

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

49

Vragen van de leden **Kröger** (GroenLinks) en **Thijssen** (PvdA) aan de Ministers voor Klimaat en Energie en van Economische Zaken en Klimaat over het bericht «Kabinet mag ruim € 800 mln compensatie uitkeren aan grootverbruikers stroom» (ingezonden 26 augustus 2022).

Antwoord van Minister **Adriaansens** (Economische Zaken en Klimaat), mede namens de Minister voor Klimaat en Energie (ontvangen 26 september 2022)

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Kabinet mag ruim € 800 mln compensatie uitkeren aan grootverbruikers stroom»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat u een staatssteunverzoek heeft gedaan om bedrijven te compenseren voor de ETS-prijs (European Trade System)? Waarom heeft u zo'n omvangrijke maatregel niet zorgvuldig van te voren aan de Kamer voorgelegd alvorens dit verzoek neer te leggen bij de Europese Unie?

Antwoord 2

Nee, ik heb de Europese Commissie (EC) enkel om goedkeuring gevraagd van een wijziging van de Nederlandse subsidieregeling Indirecte Kostencompensatie ETS (IKC Regeling) naar aanleiding van gewijzigde EC-richtsnoeren voor het aanbieden van deze subsidie gedurende de vierde handelsperiode van het Emissiehandelssysteem (ETS, 2021 – 2030)². Het gaat hier om compensatie van ETS-kosten die grote industriële stroomverbruikers via hun energierekening betalen. Deze compensatie wordt door Nederland en diverse andere EU-lidstaten sinds 2013 aangeboden en hoort bij het Emissiehandelssysteem als mitigant van het risico op koolstoflekage dat dit systeem creëert. Het budget dat voor 2022 beschikbaar is gesteld voor compensatie van de

¹ Energiea, 22 augustus 2022, «Kabinet mag ruim € 800 mln compensatie uitkeren aan grootverbruikers stroom». (<https://energiea.nl/energiea-artikel/40103309/kabinet-mag-ruim-eur-800-mln-compensatie-uitkeren-aan-grootverbruikers-stroom>).

² Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021, Brussel, 21 september 2020, C(2020) 6400 final.

indirecte ETS-kosten die in aanmerking komende bedrijven in 2021 hebben gemaakt is opgenomen in de Miljoenennota voor 2022 en is als zodanig door de Tweede Kamer goedgekeurd. Met de goedkeuring van onze nationale invulling van de IKC regeling is door de EC de mogelijkheid geboden om in aanmerking komende bedrijven gezamenlijk tot een maximum van € 835 mln te compenseren voor indirecte ETS-kosten die zij in de periode 2021 – 2025 gemaakt (zullen) hebben. Er is momenteel echter alleen dekking op mijn begroting voor compensatie in 2022 met betrekking tot ETS-handelsjaar 2021, na een besluit hierover van het vorige kabinet. De reden dat de subsidieregeling niet aan de Kamer is voorgelegd is dat dit gedelegeerde wetgeving betreft waarbij het parlement in casu geen formele betrokkenheid heeft.³

Vraag 3

Om welke bedrijven gaat het precies?

Antwoord 3

Het gaat om ongeveer 62 bedrijven uit enkele stroom-intensieve sectoren, zoals de productie van aluminium, glasvezel, papier en karton, ijzer, zink en enkele specifieke chemische (basis)stoffen. In het verslag van een schriftelijk overleg over verlenging subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS (Kamerstuk 32 813, nr. 918) heb ik een top-tien van grootste ontvangers van deze compensatie in 2021 gedeeld.

Vraag 4

Kunt u aantonen dat het niet aanbieden van deze compensatie noodzakelijk is voor het voortbestaan van de bedrijven in kwestie en dat eventuele moederbedrijven hier niet meer aan kunnen bijdragen?

Antwoord 4

De EC schreef in haar impact assessment dat uit de evaluatie van de vorige ETS richtsnoeren bleek dat het risico op koolstoflekage veroorzaakt door indirecte ETS-kosten empirisch moeilijk vast te stellen is, maar dat in de wetenschappelijke economische literatuur erkend wordt dat dit risico bestaat.⁴ RVO concludeerde eind 2020 op basis van een interne evaluatie dat met name de sectoren waarin bij het productieproces gebruik wordt gemaakt van elektrolyse, en de papier- en kartonindustrie risico lopen bij wegvallen van deze compensatie. Het is complex om aan te tonen dat het wegvallen van deze subsidie het voortbestaan van een bedrijf direct in gevaar brengt. Dit is immers afhankelijk van onder meer de marktomstandigheden, de marges, de risicopositie ten aanzien van de energie-inkoop en de procesefficiency. Dit zijn factoren die zelfs binnen één sector van bedrijf tot bedrijf kunnen verschillen. Dergelijk inzicht vergt inzage in de boekhouding en het totale risicomanagement van elk bedrijf dat deze compensatie ontvangt. Feit is wel dat het al dan niet aanbieden van deze compensatie invloed heeft op het investeringsklimaat voor de bedrijven die actief zijn in de relevante sectoren en (daarmee) op het gelijke speelveld met Europese lidstaten die hun IKC-regeling deze ETS-handelsperiode continueren.

