

Vergaderjaar 2001–2002

28 155

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Energiesubsidies

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 november 2001

Hierbij bied ik u de Kabinetsreactie aan op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de kosteneffectiviteit van energiesubsidies (IBO-energiesubsidies). De rapportage over dit IBO-onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹ Hiermee voldoe ik ook aan het verzoek van de Vaste Commissie voor Economische Zaken om dit onderzoek te ontvangen ter voorbereiding van een algemeen overleg hierover op 6 december aanstaande.

De resultaten van het IBO energiesubsidies hebben met name betrekking op de regelingen Energie Investerings Aftrek (EIA) en de subsidieregeling energievoorzieningen in de non-profit en bijzondere sectoren (EINP). In dit verband wijs ik u ook op de rapportage over de reguliere evaluatie van deze regelingen die één dezer dagen aan uw Kamer wordt toegestuurd.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Kabinetsreactie IBO-energiesubsidies

Samenvatting en conclusies

De werkgroep heeft zich geconcentreerd op de subsidies die gericht zijn op het bevorderen van investeringen die leiden tot emissiereductie van CO₂- of energiebesparing.

Voor een beperkt aantal regelingen, namelijk de Energie-Investeringsaftrekregeling (EIA), de subsidieregeling energievoorzieningen in de non-profit en bijzondere sectoren (EINP), de stimuleringsregeling voor actieve zonthermische systemen en het onderdeel WKK van het Besluit Stimulering Energie Technologie (BSET-WKK), is een kosteneffectiviteit vastgesteld. De EIA en EINP zijn lopende regelingen. De twee andere onderzochte regelingen zijn in de afgelopen jaren beëindigd.

Het Kabinet meent dat de gekozen benadering een aantal interessante en bruikbare aanknopingspunten biedt om de kosteneffectiviteit van subsidieregelingen te verbeteren.

Het gaat hierbij om het ontwikkelen van criteria om regelingen gericht toe te passen en om het stroomlijnen van regelingen om ongewenste stapeling tegen te gaan. Daarnaast onderschrijft het Kabinet de aanbeveling van de werkgroep om gegevensverzameling beter te organiseren, zodat ex ante en ex post een verantwoorde evaluatie mogelijk is.

Concreet bekijkt het Kabinet de mogelijkheden om het aantal zogenoemde freeriders bij de EIA en de EINP te beperken en de maatregelen daartoe zo mogelijk begin 2002 in te voeren. Verder acht het Kabinet het gewenst dat bij het ontwerp van regelingen beter over de gewenste kosteneffectiviteit wordt nagedacht. Bij lopende regelingen zou een dergelijke analyse, ten tijde van een evaluatie, alsnog dienen plaats te vinden. Ook zal bekeken worden of regelingen tussentijds frequenter moeten worden geëvalueerd om, mede aan de hand van monitoringresultaten, tijdig tot de gewenste bijstellingen te komen.

In het Energierapport zal het Kabinet ingaan op de bereikte besparingsresultaten in samenhang met het totaal aan ingezette instrumenten.

Uitwerking:

Opdracht en aanpak van het onderzoek

Het Kabinet heeft eind 1999 een interdepartementale werkgroep opdracht gegeven om de kosteneffectiviteit van energiesubsidies te onderzoeken en aanbevelingen te doen voor verbetering van de kosteneffectiviteit (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 874, nr. 1).

Onder energiesubsidies wordt verstaan die subsidies die via het bevorderen van investeringen leiden tot emissiereductie van CO₂- of energiebesparing. Onderzoeks- en ontwikkelingssubsidies werden hiermee van het onderzoek uitgesloten.

De werkgroep is verzocht in haar aanpak in ieder geval aandacht te besteden aan de inventarisatie van bestaande subsidieregelingen en subsidieontvangers en extern onderzoek uit te zetten teneinde de feitelijke kosteneffectiviteit te kunnen bepalen en de regelingen in het licht van de kosteneffectiviteit te beoordelen.

De werkgroep heeft bij haar aanpak onderscheid gemaakt tussen een pseudokosteneffectiviteit, waarin alleen de directe kosten en baten van deze energiesubsidies worden betrokken, en een feitelijke kosteneffectiviteit. Bij de feitelijke kosteneffectiviteit wordt de pseudo-kosteneffectiviteit gecorrigeerd voor het aandeel freeriders, de consequenties van eventuele herverdelingseffecten en de uitvoeringskosten

Deze definitie van het begrip kosteneffectiviteit is nadrukkelijk niet vergelijkbaar met de definitie van maatschappelijke kosteneffectiviteit zoals gehanteerd in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid deel 1.

