

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

2706

Vragen van de leden **Omtzigt** en **Spies** (beiden CDA) aan de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over *mogelijke windfall profits in de energie-intensieve industrie als gevolg van het gratis verdelen van rechten in het Europese emissiehandelsstelsel (ETS)* (ingezonden 20 mei 2010).

Antwoord van minister **Van der Hoeven** (Economische Zaken) (ontvangen 21 juni 2010).

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft CE Delft dit voorjaar ook onderzoek uitgevoerd naar mogelijke windfall profits in de Nederlandse energie-intensieve industrie. De resultaten zijn in lijn met het Europese onderzoek van CE Delft, namelijk dat Nederlandse bedrijven die onder het ETS vallen windfall profits kunnen maken als gevolg van de gratis uitgifte van emissierechten. Dit onderzoek vindt u bijgevoegd ter informatie.¹

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het onderzoek van CE Delft naar mogelijke windfall profits in de energie-intensieve industrie als gevolg van het gratis verdelen van rechten in het Europese emissiehandelsstelsel (ETS)?²

Antwoord 1

Ja, ik heb kennisgenomen van het onderzoek van CE Delft.

Vraag 2

Deelt u de conclusie dat er bewijs is dat de energie-intensieve industrie (waaronder staalproductie en raffinage) in de vorige en huidige handelsperiode de marktprijzen van de gratis emissierechten heeft doorberekend, zodat windfall profits zijn ontstaan? Zo nee, kunt u dan aangeven welke conclusies van dit rapport u niet deelt en waarom niet?

Antwoord 2

Gelet op de uitkomsten van deze studie is het zeer aannemelijk dat de waarde van emissierechten in de onderzochte periode inderdaad (deels) zijn doorberekend, hetgeen heeft geleid tot windfall profits. Dit past binnen het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² CE Delft, 17 mei 2010: «Energie-intensieve bedrijven maken winst op hun gratis verkregen EU-ETS-rechten» <http://www.ce.nl/ce/nieuws/102>

beeld van eerdere – meer theoretische – studies die een zekere mate van doorberekening aannemelijk maken³. Zoals het onderzoek van CE Delft zelf aangeeft, is er overigens onzekerheid over de exacte mate van doorrekening in verband met de beperkingen in o.a. de dataset en de mogelijke invloed van andere prijsbepalende factoren. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de genoemde resultaten zijn gemeten in een uitzonderlijke economische periode, voornamelijk hoogconjunctuur. Het is denkbaar dat in andere economische omstandigheden minder mogelijkheden bestaan om de kosten door te rekenen.

Vraag 3

Welke gevolgen hebben de windfall profits in de elektriciteitssector en de windfall profits in de energie-intensieve industrie (gehad) voor consumenten en bedrijven?

Antwoord 3

Het doorberekenen van de waarde van emissierechten aan de consument, terwijl deze rechten gratis zijn verkregen, leidt tot windfall profits bij de producent. De inkomsten die bij veilen naar de overheid zouden gaan, komen in dit geval bij de bedrijven terecht (waardeoverdracht van overheid naar bedrijven). De gevolgen voor de consumenten en afnemende bedrijven zijn gelijk als wanneer de emissierechten zouden zijn geveild. Ook dan zouden namelijk de kosten voor de emissierechten zo mogelijk zijn doorberekend in de prijs die de afnemer betaalt.

Vraag 4

Welke beleidsconclusies en/of acties richting bedrijven verbindt u aan dit onderzoek voor de handelsperiode tot 2012, waarin kennelijk nog steeds windfall profits worden gemaakt?

Antwoord 4

Voor de periode 2008–2012 ligt de toewijzing van gratis emissierechten vast. Bovendien staat de richtlijn voor de periode tot en met 2012 maar een beperkt percentage te veilen rechten toe. De Nederlandse overheid heeft ter voorkoming van windfall profits de elektriciteitssector minder gratis rechten verstrekt door deze rechten te veilen. Overigens veilt Nederland in vergelijking met de meeste lidstaten al relatief veel in deze periode.

Vraag 5

Welke gevolgen verbindt u aan dit onderzoek voor de lange termijn? Wat betekent dit concreet voor de Nederlandse inzet in Europees verband inzake emissiehandel, met name waar het de energie-intensieve industrie betreft? Komt hiermee de op 1 februari 2008⁴ aan de Kamer gemelde inzet («Nederland vindt het belangrijk dat in Europees verband tegemoet wordt gekomen aan onacceptabele concurrentienadelen voor mondiaal concurrerende energie-intensieve sectoren, die geconfronteerd worden met mondiale concurrenten die geen (met de EU) vergelijkbare reductieverplichtingen kennen.») in een ander daglicht te staan?

Antwoord 5

Nederland vindt het nog steeds belangrijk dat in Europees verband tegemoet wordt gekomen aan onacceptabele concurrentienadelen voor mondiaal concurrerende energie-intensieve sectoren, die geconfronteerd worden met mondiale concurrenten die geen (met de EU) vergelijkbare reductieverplichtingen kennen. De Nederlandse inzet is altijd gericht geweest op het terughoudend verstrekken van gratis rechten, en alleen aan die sectoren die echt concurrentieproblemen zouden ondervinden. In Europees verband is er echter voor gekozen veel gratis rechten aan veel sectoren te verstrekken. Nederland zal ook in de toekomst bij aanpassingen van de richtlijn of bij de invulling daarvan blijven inzetten op het strikt interpreteren van het begrip carbon leakage en het terughoudend toekennen van gratis rechten.

³ CE Delft 2008, Impacts on Competitiveness from EU ETS, impacts on Dutch Industry, S. de Bruyn; Climate Strategies 2010, Tackling leakage in a world of unequal carbon prices, Dröge and Cooper.

⁴ Kamerstuk 31 209, nr. 10.

Vraag 6

Wat is de stand van zaken en hoe ziet de planning in Europa eruit omtrent het vaststellen van de sectoren die al dan niet gevoelig zijn voor mondiale concurrentie en die dus wel of niet worden geconfronteerd met veiling van de emissierechten? Wat is de Nederlandse betrokkenheid bij dit proces?

Antwoord 6

Eind 2009 heeft de Europese Commissie de definitieve lijst van sectoren met een significant risico op carbon leakage vastgesteld. Door de lidstaten is in september 2009 over deze lijst gestemd, waarbij de lijst is goedgekeurd. Nederland heeft toen aangegeven de huidige lijst al zeer ruim te vinden en gesteld dat er niet meer sectoren aan de lijst zouden moeten worden toegevoegd, tenzij kon worden aangetoond dat een sector daadwerkelijk significant risico op carbon leakage liep. Daarna is de lijst door het Europees Parlement goedgekeurd. De sectoren op de vastgestelde lijst voldoen aan de carbon leakage criteria zoals opgenomen in de herziene richtlijn voor emissiehandel, welke in december 2008 door de Europese Raad is aangenomen. Nederland was altijd een voorstander van veilen als basisprincipe voor de verdeling van rechten. Alleen die sectoren die echt internationaal concurreren en de kosten niet konden doorberekenen, zouden moeten kunnen worden vrijgesteld hiervan. Criteria hiervoor moesten wel objectief zijn en zodanig scherp dat er geen sectoren ten onrechte aan voldoen, vond Nederland. Op verzoek van de Europese Raad zijn deze criteria soepeler gesteld dan Nederland beoogd had. Dit heeft ertoe geleid dat er veel sectoren op de carbon leakage lijst staan. De criteria kunnen alleen worden gewijzigd door opnieuw te onderhandelen over de richtlijn. Dit zal alleen gebeuren wanneer bepaalde omstandigheden daar aanleiding toe geven, zoals een internationaal klimaatakkoord. Al in 2008 heeft Nederland laten onderzoeken welke Nederlandse sectoren gevoelig zijn voor carbon leakage. Dit heeft mede onze inzet bepaald. De richtlijn bepaalt dat elk jaar sectoren aan de lijst kunnen worden toegevoegd, mits na onderzoek blijkt dat er significant risico is op carbon leakage. In 2014 wordt de lijst herzien. Dat betekent dat opnieuw zal worden bekeken welke sectoren significant risico lopen op carbon leakage. Dat kan dus betekenen dat er, bij het opnieuw toetsen aan dezelfde criteria, sectoren van de lijst worden verwijderd of worden toegevoegd.

Vraag 7

Bent u bereid verder onderzoek te verrichten naar een beter ontwerp van het emissiehandelssysteem?

Antwoord 7

Naast het CE Delft onderzoek, zijn er recent verschillende onderzoeken naar buiten gekomen over het emissiehandelssysteem, carbon leakage en mogelijke windfall profits.⁵ In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft CE Delft een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd voor de Nederlandse energie-intensieve industrie. De resultaten zijn in lijn met het Europese onderzoek.

De verschillende onderzoeken geven aanleiding om te blijven nadenken over de allocatie van emissierechten en andere manieren om het risico van carbon leakage te verminderen, zonder windfall profits te creëren. Ik ben van mening dat het goed is om verder onderzoek te doen naar carbon leakage, opdat we beter in staat zijn vast te stellen welke sectoren hiermee te maken hebben. Mijn inziens gaat het daarbij niet zozeer om het ontwerp van het systeem, maar meer om de specifieke aspecten van emissiehandel. Nederland is altijd een fervente voorstander geweest van veilen als allocatiemethode, omdat windfall profits zoals die nu optreden daarmee kunnen worden voorkomen.

⁵ Centre for Economic Performance, Policy Brief: Still time to reclaim the European Union Emissions Trading System for the European tax payer, R. Martin, M. Muûls and U. J. Wagner; Carbon Trust, Tackling carbon leakage: Sector-specific solutions for a world of unequal carbon prices. M. Grubb and T. Counsell.

Vraag 8

Zijn windfall profits in de energie-intensieve industrie eerder als mogelijk probleem in beeld gekomen? Zo nee, hoe heeft dat kunnen gebeuren, ondanks onderzoek naar emissiehandel van uw ministeries, van de Algemene Rekenkamer en van Energieonderzoek Centrum Nederland en oprichting van de Nederlandse Emissieautoriteit?

Antwoord 8

In eerdere onderzoeken is specifiek aangetoond dat er sprake is van windfall profits in de energiesector. Voor de energie-intensieve industrie waren echter tot op heden alleen theoretische studies bekend die het risico op windfall profits in delen van deze industrie benoemden. Het onderzoek van CE Delft is een van de eerste empirische onderzoeken gericht op de windfall profits binnen de energie-intensieve industrie.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is opgericht om toezicht te houden op het monitoren van de CO₂-uitstoot door de Nederlandse bedrijven die deelnemen aan emissiehandel, en om de handel in emissierechten te faciliteren door het beheren van een register. Toezicht op de prijsontwikkeling van emissierechten en op mogelijke windfall profits door deelnemende bedrijven behoort niet tot de taken van de NEa.