



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 5 november 2014

Second Opinion Beleidsdoorlichting Artikel 14 Energie

*Uitgevoerd op verzoek van het
ministerie van Economische Zaken*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Economische Zaken

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Rob Aalbers

Datum: 5 november 2014

Betreft: Second Opinion Beleidsdoorlichting Artikel 14 Energie

Samenvatting

De beleidsdoorlichting Energiebeleid 2007 t/m 2012 voldoet vrijwel volledig aan de gestelde eisen zoals die zijn verwoord in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit concludeert het Centraal Planbureau in zijn second opinion over de beleidsdoorlichting Artikel 14 Energie. Bij deze conclusie plaatst het CPB de kanttekening dat de beleidsdoorlichting een uitgebreidere beschrijving had mogen bevatten van de neveneffecten van het beleid. Daarnaast plaatst het CPB twee opmerkingen van algemene aard. De eerste opmerking is dat voor toekomstige beleidsdoorlichtingen niet langer uitgegaan kan worden van de premisse dat een uitgebreidere gasinfrastructuur leidt tot een verbetering van de voorzieningszekerheid. De tweede opmerking is dat het niet altijd even eenvoudig bleek te zijn om vanuit de conclusies op instrumentniveau conclusies te trekken op het niveau van de overkoepelende doelstelling.

Scope van de beleidsdoorlichting en betrokkenheid van het CPB

SEO Economisch Onderzoek heeft Artikel 14 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken doorgelicht. Dit artikel luidt: “het realiseren van een internationaal concurrerende energievoorziening die betrouwbaar, veilig en duurzaam is.”, en valt uiteen in drie operationele doelen (OD):

- OD1: Optimale ordening en werking energiemarkten
- OD2: Voorzieningszekerheid
- OD3: Duurzame en veilige energievoorziening

De beleidsdoorlichting bestaat uit het beantwoorden van dertien vragen over de reconstructie van de beleidstheorie en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting van SEO Economisch Onderzoek betreft de vragen 5 en 9 t/m13 uit de RPE. Het ministerie van Economische zaken heeft de vragen 1 t/m 4, 6, 7 en 8 voor haar rekening genomen.

Het CPB is gevraagd om als onafhankelijk deskundige betrokken te zijn bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. In gezamenlijk overleg met het ministerie van Economische Zaken is besloten dat deze rol het beste geborgd kan worden als het CPB zowel betrokken zou zijn bij de opzet bij de beleidsdoorlichting, als plaats zou nemen in de begeleidingscommissie. Tijdens het onderzoek heeft het CPB dan ook commentaar gegeven op verschillende conceptversies van deze beleidsdoorlichting. Het CPB is van mening dat deze invulling van de rol van onafhankelijk deskundige de kwaliteit van de beleidsdoorlichting ten goede komt, omdat zo gedurende het hele proces van de beleidsdoorlichting van alle beschikbare kennis kan worden geprofiteerd.

Inhoudelijk oordeel

Op het niveau van de overkoepelende doelstelling en de drie operationele doelen is de beleidsdoorlichting naar oordeel van het CPB over het algemeen correct en voldoende onderbouwd uitgevoerd. Voor de onderbouwing van de beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van een groot aantal databronnen en eerder, meestal op instrumentniveau, uitgevoerde evaluaties (zie bijlage IV). Instrumenten die sinds hun invoering nog niet zijn geëvalueerd, zijn in deze beleidsdoorlichting niet meegenomen. Dit betreft meestal instrumenten die aan het einde van de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking had, zijn geïntroduceerd (zie bijlage V voor een overzicht).

De beleidsdoorlichting stelt onder andere vragen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het halen van de algemene doelstelling; bij doelmatigheid moeten de kosten van het beleid worden afgewogen tegen het effect van het beleid (en de eventuele neveneffecten) en wordt de vraag beantwoord of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Een opvallende uitkomst van de beleidsdoorlichting is dat doeltreffendheid eenvoudiger te evalueren is dan doelmatigheid. Het aantal keren dat SEO Economisch Onderzoek geen uitspraak kon doen over doelmatigheid, was namelijk ruim twee keer zo hoog als over doeltreffendheid. SEO Economisch Onderzoek signaleert in dat verband terecht dat op basis van de voor de beleidsdoorlichting beschikbare informatie het regelmatig niet mogelijk was om conclusies te trekken ten aanzien van zowel doeltreffendheid als doelmatigheid.

