandelssysteem EU ETS en sluit hier nauw bij aan. Het EU ETS resulteert in een gelijke CO₂-prijs in alle Europese lidstaten voor de daaronder gebrachte sectoren. De CO₂-heffing is vormgegeven als een heffing met een afnemende vrijgestelde voet. Een deel van de uitstoot wordt vrijgesteld, alleen de emissies die met het oog op de industriële reductiedoelstelling van het Klimaatakkoord en daaropvolgende herijkingen, gereduceerd moeten worden, zullen belast worden. De CO₂-heffing is vormgegeven als een minimumprijs ten opzichte van het EU ETS. De nationale heffing wordt bepaald door het verschil tussen het in dat jaar geldende heffingstarief en de EU ETS-prijs. Als de EU ETS-prijs boven het heffingstarief ligt, is de nationale heffing op nul euro. Het tarief bedraagt 2025 87,90 euro per ton CO₂. In de Miljoennota 2026 is aangekondigd dat de CO₂-heffing industrie blijvend wordt verlaagd naar 78,67 euro per ton CO₂, in combinatie met het

verruimen van de vrijgestelde uitstoot. Deze prijs ligt op korte termijn nog boven de huidige ETS-prijs.

Ook geldt er in de CO₂-heffing industrie een minimumprijs over dat deel van de uitstoot dat onder de reguliere CO₂-heffing industrie is vrijgesteld. Deze minimum CO₂-prijs kent een wettelijk vastgelegd meerjarige prijspad van 19,80 euro per ton CO₂ in 2025 tot 31,90 per ton CO₂ in 2030 en verder.

Ook de emissies van warmteproductie door elektriciteits- en warmtecentrales ten behoeve van de glastuinbouw en de gebouwde omgeving vallen onder de heffing. Daarmee worden in beginsel alle emissies gerelateerd aan industriële en warmteproductie door industriële en energiebedrijven die onder het EU ETS vallen onder de heffing gebracht. Uitzondering wordt gemaakt voor de emissies gerelateerd aan warmteproductie voor stadsverwarming. Voorwaarde daarbij is dat de broeikasgasinstallatie meer dan 75% van de geproduceerde meetbare warmte uitvoert ten behoeve van stadsverwarming. Industriële installaties die niet onder het EU-ETS vallen, vallen niet onder de heffing, met als uitzondering de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en uitstoters van substantiële hoeveelheden lachgas (voor zoverre die uitstoot niet al meegenomen wordt in het EU-ETS). Ook de verbranding van industriële restgassen in de elektriciteitssector valt onder de heffing. Emissies gerelateerd aan elektriciteitsopwekking vallen niet onder de heffing. Ook enkele EU-ETS-uitstoters in de sectoren landbouw (tuinders vallend onder het EU-ETS) en gebouwde omgeving (enkele ziekenhuizen, een universiteit, de luchthaven Schiphol en veilinghallen) worden niet gerekend tot de belastingplichtigen onder deze regeling.

CO₂-heffing glastuinbouw

Om de ambitie van een klimaatneutrale sector in 2040 en het restemissiedoel van 4,3 megaton CO₂ eq in 2030 te behalen, zijn in Nederland in het Convenant Energietransitie Glastuinbouw diverse afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het benodigde beleidsinstrumentarium. Eén van deze instrumenten is een vlakke individuele CO₂-heffing die in 2025 is ingevoerd en die ondernemers in de glastuinbouw moet stimuleren om energie te besparen en om hun overige warmte-, elektriciteits- en CO₂-behoefte te verduurzamen.

De hoogte van de CO₂-heffing is vastgesteld op een bedrag dat borgt dat de doelstelling van maximaal 4,3 megaton emissies in 2030 wordt behaald. De tarieven bedragen voor 2025 9,61 euro per ton CO₂ en voor 2026 11,27 euro per ton CO₂. Het CO₂-heffingssysteem wordt per 2027 vervangen door een ETS₂ opt-in voor de glastuinbouwsector. Nederland wil daarmee vanaf 1 januari 2027 de individuele CO₂-heffing laten vervallen. Om te zorgen dat de glastuinbouwsector binnen de ETS₂ niet meer betaalt dan bij de CO₂-heffing, heeft het kabinet het voornemen om de sector te compenseren voor de meerkosten ten opzichte van de kosten

²⁰ Hierbij wordt ook de jaarlijkse inflatiecorrectie meegenomen. De tarieven ná 2027 zijn daardoor nog niet definitief.

die zouden gelden in de CO₂-heffing om het restemissiedoel voldoende te borgen.

CO₂-minimumprijs elektriciteitsproductie

Sinds 1 januari 2020 geldt in Nederland een minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsproductie. Dit instrument heeft als doel om bedrijven die elektriciteit produceren in een grotere mate te stimuleren om in hun keuzes rekening te houden met de gevolgen van CO₂-uitstoot voor het klimaat en de schadelijke consequenties daarvan voor mens en milieu. Met een minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsproducenten wordt langjarig zekerheid geboden over de minimale hoogte van CO₂-kosten die zij moeten betalen, zodat zij dit mee kunnen nemen bij hun investeringsbeslissingen. De maatregel hangt samen met de EU ETS-prijs, de prijs van een broeikasgasemissierecht, die tot stand komt in het kader van het EU ETS. De ontwikkeling van de EU ETS-prijs kent relatief sterke fluctuaties in de prijsontwikkeling. Met de invoering van een minimumprijs wordt de EU ETS-prijs wanneer deze lager is dan de minimum CO₂-prijs, aangevuld met een nationale belasting. De minimumprijs bestaat in dat geval dus uit een combinatie van de EU ETS-prijs en een aanvullende nationale CO₂-belasting. Het wettelijk vastgelegde meerjarige prijspad loopt van 19,80 euro per ton CO₂ in 2025 tot 31,90 per ton CO₂ in 2030 en verder.

Vliegbelasting

Nederland heeft een vliegbelasting. De belasting wordt geheven per vertrekkende passagier van een in Nederland gelegen luchthaven. Transferpassagiers zijn uitgezonderd van de vliegbelasting. Per 1 januari 2025 bedraagt de vliegbelasting 29,40 euro per vertrekkende passagier. De belasting wordt door de belastingplichtige (de luchthaven) gefactureerd aan de luchtvaartmaatschappij. De luchtvaartmaatschappij kan de belasting vervolgens doorrekenen aan de passagier. Per 1 januari 2027 wil het kabinet de vliegbelasting wijzigen zodat het tarief afhangt van de eindbestemming van de passagier. Hoe verder de vlucht, hoe hoger de belasting. De plannen zijn opgenomen in het Wetsvoorstel wet differentiatie vliegbelasting, onderdeel van het Pakket Belastingplan 2026. De drie voorgestelde tariefcategorieën per passagier zijn 29,40 euro voor eindbestemmingen in de EU of niet verder dan ca. 2.000 km, 47,24 euro voor middellange afstandsvluchten (2.000 km – 5.500 km) en 70,86 euro voor lange afstandsvluchten (> 5.500 km). Het wetsvoorstel wordt eind 2025 behandeld in de Tweede en Eerste Kamer.

Bijmengverplichting groen gas

Groen gas is een belangrijke bouwsteen in een duurzaam en robuust energie-, grondstoffen- en landbouwsysteem. Groen gas is een gasmengsel dat geproduceerd is door de vergisting of vergassing van biograndstoffen en dezelfde samenstelling heeft als aardgas. Nederland richt zich op de invoering van een bijmengverplichting voor groen gas, opgelegd aan energieleveranciers die gas leveren aan gebruikersgroepen die vallen

onder het ETS₂-systeem. Onder de bijmengverplichting wordt een toenemende hoeveelheid groen gas geleverd aan eindgebruikers, oplopend naar een doelstelling uitgedrukt in 2,85 megaton CO₂ ketenemissiereductie in 2031. De inschatting is dat dit kan worden bereikt met een levering van ongeveer 840 miljoen m³ groen gas in 2031. De bijmengverplichting wordt momenteel uitgewerkt, met een geplande inwerkingtreding op 1 januari 2027. De bijmengverplichting is geen belasting of heffing, maar omdat groen gas (op dit moment) duurder is dan fossiel gas, zal de bijmengverplichting gepaard gaan met een verhoging van de kosten voor gas in de gebruikersgroepen die vallen onder ETS₂.

