

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

35 377

EU-voorstel: Mededeling van de Commissie over de Europese Green Deal COM(2019)640¹

S²

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2020

Tijdens het Mondeling Overleg in de Eerste Kamer inzake de uitwerking Klimaatakkoord en de kabinetsappreciatie Green Deal op 23 juni jl., heb ik naar aanleiding van de inbreng van het lid Van der Linden (FvD) toegezegd schriftelijk terug te komen op een drietal stellingen.

Het betreffen de volgende stellingen:

1. er is sprake van hogere kosten van het Energieakkoord dan eerder door de toenmalige Minister van EZK, Minister Kamp, geschetst;
2. er is sprake van hogere kosten van het Klimaatakkoord dan eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld;
3. er is sprake van hogere kosten om van het gas af te komen dan eerder aan de Tweede Kamer geschetst.

Nationale kosten

Bij de toelichting op de stellingen baseer ik mij op de nationale kosten. De nationale kosten zijn het saldo van jaarlijkse directe kosten en directe baten vanuit maatschappelijk kostenperspectief. Directe kosten zijn bijvoorbeeld de jaarlijkse rente en afschrijvingen op investeringen (kapitaalskosten) voor installaties of apparatuur voor de opwekking van hernieuwbare energie en kosten voor de bediening en onderhoud daarvan. Denk aan investeringen in windmolens, zonnepanelen en andere installaties en apparatuur om hernieuwbare energie op te wekken. Directe baten kunnen baten zijn als gevolg van bespaarde of geproduceerde energie. Denk aan de waarde van de door windmolens geproduceerde elektriciteit.

Het PBL hanteert het begrip nationale kosten omdat het de mogelijkheid biedt een objectieve berekening te maken van de kosten van maatregelen

¹ Zie dossier E E200001 op www.europapoort.nl.

² Letter S heeft alleen betrekking op 32 813.

voor de samenleving als geheel. Subsidies en belastingen maken geen onderdeel uit van de nationale kosten, omdat dit overdrachten zijn (herverdeling van geld tussen partijen in de samenleving).

Nationale kosten geven geen inzicht in de wijze waarop en door wie kosten uiteindelijk gedragen worden. Dit betreft een verdelingsvraag, en hangt erg af van hoe en welke beleidsinstrumenten worden ingezet (zoals verplichtingen, heffingen, subsidies). Voor burgers en bedrijven zijn subsidies en belastingen uiteraard wel van groot belang. Die zorgen immers voor een verlaging of verhoging van de kosten die zij moeten dragen.

Nationale kosten geven ook geen informatie over kosten vanuit het overheidsperspectief, waardoor geen uitspraak kan worden gedaan over bijvoorbeeld de doelmatigheid van de inzet van overheidsmiddelen. In diverse debatten in de Eerste en Tweede Kamer blijkt dat het niet altijd duidelijk is wat er wel en niet wordt meegenomen bij het bepalen van de nationale kosten en hoe de nationale kosten zich verhouden tot andere kostenbegrippen als «eindgebruikerskosten» en «overheidskosten». Hetzelfde geldt voor de verschillen tussen de nationale kosten en de kosten die in een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden meegenomen. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het Klimaatplan uit 2019 hebben PBL en CPB gezamenlijk het initiatief genomen om deze verschillen inzichtelijk te maken en daarbij aan te geven in welke situatie het gebruik van welk begrip voor de hand ligt. Naar verwachting zullen ze in de tweede helft van november hierover een notitie publiceren.

Hieronder ga ik, op basis van het nationale kostenbegrip, in op de drie in het debat geponeerde stellingen.

