

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1057 Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 24 juni 2022

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Economische Zaken en Klimaat over de brief van 18 november 2021 over verlenging subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS (Kamerstuk 32 813, nr. 918)

De vragen en opmerkingen zijn op 12 januari 2022 aan de minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 21 juni 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Reinders

Vragen op opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het besluit om de subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS (IKC ETS) te verlengen. Deze leden steunen dit besluit, maar hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de minister momenteel werkt aan een voorstel voor de wijziging van de IKC-ETS-module. Deze leden willen graag geïnformeerd worden over het tijdpad hiervan. Wanneer wordt verwacht dat dit voorstel afgerond zal zijn, welke procedures moeten nog doorlopen worden en wanneer zal het in werking treden? Hoe komt de regeling tot stand en welke partijen worden hierin geconsulteerd?

Antwoorden

Voor de derde ETS-handelsperiode (2013 – 2020) bood Nederland een door de Europese Commissie (EC) goedgekeurde IKC-regeling aan. Met het publiceren door de EC van nieuwe richtsnoeren voor staatssteun in het kader van de vierde ETS-handelsperiode (2021 – 2030) vereist voortzetting van de IKC-regeling aanpassing op die richtsnoeren. Mijn ministerie heeft de afgelopen maanden gewerkt aan de noodzakelijke wijzigingen, waarbij informeel overleg heeft plaatsgevonden met FME en enkele voor IKC in aanmerking komende bedrijven. De concept-regeling moet door de Europese Commissie worden goedgekeurd in het kader van het Europese staatssteunkader. Nadat de EC mijn wijzigingsvoorstel heeft goedgekeurd, zal de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) binnen enkele weken de nieuwe regeling openstellen voor aanvragen over ETS-handelsjaar 2021. Binnenkort zal ik een omschrijving van de concept-regeling op de website van RVO laten plaatsen.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de minister daarnaast om meer duidelijkheid te geven omtrent de verdere invulling van de regeling. Deze leden vinden het van groot belang dat de regeling zorgt dat het level playing field binnen de Europese Unie goed gewaarborgd blijft. Hoe draagt de regeling hieraan bij? Hoe verhoudt de regeling zich tot die van andere landen binnen de Europese Unie? Kan de minister daarbij ingaan op de vormgeving van de regeling in België en Duitsland? Kan de minister daarbij specifiek ingaan op de CO₂-intensiteitsfactor en de aanwezigheid van een supercap? Als er verschillen zijn met onze buurlanden, waarom kiest de minister daar dan voor? Is de minister niet bezorgd dat hiermee het gelijke speelveld in het gedrang komt? Herkent de minister zich in de kritiek vanuit meerdere bedrijven dat de (voorgestelde) regeling wellicht niet het gelijke speelveld in Europa zal borgen voor Nederlandse bedrijven? Kan de minister met een aantal eenvoudige rekenvoorbeelden aangeven wat de Nederlandse invulling van de regeling concreet betekent voor een bedrijf en hoe dat verschilt met onze buurlanden?

Antwoorden

Het aanbieden van een IKC-regeling is een keuze. Ongeacht de precieze invulling draagt het aanbieden bij aan een gelijk speelveld. Het is lastig concreet zicht te krijgen op de plannen van alle ons omringende EU-lidstaten; enkel van Duitsland, Finland, Tsjechië en Spanje zijn de definitieve regelingen bekend. Van Frankrijk is een kaderwet bekend waarbij de meest bepalende elementen nog via decreten moeten

worden ingevuld. Het merendeel van de wijzigingen volgt direct uit de EC ETS-richtsnoeren en niet alle verschillen tussen de landelijke IKC-regelingen zijn een eigen keuze van het betreffende land. Zo heeft het geografische gebied waartoe Duitsland behoort een CO₂-emissiefactor van 0,72 gekregen, terwijl deze voor Nederland op 0,45 is vastgesteld. Onderzoek door CE Delft in opdracht van mijn ministerie naar de CO₂-emissiefactor voor Nederland leidde tot een vergelijkbare getal. Voor België en Frankrijk heeft de EC de CO₂-emissiefactor vastgesteld op 0,36 en 0,44 respectievelijk. Mij zijn geen door deze landen zelf uitgevoerde onderzoeken bekend die tot een andere CO₂-emissiefactor voor die landen zou moeten leiden. Het vorige kabinet zette in op een regeling zonder supercap, met het oog op kostenbeheersing. Op die basis is budget vrijgemaakt voor de eenjarige verlenging. De vijfjaarlijkse evaluatie van deze subsidie die ik onlangs geïnitieerd heb, zal met het beoordelen van de doeltreffendheid van de regeling ook expliciet naar de betekenis van de supercap kijken.

Op een wat breder niveau wil ik opmerken dat, hoewel ook dit kabinet in algemene zin sterk hecht aan een gelijk speelveld, de energietransitie en de daarvoor benodigde beprijzing van emissies voor sommige bedrijven in Nederland en elders tot een dusdanig ongelijk speelveld kan leiden dat niet redelijkerwijs van de overheid verwacht kan worden dat zij deze bedrijven volledig compenseert indien de benodigde middelen elders efficiënter ingezet kunnen worden voor de verduurzaming van de industrie in den brede.

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen of de mogelijke nieuwe vormgeving van de regeling het gelijke speelveld voldoende borgt. Volgens de vorige beleidsevaluatie van de IKC bereikte de vorige regeling haar doel. Is de minister bereid om de nieuwe vormgeving van de IKC te baseren op een nieuwe beleidsevaluatie waarbij het gelijke speelveld zorgvuldig meegewogen wordt? Daarnaast willen deze leden juist dat de Nederlandse industrie verder gaat elektrificeren. Helpt de IKC bij dit beleidsdoel, doordat het elektrificatie aantrekkelijker maakt? Zou er zonder de IKC een prikkel tegen elektrificatie ontstaan in bepaalde sectoren? Kan de minister dit aspect ook meewegen bij een mogelijke beleidsevaluatie?

