

# **Dertig Jaar Nederlands Energiebeleid**

**Van Bonzen, Polders en Markten naar  
Brussel zonder Koolstof**

*„In al die jaren heb ik nooit begrepen wat het begrip beleid nu eigenlijk inhoudt.”*

**(Interview met oud-directeur van de Sep ir. J.H. Bakker.)**

#### **Clingendael International Energy Programme**

CIEP is onderdeel van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. CIEP fungeert als een onafhankelijk forum voor overheden, non-gouvernementele organisaties, de private sector, de media, politici en andere geïnteresseerden in de veranderingen en ontwikkelingen in de energiesector.

CIEP organiseert lezingen, seminars, conferenties en rondetafel discussies. Stafleden van CIEP geven bovendien lezingen en trainingen in verschillende trainingsprogramma's en cursussen. Het onderzoek van CIEP concentreert zich rond drie thema's:

1. De regulering van energiemarkten (olie, gas, elektriciteit) in de Europese Unie;
2. De internationale economische- en geopolitieke aspecten van olie- en gasmarkten, met bijzondere aandacht voor de voorzieningszekerheid van de Europese Unie;
3. Energie en duurzame ontwikkeling.

CIEP wordt gesteund door het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), BP, Eneco, Energie Beheer Nederland, Essent, Gasunie, ING Groep, NAM, NUON, Oranje-Nassau Groep, Rotterdams Havenbedrijf N.V., Shell Nederland, Total E&P Nederland B.V., Vopak Oil Europe & Middle East B.V. en Wintershall.

CIEP publicaties en onderzoeksresultaten zijn beschikbaar via de CIEP website: [www.clingendael.nl/ciep](http://www.clingendael.nl/ciep).

#### **Adres**

Clingendael 7, 2597 VH Den Haag  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
Telefoon: 070-3746616  
Fax: 070-3746688  
E-mail: [ciep@clingendael.nl](mailto:ciep@clingendael.nl)

Titel : Dertig Jaar Energiebeleid  
Ondertitel : Van Bonzen en Polders via Markten naar Brussel zonder Koolstof  
Auteur : J.J. de Jong  
Co-auteurs : E.O. Weeda, Th. Westerwoudt, A.F. Correljé  
ISBN : 9050310001  
Ontwerp : Jurriaans Lindenbaum Grafimedia bv  
Druk : Jurriaans Lindenbaum Grafimedia bv  
Editor : Iris Borger  
Copyright : 2005 Clingendael International Energy Programme  
Nummer : CIEP 02/2005  
Uitgever : Clingendael International Energy Programme

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Het waarom van deze studie	11
1.2 Onderverdeling in periodes	13
1.3 Deelstudies en ooggetuigen	15
1.4 Verantwoording van de werkwijze	16
<b>Hoofdstuk 2 Het beleidskader</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 De inhoud van het beleid	18
2.2.1 De leidende visie	18
2.2.2 De actoren	21
2.2.3 De keuzes: betrouwbaar, betaalbaar, schoon	25
2.2.4 Het exogene “andere” beleid	28
2.3 Het tweede ‘luik’, de omgevingsfactoren	31
2.3.1 De externe schokken	31
2.3.2 Politieke omgeving en economisch beleid	33
2.3.3 De sociaal-culturele context	37
2.3.4 De menselijke factor	40
2.4 Het derde ‘luik’, de tijddimensie	44
2.5 Het vierde ‘luik’: instituties en organisaties	46
2.5.1 DGE & EZ	46
2.5.2 De adviesorganen	51
2.5.3 De nutsbedrijven	53
2.5.4 Het ‘gasgebouw’	54
2.5.5 Maatschappelijk middenveld en belangengroeperingen	55
2.5.6 De politiek	57
2.5.7 De academische wereld	58
2.5.8 De consultants	59
2.5.9 De internationale organisaties	60
2.6 Ten slotte	62
<b>Hoofdstuk 3 De periode tot 1974</b>	<b>63</b>
3.1 Inleiding	63
3.2 Een versnipperd beleid: industrie & onderzoek	63
3.3 DG Energie in 1965: gas en kernenergie	65
3.4 De vooravond van de oliecrisis	67
3.5 Een korte nabeschuiving	69
<b>Hoofdstuk 4 Diversificatiebeleid troef: 1974-1986</b>	<b>71</b>
4.1 Inleiding	71

4.2	De oliecrisis, meer dan een boycot	71
4.3	De Energienota van 1974	74
4.4	Ambitieuus beleid	76
4.5	Aardgas: hoeksteen van het beleid?	79
4.6	Structuurdiscussies met de nutssector	82
4.7	Structuurdiscussies bij advies en onderzoek	84
4.8	De BMD en verder: gericht op de toekomst	86
4.9	Veel aandacht voor Dodewaard, Borssele en Almelo	88
4.10	Nieuwe kansen voor kolen	91
4.11	Nieuwe kerncentrales: troef van het diversificatiebeleid	96
4.12	Diversificatie post-Tsjernobyl	98
4.13	Deze periode nader beschouwd	100
<b>Hoofdstuk 5 Energiebesparing, de constante in het beleid</b>		<b>105</b>
5.1	Inleiding	105
5.2	Langzame start 1974 – 1979	107
5.3	Hoge en lage prijzen met tijdelijke effecten	108
5.4	De impuls van de broeikas: meerjarenafspraken (mja's) & heffingen	110
5.4.1	De mja's: sparen in de polder	110
5.4.2	De mja's en hun successen	112
5.4.3	Via covenant benchmarking naar emissiehandel	114
5.4.4	Nog meer convenanten, maar ook kritiek	116
5.4.5	Energieprijzen en heffingen	118
5.4.6	Nog meer fiscale instrumenten in het energiebeleid	121
5.5	Besparingsbeleid en energie-infrastructuur	123
5.6	Energiebesparing als sectorbeleid	125
5.7	Een wisselend beeld bij het onderzoeksbeleid	126
5.8	Resultaten met vallen, opstaan en doorlopen	129
<b>Hoofdstuk 6 Energiebeleid in de broeikas: 1986-1996</b>		<b>135</b>
6.1	Inleiding	135
6.2	Het milieu gaat de agenda bepalen	135
6.3	De NMP's met voorrang voor de strijd tegen de broeikas	137
6.4	De NMP's en de overige energie & milieuaspecten	140
6.5	Het MAP	141
6.6	Bestaande stroomproductie	143
6.7	Nieuwe stroomproductie	147
6.8	Duurzame stroomproductie	149
6.9	Winning en opslag van aardgas	153
6.10	Het beleid nader beschouwd	156
<b>Hoofdstuk 7 De markt als vliegwiel; 1996-2002</b>		<b>159</b>
7.1	Inleiding	159
7.2	De aanloop naar de Derde Energienota.	160

7.2.1 Het algemene EZ-beleid	160
7.2.2 De energiesector in beweging	161
7.2.3 Bewegingen binnen het energiebeleid	163
7.3 De Derde Energienota, een trendbreuk	164
7.4 Reacties op de nota	167
7.5 Nieuwe wetten en marktstructuren	169
7.5.1 De Elektriciteitswet 1998	171
7.5.2 Het GPB	175
7.5.3 Bakstenen die lang zwaar wegen	176
7.5.4 De Gaswet 2000	179
7.5.5 Het Gasgebouw	182
7.6 Liberalisering is geen privatisering	184
7.7 Andere accenten in het beleid	191
7.8 Californië en verder	194
7.9 Een bestendig mijnbouwklimaat	197
7.10 Beleid nader beschouwd	198
<b>Hoofdstuk 8 Van transitie naar transitie: vanaf 2002</b>	<b>211</b>
8.1 Inleiding	211
8.2 Energierapport 2002	212
8.3 Het project Energietransitie	213
8.4 Innovatie van het energiebeleid	216
8.5 Nabeschouwing	217
<b>Hoofdstuk 9 Terugblik en vooruitblik</b>	<b>219</b>
9.1 Inleiding	219
9.2 Twee hoofdlijnen	219
9.3 Beleidsdossiers die succes kenden	223
9.4 Beleidsdossiers die het slechter afging	225
9.5 Vooruitblik na de terugblik	226
9.5.1 De technologie	227
9.5.2 Termijnen	228
9.5.3 Europa	229
9.5.4 Integraal beleid	230
<b>Foto's en teksten bij 'Dertig jaar Nederlands energiebeleid'</b>	<b>233</b>
<b>Deelstudies</b>	<b>243</b>
<b>EZ &amp; Oil International</b>	<b>243</b>
1. Inleiding	243
2. Op weg naar het IEA	244
3. De Opec-IEA dialoog	247
4. Minimum safeguard prices	251
5. De Opec-prijzen	252

6.	To gogo or not to gogo en de rol van de Staat	253
7.	De Europese politiek en de ‘Rotterdam-markt’	255
8.	Rotterdam: raffinaderijen	259
<b>Naar Tsjernobyl en terug</b>		<b>261</b>
1.	Inleiding	261
2.	De BMD	262
4.	‘De wraak van de jonkheer’	266
5.	Het afvalbeleid	268
6.	Een booming implementatietraject	272
7.	Tsjernobyl	276
8.	Het dossier met de rode strik	278
9.	Slotbeschouwing	279
<b>Nederland &amp; Brussel</b>		<b>281</b>
1.	Inleiding	281
3.	Tussen Brussel en Parijs	285
4.	Wel de markt op, en vóór het milieu.....	287
6.	Nieuwe kansen voor nieuw beleid na 2000	294
7.	Nederlands energiebeleid in Europa	296
<b>Windenergie: trekken en duwen</b>		<b>301</b>
1.	Inleiding	301
2.	Een rij demonstratieprojecten	301
3.	Wachtwoord voor de jaren ’80: serieproductie	302
4.	Sexbierum	303
5.	Ondanks lonkende Chinese en andere verten mislukt de industriepolitieke opzet	306
7.	Verzet tegen wind op land, dus we gaan naar zee	310
8.	Aarzelingen bij de miljardenplannen	313
9.	Conclusies	316
<b>Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij</b>		<b>317</b>
1.	Inleiding	317
2.	CoCoNut	318
3.	Brandsma ingehaald	319
4.	De structureffecten	323
5.	We gaan echt voor Europa, of niet?	326
6.	De beleidseffecten	329
7.	Doen we nog wat in Europa, of kan het niet meer?	335
<b>Liberaliseren: van beleid naar uitvoering</b>		<b>337</b>
1.	Inleiding	337
2.	De economische regulering van netwerksectoren	338

2.1. De herstructurering van netwerksectoren	338
2.2. Regulering, markten en instituties	341
2.3. Paradigma's voor de herstructurering van netwerksectoren	344
3. De uitvoering van de nieuwe wetten	346
3.1. Plaatsbepaling en instelling van DTe	346
3.2. De eerste stappen bij elektriciteit	349
3.3. De eerste stappen bij gas	352
4.1. De eerste fase; 1998-2002	354
4.2. De tweede fase, na 2002	358
4.3. De derde fase, na 2002	361
5. Toegang en tarieven	363
5.1. Elektriciteit	363
5.1.1. De Tariefcode	364
5.1.2. De starttarieven	365
5.1.3. De efficiencykorting	365
5.1.4. De x-factoren en hun vertaling	366
5.1.5. De kwaliteitsregulering	369
5.2. Aardgas	370
5.2.1. De Richtlijnen	370
5.2.2. De Technische Voorwaarden	371
5.3. Leveringstarieven bij gas en elektriciteit	372
6. Toezicht en monitoring	373
6.1. Toezicht op naleving	373
6.2. Marktmonitoring	374
7. Beleid, toezicht en wetgeving	375
8. Reflecties op een proces van herstructurering	378
<b>Interviews</b>	<b>387</b>
<b>Oud-plaatsvervangend DG Energie mr. Theo van Rhijn:</b>	<b>387</b>
Schlesinger dwong Chevron tot medewerking tijdens olieboycot	387
<b>Burggraaf Etienne Davignon:</b>	<b>395</b>
We hadden eerder moeten werken aan versterking van netwerken	395
<b>Oud- directeur Has Bakker van SEP:</b>	<b>401</b>
Wij werkten voor de BV Nederland. Soms konden we niet achter keuzes van EZ staan	401
<b>Oud- directeur Elektriciteit bij EZ Harry Geijzers:</b>	<b>407</b>
Veel bereikt met energiebeleid, maar EZ was soms wankelmoedig	407
<b>Ex-directeur van de SEP ir. N.G. Ketting:</b>	<b>415</b>
Helaas is de klant niet beter geworden van de liberalisering	415
<b>Oud-Kamerlid dr. Ad Lansink:</b>	<b>425</b>
Bedrijfsleven wilde te vaak voor een dubbeltje op de eerste rang	425
<b>Kees Wiechers (ex- Kema, ex-Pnem, ex-Essent):</b>	<b>431</b>
Sep werd een staat in de staat, de distributiesector is genegeerd	431
<b>Mr. Ad Geelhoed, ex-topambtenaar van EZ en</b>	

<b>Algemene Zaken:</b>	<b>439</b>
Wetgeving liberalisering Nederlandse energiemarkt onvoldoende doordacht	439
<b>Professor Rob Kouffeld:</b>	<b>451</b>
Energieprobleem wordt nog steeds onderschat	451
<b>Ex-Directeur-generaal Energie Stan Dessens:</b>	<b>457</b>
Ik opereerde altijd met de volledige steun van de minister	457
<b>Ex-minister Hans Wijers:</b>	<b>465</b>
Voorzieningszekerheid is ook ons steeds een zorg geweest	465
<b>Bijlages</b>	<b>473</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>473</b>
Hoofdpijnen uit het hoofdstuk Energiebeleid in de Memories van Toelichting op de Rijksbegroting EZ	473
<b>Bijlage 2</b>	<b>521</b>
De Energienota's	521
<b>Bijlage 3</b>	<b>531</b>
IEA-reviews Nederlands energiebeleid	531
<b>Bijlage 4</b>	<b>543</b>
Lijst van gebruikte afkortingen	543



## Voorwoord

‘Dertig Jaar Nederlands Energiebeleid’ is meer dan een overzicht van het beleid sinds 1973. Het geeft ook inzicht in de beleidsprocessen, de successen en de mislukkingen van beleid in die periode. Bovendien houdt het eenieder die betrokken is geweest bij de beleidsvorming een spiegel voor: over de eigen rol in het proces, over de verschillen tussen beleidsvoorstellen en uitvoering, over de visie op de Europese ontwikkelingen, en over de belangrijke rol van het gas voor Nederland.

Het beleid werd regelmatig door exogene gebeurtenissen bepaald, hetgeen ook blijkt uit de nadruk die regelmatig op één van de drie pijlers van het energiebeleid (voorzieningszekerheid, milieu en prijs) werd gelegd. De nieuwe uitdaging van enerzijds het schoner maken van de energievoorziening in de komende decennia en anderzijds de grotere afhankelijkheid van geïmporteerde energie is groot, temeer daar deze uitdaging zal moeten worden aangegaan in de complexe omgeving van een mondiale en Europese energiemarkt. De uitdaging van de komende decennia is vooral gelegen in het bewaren en bewaken van de balans in het energiebeleid en het streven naar een geïntegreerde benadering. Dit vereist een nog grotere afstemming van economisch, milieu- en buitenlandbeleid, nationaal én Europees.

Terugkijken naar het verleden om te leren voor de toekomst is nuttig, niet alleen om de omslagpunten en de drijfveren van de energiemarkten scherp in het vizier te houden, maar ook om gevoeligheden te begrijpen tussen de belanghebbenden die een gezamenlijke visie op de toekomst en een effectief energiebeleid in de weg kunnen staan. Nieuwe generaties beleidsmakers, politici en managers kunnen met dit boek hun voorgangers de maat nemen en moeten pogen de fouten uit het verleden te vermijden en de successen te overtreffen.

In de activiteiten en het onderzoeksprogramma van het Clingendael International Energy Programme (CIEP) staat een integrale benadering van het energiebeleid centraal. Het CIEP wil een bijdrage leveren aan de publieke energiediscussie in Nederland en Europa. Voor een goede discussie is inzicht in de nationale, Europese en mondiale energiesector en beleid nodig. Met dit boek levert het CIEP een bijdrage aan die discussie.

Dit boek is tot stand gekomen door de genereuze medewerking van vele bij de Nederlandse energiesector betrokken personen. Ik hoop dat zij zich als direct betrokkenen bij de sector en het ministerie herkennen in deze geschiedschrijving. De steun van het Ministerie van Economische Zaken voor dit project is cruciaal geweest. Het Ministerie heeft niet alleen ruimhartig inzage gegeven in de archieven, maar ook financiële steun verleend. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het boek ligt geheel bij het CIEP.

**Coby van der Linde**  
**Maart 2005**



# 1

## Inleiding

### 1.1 Het waarom van deze studie

Energie is essentieel voor onze samenleving. De industrie, de dienstensector, de landbouw, instellingen, ziekenhuizen, kantoren, winkels, huishoudens; allemaal hebben ze voortdurend energie nodig. Energie voor vervoer, voor licht, voor warmte, voor productie, voor verbindingen. De moderne maatschappij raakt daarbij steeds verder geëlektrificeerd, met nog meer en modernere computers en apparatuur, met intensiever gebruik van netwerken. Energienetwerken zorgen voor transport en levering van energie en zijn samen met de communicatieverbindingen steeds meer het centrale zenuwstelsel van onze maatschappij. We kunnen niet zonder energie, we willen niet zonder energie. We willen dat het er altijd is als we het nodig hebben, dat het betaalbaar is en dat het bovendien op een schone wijze wordt geproduceerd, vervoerd en verbruikt. Onze energievoorziening vraagt dus om onze aandacht en onze zorg. Dat geldt voor de overheid, voor de bedrijven en voor de burgers.

Energie halen we uit vele energiebronnen, zoals kolen, aardolie, gas, uranium, wind, water, biomassa, zon. Om die bronnen praktisch te kunnen gebruiken dient een hele keten te worden doorlopen. Een keten van opsporing, winning, omzetting, aanpassing, bewerking, transport, verbranding, opslag, afval en zo verder. Dat vergt technologie en organisatie in alle schakels van die keten. Energiebronnen zijn niet overal te vinden. Nederland beschikt echter zelf over een grote rijkdom aan ondergrondse energievoorraden. We hebben nog steeds flink wat kolen, al liggen die heel diep. We hebben aardgas, zelfs meer dan we dachten, en we hebben ook nog een beetje olie. We hebben wind, maar weinig waterkracht en we hebben aardwarmte, maar weinig ruimte voor biomassa-productie en ook de zon schijnt niet altijd en daarbij minder intens dan elders. Evenals de meeste landen in Europa zijn we voor een groot deel van onze energie afhankelijk van het buitenland. We importeren veel aardolie en kolen, we exporteren veel aardgas en olieproducten (na bewerking) en importeren ook weer veel elektriciteit.

Alle aspecten die samenhangen met energieverbruik, energievervoer en energieproductie, worden in hoge mate bepaald door het beleid van de overheid. Een energiebeleid dat in elke periode een andere aanpak kende, met andere accenten. We geven een paar grote lijnen.