Stelling 1: Er is sprake van hogere kosten van het Energieakkoord dan eerder door Minister van toenmalig EZ, Minister Kamp, geschetst

Over de kosten van het Energieakkoord is onlangs door PBL een publicatie uitgebracht³. Daarin concludeert PBL dat de huidige inschatting van de investeringskosten van de uitvoering van het Energieakkoord qua ordegrrootte vergelijkbaar zijn met de inschatting in 2013 bij de start van het Energieakkoord. De samenstelling van die investeringskosten zijn wel anders dan toen werd voorzien. Zo komt de productie van hernieuwbare energie in 2020 uit windparken aanzienlijk lager uit, terwijl die uit zon-PV (volgens de Kev2019) hoger is, dan destijds werd ingeschat op grond van de afspraken in het Energieakkoord. De besparingen door maatregelen uit het Energieakkoord bedragen volgens de KEV2019 80 petajoule (met een bandbreedte van 49–111 petajoule). De besparingen liggen daarmee hoger dan destijds geraamd, wat vooral een gevolg is van extra beleid dat na 2013 is geformuleerd.

Stelling 2: Er is sprake van hogere kosten van het Klimaatakkoord dan eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld

De kosten van wat er in de komende jaren op grond van het Klimaatakkoord uit 2019 extra zal worden gerealiseerd zijn geraamd op bijna 2 miljard euro per jaar (uitgaande van realisatie van de bovenkant van de bandbreedte van de effecten van het Klimaatakkoord). Opgeteld komen de totale nationale kosten daarmee op ruwweg ruim 3 miljard euro per jaar in 2030: ruim 1 miljard euro als gevolg van maatregelen die onderdeel zijn van het basispad (zoals beschouwd in het PBL-rapport naar de totale

³ <https://www.pbl.nl/publicaties/nationale-kosten-van-maatregelen-gericht-op-het-realiseren-van-doelstellingen-uit-het-energieakkoord-2013>.

kosten van het Energieakkoord) en ongeveer 2 miljard euro op grond van het Klimaatakkoord.

De nationale kosten hangen van veel, vaak onzekere factoren af, waaronder de toekomstige energieprijzen en inpassingskosten voor hernieuwbare energie. In de kostennotitie van 2017 raamde PBL de bandbreedte van nationale meerkosten om tot –49% reductie te komen tussen de 3,5–5,5 miljard euro per jaar, in de update kostennotitie uit 2018 raamde PBL de kosten tussen de 2,1 tot 3,3 miljard euro per jaar. De achtergronden van de verschillen zijn divers. Het gaat om verschillen in de omvang van de in te vullen beleidsopgave, in het beschikbare potentieel, in de kosten van maatregelen en verschillen in de verdeling van de emissiereductie over sectoren (voor een verklaring van het verschil tussen deze twee ramingen, zie PBL 2018⁴).

Dus hoewel het lastig is de kosten op basis van diverse rapporten uit verschillende jaren met elkaar te vergelijken, is de conclusie dat er nu geen sprake is van hogere kosten dan eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld. De meerkosten van het Klimaatakkoord zijn juist iets lager dan in eerdere inschattingen.

Stelling 3: Er is sprake van hogere kosten om van het gas af te komen dan eerder aan de Tweede Kamer geschetst

Deze stelling wordt vooral in verband gebracht met de kosten voor de gebouwde omgeving. PBL heeft bij het Klimaatakkoord berekeningen gemaakt over de (nationale) kosten van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Het gaat om de kosten over de periode tot 2030. Daarbij zijn aannames gedaan over onder andere de kostenontwikkeling en het optimale isolatieniveau. Deze kosten zijn niet hoger dan eerder voorgesteld, maar de ontwikkeling van de gasprijs is hierbij wel heel bepalend: bij een lage gasprijs, hetgeen momenteel het geval is, zijn maatregelen waarmee je gas bespaart minder rendabel dan bij een hoge gasprijs.

Andere onderzoeken van o.a. AEDES komen uit op andere (hogere) kosten maar dat is vooral terug te voeren op het hanteren van een andere methodiek en kostenbegrip nl. de eindgebruikerskosten. Omdat corporaties en bewoners te maken hebben met eindgebruikerskosten is afgesproken de eindgebruikerskosten expliciet in beeld te brengen. Dit onderzoek is gestart en zal aan het eind van het jaar opgeleverd worden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

⁴ <https://www.pbl.nl/publicaties/nationale-kosten-klimaat-en-energietransitie-in-2030-update-2018>.