

Reactie van het Nederlandse interdepartementale staatssteun overleg (ISO) op de consultatie over de Ontwerprichtsnormen milieu- en energiesteun 2014-2020

De Nederlandse autoriteiten maken graag gebruik van de gelegenheid om op de ontwerprichtsnormen te reageren. Deze opmerkingen geven de opvattingen weer van het Interdepartementale Steunoverleg (ISO) waarin alle Nederlandse ministeries en decentrale overheden zijn vertegenwoordigd.

Algemene opmerkingen

De Nederlandse autoriteiten wijzen op het belang van consistentie tussen het energie beleid van de EU enerzijds en het staatssteunbeleid anderzijds. Onderhavige richtsnoeren moeten het gelijke speelveld borgen tijdens de transitie naar meer duurzame energieproductie in Europa. De Nederlandse autoriteiten zijn voorstander van de inzet, waar mogelijk, van instrumenten als tenders, omdat deze de marktverstoring tot een minimum kunnen beperken.

De Nederlandse autoriteiten wijzen voorts op het belang van consistentie tussen de bepalingen en begrippen van de diverse EU steunregelingen, –richtsnoeren en –kaders en verzoeken de Commissie om deze te verzekeren bij de vaststelling van de definitieve teksten, teneinde onduidelijkheid en rechtsonzekerheid te voorkomen.

De Nederlandse autoriteiten verwelkomen de bepalingen inzake steun ten behoeve van leveringszekerheid (nrs. 201-203), die voortbouwt op de richtsnoeren voor de inzet van capaciteitsmechanismen die op 5 november jl. door de Commissie zijn uitgebracht. Zij delen de analyse dat een gebrek aan investeringen veelal primair wordt veroorzaakt door verkeerde regulering en marktfalen (randnummer 202) en steunen de hier voorgestelde strikte regels voor nationale capaciteitsmechanismen om investeringen in productiecapaciteit te bevorderen. Zij delen voorts de opvatting van de Commissie dat eerst naar alternatieve meer marktgebaseerde oplossingen gezocht moet worden om leveringszekerheid te waarborgen, zoals de ontwikkeling van vraagzijderespons, de uitbreiding van interconnectiecapaciteit, marktkoppeling, balanceringsmarkten en de opslag van energie (randnummers 205 en 208). Zij stellen voor om aan nrs. 208 en 209 de notie toe te voegen dat lidstaten aantonen dat regionale oplossingen voor leveringszekerheidsvraagstukken geen soelaas kunnen bieden voordat nationale maatregelen worden overwogen. De Nederlandse autoriteiten steunen tevens de uitgangspunten zoals neergelegd in nrs. 211, 216 en 218.

Zorgwekkend achten de Nederlandse autoriteiten de toename van de uitvoeringskosten voor lidstaten en administratieve lasten voor bedrijven, waartoe de ontwerprichtsnormen zullen leiden omdat zij, anders dan de huidige richtsnoeren, onder meer erg veeleisend zijn m.b.t. de bedrijfseconomische en macro-economische gegevens die de lidstaten aan de Commissie moeten verschaffen. Dit geldt ook voor het bewijs dat het gekozen instrument geschikter is dan mogelijke andere beleidsinstrumenten en bijdraagt aan EU doelstellingen, dat de steun stimulerend effect heeft, noodzakelijk is en proportioneel tot het beoogde doel. Uit oogpunt van uitvoerings- en administratieve lasten achten de Nederlandse autoriteiten ook de mate van detail van de voorwaarden en vereisten bezwaarlijk.

Een bewijs van proportionaliteit is volgens de Nederlandse autoriteiten bovendien overbodig als het gaat om steun die onder de toegestane maximumdrempels blijft.

