

Nummer : 2006/14
Datum : 12 april 2006
Aan : Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Second opinion op de Beoordeling programma Transitiealternatief Zuiderzeelijn

Het CPB heeft zich voor zijn reactie op bovengenoemd rapport beperkt tot kennisname van het rapport zelf en geen kennis genomen van eventuele daaraan ten grondslag liggende rapporten of andere informatie. De conclusie is dat Ecorys de beoordeling in het algemeen op een goede en evenwichtige wijze heeft uitgevoerd. Ook voor projecten waarvoor te weinig informatie beschikbaar was om ze nu goed te kunnen beoordelen (de meeste), heeft Ecorys geprobeerd om aan te geven waar eventuele knelpunten dreigen en waar verbeterpunten lijken te liggen. Met name de clusters MKB/Algemeen en Arbeidspotentieel lijken aan te sluiten bij eerder gesignaleerde knelpunten, maar zijn onvoldoende uitgewerkt. De conclusie van Ecorys dat er bij de clusters Vestigingslocatie en Woon- en leefklimaat “geen sprake is van het oplossen van een wezenlijk knelpunt” delen wij. Minder positief zijn wij over de twee clusters die Ecorys wel overwegend positief beoordeelt: Energie en Agribusiness. Bij de beoordeling van het eerste hecht Ecorys te weinig gewicht aan het feit dat door de invoering van CO₂-emissierechten het belangrijkste externe effect van energie-opwekking is geïnternaliseerd en dat er door het bestaan van een emissieplafond geen daling van CO₂-emissies zal plaatsvinden. Aanvullend overheidsingrijpen bij beperking CO₂-uitstoot is daarom meestal niet langer legitiem, effectief of efficiënt. Bij het cluster Agribusiness vragen wij ons onder andere af, of met projecten gericht op instandhouding van de akkerbouw niet teveel wordt gemikt op sterke punten uit het verleden. De algemene beschouwing van Ecorys voorafgaand aan de projectbeoordelingen bevat een aantal kritische opmerkingen die het overdenken waard zijn.

1 'Beoordeling programma Transitiealternatief Zuiderzeelijn', Ecorys, finaal rapport, 6 april 2006

De Projectorganisatie Zuiderzeelijn van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB gevraagd om commentaar te geven op het rapport 'Beoordeling programma Transitiealternatief Zuiderzeelijn' opgesteld door Ecorys op verzoek van dezelfde projectorganisatie.

In genoemd rapport probeert Ecorys een eerste, globale beoordeling te geven van ongeveer een twintigtal projecten, verdeeld over 12 clusters, gericht op versterking van de economische structuur van Noord Nederland, waarvoor de indieners een rijksbijdrage vragen in de kosten. Buck Consultants International (BCI) en het Centrum voor Energie en Schone Technologie (CE) hebben deze projecten in februari 2006 in de regio verzameld. Deze projecten zijn blijkbaar nog niet aan de orde gekomen in de lopende steunprogramma's voor het Noorden, waaronder het project om vervangende werkgelegenheid te vinden bij eventuele sluiting van Aldel of het Waddenfonds.

Gelet op de geringe beschikbare tijd heeft het CPB uitsluitend gekeken naar het Ecorys rapport en geen kennis genomen van eventuele daaraan ten grondslag liggende rapporten.¹ Ons commentaar is dus globaal van aard (paragraaf 3) en gaat slechts in enkele gevallen in op de inhoud van de beoordeling van de voorstellen (paragraaf 4). Een meer algemeen commentaar bij maatregelen gericht op versterking van de economische structuur van het Noorden is opgenomen in de eerdere CPB Notitie: 'Reactie op: Probleemanalyse Zuiderzeelijn (Ecorys, 28 november 2005)' van 25 januari 2006 en in aansluiting daarop in paragraaf 2.