Na de Tweede Wereldoorlog gebruikten we vooral kolen en olie. Kernenergie kwam als dé panacee in de belangstelling. We verlieten de kolen, want er kwam steeds meer olie en bovendien vonden we volop gas. En dat gingen we gebruiken ook. De oliecrisis van 1973 leidde tot energiebesparing en aandacht voor alternatieven voor olie uit de Arabische landen. Het

Nederlandse aardgas werd gespaard voor de toekomst en werd te kostbaar geacht als brandstof voor elektriciteitsopwekking. We gingen dus weer terug naar kolen en wilden de rol van kernenergie uitbreiden. Maar kolen raakten uit de gratie toen milieuproblemen meer aandacht kregen en door het ongeluk met de kerncentrale in het Russische Tsjernobyl kwam kernenergie voor lange tijd in de vrieskist terecht. In diezelfde periode kwam Brussel met het grote ideaal van de gemeenschappelijke, vrije energiemarkt, waardoor het beleid een andere wending kreeg. Liberalisering werd het kernwoord, met als tweede stap privatisering van de nutsbedrijven. Weer later waren aanpassingen in het beleid nodig, bijvoorbeeld om de zekerheid van energielevering te blijven waarborgen. Ook wordt er steeds meer werk gemaakt van duurzame energiedragers zoals wind, biomassa en zon.

Over energie zijn vele verhalen te vertellen, koffers vol. Verhalen over hoe de oliemarkten en de grote oliemaatschappijen, de *majors*, zich ontwikkelen. Hoe de olieproducenten verenigd in de Opec met hun rijkdommen omgaan. Verhalen over aardgas, over Groningen en over de rol van de Gasunie. Verhalen over de techniek, en over wetenschappers en hun successen. Verhalen ook over wat wel en niet kan bij energie, en over hoe de energievoorziening er in de toekomst uit zal gaan zien. Die verhalen vertellen we hier niet. In deze studie gaat het over de verhalen van het energiebeleid zoals dat in Nederland door het ministerie van Economische Zaken is ontwikkeld, uitgevoerd en toegepast sinds de oliecrisis van 1973.

Het verhaal begint met de oliecrisis, die aanleiding gaf een integraal energiebeleid te formuleren. Gedachten daarover leefden al langer, maar de schok van de oliecrisis was de aanleiding om te komen met een Energienota. Die kwam in het voorjaar van 1974: de Energienota van Lubbers, minister van Economische Zaken in het kabinet-Den Uyl. Integraal beleid nam toen een aanvang en werd in de jaren daarna aangepast, verfijnd, gewijzigd of geschrapt. Nieuwe inzichten, ook door nieuwe beleidsschokken, waren daarvan de oorzaak. Internationaal overleg en Europese afspraken waren eveneens bepalend. Steeds waren er gevolgen voor allerlei partijen en belanghebbenden, die ook zelf probeerden te sturen in de beleidsvorming.

Er zijn heel veel van die belanghebbende partijen, zoals de rijksoverheid zelf, de ministeries, hun uitvoeringsorganisaties en adviesorganen, het parlement, de provincies en gemeenten, de olieindustrie, bedrijven in de aardgassector, de producenten van elektriciteit, de distributiebedrijven, de onderzoeksinstituten, de ontwikkelaars van technologie en industriële componenten, de producenten van duurzame of hernieuwbare energiebronnen en ten slotte, maar daarom niet minder belangrijk, de afnemers van energieproducten. De grote industriële verbruikers, met hun grote koopkracht en hun toenemende internationale concurrentie. Het midden- en kleinbedrijf en de huishoudelijke sector met hun wensen goedkoop en zonder zorgen te worden beleverd. Al die partijen hadden invloed op regering en parlement. Het parlement speelde gedurende die hele periode een grote rol, vooral toen vanaf de jaren '60 de inspraak uit en de betrokkenheid van de samenleving steeds sterker werd.

Wat is er goed gegaan in die dertig jaar? Wat liep er fout, of werkte zó traag dat er weinig van terecht kwam en waarom? En wat valt daaruit te leren voor de beleidsvorming in de toekomst? Dat was de rode draad in onze analyses en verhalen. De studie toont onder andere aan dat leidende personages in al die sectoren een dominante invloed hebben uitgeoefend, en dat er niet

altijd voldoende kritische controle op hun handelen was. Vaak, maar niet altijd, waren deze ‘bonzen’ sterke bestuurders, ambtenaren, parlementariërs, directeuren van nutsbedrijven en particuliere ondernemingen. Lang niet altijd konden ze goed met elkaar door die ene deur die toegang kon verschaffen tot een deugdelijk samenspel. Toch kwam veel beleid in de polder tot stand. Veel overleg, vaak in de achterkamers, vaak in de openbare parlementaire arena, soms in maatschappelijke discussies. Trekken en duwen om er samen uit te komen. Bestuurders, politici, ambtenaren, bedrijven, burgers. Gaandeweg werd die poldercultuur verminderd en deels vervangen door de werking van de markt. Dat proces loopt nog steeds en de grenzen tussen polder en markt zijn nog niet altijd even duidelijk. Ook Europa werd en wordt steeds belangrijker, maar onduidelijk is nog hoe veel. Daarnaast is de structuur van onze energievoorziening in beweging, een beweging naar minder fossiele brandstoffen, maar tempo en maatvoering liggen nog lang niet vast.

In dit boek pogen we het gevoerde energiebeleid systematisch en integraal te benaderen en in een samenvattend geheel te schetsen. We maken daarbij gebruik van een beleidskader waarin de vectoren voor het beleid nader worden beschouwd. Wie maakt het beleid, wie wordt door het beleid geraakt en welke doelen en nevendoele worden bij de beleidsvorming beoogd? In hoofdstuk 2 geven we daarvoor een analysemodel, een ‘vierluik’, met verschillende groepen factoren. Vervolgens gaan we het beleid nader volgen en beogen daarbij historisch verantwoord te zijn zonder volledigheid na te streven of te vervallen in droge en feitelijke beschrijvingen. Wel willen we verder gaan dan in sommige globale schetsen over het energiebeleid.<sup>1</sup> Ook is eerder een meer uitvoerig onderzoek gedaan naar het institutioneel handelen van de Rijksoverheid op energiegebied<sup>2</sup>, of zijn er deelfacetten behandeld, zoals op het gebied van het energierecht.<sup>3</sup> Op deelgebieden zijn veel beschouwingen gepubliceerd, bijvoorbeeld over het gasbeleid<sup>4</sup> of over de elektriciteitssector,<sup>5</sup> terwijl menig energiebedrijf mooie en historisch verantwoorde beschrijvingen heeft gegeven van de eigen geschiedenis.

## 1.2 Onderverdeling in periodes

Elke onderverdeling is arbitrair, maar wanneer de drie doelen van het energiebeleid (betrouwbaar, betaalbaar, schoon) in hun beleidsdominantie nader worden beschouwd, dan zijn bepaalde periodeduidingen te geven. Zo wordt de periode 1974-1986 vooral gekenmerkt door betrouwbaarheid als drijvende en bepalende factor, de voorzieningszekerheid op de (mid-

- 
1. Dessens: Het energiebeleid in de jaren '70 en '80 en de beleidsvragen voor de jaren '90. Opstel opgenomen in ‘Het sociaal-economisch beleid in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw’, opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W. Rutten onder redactie van dr. J. van Sinderen; Wolters Noordhoff 1990. Daarnaast ook DGE: Stilstaan bij vooruitgang; jubileumboekje uitgegeven bij het 25-jarig bestaan van het directoraat generaal voor Energie.
  2. G.Beks, C.I.L. Houbraken en G.F. van Neer: Energiebeleid; Institutioneel onderzoek naar het handelen van de Rijksoverheid 1946-1994. PIVOT-82, Rijksarchief.
  3. H.G. de Maar e.a.: Energierecht, Samsom 1987.
  4. A. Correljé, C. van der Linde, Th. Westerwoudt: Natural gas in the Netherlands; Clingendael International Energy programme, 2003.
  5. W.Vlijm: De interactie tussen de overheid en de elektriciteitssector in Nederland, Arnhem 2002

del)lange termijn. Dat vertaalde zich in een diversificatiedoelstelling, die in het beleid steeds terugkwam. Diversificatiebeleid was troef, waarbij ook de samenleving zich begon te roeren en al dan niet vanuit de eigen leunstoel is gaan meedoen. Hoofdstuk 4 gaat daarop in, nadat in hoofdstuk 3 een korte schets is gegeven van de voorafgaande jaren. Jaren waarin ‘verstandige mensen’ werden opgeroepen gas te gaan gebruiken.

Met het jaar 1986 (het ongeluk met de kerncentrale in Tsjernobyl) als markeringspunt beschouwen we de volgende periode. Hierin bepaalde het milieubelang de agenda. ‘Schoon’ wordt het *leitmotiv*: een schone voorziening en een schoon verbruik. Daarover gaat hoofdstuk 6, waarbij energiebeleid steeds meer in de broeikas terecht kwam en er een jojo met fossiele brandstoffen ontstond. Dat laat onverlet dat men al eerder begonnen was het energiebesparingsbeleid vorm te geven, meer vanuit de voorzieningsoverweging (hoe minder nodig, hoe beter) dan vanuit het milieubelang; later kreeg dat laatste het bepalende accent: hoe minder verbruik hoe beter. In hoofdstuk 5 wordt het verhaal van het besparingsbeleid verteld, een verhaal met successen in de polder, maar met zorg over de heffingen. Ook wordt in dat hoofdstuk ingegaan op het beleid voor energieonderzoek en hoe dat werd uitgevoerd.

Vanaf het begin van de jaren ’90 zien we een sterke opkomst van ‘betaalbaar’ als leidende gedachte. Dat vertaalde zich in het marktdenken. Vanaf 1995, na het aantreden van Paars-1 en EZ-minister Hans Wijers, werd marktwerking de bepalende factor in het energiebeleid, waarbij ook Europa vanuit Brussel een belangrijke rol speelde. Hoofdstuk 7 geeft die ontwikkeling weer, met de slogan ‘markt waar mogelijk en overheid waar nodig’. Aan het begin van het derde millennium zien we evenwel, met als aanleiding incidenten zoals de stroomcrisis in Californië, een herbezinning op het gehele beleidsterrein komen. Het lijkt wel of de drie leidende beleidsdoelen in hun onderlinge samenhang als een overgang naar een meer duurzame energiehuishouding tot hun recht komen. Hoofdstuk 8 geeft daarvan een beschrijving met de aanzet tot een transitie naar een duurzame energiehuishouding.

### 1.3 Deelstudies en ooggetuigen

Beschouwingen met feiten en cijfers over het energiebeleid zijn interessant, maar er is meer te vertellen. Waar ging het nu precies om, wat waren beoogde uitkomsten van het beleid, hoe kwam dat tot stand, welke processen en welke ‘bonzen’ speelden daarbij een rol? Door de verschillende periodes heen is een aantal verhalen te vertellen over specifieke beleidsonderwerpen. Die verhalen hebben in dit boek het karakter van deelstudies. Daarin is getracht weer te geven wat de eigenlijke achtergronden en overwegingen van het beleid waren. Wat ging daarbij mis en wat ging goed en vooral ook waarom. Die studies zijn:

- EZ & Oil International: de rumoerige jaren '70 en het onderschatte gewicht van EZ
- Naar Tsjernobyl en terug; ...een vingeroefening in volksraadpleging, een nucleaire ‘boom’ en drie slordige Russen...
- Windenergie; trekken & duwen
- Nederland & Brussel, veel ja zeggen en weinig doen
- Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij; hoe EZ-beleid de macht van nuts-directeuren versterkte met onvermoede gevolgen
- Liberaliseren: van beleid naar uitvoering; lastig en ingewikkeld voor alle partijen

Beleid is altijd mensenwerk. Er zijn dus ooggetuigen. Mensen die zelf beleid maakten of die er door werden geraakt. Hoe dachten die ‘bonzen’ toen en hoe denken ze nu. Door het boek heen is een aantal interviews opgenomen. Oral history van en door Etienne Davignon, Theo van Rhijn, Has Bakker, Ad Geelhoed, Harry Geijzers, Niek Ketting, Ad Lansink, Kees Wiechers, Rob Kouffeld, Stan Dessens en Hans Wijers. Op cruciale momenten en in belangrijke periodes stonden ze vooraan, waren ze bepalend en werden ze min of meer direct partij. Ze draaiden aan de knoppen of zagen daar juist vanaf. Eigenzinnige mensen, met een duidelijke visie en daar moeilijk van af te brengen. Maar steeds met een grote zeggingskracht en met grote kennis van zaken en inzicht.

We eindigen met een terugblik en een vooruitblik, waarbij we de uitgepakte koffer met verhalen uit de hoofdstukken, de deelstudies en van de ooggetuigen nog eens nader bezien. We komen daarbij op twee hoofdlijnen die de gehele beleidsperiode van dertig jaar kenmerken. Ook staan we stil bij successen en mislukkingen van het beleid en eindigen met een viertal gedachten die mogelijk voor toekomstig beleid van belang kunnen zijn. Daarover gaat hoofdstuk 9.

In een bijlage wordt nog door de verschillende memories van toelichting gebladerd die EZ door de jaren heen bij haar begrotingen aan het energiebeleid heeft gewijd (bijlage 1). Ook is er een samenvatting van de drie Energienota's uit die periode (bijlage 2). Leerzaam is verder om te zien wat het IEA, het Internationaal Energie Agentschap van het beleid vond. Vanaf 1977 zijn regelmatig examens over het Nederlands beleid afgenomen en die zijn samengevat in bijlage 3.

## 1.4 Verantwoording van de werkwijze

De ambitie van de samenstellers van dit boek is geweest om voor huidige en toekomstige generaties beleidsmakers, politici en andere beroepsmatig betrokkenen begrip van en inzicht in de relevante achtergronden te geven van de (actuele) vorming en cycli van het energiebeleid. Maar bovenal om een onderhoudend verhaal te vertellen. Een verhaal over beleid en achtergronden, over de uitvoering, over mensen en instituties. Een verhaal dat soms met een glimlach, en misschien hier en daar met een frons zal worden gelezen.

De schrijvers hebben volop gebruik gemaakt van hun eigen ervaringen en herinneringen en hun -al dan niet gekleurde- inzichten. Die ervaringen hebben zich vertaald in een aantal verhalen. Het was niet de pretentie om een complete beschrijving te geven van de beleidsgeschiedenis en op alle details in te gaan. De bedoeling was een overzicht te geven van de hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling, gecombineerd met een aantal meer uitgewerkte, smaakvolle dossiers. Ter ondersteuning van de herinneringen is daarbij gebruik gemaakt van selectief archiefonderzoek bij het ministerie van Economische Zaken (met dank aan de heer V. Karagantcheff). Op onderdelen zijn specifieke bijdragen gegeven door derden<sup>6</sup>, waarbij dat steeds is aangegeven. Ook hebben enkele meelezers<sup>7</sup> kritisch commentaar gegeven en ons behoed voor feitelijke onjuistheden en al te subjectieve kleuring.

---

<sup>6</sup>. Dr. Aad Correljé, in het bijzonder voor de deelstudie 'Liberaliseren: van beleid naar uitvoering' en Drs. Bernard Hanssen voor het hoofdstuk over het besparingsbeleid.

<sup>7</sup>. Dr. P. Boot, plaatsvervangend directeur-generaal voor Energie EZ, Drs. L. Knegt, in de jaren '90 plaatsvervangend directeur-generaal voor Energie EZ en prof. dr. C. van der Linde, directeur van het Clingendael International Energy Programme (Ciep).



# 2

## Het beleidskader

*Energiebeleid: wie maakt het, wie raakt het en waar gaat het om?*

### 2.1 Inleiding

Energiebeleid is het geheel van beleidsmaatregelen en instrumenten gericht op een betrouwbare, betaalbare en schone voorziening van energiedragers, op korte en langere termijn, ten behoeve van een duurzame, economisch efficiënte ontwikkeling van de economie, op macro-meso- en microniveau.

Om energiebeleid te kunnen plaatsen en analyseren, maken we gebruik van een ‘vierluikmodel’. Het eerste ‘luik’ gaat over de inhoud van het beleid als zodanig. Bij het tweede ‘luik’ spelen de omgevingsfactoren een rol, factoren waar het beleid niet omheen kan. In het derde ‘luik’ wordt de factor tijd bij de analyse betrokken en in het vierde, laatste, ‘luik’ wordt de invloed gezien van instituties en organisaties. In figuur 1. is het model schematisch weergegeven.

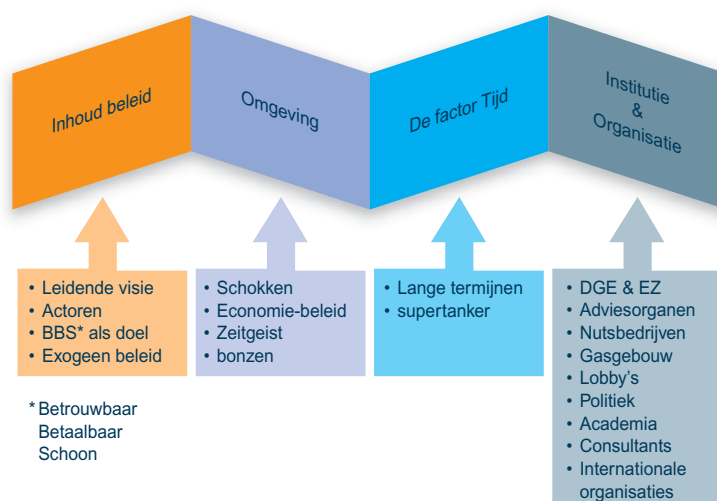
Bij de inhoud van het beleid, het eerste ‘luik’, hanteren we vier niveaus. Het eerste niveau betreft de ‘leidende visie’ voor het beleid, het ‘leidmotief’. Het tweede niveau is het actorniveau, waarbij de taakverdeling tussen overheid en markt besproken wordt, evenals hun onderlinge relaties. Bij het derde niveau wordt ingegaan op de echte beleidsinhoudelijke keuzes, gebaseerd op de drie beleidsdoelen, (voorzieningszekerheid, prijs en milieu). Het vierde niveau ten slotte heeft betrekking op de invloed van ander beleid dan het energiebeleid, zoals sociaal beleid of financieel-economisch beleid.

In het tweede ‘luik’ van het model, de omgevingsfactoren, worden ook weer vier groepen factoren onderscheiden. De eerste groep zijn de exogene schokken; gebeurtenissen die op het beleid een TINA-effect hebben: *there is no alternative*. De tweede groep heeft betrekking op de politieke omgeving, waarbij zowel de vigerende visie op het economisch beleid aan de orde komt, als de meer specifieke effecten van het regionaal-economisch beleid. Bij de derde groep gaan we in op de sociaal-culturele context, de *Zeitgeist*, die vaak voor de beleidsvorming interessante effecten meebrengt. Bij de vierde groep ten slotte staan we stil bij de menselijke factor, het interessante fenomeen van de ‘bonzen’ en de invloed van hun persoonlijkheid en leiderschap.

Het derde ‘luik’ van het model, de tijdsdimensie, is inherent aan het energievraagstuk zelf.

Energiebeleid is vooral beleid voor morgen en overmorgen. Energieproductie en energietransport vereisen veelal langdurig voorbereiding, planning en procedures. Beleidskeuzes hebben dan ook vaak een doorloop van vele jaren. Daarom zijn betrouwbaarheid en stabiliteit van het beleid essentiële vereisten. De tijdsdimensie wordt nader geanalyseerd, mede aan de hand van voorbeelden.

