

Vergaderjaar 2017–2018

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 569

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2017

Met deze brief bied ik u de beleidsevaluatie van de subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS¹ aan². Deze subsidieregeling is opgenomen in de Regeling nationale EZ-subsidies die is gepubliceerd in juli 2014. Conform artikel 24a, zevende lid, van de Comptabiliteitswet 2001 had de subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS een vervaldatum van 1 juli 2017. Nadat een verlengingsregeling aan uw Kamer was overlegd³, is de subsidieregeling verlengd tot en met 31 december 2021. Bij het verlengen van de regeling is tevens aangekondigd dat de regeling in 2017 vervroegd geëvalueerd zou worden.

De evaluatie richt zich op de periode 2014 tot en met 2016 en is bedoeld om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de subsidieregeling, het doel en de opzet van de evaluatie en de uitkomsten. Ook zal ik in het kader van de aanbevelingen ingaan op de toekomst van de regeling. Het evaluatierapport is bijgevoegd⁴.

De subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS

In het Energieakkoord (2013) (bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 202) is afgesproken dat het kabinet aan bedrijven die gevoelig zijn voor *carbon leakage* en die deelnemen aan een convenant ter bevordering van de energie-efficiëntie voor de periode 2013 tot en met 2020 compensatie biedt voor de indirecte emissiekosten als gevolg van het

¹ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 11 juli 2014, nr. WJZ / 13125043, houdende vaststelling van nationale subsidie-instrumenten op het terrein van Economische Zaken (Regeling nationale EZ-subsidies), titel 4.4.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 30 196, nr. 500.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

EU-emissiehandelssysteem (ETS). Met de subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS wordt invulling gegeven aan deze afspraak.

De achtergrond van deze regeling is dat Europese elektriciteitsproducenten onder het ETS verplicht zijn om voor hun CO₂-uitstoot emissierechten aan te kopen. De kosten hiervan berekenen ze door in de elektriciteitsprijzen. Europese bedrijven krijgen hierdoor te maken met hogere elektriciteitskosten. Zij kunnen hierdoor een concurrentienadeel ondervinden, omdat concurrerende ondernemingen uit landen buiten Europa geen hogere elektriciteitsprijzen kennen als gevolg van het ETS. Dit brengt het risico op *carbon leakage* met zich mee. Dit is het risico op het weglekken van productie en CO₂-emissies naar landen buiten Europa waarbij CO₂ niet of niet in dezelfde mate wordt beprijsd.

Europese context

De Nederlandse subsidieregeling dient in lijn te zijn met de Europese staatsteunmaatregelen in het kader van de regeling voor de handel in emissierechten⁵. Dit betekent dat er enkel financiële compensatie wordt geboden aan bedrijven in sectoren die worden geacht te zijn blootgesteld aan een risico op *carbon leakage* als gevolg van de indirecte emissiekosten ETS. Dit zijn onder meer bedrijven in de staal-, aluminium-, kunstmest- en papiersector. Deze *carbon leakage* lijst voor indirecte emissiekosten is opgesteld door de Europese Commissie op basis van de mate van handelsintensiteit met landen buiten Europa en de mate van stijging van de productiekosten als gevolg van indirecte emissiekosten. Daarnaast is de compensatie van indirecte emissiekosten bedoeld als een *tijdelijke* maatregel. Dit betekent dat de regeling slechts een *gedeelte* van de indirecte emissiekosten mag compenseren en dat de maximale toegestane compensatie tot 2021 geleidelijk wordt afgebouwd. De hoogte van de compensatie die een specifiek bedrijf ontvangt dient daarbij gebaseerd te zijn op de CO₂-emissiefactor, de referentie output van het product (gemiddelde productie per jaar), het elektriciteitsverbruik in MWh/ton product per jaar (efficiëntie benchmark) en de prijs van emissierechten.

Nederlandse regeling

De Nederlandse subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS is in 2014 voor het eerst opengesteld en biedt bedrijven op de hierboven genoemde *carbon leakage* lijst financiële compensatie over het voorgaande jaar. Aanvullende eis was vanaf de start van de regeling dat bedrijven die in aanmerking willen komen aangesloten dienen te zijn bij de MJA3- en MEE convenanten (energiebesparingsconvenanten) voor de industrie. Dit betekent dat bedrijven die in aanmerking willen komen voor de regeling hun energie-efficiëntie plan dienen op te stellen, uit te voeren en erover dienen te rapporteren in het kader van de MJA3- en MEE-convenanten. Voor de regeling van 2015 is deze eis verder aangescherpt doordat bedrijven tevens in het bezit dienen te zijn van een positief advies ten aanzien van hun energie-efficiëntie plannen. Verder wordt de maximale steunintensiteit en de maximale CO₂-emissiefactor gehanteerd die zijn toegestaan volgens de Europese richtsnoeren.

Doel en opzet evaluatie

In de evaluatie wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de compensatieregeling indirecte emissiekosten ETS onderzocht. Het

⁵ Richtsnoeren betreffende bepaalde staatsteunmaatregelen in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2012. 2012/C/158/04

onderzoeksbureau SEO Economisch onderzoek (SEO) heeft het evaluatieonderzoek gebaseerd op een combinatie van een deskstudie, internationale benchmark, econometrische analyse, enquête en interviews.

Uitkomsten evaluatie

Doeltreffendheid

De evaluatie concludeert dat de regeling effectief is in het voorkomen van *carbon leakage*. Voor de evaluatie is er een statistische vergelijking gemaakt tussen de gebruikers van de regeling en een controlegroep die geen gebruik maakt van de regeling. Deze controle groep bestaat uit deelnemende bedrijven aan het ETS. Deze bedrijven ondervinden, via een hogere elektriciteitsprijs, ook de gevolgen van de indirecte emissiekosten als gevolg van het ETS.

Dit is gedaan voor diverse variabelen die samenhangen met het *carbon leakage* effect. Zo kunnen de indirecte emissiekosten ETS de omzet en export naar landen buiten de EU van bedrijven in Nederland negatief beïnvloeden vanwege de verslechtering van de internationale concurrentiepositie. De econometrische analyse toont aan dat de subsidieregeling deze potentiële verslechtering van omzet en export naar buiten de EU als gevolg van de indirecte emissiekosten in voldoende mate compenseert. De regeling is dus doeltreffend.

Het oordeel van de evaluatie over de doeltreffendheid van de subsidieregeling houdt tevens in dat de regeling voldoet aan de afspraken in het Energieakkoord in 2013 ten aanzien van de borging van de concurrentiepositie van energie-intensieve bedrijven als onderdeel van een pakket afspraken gericht op versterking van het ETS.

Doelmatigheid van de uitvoering van de regeling

Het algemene oordeel van de doelmatigheid van de uitvoering van de regeling is positief. Dit betekent dat het effect van de regeling wordt bereikt tegen relatief lage kosten en administratieve lasten. De deelnemers aan de regeling zijn gemiddeld genomen zeer tevreden over de uitvoering van de regeling door RVO. Dit blijkt uit een enquête en gesprekken onder gebruikers. Gebruikers zien de subsidieregeling als een relatief eenvoudige regeling. De administratieve lastendruk is mede om deze reden laag.

Internationale benchmark

De evaluatie vergelijkt de Nederlandse subsidieregeling met de financiële compensatie van de indirecte emissiekosten ETS in acht andere landen. Deze vergelijking laat zien dat het niveau van de compensatie in Nederland vergelijkbaar is met de compensatie in naburige landen zoals België (Vlaamse systematiek) en Duitsland. Vooral Zuid-Europese landen hebben de keuze gemaakt om minder financiële compensatie te bieden dan op grond van de Europese richtsnoeren is toegestaan. Nederland is met België het enige land waar de regeling is gekoppeld aan deelname aan convenanten ter stimulering van de energie-efficiëntie van de industrie.

Koppeling convenanten energie-efficiëntie industrie

De koppeling in de subsidieregeling met deelname aan de MJA3/MEE-convenanten biedt geen extra prikkel voor bedrijven voor investeringen in energie-efficiëntie. Dit komt omdat de meeste gebruikers van de regeling

al voor 2013 deelnemer waren aan deze convenanten. Wel voorkomt de koppeling in enkele gevallen dat bedrijven hun deelname aan de convenanten opzeggen.

Aanbevelingen SEO en toekomst van de regeling

Uit de evaluatie blijkt dat de regeling doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd en over het algemeen goed functioneert. De regeling heeft een looptijd tot en met 2021, conform het Energieakkoord, en zal tot die tijd in de huidige vorm worden gehandhaafd. Eventuele voortzetting van de regeling na 2021 kan aan de orde komen bij het Klimaat- en Energieakkoord. Hier zijn geen middelen voor gereserveerd.

Wel doet SEO een aantal aanbevelingen ten aanzien van mogelijke aanpassingen van de regeling die bij een eventuele voortzetting mee zullen worden genomen. De berekening van de hoogte van de subsidie is gebaseerd op de referentie-output van een bedrijf in de periode 2005–2011. SEO geeft aan dat het de voorkeur zou verdienen als de referentie output dynamisch wordt gemaakt en zo aansluit bij meer actuele productiegegevens. Een dergelijke wijziging kan echter alleen op EU-niveau worden doorgevoerd bij de onderhandelingen over nieuwe richtsnoeren betreffende staatsteunmaatregelen in het kader van handel in broeikasgasemissierechten. De huidige richtsnoeren zijn nog tot en met 2020 van toepassing en het is nog niet bekend wanneer de onderhandelingen over nieuwe richtsnoeren zullen starten. Met de recente afronding van de herziening van de ETS-richtlijn wordt de mogelijkheid voor lidstaten om gedeeltelijke compensatie te geven voor indirecte emissiekosten als gevolg van het ETS voor de periode 2021–2030 voortgezet.

SEO stelt dat indien er een dergelijk dynamisch systeem op EU-niveau komt, overwogen kan worden om de huidige Nederlandse beperking in de subsidieregeling van extra subsidie bij uitbreiding van capaciteit te schrappen. Als gevolg hiervan kunnen de uitgaven aan de regeling overigens wel toenemen.

SEO stelt ook op basis van interviews vast dat het risico van *carbon leakage* niet even groot is voor alle gebruikers van de regeling. Zo is het risico op *carbon leakage* kleiner in markten waar de transportkosten een groter deel van uitmaken van de totale kosten, waar productvariaties groter zijn en als de impact van de elektriciteitskosten op de toegevoegde waarde klein is. Deze variatie biedt de mogelijkheid om de regeling te richten op bedrijven waarvoor het sterkst geldt dat de indirecte elektriciteitskosten als gevolg van het ETS een nadelige invloed hebben op de internationale concurrentiepositie. Op basis van deze evaluatie is niet vast te stellen voor welke sectoren dit geldt. Hier is nader onderzoek voor nodig.

Deze aanbevelingen zal ik meenemen bij een eventuele voortzetting van de regeling na 2021.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes