



Externe review concept- evaluatie CO₂-sectorsysteem glastuinbouw

	Projected Cost	Actual Cost
HOUSING	€ 1,500.00	€ 1,400.00
Mortgage or rent	€ 60.00	€ 100.00
Phone	€ 50.00	€ 60.00
Electricity	€ 200.00	€ 180.00
Gas	€ 50.00	€ 48.00
Water and sewer		



Externe review concept- evaluatie CO₂-sectorsysteem glastuinbouw

Delft, CE Delft, september 2016

Publicatienummer: 16.7J89.93

Evaluatie / Glastuinbouw / Convenanten / Kooldioxide / Emissies / Analyse

Deze notitie is opgesteld door:

Geert Warringa

Dagmar Nelissen

Frans Rooijers

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 35 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het ‘Convenant CO₂-emissieruimte binnen het CO₂-sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013-2020’ is de evaluatie van het convenant en het CO₂-sectorsysteem glastuinbouw afgesproken. De ministeries van EZ, I&M en Financiën en de glastuinbouwsector hebben het CO₂-sectorsysteem geëvalueerd. Belangrijkste conclusies zijn dat het systeem als zowel doeltreffend als doelmatig kan worden beschouwd.

CE Delft is door het ministerie van EZ gevraagd om een externe review van deze conceptevaluatie. Voorliggend rapport bevat de bevindingen van deze review.

1.2 Afbakening

De review heeft betrekking op de ‘Evaluatie CO₂-sectorsysteem glastuinbouw 2011-2014’, conceptversie 4 van 5 juli 2016.

De review is daarmee beperkt tot de evaluatie van de werking, doeltreffendheid en de doelmatigheid van het CO₂-sectorsysteem met als randvoorwaarden de doelen zoals geschetst in de doelenboom CO₂-sectorsysteem glastuinbouw. De belangrijkste doelen zijn zekerheid over het halen van de klimaatdoelstelling van de glastuinbouwsector en het voldoen aan de tegenprestatie van de Europese Commissie voor de verlaagde energiebelasting. De analyse van alternatieve manieren om de doelen te realiseren maakt daarbij onderdeel uit van de review.

1.3 Aanpak

Bij de review is gebruik gemaakt van de kwaliteitscriteria in de Handreiking Beleidsdoorlichtingen¹ en de evaluatiehandleiding klimaatbeleid die CE Delft heeft opgesteld voor het ministerie van I&M. Daarbij heeft CE Delft jarenlange ervaring op het gebied van evaluaties voor klimaatmaatregelen, zoals de evaluatie van het klimaatbeleid voor de Tweede Kamer en specifieke kennis van de glastuinbouw. In overleg met de opdrachtgever hebben we ons in deze review vooral gefocust op aanbevelingen om de evaluatie nog verder te verbeteren.

2 Overall bevindingen

Het rapport is in het algemeen goed leesbaar en duidelijk gestructureerd. De beleidsmatige achtergrond is goed beschreven. Op een aantal aspecten (zoals kwaliteitdata) wordt een vergelijking gemaakt met een alternatieve meetmethode voor de uitstoot van emissies. Hiermee worden de uitkomsten in perspectief geplaatst en een kritische beoordeling gemaakt van de validiteit van de data. Ook zijn heldere conclusies opgenomen over doelmatigheid en doeltreffendheid, en wordt een duidelijke link gelegd met de doelenboom. Naast deze zeer sterke punten zijn er een aantal aspecten waarop de evaluatie in onze ogen verder zou kunnen verbeteren.

¹ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>



2.1 Onderbouwing conclusies over kwaliteit van de data

Een goede evaluatie is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de data. Aan dit onderdeel wordt dan ook terecht veel aandacht besteed in de evaluatie.

In tabel 1 van het onderzoek zijn de centrale uitkomsten van de evaluatie gepresenteerd. Het gaat hierbij om de emissieruimte en de gerealiseerde emissies voor de periode 2011-2014. Voor de evaluatie is het vooral belangrijk om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de gerealiseerde emissies. Dit zijn immers de centrale resultaten in het onderzoek.