De resultaten van het door de ambtelijke werkgroep uitgevoerde onderzoek naar de kosteneffectiviteit van energiesubsidies zijn weergegeven in bijgevoegd eindrapport.

Enkele opmerkingen vooraf

Het Kabinet constateert dat van alle energiesubsidieregelingen over de afgelopen 10 jaar gegevens zijn geïnventariseerd, maar dat slechts van een beperkt aantal regelingen ook daadwerkelijk een kosteneffectiviteit is vastgesteld. Er valt overigens geen uitspraak te doen of deze hoog of laag is in vergelijking met andere kosteneffectiviteiten, omdat er geen referenties beschikbaar zijn.

De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep ter verbetering van de kosteneffectiviteit zijn gebaseerd op genoemde beperkte selectie van regelingen. Deze conclusies kunnen niet worden toegepast op andere energiesubsidieregelingen.

Het Kabinet heeft zich in het navolgende geconcentreerd op de EIA en de EINP, omdat deze regelingen op dit moment van toepassing zijn. De regeling voor actieve zonthermische systemen en de BSET WKK zijn niet meer van kracht.

Verder vestigt het Kabinet de aandacht op het stimuleringskader, waarin de onderzochte regelingen dienen te worden geplaatst. Per doelgroep (bijv. industrie, huishoudens, MKB) worden namelijk meerdere instrumenten ingezet.

Bij wijze van voorbeeld: bij de doelgroep industrie wordt onder andere gebruik gemaakt van convenanten (meerjarenafspraken en het benchmarkconvenant). Deze afspraken worden onder meer ondersteund met generieke stimuleringsregelingen als de EIA en de EINP. Daarnaast worden bedrijven in dit voorbeeld via tenders en specifiekere programma's aangezet tot de ontwikkeling en toepassing van nieuwe besparingstechnologieën. De instrumenten gezamenlijk dragen bij aan de realisering van de beleidsdoelstellingen en beogen elkaars werking te versterken.

Door dit portfolio aan instrumenten wordt de bepaling van de bijdrage van elk instrument afzonderlijk aan de doelstelling bemoeilijkt. Ook is het niet eenvoudig om de motieven om van een instrument gebruik te maken te achterhalen. Maakt een bedrijf bijvoorbeeld gebruik van de EIA omdat het een convenant heeft getekend of wordt de ondertekening van een convenant gekoppeld aan de beschikbaarheid van financiële instrumenten, waaronder de EIA?

De EIA en EINP spelen ook een belangrijke rol bij de terugsluis van de Regulerende Energie Belasting, in de vorm van positieve prikkels.

Ondanks deze kanttekeningen zijn er wel degelijk een aantal lessen te trekken uit het uitgevoerde onderzoek. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

Maatregelen ter verbetering van de kosteneffectiviteit

De werkgroep constateert dat de kosteneffectiviteit van te subsidiëren technieken tussen en binnen de onderzochte regelingen sterk kan variëren en dat dit met name door het aandeel freeriders wordt bepaald. Een free-rider is een investeerder die dezelfde investering op hetzelfde moment, op

dezelfde wijze en in dezelfde mate ook had gedaan zonder subsidie. Dit aandeel freeriders kan bij de onderzochte regelingen oplopen tot zo'n 50%.

Het Kabinet constateert dat de conclusies van de werkgroep alleen betrekking hebben op de meest populaire technieken uit de EIA en het pendant voor de non-profitsector, de EINP. Voor die delen van deze twee nauw verwante regelingen is een kosteneffectiviteit berekend. Wanneer over de «volle breedte» van de regelingen zou zijn gekeken, dwz inclusief de minder populaire technieken, dan zou het aandeel freeriders waarschijnlijk lager zijn geweest. Niettemin biedt het terugdringen van het aantal freeriders een goede mogelijkheid om de kosteneffectiviteit te vergroten. Op dit moment worden de EIA en de EINP geëvalueerd. Het gaat hierbij om een reguliere evaluatie van de effectiviteit en efficiency van de regeling, alsmede van de uitvoering hiervan. Deze evaluatie wordt binnenkort afgerond. Verder worden in nauw overleg met uitvoeringsorganisatie Senter momenteel maatregelen voorbereid om het aandeel freeriders te beperken. In concreto zal dat betekenen dat de subsidie beter afgestemd zal worden op het rendement van de technieken. Het ligt in de bedoeling om deze maatregelen zo mogelijk nog begin 2002 in te voeren. Uiteraard moet dit op een wijze gebeuren, die niet discriminerend en «Brussel-proof» is.