3.3.2 Subsidie-regelingen die een specifiek voordeel geven voor het gebruik van fossiele energiedragers

In tabel 1 is een overzicht gegeven van subsidie-regelingen die een specifiek voordeel geven voor het gebruik van fossiele energiedragers zoals opgenomen in de bijlage fossiele voordelen van de Miljoenennota 2026. In deze Miljoenennota bijlage zijn naast fossiele brandstoftsubsidies ook fossiele grondstoftsubsidies opgenomen, voor de volledigheid worden deze daarom ook meegenomen in deze paragraaf. Hierbij moet aangetekend worden dat COFFIS zich volledig focust op fossiele brandstoftsubsidies en dat er niet voldoende alternatieven zijn voor fossiel grondstofgebruik, er wordt daarom niet ingezet op afbouw van fossiele grondstoftsubsidies.

Er worden hieronder drie tabellen weergegeven, deze laten de volgende categorieën fossiele voordelen zien: (1) voordelen die worden uitgefaseerd of teruggedrongen, (2) voordelen die internationaal vastliggen en (3) voordelen waar op dit moment geen afbouwpad voor is. In de paragrafen daaronder wordt per subsidie-regeling een toelichting gegeven, waarbij gebruik wordt gemaakt van de in de vorige paragraaf benoemde beleidsoverwegingen. Nauwkeurige impactanalyses zijn nodig om de voor- en nadelen van nationale beprijzing zorgvuldig te kunnen afwegen. De afgelopen jaren is voor de meeste bestaande subsidie-regelingen onderzocht wat de impact is van het nationaal afbouwen van deze regelingen. Waar relevant wordt hiernaar verwezen in de tabel.

Voor milieuheffingen geldt in deze lijst dat het budgettaire belang dat gepaard gaat met verlaagde tarieven of vrijstellingen is berekend ten opzichte van het reguliere of hoogst geldende tarief in de milieuheffing. Dit is kenmerkend voor deze 'inventarisatiemethode', maar kan een vertekend beeld geven omdat bij verhoging van het hoogste tarief ook het budgettaire belang van het verlaagd tarief of de vrijstelling toeneemt. Ook geldt dat in dit budgettaire belang per regeling bij vrijstellingen of verlaagde tarieven in heffingen geen rekening wordt gehouden met andere heffingen of beprijzingsinstrumenten die mogelijk gelden voor dezelfde groep gebruikers en/of uitstoters in plaats van de vrijstelling of het verlaagd tarief.

Tabel 1. Regelingen die een specifiek voordeel geven voor het gebruik van fossiele energiedragers en die worden uitgefaseerd of teruggedrongen

Soort subsidieregeling		Budgettaire omvang per jaar (2025) in miljoen euro	Ander relevant beprijzend beleid	Stand van zaken
1.	Verlaagd EB tarief glastuinbouw	114	CO ₂ -heffing glastuinbouw (per 2025) en ETS2 vanaf 2027.	Deze regeling wordt afgeschaft met een meerjarig afbouwpad vanaf 2025 tot 2035.
2.	Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwekking	876	Verschilt per belastingplichtige: deels ETS1 en deels (vanaf 2027) ETS2.	Deze regeling wordt ingeperkt met een meerjarig afbouwpad van 2025 tot 2030.
3.	Vrijstellingen in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik	79	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en de CO ₂ -heffing industrie.	Deze regeling wordt afgeschaft vanaf 2027.
4.	Vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking	37	ETS1 en de CO ₂ -minimumprijs. Interfereert ook met wettelijke verbod op gebruik kolen bij elektriciteitsproductie per 2030.	Deze regeling wordt per 2030 feitelijk buiten werking gesteld als het wettelijk verbod op gebruik van kolen bij elektriciteitsproductie in gaat.
5.	Regelingen voor verschillende doelgroepen in de BPM/MRB	BPM: 15 MRB: 619	Accijnzen, dieseltolslagen bpm/mrb en ETS2 (vanaf 2027).	Voor een deel van de regelingen zijn versoberings- of uitfaseringsmaatregelen ingesteld.
6.	Subsidieregeling indirecte kostencompensatie ETS (IKC)	129,2	ETS1.	Voor deze subsidieregeling is in 2025 budget gereserveerd tot 2028. Er is geen budget meer gereserveerd vanaf 2028.
7.	Degressieve tariefstructuur energiebelasting aardgas & elektriciteit	Aardgas: 2.919 Elektriciteit: 2.529	ETS1, CO ₂ -heffing industrie, ETS2 (vanaf 2027).	Door relatieve verhoging van tarieven in de midden-schijven voor gas en elektriciteit, is de degressiviteit beperkt verlaagd.
8.	Gratis verstrekte rechten in kader van EU ETS (EU-beleid).	2.858	ETS1, energiebelasting, CO ₂ -heffing	Deze subsidie ligt vast in Europese verdragen, maar loopt gefaseerd af, op basis van verschillende categorieën in 2030, 2034 en 2040.
9.	Vrijstelling gebruik van diesel (met name binnenvaart en werktuigen op schepen/pontons)	1.260	ETS2 (vanaf 2027).	Er wordt gekeken naar gezamenlijke opheffing vanaf 2030. De subsidie ligt deels vast in internationale verdragen (Akte van Mannheim).
10.	Raffinaderijvrijstelling	296	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en de CO ₂ -heffing industrie.	De regeling ligt grotendeels vast in Europese verdragen (ETD).

Tabel 2. Regelingen die een specifiek voordeel geven voor het gebruik van fossiele energiedragers die internationaal vastliggen en niet aanpasbaar zijn door slechts Nederlandse wetgeving

Soort subsidieregeling	Budgettaire omvang per jaar (2025) in miljoen euro	Ander relevant beprijzend beleid	Stand van zaken
11. Vrijstelling (artikel 51) en nultarief (artikel 59) voor energieproducten die op eigen inrichting zijn ontstaan en daar weer worden ingezet	88	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en CO ₂ -heffing.	De regeling ligt vast in Europese verdragen (ETD).
12. Teruggaafregeling energiebelasting voor gebruik aardgas als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren (inclusief visserij, exclusief particuliere pleziervaartuigen)	0	ETS2 (vanaf 2027).	De regeling ligt vast in Europese verdragen (ETD).
13. Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer	2.845	Vliegbelasting, ETS1 en CORSIA (internationale luchtvaart)	De regeling ligt vast in Europese verdragen (ETD, Douanewetboek van de Unie, Verdrag van Chicago, EU-VS Open Skies luchtvaartakkoord).
14. Vrijstelling gebruik van stookolie (met name zeevaart)	5.952	ETS1. IMO Net-Zero Framework.	De regeling ligt vast in Europese verdragen (ETD, Akte van Mannheim).
15. Btw-vrijstelling kerosine	9	Vliegbelasting.	De regeling ligt vast in Europese verdragen (EU btw-richtlijn).
16. Vrijstelling voor non-energetisch verbruik LPG in stoomkrakers onderdeel algemene vrijstelling onder artikel 65 van de Wet op accijns)	585	Scope 1 emissies vallen onder ETS1 en de CO ₂ -heffing industrie.	De regeling ligt vast in Europese verdragen (artikel 2 lid 4 onder b Richtlijn 2003/96/EG).
17. Btw-vrijstelling internationaal personenvervoer (schepen en luchtvaartuigen)	114	Luchtvaart: nationale vliegbelasting en ETS1. Scheepvaart: ETS1 (vanaf 2024). IMO Net-Zero Framework.	De subsidie ligt deels vast in internationale of Europese verdragen (EU btw-richtlijn).

