

Met deze bijlage beantwoordt het kabinet de motie van de leden Boucke en Erkens van 20 december 2022 (2022D55652) die de regering verzoekt om in kaart te brengen hoe de Nederlandse en Europese steun zich verhoudt tot de Inflation Reduction Act (IRA), in hoeverre deze act risico's oplevert voor Nederlandse en Europese bedrijven en in hoeverre de IRA risico's oplevert voor verduurzaming en de energietransitie in Nederland en Europa.

1. Inflation Reduction Act

De IRA is een groot wetgevingspakket op het gebied van klimaat en energie en gezondheidszorg. Belangrijkste onderdeel is het investeringspakket van naar schatting \$369 mld. voor klimaat en energie, uitgesmeerd over 10 jaar. Doordat een groot deel van het pakket bestaat uit fiscale voordelen (open einde, zonder maximum budget) gaat het hierbij om een inschatting en geen exact bedrag. Het wordt gefinancierd door het instellen van een progressieve belasting op hogere inkomens en vermogende bedrijven. Zo wordt er een minimum belasting ingevoerd voor zeer grote bedrijven die meer dan \$1 miljard winst maken.

De IRA moet de emissiereductiedoelstelling van de VS van 50-52 procent in 2030 ten opzichte van 2005 dichterbij brengen. IRA is het belangrijkste Amerikaanse pakket om richting de Parijsdoelen te bewegen. Het pakket moet gezien worden in combinatie met de eerder aangenomen *Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA) die op 21 november 2021 is ondertekend. Uit dit pakket van €1,2 biljoen zit ook €110 miljard voor klimaat en energie-investeringen. Samen moeten de IRA en de IIJA zorgen voor een emissiereductie van tussen de 47-58 procent in 2030. Eventuele extra maatregelen moeten en kunnen door individuele staten genomen worden. Zonder deze pakketten was de verwachting dat de VS rond de 30 procent reductie zou uitkomen.

Het is lastig om de VS-maatregelen direct te vergelijken met de EU-maatregelen en die van de Europese lidstaten. De meest voor de hand liggende vergelijking van de IRA, qua doelstelling, kan worden gemaakt met het Fit-for-55-pakket (FF55), het klimaat en verduurzamingspakket van de EU dat ervoor moet zorgen dat de emissies in de EU met ten minste 55% worden gereduceerd t.o.v. 1990, en de Green Deal. T.o.v. de EU klimaatmaatregelen uit het FF55-pakket kiest de VS voor een sterkere industriepolitieke inslag en maakt het vooral gebruik van subsidiëring. De EU maakt naast subsidiëring ook gebruik van beprijzing en normering.

Een deel van de steunmaatregelen is conditioneel op 'Buy American' oftewel 'local content requirements' principes. Negen van de voorgestelde subsidies zouden volgens de CIE niet aan WTO-vereisten voldoen. Zo worden er subsidies en belastingvoordelen exclusief gegeven aan bedrijven die in de VS produceren of is er een bonus beschikbaar voor het gebruik van Amerikaanse grondstoffen. De VS heeft deze bepalingen opgenomen omdat het met de IRA ook minder afhankelijk wil worden van andere landen voor de eigen verduurzaming en een impuls wil geven aan de Amerikaans economie. De EU is met de Amerikanen in gesprek om de nadelen voor Europese bedrijven te mitigeren en ook Nederland heeft deze zorgen overgebracht. Hoewel er in de uitvoering van bepaalde regelingen van de IRA mogelijk wel ruimte kan worden gecreëerd voor Europese toegang, is het onwaarschijnlijk dat de IRA ingrijpend wordt aangepast.

2. Vergelijking met EU en NL

De omvang van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021 – 2027 (MFK) en EU herstelinstrument (NextGenEU) bedraagt in totaal 1.835 miljard euro (prijzen van het jaar 2018), waarvan 360 miljard euro aan leningen. Op de Europese Raad van 17-21 juli 2020 is afgesproken dat ten minste 30% van de uitgaven onder het MFK en het herstelinstrument gezamenlijk moeten bijdragen aan de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050. De Commissie schat in dat in deze MFK-periode ongeveer 550 miljard euro aan klimaat zal worden uitgegeven, waarvan ongeveer 133 miljard via leningen in de Recovery and Resilience Facility (RRF).

Binnen die 550 miljard euro vallen uitgaven die specifiek gericht zijn op klimaat, zoals het Just Transition Fund, en middelen uit andere EU-instrument die voor een deel voor klimaat moeten worden aangewend, zoals binnen het cohesie- en landbouwbeleid en het Horizon Europe Programma. Uitgaven onder de subsidie-component van de RRF moeten voor minstens 37% bijdragen aan klimaat. Buiten de programma's binnen het MFK en herstelinstrument, dragen het Moderniseringsfonds, het Innovatiefonds, en het Sociaal Klimaatfonds ook bij aan klimaat. Deze fondsen worden gefinancierd door de veiling van (een deel van de) EU ETS-uitstootrechten en bedragen, afhankelijk van de ETS-prijs, ca. €30 mld., ca. €48 mld. en ca. €86,7 mld. De rest van de EU ETS-veilingopbrengsten vloeien terug naar de lidstaten, welke eveneens verplicht zijn om

deze opbrengsten, of een equivalent bedrag daarvan, aan klimaatmaatregelen uit te geven. Dit is jaarlijks, afhankelijk van de ETS-prijs, ca. €27 mld.