Wij bevelen aan om in de evaluatie meer focus te leggen op de kwaliteit van deze waarden. Nu is er een bijlage in de notitie opgenomen met veel verschillende waarden en wordt een vergelijking gemaakt voor de totale emissies in de glastuinbouw, in plaats van de teeltgerelateerde emissies die in de centrale resultatentabel staan. De vraag is echter in welke mate de waarden in tabel 1 afwijken van de gegevens van het LEI.

We bevelen daarom aan om in de evaluatie een tabel op te nemen waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de resultaten van het CO₂-sectorsysteem (en tabel 1) en de resultaten van het LEI. Om verwarring te voorkomen, zouden in de bijlage alleen de waarden opgenomen hoeven te worden die als achtergrond dienen voor de vergelijking met uitkomsten voor de jaren 2011-2014. Het gaat dan bijvoorbeeld om de manier waarop de teeltgerelateerde emissies (die het LEI heeft berekend) vergelijkbaar zijn gemaakt met de resultaten van het sectorsysteem.² Gegevens die niet rechtstreeks dienen ter ondersteuning van de kwaliteit van de data in tabel 1, hoeven niet in de bijlage te worden opgenomen.

Tabel 1 Teeltgerelateerde emissies en emissieruimtes 2011-2014

Jaar	CO ₂ -emissieruimte voor CO ₂ sectorsysteem (Mton) a	Gerealiseerde CO ₂ -emissie CO ₂ -sectorsysteem (Mton) b	LEI teeltgerelateerd
2011	5,3	4,4	
2012	5,3	4,2	
2013	4,7	4,3	
2014	4,6	3,8	

Daarbij bevelen we ook aan om meer aandacht te besteden aan het aandachtspunt van de ambtshalve schattingen. Door het stijgende aandeel lijkt dit in de huidige evaluatie een steeds groter worden probleem te worden voor de kwaliteit van de data. Dit kan in perspectief worden geplaatst door aan te geven dat bedrijven, in reactie op hun emissierapport, vaak alsnog hun gegevens aanleveren en dat daardoor de ambtshalve schattingen op termijn dalen.

Ook is het goed om te noemen dat het Energie Besparingsstelsel Glastuinbouw (dat vermoedelijk dit jaar in werking treedt) cross checks mogelijk gaat maken. Dit geeft een prikkel om goede gegevens aan te leveren,

² De teeltgerelateerde emissies bepaald door het LEI omvatten, in tegenstelling tot de resultaten van het sectorsysteem, ook emissies van EU ETS-bedrijven.



ook al is de ambtshalve schatting lager dan het daadwerkelijke verbruik. Daarbij kan ook worden aangegeven dat de praktijk laat zien dat bedrijven die later indienen zowel een lagere als een hogere waarde opgeven dan de ambtshalve schatting. Dit laat zien dat er geen structurele eenzijdige afwijking optreedt door de ambtshalve schatting.

2.2 Maak een opsplitsing van de conclusies per doel

Wij bevelen aan om de conclusies per doelstelling op te splitsen. In de doelenboom is het doel (eerste orde effect) geformuleerd als:

“Zekerheid over halen klimaattaakstelling glastuinbouw in 2020(6,2 Mton) en tegenprestatie voor de lage energielasting glastuinbouw (door de EU gevraagd).”

Hierbij gaat het feitelijk om twee aparte doelen: (1) zekerheid over de klimaatdoelstelling, en (2) voldoen aan de tegenprestatie. Omdat de doeltreffendheid van het instrument (zie volgende paragraaf) voor beide doelstellingen kan verschillen, zou het in onze ogen helderder zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid voor beide doelen apart te onderzoeken, en dit bijvoorbeeld in tabelvorm in de conclusies op te nemen.

Tabel 2 Opsplitsing conclusies per doelstelling

	Zekerheid halen klimaatdoelstelling	Voldoen aan tegenprestatie EU
Doelbereik		
Doeltreffendheid		
Doelmatigheid		

2.3 Analyseer de causale relatie tussen het sectorsysteem en de doelen

Bij doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken is het van cruciaal belang om te bepalen of een beleidsdoelstelling is gerealiseerd dankzij het beleid, of dat de doelstelling ook zonder het beleid gerealiseerd zou zijn (zie ook de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, RPE, artikel 1d). Kortom, zou er ook zekerheid zijn over het halen van de nationale klimaatdoelstelling voor de glastuinbouw zonder het CO₂-sectorsysteem? Zou worden voldaan aan de tegenprestatie van de Europese Commissie? Hiertoe moet idealiter worden beschreven wat de ontwikkelingen zouden zijn zonder het CO₂-sectorsysteem.