Tabel 3. Regelingen die een specifiek voordeel geven voor het gebruik van fossiele energiedragers waar op dit moment geen afbouwpad voor is

Soort subsidieregeling	Budgettaire omvang per jaar (2025) in miljoen euro	Ander relevant beprijzend beleid	Stand van zaken
18. Vrijstelling voor non energetisch verbruik van aardgas	144	Scope 1 emissies en een deel van de scope 3 emissies vallen onder ETS1 en CO ₂ -heffing industrie. Overig aardgas-verbruik wordt niet beprijsd.	Geen voornemens tot afbouw. Impactanalyse 2023 ²¹ wijst uit dat opheffen van deze vrijstelling naar verwachting niet effectief bijdraagt aan emissiereductie.
19. Vrijstelling energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés	163	ETS1, CO ₂ -heffingindustrie en CO ₂ -minimumprijs.	Geen voornemens tot afbouw. Effectanalyse 2024 wijst uit dat het opheffen van deze vrijstelling in combinatie met een aantal andere maatregelen ²² leidt tot sterk verschillende effecten per deelsector, als het gaat over de mate waarin kosten kunnen worden doorberekend, bedrijfswinsten worden aangetast en afschaling van productie in Nederland verwacht kan worden.
20. Vrijstelling energiebelasting voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés	10	ETS1 en CO ₂ -minimumprijs.	Geen voornemens tot afbouw. Effectanalyse 2024 wijst uit dat het opheffen van deze vrijstelling in combinatie met een aantal andere maatregelen ²³ leidt tot sterk verschillende effecten per deelsector, als het gaat over de mate waarin kosten kunnen worden doorberekend, bedrijfswinsten worden aangetast en afschaling van productie in NL verwacht kan worden.
21. Belastingvermindering energiebelasting (vast bedrag per elektriciteitsaansluiting)	4.797	ETS2 (vanaf 2027).	Geen voornemens tot afbouw. Geldt als lastencompensatie. Van het marginale tarief gaat een besparingsprikkel uit, terwijl de belastingvermindering voorkomt dat de totale energiebelasting per verbruiker te hoog oploopt. ²⁴
22. Teruggaveregelung energiebelasting voor instellingen	30	ETS2 (vanaf 2027).	Geen voornemens tot afbouw. Effectanalyse (2023) ²⁵ laat zien dat er veel variatie zit in de impact op de mogelijkheden om kernactiviteiten voort te zetten, en op het handelingsperspectief van instellingen.
23. Lager accijnstarief voor diesel en LPG, dan voor benzine	1.657+ 271	Dieseltoeslagen, bpm/mrb en ETS2 (per 2027).	Geen voornemens tot afbouw.

²¹ Hanemaaijer, N., J. Kerkhoven (2023). Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie, Kalavasta.

²² De andere maatregelen zijn: de vastgelegde meerjarige verhoging van de tarieven in de Energiebelasting op aardgas, de afschaffing van de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal gebruik, de afschaffing van de vrijstelling in de energiebelasting voor chemische reductie en elektrolytische procedés, en de CO₂-heffing conform het prijspad zoals in 2024 was vastgelegd tot en met 2030.

²³ De andere maatregelen zijn: De vastgelegde meerjarige verhoging van de tarieven in de Energiebelasting op aardgas, de afschaffing van de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal gebruik, de afschaffing van de vrijstelling in de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés, en de CO₂-heffing conform het prijspad zoals in 2024 was vastgelegd tot en met 2030.

²⁴ Ministerie van Financiën (2024). Naar een toekomstbestendige energiebelasting.

²⁵ Gelder, E. de, ea (2023). Effecten afschaffing teruggaafregeling non-profitinstellingen, CE Delft.

Soort subsidieregeling	Budgettaire omvang per jaar (2025) in miljoen euro	Ander relevant beprijzend beleid	Stand van zaken
24. Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee (mijnbouwheffing)	Niet bekend	N.v.t.	Geen voornemens tot afbouw. Uit ambtelijke analyse (2024) ²⁶ blijkt dat afschaffing van de regeling waarschijnlijk leidt tot meer broeikasgasuitstoot, minder overheidsinkomsten en meer energie-afhankelijkheid.
25. Noodfonds energie	56,3	Energiebelasting, ETS1.	Voor 2025 zijn middelen gereserveerd. Over voortzetting na 2025 is nog geen besluit genomen.
26. Verlaagd tarief MRB voor bestelauto ondernemers	1.251	Brandstofaccijnzen, ETS2 (vanaf 2027).	Geen voornemens tot afbouw.

1. Verlaagd energiebelastingtarief glastuinbouw

Toelichting

Glastuinbouwbedrijven kunnen aanspraak maken op verlaagde tarieven voor het gebruik van aardgas tot 1 miljoen m³ als het aardgas wordt gebruikt voor verwarming ter bevordering van het groeiproses van tuinbouwproducten. De verlaagde tarieven zorgen ervoor dat glastuinbouwbedrijven, die veelal een relatief kleine omvang kennen, vergelijkbare energiebelastingtarieven betalen als grote energie-intensieve bedrijven.²⁷ Het voornemen is om in de jaren tot 2030 het verlaagd tarief nog grotendeels in stand te houden in verband met de kosten die de bijmengverplichting groen gas met zich meebrengt voor de sector. Na 2030 wordt het verlaagd tarief afgebouwd tot 2035. Met de afbouw van de verlaagde tarieven wordt de energietransitie in de glastuinbouw gestimuleerd. Met de maatregel worden meer duurzame technieken aantrekkelijk. Voor de warmtevraag van kassen gaat het hierbij met name om de aansluiting op een warmtenet (gevoed op basis van restwarmte of geothermie), de toepassing van aquathermie, warmtepomp en e-boiler. De geleidelijke afbouw zorgt ervoor dat ondernemers in de glastuinbouwsector tijd krijgen om in hun bedrijfsvoering om te schakelen.

Beprijzingsbeleid

Naast het uitfasen van het verlaagde energiebelasting tarief, wordt het aardgasverbruik in de glastuinbouwsector ook beprijsd via ETS-2 vanaf 2027. Dit vervangt het nationale glastuinbouw CO₂-heffingssysteem per 2027. De sector wordt gecompenseerd voor de ETS2-kosten tot de hoogte van het nieuwe tarief voor de CO₂-heffing dat nodig is om het 2030 restemissiedoel van de sector (4,3 megaton) met voldoende zekerheid te halen.²⁸

2. Inputvrijstelling aardgas elektriciteitsopwekking

Toelichting

De energiebelasting kende in Nederland een vrijstelling voor het gebruik van aardgas en elektriciteit die worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit (hierna: inputvrijstelling). Deze inputvrijstelling gold voor installaties met een vermogen groter dan 60 kW. De inputvrijstelling zorgt ervoor dat de energie-input van installaties die elektriciteit produceren is vrijgesteld van energiebelasting. De doelstelling is dubbele belastingheffing te voorkomen in de keten van elektriciteit. Het uitgangspunt is dat elektriciteit die aan het openbare net wordt geleverd eenmalig wordt belast en dat dit gebeurt bij levering aan de eindgebruiker. Met de inputvrijstelling wordt in de praktijk niet alleen de energie-input vrijgesteld voor elektriciteit die aan het openbare net wordt geleverd. In de eerste plaats wordt in aardgasgestookte warmtekrachtkoppeling (WKK) installaties naast elektriciteit ook (bruikbare) warmte opgewekt. Met de inputvrijstelling is ook de energie-input die wordt ingezet voor deze warmte vrijgesteld. Daarnaast wordt niet alle elektriciteit die wordt opgewekt op het openbare net gezet. Deze elektriciteit wordt daarmee voor eigen gebruik ingezet. Dit eigen gebruik werd niet later in de keten belast en de energie-input benodigd voor de opwek van deze elektriciteit was via de inputvrijstelling vrijgesteld. De brede inputvrijstelling gaf daarmee een fiscaal voordeel aan aardgasgestookte WKK-installaties. In het verleden is het voordeel gerechtvaardigd geacht omdat gasgestookte WKK-installaties relatief efficiënt warmte en elektriciteit produceren. Vergeleken met andere vormen van productie van warmte en elektriciteit werd met de inzet van WKK-installaties per saldo CO₂-uitstoot gereduceerd. Inmiddels concurreert de aardgasgestookte WKK-installatie ook met meer duurzame alternatieven. Deze duurzame technieken staan fiscaal op achterstand ten opzichte van WKK-installaties.

²⁶ Rijksoverheid (2024). Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel.

²⁷ Kamerstukken II 2024/2025, 33043, nr. 114

²⁸ Rijksoverheid (2025). Toelichting op besluitvorming en overzicht klimaat- en energemaatregelen.

Zo moet voor de elektriciteit gebruikt voor elektrische ovens en warmtepompen wél energiebelasting worden betaald.

Om de overgang naar een fossielvrije economie te stimuleren, is vastgelegd dat wordt toegewerkt naar het belasten van (gasinput voor) warmte en elektriciteit voor eigen gebruik. Hierbij zal sprake zijn van een geleidelijke beperking waarbij vanaf 1 januari 2030 het gebruik van aardgasgestookte WKK-installaties voor de energiebelasting op dezelfde wijze wordt behandeld als meer duurzame technieken. Deze maatregel draagt daarmee bij aan verdere CO₂-reductie.

De inputvrijstelling wordt geleidelijk beperkt tussen 2025 en 2030. Dit biedt met name de glastuinbouw meer handelingsperspectief om te verduurzamen. Daarnaast worden ook producenten voor het openbare elektriciteitsnet meer geleidelijk geprikkeld om over te stappen op CO₂-neutrale productie. In 2025 wordt een vrijstelling gehanteerd van 0,31658 Nm³ aardgas per opgewekte kWh elektriciteit. Hiermee wordt naar verwachting 100 miljoen euro extra overheidsinkomsten gerealiseerd in 2025, zoals afgesproken in het coalitieakkoord. In de jaren na 2025 wordt de inputvrijstelling ieder jaar lineair afgebouwd, zodat vanaf 2030 een vrijstelling van 0,18957 Nm³ aardgas per opgewekte kWh elektriciteit geldt.

3. Vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch gebruik

Toelichting

Duaal en non-energetisch gebruik van kolen zijn vrijgesteld in de kolenbelasting. De EU-Richtlijn energiebelastingen voorziet in de mogelijkheid daartoe. Het overgrote deel van het vrijgestelde kolengebruik valt onder de cokes-, ijzer- en staalindustrie. Voor buitenlandse concurrenten gelden ook vrijstellingen. Emissies van deze sectoren worden op Europees niveau beprijsd onder het EU ETS. De vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch gebruik wordt per 1 januari 2027 afgeschaft. De doelstelling van het beëindigen van de vrijstellingen is tweeledig: 1) het introduceren van een aanvullende stok achter de deur voor het grotendeels uifasieren van kolengebruik in Nederland; en 2) het genereren van een budgettaire opbrengst.

Beprijzingsbeleid

De scope-1-emissies vallen onder ETS₁ en de CO₂-heffing industrie.

4. Vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking

Toelichting

Gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking is vrijgesteld in de kolenbelasting. De gedachte achter deze vrijstellingen is dat wordt voorkomen dat zowel belasting wordt geheven op de kolen als de

elektriciteit die daarmee wordt opgewekt en geleverd via het net. Het voorkomen van dubbele belasting volgt uit de EU-Richtlijn energiebelastingen, maar de vrijstelling is niet in de richtlijn verplicht. Uitfasering van kolengebruik voor elektriciteitsopwekking per 2030 wordt geborgd door de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie.

Beprijzingsbeleid

De scope-1-emissies vallen onder ETS₁.

5. Regelingen voor verschillende doelgroepen in de BPM/MRB Toelichting

De Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (bpm) is een eenmalige belasting die wordt geheven bij de registratie van een motorrijtuig in het kentekenregister²⁹. Het tarief is afhankelijk van de CO₂-uitstoot, het type voertuig en het gewicht, waarmee de belasting bijdraagt aan de stimulering van schonere voertuigen en duurzame mobiliteit. De motorrijtuigenbelasting (mrb) is een periodieke houderschapsbelasting, waarvan het tarief afhangt van brandstofsoort, gewicht en provincie, en die het efficiënt en milieubewust gebruik van voertuigen bevordert. Er geldt een aantal bijzondere regelingen (teruggaveregelingen, kwarttarieven, etc.) in de bpm en de mrb voor specifieke voertuigen. Deze regelingen zijn niet specifiek voor fossiele brandstof voertuigen. Wel zorgen deze regelingen ervoor dat voor die voertuigen geen of een lagere autobelasting hoeft te worden betaald, waardoor indirect het gebruik van fossiele brandstof lager wordt belast. Met het Belastingplan 2023 en 2024 is wettelijk vastgelegd dat een aantal bijzondere regelingen zal worden versoerd of afgeschaft:

- Afschaffing vrijstelling in de bpm voor bestelauto ondernemers.
- Het kwarttarief voor kampeerauto's in de MRB wordt versoerd naar een halftarief vanaf 2026.
- Het kwarttarief in de mrb voor paardenvervoer komt te vervallen vanaf 2026.
- De mrb vrijstelling voor oldtimers wordt vanaf 2028 versoerd 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 petroleumgas (LPG) of aardgas wordt per 2030 afgeschaft.
- Via het Belastingplan 2026 en Overige Fiscale Maatregelen 2026 wordt voorts voorgesteld:
 - Het kwarttarief voor kermis- en circusvoertuigen en voor motorrijtuigen ingericht als werktuig of werkplaats met ingang van 1 januari 2028 te beëindigen;
 - De teruggaaf voor het bedrijfsvoertuigenpark te beëindigen bij inwerkingtreding van de vrachtwagenheffing (gepland op 1 juli 2026).

²⁹ Ingeval een niet-ingeschreven personenauto, motorrijwiel of bestelauto feitelijk ter beschikking staat van een in Nederland wonende natuurlijke persoon of gevestigd lichaam, dan is de belasting verschuldigd ter zake van de aanvang van het gebruik met dat motorrijtuig van de weg.

Beprijzingsbeleid

Wegverkeer wordt ook geprijsd door brandstofaccijnzen. Ook zal de sector vanaf 2027 vallen onder ETS₂. Het beprijzingsniveau in het wegverkeer ligt overwegend hoger dan de klimaatschadekosten.

6. Subsidieregeling indirecte kostencompensatie ETS (IKC)

Toelichting

Het Europese systeem van emissiehandel verplicht Europese elektriciteitsproducenten om emissierechten aan te kopen voor hun CO₂-uitstoot. De kosten hiervan berekenen deze producenten door in de groothandelsprijzen voor elektriciteit. Dit verhoogt de elektriciteitskosten voor onder meer bedrijven binnen de EU. Zij ervaren daarom mogelijk, voor zover dit niet wordt opgevangen door het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), een concurrentienadeel ten opzichte van ondernemingen uit landen buiten de EU. Dit veroorzaakt een risico op verplaatsing van productie van elektriciteits-intensieve bedrijven van binnen de EU naar buiten de EU, en daarmee gepaard gaande koolstoflekage. De regeling Indirecte Kostencompensatie ETS (IKC-ETS) verlaagt dit risico door de indirecte ETS-kosten die bedrijven maken bij hun productie te compenseren. De regeling is beschikbaar voor bedrijven uit specifieke bedrijfssectoren die zijn vastgesteld door de EC en is in Nederland in 2025 met drie jaar verlengd. Er is budget beschikbaar gemaakt tot en met 2028. Voor bedrijven die gebruik maken van de IKC-ETS wordt de voorwaarde gesteld dat ze 50% van de ontvangen subsidie investeren in CO₂-reducerende maatregelen. Het genoemde budget is gebaseerd op een prognose door de Nederlands emissieautoriteit op basis van productiecijfers van de IKC-bedrijven in voorgaande jaren en de geschatte EU-ETS prijs van 2026. Er is geen budget beschikbaar gemaakt na 2028.

Beprijzingsbeleid

In de elektriciteitsketen geldt energiebelasting voor het verbruik van elektriciteit.