Antwoorden

De Comptabiliteitswet 2016 bepaalt dat subsidieregelingen een vervalttermijn van maximaal vijf jaren kennen, waarna verdere verlenging een evaluatie vereist. De IKC-regeling is eind 2017 voor het laatst geëvalueerd. Ik heb daarom nu de eerste stappen gezet voor een hernieuwde evaluatie, waarvan ik de resultaten dit najaar met uw Kamer hoop te kunnen delen. Hoewel een evaluatie terugkijkt en de gebleken doelmatigheid van een subsidie onderzoekt, wil ik in deze evaluatie ook naar het heden kijken gezien de begrijpelijke zorgen over het gelijke speelveld. Ik ga er daarbij vanuit dat de komende maanden meer duidelijkheid zal ontstaan over de invulling van de IKC-regeling door andere EU-lidstaten. Gezien de recente prijsontwikkeling van zowel gas als CO₂-rechten kan elektrificatie mogelijk ook zonder IKC interessant zijn. Het kabinet monitort de gevolgen van de energieprijzenstijging voor het bedrijfsleven en hun mogelijkheden om (versneld) te verduurzamen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat tijdig en duidelijk communiceren over de regeling van belang is. Partijen die in aanmerking komen voor de regeling

hebben de compensatie hard nodig gezien de hoge energieprijzen. Voor hen is het van belang om te weten wat ze wanneer kunnen verwachten. Deelt de minister deze mening? Hoe gaat de minister zorgen voor snelheid bij een mogelijke beleidsevaluatie en de verdere vormgeving van de regeling?

Antwoorden

Ik begrijp heel goed dat voor IKC in aanmerking komende bedrijven duidelijkheid willen. Daarom stel ik ook alles in werking om de IKC-regeling zo snel mogelijk open te stellen na goedkeuring door de EC. Zoals aangegeven heb ik ook de evaluatie van de regeling al geïnitieerd. De resultaten kunnen mogelijk aanleiding geven de gewijzigde IKC-regeling verder aan te passen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief over verlenging van de subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS en hebben enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij meermaals aandacht hebben gevraagd voor het belang van het verlengen van de regeling indirecte kostencompensatie (IKC-ETS), onder andere in het kader van een gelijk Europees speelveld en het risico op carbon leakage. Zij spreken hun tevredenheid uit over het feit dat deze regeling is verlengd tot 1 januari 2026, maar merken op dat alleen voor het eerste jaar budget is vrijgemaakt en dat de minister momenteel werkt aan een voorstel voor wijziging van deze regeling. Deze leden constateren dat dit betekent dat er voor 2022 en de jaren erna nog geen regeling van kracht is en dat Nederlandse elektro-intensieve bedrijven hierdoor nog steeds in grote onzekerheid verkeren. Zij vragen de minister of zij de urgentie onderkent om zo snel mogelijk een gewijzigde regeling voor 2022 en de jaren erna te publiceren, zodat deze bedrijven niet, zoals nu het geval is, veel meer aan indirecte kosten betalen dan concurrenten in ons omringende lidstaten, terwijl de elektriciteitsprijzen vrijwel hetzelfde zijn. Welke stappen zet de minister om zo spoedig mogelijk de gewijzigde IKC-regeling in werking te doen treden?

Antwoorden

De nieuwe IKC-regeling moet eerst goedgekeurd worden door de Europese Commissie. Ik zal de vragen die de Commissie mogelijk heeft zo spoedig mogelijk beantwoorden opdat de regeling snel goedgekeurd kan worden. Na goedkeuring zal de regeling enkele weken later opengesteld worden voor aanvragen. RVO zal spoedig een beschrijving van de voorgenomen wijzigingen publiceren zodat belanghebbenden zich op de nieuwe regeling kunnen voorbereiden. Ook is RVO al begonnen met de voorbereiding van de openstelling en verwerking van de te verwachten aanvragen in 2022. Voor openstelling van de IKC-regeling na 2022 is geen budget vrijgemaakt in het Coalitieakkoord.

De leden van de CDA-fractie achten het van belang dat met de gewijzigde IKC-ETS-regeling het gelijke speelveld in Europa wordt geborgd en weglek wordt voorkomen. Zij vragen de minister om te schetsen hoe de gewijzigde Nederlandse IKC-regeling het gelijke speelveld binnen Europa zal waarborgen en weglek zal voorkomen. Kan de minister daarbij aangeven hoe de Nederlandse regeling zich zal verhouden tot IKC-regelingen in andere EU-lidstaten? Wat zal het niveau van daadwerkelijke compensatie van de indirecte kosten zijn ten opzichte van andere lidstaten, waarin vaak al enige tijd een nieuwe regeling van kracht is? Deze leden constateren dat het

ministerie weliswaar werkt aan wijziging van de IKC-ETS-regeling, maar dat er naar verluidt geen aanpassingen zullen plaatsvinden aan de supercap en de CO₂-intensiteitsfactor. Kan de minister dit bevestigen? Waarom worden dergelijke wijzigingen niet overwogen? Wat zijn de belangrijkste argumenten voor en tegen deze aanpassingen?

