

Vergaderjaar 2014–2015

30 991

Beleidsdoorlichting Economische Zaken

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van de beleidsdoorlichting betreffende het energiebeleid in de periode 2007–2012¹, overeenkomstig de Comptabiliteitswet en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek². De beleidsdoorlichting omvat een breed en divers beleidsterrein en een grote hoeveelheid instrumenten, opgenomen in het begrotingsartikel 14 van het Ministerie van EZ. Het grootste deel van de beoordeling in het eindrapport vloeit voort uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (SEO)³. SEO heeft beoordeeld of de beleidsinstrumenten al dan niet doeltreffend en doelmatig zijn geweest, gebaseerd op beschikbare evaluaties en eventuele aanvullende bronnen. In deze brief ga ik eerst op hoofdlijnen in op de uitkomst van de beleidsdoorlichting en vervolgens beschrijf ik de beoordeling per operationele doelstelling en de verbeteracties.

Uitkomst van de beleidsdoorlichting op hoofdpunten

De hoofddoelstelling van het energiebeleid is het realiseren van een internationaal concurrerende energievoorziening die betrouwbaar, betaalbaar, veilig en duurzaam is. Het energiebeleidsartikel uit de EZ-begroting sluit hierop aan en is onderverdeeld in drie brede operationele doelen:

- 1) Optimale ordening en werking van de energiemarkten in de Noord-Europese context;
- 2) Het bevorderen van de voorzieningszekerheid;
- 3) Het bevorderen van een duurzame en veilige energievoorziening.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Met deze brief reageer ik tevens op het verzoek van de Vaste Kamercommissie van Economische Zaken met betrekking tot de uitkomst van de beleidsdoorlichting Energie.

³ Het onderzoeksverslag van SEO is als bijlage gevoegd bij de Eindrapportage Beleidsdoorlichting Artikel 14 Energiebeleid 2007–2012.

De algemene conclusie van de beleidsdoorlichting is dat de inzet en inspanningen van het Ministerie van EZ in de periode 2007–2012 in redelijke mate hebben bijgedragen aan de operationele doelstellingen die in de begroting staan. Daarmee is volgens SEO in voldoende mate een bijdrage geleverd aan de overkoepelende doelstelling van het energiebeleid.

De instrumenten voor de eerste twee operationele doelen zijn vooral voorwaardenscheppend of zorgen voor een efficiënte en evenwichtige interactie tussen partijen binnen de energievoorziening. De instrumenten van het derde operationele doel zijn veel meer financiële stimulansen ter bevordering van een duurzame energievoorziening. Het budgettaire zwaartepunt van het energiebeleidsartikel ligt dan ook bij deze derde operationele doelstelling.

SEO heeft waar mogelijk op grond van hard bewijsmateriaal maar veelal op basis van «zacht» bewijsmateriaal conclusies getrokken. Hard bewijsmateriaal vloeit bijvoorbeeld voort uit sociale of natuurlijke experimenten of uit overduidelijk cijfermateriaal. Zacht bewijsmateriaal zijn bijvoorbeeld enquêtes, casestudies of benchmarking. Uit het onderzoek van SEO blijkt overigens dat bij veel onderdelen voldoende bewijsmateriaal ontbrak om stevige conclusies te kunnen trekken voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Met name op het vlak van doelmatigheid was regelmatig geen uitspraak mogelijk.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt eens te meer dat beleidsinstrumenten die «ad hoc» tot stand kwamen, minder doeltreffend en doelmatig waren dan gewenst, bijvoorbeeld de regeling voor de verlaging van de elektriciteitsaansluiting voor warmtepompshouders (SEI duurzame warmte voor bestaande woningen). Sinds enkele jaren wordt het Integrale Afwegingskader (IAK) verplicht toegepast bij nieuw beleid en beleidsinstrumenten. Dit is een belangrijk hulpmiddel om instrumenten zorgvuldiger in te bedden in het passende instrumentenpakket. Het IAK is ook een manier om het advies van SEO uit te voeren om bij het formuleren van beleid te zorgen voor concrete en realistische, liefst meetbare doelstellingen voor een periode van vijf jaar. Verder is het belangrijk dat er voldoende gegevens worden bijgehouden, zoals nu gebeurt in de Nationale Energie Verkenning (NEV).