De EU investeert daarmee meer in klimaatgerelateerde opgaven dan de VS met de IRA en de IIJA.¹ Echter, het lijkt in de VS wel makkelijker voor bedrijven om aan de beschikbare middelen te komen. In de EU zijn de beschikbare financiële middelen veel meer versnipperd over lidstaten, fondsen of subsidie-instrumenten. De EU-steun gaat echter niet verder dan pre-commerciële steun. De steun wordt in de VS vooral gegeven via belastingkortingen en lijkt daarmee simpel, overzichtelijk en voorspelbaar voor bedrijven. Door de opzet weten bedrijven veelal ex-ante al hoeveel steun/toeslag ze kunnen krijgen en dat geeft zekerheid voor het opbouwen van een businesscase. Bedrijven hoeven niet eerst projectvoorstellen op te stellen en mee te dingen naar subsidies.

Tegelijkertijd zijn er vanuit economisch oogpunt ook belangrijke argumenten voor de Europese aanpak en het Europese en Nederlandse instrumentarium. Zo is het gebruikmaken van normering effectiever in het aanjagen van onderzoek in doorbraaktechnologie dan subsidies, blijkt uit een analyse van EU, de Verenigde Staten en Japan.² De VS maakt hier weinig gebruik van. Ook lijkt het gedeelte van de IRA dat gericht is op het opwekken van wind en zon erg op de voorloper van de SDE+, de MEP. Deze regeling heeft in NL uiteindelijk erg duur en relatief inefficiënt uitgepakt. Met de SDE++ maken we nu per euro subsidie meer rendement en worden windfall profits voorkomen die in de VS wel mogelijk zijn. Ook zijn de EU-maatregelen wel in overeenstemming met de regels van de Wereldhandelsorganisatie.

3. Gevolgen

Het is goed dat de VS nu ook grootschalig investeert in verduurzaming. Het klimaat is een wereldwijd probleem en het is van belang dat elk land zijn klimaatdoelen behaalt, onder andere door realisatie van de energietransitie. Grootschalige investeringen in duurzame technologie zullen ook buiten de VS een positief effect hebben op de ontwikkeling van energiebesparende en hernieuwbare energie en het internationaal klimaatbeleid in het algemeen. Investeringspakketten in andere delen van de wereld die bijdragen aan een snellere energietransitie en meer aanbod van energie kunnen hier de prijs van energie omlaag brengen.

Het grootste deel van de IRA komt overeen met regelingen als de SDE++ voor het stimuleren van opwekking van hernieuwbare energie. Deze onderdelen zijn in lijn met WTO afspraken en vormen geen concurrentieprobleem. Het grote verschil en pijnpunt zit hem erin dat de VS in hun investeringspakket ook discriminatoire bepalingen in de vorm van bonussen voor local content requirements hebben opgenomen. Hiermee geeft de VS directe steun aan productie die in de VS plaatsvindt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de EU als bedrijven toekomstige investeringen in de VS doen i.p.v. in de EU. Bedrijven die in aanmerking willen komen voor de bonus zullen in de VS moeten produceren.

De IRA maakt het vestigingsklimaat voor clean tech bedrijven in de VS zeker aantrekkelijker dan het was. De EU is echter ook aantrekkelijk. Qua budget voor klimaatuitgaven doet de EU meer dan de VS. Daarnaast werkt de EU met een duidelijke visie en maakt het gebruik van normeringen, beprijzingen en subsidies die gezamenlijk de businesscase voor clean tech in de EU versterken. Wel moet worden geconcludeerd dat de beschikbare middelen in de EU versnipperd zijn. Daarnaast geeft de opzet van de IRA bedrijven meer ex-ante zekerheid. In de media circuleren voorbeelden van Europese bedrijven die ervoor kiezen hun investeringen in de duurzame energie sector in de EU uit te stellen en in de VS te investeren. Hoewel de EU al veel doet, moeten we dit soort signalen serieus bestuderen en het eigen vestigingsklimaat blijven verbeteren. Dit kan door te kijken hoe toegang tot steun versimpeld en versneld kan worden en hoe bedrijven meer ex-ante zekerheid gegeven kan worden.

¹ De vergelijking hier ziet toe op een vergelijking van de EU-middelen met die van onder de IRA en de IIJA op federaal niveau. Lidstaten in de EU en staten in de VS doen zelf ook nog klimaat- en energieinvesteringen. Die zijn hier niet meegenomen in de vergelijking. Wel is hieronder ook een vergelijking gemaakt van de Nederlandse instrumenten en de instrumenten onder de IRA.

² Rozendaal & Vollebergh, 2022