Antwoorden

Het aanbieden van een IKC-regeling is een keuze. Ongeacht de precieze invulling draagt het aanbieden bij aan een gelijk spelveld. Het is lastig concreet zicht te krijgen op de plannen en concrete compensatieniveaus van alle ons omringende EU-lidstaten; enkel Duitsland, Finland, Tsjechië en Spanje hebben tot dusver hun definitieve voorstel tot wijziging bekend gemaakt en van Frankrijk is een kaderwet bekend waarbij de meest bepalende elementen nog via decreten moeten worden ingevuld. De IKC-regelingen van Finland, Tsjechië en Spanje zijn door de EC goedgekeurd en daarmee definitief. Naast Duitsland hanteert ook Spanje de supercap methodiek, zij het voor enkele specifieke sectoren. Dat betekent dat alleen op dit moment in deze landen in aanmerking komende bedrijven over 2021 gecompenseerd kunnen worden.

Het vorige kabinet zette in op een regeling zonder supercap, mede met het oog op kostenbeheersing en doelmatigheid. Op die basis is budget vrijgemaakt voor de eenjarige verlenging. Ik heb de vijfjaarlijkse evaluatie van deze subsidieregeling gestart, waarbij ik niet alleen zal terugkijken op de doeltreffendheid in de afgelopen jaren, maar ook naar het heden zal kijken. De betekenis van de supercap zal ik daar expliciet in meenemen.

De CO₂-emissiefactor is door de EC vastgesteld op 0,45 en uit eigen onderzoek dat door CE Delft is uitgevoerd en de Klimaat- en Energieverkenning 2021, kwam een soortgelijke factor. Om die reden is de door de EC vastgestelde factor gehandhaafd.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de gewijzigde IKC-regeling op het moment van schrijven nog niet gereed is en ontvangen signalen vanuit de sector dat, wanneer dit wel het geval is, de regeling eerst ook nog aan de Europese Commissie voorgelegd moet worden voor notificatie. Kan de minister dit bevestigen? Hoe ziet het tijdsplan tot publicatie van de regeling eruit? Op welke termijn zal vervolgens het proces van aanvraag, beoordeling en uitbetaling aan bedrijven die in aanmerking komen voor deze regeling plaatsvinden? Deze leden ontvangen tevens signalen dat er geen consultatie plaats zal vinden over de regeling. Zij vragen de minister of dit klopt, en zo ja, waarom er geen consultatie zal plaatsvinden. Als er geen consultatie plaatsvindt, hoe zal de sector dan wel worden betrokken bij het opstellen van de gewijzigde IKC-ETS-regeling?

Antwoorden

Het klopt dat de EC de gewijzigde IKC-regeling moet goedkeuren; het betreft immers een vorm van staatssteun. Een concreet tijdsplan voor de EC-goedkeuring is lastig in te schatten: dit kan variëren tussen enkele weken en een paar maanden. Zodra de regeling is goedgekeurd, zal RVO de regeling binnen enkele weken openstellen en het verwerkingsproces starten.

Het is niet gebruikelijk dat een internetconsultatie wordt gehouden voor een subsidieregeling. Wel heeft mijn ministerie intensief contact met enkele brancheverenigingen en individuele bedrijven die een groot belang in deze regeling

hebben. Hun inbreng en zorgen heb ik meegenomen in mijn besluitvorming over de wijziging van de regeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de verlenging van de subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie vragen welke impact het coalitieakkoord heeft onder huidige en toekomstige uitgaven als onderdeel van de subsidiemodule. Deze leden vragen of de regeling nog wel nodig is als het voornemen is om CO₂ meer te beprijzen? Hoe rijmt het met de klimaatambities om deze beprijzing vervolgens te compenseren? Voorts vragen deze leden of een positieve evaluatie uit 2017 met als grootste argument voor verlenging het risico op carbon leakage, genoeg aanleiding is om de subsidiemodule te verlengen, aangezien er in tussentijd ook op internationaal gebied veel is veranderd wat betreft CO₂-beprijzing. Hebben deze veranderingen meegewogen in dit besluit en zo ja, hoe?

Antwoorden

Het coalitieakkoord spreekt zich niet uit over deze subsidie. CO₂-beprijzing vormt een hoeksteen van het Europese klimaatbeleid en is zeer effectief gebleken in het terugdringen van de Europese CO₂-uitstoot. Er zijn echter bedrijfssectoren die mondiaal concurreren en door de CO₂-beprijzing op een kostenachterstand komen ten opzichte van hun niet-Europese collega's. Om koolstoflekkage naar landen die geen CO₂-beprijzing kennen te voorkomen en zo de effectiviteit van het Europese emissiehandelssysteem ondermijnen, is de IKC-regeling bedacht voor enkele zeer specifieke sectoren waarvan de EC heeft vastgesteld dat deze blootgesteld zijn aan een verhoogd risico op koolstoflekkage. Het gaat bij de IKC-regeling overigens om compensatie van indirecte ETS-kosten, dus niet van de eventuele (directe) ETS-kosten die een in aanmerking komend bedrijf zelf kent vanwege zijn eigen uitstoot.

