Opmerkingen PBL bij de brief van EIB aan minister Ollongren d.d. 11 oktober 2019 betreffende het EIB-rapport Klimaatbeleid tegen het licht

2 december 2019

De directeur van het EIB maakt in zijn brief van 11 oktober 2019 een aantal opmerkingen over de wijze waarop het PBL het ontwerp-klimaatakkoord op het terrein van de gebouwde omgeving heeft geanalyseerd. Zeer in het kort maakt hij drie kanttekeningen bij de analyse:

- Het gehanteerde kostenbegrip is niet breed genoeg
- Risico's hadden expliciet moeten worden meegewogen
- Er is onterecht rekening gehouden met stijgende energieprijzen; vanwege onzekerheden zou de technische veronderstelling van constante prijzen beter zijn.

Op basis van deze combinatie van bezwaren tegen de PBL-analyse concludeert de directeur EIB dat de door het PBL gebruikte kosten niet op feiten zijn gebaseerd. Hij voorspelt dat daarom elk jaar bekend zal worden dat de doelstellingen niet worden gehaald en dat er meer geld nodig zal zijn.

We lopen de drie bezwaren van het EIB achtereenvolgens langs en gaan in op de voorspelling.

1. *Het kostenbegrip*

Het PBL stelt zich in zijn analyse de vraag of door uitvoering van het Klimaatakkoord – in het door het EIB gewraakte geval: het ontwerp-Klimaatakkoord – de jaarlijkse kosten die samenhangen met broeikasgasreductie in de gebouwde omgeving gelijk zijn aan de besparing van de energierekening. Deze analyse vindt apart plaats voor de gebouwde omgeving in de wijkaanpak, die volgens afspraak woonlastenneutraal moet gaan verlopen. Bij de berekening van woonlasten is rekening gehouden met financieringslasten, verandering in kosten van energieverbruik (zoals meer elektriciteit of warmtekosten bij minder gas), vastrechtkosten, aansluitkosten, onderhoudskosten, investeringen in energiebesparing, warmtenetten en warmteproductie en mogelijke huurverhogingen. Anders dan de directeur van EIB stelt, heeft PBL dus wel rekening gehouden met kosten van infrastructuur. De kosten van aanleg van warmtenetten en verwijderen van gasnetten en -aansluitingen zijn opgenomen als een gemiddeld bedrag per woning[1]. De eventueel hogere elektriciteitsnetwerk-kosten zijn niet afzonderlijk bij de kosten voor de gebouwde omgeving bezien, maar bij de kosten voor verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening. Kosten die gemeenten maken om het proces van de wijkaanpak te faciliteren zijn afzonderlijk bezien[2]. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat Rijk en gemeenten gezamenlijk hiervoor een kostenraming gaan opstellen en dat het Rijk de benodigde extra middelen beschikbaar zal stellen.

Daarnaast betwijfelt de directeur van het EIB sterk of een kostendaling van 18 tot 30 procent denkbaar is. Vanwege de onzekerheid over de te realiseren kostendaling werkt het PBL in zijn analyse met twee varianten: in de ene blijven alle kosten reëel constant, in de andere wordt een kostendaling van 18 tot 30 procent gerealiseerd. Achter de range van 18-30 procent gaat een raming voor verschillende onderdelen van de transitie schuil, van bijvoorbeeld 0 procent kostendaling voor het opruimen van gasnetten tot een kostendaling van 45 procent voor het installeren van nieuwe apparaten zoals de hybride warmtepomp. Deze kostendaling is opgesteld door de 'werkgroep arrangementen' bij het ontwerp-klimaatakkoord. In een globale toetsing hiervan door deskundigen

[1] PBL, Achtergronddocument effecten ontwerp-klimaatakkoord: gebouwde omgeving, 1 april 2019, blz. 21
[2] PBL, Effecten ontwerp Klimaatakkoord, maart 2019, blz 69. PBL wijst er hier wel op dat deze kosten onzeker zijn.

van TNO en EIB beoordeelden deze de kostendaling als niet onrealistisch[3]. Dat kostendaling 'niet onrealistisch' is, wil niet zeggen dat die waarschijnlijk is. Of kostendaling feitelijk gaat optreden, is van veel factoren afhankelijk, niet in het minst van de manier waarop veel afspraken uit het Klimaatakkoord zullen worden uitgewerkt en van de manier waarop de productiecapaciteit van de bouwsector wordt aangepast. Dat heeft het PBL ook duidelijk aangegeven in zijn analyses van het ontwerp Klimaatakkoord[4]. Op pagina 67-68 schrijft het PBL: "De onzekerheden over de effecten van dit pakket zijn groot. (.) Bij woningen komt de onzekerheid voornamelijk voort uit: … c) de mate waarin kostendaling wordt gerealiseerd (.)". In de analyse van het uiteindelijke Klimaatakkoord schreef PBL: "*Het al dan niet realiseren van de in het akkoord beoogde kostprijsreductie van woningverduurzaming is een belangrijke factor in de onzekerheid van de effectschatting voor de wijkaanpak. Dit is dan ook een belangrijk aandachtspunt*.".

2. *Meewegen risico's*

Het PBL is het met de directeur van het EIB eens dat risico's meegewogen moeten worden. Daarom rekent het PBL bij het berekenen van de woonlasten met de huidige marktrente van 2 tot 3 procent voor eigenaar-bewoners. Voor warmtebedrijven, die meer risico lopen op hun investering, hanteerde het PBL 6%. Voor woningcorporaties hanteerde PBL 2,25%, maar uit achteraf ontvangen commentaren is geconcludeerd dat 6% beter aansluit bij het risicoprofiel van woningcorporaties. Dit verschil heeft marginaal invloed op de conclusies van de analyse van het ontwerp Klimaatakkoord.

3. *Stijgende dan wel constant te veronderstellen energieprijzen*

Volgens de directeur van het EIB moeten energieprijzen constant worden verondersteld vanwege de onzekere ontwikkeling ervan. Het PBL is het op dit punt met hem oneens. Het PBL baseert zich hier voor de korte termijn op marktprijzen van zgn. futures, en voor de middellange termijn op prijzen voor scenario's zoals verondersteld door het Internationaal Energie Agentschap. Daarbij zijn de prijzen de uitkomst van een berekening waarbij vraag en aanbod van brandstoffen mondiaal in evenwicht zijn. Het PBL baseert zich hierbij op het scenario met het nu mondiaal voorgenomen beleid. Deze prijzen worden sinds jaar en dag gebruikt in de Nationale Energieverkenning – nu Klimaat- en Energieverkenning. In de vijf jaar dat NEV en KEV zijn verschenen heeft dit niet geleid tot enige fundamentele kritiek op deze aanpak door energiedeskundigen[5]. Het principieel werken met constante prijzen zou ook tot ongeloofwaardige uitkomsten leiden. We zouden dan bijvoorbeeld moeten veronderstellen dat de kostendaling van door zon opgewekte elektriciteit bij een mondiale leercurve van 20 procent (dat wil zeggen een kostenreductie van 20 procent bij verdubbeling van de mondiale capaciteit) zich niet in Nederland zou voordoen. De directeur van het EIB heeft volledig gelijk dat het risicovol is een prijsstijging te veronderstellen als ook denkbaar is dat deze zich niet zou voordoen. Daarom heeft het PBL in 26 scenario's ook met andere veronderstellingen gewerkt, waaronder een vrijwel constante gas- en elektriciteitsprijs. Uitkomst van die onzekerheidsanalyse is dat lagere energieprijzen vooral in de koopsector het resultaat van de wijkaanpak negatief zullen beïnvloeden. Daar staan overigens ook scenario's tegenover waar de prijzen juist meer stijgen.

4. *Combinatie*

[3] PBL, Achtergronddocument effecten ontwerp-klimaatakkoord: gebouwde omgeving, 1 april 2019, blz. 27

[4] Zie het PBL rapport "Effecten ontwerp Klimaatakkoord" van maart 2019, blz.. 67-68.
Zie ook de PBL Policy Brief van 1 nov 2019 "Klimaatakkoord: Effecten en aandachtspunten", blz. 14.

[5] Dit scenario is het basisscenario van het IEA. De directeur van het EIB vermeldt terecht dat er ook een scenario is waarin mondiale duurzaamheidsdoelen worden gehaald dat resulteert in lagere mondiale prijzen. Hij noemt niet dat er ook een scenario is waarin alleen het mondiaal vastgestelde beleid wordt uitgevoerd, wat resulteert in hogere prijzen dan het basisscenario.

Het is de combinatie van de drie gemaakte kanttekeningen die de directeur van het EIB tot de conclusie doet komen dat het realiteitsgehalte van de PBL-analyse wegzakt, omdat er van een optelling sprake is van 'driemaal ongefundeerd optimisme'. Bovenstaande annotatie geeft aan waarom het PBL deze stelling verwerpt. Het PBL hanteert een bandbreedte van verschillende kosten, risico's worden meegenomen en het PBL schaart zich in de groep energiedeskundigen die werken met prijzen die mondiaal tot een overeenkomst van vraag en aanbod leiden.

5. Voorspelling

Voor de KEV 2019 heeft de directeur van het EIB deels goed voorspeld dat de doelstellingen uit het Klimaatakkoord niet gehaald gaan worden. Het doelbereik is nu echter niet slechter, maar beter dan eerder geraamd. Het geraamde effect van het definitieve Klimaatakkoord is dan ook meer robuust dan dat van het ontwerp-Klimaatakkoord. De geraamde nationale kosten zijn iets hoger door een beter doelbereik en iets lager geraamde energieprijzen. De ordegrootte van de geraamde kosten is echter ongewijzigd. Het realiseren van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord zal een grote inspanning vergen van alle betrokken sectoren en actoren, inclusief waar nodig aanvullend beleid.

6. Conclusie

Het PBL concludeert op basis van het bovenstaande dat er geen reden is de bandbreedtes die in de analyse van het (ontwerp-)Klimaatakkoord zijn gebruikt nu te herzien of anderszins grote wijzigingen in de analyse aan te brengen.