Uit de gegevens blijkt dat in de beschouwde periode de emissies onder het sectorsysteem zijn gebleven. Het is daarom denkbaar dat ook zonder het sectorsysteem de klimaatdoelstellingen gerealiseerd zouden zijn. In het onderzoek zou daarom meer aandacht moeten worden gegeven of er een causale relatie is tussen het beleidsinstrument CO₂-sectorsysteem en de beoogde doelen. In de praktijk kunnen ook externe factoren ervoor zorgen dat de klimaatdoelstelling voor de glastuinbouw wordt gerealiseerd. Voorbeelden zijn dat emissies zijn gedaald door de economische omstandigheden of dat andere instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd.

Mogelijke verbeteringsuggesties

De evaluatie kan verbeterd worden als er een duidelijk onderscheid wordt aangebracht tussen doelbereik (worden doelen gehaald?) en doeltreffendheid (is dit te danken aan het CO₂-sectorsysteem?). Dat kan door het verkennen van het nulalternatief. Het is immers bij voorbaat al duidelijk dat het instrument er voor zorgt dat er zekerheid is over de klimaatdoelstelling, mits de kwaliteit



van de data over de uitstoot voldoende is. De vraag is echter of er ook zekerheid zou zijn over het realiseren van de doelstelling in de periode 2011-2014 zonder het sectorsysteem. Het vaststellen van het nulalternatief kan echter niet altijd mogelijk zijn, of kan te gecompliceerd of te kostbaar zijn. Echter, dat zou in dit geval dan een belangrijke opmerking in het evaluatie-rapport moeten zijn. Wij zouden in dit geval willen voorstellen om de conclusies op het gebied van doeltreffendheid, voor de doelstellingzekerheid over het halen van de klimaatdoelstelling in de periode 2011-2014, af te zwakken. Voor de doelstelling tegenprestatie kan wel zonder voorbehoud worden geconcludeerd dat het systeem doeltreffend is geweest.

Hierbij bevelen we ook aan om een doorkijk te maken naar de toekomst. Alhoewel het doel mogelijk ook bereikt zou zijn in de periode 2011-2014, neemt dit niet weg dat het sectorsysteem wel prikkels kan hebben voor de tijdsperiode richting 2020. Door het CO₂-sectorsysteem is er namelijk zekerheid dat de emissies van de glastuinbouw binnen het vereiste plafond blijven, terwijl dit op voorhand zonder het systeem niet met zekerheid is te zeggen. Emissies kunnen bijvoorbeeld stijgen door aantrekkende economische omstandigheden of andere autonome ontwikkelingen die op dit moment niet zijn voorzien.

2.4 Aparte sectie over de werking van het sectorsysteem

Wij bevelen aan om de werking van het systeem wat explicieter onder een aparte sectie in de evaluatie aan de orde te laten komen. De werking komt nu in verschillende onderdelen terug in de evaluatie, zoals bij de omschrijving van de kenmerken (compensatie kenmerken) en de alternatieven voor doelmatigheid (de prikkels op bedrijfsniveau). Het zou in onze ogen helderder zijn om de werking in één sectie te beschrijven.

Er zijn potentieel twee mechanismen die zorgen voor de werking van het sectorsysteem:

1. Er is een indirecte prikkel voor individuele bedrijven om besparingsmaatregelen te treffen. Hierdoor zou de totale uitstoot van de glastuinbouw lager kunnen uitpakken. Zoals helder beschreven in de evaluatie is deze prikkel indirect, omdat het individuele bedrijf met dezelfde kosten per m³ aardgas wordt geconfronteerd als alle andere bedrijven, ongeacht de individuele prestatie op het terrein van energiebesparing of verduurzaming.
2. Een eventuele overschrijding kan gecompenseerd worden met emissierechten. Wij bevelen aan de werking via dit mechanisme specifiek te omschrijven, omdat nu nog niet helemaal duidelijk is hoe de compensatie plaatsvindt. Wordt hier bedoeld dat de overheid met de verkregen middelen van de glastuinbouw emissierechten uit het EU ETS aankoopt en vernietigt?³ Bij de uitleg van de werking van het CO₂-sectorsysteem zou ook de saldering (Artikel 3.3 van de Convenant CO₂-emissieruimte) moeten worden toegelicht.

³ Een tekstsuggestie zou zijn: "Eventuele overschrijdingen kunnen gecompenseerd worden door het opkopen van emissierechten. Dit zal alleen gebeuren als Nederland in haar geheel niet voldoet aan de nationale klimaatdoelstelling. In dat geval zullen de rechten uit het EU ETS met de verkregen middelen worden opgekocht en vervolgens vernietigd. Dit houdt in dat de totale uitstoot op Europees niveau geborgd is, omdat extra uitstoot van de glastuinbouw wordt gecompenseerd door een lagere uitstoot van EU ETS-bedrijven."



Door deze sectie op te nemen, wordt voor de lezer duidelijker op welke manieren het sectorsysteem ertoe leidt dat er zekerheid is over het realiseren van de klimaatdoelstelling. Voor de doelstelling ‘tegenprestatie’ kan de omschrijving van de werking beperkt blijven, omdat het hier gaat om een gemaakte afspraak waaraan voldoen moet worden.

2.5 Link tussen doelmatigheid en doeltreffendheid expliciteren

Bij de doelmatigheid gaat het erom of de effecten ook tegen minder kosten (beleidsuitgaven en uitvoeringskosten bij de doelgroep) bereikt hadden kunnen worden. De beoordeling van de doelmatigheid van het systeem staat echter niet los van de beoordeling van de doeltreffendheid van het systeem. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie immers ook niet doelmatig (toelichting op artikel 2 eerste lid Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek). De conclusies over doelmatigheid hangen daarom gedeeltelijk samen met de conclusies over de doeltreffendheid. Een tekstsuggestie in dit verband kan worden overgenomen uit de conclusies over doelmatigheid (zie Hoofdstuk 3 in deze review).

2.6 Beoordeling alternatieven

De bespreking van alternatieven in de evaluatie is in onze ogen adequaat. Er zijn nauwelijks of geen alternatieven die ervoor kunnen zorgen dat er zekerheid is over het realiseren van de klimaatdoelstelling voor de glastuinbouw, anders dan het huidige sectorsysteem of een individueel kostenvereveningssysteem. Andere instrumenten, zoals heffingen, subsidies of efficiëncynormen, kunnen wel emissiereducties stimuleren, maar bieden deze zekerheid niet. Bij een sterke toename van de emissies in de glastuinbouw, door bijvoorbeeld aantrekkende marktomstandigheden, is compensatie met rechten elders één van de weinige mogelijkheden om zekerheid te garanderen dat aan de klimaatdoelstelling wordt voldaan.

2.7 Bij alternatieven context onderzoek duiden

Bij de conclusie over de doelmatigheid wordt geconcludeerd dat er geen alternatieven zijn om de doelstelling te borgen en de tegenprestatie te realiseren. Voor het verkrijgen van zekerheid over het halen van de doelstelling is deze conclusie terecht. Voor het voldoen aan de tegenprestatie zou nadrukkelijker de link gelegd kunnen worden met de ‘uitspraak’ van de Europese Commissie. De Commissie heeft geen bezwaar geuit tegen het systeem. Goedkeuring is daarvan afhankelijk of staatssteun toelaatbaar is en of er een milieutegenprestatie wordt geleverd. Elke nieuwe alternatieve zou aan de Commissie moeten worden voorgelegd en dan bestaat de onzekerheid of deze wel goedgekeurd wordt.

Daarbij is in de evaluatie genoemd dat het wetvoorstel voor het individueel kostenvereveningssysteem is ingetrokken omdat staatssteun ontoelaatbaar was. Wij bevelen aan meer aandacht te geven aan het proces dat vooraf gegaan is voor het intrekken van het individuele kostenvereveningssysteem. Voorafgaand aan de besluitvorming is het individuele kostenvereveningssysteem namelijk in een intensief traject getoetst door (o.a.) juristen van verschillende ministeries. Hiermee wordt verder onderbouwd dat het alternatief zorgvuldig is onderzocht, maar niet haalbaar werd geacht.



2.8 Overige aandachtspunten

Overige aandachtspunten zijn:

- Naast het benoemen van de doelen van het CO₂-sectorsysteem zou vermeld kunnen worden waar deze doelen vastgelegd zijn en wat de bron van de doelenboom is.
- In voetnoot b zou explicieter geformuleerd kunnen worden dat de cijfers in 2012-2014 afwijken van de emissies in bijlage 2, omdat de totaal gerealiseerde emissies inclusief de B-locaties zijn.

3 Conclusies

Het is een helder geschreven en goed gestructureerde evaluatie. De belangrijkste opmerkingen hebben te maken met de conclusies over de kwaliteit van de data, het onderscheid tussen de doelen, de causale relatie tussen het beleid en de doelen en de omschrijving van de werking van het systeem. Door hier meer aandacht aan te besteden, kan de evaluatie nog verder verbeteren.

Wij bevelen aan om de conclusies over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid te splitsen voor de twee doelstellingen:

- Voor beide doelstellingen geldt dat het doel is bereikt: De glastuinbouw is binnen de emissieruimte gebleven en er is voldaan aan de tegenprestatie van de Europese Commissie. De conclusies in de evaluatie zijn correct.
- Voor doeltreffendheid is de belangrijkste vraag of het doel is bereikt dankzij het beleid of dat de doelstelling ook zonder het beleid gerealiseerd zou zijn. Op basis hiervan is de conclusie correct dat het instrument doeltreffend is geweest voor het voldoen aan de tegenprestatie van de Europese Commissie, omdat zonder het sectorsysteem niet aan de tegenprestatie zou zijn voldaan.
Voor de zekerheid van het halen van de klimaatstelling kan **voor de periode 2011-2014** niet zondermeer worden geconcludeerd dat het instrument doeltreffend is geweest. Hiertoe zou het causale verband tussen het sectorsysteem en de gerealiseerde emissies aangetoond moeten worden (daarbij merken we op dat het aantonen van het causale verband één van de moeilijkste opgaven is in veel evaluaties). Mogelijk zouden de gerealiseerde emissies ook zonder het sectorsysteem binnen de maximale emissieruimte zijn gebleven. Dit neemt niet weg dat de toekomstige klimaatdoelstelling in 2020 wel is geborgd door het sectorsysteem. Een mogelijke aanpassing van de emissieruimte zal de prikkel van het instrument verder kunnen doen toenemen. De evaluatie kan op dit punt iets scherper worden geformuleerd.
- Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of het doel ook tegen lagere kosten (beleidsuitgaven en uitvoeringskosten bij de doelgroep) gerealiseerd had kunnen worden. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat de doelmatigheid alleen kan worden beoordeeld als het instrument ook doeltreffend is geweest. Omdat niet met zekerheid kan worden geconcludeerd dat het instrument doeltreffend is geweest voor de periode 2011-2014, kan voor deze periode ook niet met zekerheid geconcludeerd worden dat het systeem doelmatig is geweest. Voor de toekomst geldt echter dat het instrument mogelijk wel doeltreffend en doelmatig kan zijn, zeker omdat er nauwelijks of geen alternatieven zijn. Het instrument zorgt ervoor, anders dan bijvoorbeeld een heffing, subsidie of efficiency-norm, dat ook bij een toename van het aantal glastuinbouwbedrijven, de



glastuinbouw met zekerheid blijft voldoen aan de klimaatdoelstelling in 2020. Het compensatiemechanisme garandeert namelijk dat de doelstelling wordt gehaald.

Voor het voldoen aan de tegenprestatie zijn er mogelijk meer alternatieven, maar ook hiervoor geldt dat deze eerst aan de Commissie moeten worden voorgelegd waardoor er onzekerheid bestaat of deze wordt goedgekeurd. Het instrument is daarom waarschijnlijk doelmatig voor het voldoen aan de tegenprestatie. Hier zou de evaluatie iets scherper kunnen worden geformuleerd zonder dat aan de conclusie hoeft te worden getornd.

