

Vergaderjaar 2012–2013

33 193

Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2013

In VN-verband (het Kyoto-protocol onder het Klimaatverdrag) hebben we de afspraak de CO₂-uitstoot fors terug te dringen; dit met het oog op het aanpakken van het mondiale klimaatprobleem. De Europese doelstelling is, in de context van de vereiste reducties voor de ontwikkelde landen als groep, dat er in 2050 80 tot 95% CO₂-reductie zal moeten worden gerealiseerd ten opzichte van 1990.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet streeft naar een ambitieus internationaal klimaatbeleid. Dit willen we realiseren op de meest kosteneffectieve manier. Het belangrijkste instrument hierbij is het emissiehandelssysteem (het ETS, zoals in Europa afgesproken). Dit systeem kiest een plafond voor de CO₂-uitstoot, waarbij de markt de goedkoopste oplossingen kiest hoe deze te realiseren.

In dit perspectief hebben wij het parlementair onderzoek «Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid» van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu en de vaste commissie voor Economische Zaken, dat op 21 november 2012 aan de Tweede Kamer is aangeboden, met belangstelling gelezen. In deze brief geven wij een reactie op het parlementaire onderzoek.

We spreken waardering uit over de wijze waarop de onderzoekers in opdracht van de Kamer een grondige analyse van de beleidsevaluaties in de periode 1989–2012 hebben gemaakt. Het onderzoek toont het scala aan beleidsinstrumenten op het klimaat- en energiegebied. Het laat ook zien dat er veel evaluaties van beleidsinstrumenten zijn en worden uitgevoerd, waarbij de onderlinge consistentie en vergelijkbaarheid beter kan. Het rapport biedt een nuttige bijdrage aan de verdere vormgeving van een effectief klimaat- en energiebeleid. De bevindingen zullen zeker een rol spelen bij het opstellen van onder andere de beleidsbrieven rond energie en de roadmap klimaat, die we uw Kamer rond de zomer van 2013

toesturen. Bovendien zal de handreiking voor monitoring en evaluatie van klimaatmaatregelen worden aangepast. We zullen aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vragen om rond het uitbrengen van de tweejaarlijkse klimaatmonitor een reactie te geven op de uitgevoerde ex-post evaluaties. Hieronder gaan we in op de specifieke conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Evaluaties van het klimaat- en energiebeleid

De onderzoekers constateren dat na 2005 de aandacht voor systematische beleidsevaluaties rond klimaat en energie is verslapt. Het effect van een beleidsinstrument wordt meestal wel vooraf ingeschat (ex-ante) maar aanmerkelijk minder achteraf (ex-post). Ook worden evaluaties niet altijd op een zelfde manier uitgevoerd waardoor resultaten slecht of niet onderling vergelijkbaar zijn. Daarnaast kan er meer aandacht worden besteed aan de neveneffecten van het klimaat- en energiebeleid. De onderzoekers bevelen aan een integrale ex-post evaluatie van de (belangrijkste) instrumenten in het klimaat- en energiebeleid.

Waarde ex-post evaluaties

De aandacht voor integrale ex-post evaluaties van het klimaat- en energiebeleid is om twee redenen afgenomen. Enerzijds is na 2005 de toegevoegde waarde van nationale integrale ex-post evaluaties verminderd door de komst van verplichtende Europese maatregelen. Deze maatregelen bestrijken een groot deel van het nationale klimaat- en energieveld, met name het EU emissiehandels-systeem, de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn energie efficiency. Nederland volgt vanzelfsprekend de Europese evaluaties van het EU-beleid. Anderzijds vereisen integrale ex-post evaluaties een forse – ook financiële – inspanning, terwijl deze evaluaties tegelijk ook hun beperkingen hebben: in milieu en klimaatbeleid is er vaak sprake van maatregelen met een effect vooral op langere termijn, en is er sprake van wisselwerking tussen beleidsinstrumenten, waarbij de effecten van een beleidsinstrument moeilijk zijn te isoleren. Op veel belangrijke onderdelen en specifieke beleidsinstrumenten wordt er, zoals jaarlijks bij de begroting aangegeven, wel geëvalueerd.

Monitoren van beleidseffecten

De noodzaak om de effecten van beleid goed te meten, wordt door de opeenvolgende kabinetten onderschreven. Zo zijn de afgelopen jaren diverse referentieramingen opgesteld door Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), die inzicht geven in de effecten van vaststaand en voorgenomen beleid, zowel op het gebied van CO₂-reductie, hernieuwbare energie en energiebesparing. Mede aan de hand van deze ramingen is en wordt het klimaat- en energiebeleid regelmatig tegen het licht gehouden en verder aangescherpt. De verwachte effecten van de beleidsinstrumenten worden hierbij grotendeels vooraf ingeschat. Bij deze ex-ante referentieramingen worden actuele wetenschappelijke inzichten gebruikt, maar ook ervaringscijfers uit het verleden (ex-post).