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat bevorderen van intensieve samenwerking tussen beleid en uitvoering, bijdraagt aan een beter ontwerp van instrumenten. Niet alleen bij het maken van beleid maar ook bij de vormgeving van beleidsinstrumenten is het beter om instrumenten die het zelfde einddoel hebben, maar een andere prikkel of stimulering geven, meer integraal uit te voeren. Een goed voorbeeld hiervan is het duurzame energiebeleid, waar instrumenten (zoals de SDE+) die verduurzaming financieel mogelijk maken en programma's die voorwaarden adresseren zoals ruimtelijke ordening, duurzaamheidscriteria en publieke perceptie, in samenhang worden uitgevoerd. Sinds 2014 voert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zowel het voorwaardenscheppende werk als de SDE+ uit vanuit het programma Integrale Stimulering Duurzame Energie (ISDE).

De beleidsdoorlichting per operationeel doel en reactie

1) Optimale ordening en werking van de energiemarkten in de Noord-Europese context

SEO concludeert dat de gepleegde inzet en geleverde inspanningen in redelijke mate hebben bijgedragen aan de eerste doelstelling. Voor zover het de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze beleidsinstrumenten

betreft, blijkt dat er slechts bij enkele instrumenten, gebaseerd op «zacht» bewijsmateriaal een uitspraak mogelijk is. De Elektriciteitswet en Gaswet scoren op beide criteria redelijk en SEO stelt vast dat beide wetten nog niet volledig de gestelde doelen hebben bereikt en er ook verbeteringen in de doelmatigheid mogelijk zijn. Met de wetgevingsagenda STROOM, waar ik uw Kamer in juni over informeerde⁴, worden de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet gestroomlijnd, geoptimaliseerd en gemoderniseerd. STROOM heeft deregulering en dejuridisering ten doel, aspecten die SEO noemt als verbeterpunten.

De doeltreffendheid van het Besluit energie-infrastructuur is volgens SEO slecht. Het besluit had als doel om in het belang van een duurzame energievoorziening bij nieuw aan te leggen energie-infrastructuur te kunnen afwijken van de exclusiviteit van het netbeheer. Nut en noodzaak van het besluit zal worden betrokken bij de uitvoering van de wetgevingsagenda STROOM.

2) Het bevorderen van de voorzieningszekerheid

De algemene conclusie van SEO bij deze operationele doelstelling is ook hier dat de gepleegde inzet en geleverde inspanningen in redelijke mate hebben bijgedragen aan de doelstelling. Wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten, oordeelt SEO dat de doeltreffendheid veelal goed en soms redelijk was, met een uitzondering voor wat betreft het Convenant actieve benutting vergunningen (mijnbouw), dat slecht scoorde. Deze beoordeling is opnieuw veelal gestoeld op «zacht» bewijsmateriaal; in veel gevallen was geen uitspraak mogelijk.

Het Convenant actieve benutting vergunningen (mijnbouw) heeft als doelstelling dat derden (niet-vergunninghouders) activiteitenplannen kunnen indienen voor delen van vergunningsgebieden die als inactief zijn beoordeeld. Het effect van het Convenant is lastig meetbaar. In 2013 én 2014 werd één activiteitenplan voor een inactief gebied ingediend door een derde op grond van het Convenant. De conclusie dat het door derden indienen van activiteiten nog geen storm loopt, laat onverlet dat het Convenant kan hebben veroorzaakt dat vergunninghouders vrijwillig delen van hun vergunningsgebied hebben teruggegeven of hebben overgedragen aan derden – dit is lastig te achterhalen.

Onderdelen van de gasrotondestrategie beoordeelt SEO als redelijk. Over de ontwikkelingen en ambities op het gebied van aardgasbeleid in het algemeen en de gasrotondestrategie in het bijzonder heb ik u begin oktober van dit jaar geïnformeerd⁵. Toen ben ik ook ingegaan op de uitwerking van de gasrotonde-ambities die oorspronkelijk waren opgenomen in de eerste Voortgangsrapportage Gasrotonde⁶.