Kanttekening: uitgebreidere beschrijving neveneffecten was wenselijk geweest

Een belangrijk onderdeel van een beleidsdoorlichting is het vaststellen van de effecten van het beleid, inclusief mogelijke positieve en/of negatieve neveneffecten. In de beleidsdoorlichting van Artikel 14 Energie gaat SEO Economisch Onderzoek op verschillende plaatsen in op mogelijke neveneffecten van het gevoerde beleid. Zo bespreekt de beleidsdoorlichting o.a. de interactie tussen de drie operationele

doelstellingen (blz. 41-42) en vraagt het aandacht voor de interactie tussen de doelstelling voor duurzame energie met het Europese emissiehandelssysteem (blz. 259).

Echter, een uitgebreidere beschrijving van de neveneffecten was wenselijk geweest. Zo komen van de interacties tussen de verschillende subdoelstellingen van OD3 (CO₂-reductie, energiebesparing en verduurzaming energieproductie) alleen de interactie tussen de verduurzaming van de energieproductie en het emissiehandelssysteem aan bod (blz. 259). De interacties tussen enerzijds energiebesparing en het emissiehandelssysteem (meer energiebesparing in het ETS en op het elektriciteitsgebruik leidt tot vrijval van emissierechten en daarmee tot een daling van de CO₂-prijs) en anderzijds energiebesparing en verduurzaming van de energieproductie (minder energiebesparing leidt tot een hoger energiegebruik en daarmee tot een groter benodigd opgesteld vermogen aan duurzame energie) blijven jammer genoeg onbesproken. Verder is het belang van voorzieningszekerheid, en daarmee de genoemde interactie tussen energiebesparing en voorzieningszekerheid (blz. 41), sterk afhankelijk van de karakteristieken van de desbetreffende markt voor fossiele energie. Over het algemeen genomen is het belang van voorzieningszekerheid groter naarmate er sprake is van meer leidinggebonden markten, een groter deel van de binnenlandse energievraag betrokken wordt bij instabiele regimes en deze instabiele regimes een groter deel van het wereldwijde aanbod verzorgen. Voor Nederland betekent dit concreet dat voorzieningszekerheid voor kolen van geringer belang is dan van aardolie en aardgas. Voor aardgas speelt bovendien mee dat Nederland op dit moment nog zelfvoorzienend is en dat tekorten elders in de EU vanwege beperkingen in het leidingnetwerk niet eenvoudig kunnen worden aangevuld door meer Nederlands gas naar andere EU-lidstaten te exporteren.

Opmerkingen van algemene aard

Toekomstige afruil tussen de voorzieningszekerheid in de EU en Nederland

De beleidsdoorlichting gaat er impliciet van uit dat een betere en uitgebreidere gasinfrastructuur altijd leidt tot een verbetering van de voorzieningszekerheid in Nederland. Hoewel het waarschijnlijk is dat dit voor de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, 2007-2012, inderdaad het geval is geweest, kan er in de toekomst wel degelijk een afruil ontstaan tussen de voorzieningszekerheid in de EU en die in Nederland. Een betere en uitgebreidere gasinfrastructuur leidt dan wel tot een verbetering van de voorzieningszekerheid in de EU, maar niet noodzakelijkerwijs tot een verbetering van de voorzieningszekerheid in Nederland.

Zo wordt op basis van de recente stresstest van het Europese gassysteem duidelijk dat deze situatie nu al relevant is voor landen als Oostenrijk, Noord-Duitsland en

Italië.¹ Zonder bijstand te verlenen aan de Oost-Europese lidstaten, zouden deze landen geen last ondervinden van een zes maanden durende, volledige onderbreking van de aanvoer van Russisch gas. Door het verlenen van bijstand verbetert weliswaar de voorzieningszekerheid in de Oost-Europese lidstaten, maar dat gaat wel gepaard met een lichte afname van de voorzieningszekerheid in de genoemde West-Europese lidstaten. Hoewel de impact op de West-Europese lidstaten volgens deze studie beperkt blijft – en Nederland vooralsnog geen gevolgen ondervindt van een zes maanden durende onderbreking van de aanvoer van Russisch gas – kan een verdere integratie van de Europese gasnetwerken in de toekomst wel degelijk leiden tot een verslechtering van de voorzieningszekerheid in Nederland.

Conclusies t.a.v. de operationele doelen en de overkoepelende doelstelling

In haar beleidsdoorlichting merkt SEO Economisch Onderzoek terecht op dat de huidige doelstellingen van het beleid lang niet altijd geschikt zijn om als een ijkpunt te fungeren voor de beleidsdoorlichting. Zo zijn niet alle doelstellingen geformuleerd op een termijn die goed aansluit bij de beleidsdoorlichting. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling van 14% duurzame energie in 2020. Aan het eind van de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, 2007-2012, was het aandeel duurzame energie gelijk aan 4,5%. De vraag of met dit aandeel duurzame energie in 2012 de doelstelling van 14% in 2020 (doelmatig) is gerealiseerd, is echter niet zonder meer te beantwoorden. Dat vereist namelijk ofwel een projectie naar de toekomst, zoals die bijvoorbeeld in de Nationale Energieverkenning wordt gemaakt, ofwel een toerekening van de 2020-doelstelling naar 2012.

Ook ten aanzien van niet-verplichte doelstellingen, zoals de doelstelling voor energiebesparing van 2% per jaar, is het niet duidelijk wat de overkoepelende conclusie moet zijn. Zo constateert SEO Economisch Onderzoek dat het werkelijke tempo van de energiebesparing in de periode 2007–2012 op ongeveer 1% lag. Hieraan mag echter niet de conclusie worden verbonden dat het gevoerde beleid niet doeltreffend was. De doelstelling van 2% energiebesparing per jaar was immers niet verplicht. SEO komt uit deze impasse door niet het beleid, maar de ingezette instrumenten te beoordelen op hun doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarmee wordt dan wel op instrumentniveau een oordeel gegeven over het *de facto* gevoerde beleid, maar wordt geen oordeel gegeven over de door het ministerie geleverde inspanning om de niet-verplichte doelstelling te realiseren.

De aard van de langlopende en niet-verplichte doelstellingen maakt dus dat er tijdens de beleidsdoorlichting bepaalde keuzes moeten worden gemaakt om de beleidsdoorlichting mogelijk te maken. Deze keuzes hebben zowel invloed op de vraag ‘wat’ er nu precies geëvalueerd wordt, als op de uitkomst van de evaluatie. Een

¹ European Commission, 2014, On the short term resilience of the European gas system, http://ec.europa.eu/energy/stress_tests_en.htm.

nadere concretisering van de RPE op dit punt lijkt dan ook wenselijk, mede omdat bij de beleidsvorming al moet zijn nagedacht over de mogelijkheden om te evalueren.

De gewenste rol van de beleidsdoorlichting in de beleidscyclus

Bij deze nadere concretisering is het tevens van belang om in te gaan op de gewenste interpretatie van de RPE vragen 12 en 13 met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Tijdens de beleidsdoorlichting heeft de begeleidingscommissie, waaronder het CPB, geconcludeerd dat gegeven de formulering van de RPE de zogenaamde 'klassieke' interpretatie de voorkeur verdiende. In deze interpretatie:

- Wordt de mate vastgesteld waarin het beleid heeft bijgedragen aan het halen van de algemene doelstelling; en
- Worden de kosten van het beleid afgewogen tegen het effect van het beleid.

In een alternatieve, 'welvaarts' interpretatie van de RPE kunnen echter ook de doelstellingen zelf geëvalueerd worden. Deze welvaartsinterpretatie van de RPE sluit nauw aan bij de systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyse, zoals die is vastgelegd in de MKBA-Leidraad.² De begeleidingscommissie vond deze interpretatie echter minder goed passen bij de huidige formulering van RPE.

De keuze tussen de 'klassieke' en de welvaartsinterpretatie van de RPE is relevant omdat ze, behalve voor de beleidsdoorlichting zelf, ook gevolgen heeft voor de rol van de beleidsdoorlichting in de beleidscyclus. Waar een beleidsdoorlichting die is uitgevoerd volgens de klassieke interpretatie, een oordeel geeft over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het door het ministerie gevoerde beleid, geeft een beleidsdoorlichting die is uitgevoerd volgens de welvaartsinterpretatie, tevens een oordeel over de maatschappelijke waarde van de gestelde doelen (leidt de doelstelling tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart of niet). Deze additionele informatie kan in een wereld waarin grote veranderingen meer regel dan uitzondering zijn - denk bijvoorbeeld aan de financiële crises van 2008, de Arabische Lente en de crises in Oekraïne - zeer waardevol zijn. Voor het klimaat- en energiebeleid gaat het dan specifiek over de vraag of de in 2007 vastgestelde doelen van het energie- en klimaatbeleid in de huidige wereld nog steeds voldoende actueel zijn. Een beleidsdoorlichting die is uitgevoerd volgens de welvaartsinterpretatie, kan dan – in termen van doelstellingen – waardevolle inzichten opleveren voor het toekomstige energiebeleid. Gegeven de mogelijkheid dat de welvaartsinterpretatie de voorkeur verdient boven de 'klassieke' interpretatie, acht het CPB het wenselijk de gewenste rol van de beleidsdoorlichting in de beleidscyclus nader te omschrijven.

² CPB/PBL, 2013, Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, <http://www.cpb.nl/publicatie/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse>.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2014