Het Planbureau voor de Leefomgeving monitort de voortgang van het klimaatbeleid tweejaarlijks op doelbereik. Indien nodig stuurt het kabinet het klimaatbeleid vervolgens bij. De referentieramingen worden tevens gebruikt voor de verplichte monitoringrapportages van de ontwikkeling van duurzame energie en energiebesparing richting Europese Commissie in verband met de richtlijnen hernieuwbare energie en energie-efficiency. Naast de referentieramingen stelt de minister van Economische Zaken periodiek een energierapport op waarin het energiebeleid wordt doorge-

licht. In 2008 stond bijvoorbeeld de evaluatie over verduurzaming van de energievoorziening aan de basis van het energierapport.

Dit jaar wordt ook op verzoek van uw Kamer de beleidsevaluatie van begrotingsartikel 14 (energie artikel van de EZ begroting) uitgevoerd. In deze ex-post evaluatie van het energiebeleid zullen aanbevelingen inzake methodologie worden meegenomen. Verder is ook in 2013 een landenreview van Nederland door het International Energy Agency gepland. De belangrijkste instrumenten zoals Energie Investeringsaftrek (EIA) en de convenanten Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie ETS (MEE) en Meerjarenafspraak Energie-efficiëntie 3 (MJA-3) worden wel structureel ex-post geëvalueerd. In het rapport concluderen de onderzoekers dat convenanten aantoonbaar een gering effect hebben. MJA-3 en MEE worden op dit moment afzonderlijk geëvalueerd door onafhankelijke onderzoeksbureaus. Zodra deze evaluaties gereed zijn, wordt uw Kamer geïnformeerd over de toekomst van deze convenanten.

Uiteraard worden de uitkomsten van uw onderzoek hierbij betrokken. Over de resultaten van de MEP, SDE en SDE+ rapporteren we jaarlijks. In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de SDE+ regeling in 2016 zal worden geëvalueerd. Daarnaast moeten we jaarlijks rapporteren aan de Europese Commissie over realisatie van het aandeel duurzame energie en het groeipad naar het Europees verplichte aandeel duurzame energie. Conform de raadsconclusies mededeling hernieuwbare energie die op 3 december 2012 door de Energieraad zijn aangenomen, zal de Europese richtlijn hernieuwbare energie in 2014 worden geëvalueerd.

Verbeteren evaluaties

We delen de mening van de onderzoekers dat een ex-post evaluatie van een beleidsinstrument waardevolle informatie voor de instrumentering van beleid biedt. Ten aanzien van zowel het klimaat- als het energiebeleid concluderen we dat dit beleid wordt gemonitord en geëvalueerd. De onderlinge vergelijkbaarheid en consistentie in de evaluatiemethode die wordt gevolgd kan en moet worden verhoogd om onderlinge vergelijkbaarheid beter mogelijk te maken. Wanneer ex-post wordt geëvalueerd, zou dit idealiter volgens een consistente methode moeten gebeuren. Hierbij moet, zoals in het rapport terecht wordt aanbevolen aandacht zijn voor neveneffecten, met name innovatie, al is dit soort neveneffect vaak lastig te kwantificeren. We zullen de handreiking voor monitoring en evaluatie van klimaatmaatregelen (2004), in het licht van de aanbevelingen ten aanzien van ex-post onderzoek en de Europese eisen ten aanzien van evaluaties verbeteren. Vervolgens willen we de handreiking aan onze collega bewindslieden van de andere departementen onder de aandacht brengen en hen verzoeken deze handreiking te volgen. Om een vinger aan de pols te houden, kan het Planbureau voor de Leefomgeving onderzoeken in welke mate het toepassen van de handreiking tot beter vergelijkbare ex-post evaluaties heeft geleid.

Verdere ontwikkeling van het klimaat- en energiebeleid

Uit de analyse van de ex-post evaluaties blijkt dat het klimaat- en energiebeleid kan worden verbeterd door een grotere aandacht voor energiebesparing. De onderzoekers bevelen dan ook aan energiebesparing sterker te stimuleren. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat regulerende instrumenten en heffingen op energiegebruik of emissies nodig zijn om het besparingstempo te verhogen. Convenanten hebben volgens de analyse een gering effect.

Belang van energiebesparing

We delen de conclusie van de onderzoekers dat energiebesparing een zeer belangrijk onderdeel van het klimaat- en energiebeleid moet vormen. In Europa is afgesproken om de CO₂-uitstoot in 2050 met 80 tot 95% te verminderen. Uit alle scenario's om tot deze uitstootdaling te komen, blijkt dat energiebesparing daarin een cruciale rol speelt. Energiebesparing leidt immers tot minder CO₂-uitstoot.