Helemaal uitsluiten van freeriders zal niet mogelijk zijn, aangezien de subsidie niet op de behoefte van iedere individuele subsidie-aanvrager kan worden afgestemd. Ook de motieven om van een subsidie gebruik te maken kunnen, zoals eerder al is aangegeven, zeer verschillend zijn als sprake is van een portfolio aan instrumenten. Het doel moet zijn om een optimum te vinden tussen een zo groot mogelijk stimulerend effect, zo weinig mogelijk freeriders en acceptabele uitvoeringskosten.

Evaluatie en monitoring

Ten aanzien van ex ante evaluatie en monitoring blijkt uit het werkgroep-rapport dat de kosteneffectiviteit van energiesubsidieregelingen tot op heden niet ex ante wordt geëvalueerd. Daarnaast bleek de gegevensverzameling ten behoeve van de bepaling van de kosteneffectiviteit niet eenvoudig te zijn omdat gegevens veelal niet in bruikbare vorm beschikbaar waren.

De werkgroep beveelt dan ook aan om energiesubsidieregelingen gestructureerd ex ante en ex post te evalueren en hierbij expliciet aandacht te besteden aan kwantificering van de beoogde effecten en de verwachte kosten. Het hanteren van een richtniveau voor de kosteneffectiviteit zou hierbij gewenst zijn. Ten aanzien van de gegevensverzameling wordt aanbevolen om bij de start van een subsidieregeling een systematiek vast te leggen ten behoeve van evaluaties van de kosteneffectiviteit en hierbij een ondubbelzinnig begrippenkader te hanteren dat is afgestemd met de uitvoeringsorganisaties. Als leidraad kan de in het onderzoek ontwikkelde methode worden gebruikt.

Voor verbetering van de vormgeving van regelingen wordt meer in zijn algemeenheid aanbevolen om deze te vereenvoudigen en inzichtelijker, transparanter en makkelijker uitvoerbaar te maken en na te gaan of stapeling kan worden beperkt.

Het Kabinet onderschrijft de conclusie dat tot op heden de kosteneffectiviteit van de onderzochte regelingen onvoldoende is meegenomen in evaluaties. Zij is het ook eens met de constatering dat een gestructureerde evaluatie ex ante nodig is.

De regelingen worden wel systematisch tenminste eens per vijf jaar ex post geëvalueerd.

Hierbij worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regelingen onderzocht.

Bekeken zal worden of het nodig is deze frequentie te verhogen.

Bij een fiscale regeling van recente datum, de Energiepremiereregeling (EPR), is de kosteneffectiviteit overigens nadrukkelijk in de hoogte van de premiebedragen en de samenstelling van de maatregelenlijst betrokken. Tevens vindt de evaluatie van deze regeling reeds twee jaar na inwerking-treding plaats.

Rijksbreed is een aantal ontwikkelingen gaande dat aansluit bij de genoemde aanbevelingen, zoals de «Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie-onderzoek Rijksoverheid» die per 1 januari 2002 van kracht wordt. Daarnaast sluiten de aanbevelingen aan bij het VBTB-traject. De departementen implementeren deze kaders op dit moment in hun werkprocessen.

Het Kabinet is van mening dat dit een bruikbaar kader biedt waarbinnen de aanbevelingen van de werkgroep kunnen worden geïmplementeerd. De nadruk ligt op het expliciteren van de afwegingen die worden gemaakt bij de start van een regeling. Verder is het waarborgen van voldoende flexibiliteit in de uitvoering van regelingen van belang, zodat tijdig rekening kan worden gehouden met de wijze waarop een regeling zich «ontwikkelt».

Wat betreft de transparantie van (fiscale) regelingen verdient het aanbeveling om te bezien hoe het fiscale voordeel voor de gebruiker beter zichtbaar gemaakt kan worden.

Stapelning van regelingen zal bij de verdere uitwerking van de stroomlijning van het instrumentarium worden betrokken. Hierbij gaat het om een situatie waarbij meerdere regelingen op hetzelfde van toepassing zijn. Bij de monitoring ex ante van nieuwe regelingen zal expliciet onderzocht moeten worden met welke andere bestaande regelingen «stapelning» kan optreden, zodat hieromtrent een bewuste keuze wordt gemaakt.

Energierapport

Naast eerdergenoemde acties ter verbetering van de kosteneffectiviteit en de verbetering van het evalueren ex ante, alsmede de monitoring, acht het Kabinet de vraag belangrijk in hoeverre het ingezette beleidsinstrumentarium (waaronder de hierboven beschreven subsidieregelingen) heeft bijgedragen aan de bereikte besparingsresultaten. Het Kabinet is voornemens hier bij het begin volgend jaar uit te brengen Energierapport nader op in te gaan.