7. Degressieve tariefstructuur energiebelasting aardgas en elektriciteit

Toelichting

In de energiebelasting wordt een degressieve tariefstructuur gehanteerd. Dit betekent dat het tarief afneemt bij hoger verbruik. De degressieve structuur wordt gehanteerd met het oog op het gelijke speelveld van grotere afnemers van gas en elektriciteit ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten. Door de relatief hoge energiebelastingstarieven op het eerste deel van het verbruik gaat een energiebesparingsprikkel uit van de energiebelasting voor dat deel van het energieverbruik. Een gebruiksonafhankelijke belastingvermindering (zie regeling 21) drukt tegelijkertijd de energierekening met name voor huishoudens. In paragraaf 3.3.1 is toegelicht dat de energiebelasting op aardgas is en wordt verhoogd. Aangezien dit zowel een verhoging van de eerste schijven betreft, als van de midden- en hogere schijven, blijft het degressieve karakter – weliswaar in een iets andere vorm – bestaan.

Beprijzingsbeleid

De emissie van elektriciteitsproductie en het gebruik van fossiel gas wordt geprijsd via ETS₁ en de CO₂-heffing industrie. Daar zal vanaf 2027 ook ETS₂ bijkomen.

8. Gratis verstrekte rechten in kader van EU-ETS (EU-beleid)

Toelichting

Binnen het ETS dienen bedrijven die rechtstreeks CO₂ uitstoten te beschikken over emissierechten. Indien meer emissierechten nodig zijn dan het bedrijf beschikbaar heeft, dient een bedrijf deze certificaten te kopen of CO₂-reducerende maatregelen te treffen. Om te voorkomen dat bedrijven die op de wereldmarkt concurreren hun productie naar buiten Europa verplaatsen (waardoor koolstoflekage kan optreden), krijgen bepaalde industriële sectoren gratis emissierechten toegedeeld, o.b.v. de uitstoot van de 10% bedrijven met de laagste CO₂-emissie per product.

De gratis rechten kennen een afbouwpaden. Er zijn drie categorieën sectoren die gratis rechten ontvangen. Voor sectoren waar geen significant risico op koolstoflekage is vastgesteld, loopt het aantal gratis emissierechten af tot nul in 2030 (en in 2026 voor de luchtvaart). Voor sectoren waar wel een significant risico op koolstoflekage is vastgesteld, maar de recent ingestelde Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) alternatieve bescherming biedt tegen koolstoflekage, loopt het aantal gratis emissierechten af tot nul in 2034. Voor de overige sectoren (significant risico op koolstoflekage, geen bescherming via CBAM) wordt een dalende hoeveelheid gratis emissierechten verstrekt tot en met 2040. Na 2040 is het ETS plafond nihil en worden er dus geen nieuwe ETS rechten meer verleend (gratis noch geveild).

Beprijzingsbeleid

Partijen die gratis rechten krijgen in EU ETS hebben wel de prijsprikkels van ETS₁; omdat gratis rechten worden gegeven op basis van een benchmark en rechten dienen te worden ingeleverd op basis van de daadwerkelijke uitstoot. Daarnaast gelden de energiebelasting en de nationale CO₂-heffing.

9. Vrijstelling gebruik van diesel (met name binnenvaart en werktuigen op schepen/pontons)

Toelichting

Brandstofgebruik voor de commerciële vaart op binnenwateren is op grond van de Wet op de accijns vrijgesteld van accijns. Op basis van de ETD is dit een keuze die lidstaten mogen maken. De pleziervaart moet op basis van deze richtlijn evengoed belast blijven. De vrijgestelde brandstof is gekleurd en wordt ook wel rode diesel genoemd. In de Akte van Mannheim uit 1868 is een verbod vastgelegd op het heffen van rechten die uitsluitend op het beoefenen van de scheepvaart zijn gegrond. In het Gasolieprotocol 1952 is een specifieke regeling voor de douane- en belastingvrijstelling voor gasolie die als boordvoorraad wordt verbruikt vastgelegd, ter overbrugging van de meningsverschillen over het regime dat volgt uit de Akte zelf. Het Gasolieprotocol 1952 bevat een opzeggingsbepaling, wat betekent dat Nederland zelf kan besluiten om dit deel op te zeggen en accijns te heffen over de brandstof voor

de binnenvaart. Indien hiervoor gekozen wordt zou dit echter voor zowel fossiele als hernieuwbare brandstoffen gelden.

Nederland zou hiermee de eerste lidstaat van de Akte van Mannheim zijn die voor de binnenvaart accijns heft op de brandstof. Nederland heeft in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) reeds voorgesteld om samen toe te werken naar het gezamenlijk opheffen van het heffingsverbod richting 2030. Hierbij is door de leden een politiek-bestuurlijke afspraak gemaakt dat, als hier naartoe wordt gewerkt, alle deelnemers unaniem moeten instemmen bij een eventuele opzegging van het Gasolieprotocol.

Beprijzingsbeleid

Het gebruik van fossiele brandstoffen zal beprijsd worden onder ETS₂ vanaf 2027.

10. Raffinaderijvrijstelling

Toelichting

De accijns moet worden betaald wanneer het accijnsgoed wordt uitgeslagen tot verbruik. Dat is in principe het geval als de goederen de accijnsgoederen-plaats verlaten. In een accijnsgoederenplaats kunnen onder schorsing van accijns accijnsgoederen worden geproduceerd of verwerkt. Als voorbeeld is bij de levering van benzine aan het benzinestation sprake van uitslag tot verbruik en dient de leverancier accijns te betalen. Accijns zijn alleen verschuldigd bij minerale oliën die worden gebruikt als motorbrandstof of verwarmingsbrandstof (energetische verbruik van accijnsgoederen, bijvoorbeeld de inzet van benzine in auto's). Niet-energetisch gebruik van minerale oliën, bijvoorbeeld gebruik als grondstof, valt niet onder de accijns. Ruwe olie wordt niet gebruikt als motorbrandstof of verwarmingsbrandstof, maar wordt eerst verwerkt in een raffinaderij tot bruikbare producten. Ruwe olie valt daarmee niet onder de reikwijdte van accijns.

Wanneer minerale oliën als brandstof worden gebruikt voor het produceren/verwerken van minerale oliën, dan geldt er in de Wet op de accijns een vrijstelling (artikel 2, lid 9). In dit kader kan worden gedacht aan minerale oliën die in raffinaderijen worden gebruikt voor de verhitte van benodigde installaties. De vrijstelling onder artikel 2, lid 9 kan worden gesplitst in twee delen: 1. Minerale oliën die extern worden ingekocht en vervolgens direct energetisch worden ingezet in het raffinaderijproces, bijvoorbeeld ter ondervuring. Dit deel van de vrijstelling is optioneel onder de ETD en kan Nederland dus zelfstandig afschaffen. Naar verwachting zal de budgettaire opbrengst nihil zijn, omdat raffinaderijen vrijwel geen minerale oliën extern inkopen en direct energetisch inzetten. De minerale oliën die binnen de raffinaderij worden geproduceerd en in plaats van levering aan een externe partij zelf energetisch worden ingezet in de raffinaderij. Dit deel is verplicht vrijgesteld onder de Europese Richtlijn energiebelastingen (ETD) en Nederland kan dit dus niet zelfstandig afschaffen.

Beprijzingsbeleid

De scope 1 emissies vallen onder ETS₁ en de nationale CO₂-heffing.

11. Vrijstelling (artikel 51) en nultarief (artikel 59) voor energieproducten die op eigen inrichting zijn ontstaan en daar weer worden ingezet

Toelichting

Voor raffinaderijen geldt een uitzondering voor energieproducten die ontstaan op de productielocatie zelf (artikel 51 Wet belastingen op milieugrondslag). Naast deze specifieke vrijstelling geldt in algemene zin (dus niet alleen voor raffinaderijen) een nultarief voor restgassen die ontstaan en worden ingezet op de eigen locatie (artikel 59 Wet belastingen op milieugrondslag). Het gaat dan bijvoorbeeld om restgassen uit een productieproces die voor ondervuring worden gebruikt. De facto is dit verbruik daarmee van heffing vrijgesteld. Deze verplichte vrijstellingen vallen onder de EU-Richtlijn energiebelastingen en Nederland kan deze daarom niet zelfstandig afschaffen.