Uit nr. 15 volgt dat milieu- en energiesteun niet mag worden verleend aan ondernemingen in moeilijkheden. Voor de definitie van dit begrip wordt verwezen naar de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden, die momenteel ook nog herzien worden. De reikwijdte van deze definitie bepaalt mede de scope van de andere steunrichtsnoeren van de Commissie. De criteria van 'onderneming in moeilijkheden' die de Commissie heeft voorgesteld in de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun betreffen vooral het verleden van het bedrijf en niet zozeer het toekomstperspectief. Deze criteria kunnen weliswaar indicatie zijn voor de economische situatie van betrokken onderneming, maar harde criteria om te bepalen dat een bedrijf binnen 18 maanden zal omvallen, zijn het niet. Waar het geen harde criteria zijn is het economisch bezien discutabel deze bedrijven uit te zonderen van generieke ondersteuning. Momenteel wordt in Nederland nog onderzoek verricht om te bezien of alternatieve criteria voor de

definitie kunnen worden gevonden. Over de resultaten zullen de Commissie en lidstaten zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

Voorts wijzen de Nederlandse autoriteiten er op dat in praktijk ernstige bewijslast- en controleproblemen ontstaan bij de vaststelling of een onderneming die steun aanvraagt, al dan niet in moeilijkheden is. Bijvoorbeeld in het kader van een regeling waarvoor 5000 bedrijven een aanvraag indienen of in het kader van fiscale steunmaatregelen waarbij veelal één belastingjaar ligt tussen aanvraag en uitvoering. Dit heeft een negatieve impact op de voor ondernemingen belangrijke rechtszekerheid en leidt tot een toename van uitvoeringslasten en -kosten voor de lidstaten en administratieve lasten voor bedrijven.

De Nederlandse autoriteiten hebben grote twijfels over het nut, de noodzaak en de proportionaliteit van het voorstel van de Commissie om de lidstaten te verplichten tot het op een centrale website openbaar maken van specifieke gegevens inzake de steunmaatregelen zoals voorzien onder 5.1.7. Het openbaar maken van o.a. de namen van de individuele begunstigden, het aan elke begunstigde verschaft staatssteunvoordeel en de vorm waarin de financiering wordt verstrekt stuit op bezwaren uit hoofde van nationale wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens enerzijds en op het wettelijk verbod om belastinggegevens openbaar te maken (geheimhoudingsplicht belastinggegevens) anderzijds.

Dit zou er tevens toe leiden dat fiscale steunmaatregelen in de toekomst niet langer mogelijk zijn. Bovendien zou het opzetten en beheren van een centrale website disproportionele uitvoeringslasten en -kosten met zich brengen voor de lidstaten. Nederland is samen met andere gelijkgestemde lidstaten alternatieve opties aan het ontwikkelen, zodat deze aan de Commissie kunnen worden voorgesteld. Ten behoeve van verbetering van de transparantie zou het meer voor de hand liggen dat de Commissie hiervoor een site ontwikkelt en daartoe gebruik maakt van de haar bekende gegevens die de lidstaten via SARI aan de Commissie hebben medegedeeld.

De Nederlandse autoriteiten tekenen principiële bezwaren aan bij de voorstellen inzake ex post evaluatie (nrs. 223-226). Naar de mening van de Nederlandse autoriteiten is hierbij geen rekening gehouden met de autonome competentie van de lidstaten om zelf te bepalen of, en zo ja, wanneer en op welke wijze, zij het opportuun achten om nationale maatregelen te evalueren. De voorstellen die de Commissie thans doet, gaan de bevoegdheden die haar in het kader van toezicht op naleving van de staatssteunregels toekomen, te buiten. In de context van staatssteun zou een eventuele ex post beoordeling door de Commissie beperkt moeten zijn tot de vraag of de betrokken steunmaatregel in overeenstemming is geweest met de staatssteunregels.

De Nederlandse autoriteiten zijn te allen tijde bereid om met de Commissie en lidstaten nader van gedachten te wisselen over het nut en de methodologie van beleidsevaluatie, maar zij kunnen om redenen van subsidiariteit en proportionaliteit niet instemmen met een mogelijke verplichting tot ex post evaluatie langs de lijnen zoals beschreven in de nrs. 223-226.

Specifieke opmerkingen

De Nederlandse autoriteiten merken op dat in nr.17 steun voor CO₂-afvang, -transport en -opslag (CCS) slechts beperkt is tot investeringssteun. Uit nrs. 161-166 blijkt dit niet eenduidig. De Nederlandse autoriteiten achten naast investeringssteun ook de mogelijkheid van exploitatiesteun wenselijk en verzoeken de Commissie om dit te voorzien in de richtsnoeren.

Uit de definitie in nr. 18 (a) volgt dat de milieubescherpende maatregelen alleen eigen activiteiten van de begunstigde omvatten, hoewel de milieuwinst van handelen in praktijk ook ten goede kan komen van anderen, zoals bedoeld in nrs. 41 (b) en (d). De Commissie wordt verzocht de tekst van nr. 18 in dit licht te herzien en in dit verband ook te bezien of nr. 73 dienovereenkomstige aanpassing behoeft.

Het valt op dat in de ontwerprichtsnoeren niet langer sprake is van energiebesparing. In nr. 18 (b) is voor dit begrip de term 'energie-efficiëntie' in de plaats gekomen, die echter inhoudelijk overeenkomt met wat in de Groepsvrijstellingsverordening onder 'energiebesparing' wordt verstaan. De Nederlandse autoriteiten betreuren de forse vermindering (halvering van 80% naar 40%) van de in dit verband toegestane maximum steunintensiteit. Dit geldt ook voor de verlaging in de Groepsvrijstellingsverordening van het steunpercentage voor energiebesparing (van 60%

naar 20%). Naar inschatting van de Nederlandse autoriteiten zullen de verlaagde steunpercentages onvoldoende stimulators zijn voor projecten op dit gebied. Zij verzoeken de Commissie om de ratio van de forse verlaging van steunpercentages nader toe te lichten.

In nr. 18 (gg) introduceert de Commissie met de financieringskloof een nieuwe methode om subsidiabele kosten te berekenen. De Nederlandse autoriteiten merken op dat het begrip 'financieringskloof' niet eenduidig wordt beschreven op verschillende plaatsen in de ontwerprichtsnooten (bijv. nrs. 32 en 67) en relevant is voor diverse soorten steun (nrs. 80, 89, 147, 165, 196). In nr. 32 lijkt bovendien impliciet een relatie te worden gelegd met de berekening van het stimulerend effect, wat nog meer onduidelijkheid tot gevolg heeft.

De toepassing van deze nieuwe financieringskloof-benadering lijkt lastig en roept vragen op. De berekening wordt gebaseerd op de levensduur van het project in plaats van de periode van 4 tot 5 jaar die tot dusver gebruikelijk was. De kosten en inkomsten gedurende de levensduur zouden wel globaal kunnen worden berekend maar worden in de regel na 5 jaar onzeker. Onduidelijk is wat in de richtsnoeren moet worden verstaan onder 'levensduur'. Gaat het om de technische levensduur of om de economische levensduur? De Nederlandse autoriteiten menen dat, indien deze benadering al toegepast zou worden, het zou moeten gaan om de economische levensduur.

De combinatie van de verlaagde steunpercentages en de financieringskloof-methode zou ertoe kunnen leiden dat de subsidiabele kosten extreem laag uitvallen en zelfs bijna nihil kunnen worden. De nieuwe methode en verlaagde percentages lijken er bovendien aan in de weg te staan dat projecten met hoge aanloopkosten van de grond kunnen komen.

De Commissie wordt verzocht inhoud, strekking en werking van de financieringskloof-methode nogmaals grondig te bezien en de lidstaten nader te informeren over nut en opportuniteit deze benadering thans te introduceren in onderhavige richtsnoeren.

In nr. 119 wordt bepaald dat de Commissie in haar beoordeling een onderscheid zal maken tussen steun voor uitgerolde en voor minder breed uitgerolde technologieën, afhankelijk van hun aandeel in het elektriciteitsverbruik. Het is echter niet duidelijk wanneer sprake is van minder uitgerolde technologieën. Betreft het actuele productie of bijv. windparken in voorbereiding. De Nederlandse autoriteiten verzoeken de Commissie om nader te verduidelijken wat in dit verband bedoeld wordt en hoe deze begrippen en voorwaarden zouden moeten worden toegepast.