Bij het opstellen van de nieuwe richtsnoeren voor staatssteun in het kader van de vierde ETS-handelsperiode (2021 – 2030) heeft de EC een impact assessment en een evaluatie uitgevoerd, waarin geconcludeerd werd dat vanwege de prijsstijging van CO₂-rechten sinds 2017 en de verwachting dat deze prijs verder zal stijgen, het continueren van compensatie van indirecte emissiekosten relevant is. De versnelde prijsstijging van CO₂-rechten die deze zomer is ingezet, heeft die conclusie voor mij verder versterkt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vinden dat vervuilers moeten betalen voor hun vervuiling omdat dit een rechtvaardige en effectieve maatregel is om vervuiling te verminderen en verduurzaming aan te jagen. Deze leden zien ook dat sommige bedrijven in Nederland concurreren met buitenlandse bedrijven. Als de prijs voor vervuiling voor deze bedrijven veel hoger wordt dan voor hun buitenlandse concurrenten, is er kans dat bedrijvigheid, vervuiling en banen naar het buitenland vertrekt. Daar schiet het klimaat en de Nederlandse werkgelegenheid niks mee op.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de minister onvoldoende onderbouwt waarom deze subsidieregeling moet worden verlengd. De totale kosten van een bedrijf bestaan immers niet alleen uit energiekosten. Is de minister het eens

dat bijvoorbeeld loonkosten, overige operationele kosten, en andere belastingvrijstellingen relevant zijn in de keuze om de IKC al dan niet te verlengen? Heeft de minister zicht op deze kosten voor buitenlandse bedrijven? Hoe verhouden deze kosten zich tot de kosten die Nederlandse bedrijven maken? Is de subsidieregeling nodig in het bredere bedrijfseconomische plaatje van de bedrijven die hier aanspraak op maken om het hoofd boven water te houden of wordt vervuiling onnodig goedkoop gemaakt? Hoe wordt de IKC toegepast in andere landen? Wat zijn de verschillen ten opzichte van de Nederlandse toepassing?

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de minister het eens is dat het wrang is om een subsidie te geven op energieverbruik (met CO₂-uitstoot tot gevolg) terwijl de industrie al veel te weinig betaalt voor vervuiling. Is de minister het eens dat met de IKC het risico bestaat dat het onvoldoende loont om minder CO₂ uit te stoten?

Antwoorden

Bij de besluitvorming over verlenging van de IKC-regeling kijk ik onder meer naar de evaluatie en het impact assessment van de EC, de meest recente Nederlandse evaluatie, de ontwikkeling van de CO₂-prijs en signalen uit de markt. Deze evaluaties kijken naar het brede plaatje van emissiebeprijzing en koolstoflekkage. Bij de concrete invulling van de regeling in Nederland bekijk ik dat zowel tegen de achtergrond van het bredere instrumentarium dat het bedrijfsleven faciliteert met verduurzamen als in vergelijking met de IKC-regelingen in ons omringende landen om zo tot een doelmatige IKC-regeling te komen. Daarin betrek ik geen kosten die niet-energie gerelateerd zijn, want dat zou tot een verstoring van de werking van de interne markt kunnen leiden.

De IKC-regeling heeft geen betrekking op de eigen CO₂-uitstoot (scope 1) van de in aanmerking komende bedrijven. Mij is voorts geen onderzoek bekend dat aantoonst dat de IKC-regeling bedrijven de prikkel minder CO₂ uit te (doen) stoten ontnaemt. De CO₂-prijs is immers slechts een onderdeel van de totale prijs die bedrijven voor stroom betalen. Energiebesparing blijft zodoende dus lonend en uit hoofde van de verbreding van de energiebesparingsplicht ook een plicht voor wat betreft specifieke besparingsmaatregelen. Bovendien eisen de EC ETS-richtsnoeren een tegenprestatie in de vorm van energiebesparing of CO₂-reductie van bedrijven die IKC ontvangen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het onterecht dat wanneer vervuilers betalen voor hun vervuiling, ze dit geld weer terugkrijgen via de indirecte kostencompensatie ETS. Dit ondermijnt de werking van het ETS en zorgt ervoor dat de vervuiler niet hoeft te betalen.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat tot voor kort de meeste lidstaten geen gebruik maakten van deze mogelijkheid. Is dat nog steeds het geval?¹ Waarom maakt Nederland wel gebruik van deze mogelijkheid terwijl andere lidstaten hier kennelijk geen reden toe zien? Hoeveel andere lidstaten maken gebruik van deze mogelijkheid tot compensatie?

¹ VEMW, 10 januari 2019, 'Indirecte kostencompensatie EU-ETS herzien'.
(<https://www.vemw.nl/Nieuwsoverzicht/2019-01-10-emissies-indirecte-compensatie-carbonleakage.a.spx>)

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag meer transparantie rondom dit onderwerp. Kan de minister uiteenzetten welke bedrijven hoeveel compensatie krijgen? Wat is de relatie met gratis rechten? Krijgen bedrijven geen onterechte compensatie voor gratis verkregen emissierechten? Zijn er bedrijven die hebben verdiend aan de verkoop van gratis emissierechten die ook deze compensatie ontvangen? Wat is de inzet van Nederland richting de herziening van EU-ETS rondom dit punt? Op dit moment is het voorstel dat gratis rechten deels afhankelijk worden van de energiebesparingsinzet van bedrijven. Zet Nederland hier ook op in? Is deze compensatie dan geen tegenovergestelde prikkel? Deze leden verwachten dat de compensatie alleen maar hoger wordt aangezien de ETS-prijs stijgt. Wat is de verwachting over de hoogte van de compensatie de komende tien jaar?

Antwoorden

De IKC-regeling compenseert bedrijven uit een aantal specifieke sectoren die gevoelig zijn voor koolstoflekage voor de ETS-kosten die zij indirect via hun energierekening betalen. Zonder deze vorm van staatssteun zouden deze sectoren verdwijnen naar landen waar emissies niet beprijsd worden. Dat zou de effectiviteit van het Europese emissiehandelssysteem ondermijnen. Niet alle lidstaten bieden deze compensatie aan, omdat niet in alle lidstaten substantiële industrieën die voor IKC in aanmerking komen aanwezig zijn. Ten tijde van de derde ETS-handelsperiode (2012 – 2020) boden twaalf EU-lidstaten deze compensatie aan, zoals blijkt uit het EC impact assessment behorend bij de EC ETS richtsnoeren die de juridische basis bieden voor de IKC-regeling.