Daarnaast leidt energiebesparing tot verminderende afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, kunnen de energiekosten voor burgers en bedrijven dalen en brengt energiebesparing kansen met zich mee, zoals nieuwe werkgelegenheid. In dit verband is Nederland verplicht de richtlijn energie efficiëntie te implementeren. Deze richtlijn verplicht Nederland onder meer tot jaarlijks 1,5% energiebesparing. Energiebesparing is echter niet gratis. Het vergt investeringen van burgers, bedrijven en overheden die gering maar ook fors kunnen zijn. Bij slim besparingsbeleid betalen die investeringen zich terug in een lagere energierekening en een verbetering van de concurrentiepositie. Om die reden is in het regeerakkoord energiebesparing als prioriteit aangemerkt.

Het potentieel, de kosten en technologieën verschillen per sector. Ter illustratie, het energiezuinig maken van een woning is heel iets anders dan het benutten van restwarmte tussen bedrijven. Dat betekent dat maatwerk nodig is. Voor de zomer zullen we samen met de minister voor Wonen en Rijksdienst, een plan van aanpak voor energiebesparing presenteren waarmee invulling wordt gegeven aan de Europese richtlijn. Daarbij zullen in de eerste plaats het besparingspotentieel en de daarbij behorende kosten in kaart worden gebracht. Vervolgens is het mogelijk om op basis hiervan te kijken naar de belemmeringen om tot verdere energiebesparing te komen en een maatregelenpakket te presenteren. Het uitgangspunt is om door te gaan met succesvolle instrumenten van voorgaande kabinetten. In het regeerakkoord is daarom een besparingsdeal met energiebedrijven en woningbouwcorporaties voor een versnelling in het verduurzamen van de bestaande woningen opgenomen. Bij de uitwerking wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met de aanbevelingen uit uw onderzoek «Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid».

We zijn het in zoverre met de onderzoekers eens dat, naast instrumenten als convenanten, ook minder vrijblijvende instrumenten nodig zijn. Zo worden uiteindelijk ook de achterblijvers gedwongen mee te doen. We willen, zoals hierboven al aangeven, niet vooruitlopen op de lopende evaluaties van MJA-3 en het MEE convenant en de consequenties die de minister van EZ verbindt aan de uitkomsten daarvan.

Overigens is de SER onlangs gestart met een traject om te komen tot een Energieakkoord voor duurzame groei. De inzet is om onder andere rond energiebesparing met partijen tot concrete afspraken te komen.

Hernieuwbare energie in relatie tot energiebesparing

In het onderzoek wordt energiebesparing gepositioneerd als een kostenefficiënte maatregel of alternatief voor duurzame energie. Deze constatering heeft nuancering. Besparing is een maatregel voor CO₂-reductie, en dan is besparing in veel gevallen wel efficiënter. Duurzame energie wordt op een zeer kostenefficiënte manier gestimuleerd via de SDE+ waarin technieken onderling concurreren en alleen aan de meest kostenefficiënte techniek subsidie wordt verleend.

Door een extra inspanning voor energiebesparing, wordt het aandeel hernieuwbare energie in het energiegebruik automatisch hoger en kan zo bijdragen aan de hernieuwbare energiedoelstelling van dit kabinet van 16% in 2020.

Dit is echter een relatief dure weg. Om met energie-efficiëntie maatregelen de duurzame energiedoelstelling te halen, moeten de maatregelen zes keer kosteneffectiever zijn dan duurzame energiemaatregelen om dezelfde bijdrage aan de doelstelling te krijgen. We gaan dus niet mee in de mening van de onderzoekers dat het stimuleren van hernieuwbare energie in dit verband een weinig kostenefficiënte aanpak is. Bij het stimuleren van hernieuwbare energie spelen voorts ook andere beleids-overwegingen een rol. Hernieuwbare energie vormt een essentieel onderdeel in het pad om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2050 te halen en het streven naar een volledige duurzame energievoorziening. De doelstelling van 16% zorgt voor marktvraag naar hernieuwbare energie, maakt het een interessante investeringsoptie voor marktpartijen, stimuleert de vereiste innovatie en creëert werkgelegenheid. Meer in het algemeen stelt het rapport wel terecht dat doelen en instrumenten op terrein van energie en klimaatbeleid elkaar overlappen en dat dat veelal niet kosten effectief is. Als voorbeeld noemt het rapport het Europees emissiehandelssysteem en het energiebesparingsbeleid voor de industrie.

In het kader van een Europese beleidsmix voor de periode na 2020 zal dit voor het kabinet een aandachtspunt zijn.

Tot slot

Het onderzoek laat, ondanks de kanttekeningen die het plaatst rond de ex-post evaluaties in het klimaat- en energiebeleid en de keuze voor de beleidsinstrumenten hierbij, zien dat het beleid effect heeft gehad: het beleid heeft tot aanzienlijke emissiereducties geleid. Om de klimaat- en energiedoelen voor 2030 en 2050 te halen, moeten er nog grote stappen worden gezet. We zien de aanbevelingen uit uw rapport als een waardevolle bijdrage hierbij om binnen de nationale beleidsruimte tot invulling van deze stappen te komen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp