

Vergaderjaar 2001–2002

28 155

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Energiesubsidies

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 februari 2002

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 24 januari 2002 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken over:

- **het rapport rechtmatigheidsonderzoek MAP 1991–1996 (EZ-01-285);**
- **de evaluatie Milieuactieplan (MAP);**
- **de kabinetsreactie IBO kosteneffectiviteit van energie-subsidies rapportages IBO-onderzoek (28 155, nr. 1);**
- **de evaluatie van de Uitvoeringsregeling energie-investerings-aftrek (EIA) en de Subsidieregeling energie-investeringen in de non-profit- en bijzondere sectoren (EINP) (28 155, nr. 2);**
- **het rapport Uitwerking CO₂-index (EZ-01-701).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van den Akker** (CDA) vindt het onderzoek naar besteding van de MAP-gelden (Milieuactieplan) in de periode 1991–1996 teleurstellend vanwege zowel de lange doorlooptijd als het eindresultaat. Zoals het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1999 reeds liet zien, is het toezicht van de minister op de uitvoering van de wettelijke milieutaak van energiedistributiebedrijven onvoldoende. In een jaarlijkse externe toetsing van de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven in het kader van het MAP en van de betrouwbaarheid van de gerapporteerde beleidsprestaties is niet voorzien. De feitelijke financiële onderbouwing van dit rapport over de rechtmatigheid vindt dan ook plaats in de evaluatie van Ernst & Young. De doelmatigheid van de MAP-besteding komt in een apart rapport van Berenschot tot uitdrukking. Waarom zijn doelmatigheid en rechtmatigheid niet tegelijkertijd onderzocht? Waarom is er een onderscheid gemaakt in de te bestuderen periodes?

Volgens Ernst & Young is de lange doorlooptijd te wijten aan fusies, het ontbreken van documenten oftewel bewijs, wisseling van personeel en de onmogelijkheid om bestanden met software te benaderen. Wat is de verklaring voor het ontbreken van documenten? Wat is hier de relatie met de opgevoerde fusies? Bij de aangifte van de inkomstenbelasting moet elke aftrekpost met bonnetjes en rekeningen zijn gedocumenteerd. Hoe

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), M. B. Vos (GroenLinks), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Ravestein (D66), Verburg (CDA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA) en Horn (PvdA).
Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Molenaar (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), De Swart (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Bakker (D66), Schreijer-Pierik (CDA), Udo (VVD), Hamer (PvdA), Koenders (PvdA), Schoenmakers (PvdA) en Smits (PvdA).

valt dat te rijmen met de hier gehanteerde procedure? Het ontbreken van een positieve verklaring van Ernst & Young, de lange doorlooptijd, de late terbeschikkingstelling aan de Kamer, het ontbreken of zoekraken van documenten, het ontbreken van interne controle en rapportage, en het in sommige gevallen onthouden van medewerking door een bedrijf, doet vermoeden dat hier sprake is van een situatie die te vergelijken is met die rond de ESF-subsidies (Europees Sociaal Fonds). Er is al met al sprake van gebrekkig management. Besteding van belastinggelden van burgers en bedrijven is niet goed verantwoord. Iedereen is toch gehouden, zijn administratieve gegevens minstens tien jaar te bewaren?

De heer Van den Akker wijst erop dat op een totaalbedrag van 1290 mln gulden 288 mln niet benaderbaar is gebleken. De rechtmatige besteding van 91 mln gulden is niet volledig vast te stellen. Dat is een percentage van 30. Het foutenpercentage valt dan ook zeker niet binnen de normaal gehanteerde 5%, laat staan dat het 0,6% is, als zoekgeraakte documenten en geweigerde medewerking meegerekend worden. Waarom neemt de minister genoegen met deze wanprestatie? Waarom vindt de minister het gewoon dat het huidige Nuon, voorheen EWR, geen medewerking wil verlenen aan het onderzoek? Het rapport van Ernst & Young stelt dat rond 600 mln aan MAP-gelden buiten beschouwing is gebleven aangezien deze sterk beïnvloed worden door de kostentoekeningssystematiek per energiebedrijf. Is de besteding van de MAP-gelden gebruikt als een «catch-all» om kosten, eventueel sponsoractiviteiten of normale personeelskosten, door te belasten?

De elektriciteitsbedrijven moeten alsnog in de gelegenheid worden gesteld om de ontbrekende documenten boven tafel te halen en opening van zaken te geven. Bovendien moet medewerking verleend aan het onderzoek. Alle ten onrechte berekende kosten in relatie tot de MAP-gelden moeten onmiddellijk worden teruggevorderd. Ook als de benodigde documenten niet worden overlegd, moeten de in de relevante periode door EWR geïnde bedragen volledig worden teruggevorderd. Bij weigering aan het onderzoek mee te werken, moet bovendien de FIOD (Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst) voor onderzoek ingeschakeld worden. Men handelt immers tegen de wet en pleegt in feite fraude. Een eventuele motie op dit punt is overigens in voorbereiding.

De heer Van den Akker haalt het doelmatigheidsonderzoek van Berenschot aan. Het MAP is op zichzelf een uitstekend instrument voor financiering van energiebesparingsprogramma's en CO₂-reductie. Een goede controle op rechtmatigheid en doelmatigheid is echter noodzakelijk. Volgens de minister is de doelstelling voor 109% behaald en werden er steeds betere resultaten geboekt. Het rapport van de commissie voor de Rijksuitgaven komt echter tot andere conclusies, zoals dat het MAP het meest effectief is geweest in de eerste periode. In het Berenschot-rapport worden ook de resultaten naar doelgroep vermeldt en de resultaten op andere doelstellingen, zoals het terugdringen van de verzuring. Waarom laat de minister deze feiten buiten haar rapportage?

De kabinetsreactie op het rapport van de commissie Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), over de kosteneffectiviteit van energiesubsidies, valt evenals de door de minister voorgestane aanpak in goede aarde. Het heeft zin om de mogelijkheden te onderzoeken voor het ontwikkelen van criteria voor meer gerichte toepassing van instrumenten zoals EIA (Energie-investeringsaftrek) en EINP (subsidieregeling Energie-investeringen in de non-profit- en bijzondere sectoren) en het tegengaan van ongewenste stapeling daarvan. Van belang is het onderscheid tussen pseudo- en feitelijke kosteneffectiviteit, het verschil tussen alleen directe kosten en baten en de effectiviteit inclusief fenomenen als het free-ridersgedrag. Hoe wil de minister dat laatste gedrag zo veel mogelijk voorkomen? Het is toch fout als een bedrijf een investering slechts pleegt met het oog op een te verkrijgen subsidie? In een convenantenmodel

staat toch het idee centraal dat bedrijven vrij zijn om te bepalen wanneer bepaalde investeringen worden gepleegd?

De heer Van den Akker vindt het rapport over de uitwerking van de CO₂-index buitengewoon verheugend. Dit maakt het immers mogelijk om individuele WKK-installaties (warmtekrachtkoppeling) te beoordelen op milieumerites. Wanneer denkt de minister het systeem in te kunnen voeren? Hoe wordt een en ander in de praktijk uitgevoerd?

De heer **Van Walsem** (D66) merkt op dat de MAP-gelden tien jaar geleden zijn ingesteld en dat bedrijven hun boekhouding maar zeven jaar hoefden te bewaren. Dat verklaart dat bedrijven niet alle cijfers en documenten paraat hebben, al valt er wel iets af te dingen op de cijfers in het rapport van Ernst & Young. Het opgevoerde percentage van 0,6 aan onrechtmatige bestedingen, geconstateerd bij vooral drie grote bedrijven, zal ongetwijfeld hoger liggen als de eerdergenoemde elementen in de berekening worden betrokken. Een cijfer van 1% is overigens aanvaardbaar. Probleem bij de MAP is meer in het algemeen dat van rechtmatigheid van de heffing op zich geen sprake is. Bedrijven mochten immers hun prijzen zomaar verhogen, in feite een belasting, om met het extra geld aan de slag te gaan voor enkele milieudoelstellingen.