Conform artikel 10 bis (6) van de EU ETS richtlijn (2003/87/EG) publiceert RVO jaarlijks een rapportage op zijn website van de IKC-uitgaven. Er is geen directe relatie met gratis emissierechten. In het ETS moeten bedrijven rechten hebben voor de uitstoot van hun eigen emissies, waarvoor ook gratis rechten ingezet kunnen worden. Elektriciteitscentrales krijgen geen gratis rechten en moeten rechten kopen voor de gehele uitstoot. Deze kosten belasten zij door aan de afnemers van de elektriciteit. De IKC ziet toe op dit tweede, indirecte deel. Exact inzicht in de opbrengsten van individuele bedrijven door verkoop van ETS-rechten vereist gedetailleerd inzicht in de boekhouding per bedrijf. Het is denkbaar dat bedrijven die IKC ontvangen tegelijk voldoende gratis rechten hebben om de eigen uitstoot te dekken, of zelfs een deel van de gratis rechten hebben kunnen verkopen wegens eerdere investeringen in emissiereductie en/of energie-efficiency.

Voor wat betreft de inzet van Nederland met betrekking tot de herziening van het EU ETS verwijs ik u naar de relevante BNC-fiches en de zeswekelijkse brief over de voortgang van en de Nederlandse inzet op het *Fit-for-55* pakket van de Europese Commissie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de wens van het kabinet om de subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS met een jaar te verlengen, terwijl deze eigenlijk automatisch afliep. In de Miljoenennota 2022 had het demissionaire kabinet hier al 81,6 miljoen euro voor gereserveerd. Klopt dat het vooral de grote, energie-intensieve bedrijven zijn die hiervan profiteren? Kan de minister een top 10 verstrekken van grootste aanvragers?

Antwoorden

De IKC-regeling staat open voor alle bedrijven die actief zijn in sectoren die zijn opgenomen in de EC ETS-richtsnoeren voor staatssteun in het kader van de vierde ETS-handelsperiode (2021 – 2030) opgenomen sectoren. Dit zijn inderdaad grotere, energie-intensieve bedrijven, omdat juist dat bedrijven zijn die produceren op industriële schaal om concurrerend te zijn en daarbij gevoelig zijn voor koolstoflekkage – het effect van het emissiehandelssysteem dat deze regeling beoogt te beperken. De top tien van grootste ontvangers in 2021 over ETS-handelsjaar 2020 zijn:

1. Tata Steel IJmuiden B.V. (ijzer en staal)
2. Damco Aluminium Delfzijl Coöperatie U.A. (aluminium)
3. Nouryon Industrial Chemicals B.V. (chemie)
4. Nyrstar Budel B.V. (zink)
5. Smurfit Kappa Parenco B.V. (papier en karton)
6. ESD-Sic B.V. (chemie)
7. Nouryon Chemicals B.V. (chemie)
8. Sappi Maastricht B.V. (papier en karton)
9. Smurfit Kappa Roermond Papier B.V. (papier en karton)
10. Crown Van Gelder B.V. (papier en karton)

De leden van de PvdD-fractie twijfelen aan de nut en de noodzaak van het verlengen van deze subsidiemodule. Ten eerste was het bij alle belanghebbenden van meet af aan bekend dat de subsidiemodule zou aflopen. In de Comptabiliteitswet is geregeld dat subsidieregelingen een vervalltermijn van maximaal vijf jaar hebben. Er kon daarom geen sprake zijn van bepaalde door de overheid onterecht gewekte verwachtingen, waarop een demissionair kabinet ondanks zijn demissionaire staat op moest acteren. Kan de minister bevestigen dat dit zo was? Zo niet, welke verwachtingen zijn er precies gewekt en waarom? Hoe democratisch vindt de minister het wekken van verwachtingen die de regeertermijn overstijgen en waar een volgend kabinet dus een vervolg aan moet geven? Hoe democratisch vindt de minister het dat haar demissionaire voorganger vooruitlopend op een besluit tot verlenging door het nieuwe kabinet, vast bijna 0,1 miljard euro heeft uitgetrokken voor 2022?² Heeft de huidige minister hierdoor het gevoel dat zij nog terug kan? De Kamer heeft ingestemd met de in de Comptabiliteitswet vastgelegde maximale vervalltermijn van vijf jaar, maar wordt op deze manier voor een voldongen feit geplaatst.

Antwoorden

Zolang emissies niet (vergelijkbaar) in alle grote handelsblokken worden beprijsd, bestaat het risico op koolstoflekkage voor sectoren die actief zijn op een mondiale markt. Om die reden heeft de EC voor de vierde ETS-handelsperiode (2021 – 2030) de mogelijkheid gecontinueerd bedrijven in die sectoren te compenseren voor indirecte ETS-kosten. Het vorige kabinet heeft besloten de Nederlandse IKC-regeling met een jaar te verlengen en het benodigde budget in de begroting voor 2022 opgenomen. Deze begroting is door de Tweede Kamer aangenomen en ik onderschrijf het belang hiervan. Het milieu is niet gediend met verplaatsing van productie naar landen waar geen prikkels voor bedrijven bestaan om de broeikasgassenuitstoot te beteugelen, noch is onze economie gebaat bij het

² Energiea, 22 september 2021, 'Compensatie CO₂-kosten op stroomfactuur grootverbruikers met een jaar verlengd'. (<https://energiea.nl/energiea-artikel/40097915/>.)

verdwijnen van de betreffende banen of van de onafhankelijkheid van niet-Europese producenten.

Dat een subsidieregeling voor vijf jaar wordt vastgelegd betekent niet automatisch dat voor diezelfde periode budget wordt vrijgemaakt. Zoals bekend is geen budget beschikbaar gemaakt voor ná 2022 en zullen eventuele voorstellen daartoe in de Tweede Kamer besproken worden. Van voldongen feiten is in deze zodoende geen sprake.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat om te voorkomen dat bij een later besluit tot meerjarige verlenging opnieuw het traject voor verlenging van de IKC-ETS-regeling moet worden doorlopen, de regeling met vijf jaar wordt verlengd tot 1 januari 2026. Hieruit concluderen deze leden dat alleen de budgettaire gevolgen beperkt zijn tot het jaar 2022, maar dat de verlenging zelf veel verstrekkender gevolgen heeft die de regeertermijn overstijgen. Kan de minister bevestigen dat zij de subsidieregeling met een termijn van vijf jaar verlengt? Zo ja, hoe democratisch is dat, gelet op bovenstaande overwegingen? Klopt het ook dat er door dit voornemen van het vorige demissionaire kabinet makkelijker is om elk jaar zo'n omvangrijk bedrag uit te trekken voor het compenseren van grote vervuilers voor een systeem dat juist voor hen bedoeld is? Hoe verhoudt dit zich tot het budgetrecht van de Kamer die jaarlijks de Rijksbegroting moet goedkeuren en op deze manier eigenlijk al voor een voldongen feit wordt geplaatst? Zo nee, wat beoogt de minister dan precies? Deze leden zijn, al met al, van mening dat er met de verlenging afbreuk gedaan wordt aan het democratische gehalte van de regeling.

Antwoorden

De oude subsidieregeling is per 31 december 2021 verlopen en kan als zodanig dus niet verlengd worden. Wel zal deze als basis gebruikt worden voor een nieuwe regeling met een geldigheidsduur van vijf jaar die binnenkort voor voorhang naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden. Hierbij zullen de gebruikelijke wetgevingsprocedures gevolgd worden.

Idealiter besluit het kabinet eenmalig over het al dan niet vrijmaken van budget voor meerjarige verlenging zodat voor IKC in aanmerking komende bedrijven zekerheid hebben met betrekking tot het voor hen geldende investeringsklimaat. Jaarlijkse besluitvorming biedt die zekerheid niet, hetgeen ik onwenselijk acht. Zoals gezegd zal een eventueel voorstel tot het vrijmaken van budget voor meerjarige verlenging aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Ik deel uw mening over de afbreuk van het democratische gehalte van deze regeling dan ook niet.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat deze subsidie vrijwillig is. De Europese Commissie verplicht lidstaten niet om ETS-bedrijven te compenseren. Het idee achter ETS is dat door uitstoot te beprejzen het minder aantrekkelijk wordt om te vervuilen, waardoor bedrijven geprikkeld worden op zoek te gaan naar alternatieven en/of manieren om te besparen. Erkent de minister dat er vanuit het beprejzen van vervuiling een krachtige verduurzamingsprikkel kan gaan en dat het compenseren van die extra kosten die juist bewust zijn geïntroduceerd, afdoet aan de werking van die potentieel krachtige verduurzamingsprikkel? Zo ja, waarom zou zij er dan vrijwillig voor kiezen om de kosten te compenseren? Zo nee, op welke manier brengt het compenseren van bewust geïntroduceerde kosten de doelstelling, het beprejzen van uitstoot, op een efficiënte manier binnen bereik?

Antwoorden

Ik heb in antwoord op uw eerdere vragen uitgelegd waartoe de IKC-regeling dient. Het compenseren van enkele zeer specifieke, voor koolstoflekkage gevoelige sectoren voor de ETS-kosten die bedrijven in deze sectoren indirect betalen vanwege hun stroomverbruik, zorgt ervoor dat de opwek van deze energie onder het ETS blijft vallen en niet weglekt naar landen zonder beprijzen van de uitstoot van broeikasgassen. Zo brengt de IKC-regeling de doelstelling van het ETS, het omlaag brengen van de uitstoot van broeikasgassen, op een efficiëntere manier binnen bereik. Bovendien is ontvangst van IKC niet vrijblijvend. Bovenop de ook voor deze bedrijven al geldende energiebesparingsplicht zal onder de nieuwe IKC-regeling het uitgangspunt gelden dat bedrijven jaarlijks een bedrag van 50 procent van de ontvangen IKC moeten investeren in CO₂-uitstoot reducerende maatregelen.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de basis voor de verlenging de beleidsdoorlichting uit 2017 is, waarin geconcludeerd is dat de subsidiemodule indirecte kostencompensatie effectief was in het tegengaan van carbon leakage, ofwel koolstoflekkage. Deze leden zijn echter niet overtuigd dat dit een juiste basis is. Zij stellen de vraag of dit er nog wel toe doet. Inmiddels is het namelijk 2022 en sinds 2017 is er veel gebeurd. Zo heeft de Europese Commissie in het kader van de Green Deal een pakket aan maatregelen aangekondigd, waarin ook de Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) als onderdeel van fit-for-55 wordt geïntroduceerd. Deze maatregel wordt geïntroduceerd precies om koolstoflekkage te voorkomen. Aangezien implementatie niet al te lang meer op zich kan laten wachten aangezien de Europese Unie in 2030 al 'fit for 55' moet zijn, wat volgens deze leden overigens ontoereikend is voor het klimaat, zal er dus spoedig al een maatregel zijn om koolstoflekkage tegen te gaan. In het BNC-fiche over de CBAM stelt het kabinet dat op dit moment het risico op koolstoflekkage (vooral) wordt gemitigeerd via het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) door bedrijven die gevoelig zijn voor carbon leakage een deel van hun benodigde emissierechten op basis van CO₂-benchmarks gratis te verstrekken. Het is volgens het kabinet de bedoeling van de Commissie dat de CBAM deze gratis allocatie gaat vervangen als instrument om koolstoflekkage te voorkomen. Deze vervanging acht de Commissie wenselijk omdat gratis allocatie bij EU-producenten leidt tot een zwakker prijssignaal en daarmee een zwakkere prikkel vormt om te investeren in CO₂-reductie. Ook geeft het kabinet in het BNC-fiche aan positief te staan tegenover de CBAM en de doelstelling van de commissie te onderschrijven om carbon leakage te voorkomen en aan te zetten tot klimaatactie in derde landen, door zowel overheden als bedrijven. Het kabinet is het met de Commissie eens dat een vorm van beprijzen aan de buitengrens van de Europese Unie, zeker op termijn, kan leiden tot een effectievere manier om koolstoflekkage te voorkomen dan het huidige stelsel met gratis allocatie van ETS-rechten. Aangezien uit het officiële standpunt van het kabinet blijkt dat het kabinet van mening is dat de prikkel die vanuit ETS moet komen versterkt moet worden in plaats van verzwakt en aangezien het kabinet ook overtuigd is van de werking van de CBAM op het tegengaan van koolstoflekkage, lijkt het erop dat het kabinet zelf ook vindt dat het helemaal niet nodig en zelfs onwenselijk is om de subsidiemodule indirecte kostencompensatie ETS te verlengen. Kan de minister dit bevestigen? Zo ja, is zij bereid af te zien van de voorgenomen verlenging? Zo nee, kan zij dan uitleggen waarom zij voornemens is te handelen op een manier die tegenstrijdig is aan haar eigen overtuigingen en doelen?

Antwoorden

Het is op dit moment nog onduidelijk hoe het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) er precies uit zal komen te zien, omdat de onderhandelingen over het Commissievoorstel nog gaande zijn. Het huidige voorstel dekt nog geen indirecte emissies en geldt ook niet voor alle voor koolstoflekkage gevoelige sectoren. Daarom acht ik continuering van de IKC-regeling voor de daarvoor in aanmerking komende bedrijven niet in strijd met de Nederlandse inzet met betrekking tot het CBAM zoals in het relevante BNC-fiche verwoord.

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom de resultaten van de energiebesparingsconvenanten niet als basis zijn gebruikt bij de besluitvorming, zoals de toenmalige demissionaire staatssecretaris van Economische Zaken en klimaat in de brief van 26 november 2021 naar de Kamer stuurde (Kamerstuk 30196, nr. 773).

In de Regeling tot wijziging van de Subsidieregeling energie en innovatie in verband met energiebesparing door ondernemingen die worden blootgesteld aan een CO₂-weglekrisico als gevolg van doorberekende EU-ETS-kosten (Stcrt. 2013, nr. 29895) staat dat de ondernemingen die voor subsidie in aanmerking willen komen, als tegenprestatie hun energie-efficiëntie dienen te verbeteren. Door deel te nemen aan de bestaande meerjarenafspraak energie-efficiëntie 2001- 2020 (MJA3) of de meerjarenafspraak energie-efficiëntie ETS ondernemingen (MEE) wordt aan deze voorwaarde voldaan en committeren bedrijven zich aan het opstellen en uitvoeren van een energie-efficiëntieplan en het nemen van maatregelen met een zogenaamde terugverdientijd van minder dan vijf jaar. De effecten van de tegenprestatie die als voorwaarde was gesteld zijn dus minstens zo belangrijk als de effecten van de subsidieregeling op het voorkomen van koolstoflekkage. Is de minister het ermee eens dat er aan de voorwaarden moet worden voldaan? Hoe kijkt zij aan tegen de resultaten? In de brief van november 2021 wordt hierover gerapporteerd. Uit de resultaten blijkt dat niet alle doelstellingen zijn gehaald. Kan de minister dit bevestigen? Wat vindt zij ervan dat de behaalde resultaten betrekking hebben op energie-efficiëntie, waardoor er alleen sprake is van energiebesparing per geproduceerde eenheid, maar niet per se van een vermindering van het totale energieverbruik? Het totale energieverbruik is gestegen, ondanks de MJA3 en de MEE.³ De tegenprestatie die voorwaardelijk was heeft dus de onwenselijke toename van het totale energieverbruik niet kunnen voorkomen. Waarom heeft de minister dit inzicht niet betrokken bij de besluitvorming over het verlengen van de subsidieregeling indirecte kostencompensatie?

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe het kan dat de indirecte kostencompensatie verlengd wordt, terwijl de energiebesparingsconvenanten al wel zijn afgelopen en niet zijn verlengd. Klopt het dat de koppeling tussen indirecte kostencompensatie en energiebesparingsmaatregelen volledig wegvallen? Zo ja, kan de minister dan bevestigen dat er dus onvoorwaardelijke subsidie wordt gegeven aan grote vervuilende bedrijven op kosten van de belastingbetaler waar geen tegenprestatie tegenover staat? Zo nee, welke tegenprestatie op het gebied van verduurzaming en/of energiebesparing is er dan gekoppeld aan de verlengde subsidiemodule? Kan zij in het verlengde hiervan aangeven om welke afspraken gaat het hier precies gaat,

³ Energiea, 29 november 2021, 'EZK: moeilijk te zeggen wat convenanten precies bijdroegen aan energie-efficiëntie'. (<https://energiea.nl/energiea-artikel/40099803>.)

welke afrekenbare doelen zijn er gesteld, en hoe wordt er gehandhaafd? Is zij bereid om een tegenprestatie te eisen?