Vraag 5

Deelt u de analyse dat het extra compenseren van de CO₂-prijs de werking van EU-ETS ondermijnt, zeker aangezien in ieder geval ten tijde van de derde ETS-handelsperiode (2012–2020) slechts twaalf EU-lidstaten deze compensatie aanboden?

Antwoord 5

Wanneer energieleveranciers enerzijds emissierechten moeten kopen voor de opwek van energie met fossiele brandstoffen en anderzijds compensatie voor die kosten ontvangen, zou dat de werking van het EU-ETS ondermijnen. De IKC-regeling is echter bedoeld ter compensatie van bedrijven in enkele specifieke stroom-intensieve sectoren voor de met die stroom in rekening

³ Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 2.35.

⁴ Commission Staff Working Document, «Impact Assessment accompanying the document Communication From the Commission on Guidelines on certain state aid measures in the context of the system for greenhouse gas emission allowance trading post 2021», Brussel, 21 September 2020, SWD(2020) 190 final.

gebrachte ETS-kosten.⁵ Deze indirecte ETS-kosten creëren zo een competitief nadeel voor stroom-intensieve industriële sectoren die concurreren met bedrijven gevestigd in landen waar emissies niet geprijsd worden. Om het risico te verkleinen dat de Europese bedrijven in deze sectoren hun productie naar buiten de EU verplaatsen of failliet gaan, en daarmee de productie en de gerelateerde uitstoot zich buiten het beleidsbereik van de EU verplaatsen, evenals de bijbehorende werkgelegenheid, biedt de Europese Commissie de mogelijkheid deze bedrijven voor het merendeel van hun indirecte ETS-kosten te compenseren.⁶ In haar evaluatie van deze vorm van staatssteun concludeerde de EC dat dit risico op koolstoflekkage bestaat voor een aantal specifieke sectoren. Dat, en de raming van een stijgende ETS-prijs, vormden de motivering om deze staatssteun ook in de vierde ETS-handelsperiode (2021 – 2030) toe te staan aan de hand van de daartoe gewijzigde richtsnoeren. De regeling wordt slechts door die EU-lidstaten aangeboden die een significante industrie hebben die actief is in de geselecteerde sectoren en daarbij mondiaal concurreert.

Vraag 6

Hoe reflecteert u op het advies van de Nederlandsche Bank (DNB) om bedrijven niet te compenseren voor hoge energiekosten en hoe verhoudt zich dat tot de door u voorgenomen compensatie?⁷

Antwoord 6

Het staat de DNB als onafhankelijke instantie vrij om dergelijk advies te geven. Zoals in voorgaande antwoorden aangegeven dient de IKC-regeling ter compensatie van de ETS-prijscomponent in de energieprijzen en staat deze discussie los van de hoge energieprijzen veroorzaakt door duur gas of dure kolen. De indirecte kostencompensatie-ETS heeft wel een dempende werking op de energiekosten van een ontvangend bedrijf. Voorts zij benadrukt dat de IKC Regeling een subsidie is met daaraan verbonden voorwaarden, onder meer met betrekking tot een te leveren tegenprestatie op het gebied van verduurzaming (zie ook het antwoord op de laatste vraag). Daarmee verschilt de regeling sterk van het soort compensatie waar DNB over adviseert.

Vraag 7

Hoeveel EU-lidstaten bieden deze compensatie aan in de huidige handelsperiode of zijn dat van plan te doen?

Antwoord 7

Uit de database van DG Competition van de EC blijkt dat IKC-regelingen van acht lidstaten zijn goedgekeurd. Dit zijn naast Nederland: België, Duitsland, Finland, Italië, Luxemburg, Spanje en Tsjechië. Mij is bekend dat Frankrijk een kaderwet voor deze regeling heeft aangenomen, maar uit genoemde database blijkt nog geen goedgekeurde regeling voor 2021 – 2030. Het feit dat de regelingen van deze lidstaten zijn goedgekeurd hoeft echter niet te betekenen dat de desbetreffende lidstaten hier ook middelen toe beschikbaar stellen.