Daarnaast is er het probleem van rechtmatigheid bij de besteding van de gelden, wat zeker wrang is als een bedrijf niet wil meewerken aan het onderzoek. Er moet daarbij natuurlijk een onderscheid gemaakt worden tussen het vaststellen van fraude en het niet kunnen aantonen van rechtmatigheid. Meer in het algemeen moet bedacht worden dat voor het totaal van de rijksuitgaven en -inkomsten tot 1986 de aantoonbare rechtmatigheid rond de 50% tot 60% ligt. Gezien de opgedane ervaringen, en in het licht van de ingevoerde VBTB-systematiek (Van beleidsbepaling tot beleidsverantwoording), is het dan ook goed dat het MAP opgehouden is te bestaan. Die les moet iedereen hebben geleerd. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer kan opgemaakt worden dat er nog een bedrag in de pot zit van ongeveer 112 mln gulden. Als dat geld niet uitgegeven wordt aan MAP-doelstellingen, moet dat geld terugvloeien naar het Rijk of alsnog aan deze doelstellingen worden besteed. Wat is de stand van zaken op dat vlak?

De heer **Crone** (PvdA) merkt op dat bij een eerder debat over de MAP eensgezind is besloten om deze regeling af te schaffen. Die is niet «VBTB-proof», is ingevoerd zonder wettelijke grondslag – zij het met goedkeuring van de Kamer – en is inhoudelijk niet correct. De les is dat er nooit geld besteed mag worden, lumpsum, zonder nauwkeurige controle achteraf op zowel besteding als output in relatie tot de doelstellingen. Een en ander neemt niet weg dat verschillende bedrijven het instrument op de juiste wijze hebben gebruikt. Men heeft geïnvesteerd in zonne-energie of koos voor subsidie voor consumenten inzake hoogrendementsketels. Andere bedrijven kwamen niet verder dan een willekeurige kleurenfolder met de oproep om meer aan het milieu te doen.

Over de totale periode van 1991 tot 2000 is 1,2 mld gulden besteed, waarbij 600 mln aan personeelskosten buiten beschouwing is gebleven en 288 mln niet meer is gecontroleerd als gevolg van fusies en overnames. Minder dan de helft van het bedrag kon dus gecontroleerd worden, waarvan door foutsoort 4 bijna 10% niet is nagegaan. Uiteindelijk is minder dan 900 mln gecontroleerd. Een en ander mag duidelijk maken dat het MAP qua rechtmatigheid geen transparant instrument is. Het Berenschot-rapport maakt daarnaast helder dat inzake doelmatigheid onduidelijk is of de twee doelstellingen gehaald zijn dankzij gebruik van het MAP-instrument. Er is overigens nog een vrij besteedbaar bedrag van 115 mln gulden over. Wie mag dat bedrag besteden? Wie legt daarover verantwoordelijkheid af aan welke instantie? Kan het bedrag ingezet worden voor windenergieprojecten bij gemeenten? Heeft de minister de

mogelijkheden hiertoe al uitgezocht? Bij het stimuleren van energieprestatie maatregelen zoals zonnepanelen en warmtepompen is bij woningbouwprojecten, bij eigenaren en bewoners, overigens nog steeds sprake van een gat qua financiering. Een eventuele, zeer gewenste, besteding van gelden op dit vlak is zeer effectief.

De heer Crone haalt het beperkte IBO-onderzoek aan, wat een evident free-ridersfenomeen laat zien dat kan oplopen tot zo'n 50%. Bij iedere regeling is overigens sprake van dit verschijnsel, omdat een bevorderend effect vaak een inkomenseffect, een subsidie bovenop het inkomen, met zich brengt. Het is goed dat de minister voorstelt om de lijst met energiebesparingsmaatregelen op te schonen. De doelen moeten directer meetbaar worden en de instrumenten effectiever, zij het eerder dan in de loop van het jaar 2002. Is dat mogelijk, mede gezien de noodzaak van een advies aan de politiek over doorgang of aanscherping van de bedoelde subsidies? Meer in het algemeen moet daarbij het uitgangspunt blijven dat de vervuiler betaalt. Alleen de onrendabele top moet door de overheid worden gefinancierd.