Beprijzingsbeleid

De scope 1 emissies vallen onder ETS₁ en de nationale CO₂-heffing.

12. Teruggaveregeling energiebelasting voor gebruik aardgas als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren (inclusief visserij, exclusief particuliere pleziervaartuigen)

Toelichting

In overeenstemming met de EU-Richtlijn energiebelastingen 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 die van de visserij, en geldt niet voor particuliere pleziervaartuigen.

Beprijzingsbeleid

Zeevaart valt onder ETS₁, Binnenvaart onder opt-in ETS₂.

13. Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer

Toelichting

Kerosine die wordt geleverd voor gebruik als brandstof in de commerciële luchtvaart is op grond van de ETD verplicht vrijgesteld van accijns. Plezier luchtvaart is uitgezonderd en niet vrijgesteld op grond van deze richtlijn. Lidstaten zijn vrij om kerosine gebruikt voor binnenlandse commerciële vluchten te belasten. Een accijns op vliegtuigbrandstoffen voor vluchten tussen lidstaten binnen de EU is op grond van de ETD evenwel mogelijk als de EU-lidstaten onderling bilaterale overeenkomsten sluiten. Bij de introductie van de vliegbelasting is aangegeven dat het kabinet destijds geen voorstander was van een lappendeken aan bilaterale regelingen binnen de EU. Dit doet namelijk afbreuk aan het concept van één interne markt, creëert onduidelijkheid over de tussen lidstaten geldende regels en kan het gelijke speelveld voor luchtvaartmaatschappijen verstoren. Daarom is Nederland er destijds toe overgegaan een vliegbelasting in te voeren. Mocht de verplichte vrijstelling uit de ETD worden afgeschaft dan sorteert dit voor de internationale luchtvaart geen effect omdat voor het gebruik van kerosine voor vluchten naar buiten de EU op basis van het Douanewetboek van de Unie sprake zal zijn van wederuitvoer of uitvoer. Wederuitvoer of uitvoer zijn geen belastbare feiten

waardoor de kerosine evengoed niet belast kan worden. Het gaat immers om verbruik van kerosine buiten de EU. Dit geldt ook voor de plezierluchtvaart, ook hier is sprake van wederuitvoer of uitvoer als het gaat om vluchten die de EU verlaten.

Naast de ETD zijn er luchtvaartverdragen die bijvoorbeeld het belasten van kerosine beletten. Zo bepaalt het Verdrag van Chicago voor de internationale burgerluchtvaart dat onder andere kerosine, welke zich aan boord van een luchtvaartuig van een Verdragsluitende Staat bevindt bij aankomst op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Staat en welke zich nog aan boord bevindt bij het vertrek van het grondgebied van die Staat wordt vrijgesteld van douanerechten, inspectiekosten of soortgelijke nationale of plaatselijke rechten en kosten (zoals een accijns). Ook in luchtvervoersovereenkomsten, waarin landingsrechten met derde landen zijn afgesproken, wordt over het algemeen de vrijstelling vastgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld ook op grond van de Luchtvervoersovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en de VS (het EU-VS Open Skies luchtvaartakkoord), voor zowel extra-EU als intra-EU vluchten. Wel wordt in bilaterale- en EU-luchtvaartverdragen vastgelegd dat een accijnsheffing op vluchten binnen het Europees grondgebied in de toekomst mogelijk moet zijn.

Beprijzingsbeleid

Kerosinegebruik wordt geprijsd via ETS₁, dit gaat om binnenlandse en internationale vluchten tussen Europese luchthavens. Daarnaast geldt in Nederland een vliegticketbelasting die per 2027 gedifferentieerd zal worden naar afstand.

14. Vrijstelling gebruik van stookolie (met name zeevaart)

Toelichting

Brandstof die wordt geleverd voor gebruik in de commerciële vaart op communautaire wateren is op grond van de ETD verplicht vrijgesteld van accijns. Dit geldt niet voor de pleziervaart, het verbruik van brandstof is niet vrijgesteld op grond van deze richtlijn. Mocht de verplichte vrijstelling uit de ETD worden afgeschaft dan laat het voor het gebruik van brandstof voor vaarten naar buiten de EU waarbij naar open zee wordt vertrokken onverlet dat op basis van het Douanewetboek van de Unie sprake zal zijn van wederuitvoer of uitvoer. Wederuitvoer of uitvoer zijn geen belastbare feiten waardoor de brandstof evengoed niet belast kan worden. Het gaat immers om verbruik van brandstof buiten de EU. Dit geldt ook voor de pleziervaart, ook hier is sprake van wederuitvoer of uitvoer als het gaat om vaarten die de EU verlaten. Nederland kan deze vrijstelling niet unilateraal uitsluiten.

Beprijzingsbeleid

De emissies van zeevaart op vaarten van en naar EU-havens worden geprijsd onder ETS₁. Vanaf 2028 zal een deel van de emissies van de zeevaart worden geprijsd in het IMO Net-Zero Framework.

15. Btw-vrijstelling kerosine

Toelichting

De levering van kerosine voor luchtvaartuigen die hoofdzakelijk worden ingezet voor internationaal personenvervoer is belast tegen het btw-nultarief (Tabel II, post a-3, onderdeel e bij de Wet op de omzetbelasting 1968). Dit is een verplicht btw-nultarief in de Europese btw-richtlijn. Dit nultarief is verplicht op grond van de btw-richtlijn (artikel 148, onderdeel e, btw-richtlijn). Het is dus niet mogelijk om btw te heffen op de levering van kerosine voor deze luchtvaartuigen. Ook al zou heffing van btw op kerosine mogelijk zijn dan leidt dit niet tot duurdere vliegtickets. Luchtvaartmaatschappijen hebben net als iedere andere ondernemer recht op aftrek van de in rekening gebrachte btw. De btw die in rekening zou kunnen worden gebracht bij de aankoop van kerosine zou dus ook in aftrek kunnen worden gebracht. Dit geldt niet voor vrijgestelde sectoren zoals de publieke sector. Btw op kerosine die gebruikt wordt door bijvoorbeeld defensie, de politie of gezondheidszorg kan door deze partijen niet worden afgetrokken omdat zij geen btw-belaste prestaties leveren.

Beprijzingsbeleid

Hiervoor geldt hetzelfde als voor de vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer: hoewel kerosine niet geprijsd wordt door nationale btw-heffing valt deze wel onder ETS₁. Daarnaast is er in het internationale, commerciële, vliegverkeer een vliegticketbelasting.

16. Vrijstelling voor non-energetisch verbruik LPG in stoomkrakers

Toelichting

In de wet op accijns wordt onder artikel 65 het verbruik vrijgesteld van accijnsgoederen die als grondstof worden ingezet voor het produceren van niet-accijnsgoederen. Voor een deel gaat het hierbij om het non-energetisch verbruik van LPG in stoomkrakers. Deze vrijstelling is niet unilateraal aan te passen, het gaat om een verplichte vrijstelling.

Beprijzingsbeleid

De scope 1 emissies vallen onder ETS₁ en onder de nationale CO₂-heffing industrie.