2 Algemeen commentaar bij het 'Transitiealternatief' en de ingediende projecten

Het is niet duidelijk hoe de samenstelling van het 'Transitiealternatief' tot stand is gekomen. Blijkbaar zijn alleen afzonderlijke projecten ter beoordeling aangedragen. Deze blijken meestal aan te grijpen bij meer vraag naar (hoogwaardige) arbeid. Knelpunten aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt blijven zodoende buiten beschouwing. Clusters als MKB/Algemeen en Arbeidspotentieel, zo constateert Ecorys, zijn in ieder geval op onderdelen relevant voor het oplossen van geconstateerde knelpunten, maar zijn onvoldoende uitgewerkt.

Verder wijst ook Ecorys op het niet aan de orde komen van (de werking van) algemene maatregelen (bijvoorbeeld uitkeringen zijn nationaal bepaald, ongeacht regionale prijsverschillen bijv. op de woningmarkt) of voorstellen tot regionale differentiatie daarvan. Een voorbeeld van dit laatste type aanpak sluit aan bij het 'hoogwaardige kennis' karakter van veel

¹ Wel is gebruik gemaakt van de presentatie van Prof. dr. C.C. Koopmans tijdens een bespreking van het concept rapport van Ecorys op 23 maart 2006. Zijn commentaar heeft op veel punten een gelijke strekking als vermeld in deze notitie.

projecten, waar Ecorys op wijst. Buiten beschouwing blijft hier het alternatief om de subsidies in het kader van de WBSO-regeling regionaal te verruimen. Ook fiscale instrumenten blijven buiten beschouwing.

Daarbij kan het ook gaan om het bereiken dat algemeen beleid regionaal verschillend uitwerkt. Een voorbeeld, reeds genoemd in de vorige CPB Notitie, zijn normen voor openbare voorzieningen (onderwijs, zorg, openbaar vervoer). Daarin zou naast inwonersaantallen ook meer gewicht gegeven kunnen worden aan afstand. Algemene normen werken dan regionaal anders uit in afhankelijkheid van de dichtheid van een regio.

Er komt in de beoordeling slechts één instrument in beeld: directe overheidsbijdragen aan individuele projecten. Dit mag echter niet ten koste gaan van evenwichtige concurrentieverhoudingen (Europese regelgeving over staatssteun). Bovendien weet de overheid dan blijkbaar goed wat nuttig is en dat, bij veel projecten, beter dan het bedrijfsleven zelf. We zijn het eens met de kritische beschouwing van Ecorys over het ‘nut’ van clusterbeleid bij de beoordeling van het ‘nut’ van projecten. Ook lijkt er weinig gelet op de conclusies van het IBO Regionaal Beleid, nog eens geciteerd in de vorige CPB Notitie, dat dit type beleid weinig effectief is geweest.

Tot slot wijst Ecorys terecht op de wankelende onderbouwing van het geraamde aantal arbeidsplaatsen. Daarbij is het inderdaad de vraag of de verwachte schaarste aan hoogopgeleiden niet tot veel verdringing zal leiden: hoogopgeleiden gaan wel ander werk doen maar in totaal komen niet meer mensen aan het werk. Maar zelfs als van verdringing geen sprake is, dan nog zou uitvoering van de ingediende plannen leiden tot een overheidsbijdrage in de orde van grootte van 500 000 euro per arbeidsplaats. Alleen al dit cijfer wijst erop dat het grootste deel van de projecten niet efficiënt kan zijn in het versterken van economische structuur, in ieder geval niet in de ingediende vorm.

3 Aanpak Ecorys

De ter beoordeling voorgelegde projecten zijn zeer verschillend van aard en in een verschillend, maar altijd vroeg stadium van uitwerking. Het uitvoeren van een kwantitatieve evaluatie die de richting uitgaat van een kosten-batenanalyse, is daarom niet mogelijk. Mede gelet op het feit dat het om een eerste beoordeling gaat, heeft Ecorys terecht gekozen voor toepassing van een globale, kwalitatieve beoordelingsmethode, die al eerder zijn waarde heeft bewezen in vergelijkbare beoordelingen van projecten voor de ICES/ICRE. Deze methode levert ook de mogelijkheid om suggesties te doen ter verbetering van de ingediende projecten.

Ecorys heeft de maatregelenclusters beoordeeld op de volgende aspecten:

- Beschikbaarheid informatie
- Legitimiteit (marktfalen en subsidiariteit)
- Effectiviteit (oplossen knelpunten, structuurversterking)
- Efficiëntie (kosten versus baten, selectieprocedure)
- Risico's (marktperspectief, medewerking private partijen)

Op basis van deze analyse zijn conclusies getrokken en verbeterpunten geformuleerd.

Conclusie is dat Ecorys de beoordeling in het algemeen op een goede en evenwichtige wijze heeft uitgevoerd, mede gelet op de geringe tijd die er voor deze beoordeling beschikbaar was. Maar juist bij de twee projectclusters waarvoor Ecorys tot een overwegend positief oordeel komt, is kritiek mogelijk, zie daarover paragraaf 4.²

Ook voor projecten waarvoor te weinig informatie beschikbaar was om ze te kunnen beoordelen (de meeste), heeft Ecorys geprobeerd om aan te geven waar eventuele knelpunten dreigen en waar verbeterpunten lijken te liggen. Ons inziens is het oordeel van Ecorys dat veel van de projecten nu niet goed te beoordelen zijn, gerechtvaardigd. Daarbij is vooral van belang de vaagheid over het te bereiken doel, over de manier waarop dat doel bereikt moet worden, en over de legitimiteit van overheidsingrijpen.

Het overwegend negatieve oordeel van Ecorys voor de clusters Vestigingsklimaat en Woon- en leefklimaat lijkt voldoende beargumenteerd met de constatering dat “in beide gevallen geen sprake is van het oplossen van een wezenlijk knelpunt”.

Tot slot een algemene opmerking over de methode. Ecorys doet de volgende algemene observatie over de projecten (pag. 13):

“De meeste clusterprojecten (toerisme uitgezonderd) richten zich allemaal op de bovenkant van de arbeidsmarkt, en vooral op technisch geschoolden. Dit kan natuurlijk helpen om de uitstroom van hoogopgeleiden tegen te gaan, maar kan gegeven de verwachte schaarste aan hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt tot problemen ten aanzien van de werving van personeel leiden. De bijdrage van de projecten aan vermindering van de sociaal-economische problematiek (gedefinieerd als hogere werkloosheid, lage arbeidsparticipatie, laag inkomen) is naar verwachting echter gering, tenzij het Noorden er in slaagt om hoogopgeleiden uit andere regio's of Duitsland aan te trekken, die via bestedingseffecten indirect tot arbeidsplaatsen in de detailhandel etc. leiden.”

² Een beperkt aantal andere opmerkingen is in de finale versie van het Ecorys rapport verwerkt.

Het is niet duidelijk hoe Ecorys met dit punt in de beoordeling is omgegaan. Voorkomen van emigratie van hoogopgeleiden kan een middel van regionaal beleid zijn om voldoende koopkracht en variatie in arbeidsmarktmogelijkheden in een regio in stand te houden. In dat geval moet wel aan twee voorwaarden zijn voldaan: het nationale nut van het project moet buiten kijf zijn en er moet niet een duidelijk betere vestigingsplaats zijn. Het is lang niet altijd duidelijk dat aan de laatste voorwaarde is voldaan, bijvoorbeeld bij de kennisinstituten in het cluster Agribusiness. Wat is het voordeel van vestiging in het Noorden ten opzichte van vestiging in Wageningen?

Wel laat bovenstaande observatie van Ecorys nog eens zien hoe beperkt de directe aansluiting is tussen de ter beoordeling voorgelegde projecten en de eerder gesignaleerde knelpunten. Het draait blijkbaar vooral om de indirecte effecten.

4 Commentaar bij de beoordeling van afzonderlijke projecten

4.1 Cluster A: Energie

Op basis van het CE-rapport beoordeelt Ecorys het maatregelcluster Energie als overwegend positief. Daarbij wordt wel aangetekend dat het nodig is om meer inzicht te krijgen in het marktperspectief van de centrale en een aantal andere onderdelen van het cluster en dat het zaak is een beeld te krijgen van de gevoeligheid van de maatschappelijke en bedrijfseconomische rentabiliteit voor aannames over de prijzen van CO₂-rechten en biomassa en de leveringszekerheid van biomassa.

Wij vinden dit oordeel niet goed onderbouwd. Dat komt met name doordat Ecorys te weinig aandacht besteedt aan de werking van de CO₂-emissierechten

Werking van de CO₂-emissierechten

In een wereld met een CO₂-emissiehandelssysteem, dat sinds 1 januari 2005 in Europees verband van start is gegaan, zullen maatregelen om CO₂ te besparen in de sector energie-opwekking geen invloed hebben op de totale CO₂-uitstoot van deze sector. Voor de sector is een CO₂-plafond bepaald. Projecten om CO₂-uitstoot te reduceren verminderen de vraag naar CO₂-rechten. Daardoor daalt de prijs van CO₂-rechten, zodat de maatregelen leiden tot *verdringing* van andere, duurdere methoden om CO₂-uitstoot te beperken. Het maakt dus voor de totale CO₂-emissie niet uit of dit project – in vergelijking met andere maatregelen om CO₂ te beperken – een efficiënt project is of niet, want de uitstoot wordt in een systeem gericht op beperking uitsluitend bepaald door het emissieplafond van het handelssysteem. De maatschappelijke winst van het project komt geheel tot uitdrukking in de lagere prijs van CO₂-

rechten, zodat er niet meer sprake is van marktfalen. De uitgespaarde CO₂-emissierechten zijn *bedrijfseconomische baten* voor energieproducenten. Investeren in CO₂-reductie is door de introductie van de emissiehandel een normaal bedrijfseconomisch proces geworden met de daarbij behorende bedrijfseconomische risico's. Het is dan ook de vraag in hoeverre in dit licht nog een taak is weggelegd voor de overheid, anders dan de vaststelling van het emissieplafond.

Daarmee komen we op een lastiger afweging. Het emissieplafond geldt niet globaal voor alle emittenten, maar slechts voor een deel daarvan. De sectoren zonder plafond moeten via andere methoden aan vermindering van CO₂-emissie bijdragen. Voorbeelden zijn de energieprestatienormen voor woningen of het bijmengen van bio-energie in brandstof voor het verkeer. Omgerekend naar de kosten van vermindering van CO₂-uitstoot zijn deze laatste maatregelen duidelijk duurder dan de prijs van CO₂-rechten van de sectoren die onder het plafond vallen. Het kan dus maatschappelijk efficiënt zijn om het bestaande plafond te verlagen en daarmee meer emissieruimte vrij te maken voor de sectoren die niet onder het plafond vallen (herallocatie).

Het gevolg zal zijn dat de CO₂-emissie prijs omhoog gaat en tot dan toe onrendabele projecten binnen de 'plafondsector' rendabel worden. De wetenschap dat er binnen de 'plafondsector' nog net niet rendabele projecten voorhanden zijn, kan voor de overheid een extra reden zijn om tot zo'n herallocatie te besluiten. Er bestaat dan immers een redelijk vooruitzicht dat de maatschappelijke kosten van beperking van CO₂-emissie omlaag gaan.

Legitimiteit

In het finale rapport van Ecorys worden deze kanttekeningen voor een deel ook geplaatst, maar de consequenties daarvan vinden niet een weerslag in de beoordeling. Bij CO₂-reductie kan een overheidstaak gelegitimeerd zijn op het terrein van algemene kennisontwikkeling. Diverse onderdelen van het maatregelcluster sluiten daar mogelijk wel op aan (ontwikkeling van nieuwe methoden). Bij de omvang van het project, zijnde in totaal 2,4 mld euro grotendeels voor 'gewone' elektriciteitsopwekking, kunnen vraagtekens worden gezet bij een overheidsbijdrage van 500 mln euro als deze bijdrage wordt geplaatst in het licht van algemene kennisontwikkeling. Het feit dat de markt niet wil investeren in deze projecten zonder overheidssubsidies vanwege onzekerheden over de CO₂-emissiehandelprijs, is op zichzelf geen vorm van marktfalen. Het betekent simpelweg dat de bedrijven er geen vertrouwen in hebben dat de door hen voorgestelde technieken goedkoop genoeg zijn.

Dat kan anders liggen als er bij het bedrijfsleven onvoldoende vertrouwen is dat het hele emissiesysteem zolang zal bestaan dat de investeringen kunnen worden terugverdiend. Er is dan een politiek risico. Een antwoord daarop kan zijn dat de overheid het politieke risico overneemt dat het emissiehandelssysteem ophoudt te bestaan, door gemiddeld over een zekere periode een minimumprijs te garanderen voor de bespaarde CO₂-emissies van een project. Dit lijkt op de

exportverzekering naar ontwikkelingslanden. Dit heeft de vorm van een garantie en niet die van een overheidsbijdrage om niet vooraf.

Effectiviteit

Vanwege de verwachte verdringing van alternatieve maatregelen om CO₂ te reduceren, zal de verwachte reductie van CO₂-uitstoot van 5-11 Mton geen effect hebben op de totale CO₂-uitstoot. Maar het kan wel leiden tot een daling van de kosten om de nationale doelstellingen te bereiken.

Opvallend daarbij is dat 4-10 Mton van deze geraamde vermeden uitstoot betrekking heeft op de multifuel vergassingsenergiecentrale met CO₂-afvang, waarvoor 300 mln, zijnde 60%, van de totale overheidsbijdrage wordt geraamd. De kosteneffectiviteit van de overige maatregelen waarvoor 40% van de overheidsbijdragen wordt geclaimd is dan, los van de bovenstaande argumenten van verdringing, erg beperkt.

Efficiëntie

Uit het feit dat bedrijven niet willen investeren zonder overheidsbijdrage blijkt dat zij zelf niet overtuigd zijn van de efficiëntie van de projecten, want anders zou de opbrengst uit vermeden CO₂-emissierechten voldoende zijn. (Zie voor het onzekerheidsargument hierboven onder legitimiteit.) Aan de hand van de informatie in het Ecorys rapport is niet na te gaan hoe de hoogte van de overheidsbijdrage van 500 mln euro zich verhoudt tot de mogelijke kennis - spillovers.

Risico's

Het feit dat er nog geen concrete toezeggingen of afspraken zijn met private partijen over hun bijdragen lijkt een belangrijke onzekerheidsfactor.

Totaalbeeld

De beoordeling maakt melding van het CO₂-emissiehandelssysteem en het feit dat overheidssubsidies op dit terrein op gespannen voet staan met het internaliseren van milieukosten, maar gaat voorbij aan het feit dat de maatregelen om CO₂ te reduceren bij het bestaan van een emissieplafond zullen leiden tot verdringing van andere maatregelen en niet tot minder uitstoot. Het beeld van de effectiviteit en efficiëntie van het project zullen om die reden veel minder gunstig zijn dan in de beoordeling wordt aangenomen. Overheidsingrijpen zou gelegitimeerd zijn vanuit het oogpunt van kennisontwikkeling of als garantie voor de instandhouding van het handelssysteem (minimale prijs voor CO₂-reductie). Om inzicht te krijgen in de efficiëntie van het project en de mogelijke overheidsbijdragen vanuit dit licht bezien is geen informatie voorhanden.

4.2 Cluster E: Agribusiness

Het andere cluster waarover Ecorys tot een overwegend positief oordeel komt, wordt aangeduid met het woord Agribusiness. De landbouw en de daarmee verbonden industrie en overige activiteiten vormen in het Noorden nog een groot deel van de productieve activiteiten. Het is duidelijk dat de landbouw in het Noorden al ingrijpende wijzigingen heeft ondergaan, maar ook dat dit proces nog niet is geëindigd. Gelet op de voor- en nadelen van de landbouw in het Noorden ten opzichte van die in andere Europese landen zal dit er vermoedelijk toe leiden dat akkerbouw terugloopt en melkveeteelt kan toenemen.

De beoordeelde voorstellen sluiten nu juist aan op het handhaven van de akkerbouw, zij het in soms andere vormen. Het is de vraag of er dan niet wordt gekozen voor een richting die naar het verleden kijkt in plaats van naar de toekomst. Juist de initiatieven die aansluiten bij echte verandering, zoals glastuinbouw, zijn niet beoordeeld omdat zij niet zijn uitgewerkt.