

Vergaderjaar 2002–2003

25 026

Reductie CO₂-emissies

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 oktober 2002

Hierbij treft u aan de externe evaluatie van de eerste drie tenders van het Besluit subsidies CO₂-reductieplan (de EZ-regeling binnen het brede CO₂-reductieplan), uitgevoerd door bureau CEA.¹ Doel is een ex post evaluatie naar de effectiviteit en de efficiency van de eerste drie tenders van de regeling en de uitvoering daarvan. In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie.

De belangrijkste bevindingen/conclusies van CEA

- Van de eerste drie tenders wordt een totale CO₂-reductie verwacht van circa 2,2 Mton per jaar. Hiermee draagt de EZ-regeling meer dan evenredig (in verhouding tot het budget) bij aan de realisatie van het doel van het gehele CO₂-reductieplan van 4 à 5 Mton per jaar;
- De realisatie van de gecommitteerde projecten is lager dan verwacht, waardoor er sprake is van een aanzienlijke vrijval van middelen. Dit heeft doorgaans te maken met oorzaken die buiten de invloedssfeer van de overheid liggen. Daarnaast toont het niet doorgaan van projecten ook de kracht van de regeling. Er wordt immers gesubsidieerd op het grensvlak van net haalbaar/net niet haalbaar;
- De verwachte subsidiekosten-effectiviteit (d.w.z. de effectiviteit van de bijdrage van de overheid vanuit het CO₂-reductieplan) van de projecten uit de eerste drie tenders is € 4,81 aan subsidie per ton vermeden CO₂-reductie. Dit steekt gunstig af bij de subsidiekosten-effectiviteiten van andere regelingen;
- Een zeer groot deel van het gecommitteerde budget gaat naar duurzame energieprojecten. Duurzame energie wordt vanuit meerdere overheidsbronnen (met andere primaire beleidsdoelen) gestimuleerd. Op het moment dat in de berekening van de kosteneffectiviteit van deze projecten ook andere overheidssubsidies of fiscale voordelen worden meegenomen, de zgn. overheidskosteneffectiviteit (d.w.z. de effectiviteit van de totale overheidsbijdrage), dan ontstaat een minder positief beeld;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Het aantal free riders is laag;
- De eerste drie tenders zijn adequaat uitgevoerd door het Projectbureau CO₂-reductieplan tegen lage uitvoeringskosten;
- De gebruikers van de regeling zijn overwegend uitgesproken positief over de uitvoering van de regeling.

Belangrijkste aanbevelingen en reactie

De CEA-onderzoekers doen aanbevelingen om de effectiviteit van de regeling en de uitvoering te verbeteren. De belangrijkste aanbevelingen zijn hieronder kort weergegeven en voorzien van mijn reactie.

1. Bredere afweging van de kosteneffectiviteit

CEA constateert met name bij duurzame energieprojecten een aanzienlijke stapeling van financiële stimulansen. CEA vervolgt met de conclusie dat dit resulteert in een slechtere overheidskosteneffectiviteit voor duurzame energieprojecten dan voor andere projecten. Dit volgt uit het feit dat duurzame energieprojecten gemiddeld duurder zijn dan energiebesparingsprojecten. Bovendien worden met de verschillende subsidies meer doelen gediend dan alleen CO₂-reductie.