Het vierde en laatste ‘luik’ ten slotte gaat in op de rol van instituties en organisaties, die vaak vanuit hun eigen aard en cultuur wel of geen invloed uitoefenen op de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Allereerst gaat het hier dan om het ministerie en de beleidsafdeling die verantwoordelijk zijn voor het energiebeleid, Economische Zaken en het directoraat-generaal voor Energie. Vervolgens komen aan de orde de adviesraden, de nutsbedrijven, de betekenis van het “gasgebouw”, de invloed van maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen, de politiek en de politieke partijen, de academische wereld, de adviseurs en consultants en ten slotte de internationale organisaties.



Figuur 2.1. Een vierluik voor de analyse van het energiebeleid

## 2.2 De inhoud van het beleid

### 2.2.1 De leidende visie

Terugkijkend op de vorming en de inhoud van het energiebeleid, zowel in Nederland als elders, valt op dat er sprake is geweest van grote, bijna allesbepalende visies op de energievoorziening. Visies die de leidende gedachte waren, die een vergezicht gaven op de wijze waarop in de toekomst de wereld, Europa, of ons eigen land voorzien zou worden van energie. Visies die, eenmaal geformuleerd en breed maatschappelijk geaccepteerd, voor kortere of langere periodes het ‘leidmotief’ vormden, en vaak als toetssteen werden gehanteerd voor mogelijke beleidsvoorstellen en ideeën. We noemen daarvan een paar voorbeelden.

Grote verwachtingen op het gebied van kernenergie kwamen naar voren nadat de Amerikaanse president Eisenhower in 1954 zijn *Atoms for peace*-programma startte. In veel Europese landen werd reikhalzend uitgezien naar de nieuwe energiebron die elektriciteit *too cheap to meter* zou gaan leveren. Tekenend was daarbij in 1956 ook de film van Walt Disney, *our friend the atom*, waarin voor een groot publiek de zegeningen van de kernenergie werden bezongen. Die grote verwachtingen vertaalden zich in Europees verband bijvoorbeeld in het Euratomverdrag, dat werd toegevoegd aan de onderhandelingen die in 1957 tot het Verdrag van Rome leidden. In Nederland bracht de regering in 1957 een Kernenergienota<sup>1</sup> uit, nadat al eerder (in 1955) het Reactorcentrum Nederland (RCN) in Petten was opgericht. In de jaren daarna kwam er expliciete wetgeving ter bevordering van de toepassing van kernenergie, en startte een groot aantal nationale en internationale projecten. Daarin werden vooral ook de industriële belangen ruimschoots meegewogen.<sup>2</sup> De verwachtingen over de rol van de kernenergie leidde in de jaren '60 tot een snelle uitverkoop van het Groningengas, zowel nationaal als internationaal. De nucleaire visie zou het energiebeleid in Nederland vanaf 1955 een kleine dertig jaar sterk bepalen. Pas in 1986, met het ongeval van Tsjernobyl, verdween kernenergie voor langere tijd uit de beleidsaandacht. Niet alleen in Nederland, maar ook in de meeste andere landen.

Eind jaren '50, toen op grootschalige wijze goedkope aardolie vanuit vooral de landen rond de Perzische golf werd aangevoerd naar Europa, startte het olietijdperk. Olieproducten bleken steeds belangrijker te worden voor de energievoorziening, zowel voor het vervoer, voor de procesindustrie als voor de elektriciteitsopwekking. Van belang is daarbij dat deze ontwikkeling in hoge mate door de markt werd bepaald en dat overheden vooral faciliterend optraden. De olie-industrie bracht in Nederland belangrijke bedrijvigheid met zich mee, vooral in het Rijnmondgebied. De groeiende rol van olie leidde er ook toe dat de rol van kolen steeds minder belangrijk werd en dat kolenwinning, onder andere in Nederland, steeds minder rendabel werd, waardoor mijnen werden gesloten. Pas bij de oliecrisis van 1973 werd duidelijk dat overheden bij de olievoorziening een aparte verantwoordelijkheid hadden. Vanaf dat moment werd in veel landen het integrale energiebeleid geboren en werd het beperken van de olieimportafhankelijkheid de leidende visie bij de beleidsvorming. Door de gaandeweg verruimende aanbodsituatie en het verwerken van de forse prijsstijgingen in de nationale en internationale economieën werd de rol van olie in het beleid in de jaren '80 weer minder groot. Of dat zo blijft in de toekomst valt te bezien nu de wereldolievoorziening steeds meer afhankelijk lijkt te zullen worden van een beperkt aantal exportlanden in politiek instabiele gebieden.

Met de ontdekking van het grote Groningenveld begon in Nederland de opkomst van het aardgas. De grootschalige snelle introductie van die energiebron vereiste een infrastructuur die decennialang het nationale energieplaatje zou bepalen. En daarmee ook het beleid. Er werd zelfs op creatieve wijze een beleid voor kleine velden ontwikkeld, die op zich econo-

1. Nota kernenergie 3 juli 1957; HTK 1957, 4727

2. Bijvoorbeeld de inspanningen van de Kema, van Dodewaard, van het Urenco-, het Kalkar- en het Eurochemieproject. Ook de inspanningen van de grote ketelbouwers om reactorvaten en andere nucleaire componenten te kunnen bouwen (o.a. op het gebied van de natriumtechnologie) moeten worden genoemd.

misch marginaal zouden zijn, als de afname niet met inzet van het Groningenveld kon worden gereguleerd. Vooral toen bleek dat we meer hadden dan we dachten, en dat we de marktwaarde van al dat gas goed konden toepassen, werd het aardgas een panacee voor menig gebied van overheidszorg. Financieel en budgettair, maar zeker ook op het gebied van het energiebeleid en het milieubeleid. Schoon gas in overvloed zorgde ervoor dat moeilijke besluiten op kernenergiegebied steeds weer konden worden uitgesteld. Bovendien was datzelfde schone gas in veel opzichten een relatief eenvoudige oplossing voor het terugdringen van broeikas- en andere milieueffecten bij het energieverbruik. Onze gasbelangen bepaalden ook jarenlang onze insteek bij moeilijke Brusselse dossiers ter liberalisering van de energiemarkten. En ook in het toekomstige energiebeleid zal de bestaande gasinfrastructuur wel eens bepalend kunnen zijn voor de structuur van onze energievoorziening wanneer de inzet van waterstof hierdoor wordt vereenvoudigd. Aardgas als thema en als 'leidmotief' is zo sinds de jaren '70 nog steeds de hoofdgedachte in het nationale energiebeleid.

Vanaf de jaren '90 is het beleid door wisselende visies beïnvloed. Als gevolg van het rapport van de Commissie Brundtland uit 1987 werd vooral het broeikaseffect in veel landen een bepalende factor bij het energiebeleid. Vanuit de politieke wens de CO<sup>2</sup>-emissies terug te dringen kregen energiebesparing en de ontwikkeling van koolstofarme of hernieuwbare energiedragers tal van beleidsimpulsen. Energiebeleid werd gedurende enkele jaren dan ook vooral gezien als een onderdeel van het milieubeleid. Door de opkomst van de marktfilosofie werd dat weer minder. Meer markt en minder overheid werd het bepalende idee, waarbij vooral gezocht werd naar marktconforme instrumenten. Keuzevrijheid voor gebruikers, ook waar het groene energie betreft, en het sturen van het gebruik door extra heffingen op de prijs. Als gevolg van een aantal grote stroomonderbrekingen in de Verenigde Staten en Italië kwam er aan het eind van de 20e eeuw weer meer aandacht voor de voorzieningszekerheid en werd het beleid daardoor weer wat evenwichtiger. In ons eigen land, maar zeker ook in Europa. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt uitvoerig op die bewegingen ingegaan.

De vraag doet zich voor of de komende jaren een nieuwe bepalende visie voor het energiebeleid zal ontstaan. Komt er een overgang naar een energiesysteem dat houdbaar is en een bijdrage levert aan een duurzame economische ontwikkeling. *Sustainable development*, met *sustainable energy* resources zijn de daarbij behorende begrippen. Een transitieproces, een overgang naar een koolstofarme energievoorziening. Een overgang die vele jaren zal duren en ingrijpende gevolgen zal kunnen hebben voor ons gehele energiesysteem, zowel met betrekking tot voorziening, infrastructuur als verbruik. Een overgang die om een beleidsvorming vraagt die breed gedragen wordt door alle groepen in de samenleving. De transitiefilosofie zou daardoor wel eens voor langere tijd de beleidsagenda kunnen gaan bepalen en in al haar onderdelen domineren. Zowel op nationaal, Europees en zelfs mondiaal niveau, waardoor de 'transitiefilosofie' de leidende visie van de 21e eeuw kan worden. In hoofdstuk 8 wordt daar wat nader op in gegaan.

## 2.2.2 De actoren

*“Met het energiebeleid hebben we veel bereikt. Maar eind jaren '80 is een grote kloof tussen Den Haag (EZ) en de Sep ontstaan ....met tegenstellingen die onnodig groot en schadelijk werden. (Interview met drs. H.F.G. Geijzers, oud-directeur Elektriciteit van EZ).*

Het tweede niveau dat op de beleidsinhoud van invloed is, is het actorniveau. Wie zijn de actoren en wie doet wat. De belangrijkste actoren zijn te vinden bij de overheid en de markt. De belangrijkste vraag daarbij is die van de onderlinge taakverdeling. Die vraag hangt samen met de vraag in hoeverre de energievoorziening beschouwd wordt als een publieke zorgtaak of niet. Beantwoording van die vraag heeft tot verschillende resultaten geleid, met grote accentverschillen tussen het ene land en het andere. Vooral de laatste 20 jaar is hierin veel veranderd. Daaraan lagen veelal meer algemene ontwikkelingen ten grondslag betreffende de visie op de rol van de Staat in het economisch leven. Bij de omgevingsfactoren wordt op die ontwikkelingen nader ingegaan.

Een sprekend en fascinerend voorbeeld van die taakverschuivingen is te vinden in de veranderde rol van de Britse overheid in de Britse energiemarkt in de jaren '80 en '90.<sup>3</sup> In Nederland heeft die verschuiving in de opvattingen over de rol van de overheid onder andere zijn weerslag gevonden in de Derde Energienota van minister Wijers<sup>4</sup>, met daarin het adagium “markt waar mogelijk, overheid waar nodig”. Later werd dit criterium in het politieke debat aangevuld met “sterke markt, sterke overheid”. Maar, hoe zijn de taken en rollen tussen de overheid en de markt nu verdeeld? Wat doet de overheid wel en wat doet zij niet en hoe zit die overheid in elkaar? Beperkt zij zich tot kaderstellingen en regelgeving, of is zij op onderdelen zelf direct of indirect actief? Welke ruimte laat de overheid aan marktpartijen? Deze vragen kunnen ook andersom worden gesteld. Welke taken neemt de markt op zich en welke niet? Waar komt de overheid als gevolg van afwezigheid van marktoptreden directer in beeld? De beleidsvorming op het gebied van milieu, belastingen of veiligheid biedt een duidelijk voorbeeld van de werking van het genoemde basisprincipe ‘markt waar mogelijk, overheid waar nodig’. Voor de overheid is in deze een rol weggelegd in het stellen van generieke regels over de wijze waarop marktpartijen inhoud behoren te geven aan hun activiteiten in de energiemarkt.

De overheid kan echter ook verder gaan en rechtstreeks specifieke regels stellen die van toepassing zijn op de markt en op het gedrag van marktpartijen. Wet- en regelgeving zijn dan belangrijke impulsen voor de markt. Voorbeeld hiervan is de invoering van keuzevrijheid ten aanzien van de energieleverancier. Marktpartijen dienen dan te gaan concurreren. Een ander voorbeeld is de invoering van de verplichting een bepaald aandeel aan hernieuwbare energiebronnen in te zetten. Marktpartijen dienen dan in de ontwikkeling van die bronnen te gaan investeren. Omgekeerd kunnen ontwikkelingen in de markt, in het bijzonder waar marktfalen

<sup>3</sup>. Zie hiervoor o.a. Dieter Helm: Energy, the State and the Market; British energy policy since 1979; Oxford University Press 2003.

<sup>4</sup>. Kamerstuk 24525 nr. 1, 2

ontstaat, of daar waar marktpartijen behoefte hebben aan nadere kaderstellingen, juist voor de overheid een impuls zijn om in te grijpen. Bijvoorbeeld om de voorzieningszekerheid veilig te stellen. Essentieel daarbij is dat de overheid helder en consistent is bij haar kaderstellingen. De markt kan alleen goed werken als de overheid duidelijke besluiten neemt en deze met rechte rug uitvoert. Onzekerheid leidt tot afwachtende marktpartijen, waarbij de noodzakelijke investeringsbesluiten blijven liggen met mogelijk negatieve effecten op de beleidsdoelen.

De rol van de overheid kan nog wat sterker worden aangezet als het ‘basic need, basic good’ principe wordt gehanteerd. Elektriciteit wordt veelal beschouwd als een basisvoorziening waar een ieder recht op heeft. Dat geldt niet, of minder, voor bijvoorbeeld gas of benzine, zo blijkt uit onze eigen wetgeving. Dit principe leidt, uit principiële overwegingen, soms tot een grote mate van staatsinterventie. Voorbeelden daarvan zien we in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Hoewel deze landen sterk verschillende opvattingen hebben of hadden over de rol van de Staat, besloten ze niettemin beiden na de Tweede Wereldoorlog de gehele energievoorziening te nationaliseren en te monopoliseren. EdF, CdF, GdF en CFP<sup>5</sup> waren voor respectievelijk elektriciteit, kolen, gas en olie de belangrijkste Franse beleidsinstrumenten, terwijl dat in het VK voor elektriciteit, kolen en gas de CEGB, de NCB en BG<sup>6</sup> waren. Voor olie had Londen zelfs gedurende een korte periode een BNOC, een British National Oil Company, nadat al eerder opvallend was dat Winston Churchill in de Eerste Wereldoorlog tot de oprichting van BP besloot, om de olievoorziening voor de Britse Marine te waarborgen via vooral Iraanse olie. Van betekenis is verder dat bij een grote rol van de Staat ook de personen die leiding geven aan de grote Staatsbedrijven een factor van belang kunnen worden, vooral wanneer de politieke verantwoordelijkheid onvoldoende krachtig wordt ingevuld. Op die menselijke factor wordt later in dit hoofdstuk ingegaan.

Pas aan het eind van de jaren '70 begon de Britse regering zich geleidelijk uit de energiemarkt terug te trekken. Gedreven door een heel scala van politieke en principiële overwegingen werd onder Margaret Thatcher besloten de rol van de Staat aanzienlijk te beperken, onder meer door het privatiseren van de CEGB en British Gas. Bij elektriciteit ging dat gepaard met vergaande opsplitsingen en fasegewijze liberalisering van de markt. Bij gas werd dit op een later tijdstip eveneens besloten.<sup>7</sup> Een wat voorzichtiger proces begint zich af te spelen in Frankrijk, waarbij Parijs al eerder ruimte gaf aan de markt op het gebied van olie, maar pas vanaf 2002 serieus werk maakte van aanpassingen in de status van EdF en GdF. Aanpassingen die overigens tot forse politieke spanningen leidden en waarvan de effecten nog niet duidelijk zijn.

Soms is de taakverdeling tussen overheid en markt echter erg tweeslachtig. Het Duitse systeem is daarvan een mooi voorbeeld. De gas- en elektriciteitsvoorziening is deels publiek eigendom van de *Länder* en de steden, maar wordt ook voor een groot deel uit privaat kapitaal

5. Respectievelijk: Electricité de France, Charbonnages de France, Gaz de France en Compagnie Française du Pétrole.

6. Respectievelijk: Central Electricity Generation Board, National Coal Board en British Gas.

7. Dieter Helm, *ibid.*

gefinancierd. Ondanks deze mengvorm van publiekprivaat eigendom, gebeurt niets zonder uitdrukkelijke instemming of zelfs sturing vanuit Berlijn. In Japan en België komen eveneens dergelijke patronen voor.

In ons land is de discussie over overheidseigendom bij elektriciteit en gas anno 2005 nog niet uitgewoed. Die discussie hangt deels samen met de principiële vraag welke verantwoordelijkheid de overheid heeft voor de infrastructuur van elektriciteit en gas, een discussie die opvallend genoeg nauwelijks in andere Europese landen lijkt te spelen. Bij gas speelt daarin ook mee de sturing vanuit de overheid bij de ontwikkeling van de eigen gasvelden. Daarnaast heeft de discussie over eigendom ook veel te maken met de relatie tussen 'Den Haag' en de provincie. Zeker bij elektriciteit, en in mindere mate bij gas, is de overheids- of nutstaak bij de voorziening decennialang vooral een zaak van provincies en gemeenten geweest. Bij de rol van de nutsbedrijven wordt verderop in dit hoofdstuk stil gestaan. Wel constateren we hier dat in de Nederlandse verhoudingen de rol van de overheid als actor op energiegebied ook een duidelijke decentrale dimensie kent. Iets wat op verschillende momenten en in verschillende vormen tot uiting is gekomen<sup>8</sup>.

Naast de nationale en decentrale overheden spelen ook de internationale overheidsorganisaties een rol. Daar zal later in dit hoofdstuk apart op worden ingegaan. Wel wordt hier opgemerkt dat daar waar die supranationale overheden ook de bevoegdheid hebben om wetten en regelgeving uit te vaardigen, de speelruimte van de nationale overheden wordt beperkt. Die op zich steeds belangrijker wordende internationale regels geven op zich weer sterke impulsen aan zowel de nationale overheid als aan de markt. Voorbeelden hiervan zijn de Europese verplichting om de energiemarkten te liberaliseren en het voldoen aan de bepalingen van het Kyotoverdrag.

Voor de rijksoverheid is er in het proces van beleidsvorming en wet- en regelgeving nog een ander aspect van belang. Hiermee doelen we op de rollen van regering en parlement, waarbij marktpartijen beide niveaus beïnvloeden en daar soms geheel verschillende strategieën op loslaten. Regering en parlement vormen samen de wetgevende macht, terwijl uitvoering bij de regering ligt en controle daarop bij het parlement. Wetgeving is een ingewikkeld proces, waarbij zowel regering als parlement elk een eigen antenne richting samenleving, richting bedrijven en burgers ontwikkelen. Interessant is dan de vraag of, toegespitst op energie, de energiesector zijn invloed richt op de regering, dus op de departementen (EZ en het DG Energie in het bijzonder), of op het parlement. Dat zal afhangen van overlegstructuren en -culturen en vooral ook van personen. Aangezien EZ sterk verweven is met de energiesector (bijvoorbeeld in de Gasunie), zal de sector vooral op EZ spelen. Meer algemeen gold dat tot voor kort ook voor de elektriciteit- en distributiebedrijven, waarbij wetsvoorstellen pas werden ingediend als ze waren 'doorgekauwd' met de sector. Soortgelijke afstemmingen zijn overigens ook te zien bij andere sectoren en belanghebbenden, zoals de verbruikers en de milieubeweging. Maar culturen en verhoudingen kunnen verschuiven. En wanneer de sector zijn belang onvoldoende vertaald ziet in het beleid of in de regels van een departement, zal men naar het

---

<sup>8</sup> In de inhoudelijke hoofdstukken en in de deelstudies wordt daar verder op ingegaan.

parlement gaan en daar zijn zaak bepleiten. Zo kan op actorniveau in de balans tussen de markt en de overheid, die overheid twee ingangen krijgen met mogelijk eigen agenda's waar de markt van kan profiteren.

Scheiding van uitvoering en beleid is een ander aspect van de actor overheid. Soms wordt de uitvoering elders binnen de overheidsorganisatie zelf georganiseerd. De uitvoeringsorganisatie zal dan welhaast vanzelf invloed gaan uitoefenen op de beleidsvorming. Anders ligt het wanneer de overheid meerdere belangen heeft. Risico's kunnen zich voordoen wanneer de overheid aandeelhouder is in bedrijven die onder markttoezicht worden gesteld. Bij energie speelt dat bijvoorbeeld bij partijen als Gasunie en TenneT. Nog complexer wordt het wanneer de overheid die partijen aanvullende uitvoeringstaken toebedeelt, die op zichzelf van invloed kunnen zijn op de werking van de markt<sup>9</sup>. Toezichhouders op de markt zullen vaak technische keuzes moeten maken die van invloed zijn op marktpartijen als TenneT en Gasunie. Vanuit dat toezicht kan het nodig zijn maatregelen te nemen die de belangen van bedrijven als TenneT of Gasunie kunnen schaden. De aandeelhoudersrol van de overheid komt dan onder druk te staan met soms een moeilijke beleidsafweging tussen het belang van de markt en het 'eigen' belang van het 'eigen' bedrijf. Ook bij de uitvoering van stimuleringsmaatregelen voor energiebesparing en schone technologie zijn keuzes aan de orde, die vaak in sterke mate 'techniek' zijn, maar soms ook een hoge 'politieke aibaarheid' hebben. Aandeelhouder, beleidsdepartement en toezichhouder, het is soms allemaal des overheids waarbij de politieke verantwoordelijkheid uiteindelijk doorslaggevend is. Heldere en eenduidige taakbeschrijvingen met expliciete en transparante sturings- en verantwoordingsrelaties zijn dan essentieel. Later in dit hoofdstuk gaan we hier nog wat verder op in.

Niet alleen de rol van de overheid als actor op energiegebied is meerledig, dit geldt ook voor de marktpartijen. Het begrip marktpartij is niet eenduidig. We hebben te maken met zowel grote multinationals als met kleine dienstverleners, met grote en machtige lobby's op nationaal en op internationaal niveau, en met de kleinere brancheorganisaties. Marktpartijen hebben daarbij ook nog te maken met hun eigen spelregels en randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van geformaliseerde (supranationale) regels vanuit het beurstoezicht of de meer algemene tucht van de markt en het ondernemerschap. Deze wetten zullen vooral gelden voor grote multinationale beursgenoteerde ondernemingen die beïnvloedbaar zijn door beursnoteringen, creditrating en aandeelhouderswaarde. Die eisen van de markt kunnen een grote invloed uitoefenen op de keuzes die marktpartijen maken bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van nieuwe technologische toepassingen, of de exploitatie van olie- en gasvelden, of de aanleg van nieuwe infrastructuur. De overheid kan dan wel eens genoodzaakt zijn bepaalde risico's af te dekken. Dat kan door specifieke uitzonderingen bij de regelgeving, maar ook door zelf mee te gaan doen in een publiek/privaat partnerschap. De onduidelijkheid neemt hiermee toe, met extra eisen aan een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en het afleggen van verantwoording.

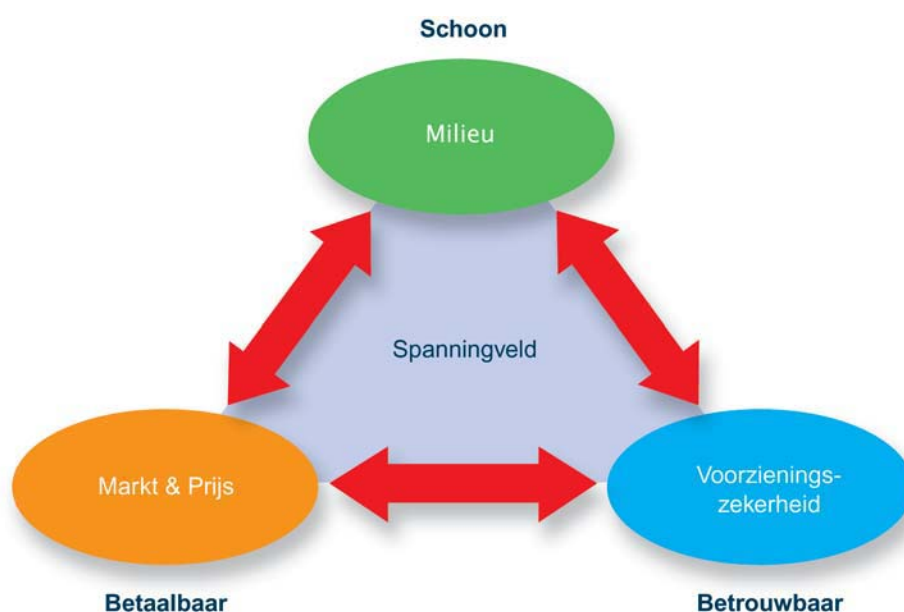
---

<sup>9</sup> Zo is TenneT niet alleen de landelijke netwerk- en systeembeheerder, met naast gereguleerde zelfs ook commerciële activiteiten, maar ook als een soort zbo uitvoerder van de subsidieregeling voor duurzame energieproductie (MEP), en organisator van de markt voor groencertificaten.



### 2.2.3 De keuzes: betrouwbaar, betaalbaar, schoon

Energiebeleid is hierboven gedefinieerd als het geheel van beleidsmaatregelen en -instrumenten gericht op een betrouwbare, betaalbare en schone voorziening van energie op korte en langere termijn, ten behoeve van een duurzame, economisch efficiënte ontwikkeling van de economie. De trits betrouwbaar, betaalbaar en schoon wordt in figuur 2 in onderlinge samenhang getoond. Deze doelen zijn internationaal gezien breed geaccepteerd. Maar de inhoudelijke invulling daarvan kan van land tot land sterk verschillen en vormt het derde niveau in het eerste 'luik' van ons analysemodel.



Figuur 2.2. De drie doelen van energiebeleid

Figuur 2.2. geeft al aan dat er tussen de drie doelen sprake is van een spanningsveld. Bij het streven naar een betrouwbare voorziening van energie tegen betaalbare, redelijke prijzen op een wijze die zo schoon mogelijk is, ontstaat er als vanzelf een spanningsveld. Een spanningsveld dat volgens sommigen nauwelijks tot een stabiel evenwicht te brengen is. Er is immers volop ruimte voor interpretatie. Wat dient te worden verstaan onder 'betrouwbaar' en hoe bepaal je betrouwbaarheid? Hoe 'zeker' is dat en hoe wordt die zekerheid 'gewaarborgd'? Kun je dat meten, en wordt dat beïnvloed door 'blauwe ogen'? Zo is het vreemd dat Zweden nauwelijks gas uit Noorwegen importeert. En Spanje importeert geen gas uit een land als daardoor een afhankelijkheid van meer dan 20% ontstaat. Wat is betaalbaar en wat is redelijk? Voor wie geldt dat, de gebruiker en ontvanger, of de producent of leverancier? Zo was het EZ-beleid er altijd op gericht om de elektriciteitsprijzen zo laag mogelijk te houden en de gasprijzen zo hoog mogelijk. Een spannende spagaat. Wat is 'schoon' en kan daaraan een waarde worden toegekend? Zo ja, hoe? En wat zijn hernieuwbare energiebronnen precies?

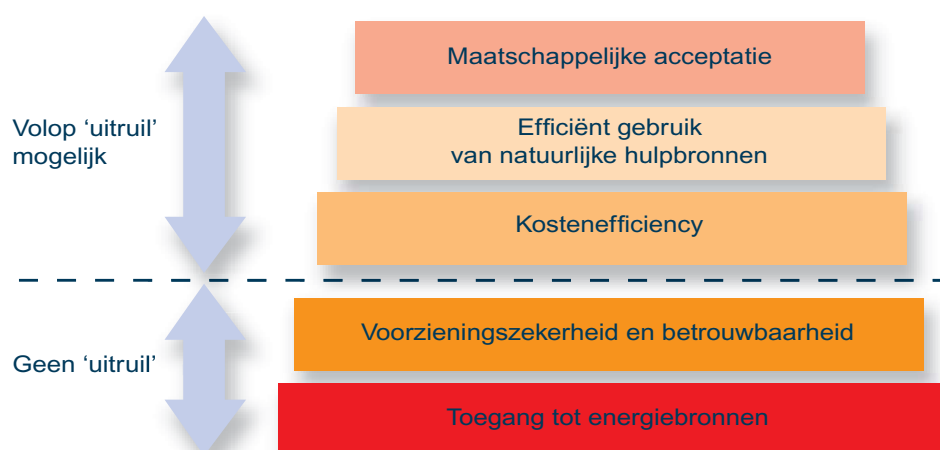
De interpretatieruimte over en tussen de drie beleidsdoelen staat niet bij voorbaat vast en verschilt soms ook per energiedrager.<sup>10</sup> Het evenwicht wordt en werd bovendien ook beïnvloed door externe factoren, al dan niet gevolgd door veranderende inzichten. In de jaren '70 en '80 voerde vooral de betrouwbaarheid van de voorziening de boventoon. Dat leidde tot een beleid gericht op diversificatie van bronnen en energiebesparing. Immers, de afhankelijkheid van Opec-olie diende te worden beperkt, en meer algemeen was er de zorg over de eindigheid van fossiele energiedragers. Nieuwe technologie werd bevorderd, waarbij alle 'onrendabele toppen' werden gesubsidieerd en de milieuaspecten als meer van secundaire aard werden beschouwd. Vanwege de broeikasproblematiek was vanaf de tweede helft van de jaren '80 en vooral in de jaren '90 de milieucomponent van het beleid nagenoeg allesoverheersend. De ruimer dan verwachte aanbodsituatie speelde daarin mee, en bovendien was energie betaalbaar, want de olieprijs waren ingezakt. De ernst van het klimaatprobleem was politiek nagenoeg onomstreden en de rol van fossiele brandstoffen diende te worden teruggedrongen. Medio jaren '90 kwam echter het (internationale) besef dat de markt wel erg weinig ruimte kreeg en dat de overheden met hun al dan niet vermeende inefficiënties een te grote greep hadden op de energiesector. Dit was een van de beweegredenen voor liberalisering van de energiemarkten. Eind vorige eeuw lag het accent dan ook sterk op de markt, veel minder op het milieu en nauwelijks op voorzieningszekerheid. Vandaag de dag zien we mede door de actualiteit van een aantal stroomstoringen weer meer aandacht voor dat laatste en wordt erkend dat de markt in bepaalde situaties ook kan falen. Het beleid dient daarop dan in te spelen en zo lijkt het marktdenken evenwichtiger en volwassener te worden. De balans tussen de drie doelen wordt daardoor weer wat hersteld.

*“Kent u nog de drie uitgangspunten van de nota Stroomlijnen van EZ? Het ging ..... om de trits betrouwbaar, betaalbaar en schoon. Met groot chagrijn constateer ik nu, na een paar jaar, dat de klant er nog niet beter van is geworden”.* (Interview met ir. N.G. Ketting, oud-directeur van de Sep en lid van de Eerste Kamer).

De inhoud van het beleid wordt sterk bepaald door omgevingsfactoren en door het politiek en maatschappelijk debat daarover. De voor het beleid verantwoordelijke overheid dient in dat debat een duidelijke positie in te nemen. Een wankelmoedige of soms zelfs onbetrouwbare overheid kan in die beleidsvoering wel eens averechts uitwerken. Wel of geen kolen en/of kernenergie in de jaren '70, '80 en '90. Wel of geen energieheffing, en wel of niet privatiseren in de jaren '90. Voorbeelden van onzeker en soms zelfs schipperend beleid met gevolgen voor 'de balans'. Maatvoering in die balans tussen de drie doelen van het beleid wordt dan een ijkpunt voor het oordeel over de kwaliteit van het beleid. Het lijkt zinvol voor deze maatvoering de beleidsdoelen nader te ordenen en een zekere hiërarchie te geven. Mede op basis van de ervaringen uit het verleden is in de prioriteiten van het energiebeleid een bepaalde gelaagdheid te onderkennen. Immers, de toegang tot energiebronnen, de noodzaak van voorzieningszekerheid, energiekosten efficiency, een zo laag mogelijke milieubelasting en acceptabele maatschappelijke randvoorwaarden, zijn niet alle onderling uitruilbare of

<sup>10</sup> Voor een nadere beschouwing van met name de instrumenten van het beleid gericht op de zekerheid van de energievoorziening is te wijzen op hoofdstuk 4 van de 'Study on energy supply, security and geopolitics' van CIEP in opdracht van de Europese Commissie, CIEP 2004.

onderhandelbare noties. Ze vormen onderdeel van een zekere hiërarchische ordening die met zich meebrengt, dat eerst de onderste lagen (letterlijk de basislagen) aan hun trekken moeten komen, willen de hogere kunnen volgen. In figuur 3 is getracht deze ordening schematisch weer te geven.



Figuur 2.3. Een mogelijke ordening in de doelen van het energiebeleid

De geschiedenis lijkt te leren dat toegang tot de energiebronnen, gevolgd door de mate van zekerheid en betrouwbaarheid die men daarbij denkt of weet te verwerven, zo centraal staat, dat bij risico's of twijfel de andere beleidsdoelen naar de achtergrond schuiven. Zo was in de jaren na de oliecrisis van 1973 bij een aantal Europese landen de wens zo sterk om op regeeringsniveau bilaterale afspraken te maken en contracten te sluiten met sommige Opec-landen, dat daar -naar later bleek- qua prijs en overige voorwaarden te veel voor werd betaald. Een recenter voorbeeld is dat bij de stroomtekorten van 2003 in Europa teruggegrepen werd op vervuilende en minder efficiënte centrales, en dat toen milieunormen (bijvoorbeeld op koelwatergebied) tijdelijk buiten werking werden gesteld. Energienudd breekt dan wetten. Voorbeelden zijn ook te vinden in transitie-economieën en in ontwikkelingslanden. Oekraïne en Bulgarije maken nog steeds volop gebruik van in Westerse ogen onveilige types kerncentrales, met bovendien een onduidelijke kostentoe rekening. Landen als China en India hebben vooralsnog weinig boodschap aan de milieugevolgen wanneer zij op grote schaal nieuwe, maar technologisch gezien verouderde, kolencentrales bouwen. Door sommige studies wordt al weer gewaarschuwd dat weliswaar te voorzien is in een mondiaal groeiend energieverbruik, maar dat de benodigde energiebronnen zich maar in een paar regio's bevinden en dat de grote verbruikende regio's (Europa, de USA, Azië) zich dus extra moeten inspannen om hun toegang tot die bronnen te waarborgen.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>. Zie onder meer de World Energy Outlook 2004 van het IEA als ook de CIEP-studie uit 2004.

Toegang tot de energiebronnen en voorzieningszekerheid vormen onmiskenbaar de basis voor het beleid. Wanneer een zekere mate van energievoorziening gewaarborgd is, kan het beleid aandacht geven aan de gewenste mix van de overige lagen in de beleidshiërarchie. Over die mix en over het daarbij te bepalen evenwicht tussen milieu, efficiency, kosten en prijzen, modaliteiten van de organisatie van de voorziening, de rol van de markt etc. zal altijd discussie plaatsvinden. Maar er moeten ook wel eens knopen worden doorgemaakt. Besluiten over energiekwesties werken per definitie lang door en vergen vaak kapitaalintensieve investeringen die niet eenvoudig zijn te veranderen. Op de factor tijd in het model wordt later in dit hoofdstuk ingegaan.

#### 2.2.4 Het exogene “andere” beleid

Het vierde niveau dat een rol speelt bij het verklaren van de inhoud van het energiebeleid, betreft het overheidsbeleid anders dan voor energie. Doelstellingen en wensen vanuit dat ‘andere’ beleid kunnen van invloed zijn op de inhoud van het energiebeleid, ja dit soms zelfs in hoge mate bepalen. In willekeurige volgorde kunnen dit bijvoorbeeld de gevolgen zijn vanuit het :

- Technologiebeleid;
- Industriebeleid;
- Werkgelegenheidsbeleid;
- Staatsinkomsten;
- Sociaal beleid;
- Ruimtelijk beleid;
- Buitenlands (Europees) beleid;
- Etcetera.

Elk van die beleidsdoelen kan ertoe leiden dat de hoofddoelen van het energiebeleid worden gecorrigeerd, aangescherpt, tegengewerkt of verzwakt. Dit kan specifieke gevolgen hebben. De nevendoelen kunnen elkaar ook onderling beïnvloeden. Hiervan zijn vele voorbeelden, waarvan er een paar worden genoemd.

Technologiebeleid met inspanningen bijvoorbeeld op het gebied van windmolens of kolenvinning, kan in de betreffende landen leiden tot specialisatie zoals het gebruik van (dure) windenergie of (goedkope) kolen. Technologische voorkeuren van politici, bonzen en beleidsmakers kunnen, zeker als zij een wetenschappelijke achtergrond hebben, van grote invloed zijn op de keuzes die worden gemaakt op energiegebied. Thatcher, een chemica, was zeer pro-kernenergie en liet dat meewegen door de Britse kerncentrales apart te behandelen. De fundamenteel natuurkundige Jan Terlouw wilde als EZ-minister in 1981 wel snijden in kweekreactoronderzoek, maar niet in kernfusie. Hij vond het Kamerlid Braams (VVD), wiens broer hoofd was van het FOM-instituut<sup>12</sup> in Nieuwegein, aan zijn zijde. En zo was ook bekend dat Stan Dessens, tevens natuurkundige en van 1985-2000 DG van Energie, een warm voorstander was van zon-PV, met duidelijk zichtbare gevolgen voor het beleid.

Ook *industriepolitieke* overwegingen kunnen van invloed zijn. In de aluminiumindustrie of de chemie kan bijvoorbeeld de voorkeur worden gegeven aan goedkope stroom uit basislast. In ons land zijn daarvan prachtige voorbeelden. Zoals de kip-eivraag of in Zeeland de kerncentrale Borssele er nu kwam omdat Péchiney daar een aluminiumsmelter wilde bouwen of

<sup>12</sup>. Fundamenteel Onderzoek der Materie; het FOM deed en doet veel aan kernfusie.

omgekeerd. Meer algemeen wordt in Nederland een groot belang toegekend aan de industriële grootverbruikers. Dit speelde bijvoorbeeld bij de besluiten rond kernenergie in 1985, en ook bij de ruimte die SEP later had om in de jaren '90 speciale contracten af te sluiten. Ook anno 2004 wordt dat belang regelmatig bij beleidsmakers op tafel gelegd. Soms is de invloed van de industriepolitiek zo groot dat een deel van de energiemarkt wordt uitgezonderd van liberalisering, zoals in Noorwegen, waar een deel van de stroommarkt voor de aluminium-smelters buiten de liberalisering is gebleven.

*“Wat de trotse etalage van de Nederlandse windindustrie had moeten worden, werd tot een regelrechte ontgoocheling”. (Uit de deelstudie Windenergie, trekken en duwen*

*Sociaal beleid* kan van invloed zijn op energiebeleid door bijvoorbeeld programma's gericht op sociale minima, het beperken van de stroomrekening of via gesubsidieerde besparingsprogramma's. Vanuit *ruimtelijke beleidsoverwegingen* kunnen verschillende standpunten worden ingenomen over de vraag of men nu juist voor of tegen grootschalige ruimtevreterende windparken of kolenterminals moet zijn. *Werkgelegenheidsbeleid* kan bepalend zijn om dure nationale mijnbouw in stand te houden. Of om steenkool via extra subsidies een plaats te blijven geven in de elektriciteitsopwekking, zoals in Duitsland nog steeds gebeurt.

*Staatsinkomsten* kunnen ook zeer bepalend zijn. Om dit te verduidelijken hoeft men slechts naar het Nederlandse gasbeleid te kijken.<sup>13</sup> Anders dan voor de elektriciteitstarieven, die de overheid steeds zo laag mogelijk wil houden, geldt voor aardgas, dat de opbrengsten zo hoog mogelijk moeten zijn (binnen het marktwaardebeginsel), teneinde ook zoveel mogelijk aardgasbaten als staatsinkomsten binnen te halen. Uitzonderingen worden slechts gemaakt voor bepaalde groepen afnemers vanwege economische belangen. Voorbeelden zijn de glastuinders en de grootste verbruikers (industriële 'giganten'). Tuinders genieten een speciaal tarief. De grootverbruikers genoten in de jaren '80 een 'gigantenregeling' om te hoge elektriciteitstarieven te matigen toen deze in Nederland veel hoger lagen dan voor de concurrenten in het buitenland. De regeling hield in dat Gasunie aan de publieke elektriciteitsproductiebedrijven een lage gasprijs in rekening bracht, zodat de kosten voor deze bedrijven daalden, waardoor ze de tarieven voor 'giganten' konden verlagen. Het *gasprijzenbeleid* had dus weinig met energiebeleid van doen. Anderzijds steunt het Nederlandse depletiebeleid voor het grote gasveld in Groningen (geen uitverkoop maar een maximumnorm voor de jaarlijkse productie) wel een belangrijk onderdeel van het energiebeleid. Met deze beperking wordt het publieke belang van een zo lang mogelijke leveringszekerheid uit de nationale gasvoorraad gediend. Dat effect wordt nog eens versterkt doordat het langer in stand houden van de reserves in het Groningenveld een sterke impuls geeft voor het kleineveldenbeleid (de winning uit zoveel mogelijk kleine gasvelden).

Hoe sterk 'ander beleid' het energiebeleid kan beïnvloeden zagen we in het VK van Margaret Thatcher. De belangrijkste reden voor haar om in de jaren '80 de elektriciteitssector te priva-

<sup>13</sup>. Zie hiervoor Correljé, Van der Linde en Westerwoudt; Natural Gas in the Netherlands; ibid

tiseren, op te breken en te liberaliseren, was gelegen in de wens om de greep van de vakbeweging op het economisch leven in het VK te breken. Speerpunt daarbij was de positie van de meest radicale vakbond, de *National Mineworkers Union* van Arthur Scargill. Bovendien ervoer men dat vakbewegingen een te sterke machtspositie hadden bij de staatsbedrijven, vooral in de nutssector. Als gevolg daarvan was de staat een gevangene van de vakbeweging. Dat laatste leidde bijvoorbeeld tot de val van de regering Heath (*Conservatives*) in 1972, doordat in de kolensector een grote nationale staking in gang was gezet met gevolgen voor de stroomvoorziening. Voor Thatcher werd daarom, toen zij in 1978 aantrad, beleidsprioriteit nummer één “*How to get rid of king Arthur*”. Dat had alles te maken met de door de Conservatieven gewenste verandering van de economische ordening, waarbij de veranderingen in de elektriciteitssector speerpunt voor dat beleid vormden.<sup>14</sup>

Wat betreft *buitenlands beleid of het defensiebeleid* kunnen overwegingen van politiek-strategische aard de invulling van energiebeleid beïnvloeden. Wel of niet olie invoeren uit Libië, Irak of Iran kan een legitieme vraag zijn. Een ander voorbeeld is het deelnemen aan bepaalde grootschalige, risicovolle projecten die vanuit het ‘eigen’ energiebeleid bezien niet of minder wenselijk zijn. Men doet dat dan in de verwachting op andere beleidsterreinen weer andere voordelen binnen te halen. De participatie van Nederland in de jaren ’70 in het SNR-300 project (Kalkar) kan als zodanig worden gezien. Ook de inspanningen van de EU om het grote nieuwe project van een experimentele fusiereactor (de ITER, waarin de EU, de VS, Rusland en Japan samenwerken) in Frankrijk te vestigen, is hier een voorbeeld van. Voor het energiebeleid secundaire beleidsinvalshoeken kunnen zo sterk zijn, dat zij voor het totale energiebeleid een absoluut gegeven vormen. Zo zou men kunnen beredeneren dat het Franse nucleaire programma minder grootschalig en veel omvattend zou zijn geweest wanneer er niet iets zou zijn als een *force de frappe*, de militaire invalshoek.

Relaties tussen ‘ander beleid’ en het energiebeleid zijn in figuur 2.4. nog eens samengevat. Meerdere relaties, ook tussen de externe invloeden onderling, zijn denkbaar. De eerste stap van ons analysemodel, de inhoud van het beleid, hebben we hiermee afgerond.

---

<sup>14</sup>. Zie ook Dieter Helm’s *Energy, the State and the Market*; *ibid.*



Figuur 2.4. Externe beleidsinvloeden op het energiebeleid

## 2.3 Het tweede 'luik', de omgevingsfactoren

### 2.3.1 De externe schokken

In het tweede 'luik' gaat het over de omgevingsfactoren. We beginnen met de externe schokken. Gezien de aard van het energiebeleid is de beleidsvorming sterk beïnvloed door plotse, vaak externe of exogene factoren. Grootschaligheid, technologie en complexe infrastructuur, naast in veel gevallen lange aanvoerlijnen en levering uit politiek niet altijd stabiele regio's (geopolitieke risico's), zijn kenmerken die sterk exogeen beïnvloedbaar zijn. Exogene gebeurtenissen met grote gevolgen, zoals bijvoorbeeld nieuwe inzichten bij wetenschap en beleid, met soms sneeuwbalachtige gevolgen en grote politieke effecten. Ook hebben gebeurtenissen met in de regel een bovennationale uitstraling structurele gevolgen. Het Amerikaanse *Atoms for Peace* programma uit 1954 is daarvan een voorbeeld. Een ramp in een kolenmijn, of op een boorplatform, of met een olietanker wordt weliswaar ook als een schok ervaren, maar heeft eerder een beperkt en incidenteel gevolg zonder dat daarmee de balans in de eerdergenoemde beleidsdriehoek wordt veranderd.

De afgelopen 30 jaar hebben zich internationaal voor het energiebeleid ten minste drie van de hier bedoelde grote schokken voorgedaan. Schokken die voor de beleidsvorming een zogenoemd TINA-effect hadden: *There Is No Alternative*. Politiek en beleid konden niet om die schokken heen en moesten fors worden bijgesteld. Die drie schokken zijn de oliecrisis van 1973, de ramp met de kerncentrale van Tsjernobyl in 1986 en de komst van het Brundtland rapport in 1987<sup>15</sup>. Op deze drie gebeurtenissen zal kort worden ingegaan. Daarna wordt ook nog stilgestaan bij een quasi-TINA, de reeks black-outs in de elektriciteitsvoorziening in de VS en Europa in de periode 2000-2003.

15. "Our Common Future", rapport van de Brundtland Commissie, VN.

De oliecrisis van 1973 was, op zich niet geheel onverwacht, in zijn werking en bewustwording in hoge mate bepalend voor het totale energiebeleid, nationaal en internationaal. De politiek geïnspireerde aanvoerbeperving, in combinatie met een selectieve boycot door de Arabische olie-exporteurs en de stap van Opec om de olieprijzen te verviervoudigen dwong de Oeso-landen naar een strategie om de afhankelijkheid van Opec-olie te beperken. Doordat in diezelfde periode de ‘Club van Rome’ met internationaal maar vooral in Nederland sterk aansprekende analyses kwam over de grenzen van de groei en vooral ook het gebruik van fossiele grondstoffen, werd aan die strategische koerswijziging een extra dimensie gegeven<sup>16</sup>. Internationaal leidden deze gebeurtenissen onder meer tot de oprichting van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) in Parijs. Tal van landen formuleerden, vaak voor het eerst, een integraal energiebeleid en in ons land vertaalde zich dat in de eerste Energienota, die van minister Lubbers, in 1974. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid op deze gebeurtenissen ingegaan, en waar het oliebeleid betreft in de daaraan gewijde aparte deelstudie. De oliecrisis van 1973 was een TINA in optima forma, in feite voor de gehele wereld.

*“De oliecrisis van eind 1973- begin ’74 was voor mij een heerlijke tijd bij EZ. Er moest snel iets gebeuren.” (Interview met oud-plaatsvervangend DG Energie mr. Theo van Rhijn).*

Hoewel het bijna-ongeluk met de kerncentrale van TMI nabij Harrisburg (VS) in 1978 twijfels over de grootschalige toepassing van kernenergie duidelijk maakte, was dit voor veel landen geen aanleiding om met kernenergie te stoppen<sup>17</sup>. Ook in ons land werd, na een uitvoerig maatschappelijk en politiek debat, in 1985 tot uitbreiding van kernenergie besloten. Het grote ongeluk met de Russische kerncentrale in Tsjernobyl in 1986, zette echter al die plannen onmiddellijk in de ijskast<sup>18</sup>. In feite ontstond door Tsjernobyl in Europa en in de VS een moratorium op het uitbreiden van kernenergie. Een moratorium dat bovendien in een aantal Europese landen, waaronder ons land, het politieke debat aanwakkerde om ook de bestaande kerncentrales vroegtijdig te sluiten. De omvang van het ongeluk in Tsjernobyl en de vele slachtoffers, ook nog na vele jaren, maakten dat deze plotselinge ramp voor het energiebeleid in Europa en de VS een enorme TINA-uitstraling had. De nucleaire optie kreeg geen toekomst meer en zou verder worden beperkt. Pas nu, eind 2004 en een kleine 20 jaar verder, begint het politieke debat over de rol van kernenergie weer nieuwe impulsen te krijgen.

In 1987 werd door een VN-Commissie onder leiding van de Noorse premier mevrouw Gro Harlem Brundtland en bestaande uit vooraanstaande wetenschappers, politici en beleidsdeskundigen, een rapport uitgebracht dat ook voor het energiebeleid grote gevolgen zou hebben. In dit rapport werd op klemmende wijze gewezen op de milieurisico’s van een groeiend en intensief energieverbruik. Die risico’s werden vooral gezien rond de klimaatverandering door

<sup>16</sup>. Rapport aan de Club van Rome: de grenzen aan de groei; J.W. Forrester en D. Meadows, MIT, 1972

<sup>17</sup>. Zweden was de uitzondering, doordat in 1981 bij referendum werd besloten weliswaar de bestaande en in aanbouw zijnde kerncentrales voor hun economische levensduur te blijven gebruiken, maar het verder daarbij te laten. Dit zou dan een geleidelijke beëindiging van de rol van kernenergie in Zweden moeten gaan inhouden.

<sup>18</sup>. De deelstudie ‘Naar Tsjernobyl en terug’ gaat hier uitvoerig op in.



het broeikaseffect als gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen. Doordat het hierbij om een mondiaal effect en een mondiaal probleem zou gaan, was de politieke uitstraling vanaf het einde van de jaren '80 enorm. Diverse internationale klimaatconferenties leidden tot de nodige afspraken en brachten veel landen ertoe een klimaatbeleid te gaan voeren met forse gevolgen voor het energiebeleid. In ieder geval de Europese agenda, maar ook de nationale energiebeleidsagenda werd sterk bepaald door het broeikaseffect. Er volgen verschillende Nationale Milieubeleidsplannen en er was veel aandacht voor energiebesparing (met succes) en hernieuwbare energiebronnen. Ook het Brundtlandrapport is te beschouwen als een exogene schok, een TINA, met grote gevolgen voor het energiebeleid van veel landen. De hoofdstukken 5 en 6 gaan daar nader op in.

Nadat in de jaren '90 in grote delen van de wereld liberalisering van energiemarkten hoog op de agenda was gekomen, zorgde een reeks van grote en kleinere black-outs in Californië (in 2000), maar later vooral die in de zomer van 2003 in de omgeving van New York en in Italië, in veel landen voor een herijking van het liberaliseringbeleid. Voorzieningszekerheid kwam opnieuw onder de aandacht en er kwam weer meer balans in de beleidsdriehoek. Toch zijn deze black-outs op zich niet te beschouwen als de grote exogene schokken die we hier bedoelen. Wel worden ze hier genoemd omdat forse beleidsimplicaties ervan het gevolg waren en zijn. Niet zozeer wat de koers betreft, zoals bij de oliecrisis, Tsjernobyl en Brundtland, maar wel wat betreft maatvoering en balans.

Of een grote externe schok een TINA is, zal altijd achteraf blijken. Ze zijn ook moeilijk te voorspellen. Van belang is wel te onderkennen dat in ieder geval de laatste 30 jaar drie grote TINA's hebben plaatsgevonden. TINA's die eerder negatief dan positief te duiden zijn. Ondanks speculaties op grote en plotselinge technologische doorbraken hebben er geen positieve TINA's plaatsgevonden. Er is geen perpetuum mobile en ook kernfusie, waterstof of zonne-energie zijn vooralsnog niet de grote oplossingen voor een energiebeleid dat zonder discussie volledig scoort op de drie beleidsdoelen in een harmonieus evenwicht.

### 2.3.2 Politieke omgeving en economisch beleid

Energiebeleid is niet los te zien van de bredere beleidskaders waarbinnen het gevormd wordt. De instrumenten die bij het energiebeleid worden toegepast, maken in de regel deel uit van de gereedschapskist die ook op andere terreinen wordt ingezet: de al dan niet directe betrokkenheid van de overheid, en haar relatie tot de marktpartijen en de eerlijke werking van die markt; de beleidsinstrumenten voor onderzoek en ontwikkeling en voor technologie; het fiscale beleid en het financieel economische beleid. Dit alles maakt dat het energiebeleid ook volop wordt beïnvloed door de vigerende filosofie in het algemene economische beleid van de overheid. Dat heeft zowel betrekking op de meer globale macro-economische kaders, als op de directere sturing die wordt gegeven aan regionale of lokale ontwikkelingen. Op een aantal voor het energiebeleid relevante relaties en effecten uit het verleden gaan we wat verder in. Zowel waar het de macro-economische kant betreft, als die van de regionale economische politiek.

Het energiebeleid is vanuit het macro-economische beleid sinds de Tweede Wereldoorlog door in ieder geval drie grote ontwikkelingen beïnvloed. Het beleid van wederopbouw en de

rol van de Staat bij industrialisatie en de ontwikkeling van bedrijvigheid was vooral in de jaren '50 en '60 van belang, doorlopend tot aan de dag van vandaag. De jaren '80 brachten forse heroriëntaties op de rol van de Staat in het economisch leven, met ook op energiegebied grote gevolgen. Die heroriëntaties werden nog eens versterkt door de impulsen van Europa, onder andere als gevolg van het vallen van de Berlijnse muur.

Wederopbouw en industrialisatie bepaalden vanaf de Tweede Wereldoorlog het economisch beleid. Daarbij was directe betrokkenheid van de Staat onontbeerlijk, mede omdat men algemeen van oordeel was dat de Staat in hoge mate economische processen kon sturen en bepalen. In ons land werd dat niet in die zin vertaald als in Frankrijk en het VK, waar de nutsvoorzieningen volledig werden genationaliseerd. Wel had de Staat een directe rol bij de kolenmijnbouw en werd een sterk faciliterend beleid gevoerd, bijvoorbeeld in de Rotterdamse haven en de bouw van grote raffinaderijen. Ook voor het aantrekken van nieuwe industrie werd vanuit Den Haag sterk meegestuurd wanneer daarvoor nieuwe elektriciteitsproductie nodig was. De opzet van een ambitieus kernenergiebeleid, onder meer met overheidsparticipaties in projecten voor uraniumverrijking (UCN Almelo) en snelle kweekreactoren (Kalkar) zijn daarvan voorbeelden. In de loop van de jaren '60 werd die sturende rol van de Staat verder duidelijk bij het om economische redenen sluiten van de kolenmijnen, maar vooral ook bij de grootschalige omschakeling op gas voor onze energievoorziening. De Staat werd verder zelf actor bij de vorming van het "gasgebouw" ten behoeve van de winning van het grote Groningenveld<sup>19</sup>. Die rol van de Staat heeft tot begin van de 21e eeuw geduurd en is de laatste jaren onderwerp van moeizame discussies.

Ook in de jaren '70 is er sprake van een beleidsfilosofie gericht op een sterk sturende overheid. Keuzes voor selectieve groei en ingrepen in lonen en prijzen werden gepropageerd en toegepast. Een krachtig industriebeleid werd gevoerd, onder meer door fusies af te dwingen in de grote scheepsbouw. Op energiegebied werd vanuit Den Haag getracht in te grijpen in de regionale nutsbedrijven, met wisselend succes. De grote olieprijsstijgingen in 1973 en 1974 werden dan ook gevolgd door staatsinterventies, bijvoorbeeld door in te grijpen in de prijsvorming. Dit gebeurde zowel in Nederland als in andere *Oeso*-landen. Nadat eind jaren '70 opnieuw spanningen in de Perzische Golf tot forse schommelingen in de olieprijs hadden geleid, werd vanaf het begin van de jaren '80 meer en meer ruimte gegeven aan de markten. De rol van de Staat in het economisch leven, en ook in de ordening van de energievoorziening, werd ter discussie gesteld en verder beperkt, zij het dat regelmatig de energieprijzen voor de grote industriële verbruikers op de nationale agenda bleven terugkomen.

Globalisering van markten en een terugtrekkende overheid gaan vanaf de jaren'80 de beleidsagenda steeds meer bepalen<sup>20</sup>. Markten zijn steeds minder nationaal en open tot een heroriëntatie van het industriebeleid, vooral in sectoren als staal, textiel en scheepsbouw. De

<sup>19</sup>. Zie ondermeer Correljé, van der Linde en Westerwoudt: *Natural gas in the Netherlands*; *ibid*.

<sup>20</sup>. Meer algemene beschrijvingen zijn te vinden in 'States and markets' van S. Strange, Londen 1988. De voor energiemarkten relevante ontwikkelingen zijn onder meer nader geanalyseerd in 'The State and the international oil market, competition and the changing ownership of crude oil assets' door Coby van der Linde, Kluwer 2000 en Dieter Helm's 'Energy, the State and the Market, *ibid*.

Staat wordt met toenemende risico's geconfronteerd als ze daar te grote verantwoordelijkheden bij blijft nemen. Een parlementaire enquête (de eerste sinds eind jaren '40) naar de ondergang van het grote RSV-concern maakt dat ook in politiek opzicht pijnlijk duidelijk. Internationaal gezien ontstaat steeds meer aandacht voor de filosofie van de aanbodeconomie, met belastingverlagingen en meer ruimte voor de markt bij een zich terugtrekkende overheid. Politieke leiders als Ronald Reagan en Margaret Thatcher in de VS en het VK worden daarvan de boegbeelden en de advocaten van een beleid dat ook door internationale organisaties als het IMF en de Wereldbank wordt gepropageerd. Dat een dergelijke benadering niets nieuws is, blijkt aardig genoeg uit een gezegde van de Arabische leider Ibn Khaldoun uit de 14e eeuw<sup>21</sup>: “*Commercial activity by a ruler is harmful to his subjects and ruinous to the tax revenue*”.

Op energiegebied geven lage olieprijsen en een ruim aanbod nieuwe impulsen aan groei en ontwikkeling, terwijl het energiebeleid zelf zich beweegt in de richting van voorwaarden-scheppend en kaderstellend voor nieuwe technologie. Impulsen vanuit Brussel en politieke discussies over de verdere Europese integratie geven extra dimensies aan de ontwikkeling van de markt en een andere rol voor de overheid. Nadat Europa begin jaren '80 in een crisis was geraakt over het wel of niet doorzetten van economische en monetaire integratie, werden door de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors nieuwe impulsen gevonden met een programma om de nog vele resterende handelsbelemmeringen in de interne markt te slechten. Het hieruit resulterende project Europa-1992 had ook voor de elektriciteit- en gasectoren grote gevolgen met de eerste discussierondes over liberalisering van de markt.

Sterke politieke impulsen kwamen verder vanuit het ineenstorten van de communistische regimes in Oost-Europa. Het vallen van de Berlijnse muur werd het grote symbool daarvan met een fusie tussen West- en Oost-Duitsland als politiek spectaculair gevolg. Binnen de Europese Unie leidde dit tot een historische deal tussen de Duitse bondskanselier Kohl en de Franse president Mitterrand<sup>22</sup>. Parijs ging akkoord met die fusie als Bonn de vorming van een Europese monetaire unie zou accepteren. Met het verdrag van Maastricht kreeg Europa als Unie een nieuw fundament, waarbij stapsgewijs de rol van Brussel in het economisch verkeer steeds meer betekenis zou krijgen, ook met gevolgen voor de energiesector en het energiebeleid. Die ontwikkeling is voor het energiebeleid nog steeds gaande, met duidelijker wordende contouren nu het energiebeleid een juridische basis in de Europese Conventie lijkt te krijgen. Het bouwwerk staat overigens nog steeds in de steigers, waarbij zal moeten blijken hoeveel ruimte de Unie krijgt van de lidstaten om een echt Europees energiebeleid te ontwikkelen<sup>23</sup>.

Regionaal economische beleidsvorming en prioriteiten zijn in een aantal gevallen zo sterk geweest dat zij voor de energiesector in zijn geheel van grote betekenis zijn geweest. Soms

21. Aangehaald in de CIEP-studie ‘On Energy Supply Security and geopolitics’; CIEP, 2004.

22. Zie hiervoor bijvoorbeeld de inbreng van Ruud Lubbers in Geert Mak’s “In Europa; reizen door de twintigste eeuw”, Amsterdam 2004.

23. In de deelstudie ‘Nederland & Brussel’ wordt hier nader op ingegaan.

gingen die keuzes dwars in tegen de nationale benadering, waarbij vaak ook de kracht van de regionale bestuurders en energiebonzen de doorslag gaf. We noemen drie voorbeelden:

- De industrialisatie van het Zeeuwse Sloegebied was regionaal en nationaal een belangrijk beleidsdoel in de jaren '60. Dit leidde onder meer tot de vestiging van een raffinaderij (Total) en van een chemische fabriek (Dow) in Terneuzen. Die industrialisatie had uiteraard ook effect op de energievoorziening en dan vooral op elektriciteit. Dit te meer daar er plannen waren voor de vestiging van een aluminium-smelter door Péchiney. De PZEM, het Zeeuwse energiebedrijf overwoog daarvoor nabij Borssele een kerncentrale te bouwen. Daarbij werden regionale keuzes gemaakt die landelijk gezien omstreden waren. Keuzes t.a.v. de reactorleverancier en de wijze van aanbesteding. Deze 'overwinning van de regio' zou ook voor het vervolg van het elektriciteitsbeleid gevolgen hebben. In hoofdstuk 3 is daar nader op ingegaan.
- Een andere regio-overwinning kwam uit Brabant. De Brabantse PNEM liep eind jaren '70 voorop om de nationaal gewenste nieuwe kolencentrales te bouwen. De locaties bij de Amer waren daarvoor zeer geschikt. Bovendien was kolenstroom voordeliger dan stroom uit gas en die voordelen zouden ook van belang zijn voor de Brabantse industrie. Hoewel er een nationaal beleid was gericht op kolen werd vooral in de Randstad gearzeld om kolencentrales te bouwen. Brabant vond het dan ook logisch dat de voordelen van de Amercentrale niet landelijk 'gepoold' zouden mogen worden. Toen in 1984-1985 gesproken werd over de opzet van een nationaal elektriciteitsproductiebedrijf ging Brabant en ook de rest van het Zuiden daar niet mee akkoord. Uiteindelijk leidde dit tot een politiek compromis van drie of vier grote regionale bedrijven, in ruil voor het nationale belang van nieuwe kerncentrales<sup>24</sup>. Daar speelde verder in mee dat bestuurders uit de Randstad ook grote aarzelingen hadden over kernenergie. Die kerncentrales zouden dan ook vooral in het Zuiden moeten komen, met garanties voor de zogenoemde regiovoordelen. Tot diep in de jaren '90 hebben deze en andere regionale spanningen bij elektriciteit de nationale beleidsagenda in hoge mate bepaald<sup>25</sup>.
- Ook vanuit het Noorden waren er regionale invloeden op het 'Haagse' energiebeleid. Dat had vooral met gas te maken. Winning van het Groningengas en de bouw van de daarvoor benodigde gasinfrastructuur diende regionale voordelen op te leveren. Met als argument een kortere transportroute werd eind jaren '60 een regeling bedacht die de facto zou neerkomen op lagere energieprijzen voor het bedrijfsleven in het Noorden. Deze 'noordenkorting' was in zekere zin ongeoorloofde regionale steun en werd dan ook later afgebouwd. Niettemin is er tussen het Noorden en Den Haag over het aardgas altijd spanning geweest. Niet alleen over voordelen, maar vooral ook over eerlijk delen van voordelen en nadelen. Discussies over boren in de Waddenzee, en over opslag van radioactief afval in zoutcavernes speelden daarbij een rol. Hier zien we dat regionale overwegingen en ontwikkelingen van invloed zijn op de nationale beleidsvorming en uitvoering.

<sup>24</sup>. Zie ook de deelstudie 'Naar Tsjernobyl en terug'.

<sup>25</sup>. Zie hiervoor hoofdstuk 6 maar meer nog de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'.

### 2.3.3 De sociaal-culturele context

De politiek relevante omgeving voor de vorming van het energiebeleid wordt niet alleen bepaald door het economisch beleid. Ook de meer algemene sociaal-culturele context is van belang. Deze *Zeitgeist* speelt een rol en maakt deel uit van een sociaal-maatschappelijk klimaat waarbinnen het energiebeleid tot stand komt en tot uitvoering gebracht kan worden. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de verschillende generaties zoals die zich in de decennia na de Tweede Wereldoorlog in ons land hebben aangediend. De meer 'stille generatie' van de opbouwfasen in de jaren '50 verschilde zeer van wat de 'protestgeneratie' van de jaren '60 wordt genoemd. Ook in de decennia erna, met een 'verloren generatie' en een 'ik-generatie', zijn specifieke *Zeitgeisten* herkenbaar. Hierover is veel geschreven<sup>26</sup>. In dit kader staan we alleen stil bij deze verschijnselen voorzover die van invloed zijn op de vorming van het energiebeleid. Het gaat dan over verschijnselen als 'bouwen zonder mauwen', over 'polderen' in het beleid, en over keuzevrijheid, en over decentralisatie en kleinschaligheid.

'Bouwen zonder mauwen met de handen uit de mouwen'. Ook in energieland was dat jarenlang de stemming. Nieuwe centrales, raffinaderijen en nieuwe infrastructuur waren dan ook het gevolg. Hoewel onder invloed van de protestbewegingen in de jaren '60 de beleidsuitvoering steeds moeilijker werd en uiteindelijk pas meer dan 10 jaar later effect begon te hebben op het beleid, was nog lange tijd sprake van beleidsvorming 'vanuit de top'. Of die top nu het parlement, de regering, een minister of een energiebons was, tot diep in de jaren '80 waren de besluitvormingsstructuren simpel voor het energiebeleid waardoor dat sturingsmodel veelvuldig worden toegepast. Enkele voorbeelden:

- De invoering van de Kalkarheffing om via een opslag op de elektriciteitsrekening de bijdrage aan de bouw van de kweekreactor in het Duitse Kalkar te betalen. Later bleek dit een strategische misrekening, want het was zeer eenvoudig om te protesteren door van de stroomrekening die heffing af te trekken<sup>27</sup>.
- De invoering van de verplichte autoloze zondag in 1973 was in een relatief weinig complexe samenleving acceptabel en toepasbaar. Anno 2004 zou een dergelijke maatregel, nog los van de veel grotere uitvoeringsproblematiek, slechts in een ernstige crisissituatie realiseerbaar zijn.
- De benzinedistributie werd begin 1974 uit politieke opportuniteit door het kabinet-Den Uyl doorgezet, hoewel de aanvoersituatie van aardolie daar geen aanleiding meer toe gaf.
- Inspraakprocedures over vestigingsplaatsen voor kerncentrales, en overleg met provincies over zoutkoepels voor afval, werden in de jaren '70 gewoon doorgezet toen al volop duidelijk was dat draagvlak voor dat beleid verdwenen was.

Inspraak, maakbaarheid en maatschappelijk draagvlak kregen wat betreft het energiebeleid vooral kleur en inhoud bij de discussie over kernenergie aan het eind van de jaren '70<sup>28</sup>. Enerzijds culmineerde dat in de politieke onvermijdelijkheid om een heuse Brede Maatschappe-

<sup>26</sup>. Naast het vrij algemeen bekende overzicht in Geert Mak's "De eeuw van mijn vader" (Amsterdam 1999) staan deze thema's centraal in het ontroerende boek "Het zwijgen van Maria Zachea; een ware familiegeschiedenis" van Judith Koelemeijer, Zutphen 2001.

<sup>27</sup>. Zie hierover ook het interview met oud-Sep directeur Bakker in dit boek.

lijke Discussie over het (kern)energiebeleid te organiseren. Anderzijds leidde dat tot tal van ludieke en ook wel harde, minder ludieke acties op straat met demonstraties en protestoptochten, verstoringen van discussiebijeenkomsten en zelfs bezetting en beleg rond nucleaire locaties. En een inbraak op het departement van EZ. Vanaf 1981-1982 kwam er een kentering in de publieke opinie. Een spannend beleg rond Dodewaard en een groeiende weerzin tegen krakers- en kroningsrellen deden opnieuw ruimte ontstaan voor een klimaat om *no nonsense* besluiten te nemen<sup>29</sup>. Ongetwijfeld gesteund door een breed besef van toenemende economische problemen. Forse bezuinigingsmaatregelen, plaatsing van kruisraketten, besluiten over nieuwe kerncentrales, het paste allemaal in een nieuw klimaat van realisme. En in dat klimaat kon ook ruimte ontstaan om inspraak en overleg op zakelijke gronden te organiseren. Daarmee werd ook op energiegebied aangesloten bij een bredere beweging in de richting van wat later het poldermodel werd genoemd.

Sociaal-economisch werd met het akkoord van Wassenaar in 1982 de basis gelegd voor een jarenlange en succesvolle overlegstructuur tussen de sociale partners en de regering. Ook op energiegebied werd vanaf die periode steeds duidelijker dat het bij beleidsvorming en uitvoering verstandig en ook steeds noodzakelijker was met de verschillende belangengroepen rekening te houden en te zoeken naar *win-win* situaties. Deze ontwikkeling bij het energiebeleid werd in sterke mate gestimuleerd door initiatieven vanuit het milieubeleid van VROM. VROM, dat relatief gezien over goede maatschappelijke antennes beschikte, begon vanaf ca. 1985 een nieuwe benadering te ontwikkelen om beleidsmakers bij de overheid te helpen in ingewikkelde situaties dingen voor elkaar te krijgen<sup>30</sup>. De essentie was een manier te vinden om tegemoet te komen aan de belangen van anderen, waarmee hun oppositie is om te zetten in steun voor het project of beleid. Deze methode van *Implementation Challenge* is de basis van 'open planvorming' en 'interactieve beleidsontwikkeling'. Vanaf 1992 is die veelvuldig toegepast bij veel lastige projecten en al dan niet expliciet *common practice* geworden. Voorbeelden op energiegebied waarin de discussie met belanghebbenden op basis van deze principes is gevoerd zijn onder meer:

- Op initiatief van de Sep werden vanaf medio jaren '80 informele gesprekken gevoerd met de milieubeweging en deskundigen uit de academische wereld. In die gesprekken kwamen veel opties en projecten over tafel, waarbij een deel werd gerealiseerd. Projecten als het warmteplan van Sep, de rookgasreiniging bij Poolse kolencentrales, de plannen voor bebossing als compensatie voor uitstoot van CO<sub>2</sub> zijn mede het gevolg geweest van die aanpak.
- Begin jaren '80 begint VROM (deels samen met EZ) in overleg met de milieubeweging en lokale bestuurders een landelijke opslagplaats voor radioactief afval te zoeken. Deze actie kon succesvol worden afgerond met de oprichting van COVRA en de latere vestiging daarvan in Borssele. Soortgelijke acties op het gebied van kolenreststoffen kwamen niet van de grond.

28. In de deelstudie 'Naar Tsjernobyl en terug' wordt uitgebreider ingegaan op deze verschijnselen en de betekenis daarvan voor het beleid.

29. Zie hiervoor de deelstudie 'Naar Tsjernobyl en terug'.

30. De theorie van de *Implementation Challenge* is samengevat in onder meer 'Breaking The Impasse' van Larry Susskind en Jeffrey Cruikshank, MIT/Harvard 1987.

- De milieuconvenanten die de Sep sloot met VROM, EZ en de provincies op het gebied van ontzwaveling waren een gevolg van een open overleg aanpak met het zoeken naar een win-win situatie. Voor CO<sub>2</sub> is dat ook geprobeerd, maar zonder resultaat.
- de vele meerjarenafspraken op het gebied van industriële energiebesparing, tussen de betreffende sectorbranches en EZ (met VROM in de coulissen). Hier werd een van de grote succesverhalen van het energiebeleid tot stand gebracht en een basis gelegd voor het latere meeromvattende Convenant Benchmarking. Ook leidde dit tot een relatief breed geaccepteerd nationaal Allocatieplan voor CO<sub>2</sub>-emissierechten;
- De vele platforms die een rol hebben gespeeld bij het overleg over het wel of niet boren in de Waddenzee. Uiteindelijk zijn die uitgemond in de Adviesgroep Waddengas en de daarop volgende besluitvorming in 2004 om akkoord te gaan met beperkte winning onder voorwaarden.

Toch was deze draagvlakaanpak niet altijd onomstreden. Hij kon ook uitmonden in taaie en moeizame overlegstructuren en -processen, waarin tal van belanghebbenden hun stem lieten gelden. Zo was het in de jaren '90 gebruikelijk om wetgeving al in het departementale traject door te spreken met belangenorganisaties op energiegebied. Dat leidde, bijvoorbeeld op het gebied van de energiedistributie, tot de merkwaardige situatie dat de achterbannen van die organisatie al volop hadden ingesproken en geparticipeerd voordat een wetsontwerp de politieke besluitvorming inging. Anderzijds waren er risico's dat de 'stem vanuit de samenleving' pas goed naar voren kwam in het overleg met de Tweede Kamer en dan vaak tot complexe, soms langdurige en niet altijd consistente wetgevingsprocessen leidde. Een voorbeeld van een proces waarbij de sectorinbreng vooral via de Kamer liep was de Elektriciteitswet 1989, die de organisatie van de productiesector fors saneerde. Bij de latere energiewetten werd geprobeerd een voorafgaand open inspraakproces te organiseren aan de hand van een hoofdlijnennotitie. De ervaring hiermee is gemengd te noemen, ondanks veel inspraak en open discussie, omdat op basis van de wetsontwerpen veel, zo niet alle lastige en complexe detaildiscussies met en in het parlement werden overgedaan. Overigens hoeft het niet altijd zo lastig te gaan. De recente beleidsnotities van EZ over energietransitie en over leveringszekerheid<sup>31</sup> zijn tot stand gekomen op basis van veel discussie met, en onderzoek door tal van belanghebbende organisaties. Organiseren van inspraak van belanghebbenden op het beleid is gewoon een lastig proces, waarbij middelen en aanpak sterk afhankelijk zijn van de Zeitgeist.

In de jaren '90 ontstaat steeds meer aandacht voor individuele keuzes en verantwoordelijkheden, ook in aanvulling op de eerdere processen rond de benodigde ontwikkeling van maatschappelijk draagvlak. Dit hangt duidelijk samen met de eerder gesignaleerde ruimte voor de werking van de markt en de zich terugtrekkende overheid. Wat het energiebeleid betreft zijn hier twee ontwikkelingslijnen te onderkennen. In de eerste plaats is er de keuzevrijheid voor de consument. Ook voor de energieproducten elektriciteit en gas ontstaat die mogelijkheid bij de invoering van de liberalisering. Gebruikers worden mondiger, kritischer en klagen meer.

<sup>31</sup>. Respectievelijk het rapport 'Innovatie in het energiebeleid' van 29-04-2004 en de notitie 'Leveringszekerheid in een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt' van 9 juni 2004.

Het energiebeleid gaat specifieke aandacht geven aan consumentenbescherming. Zo worden voorzieningen getroffen om klachten en geschillen tijdig en adequaat te behandelen, komen er regels voor de juiste informatieverschaffing op nota's etc., komen er voorzieningen om het licht te laten branden ook wanneer de leverancier failliet gaat, of niet meer kan leveren, worden consumenten beschermd tegen al te opdringerig verkoopgedrag en – in de praktijk extra gevoelig – wordt precies aangegeven via welke procedure en met welke termijn van de ene leverancier naar de andere kan worden omgeschakeld.

Ook voor het milieu komt er aanvullende aandacht, met etiketteringregels over herkomst en/of wijze van opwekking van de gekochte elektriciteit. Al eerder en scherper speelde dat bij besluiten om de 'groene markt' eerder vrij te maken dan de 'grijze'. Maar het milieuaspect speelde nog sterker bij de nadruk op meer kleinschaligheid in de energiesystemen. Aandacht voor 'eigen' zonnecellen en mogelijk zelfs 'micro-wkk' op meer individuele basis werd bevorderd met de nodige stimulerende regelingen. Op regionale schaal vertaalde deze *Zeitgeist* zich naar keuzemogelijkheden voor nieuwe soorten energie-infrastructuur in nieuwbouwwijken, waarvoor aparte regelgeving kwam. Toepassing daarvan bleek in de praktijk echter complexer dan de relatief eenvoudige regelingen gericht op individuele gebruikers.

### 2.3.4 De menselijke factor

Naast de relatief objectieve omgevingsfactoren die op de vorming van het energiebeleid van invloed zijn, is er ook de veel moeilijker grijpbare, maar niettemin vaak aanwezige 'menselijke factor'. Daarmee wordt gedoeld op de persoonlijke opvattingen, kenmerken of stijlen van beslissers met hun soms directe of indirecte invloed op het beleid of de uitvoering daarvan. We doelen hierbij dan op personen aan de top van de bedrijven, van de beleidsafdelingen, of in de politiek, kortom de 'bonzen' die aan het stuur zitten. Een onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen enerzijds stijlen van leiderschap en de effecten daarvan en anderzijds de inhoudelijke, al dan niet politiek gekleurde opvattingen van de mensen die ertoe doen. Maar hun invloed moet niet worden overdreven, omdat er vaak sprake is van tal van corrigerende mechanismen. Niettemin, de persoonlijke toets in het beleid speelt een duidelijke rol. Leiderschap dus en politieke agenda's. Van beiden worden voorbeelden gegeven.

Krachtige persoonlijkheden met duidelijke verantwoordelijkheden kunnen op kritieke momenten de doorslag geven bij de besluitvorming. Daarbij gaat het niet zozeer om de inhoud of de kracht van hun argumenten, maar wordt het gewicht van hun opvattingen ontleend aan de kracht waarmee zij als persoonlijkheid invulling geven aan de positie die ze innemen. Het kan dan gebeuren dat een inhoudelijke uitwisseling van argumenten op de werkvloer in het voortraject geen resultaat heeft, terwijl dezelfde argumenten gebezigd door de 'bons' ineens wel blijken te werken. Bij de uiteindelijke beleidsbesluiten kan dat van doorslaggevende aard zijn. Voorbeelden van krachtige persoonlijkheden uit de geschiedenis van het energiebeleid zijn:

- J.H. (Has) Bakker<sup>32</sup>, die begin jaren '80 directeur was van de Arnhemse Instellingen en gold als een krachtige autoriteit, werd bij de vorming van het kabinet-Van Agt/

<sup>32</sup>. Zie ook het interview met Bakker in dit boek.



den Uyl/Terlouw geconfronteerd met de politieke afspraak om uit budgettaire overwegingen meer gas in te zetten bij de elektriciteitscentrales. Dat stond haaks op het tot dusver gevoerde beleid. Geconfronteerd met die wens vroeg Bakker niet alleen fijntjes hoe de minister dat dan dacht voor elkaar te krijgen, maar wees hij ook op de risico's van de toen hoge olieprijs, en dus ook de daaraan gekoppelde gasprijzen, en de daarmee eveneens stijgende elektriciteitsprijzen. Dat zou slecht zijn voor de belangrijke industriële grootverbruikers. Bakker gaf aan slechts te willen meewerken wanneer die verbruikers zouden worden gecompenseerd. Daarmee kwam een regeling tot stand die later als de 'gigantenregeling' bekend zou worden. Arnhemse industriepolitiek dus, om Haagse besluiten te corrigeren. Diezelfde Bakker had al eerder bij minister van Aardenne bewerkstelligd dat de kerncentrale Dodewaard na een splijtstofwisseling toch weer zou mogen opstarten, hoewel daar in het kabinet anders over was beslist. Daarbij hanteerde Bakker dezelfde argumenten die in het ambtelijke en interministeriële verkeer al waren gebruikt, maar toen zonder resultaat.

- Niek Ketting was vanaf 1982 tot medio jaren '90 voorzitter van de Sep-directie en als zodanig belast met het uitvoeren van wettelijke taken op basis van de Elektriciteitswet 1989. Sep was verantwoordelijk voor planning en optimalisatie van de inzet van de vier elektriciteitsproductiebedrijven. Sep had ook een de facto monopolie op transport en op import en export. Maar de wet gaf ruimte voor een eigen beleid van de productiebedrijven en ook van de distributiebedrijven. De persoon Ketting was echter zo krachtig, dat in de praktijk nagenoeg alles op elektriciteitsgebied vanuit de Sep centraal werd gestuurd, waardoor die wet qua oorspronkelijke intenties een groot succes werd<sup>33</sup>.
- Gerrit Wagner, in de jaren '70 vooral bekend als president-directeur van Shell, gold als een kundig bestuurder en een diplomaat op oliegebied, waarbij hij in het najaar van 1973 er mede voor kon zorgen dat Shell regelde dat de Arabische boycot van Rotterdam weinig tot geen effect had. Wagner was ook een zwaargewicht die met zijn persoonlijkheid enkele gewichtige adviescommissies voor het economisch beleid voorzat, die een forse bijdrage leverden aan het herstelbeleid dat door de kabinetten Lubbers werd ingezet.
- George Verberg, onder meer directeur-generaal van Energie in de jaren '80 en later hoofd-directeur van Gasunie tot 2004. Een sterke en gedreven persoonlijkheid met veel oog voor strategie en voor details. Als DG op EZ was hij onder meer verantwoordelijk voor het kernenergiebesluit uit 1985, waarop hij een groot persoonlijk stempel zette, ook toen er door een inbraak politiek gezien spannende situaties ontstonden<sup>34</sup>. Ook later bij de Gasunie was hij volop aanwezig en onder andere zeer succesvol in zijn onderhandelingen met Gazprom.
- Kees Wiechers was in de jaren '90 eerste verantwoordelijke bij de PNEM en in hoge mate bepalend voor de verdere schaalvergroting en uitbreiding van dat bedrijf. Hij was zeer sterk gekant tegen Arnheems en Gronings centralisme en zorgde voor forse

<sup>33</sup>. Zie ook het interview met Ketting. Het succes van de Sep leidde ook tot andere effecten, vooral waar het de ontwikkeling van de distributiebedrijven betreft. Zie ook de betreffende deelstudie.

<sup>34</sup>. Zie hiervoor ook de deelstudie over Tsjernobyl.

scheuren in die bouwwerken. Bij gas deed hij van zich spreken door als eerste concurrerend Brits gas te kopen, en daarvoor een eigen pijpleiding in het Zeeuwse te laten aanleggen. Het eerste afzetcontract van dat gas was bedoeld voor een grote wkk-eenheid, die als *joint venture* met Dow buiten de Sep-planning kon blijven. Daarmee werd ook bij elektriciteit de concurrentie verder aangezet. Wiechers gold als de kampioen van de invoering van meer concurrentie bij gas en elektriciteit en was daarom ook een groot tegenstander van de fusie tot een Grootchalig Productiebedrijf bij elektriciteit<sup>35</sup>.

- Hans Wijers werd begin 1995 als minister van Economische Zaken geconfronteerd met de al jarenlang slepende en moeizame discussie over de vorming van een landelijk productiebedrijf voor elektriciteit. Er zat geen schot in en de partijen wilden of konden niet bewegen. Tijdens het overleg stelde Wijers, zijn colbert uittrekkend, voor om onder zijn leiding een stuurgroep te vormen met als doel binnen een paar maanden de zaak te klaren. Het politieke gewicht en de persoon van Wijers deden die stuurgroep slagen, los van het feit dat het resultaat later niet onomstreden bleek en uiteindelijk in 1998 werd afgeblazen<sup>36</sup>.
- Etienne Davignon, in 1974 voorzitter van de *Energy Coordinating Group* die in minder dan een half jaar succesvol het verdrag tot stand bracht over het Internationaal Energie Agentschap. In dat verdrag zijn bepalingen opgenomen over de verdeling van aardolie tijdens een aanvoercrisis. Het besluit om dat verdeelschema in werking te stellen is in hoge mate gebaseerd op objectieve kwantitatieve gegevens en kan slechts met zeer zware meerderheid worden tegengehouden. Dit impliceert ook voor machtige landen als de VS dat zij geen blokkade kunnen opwerpen. Het IEP-verdrag is daardoor het enige multilaterale verdrag waarin de VS geen veto-recht is toegekend. Een moeilijke bevalling die door de kundigheid en de charme van de persoon Davignon geaccepteerd werd<sup>37</sup>.

Ook wordt de positie die men aan de top inneemt wel gebruikt om een uitgesproken eigen beleidsopvatting te laten gelden. Hiervan zijn in het energiebeleid, zowel nationaal als internationaal, genoeg voorbeelden te vinden:

- De eerdergenoemde minister Wijers was een groot voorstander van de invoering van marktwerking en liberalisering van de energiemarkten. Zijn politieke opvatting werd effectief doorgevoerd door een grote inhoudelijke gedrevenheid en kundigheid ter zake. Hiermee wist hij de betreffende beleids- en wetgevingsvoorstellen met verve te verdedigen, zowel in het nationale parlement, de Europese Ministerraad en het Europees Parlement, als daarbuiten. Zonder Wijers was dat hele traject moeizamer verlopen.
- Jan Terlouw zat als minister van EZ in het kabinet-Van Agt/Den Uyl/Terlouw met het kernenergievraagstuk in zijn maag. Hij nam daarbij een tussenpositie in en

<sup>35</sup>. Zie ook het interview met Wiechers, alsmede de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'.

<sup>36</sup>. Zie ook het interview met Wijers, alsmede hoofdstuk 6 en de deelstudie 'Liberaliseren en privatiseren'.

<sup>37</sup>. Zie ook het interview met burggraaf Davignon in dit boek.

slaagde erin door inschakeling van zijn partijgenoot Wiro Beek voortijdige sluiting van de bestaande kerncentrales aan te houden en later ook af te houden<sup>38</sup>. Zijn beleid was gericht op het beëindigen van de deelname in het kweekreactoronderzoek; de vrijkomende middelen wilde hij echter inzetten voor kernfusie waar hij zelf als fundamenteel fysicus grote sympathie voor had. De Tweede Kamer volgde hem daarin evenwel niet en koos voor hernieuwbare energiebronnen.

- Vrij snel na het vallen van de Berlijnse muur deed Ruud Lubbers als Nederlands premier het voorstel om de energiesamenwerking met de voormalige Sovjet-Unie en Midden-Europa vorm en inhoud te geven. Hij verwees daarbij naar het EGKS-verdrag, dat in het begin van de jaren '50 de Duits-Franse tegenstellingen op kolen- en energiegebied wist te verzoenen en daardoor een belangengemeenschap creëerde die een sterke impuls gaf aan de vrede en veiligheid in West Europa. Lubbers had met dit *Energy Charter* een vergelijkbare politieke visie voor ogen en wist, hoewel zijn voorstellen inhoudelijk tal van manco's bevatten, vanuit die visie een proces te starten dat in 1995 in een verdrag kon worden vastgelegd. Anno 2004 heeft dit *Energy Charter Treaty* geleid tot een op onderdelen effectief mechanisme ter bevordering van Oost-Westhandel en bescherming van investeringen op energiegebied.
- Margaret Thatcher had een duidelijke politieke visie voor ogen toen zij eind jaren '80 een beleid inzette om de Britse gas- en elektriciteitssectoren te liberaliseren en te privatiseren. De Staat diende zich terug te trekken om minder afhankelijk te zijn van de Britse vakbonden. Dat gold in het bijzonder de radicale bond van mijnwerkers in de kolenmijnen. Het beleid van Thatcher was een groot succes. Als voorstander van kernenergie en bewonderaar van het Franse nucleaire programma zocht zij ook naar middelen de Britse kerncentrales zoveel mogelijk te vrijwaren van de invoering van marktwerking. Daarin slaagde ze slechts gedeeltelijk<sup>39</sup>.
- André Giraud was in de jaren '60 en '70 onder de Franse presidenten Pompidou, Giscard en Mitterand 'energie-tsaar' en achtereenvolgens minister van Industrie en van Defensie. Hij was een groot voorstander van het uitbouwen van het Franse nucleaire programma en nam als krachtig en technisch goed onderlegd leider tal van besluiten over de technologische en industriepolitieke inhoud. Giraud geldt dan ook als de belangrijkste architect van het Franse nucleaire succes.
- De Duitse bondskanselier Gerhard Schröder staat als socialistisch politicus ook bekend om zijn warme belangstelling voor het grotere Duitse industriële bedrijfsleven. Dat geldt zeker ook voor de energiebedrijven, getuige zijn onmiddellijke en onvoorwaardelijke steun voor de overname van Ruhrgas door het grote energiebedrijf Eon. Deze industriepolitieke visie werd door hem politiek doorgezet, ook toen de Duitse kartelautoriteit de fusie verbood en vanuit Brussel en andere lidstaten forse kritiek kwam op de dominante marktposities van enkele grote Duitse bedrijven op de Duitse en Europese energiemarkten.

Met de bespreking van de menselijke 'omgevingsfactor' voor de inhoudelijke beleidsontwik-

<sup>38</sup>. Zie hiervoor het verhaal in hoofdstuk 4 van dit boek.

<sup>39</sup>. Het Britse beleid en de rol van Thatcher, en die van andere persoonlijkheden daarbij, zijn zeer boeiend beschreven in Dieter Helm's 'Energy, the State and the Market' uit 2003.

keling beëindigen we het tweede ‘luik’ van het analysemodel. Die menselijke factor is een van de boeiendste: hij laat ook bij het energiebeleid steeds weer zien dat het uiteindelijk allemaal mensenwerk is en hij levert veel interessante anekdotes, zoals ook uit onze interviews met ooggetuigen blijkt.

## 2.4 Het derde ‘luik’, de tijddimensie

Energiebeleid is vooral langetermijnbeleid, en de factor tijd speelt daarbij een centrale rol. Immers, nagenoeg alle stappen in de waardeketen bij energie zijn kapitaalintensief en technisch vaak complex. Voorbereiding en planning vergen in de regel vele jaren, terwijl ook het doorlopen van vergunningprocedures tijd kost, voordat daadwerkelijk met de bouw kan worden begonnen. Nadat bijvoorbeeld een besluit genomen is om een nieuw gasveld in de Noordzee tot ontwikkeling te brengen gaan wel 5 tot 10 jaar voorbij voordat het gas kan worden aangeland. Ook aan de bouw van nieuwe elektriciteitscentrales gaan, zelfs bij een state-of-the-art technologie, vele jaren vooraf als gevolg van vergunning- en locatieprocedures. Inspraak tijdens die procedures maakt daarbij een wezenlijk onderdeel van de termijnen uit, vooral wanneer NIMBY- of zelfs BANANA-syndromen<sup>40</sup> een rol gaan spelen. Ook kan het gebeuren dat de vergunningverlenende overheden er nog niet uit zijn wie en onder welke voorwaarden voor de vergunningverlening verantwoordelijk is. Zo kost het in Nederland bijvoorbeeld vele jaren eer een nieuw windpark is gerealiseerd, zelfs wanneer de locatie buitengaats is, terwijl dat in ons omringende landen zeer effectief geregeld is. Nog problematischer wordt het wanneer tijdens het proces van vergunningverlening of zelfs tijdens de bouw de eisen worden aangepast en de bouw soms vele jaren stil ligt. Befaamd voorbeeld daarvan is de bouw van de kweekreactor in Kalkar<sup>41</sup>.

Ook beleid gericht op ontwikkeling van nieuwe energiebronnen of een nieuwe energietechnologie kan niet om die tijdfactor heen. Een nieuwe technologie moet rijp zijn voor de markt, niet alleen in economisch, maar ook in politiek opzicht, of in termen van consumentenvertrouwen. Ook kunnen aanvullende voorzieningen zo omvangrijk zijn dat zij de marktintroductie bemoeilijken of zelfs geheel verhinderen. Zo heeft de Nederlandse belastingbetaler vele jaren honderden miljoenen besteed aan de toepassing van kolenvergassing en de voor kolen interessante wervelbedverbranding, zonder dat deze technologieën uiteindelijk konden worden doorgezet<sup>42</sup>. De introductie van de efficiënte HR-ketels in huishoudens heeft slechts

40. NIMBY: Not In My BackYard; verzet niet zozeer tegen de activiteit als zodanig, maar wel tegen de locatiekeuze; BANANA: ‘do not Build Anything Near Anybody Nor Anywhere’, waarbij het verzet gericht is tegen de activiteit zelve.

41. De kweekreactor in Kalkar (Duitsland), waaraan Nederland en België deelnamen, werd gekenmerkt door een voortdurend aanpassen van de nucleaire vergunningseisen; gaande de rit werden steeds nieuwe inzichten in de eisen voor de vergunning vertaald. Mede doordat de projectuitvoering niet strak georganiseerd was, waren aanzienlijke kostenoverschrijdingen het gevolg. Omdat het een prestigeproject was voor de Bondsregering werden die kosten steeds betaald, maar Nederland en België hadden er halverwege genoeg van en hebben toen hun bijdragen gemaximeerd. Overigens is de reactor nooit in gebruik genomen en fungeert het gebouw thans als een waterpretpark.

42. Zie bijvoorbeeld het verhaal in hoofdstuk 4 van dit boek.

stapsgewijs kunnen plaatsvinden, ook doordat de benodigde installatiecapaciteit moest worden opgebouwd. Biobrandstoffen als bijvoorbeeld alcohol of lijnzaadolie zijn, net als bijvoorbeeld aardgas, in beginsel beschikbaar als alternatief voor benzine. Maar de aanleg van een nieuwe distributie-infrastructuur en/of het bouwen van auto's met aangepaste motoren vergt zo veel tijd en gaat gepaard met zulke grote investeringsrisico's, dat deze toepassingen niet of nauwelijks van de grond komen. Zo zijn veel voorbeelden te noemen. Overgang naar een duurzamere energiehuishouding vergt dan ook per definitie beleid met een lange adem.

Planning- en implementatietermijnen in de energieketen vergen dus meestal vele jaren. Het zijn tijdspannes die in de regel de termijnen van politieke mandaten overschrijden, vaak met alle problemen van dien voor beleidsmakers, voor marktpartijen en ook voor de betreffende politici. Gevolg is dan ook dat politici ervaren dat er moeilijk te overzienbare doorlooptijden zijn bij beslissingen, wat dan weer leidt tot het zoeken naar deelbesluiten of zelfs uitstelbesluiten. Voorbeelden hiervan zijn de jarenlang uitgestelde besluitvorming over de rol van kernenergie in Nederland en in andere landen, maar ook de tijdelijke kolencontracten in het Verenigd Koninkrijk, waardoor besluitvorming over mijnsluiting steeds weer over de verkiezingen werd getild.

Het omgekeerde kan echter ook gelden. Eenmaal genomen besluiten kunnen een zodanig lange doorwerking hebben, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, dat daarmee de structuur van de energievoorziening voor generaties is vastgelegd. Het Nederlandse besluit om de grote aardgasvondsten snel aan te wenden voor huishoudelijk en industrieel energiegebruik (waaronder de opwekking van elektriciteit) heeft voor verbruiksinfrastructuur gezorgd waar we voor generaties aan vast zitten<sup>43</sup>. Zweden besloot in 1981 niet door te gaan met kernenergie maar de bestaande, deels in aanbouw zijnde, centrales geleidelijk aan te sluiten. Anno 2004 is aan dat besluit nog steeds nauwelijks uitvoering gegeven, vooral bij gebrek aan verzekerde toegang tot betaalbare alternatieven. In Nederland werd uit milieuoverwegingen in de jaren '80 besloten tot grootschalige aanleg van stadsverwarming voor nieuwbouwwijken. Olie- en gasprijsverwachtingen waren van dien aard dat men de economische risico's acceptabel vond. Olieprijzen daalden en de risico's konden door de distributiebedrijven niet meer gedragen worden. Een paar keer moest de Staat financieel bijspringen, uiteindelijk uitmondend in 'baksteenvoorzieningen' bij de invoering van de liberalisering. Ook wordt vaak verwezen naar de aanleg van het gaslichtnetwerk in Londen aan het eind van de 19e eeuw, waarmee lange tijd de invoering van een elektriciteitsnetwerk werd gefrustreerd.