Binnen deze operationele doelstelling krijgt de doeltreffendheid van de samenwerking met TNO-AGE op het gebied van mijnbouw en diepe ondergrond een goede beoordeling. Dit heeft SEO gebaseerd op een recente evaluatie door onderzoeksbureau Berenschot⁷. Berenschot signaleert dat er een prijsprikkel ontbreekt die bij zou kunnen dragen aan meer doelmatigheid. Ik zal scherper monitoren en ik verwacht dat dit ook bijdraagt aan meer doelmatigheid. De evaluatie van Berenschot is tevens bij deze brief gevoegd.

3) Het bevorderen van een duurzame en veilige energievoorziening

Ook voor deze doelstelling concludeert SEO dat de inzet en inspanningen in redelijke mate hebben bijgedragen aan het gestelde doel. SEO plaatst

⁴ Kamerstuk 31 510, nr. 49, Kamerbrief Wetgevingsagenda STROOM d.d. 18 juni 2014.

⁵ Kamerstuk 29 023, nr. 176, Kamerbrief Aardgasbeleid in Nederland d.d. 7 oktober 2014.

⁶ Kamerstuk 29 023, nr. 73, Voortgangsrapportage Gasrotonde.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de kanttkening dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van enkele onderdelen matig tot slecht was. Met name gold dit voor de subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP), de opvolger daarvan de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) en het zogeheten Benchmark-convenant dat gericht was op het realiseren van energiebesparing in de industrie.

SEO geeft aan dat een oordeel over doeltreffendheid op het gebied van verduurzaming lastig is omdat de doelen zijn gericht op een tijdstip in de verdere of verre toekomst (zoals een volledig duurzame energievoorziening in 2050) en er geen tussendoelen werden geformuleerd die vallen binnen de te beoordelen periode. Dit punt wordt ook genoemd in de *Second opinion* over de beleidsdoorlichting van het CPB. Hieronder ga ik in op de bevindingen over de verschillende instrumenten.

Duurzame energieproductie

De beleidsdoorlichting bevestigt de kritiekpunten op de subsidieregeling voor duurzame elektriciteitsproductie MEP en de SDE; de MEP scoort goed op doeltreffendheid maar slecht op doelmatigheid en de SDE scoort in beide gevallen matig. Deze regelingen bepaalden voor een groot deel de uitgaven van het begrotingsartikel energie en waren bedoeld voor het subsidiëren van energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen. De matige score had bij de SDE deels te maken met de dubbele doelstelling: het bevorderen van zowel innovatie als de exploitatie van hernieuwbare energie. De SDE was daarom niet gericht op het subsidiëren van de meest kostenefficiënte opties. Het effect van de SDE op innovatie is door SEO echter niet onderzocht. Dit had tot een andere score op doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen leiden. Intussen zijn de lessen uit de SDE en MEP verwerkt in de SDE+. De SDE+ zet in op het ondersteunen van de meest kostenefficiënte, beschikbare opties van duurzame energieproductie en maakt geen onderscheid meer tussen technieken. Daarnaast is, zoals bij de SDE al het geval was, sprake van een budgetplafond. Het huidige beleid komt daarmee tegemoet aan de tekortkomingen van de oude regelingen. De Europese Commissie stelt de SDE+ inmiddels als een voorbeeld voor andere lidstaten als instrument voor het bevorderen van duurzame energie.

Energieakkoord

Het onderzoek van SEO naar instrumenten binnen de derde operationele doelstelling bevestigt voor een groot deel bestaande inzichten. De behoefte aan een nieuwe impuls om de doelstelling te bereiken van een volledig duurzame energievoorziening in 2050, was een van de redenen van dit kabinet om het overleg aan te gaan met werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, decentrale overheden en vele andere organisaties. Dit mondde in september 2013 uit in het Energieakkoord voor Duurzame Groei. Het Energieakkoord, dat zich richt op de periode tot 2023, geldt thans als het algemene kader voor het behalen van de nationale, duurzame energie-doelstellingen. Uit de voortgangsrapportage van het Energieakkoord blijkt dat de uitvoering van het akkoord op gang is gekomen. De in oktober jl. aan uw Kamer aangeboden NEV beschrijft de belangrijkste markt- en beleidsontwikkelingen, inclusief de afspraken uit het Energieakkoord. De NEV geeft de deelnemers aan het Energieakkoord inzicht zodat nadere acties in gang kunnen worden gezet om de doelen binnen bereik te houden. De gezamenlijke inzet van partijen blijft de komende jaren van belang. De effecten daarvan zullen jaarlijks via de NEV inzichtelijk worden gemaakt.

Benchmark-convenant

Er is een klein aantal instrumenten bij deze derde doelstelling dat zowel qua doeltreffendheid als qua doelmatigheid slecht scoort, overigens niet altijd op basis van hard bewijsmateriaal. Het betreft het Benchmark-convenant en twee relatief kleine regelingen: het subsidiëren van duurzame warmte en elektriciteitsaansluitingen voor warmtepomphouders. De twee laatst genoemde regelingen zijn al enige tijd geleden ingetrokken. In de warmtevisie, die nu in voorbereiding is, wordt ingegaan op de stimulering van duurzame warmteopties.

Van het Benchmark-convenant werd al in 2009 geconcludeerd dat dit niet had gebracht wat er van verwacht werd. Het convenant werd gesloten met de energie-intensieve industrie en had als oogmerk het bereiken van meer energie-efficiëntie. Met de introductie van het Emissiehandelsstelsel van de EU veranderde de context voor het convenant aanzienlijk. Daarom besloten overheid en bedrijfsleven in 2009 het Benchmark-convenant te vervangen door de zogeheten «Meerjarenafpraak energie-efficiency ETS-ondernemingen»: het MEE-convenant. Dit convenant wordt versterkt door extra kwaliteitseisen te stellen aan de energie-efficiency plannen en beter toe te zien op de naleving van de gemaakte afspraken. Op 13 november jl. heb ik uw Kamer schriftelijk uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken van energie-efficiëntie in de industrie.

Wind op land

Het Nationaal Plan van Aanpak windenergie (NPAW) scoort, op basis van «zacht» bewijsmateriaal, matig op doeltreffendheid. Het NPAW behaalde niet de gestelde doelstelling (verdubbeling van het windvermogen voor 2011) maar heeft wel stappen kunnen zetten om de doelstelling voor 2020 dichterbij te brengen. Inmiddels is, mede op basis van de resultaten van het NPAW, gewerkt aan een nieuw ruimtelijk kader voor grootschalige windenergieprojecten op land. Dit leidde in maart jl. tot de vaststelling van de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) waarover ik uw Kamer toen heb geïnformeerd⁸. Samen met de resultaatafspraken met de provincies over wind op land en de acties die voortvloeien uit het Energieakkoord, is er nu een totaalpakket dat de realisatie van 6000 MW windvermogen op land in 2020 mogelijk maakt.

Innovatie

De belangrijkste innovatie-instrumenten uit de periode 2007–2012 scoren op doeltreffendheid redelijk tot goed, maar op doelmatigheid redelijk tot matig. Bij dit oordeel speelde de beperkte monitoring van individuele projecten SEO parten. De Innovatie-agenda Energie (IAE) heeft SEO niet kunnen beoordelen. De IAE was een brede agenda die energiegerelateerde innovatie op het terrein van diverse departementen samen bracht. Conform het advies van SEO zal de IAE in 2015 alsnog separaat worden geëvalueerd.

In 2011 werd het innovatiebeleid voor energie onderdeel van het Topsectoren-beleid. Binnen deze beleidsdoorlichting was een oordeel over dit beleid nog niet mogelijk.

Volgende beleidsdoorlichting en komende evaluaties

Een volgende beleidsdoorlichting van het gehele artikel 14 zal over vijf jaar worden uitgevoerd en zal dan gaan over de periode 2013–2017.

⁸ Kamerstuk 33 612, A/Nr. 23, Kamerbrief Structuurvisie Windenergie op land d.d. 31 maart 2014.

De monitoring via het NEV zal naar verwachting een meerwaarde hebben voor de volgende beleidsdoorlichting. Het NEV houdt immers systematisch en consistent informatie bij die waardevol is voor analyse van het beleid.