17. Btw-vrijstelling internationaal personenvervoer (schepen en luchtvaartuigen)

Toelichting

Het vervoer van personen is dáár belastbaar waar dat vervoer feitelijk plaatsvindt (artikel 6c, eerste lid van de Wet op de omzetbelasting 1968 en artikel 48, btw-richtlijn). Voor het vervoer van personen per vliegtuig en per zeeschip moet voor het btw-tarief onderscheid worden gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse vluchten / bootreizen. Binnenlandse vluchten / bootreizen zijn belast tegen het algemene btw-tarief. Vluchten / bootreizen naar of vanuit het buitenland zijn belast tegen het btw-nultarief (Tabel II, post b-3 behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968). Dit btw-nultarief houdt in dat ondernemers geen btw in rekening hoeven te brengen over hun diensten, maar wel recht hebben op aftrek van voorbelasting. Vanwege uitvoeringsproblematiek

maken lidstaten gebruik van het btw-nultarief voor vluchten naar of vanuit het buitenland. De toepassing van het btw-nultarief is echter niet verplicht op grond van de btw-richtlijn. In theorie is het dus denkbaar dat Nederland afziet van het toepassen van dit btw-nultarief. Dit zou echter betekenen dat voor alle vluchten vanuit en naar Nederland moet worden vastgesteld welk gedeelte boven Nederlands grondgebied is gevlogen, want alleen dat gedeelte is belastbaar met Nederlandse btw. Dit is vrijwel niet uitvoerbaar. Bovendien is het gedeelte van een internationale reis dat plaatsvindt op of boven Nederlands grondgebied veelal beperkt, wat gevolgen heeft voor de afweging van heffing versus uitvoering. De discussie over btw op luchtvaart wordt in Europees verband al tientallen jaren gevoerd, tot op heden echter zonder dat dit heeft geleid tot een andere werkwijze.

Beprijzingsbeleid

Hiervoor geldt hetzelfde als voor de btw-vrijstelling op kerosine: hoewel internationaal personenvervoer niet beprijsd wordt door nationale btw-heffing valt lucht- en scheepsvaart wel onder ETS₁. Binnen de Europese Economische Ruimte (EER) uitgevoerde vluchten vallen al sinds 2012 onder ETS₁. Sinds 2024 is dit verder uitgebreid: ook vluchten van en naar buiten de EER gaan gefaseerd onder het ETS vallen (al is er nog een gedeeltelijke vrijstelling voor sommige routes vanwege CORSIA, het mondiale luchtvaartcompensatiesysteem). Sinds 1 januari 2024 valt ook de zeevaart onder ETS₁. Dit geldt voor grote zeeschepen (>5.000 GT) die: binnen de EER varen (100% emissies belast), en tussen EER en buiten-EER varen (50% van de emissies belast). De invoering is stapsgewijs: rederijen moeten rechten inleveren voor 40% van hun emissies in 2024, 70% in 2025, en 100% vanaf 2026. Vanaf 2028 zal een deel van de emissies van de zeevaart worden beprijsd in het IMO Net-Zero Framework.

18. Vrijstelling voor non-energetisch verbruik van aardgas

Toelichting

In de energiebelasting geldt een vrijstelling voor het non-energetische verbruik van aardgas (waarbij ook waterstof wordt aangemerkt als een product dat als aardgas wordt verbruikt). Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de productie van kunstmest, waarbij de inzet van waterstofmoleculen die eindigen in de kunstmest als non-energetisch tellen. Deze vrijstelling is onder de EU-Richtlijn energiebelastingen niet verplicht, dus kan Nederland zelf op nationaal niveau afschaffen. Kalavasta heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van het opheffen van de vrijstelling op het non-energetisch gebruik van aardgas.³⁰ De analyse wijst uit dat het opheffen van deze vrijstelling naar verwachting niet effectief bijdraagt aan emissiereductie.

Beprijzingsbeleid

Scope 1 emissies en een deel van de scope 3 emissies vallen onder ETS₁ en de CO₂-heffing van de industrie.

19. Vrijstellingen energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés

Toelichting

Voor aardgas voor mineralogische en metallurgische processen en elektriciteit voor metallurgische procedés gelden vrijstellingen van de energiebelasting. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verwarmen van ovens voor keramische processen of het smelten van staal. Dit verbruik valt buiten de werkingssfeer van de EU-Richtlijn energiebelastingen, dus het staat de Europese lidstaten vrij om hier een eigen fiscale behandeling voor te kiezen. De meeste Europese lidstaten kiezen ervoor om dit verbruik vrij te stellen. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar de effecten van uitfasering van deze regeling.³¹ De analyse wijst uit dat het opheffen van deze vrijstelling in combinatie met een aantal andere maatregelen leidt tot sterk verschillende effecten per deelsector, als het gaat over de mate waarin kosten kunnen worden doorberekend, bedrijfswinsten worden aangetast en afschaling van productie in Nederland verwacht kan worden.

Beprijzingsbeleid

ETS₁, CO₂-heffing industrie en CO₂-minimumprijs.

20. Vrijstelling energiebelasting voor elektriciteit gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés

Toelichting

Voor elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie en elektrolytische procedés bestaat een vrijstelling van de energiebelasting. Dit verbruik valt buiten de werkingssfeer van de EU-Richtlijn energiebelastingen, dus het staat de Europese lidstaten vrij om hier een eigen fiscale behandeling voor te kiezen. De meeste Europese lidstaten kiezen ervoor om dit verbruik vrij te stellen. Uit een uitgevoerde impactanalyse naar deze maatregel blijkt dat het uitfaseren van deze vrijstelling een lastenstijging voor de sectoren betekent van in totaal 231 miljoen euro in 2030.³² Daarnaast blijkt uit de eerdergenoemde impactanalyse dat het aanpassen van deze regeling minimale impact heeft op verduurzaming.

Beprijzingsbeleid

De brandstoffen worden beprijsd met ETS₁ en de CO₂-minimumprijs.

21. Belastingvermindering energiebelasting

Toelichting

De energiebelasting kent een belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting op een Waardering Onroerende Zaken (WOZ)-object met een verblijfsfunctie. Alle huishoudens en het

³⁰ Kalavasta (2023). Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie.

³¹ CE Delft (2024). Effectenonderzoek stapeling maatregelen metallurgische en mineralogische industrieën.

³² Trinomics (2023). Effectenonderzoek vrijstellingen energiebelasting Eindrapport.

overgrote deel van alle bedrijven met een elektriciteitsaansluiting ontvangen deze belastingvermindering. Momenteel is de energiemix in Nederland nog voor het merendeel van fossiele oorsprong. Naarmate de energiemix minder gebaseerd is op fossiele energiedragers, neemt de omvang van het fossiele voordeel binnen de belastingvermindering af. Omdat niet precies te herleiden is voor welk deel het energiegebruik fossiel is van partijen die voor de belastingvermindering in aanmerking zijn gekomen, is het budgettaire belang van de gehele belastingvermindering in de tabel opgenomen. In de praktijk heeft hiervan slechts een deel betrekking op fossiele energie.

Beprijzingsbeleid

Voor elektriciteit en gasgebruik geldt de energiebelasting. Daarnaast zal vanaf 2027 fossiele brandstof beprijsd worden via ETS₂.

22. Teruggaveregeling energiebelasting voor instellingen

Toelichting

De teruggaveregeling van energiebelasting over het aardgas- en elektriciteitsverbruik van religieuze en non-profit instellingen geldt voor het verbruik in een onroerende zaak die is bestemd voor een openbare eredienst of het houden van een bezinningsbijeenkomst van levensbeschouwelijke aard of die in gebruik is door een algemeen nut beogende instelling. Uitgezonderd zijn instellingen die hoofdzakelijk werkzaam zijn op het gebied van sport, gezondheidszorg of onderwijs. Het gaat dus hoofdzakelijk om gebouwen met een religieuze aard en non-profit instellingen. Deze hebben recht op teruggave van de helft van de door hen betaalde energiebelasting.

Voor deze fossiele brandstofsubsidie zijn onderzoeken gedaan naar de effecten van uitfasering.³³ Uit het eerste onderzoek blijkt dat de effecten groot kunnen zijn, afhankelijk per gebruiker. Er bestaan grote verschillen tussen de gebruikers van de regeling. Voor een aantal groepen gebruikers (onder andere: culturele instellingen: musea, culturele centra, theaters; dorps- en buurt-huizen; kerken en scoutingverenigingen). Duidelijk werd dat voor alle gebruikers geldt dat de energie- en coronacrisis effect hebben gehad op de gebouwexploitatie, en dat dit in veel gevallen heeft geleid tot het interen op het eigen vermogen. Daarnaast is de financiële weerbaarheid van deze organisaties over het algemeen laag en zijn de energielasten een relatief grote kostenpost. Uit sociaal oogpunt is het daarom op dit moment niet wenselijk in te zetten op uitfasering van deze subsidie. Uit de tweede studie volgt bovendien dat de regeling door de instellingen als eenvoudig en waardevol wordt ervaren. Bij de financiële gevolgen van afschaffing of afbouw van de regeling noemen geïnterviewde instellingen onder meer het staken of afstoten van activiteiten, het doorberekenen van kosten aan hun leden of gebruikers, of bezuinigingen.

Bij de maatschappelijke gevolgen van afschaffing of afbouw worden onder meer genoemd een afname van de activiteiten en een verminderde verbinding met kwetsbare groepen.

Beprijzingsbeleid

Het fossiele brandstofgebruik zal vanaf 2027 onder ETS₂ beprijsd worden.

23. Lager accijnstarief voor diesel en LPG, dan voor benzine

Toelichting

In de Wet op de accijns is voor diesel een lager accijnstarief per 1.000 liter opgenomen dan voor benzine. De lagere brandstofaccijns voor diesel vindt zijn oorsprong in het internationale karakter van het zakelijke (vracht) verkeer, dat voornamelijk op diesel rijdt. Met de brandstoftoeslagen in de autobelastingen (motorrijtuigenbelasting (MRB), aanschafbelasting BPM en de brandstoftoeslag) is vervolgens beoogd het verschil in fiscale druk op het autorijden ingeval van personenauto's en motorrijwielen bij gebruik van diesel enerzijds en benzine anderzijds te verminderen. Het huidige belastingstelsel van lagere dieselaccijns t.o.v. benzine in combinatie met een vaste MRB-toeslag (en een BPM-toeslag) zorgt voor verschillen in belastingdruk per gereden kilometer tussen benzine- en dieselveertuigen.

In de Wet op de accijns is voor LPG een lager accijnstarief per 1.000 liter opgenomen dan voor benzine. Ten opzichte van diesel is er bij LPG een voordeel wat betreft de uitstoot van NO_x. Vergeleken met benzine heeft LPG een CO₂-voordeel.

Er is onderzoek gedaan naar deze accijnsstructuur, waaruit blijkt dat het zeer afhankelijk is van het model auto hoe deze belastingdruk van drie verschillende belastingen precies is. De studie laat ook zien dat Nederland de hoogste dieselaccijns van alle buurlanden heeft en geen teruggaveregeling.³⁴ Wat betreft LPG heeft Nederland het op één na hoogste accijnstarief.

Beprijzingsbeleid

Diesel en LPG zullen vanaf 2027 onder ETS₂ gaan vallen. Via de BPM en MRB wordt er ook beprijsd, zo wordt er via de BPM eenmalig, bij aanschaf of import van een nieuwe auto, een vast bedrag geheven. Sinds 2013 is dit vaste bedrag vooral gebaseerd op de CO₂-uitstoot van de auto.

24. Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee (mijnbouwheffing)

Toelichting

De (niet-fiscale) investeringsaftrek voor investeringen in het opsporen en winnen van aardgas uit de kleine velden in de Noordzee kan alleen worden toegepast bij de berekening van de specifieke afdracht van het winstaandeel, wat een extra heffing

³³ CE Delft (2023). Effecten afschaffing teruggaveregeling non-profitinstellingen. en SEO (2024). Beleidsalternatieven voor de teruggaveregeling energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen.

³⁴ Revnext (2023). Onderzoek naar aanpassing accijnstarieven n.a.v. aanmerking 'fossiele subsidie'.

voor mijnbouwbedrijven is krachtens de Mijnbouwwet naast de vennootschapsbelasting. Dit leidt voor mijnbouwondernemingen tot een hoge(re) effectieve belastingdruk dan voor andere ondernemingen die alleen vennootschapsbelasting afdragen. Met de investeringsaftrek wordt beoogd het opsporen en winnen van aardgas uit de kleine velden in de Noordzee te stimuleren. Gezien het feit dat het opstarten van een nieuwe exploratie tijdrovend is, is er tot op heden nog geen (substantieel) beroep gedaan op deze investeringsaftrek. De verwachting is dat aardgas de komende decennia nog noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de productie van elektriciteit en de energie- en warmtebehoefte van huishoudens in Nederland. Gaswinning uit kleine velden op de Noordzee maakt Nederland minder afhankelijk van gaswinning uit het buitenland en draagt daarmee bij aan energieleveringszekerheid. Daarnaast is de CO₂-voetafdruk van geïmporteerd gas door de lange transportafstanden aanzienlijk groter dan die van in Nederland gewonnen gas. Uit de analyse van CE-Delft (november 2022) blijkt dat gaswinning op de Noordzee per saldo een positief effect heeft op de uitstoot van emissies vergeleken met de situatie waarin gas uit Rusland of de Verenigde Staten wordt geïmporteerd.³⁵

Beprijzingsbeleid

In de aardgasketen geldt de energiebelasting en het EU-ETS.

25. Tijdelijk Noodfonds Energie

Toelichting

Het rijk heeft een subsidie van 56,3 miljoen euro verstrekt aan de stichting Tijdelijk Noodfonds Energie. Daarnaast ontving de stichting ook 28,15 miljoen euro uit de private sector. Deze stichting benut de middelen om huishoudens met een laag inkomen en een hoge energierekening tegemoet te komen in de gemaakte kosten voor energie. De tegemoetkoming wordt in de meeste gevallen direct verrekend op de energierekening, en is dus geen vrij besteedbaar inkomen. Doordat alleen huishoudens in aanmerking komen die aan beide eisen voldoen, is het een relatief gericht instrument om kwetsbare huishoudens te compenseren. De beschikbaar gestelde middelen zijn volledig uitgegeven in 2025. Momenteel is de energiemix in Nederland nog voor het merendeel van fossiele oorsprong. Naarmate de energiemix

minder gebaseerd is op fossiele energiedragers, neemt de omvang van het fossiele voordeel binnen het Tijdelijk Noodfonds Energie af. Omdat niet precies te herleiden is voor welk deel het energiegebruik fossiel is van partijen die middelen hebben ontvangen uit het Tijdelijk Noodfonds Energie, is het budgettaire belang van de subsidie niet goed te berekenen, in de praktijk is de subsidie dus niet in zijn geheel daadwerkelijk een fossiel voordeel. Het kabinet heeft de kamer per brief op 30 september jl. geïnformeerd over de mogelijkheden om gehoor te geven aan de motie Timmermans die oproept om nog deze winter (2025/2026) opnieuw directe inkomensondersteuning te organiseren voor huishoudens die hun energierekening niet kunnen betalen. Het kabinet informeert de Kamer voor de verkiezingen van 29 oktober over de voortgang hiervan. Het kabinet onderzoekt hoe het Tijdelijk Noodfonds Energie een vervolg kan krijgen in publieke vorm, onder meer via het Europese Social Climate Fund (SCF). Daarmee wordt gewerkt aan een meer structurele ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen en hoge energielasten. Hoewel publiek van aard, gelden hiervoor dezelfde kenmerken wat betreft de mogelijke fossiele subsidiëring.

Beprijzingsbeleid

Energiebelasting en ETS1.

26. Verlaagd tarief in de MRB voor bestelauto ondernemers

Toelichting

Bestelauto's (lichte bedrijfswagens) worden in Nederland veel gebruikt door ondernemers, bijvoorbeeld in de bouw, installatie, bezorging en kleine zelfstandigen. In de MRB geldt een verlaagd tarief voor bestelauto's van ondernemers. Dit verlaagd tarief geldt ongeacht de aandrijflijn. De regeling zorgt ervoor dat ook voor fossiele voertuigen een lagere MRB hoeft te worden betaald. Hierdoor wordt indirect het gebruik van fossiele brandstof lager belast.

Beprijzingsbeleid

Het gebruik van deze voertuigen is geprijsd via brandstofaccijnzen en vanaf 2027 via ETS2. Daarnaast is de vrijstelling in de bpm voor bestelauto ondernemers per 1 januari 2025 afgeschaft.

³⁵ CE-Delft (2022). Gaswinning op de Noordzee. En de afspraken daarover in het Akkoord voor de Noordzee.

Colofon

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Postbus 20401 | 2500 EX Den Haag

Oktober 2025