Het onderzoek van het Centrum voor energiebesparing en schone technologie laat zien dat het eenvoudig mogelijk is om een CO₂-index in te voeren. Dat wordt ook door de marktpartijen bevestigd, aangezien «alles door de meter gaat». Gelukkig is nu ook de minister een voorstander van een dergelijke index, al wordt nog niet de stap gemaakt naar keuze voor burgers van pakketten stroom en het enten van de ecotaks op deze index. Kolenstroom veroorzaakt immers meer CO₂-vervuiling dan gas, gas veroorzaakt meer CO₂-vervuiling dan WKK en duurzame energie veroorzaakt geen CO₂-vervuiling. De burgers krijgen op deze wijze een extra, zeer effectieve prikkel om hun gebruik aan te passen. Ook moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat Brussel dit «format» overneemt, zodat een en ander in het jaar 2003 kan worden ingevoerd. Het lozen van warmte wordt niet gestraft. Omgekeerd wordt het benutten van veel duurzame warmte niet beloond, anders dan via basissubsidies. Duurzaam opgewekte warmte, via zon of WKK, moet worden beloond uit de eerdergenoemde 115 mln als een marktconforme bijdrage aan milieu-investeringsprojecten.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) stipt aan dat de VVD vanaf het begin zeer kritisch is geweest op een juiste besteding van de MAP-gelden. Deze konden immers zonder wettelijke basis aangewend worden voor andere doeleinden. Bovendien zou ongeveer de helft van de gelden aan overhead mogen worden besteed. De evaluatie laat zien dat de regeling inderdaad niet heeft uitgeblonken in transparantie. De verantwoording van besteding van de MAP-gelden heeft op een te hoog aggregatieniveau plaatsgevonden, met nadelige gevolgen voor de planning- en controlecyclus. Een sluitend totaalbeeld over 1991–2000 ontbreekt, in lijn met de conclusies van de Algemene Rekenkamer over 1991–1996.

De mate waarin de doelstellingen zijn gehaald, is niet ondubbelzinnig vast te stellen. De reductiedoelstellingen zijn een aantal malen gewijzigd. Ook hebben andere energiebesparingsprogramma's zoals de REB (regulerende energiebelasting) hun intrede gedaan. Tevens moet opgemerkt worden dat er sprake is van dubbel telling, omdat ook indirecte resultaten zijn meegenomen evenals door derden gestimuleerde of autonome maatregelen. Het MAP-proces is al met al administratief gebrekkig, ondanks dat er bijna 1 mld euro's mee zijn gemoeid geweest en de VVD reeds in het jaar 1998 het belang van een juiste en volledige MAP-administratie heeft benadrukt. Ernst & Young stelt vast dat van bijna 10% van het geld geen rechtmatige besteding is vast te stellen. Een en ander is de energiedistributiebedrijven aan te rekenen. Overigens zijn ook de precieze kosten aan rijkszijde voor de uitvoering van de MAP niet precies te achterhalen. Mevrouw Voûte-Droste vindt het van belang dat uit deze geschiedenis lessen worden geleerd. Doelmatigheid en rechtmatigheid zullen in

toekomstige constructies verzekerd moeten zijn. Tevens moeten er regelmatig ex ante- en ex post-evaluaties plaatsvinden. Een en ander moet tevens opgezet worden langs de lijnen van VBTB. De aanbeveling van Berenschot om bij grootschalige en langdurige projecten een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van partijen op papier te zetten wordt tevens onderschreven. Nulmeting, doelen, middelen en resultaten moeten vooraf kwalitatief en kwantitatief worden vastgelegd. Is de minister hiertoe bereid?

De resultaten laten overigens een reserve zien van ruim 50 mln euro, dat bij voorkeur moet terugvloeien naar de burger. De bedrijven moeten hierop dan ook worden aangesproken. Is de minister bereid om een of twee opties uit te werken op dit vlak? Wat betreft de concrete en onrechtmatige bestedingen moeten de energiebedrijven hun uiterste best doen om alsnog duidelijk te verschaffen. Nuon heeft de plicht om verantwoording over een en ander af te leggen.

Mevrouw Voûte-Droste haalt berichten aan dat veel bedrijven ook zonder energiesubsidies geïnvesteerd zouden hebben in energiezuinige apparaten en machines. Dit opzienbarende nieuws zou inhouden dat het hier gaat om overbodige subsidieregelingen. Ook dergelijke regelingen moeten immers kosteneffectief zijn, wat overigens aangescherpt wordt in het VBTB-kader. De Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid biedt hiervoor interessante aanknopingspunten. Wat is de mening van de minister op dit vlak? Het IBO-onderzoek noopt tot nader onderzoek omdat de nulmeting ontbreekt, al komt geen beeld naar voren van zinloze subsidies. Wel is er sprake van een grote spreiding van de resultaten als het gaat om de kosteneffectiviteit. De oorzaken hiervoor liggen bij het ontbreken van referentie, een free-ridersgedrag dat soms oploopt tot 50% en het niet losstaan van instrumenten van andere programma's, instrumenten en subsidies. In het kader van het energierapport is het daarom goed als de regering een en ander kritisch, in een goede mix, op een rij zet met het oog op een totaal effectief instrument. Wanneer kan de Kamer een en ander tegemoet zien?

De evaluatie van EIA en EINP maakt duidelijk dat de minister ernaar streeft om nog dit jaar het aantal free riders te beperken, de prestatie-eisen naar beneden bij te stellen en de investeringseis te verlengen. Kan de minister hierop nader ingaan? Waarom zijn de andere aanbevelingen van PricewaterhouseCoopers, zoals differentiatie in aftrekpercentage en het uitsluiten van gangbare investeringen, niet in overweging genomen? In de EIA-evaluatie staat dat het bedrijfsleven tevreden is over de EIA-faciliteit, dat daadwerkelijk energiebesparing zou stimuleren. Ook hier moet echter sprake zijn van duidelijke criteria, wat betekent dat ook het criterium van innovatie hierbij betrokken moet worden. Wat is hierop de reactie van de minister? Een expliciete kwantificering van de te verwachten effecten is overigens noodzakelijk, opdat subsidieregelingen beter ex ante en ex post te evalueren zijn. Kan de evaluatie niet eerder plaatsvinden dan na vijf of twee jaar?

Mevrouw Voûte-Droste dankt de minister voor het uitwerken van de CO₂-index. Het is een goede zaak dat de conclusie van het rapport terzake is dat de emissiereductie voor WKK op zichzelf gekwantificeerd kan worden. Dat biedt perspectief voor het nauwkeurig meten van klimaatprestaties. Een verdere exercitie op het vlak van gasmotoremissies is eveneens noodzakelijk. Wordt er vaart gemaakt op dit vlak? Wat zijn de vervolgstappen naar aanleiding van dit rapport? Welke gevolgen zal invoering van het klimaatprestatiesysteem hebben voor ontwikkeling van WKK?

Antwoord van de minister

De **minister** merkt op dat het MAP naar de huidige VBTB-maatstaven niet meer voldoet. Zeker met het oog op de afronding van een en ander moet

er echter oog zijn voor de te leren lessen. Het MAP was een overeenkomst tussen de toenmalige verenigingen van energiebedrijven en de overheid over een opslag ter realisatie van een reductie van de CO₂-uitstoot en vermindering van de verzuring middels energiebesparing. Mede gezien het belang van rechtmatigheid en doelmatigheid is de grootste les bij dit alles dat een dergelijke heffing beter via de overheid kan lopen. In het rechtmatigheidsonderzoek van EnergieNed over de jaren 1991–1996 wordt nagegaan of besteding van de MAP-gelden voldoet aan de afspraken daarover en of die niet aan andere zaken zijn besteed dan in MAP-kader is afgesproken. De volgens huidige normen veel te grote post aan personeelskosten is overigens conform de oorspronkelijke MAP-afspraken. Er was sprake van relatief veel activiteiten, zoals voorlichting, advisering, projectontwikkeling, monitoring en afstemming die aan personeel toegeschreven kunnen worden. Bijzondere aandacht is gegeven aan de vraag of MAP-gelden zijn ingezet voor derden, bijvoorbeeld bodemsanering of sportsponsoring. Ondanks dat een deel van de gegevens niet kon worden benaderd met software, is hierbij de conclusie getrokken dat de besteding ruimschoots gebleven is binnen een foutmarge van 5%. De MAP-administratie van de bedrijven bleek vooral over de jaren 1991 en 1992 niet altijd volledig te zijn. Door veel fusies en sanering in de sector zijn daarnaast delen van de administratie, opgeslagen in verouderde software, niet meer benaderbaar via automatiseringssystemen. De rechtmatigheid van de besteding van nagenoeg al het MAP-geld kon echter worden vastgesteld en bleek bovendien te voldoen aan de criteria. Bovendien zijn geen aanwijzingen gevonden voor het benutten van MAP-middelen voor sportsponsoring en bodemsanering. De minister legt uit dat het onderzoek naar besteding van de MAP-gelden over 1991–1996 een aantal fouten heeft opgeleverd. De (statistische) interpretatie daarvan wordt weergegeven met een bandbreedte: het is zeer onwaarschijnlijk dat het foutrisico kleiner is dan 0,4% of groter dan 1,3%. Na ommekomst van de EWR-gegevens daalt het maximale foutrisico van 1,3% naar 1,1% en de omvang van het niet-benaderbare deel van de gegevens daalt van 288 mln naar 128 mln gulden oftewel van 131 mln euro naar 58 mln euro. Het onderzoek naar de rechtmatigheid van de besteding van MAP-gelden over de periode 1997–2000 is inmiddels gestart met een voorfase om de benaderbaarheid van voldoende administratieve gegevens vast te stellen. Dit onderzoek zal een aanmerkelijk kortere doorlooptijd kennen. De Kamer zal hierover zo snel mogelijk duidelijkheid worden gegeven.

Meer in het algemeen moet duidelijk zijn dat er geen sprake is van bedrijven die niet mee willen werken of die gegevens of gelden achterhouden. Het rechtmatigheidsonderzoek geeft voldoende zekerheid dat de middelen rechtmatig zijn besteed. De evaluatie en het rechtmatigheidsonderzoek zijn overigens uit elkaar gehaald, omdat anders het op verzoek van de Kamer uitgevoerde onderzoek naar de rechtmatigheid over 1991–1996 had moeten wachten op de evaluatie over de jaren 1991–2000. Een en ander zal overigens niet leiden tot een type zwaarder onderzoek. Het gaat hier bovendien om een convenant en niet om een wettelijke subsidie-regeling met precies omschreven wijzen van handeling en besteding. De MAP-bestedingen maken deel uit van de jaarverslagen van bedrijven, inclusief de gebruikelijke accountantscontrole. Daarnaast moet bedacht worden dat het in totaal gaat om een zeer grote hoeveelheid individuele transacties. Met het aanbieden van het rechtmatigheidsonderzoek, dat formeel gereed was op 19 maart 2001, is gewacht omdat aanvankelijk het idee was, het tegelijk aan te bieden met het doelmatigheidsonderzoek. Uiteindelijk is dat geen haalbare kaart gebleken, waarop het alsnog aan de Kamer is gestuurd.