Deze evaluatie heeft betrekking op de eerste drie tenders van de regeling. Onafhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie heeft het Kabinet al een tweetal voornemens uitgesproken in de EZ-begroting 2003¹. In de eerste plaats is het stimuleringsregime voor duurzame energie uitvoerig onder de loep genomen. Het resultaat is een voorgenomen pakket maatregelen dat er op gericht is het free rider effect zoveel mogelijk te voorkomen en de stimulering van duurzame energie een stuk effectiever en goedkoper uit te voeren. Ten tweede is het Kabinet voornemens de overlap die er op dit moment nog bestaat tussen de Energie-investeringsaftrek (EIA) en de Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL) te voorkomen. Hiertoe wordt de energielijst uit de VAMIL afgeschaft, zodat de investeringen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie alleen nog maar in aanmerking komen voor de EIA en niet meer voor de VAMIL. Ik deel de conclusie van het CEA dat er sprake is van een zekere stapeling van instrumenten, met name op het terrein van duurzame energie. Onnodige stapeling van instrumenten moet worden voorkomen. In de komende periode zal worden bepaald hoe de regeling het beste kan worden aangepast aan de aanbeveling van CEA om bij de berekening van de kosteneffectiviteit de aanwezigheid van andere overheidssubsidies (voor hetzelfde project) mee te laten wegen in de rangschikking van de aanvragen. De uitwerking van een dergelijk voorstel neemt enige tijd. Het bedrijfsleven rekent erop dat dit najaar een nieuwe tender open gaat. Ook vanuit het oogpunt van een snel en continu proces van verdere CO₂-reducties is het gewenst nu een nieuwe (vijfde) tender te openen. Daarom heb ik er voor gekozen om een en ander geen gevolgen te laten hebben voor de eerstkomende tender, die nog dit jaar opengaat. Voor navolgende tenders zal dit wel gevolgen hebben.

2. Toegevoegde waarde verhogen door aansluiting bij andere initiatieven

Ik onderschrijf de conclusie van CEA dat waar mogelijk moet worden aangesloten bij andere beleids- of marktinitiatieven. Ik wil in dit kader graag benadrukken dat het Projectbureau CO₂-reductieplan al vanaf de start een samenwerkingsverband is van de uitvoeringsorganisaties NOVEM en Senter. Een van de redenen voor deze samenwerking is het bevorderen van een optimale dienstverlening aan de doelgroep. Ook bevat de website van het Projectbureau Duurzame Energie al een verwijzing naar het CO₂-reductieplan en vice versa. Verder is met het oog op de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk XIII, nr. 1.

duidelijkheid richting aanvrager, vanaf de vierde tender, in het CO₂-reductieplan voor wat betreft de rentabiliteitseis aangesloten bij die uit het Benchmarkconvenant Industrie en de Wet Milieubeheer. Deze vierde tender is inmiddels gesloten.

3. Rentabiliteitseis variëren per technologie

De rentabiliteitseis is de uitwerking van de bepaling in de regeling dat projecten worden afgewezen, wanneer het aannemelijk is dat ze ook zonder de CO₂-reductieplan subsidie rendabel kunnen worden geëxploiteerd. Dit wil zeggen dat de investering voor deze projecten ook zonder deze subsidie binnen een bepaalde periode kan worden terugverdiend. CEA adviseert om deze rentabiliteitseis meer aan te laten sluiten bij de specifieke risico's van bepaalde technologieën, in plaats van één dezelfde eis te stellen aan alle soorten projecten. Het toestaan van kortere terugverdientijden is echter in strijd met de Europese regels voor staatssteun. Daarnaast maakt het invoeren van verschillende rentabiliteitseisen de uitvoering complexer. Dit terwijl bij het CO₂-reductieplan de duidelijkheid richting aanvrager voorop staat. Om deze reden is, zoals hierboven ook is aangegeven, juist besloten de rentabiliteitseis gelijk te maken aan die uit het Benchmarkconvenant Industrie en de Wet Milieubeheer.

4. Risicofonds

CEA constateert dat een aantal projecten, waarbij investeerders vanwege het hoge risico een korte terugverdientijd (2 á 3 jaar) eisen, alsnog niet tot stand is gekomen. Dit terwijl deze projecten juist vanwege de korte terugverdientijd zijn afgewezen. De overheid zou hiervoor een risicofonds moeten instellen.

De overheid staat echter zeer terughoudend tegenover het instellen van nieuwe risicofonds. Bovendien is het geen taak van de overheid om financieel bij te dragen aan investeringsprojecten, die rendabel zijn, maar om andere, met name bedrijfsstrategische, redenen geen doorgang vinden.

De Minister van Economische Zaken,
H. Ph. J. B. Heinsbroek