De ervaring met de huidige beleidsdoorlichting leert dat het energiebeleidsartikel bijzonder veelomvattend en complex is. Het is daarom van belang dat de evaluaties die in de komende jaren worden uitgevoerd een goede basis vormen voor de volgende beleidsdoorlichting. Dit begint bij de vormgeving van beleid, zoals hiervoor al opgemerkt, zodat sprake is van concrete en realistische, liefst meetbare doelstellingen.

De derde operationele doelstelling (het bevorderen van een duurzame en veilige energievoorziening) wordt gekenmerkt door een veel grotere hoeveelheid én diversiteit van beleidsinstrumenten dan de andere twee operationele doelen. Bovendien zijn de doelstellingen vaak gericht op een langere termijn dan binnen vijf jaar te meten is. Overwogen wordt of een aparte doorlichting van dit beleid, voorafgaand aan de overkoepelende beleidsdoorlichting van het gehele artikel, meerwaarde heeft.

Adviezen SEO voor vervolgonderzoek

SEO adviseert om op het gebied van elke operationele doelstelling aanvullend vervolgonderzoek uit te voeren. Ten aanzien van het eerste operationele doel (energiemarkt) wordt onderzoek gesuggereerd ten aanzien van marktconcentratie en switchgedrag. In overleg met de ACM wordt bezien of dergelijk aanvullend onderzoek meegenomen kan worden in de lopende (monitoring)activiteiten van de ACM. Zoals SEO ook aangeeft, kan vervolgonderzoek naar de effecten van de wet onafhankelijk netbeheer op dit moment niet plaatsvinden omdat deze wet op dit moment niet-verbindend is. Ten aanzien van de voorgestelde evaluatie van de Mijnbouwwet geldt dat de komende tijd nog de nodige wijzigingen zullen worden doorgevoerd in de wetgeving waardoor een allesomvattende evaluatie in de komende jaren waarschijnlijk nog te vroeg komt. SEO geeft in overweging aanvullend onderzoek te doen naar de effecten van gedane investeringen ten bate van de gasrotonde. De gasrotonde is geen exact omschreven project maar een beleidskader dat er naar streeft dat Nederland ook in de toekomst een belangrijke rol speelt in de gasvoorziening van Noordwest-Europa. Dat is goed voor onze voorzieningszekerheid en biedt economisch perspectief. De overheid faciliteert, maar de uitvoering is primair aan de markt. Het is om die reden niet mogelijk om eenduidig de kosten en baten in kaart te brengen. Tenslotte doet SEO de suggestie een evaluatie van het overlegplatform Gasrotonde uit te voeren. Op dit punt verwijs ik naar mijn brief over het aardgasbeleid van 7 oktober jl. waar ik ook ben ingegaan op de uitwerking van de gasrotonde-ambities.

De Innovatieagenda Energie (IAE) zal in 2015 alsnog separaat worden geëvalueerd.

In de eindrapportage is een overzicht opgenomen van de komende evaluaties op het niveau van beleidsinstrument. Hierin is deze reactie op de adviezen van SEO al verwerkt.

Ten slotte

Deze integrale beleidsdoorlichting is de eerste van het volledige energiebeleidsartikel in deze vorm. De inhoudelijke beoordelingen bevestigen de lessen die de afgelopen jaren waren getrokken. De lessen uit de doorlichting worden meegenomen in de toekomstige beleidsvorming. De doorlichting bevestigt inzichten over betere vormgeving van beleid, het concreet benoemen van meetbare doelstellingen en het belang van monitoring en regelmatige tussenevaluatie van instrumenten. Bij de meest bepalende beleidsinstrumenten voor de drie operationele doelen

zijn verbeteringen doorgevoerd of zijn deze in voorbereiding; de wijzigingsvoorstelling voor de elektriciteit- en gaswetgeving worden op dit moment afgerond, in de mijnbouwwetgeving worden nog wijzigingen doorgevoerd, het innovatiebeleid is in de loop van 2011 herzien met het Topsectorenbeleid als resultaat en de SDE+ heeft de SDE vervangen. Zoals aangekondigd zal ik volgend jaar in het Energierapport 2015 ingaan op bredere ontwikkelingen op het terrein van het energiebeleid, om uiteindelijk te komen tot een vernieuwing van de integrale visie op ons energiebeleid.

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