Vraag 8

Deelt u de mening dat het niet de taak van de overheid is om bedrijfsrisico's tot in het oneindige af te dekken, maar dat het primair de taak is van bedrijven zelf om te anticiperen op risico's, of dat nou veranderende marktomstandigheden zijn, geopolitieke omstandigheden en ook hoge CO₂-prijzen, zeker wanneer het multinationals betreft?

⁵ Sommige voor IKC in aanmerking komende bedrijven vallen zelf ook onder het EU-ETS, omdat zij elders in hun productieproces broeikasgassen uitstoten.

⁶ Het standaard compensatiepercentage dat de EU ETS staatssteunrichtsnoeren voorschrijven bedraagt 75%.

⁷ DNB, 1 juli 2022, «Hoe raken de gestegen energiekosten het Nederlandse bedrijfsleven?». (www.dnb.nl/media/5lxdwho4/hoe-raken-de-gestegen-energiekosten-het-nederlandse-bedrijfsleven.pdf).

Antwoord 8

Ja, die mening deel ik in de basis, maar de markt voor emissierechten is een kunstmatige, door de EU gecreëerde en gereguleerde markt. Zodoende voeg ik aan de mening de nuancering toe dat indien een instrument zoals de Europese markt voor emissierechten bedrijfsrisico's creëert die de effectiviteit van dit instrument kunnen ondermijnen, het ondervangen van die risico's door middel van bijvoorbeeld een compensatie te verdedigen kan zijn.

Vraag 9

Deelt u de mening dat het feit dat de stijging van de CO₂-prijzen te voorspellen was? Deelt u de mening dat de betreffende bedrijven hierop hadden moeten anticiperen, het liefst door hun CO₂-uitstoot te reduceren of desnoods door hiervoor geld opzij te zetten?

Antwoord 9

Die mening deel ik slechts ten dele. De ETS-prijs staat dit jaar significant hoger dan enkele jaren geleden geraamd werd in onder meer de laatste Klimaat en Energieverkenning. De voor deze compensatie in aanmerking komende bedrijven kunnen slechts zeer beperkt, en in sommige gevallen helemaal niet, anticiperen op de ETS-prijs. Het gaat immers om kosten voor emissies die zij niet zelf veroorzaken, maar voor de emissiekosten van de energieleveranciers die worden doorberekend aan alle afnemers, zelfs als zij groene stroom afnemen. Er is immers geen prijsdifferentiatie voor de gebruiker tussen groene en grijze stroom. Diverse bedrijven die deze compensatie ontvangen zijn sterk verduurzaamd en draaien tot 100 procent op groene stroom. Wanneer elektrolyse onderdeel van het productieproces vormt, betekent verdere energiebesparing dat de productie verlaagd moet worden; elektronen zijn dan immers ingrediënten van het eindproduct.

Vraag 10

Bent u bereid om prestatieafspraken te koppelen aan deze compensatie met betrekking tot verduurzaming, en de compensatie in een lening om te zetten als deze niet worden behaald?

Antwoord 10

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2, zijn er op dit moment geen middelen beschikbaar voor verlenging van deze regeling, en is er nu dus geen sprake van compensatie voor jaren verder dan ETS-handelsjaar 2021. Voor de huidige regeling geldt dat als het om verduurzaming gaat de Nederlandse regeling vooralsnog de meest ambitieuze regeling in zijn soort in Europa is. Nederland heeft er als enige voor gekozen om als tegenprestatie van aanvragers te eisen dat zij de helft van het jaarlijks ontvangen steunbedrag investeren in CO₂-reducerende maatregelen, opdat een gemiddelde jaarlijkse CO₂-reductie van drie procent wordt gerealiseerd tegen het eind van de huidige ETS-handelsperiode (2030) ten opzichte van 2020. Het mag hier zowel om zogeheten scope 1 als scope 2 emissies gaan. Aanvragers dienen hiertoe in 2023 een CO₂-reductieplan op te stellen, dat door RVO jaarlijks gemonitord zal worden, ongeacht of de IKC-regeling in navolgende jaren wordt opengesteld. De compensatie wordt als 100 procent voorschot uitbetaald. Als RVO meent dat een ontvanger zich niet aan zijn eigen CO₂-reductieplan houdt zonder daar gegronde redenen voor aan te dragen, kan RVO de gehele subsidie terugvorderen. Het bedrijf houdt zich dan immers niet aan de subsidievoorwaarden.