De minister geeft aan dat in de evaluatie MAP is nagegaan of de besteding efficiënt en effectief is geweest. Vastgesteld is dat de bedrijven enthousiast zijn begonnen, waarbij het behalen van resultaten, overigens

zonder duidelijke structuren, vooropstond. Planning en administratie kregen dan ook pas na aandringen van de overheid de nodige aandacht. Gaandeweg is de omgeving veranderd door zoals liberalisering, bureaucratie en afnemend enthousiasme. De doelstelling: een reductie van 17 megaton CO₂ is echter ruimschoots behaald, al blijkt door gebrekkige documentatie lastig te reconstrueren hoe dat precies is gebeurd. Daarbij moet duidelijk zijn dat de verzuringsdoelstelling een afgeleide vormt van de CO₂-doelstelling. Het MAP kende geen maatregelen die uitsluitend op reductie van verzuring zijn gericht. Het is duidelijk dat over het MAP meer in detail afspraken hadden moeten worden gemaakt, aangezien het hier niet de jure, maar dan toch de facto over besteding van publiek geld gaat. Inmiddels zijn de energiebedrijven via EnergieNed gevraagd om de MAP-administratie voor de laatste jaren te verbeteren, ook met het oog op besteding van de reserves. Voorts is in het geval van onrechtmatige besteding aan bedrijven gevraagd om dit te redresseren. Nuon heeft op verzoek van de minister alsnog informatie ter beschikking gesteld.

De MAP-reserves zijn oorspronkelijke middelen die nog niet zijn besteed plus middelen die vrijgekomen zijn middels ont-MAPpen. Doel is om de reserves volledig te besteden aan MAP-doeleinden voor vrijwording van de markt, wat op zijn vroegst zal gebeuren in het jaar 2003. Als er dan nog middelen resteren, moeten die terugvloeien naar de burgers. De huidige praktijk bij besteding van de MAP-gelden is dat de energiebedrijven vooraf een bestedingsplan moeten indienen, inclusief een update inzake de ont-MAPPING van de geldstromen. Achteraf vindt een accountantscontrole plaats over de ont-MAPPING en de besteding van de resterende MAP-gelden, alsmede een financieel verslag van EnergieNed over de besteding van MAP-gelden. Hierbij zijn de aanbevelingen van het rapport en het eindoordeel van de Algemene Rekenkamer overgenomen. De reserve van 112 mln zal primair ingezet worden voor energiebesparing en projecten op het vlak van duurzame energie, niet zijnde groene stroom. Als zinvolle besteding niet mogelijk blijkt voor het vrijmaken van de kleinverbruikersmarkt, in welk geval de minister in overleg zal treden met de Kamer, zal het teruggegeven worden aan de burgers. Het belonen van energieprestatie maatregelen klinkt daarbij interessant, al gaat het hier om een eenmalige besteding. In structurele zin moet meer worden verwacht van aanpassing en uitbreiding van de energiepremieregeling (EPR), waarmee staatssecretaris Remkes druk bezig is in het kader van duurzaam bouwen in samenwerking met de woningbouwcorporaties en de gemeenten, langs de lijnen van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS). Hierbij komen extra middelen vanuit het ministerie van VROM vrij. Onder de nieuwe EPR valt ook het idee van het financieren van de onrendabele top.

De minister merkt op dat het IBO-onderzoek betrekking heeft op de kosteneffectiviteit van energiesubsidies. De hoogte van die effectiviteit is in negatieve zin beïnvloed door het aantal free riders. Bij dit type fiscale regelingen is dat nu eenmaal niet te voorkomen. De aanbevelingen van IBO hebben betrekking op het terugdringen van free riders in de EIA en de EINP en verbetering van evaluaties, monitoring en structurering van de gegevensverzameling. Bij de EIA worden zeer binnenkort een aantal maatregelen van kracht: de lijst van specifieke bedrijfsmiddelen is ingekort en er is een bovengrens ingesteld bij investeringen met een besparing van 4 m³ aardgas equivalent per geïnvesteerde euro. Daarbij zal overigens niet ingezet worden op het uitsluiten van bedrijven middels een specifieke regeling. Dit moet het free-ridersgedrag doen afnemen naar 10% tot 20%. De subsidiemogelijkheden voor minder rendabele investeringen met een langere terugverdientijd zijn daarnaast verruimd. Vergelijkbare maatregelen voor terugdringen van free riders bij de EINP worden eveneens voorbereid, al is de complicatie hierbij dat het niet gaat om bedrijven met een winstdoelstelling. Scholen en instellingen moeten immers effect zien van het al of niet doen van een investering.

De reguliere evaluatie is uitgevoerd met het doel om te bekijken in welke mate en tegen welke kosten de EIA en de EINP hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen. Ook daaruit blijkt dat het fenomeen van free riders onlosmakelijk verbonden is met dergelijke generieke regelingen. Het is positief dat de gebruikers van de regelingen vinden dat daarvan een belangrijke stimulans uitgaat op energiebesparing. De conclusie dat de doelstelling van de regelingen nader gespecificeerd moet worden, wordt betrokken bij de fundamentele heroriëntatie van de instrumentenmix voor energiebesparing. Voor verbetering van monitoring en evaluatie biedt de VBTB en de regeling prestatiegegevens rijksoverheid goede aanknopingspunten. Daarbij wordt bezien of de periode tussen de evaluaties verkort moet worden. Bij ex ante-evaluaties moet sprake zijn van een nulmeting. Bij lopende regelingen zal dat voorzover mogelijk plaatsvinden. Bij de aanscherping van de regelingen doet Senter de voorstellen, zoals gebeurd is inzake de EIA, en zal deze instelling tevens de voortgang op dit vlak volgen. Er zijn altijd ondernemingen die ook zonder subsidie een lange terugverdientijd accepteren.

De minister is van mening dat de CO₂-index niet meer is dan een wijze om de uitstoot van verschillende installaties vast te stellen en te vergelijken. De materie blijkt in de uitvoeringssfeer behoorlijk complex, zodat het informeren van de Kamer daarover zal moeten wachten tot mei 2002. Dan zal aangegeven worden of invoering in het jaar 2003 mogelijk is. De uitvoeringsaspecten maken deel uit van de uitwerking. De perceptiekosten zijn naar schatting 3000 euro per installatie, wat kleinere installaties uitsluit. Er zal nog gesproken moeten worden met Cogen Projects over de uitvoering en de bemetering. In de praktijk zal een en ander leiden tot een moderner WKK-park. De vraag is of het geschikt is om beleidsinstrumenten op te baseren, zoals op het vlak van de WKK-maatregelen in de REB. Het huidige criterium is te grof, maar de index moet blijven sporen met andere instrumenten: fiscaliteit, subsidies en certificaten. Daarover vindt overleg plaats met de sector en het ministerie van Financiën, met als doel dat elke verandering een verbetering wordt. De CO₂-index voor WKK kan medio 2002 gereed zijn als er geen hobbels optreden op het vlak van uitvoerbaarheid, administratieve lasten en perceptiekosten. Feitelijk gaat het om een andere verdeling van middelen voor de WKK.

Invoering van de index voor alle instrumenten komt neer op een buitengewoon grote operatie, wat haaks staat op het idee om eerst ervaring op te doen met de overzichtelijke WKK-sector. De EU-regelgeving op dit gebied gaat overigens vooralsnog uit van generieke maatregelen. Bovendien zijn er nieuwe instrumenten op komst, zoals verhandelbare emissierechten en dergelijke. Daarbij komt het meten en rekenen met de CO₂-uitstoot goed van pas. Overigens wordt bekeken of de EIA en EINP in een latere fase nog meer gebaseerd kunnen worden op CO₂-inhoud. Toepassing van een en ander op de REB is vooralsnog interessant doch problematisch, vooral met het oog op de kernenergie. Daarnaast bestaat er internationaal nog geen verplichting tot het benoemen van de oorsprong van alle geïmporteerde stroom. Het wachten is hierbij op een Europese richtlijn omtrent etikettering, waaraan overigens wordt gewerkt. Een Europese regeling is daarbij op zijn plaats, net als bij verhandelbare emissierechten en de ecotaks. Nederland moet dan ook proberen om zo veel mogelijk voortgang te maken en moet bij inrichting van het systeem zorgdragen voor een goede aansluiting bij de internationale ontwikkelingen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Biesheuvel

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels