

EU regels voor milieusteun flink verruimd

Melvin Könings, Energy Magazine, 2008

Op 2 april 2008 is het nieuwe Europese milieusteunkader van kracht geworden. Het staatssteunbeleid van de Europese Unie werkt met het "nee, tenzij" principe. Staatssteun geven, zoals de landelijke SDE of VAMIL regeling, maar ook investeringssteun van provincies en gemeenten, is in principe verboden, tenzij de Europese Commissie vooraf toestemming geeft. Overheden moeten dus eerst toestemming vragen aan Brussel, voordat ze subsidie verstrekken.

De staatssteun spelregels rond energiezaken zijn vastgelegd in het milieusteunkader. Het kan bijvoorbeeld gaan om subsidieregelingen voor investeringen in duurzame energie of energiebesparing. Een voorbeeld van de toepassing van het milieusteunkader in de praktijk is de steunmaatregel van de provincie Zuid-Holland voor Eneco uit 2006. De provincie verleende investeringssteun voor een demonstratieproject ('Morgenstond') in het zuidwesten van Den Haag, waarbij warmte uit rioolpersleidingen wordt gebruikt voor de verwarming van woningen. Met het project wordt naar schatting een CO₂-reductie van 25% gerealiseerd ten opzichte van een woning die gebouwd is volgens het huidige bouwbesluit. De aangemelde steun van € 450.000 vertegenwoordigde 26% van de subsidiabele investeringskosten en werd dus (voordat de steun werd uitbetaald) goedgekeurd door de Europese Commissie.

In het milieusteunkader staat in welke mate en in welke omstandigheden subsidiemaatregelen geoorloofd zijn om de bescherming van het milieu en de duurzame ontwikkeling veilig te stellen. Staatssteun mag namelijk geen onevenredig negatieve invloed hebben op de concurrentie en de economische groei. Steun moet prikkels aan de industrie geven om hun inspanningen voor milieubescherming op te voeren en tegelijkertijd de concurrentievervalsingen zo beperkt mogelijk houden. Bedoeling is om onnodige concurrentievervalsing te voorkomen. Bijvoorbeeld een bedrijf dat subsidies ontvangt voor activiteiten die zij ook zonder de steun uit eigen belang had uitgevoerd. Of dat bijvoorbeeld een onderneming uit de markt wordt gedrukt omdat deze aan strengere milieueisen moet voldoen dan haar concurrenten.

Het nieuwe milieusteunkader (2008) bouwt voort op de belangrijkste uitgangspunten van het oude steunkader uit 2001. Centraal staan nog steeds de beginselen 'vervuiler betaalt' en 'internalisering van de kosten'. Ondernemingen moeten dus alle met de bescherming van het milieu verbonden kosten in hun productiekosten opnemen. Staatssteun is dus alleen toegestaan voor de extra investeringskosten die nodig zijn om het niveau van milieubescherming te bereiken, en niet op de volledige investeringskosten. In het oude milieusteunkader waren de mogelijkheden om steun te verlenen ingewikkeld en vrij beperkt. Het nieuwe milieusteunkader biedt meer helderheid in het berekenen van de subsidiabele kosten en de steunplafonds worden verruimd.

De Europese Commissie heeft een aantal nieuwe bepalingen in het milieusteunkader opgenomen. Bijvoorbeeld voor steun voor vroege aanpassing aan toekomstige communautaire normen, steun voor stadsverwarming en steun voor afvalbeheer. Er zijn ook nieuwe regels ten aanzien van milieubelastingen. De steunintensiteiten (de toegestane subsidiehoogte, uitgedrukt als een percentage van de subsidiabele kosten) zijn aanzienlijk gestegen. De intensiteiten voor grote ondernemingen zijn met 20% gestegen van 30% naar 50%. Middelgrote bedrijven krijgen 10% bonus (dus 60%), kleine ondernemingen 20% (dus 70%). Investeringskosten voor duurzame energie en energiebesparing leveren nog eens een 10% bonus op. Kleine ondernemingen kunnen dus 80% van hun extra kosten krijgen voor dergelijke investeringen.

Nieuw is ook: "Kyoto meets Lissabon". Met andere woorden, milieudoelstellingen worden gekoppeld aan innovatiedoelstellingen. Steun mag met 10% worden verhoogd wanneer een investering betrekking heeft op innovatieve maatregelen. Hiervoor wordt een nieuw jargon woord gelanceerd: eco-innovatie. De eco-innovatie geldt echter weer niet voor investeringen in duurzame energie en energiebesparing, kennelijk zijn deze al intrinsiek innovatief. Daarnaast is het voortaan mogelijk om 100% steun toe te kennen na een concurrerende inschrijvingsprocedure. Dus als overheden hun maatregelen openbaar aanbesteden of in ieder geval zorgvuldig tenderen mag zelfs 100% van de extra investeringskosten gegeven worden.

Er blijft helaas ook een belangrijk minpunt overeind in het nieuwe milieusteunkader. De complexe methode voor het berekenen van de extra investeringskosten is onveranderd gebleven. Investeringskosten in bijvoorbeeld duurzame energie moeten vergeleken worden met een referentieinvestering. Daarbij moet de netto contante waarde van alle kosten en baten gedurende de eerste vijf jaar worden verrekend. Dat klinkt in theorie een stuk makkelijker dan in praktijk. Want in praktijk gaat dit over een veelvoud aan inschattingsvraagstukken en onzekere prognoses. Dat levert rechtsonzekerheid op, en met rechtsonzekerheid over subsidies zijn investeerders terughoudend in het aangaan van nieuwe projecten. Bovendien is de termijn van 5 jaar buitengewoon discutabel, een (duurzame) energiecentrale gaat echt wel langer mee dan 5 jaar.

De Europese Commissie had de mogelijkheid in handen om het berekenen van subsidiabele kosten aanzienlijk te vereenvoudigen door een vaste steunintensiteit op de initiële investeringskosten vast te stellen. Deze steunintensiteiten had de Commissie kunnen baseren op de gemiddelde extra kosten van bepaalde technologieën. Daarmee had de Commissie ook het pad kunnen effenen voor een zogeheten groepsvrijstellingsverordening voor milieusteun, zodat de ingewikkelde aanmeldingsprocedure ook van de baan zou zijn.

Vrijstelling van aanmelding en goedkeuring vooraf (via een groepsvrijstelling) kan alleen als de steun transparant en zonder discussie kan worden vastgesteld. Daar is nu (nog steeds) geen sprake van. Simplificatie van het milieusteunkader was voor de Europese Commissie blijkbaar nog een brug te ver. Een gemiste kans om de administratieve lasten voor overheden en bedrijfsleven in te dammen. En een gemiste kans om rechtsonzekerheid uit te bannen en daarmee investeringsvolume aan te jagen. Voor de volgende actualisatie van het milieusteunkader ligt er dus nog voldoende werk op de plank.