Overige opmerkingen en vragen

De Nederlandse autoriteiten verzoeken om nadere toelichting op de werking van bepalingen in nrs. 19 – 21 mede in relatie tot de relevante van melding vrijgestelde maatregelen ingevolge de groepsvrijstellingenverordening.

N.a.v. nr. 51 vragen de Nederlandse autoriteiten wat de Commissie verstaat onder een "belastingkrediet" en waarom zij van mening is dat een belastingkrediet een minder versturende vorm van steun is dan een belastingverlaging. Zij achten het voorts niet mogelijk om aan te tonen dat belastingkredieten minder geschikt zijn dan belastingkortingen. Dit zou in de praktijk tot gevolg hebben dat belastingkortingen niet meer kunnen worden ingezet, tenzij aangetoond wordt dat er geen minder versturende vormen van steun beschikbaar zijn.

De voorgestelde wijziging in nr. 88 wat betreft de maximum steunintensiteiten die als plafond voor individuele steun worden gehanteerd, leidt tot onzekerheid. Graag vernemen de Nederlandse autoriteiten de achterliggende redenen.

De Nederlandse autoriteiten stellen voor om nr. 107 te schrappen. De Commissie moet focus leggen op aangemelde regelingen en de effecten daarvan. Lidstaten geven bij melding aan of en met welke andere steun sprake is van cumulatie.

De Nederlandse autoriteiten vragen de Commissie om de steun voor bedrijfsverplaatsing, die zonder opgave van redenen in de ontwerprichtsnooten is geschrapt, weer op te nemen. In het

belang van bescherming van het milieu kan het nodig zijn om een bijdrage te verlenen aan bedrijfsverplaatsing die verder gaat dan louter nadeelcompensatie.

In nr. 121 onderdeel (a) stellen de Nederlandse autoriteiten voor om de periode van zes maanden te vervangen door één jaar.

M.b.t. nr. 125 wordt de Commissie verzocht om nadere uitleg te verstrekken over het doel en effect van het in onderdeel c bedoelde monitoringsmechanisme o.a. in relatie tot verstrekte subsidiebeschikkingen.

In nrs. 161 -166 ontbreekt een verwijzing naar de speciale regels van de steunrichtsnoeren voor ETS uit 2012. Voorts is niet duidelijk of en in hoeverre voorbereidende kosten van CCS-projecten onder de subsidiabele kosten vallen.

Voor CCS-projecten bij een elektriciteitscentrale is het negatieve effect van CCS op het rendement van de centrale een belangrijke kostenpost. Graag zouden de Nederlandse autoriteiten vernemen of die kostenpost valt onder het begrip "additional costs for capture" in nr. 165, of behoort dit tot de "operating costs" van het project bij het berekenen van de financieringskloof?

Zij zien eveneens graag nader toegelicht hoe het positief effect, bedoeld in nr. 166 onder c) , zou kunnen worden aangetoond.

M.b.t. de nrs. 175, 177-180 verwijzen de Nederlandse autoriteiten naar eerdere opmerkingen over de verhouding tussen de richtlijn betreffende geharmoniseerde belastingen en de milieu en energie steunrichtsnoeren. Zij achten het onwenselijk indien kortingen die juridisch mogelijk zijn ingevolge de betrokken richtlijn, de facto onmogelijk worden gemaakt door bepalingen in de steunrichtsnoeren.

T.a.v. nr. 178 onder b) valt op dat voetnoot 55 niet meer is opgenomen in de ontwerprichtsnoeren. Volgens de Nederlandse autoriteiten is voetnoot 55 van essentieel belang voor intensieve energie gebruikers om in aanmerking te kunnen komen voor staatsteun d.m.v. belastingverlagingen. Zij verzoeken de Commissie derhalve om de oude voetnoot 55 opnieuw op te nemen.