De leden van de PvdD-fractie is de indruk ontstaan dat er eigenlijk niet zo zeer sprake is van een verlenging van een subsidieregeling, maar van het introduceren van een nieuwe regeling die bedoeld is om stand te houden tot na de regeertermijn van het kabinet, die in strijd is met geaccepteerde overtuigingen en kennis over prijsprikkels en gedragseffecten, en waarbij er zelfs geen tegenprestatie meer vereist is op het gebied van energiebesparing. Dit alles ten gunste van het vervuilende grootbedrijf en ten koste van gewone Nederlandse belastingbetalers. Zolang dit het geval is kunnen zij het voorstel niet steunen.

Antwoorden

De door de PvdD aangehaalde brief over de resultaten van de MJA3/MEE energiebesparingsconvenanten stelt inderdaad dat niet alle doelstellingen zijn behaald. In tegenstelling tot de EC ETS-richtsnoeren voor staatssteun in het kader van de vorige ETS-handelsperiode, stellen die voor de huidige handelsperiode (2021 – 2030) wel voorwaarden met betrekking tot een tegenprestatie voor de ontvangst van indirecte ETS-kostencompensatie. Van de opties die deze EC ETS-richtsnoeren geven, zal voor de Nederlandse IKC-regeling de meest ambitieuze tegenprestatie als uitgangspunt dienen: “Een aanzienlijk deel van ten minste 50% van het steunbedrag investeren in projecten die leiden tot substantiële reducties van de broeikasgasemissies van de installatie tot ver onder de toepasselijke benchmark voor kosteloze toewijzing in het EU-ETS.”⁴ Daarmee zijn de oude convenanten voor IKC-doeleinden overbodig geworden. Dat geldt des te meer sinds de energiebesparingsplicht is uitgebreid en zelfs verder uitgebreid wordt naar ETS-bedrijven. Met naleving van deze plicht voldoen de betreffende bedrijven ook al aan een alternatieve tegenprestatie die de EC ETS-richtsnoeren geven, maar dit kabinet zet dus hoger in.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Het lid van de BBB-fractie heeft kennis genomen van de voorliggende brief en heeft daarover nog enkele vragen.

Het lid van de BBB-fractie is het eens met het gegeven dat carbon leakage zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Ook op het gebied van de landbouw kunnen we niet genoeg benadrukken dat het weglekken van productie naar het buitenland ongewenst is. Kan de minister onderbouwen waarom er gekozen is voor alleen grootschalige en energie-intensieve bedrijven die in aanmerking komen voor ondersteuning, terwijl de som der delen van verschillende bedrijven die onder de gestelde norm voor koolstoflekkage indicator vallen net zo bij kunnen dragen aan de versterking van de lokale economie? Ook vraagt dit lid in welke mate de doeltreffendheid van de regeling gewaarborgd blijft als grote, kapitaalkrachtige, bedrijven een fors deel van deze kosten vergoed kunnen krijgen? Dit lid vraagt tevens hoe de verkoop van ETS-rechten in de voor subsidie in aanmerking komende sectoren zich verhouden tot de verstrekte subsidies. Kan de minister aangeven of er een waarborg bestaat ter voorkoming dat bedrijven die subsidies ontvangen hebben

⁴ Paragraaf 55 sub c, Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021, Brussel, 21-9-2020, C (2020) 6400 final,

uit de subsidiemodule Indirecte Kostencompensatie ETS, anderzijds niet verdiend hebben aan de eventuele verkoop van diezelfde ETS-rechten? Dit zou weliswaar deze bedrijven niet alleen een onevenredig voordeel geven, maar op het gebied van level playing field binnen Nederland zelf, voor bedrijven die niet voldoen aan de norm om in aanmerking te komen voor de regeling, zeer contraproductief werken. Wat is de visie van de minister hierop.

Antwoorden

De EC heeft op basis van onderzoek een aantal specifieke sectoren geïdentificeerd die zij acht aan een verhoogd risico op koolstoflekkage blootgesteld te zijn. De hoogte van de compensatie hangt onder meer af van de productieomvang en de relevante energie-efficiencybenchmark. Dat betekent dus niet dat onnodig stroomverbruik leidt tot meer compensatie, maar wel dat het systeem rekening houdt met de benodigde stroom voor specifieke productieprocessen en de compensatie daar op afstemt.

Er is geen directe relatie met gratis emissierechten. In het ETS moeten bedrijven rechten hebben voor de uitstoot van hun eigen emissies, waarvoor ook gratis rechten ingezet kunnen worden. Elektriciteitscentrales krijgen geen gratis rechten en moeten rechten kopen voor de gehele uitstoot. Deze kosten belasten zij door aan de afnemers van de elektriciteit. De IKC ziet toe op dit tweede, indirecte deel. Het is denkbaar dat bedrijven die IKC ontvangen tegelijk voldoende gratis rechten hebben om de eigen uitstoot te dekken, of zelfs een deel van de gratis ontvangen rechten kunnen verkopen wegens eerdere investeringen in emissiereductie en/of energie-efficiency waardoor zij niet alle rechten die zij bezitten zelf nodig hebben. Dit leidt echter niet tot een ongelijk speelveld binnen Nederland. De regeling staat immers open voor alle bedrijven in de voor IKC in aanmerking komende sectoren. Andere sectoren worden geacht niet aan hetzelfde risico op koolstoflekkage blootgesteld te zijn, waardoor deze compensatie voor die bedrijven niet gepast is.