Energiebeleid is dus langetermijnbeleid. Keuzes en omvang zijn veelal grootschalig en kapitaalsintensief. Stabiliteit in het beleid en in de regelgeving zijn daarom onontbeerlijk. De mar-

---

<sup>43</sup>. Alternatief was geweest het aardgas in te zetten in de chemische industrie, maar de beide oliemaatschappijen die aandeelhouder zijn in Gasunie, de NAM en de Maatschap Groningen hadden inmiddels voor petrochemie gekozen. Bovendien, wilden we in economisch opzicht goed van het gas kunnen profiteren voordat de grootschalige toepassing van kernenergie zou komen, dan moesten we snel zijn. Aardgas speelt daardoor, met alle voordelen van dien overigens, een doorslaggevende rol in het nationale energiebeleid. Zie verder ook het boek 'Natural gas in the Netherlands' van Correljé, Van der Linde en Westerwoudt; *ibid.*

ges voor politieke aanpassingen zijn beperkt. Het beeld van de supertanker dringt zich vaak op, waar een actie van de roerganger pas kilometers verder merkbaar wordt. Het roer kan ook niet plotseling of keer op keer worden omgegooid. Energiebeleid vraagt om een duidelijke koers. Schoksgewijze veranderingen, veroorzaakt door politiek of calamiteiten, hebben vaak een jarenlange nasleep. Dat maakt energiebeleid boeiend maar ook kwetsbaar, want achteraf had het altijd beter gekund<sup>44</sup>.

## 2.5 Het vierde ‘luik’: instituties en organisaties

Bij de inleiding van dit hoofdstuk merkten we op dat instituties en organisaties vanuit de eigen aard en cultuur al dan niet invloed uitoefenen op de beleidsvorming en –uitvoering. Die invloeden kunnen heel sterk zijn en elkaar over en weer productief beïnvloeden. Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Instituties en organisaties met specifieke agenda’s en verantwoordelijkheden spelen zowel zichtbare als ‘verborgen’ rollen. In een analyse van de beleidsvorming op het gebied van de energievoorziening mogen zij dan ook niet ontbreken. Achtereenvolgens zal een aantal van die instituties en organisaties en hun mogelijke invloeden nader worden beschouwd.

### 2.5.1 DGE & EZ

Het energiebeleid van Nederland is, met een beperkte onderbreking, nagenoeg altijd de verantwoordelijkheid geweest van de minister van Economische Zaken (EZ). Het departement van EZ had altijd en heeft nog steeds als missie de bevordering van economische groei en ontwikkeling en dus van de economische bedrijvigheid in het algemeen. Energievoorziening is daarvoor altijd als belangrijke randvoorwaarde gezien, waarbij ook meespeelde dat de winning van de eigen grondstoffen al sinds de dagen van de oude Mijnwet 1810 tot het domein van de minister ‘voor de bedrijvigheid’ behoorde. Afgezien van bepaalde momenten in de jaren ’70 en ’90 is de plaats van het energiebeleid bij EZ nooit ter discussie geweest. In de jaren ’70 leek het energiebeleid zoveel gewicht te moeten gaan krijgen dat er sprake van zou kunnen zijn daarvoor een apart ministerie in te richten, in navolging van het Britse en Amerikaanse *Department of Energy*. Ook werd toen wel gedacht aan een aparte staatssecretaris voor energie. In de jaren ’90 leek het energiebeleid zoveel ‘milieu’ te bevatten, dat plaatsing bij het departement van VROM ook wel eens werd besproken.

Plaatsing bij EZ betekende dat het energiebeleid altijd in hoge mate bedrijfsmatig en technisch-economisch is benaderd, passend bij de EZ-cultuur. Beleidsvorming door deskundigen, door medewerkers met een hoge mate van deskundigheid. Er ontstond een cultuur die eerder naar binnen dan naar buiten gericht was. Dat week af van het departement waar het energiebeleid het meest mee van doen had, het milieudepartement. Eerst was dat Vomil<sup>45</sup>, nu is dat VROM. De VROM-cultuur was per definitie gericht op maatschappelijke organisaties en in het bijzonder op de milieubeweging, en dus veel meer naar buiten dan naar binnen gericht.

<sup>44</sup>. Zie het voorwoord van DG Energie Dessens bij het jubileumboekje van DG Energie: Even stilstaan bij vooruitgang; EZ 1990.

<sup>45</sup>. Volksgezondheid en milieuhygiëne; nu Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Dat leidde in het overleg met EZ in de regel tot spanningen en soms zelfs tot forse interdepartementale conflicten. EZ had in de ogen van VROM altijd te weinig oog voor de milieugevolgen van energiewinning en voor energiebesparing, en deed te weinig aan de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen. EZ was lange tijd per definitie pro-kernenergie en VROM per definitie tegen. Later kreeg het besparingsbeleid een extra dimensie in de interdepartementale 'strijd', doordat woningisolatie en besparing in de gebouwde omgeving door de milieutak van VROM en door EZ werd bevorderd, maar door de Volkshuisvestings-tak bij VROM vanwege de kosten werd gefrustreerd. Maar samenwerking met VROM leidde ook tot win-win situaties, vooral op besparingsgebied, met de convenanten en de uiteindelijk goed gelopen verdeling van emissierechten voor CO<sub>2</sub>.

Ook de relatie met het ministerie van Landbouw was niet altijd optimaal, doordat de tuinbouworganisaties vele jaren in de minister van Landbouw een warm voorstander vonden van een aardgasprijs die voor tuinders 'concurrerend' was, tegen het gasprijsbeleid van EZ (en Financiën) in. Daarentegen werd met Financiën altijd goed samengewerkt, vooral vanwege de connecties met de gasbaten. Later gaf Financiën wel extra druk op EZ in de liberaliseringsdossiers. Departementen als V&W (Verkeer & Waterstaat) en O&W (Onderwijs & Wetenschap) waren voor DGE minder belangrijk, behalve in de tijd dat er een aparte minister voor het Wetenschapsbeleid was, waardoor de budgetten en programma's voor energieonderzoek vanuit de OCW-hoek onder vuur kwamen te liggen. Vooral na de oliecrisis en het steeds belangrijker worden van de internationale dimensie in het beleid, ging de relatie met BuZa (Buitenlandse Zaken) aan gewicht toenemen. In de regel was die constructief en coöperatief, hoewel ook hier soms een stammenstrijd optrad over het (gebruikelijke) primaat van de vertegenwoordiging in internationaal overleg. Toen BuZa echter in navolging van de Amerikaanse president Carter een actief beleid ging voeren op het gebied van non-proliferatie, ontstonden forse spanningen met DGE. Die spanning spitste zich vooral toe op de voorwaarden waaronder Urenco zich zou kunnen ontwikkelen<sup>46</sup>. Vanuit het nucleaire beleid gezien is het nog interessant op te merken dat het regeringsbesluit in 1985 om het aantal kerncentrales uit te breiden een zeer brede ministeriële ondertekening kende: EZ, VROM, SZW (Sociale Zaken & Werkgelegenheid), WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur), BuZa en V&W.

Binnen EZ zijn plaats en positie van het energiebeleid niet altijd onomstreden geweest. Tot midden jaren '60 was er geen eenduidige afdeling voor 'het' energiebeleid. Pas in 1965 werd een directoraat-generaal voor Energie ingericht, omdat enerzijds de aanwending van het aardgas en anderzijds de afwikkeling van de sluiting van de mijnen, naast de aandacht voor olie en voor kernenergie een integrale visie en benadering verlangden. Opmerkelijk is dat tot 1979 de naam luidde 'DG voor de Energievoorziening' en daarna 'DG voor Energie', waarmee een veel bredere taakuitoefening werd aangegeven: niet meer alleen de energievoorziening, maar ook de productie van energie, de milieuaspecten, en de betaalbaarheid van het product. Ook

<sup>46</sup>. Het non-proliferatiebeleid spitste zich toe op waarborgen tegen misbruik van de nucleaire technologie. De verrijkingstechnologie was daarbij een belangrijk aandachtspunt. De uitbreiding van Almelo vanwege de levering aan Brazilië van verrijkte uranium en de daarbij te stellen voorwaarden aan de Brazilianen om het uranium te mogen kopen, leidde bijna tot een crisis van het kabinet Van Agt-Wiegel in 1978.

was de interne organisatie in de verschillende directies duidend voor de beleidsaccenten. Zo waren er in 1990 aparte directies voor respectievelijk Aardolie, Gas, Elektriciteit, Energiebesparing en Duurzame Energie, en Algemeen Energiebeleid en Mijnwezen. In de jaren ervoor waren Gas en Aardolie (soms in combinatie met kolen) steeds in een aparte directie ondergebracht. Voor elektriciteit en kernenergie waren eerst aparte directies, evenals voor Mijnwezen, maar later werden die samengevoegd, eerst als Elektriciteit en Kernenergie, later alleen Elektriciteit (waarbij ook de inzet van kolen werd meegenomen). Tot 1974 was er geen directie voor 'algemeen beleid' en toen die er kwam, werden ook besparing en onderzoek vanuit die directie behandeld<sup>47</sup>.

In de loop van de jaren '90 met de groeiende aandacht voor marktwerking, begon de directiestructuur te knellen. Overigens speelde in diezelfde periode dat DGE aansluiting leek te verliezen bij de hoofdstroom van het EZ-beleid. Deze was zich onder impulsen van secretaris-generaal Geelhoed en anderen steeds meer gaan richten op de werking van de markt en op het slechten van barrières daarvoor. Het in die tijd ook volledig buiten het hoofdgebouw van EZ gevestigde DGE had hierover in eerste instantie grote aarzelingen, maar vooral onder minister Wijers werden vanaf 1994 geleidelijk aan beleidswijzigingen doorgevoerd. Ook was er vanaf die periode sprake van meer horizontale mobiliteit tussen de verschillende afdelingen binnen EZ, met gevolgen voor de DGE-cultuur. Deze accentverschuivingen leidden tot een reorganisatie in 2000 waarbij elektriciteit en gas werden ondergebracht in de directie Energiemarkt en alle, ook op duurzame energie gerichte, productie en winning werd geconcentreerd in de directie Energieproductie. De directie Energiestrategie en Verbruik werd belast met algemene beleidsvraagstukken en het besparingsbeleid. Ook werd binnen EZ het 'bijzondere' van de energiesector minder zwaar gewogen, door energie samen te voegen met de directie marktwerking in een DG Energie en Marktwerking. In 2003 werd dat echter weer gecorrigeerd, zij het dat de intentie werd uitgesproken om energie samen te voegen met telecommunicatie, dat inmiddels door EZ was overgenomen van V&W. Dat past geheel in de visie dat marktwerking in netwerksectoren een aantal 'eigen' kenmerken heeft en een sector-specifieke beleidsbenadering rechtvaardigt. Of deze benadering zich goed verhoudt met de gewenste balans in het energiebeleid zal nog moeten blijken. In ieder geval zal DGE in 2005 haar 40-jarig bestaan vieren.

De relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering verdient aparte aandacht. Daarbij maken we onderscheid tussen twee soorten uitvoering. In eerste instantie gaan we in op de uitvoering die gericht is op onderzoek en ontwikkeling en op die van allerlei subsidieregelingen. En in tweede instantie op de uitvoering van de sectorspecifieke ordening van de energiemarkten. Ook staan we kort stil bij de rol van TenneT als beheerder van het hoogspanningsnet.

---

<sup>47</sup>. Door de jaren heen was de DGE-formatie vergeleken met die van het Kerndepartement EZ globaal als volgt: 1975: 70/961, 1980: 130/1536; 1990: 132/1248; 1997: 125/1253; 2000: 126/1328 en 2004: 114/1474. Vooral in de jaren '90 was DGE, met een aandeel van soms meer dan 10% sterk vertegenwoordigd.



Grenzen tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zijn niet altijd scherp te trekken. Uitvoering is vaak dicht bij de praktijk, specifiek en gedetailleerder. Uitvoering werd en wordt nog vaak als politiek minder belangrijk gezien en heeft vanuit ‘het beleid’ daardoor niet altijd voldoende aandacht. Anderzijds werd en wordt door uitvoerders ook ‘uitvoeringsbeleid’ gemaakt. Zeker als de uitvoering op afstand is geplaatst van het beleidsdepartement en dus van de politieke verantwoordelijkheden, kan dat forse spanningen opleveren. Sturing- en verantwoordingsrelaties tussen beleid en uitvoering zijn vaak niet voldoende helder. Dat komt trouwens bij meer beleidsterreinen voor dan bij energie alléén.

Energieonderzoek in ons land is in de eerste plaats verbonden met het Energieonderzoek Centrum Nederland ECN. Eind jaren '50 werd besloten een reactorcentrum voor kernenergieonderzoek (RCN) in te richten nabij Petten in Noord Holland. Dit RCN werd na 1974 omgezet in ECN, toen er vanuit het energiebeleid meer aandacht begon te komen voor onderzoek naar duurzame energiebronnen. Over de geschiedenis van RCN en ECN is veel te vertellen<sup>48</sup>, maar in deze context is van belang op te merken dat jarenlang vanuit het RCN/ECN forse invloed is uitgeoefend op het (kern)energiebeleid van de overheid. Dat kwam door de deskundigheid van de betreffende onderzoekers, maar ook door hun persoonlijkheid en uitgesproken opvattingen<sup>49</sup>. Tekenend was dat het omzetten van het onderzoekprogramma naar andere energiedragers dan kernenergie een aantal jaren duurde, vaak tot ongenoegen van EZ en van de Tweede Kamer. Ook waren er vanuit Petten tal van relaties met de industrie, zoals bijvoorbeeld met UCN (uraniumverrijking), met Neratoom (natriumtechnologie voor kweekreactoren), en met BCN (Brandstofcellen Nederland). Vaak werden die relaties effectief ingezet om het EZ-beleid te beïnvloeden. Niet alleen door ECN werd door EZ betaald energieonderzoek gedaan, ook door bijvoorbeeld TNO. Maar de relatie met het beleid was bij TNO veel minder sterk, dan bij het vele jaren in hoge mate op uitsluitend EZ-gelden draaiende ECN.

Mede uit regionaal-politieke overwegingen werd in 1974 besloten een 100% staatsbedrijf op te zetten voor de industriële toepassing van nieuwe energietechnologie. Dat werd de B.V. Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij (NEOM), gevestigd in Sittard en vooral gebruikmakend van (steenkool-)expertise van DSM. NEOM werd later samengevoegd met andere organisaties op energiegebied en omgezet in de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu B.V. (Novem) en is medio 2004 gefuseerd met Senter<sup>50</sup>. Bij die gelegenheid ontstond het agentschap SenterNovem dat dé uitvoeringsorganisatie voor EZ is geworden wat betreft steun- en subsidieregelingen, waaronder die op energiegebied. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op datgene wat door Novem is bereikt, vooral op het gebied van de industriële energiebesparing. Hier zij slechts aangestipt dat bij de uitvoering vaak keuzes aan de orde zijn die beleidsrelevant zijn, zonder dat het beleid daarin stuurt of zelfs kan sturen. Gevestigde belan-

<sup>48</sup>. Zie hiervoor o.a. ‘De Republiek der Kerneleerden’ van C.J. Andriess, dat de geschiedenis van RCN/ECN beschrijft over de periode 1962-1984; Bergen (NH), 2000.

<sup>49</sup>. Zo gaf prof. Jaap Goedkoop, wetenschappelijk directeur van Petten, altijd aan dat hij ‘namens de Koningin’ bepaalde over welke projecten de HFR-neutronen werden verdeeld. Een ander voorbeeld betrof het onderzoek voor opberging van radioactief afval in zoutcavernes, waarbij vooral vanuit Petten sterk werd aangedrongen om snel tot proefboringen in Groningse zoutkoepels over te gaan.

<sup>50</sup>. Senter was de uitvoeringsorganisatie voor tal van regelingen op technologiegebied.

gen bij uitvoeringsorganisaties kunnen belemmerend werken op de beleidsontwikkeling<sup>51</sup>. Interessant is verder te vermelden dat het omgekeerde ook geldt, doordat Novem door haar grote, erkende deskundigheid op het gebied van industriële energiebesparing, een belangrijke rol heeft kunnen spelen bij de vaststelling van het Nederlandse allocatieplan voor CO<sub>2</sub>-emissierechten.

Aan het eind van de vorige eeuw werd bij de invoering van marktwerking bij energie een nieuwe ervaring opgedaan. Er diende immers een aparte toezichthouder te worden ingesteld. Dat gebeurde overigens vanuit het beleid en vanuit de energiesector met grote terughoudendheid, omdat buitenlandse voorbeelden nogal eens uitkwamen op uitdijende ‘*regulatory authorities*’, een soort van regelgevende toezichthouders die in de Nederlandse sociaal-economische cultuur onbekend waren<sup>52</sup>. De instelling van DTe, de Dienst Toezicht energie, paste in een wat bredere ontwikkeling met een - ook onder EZ ressorterende - generieke toezichthouder voor de markt (de NMa) en een toezichthouder voor de telecommarkt (OPTA). Bovendien was deze ontwikkeling vooral Europees geïnspireerd, omdat vanaf 2003 de figuur van de *regulatory authority* bij energie zelfs verplicht werd gesteld<sup>53</sup>. DTe kreeg in eerste instantie tal van ex ante regelgevende taken, die een hoog technisch gehalte hadden en veelal tal van impliciete regelingen binnen de energiesector vertaalden in regels met een publiekrechtelijke status. Hierbij waren tal van beleidskeuzes aan de orde, die direct ingrepen in de energiesector en de positie van de bedrijven. Het was dan ook geen verrassing dat deze ‘beleidsvorming op afstand’ vanuit EZ, vanuit de politiek, en vooral ook vanuit de energiebedrijven zelf met steeds meer aarzeling werd benaderd. Gevolg was dan ook dat EZ de relatie met DTe diende aan te scherpen, waarbij de wetgeving werd aangepast. Het zal moeten blijken of daarbij een goede balans gevonden is in een dynamische markt die zeer regelmatig om tal van proactieve aanpassingen vraagt, waarbij wet- en regelgeving voortdurend onder druk komt te staan. Ook de door Brussel vereiste onafhankelijke positionering speelt daarbij een rol, zeker wanneer de overheid nog een directe belanghebbende is in de betreffende sectoren. Vergelijkbare processen spelen zich overigens af bij de NMa en bij de OPTA.

Een enkel woord over TenneT, dat sinds 2002 100% eigendom is van de Staat, en dat de wettelijke taak heeft als beheerder van het hoogspanningsnet en de elektrotechnische systeembalans. Als zodanig staat TenneT onder toezicht van DTe. Separaat echter heeft EZ TenneT opgedragen ook als een organisator van de markt op te treden middels haar dochter APX (Amsterdam Power Exchange), later nog gevolgd door twee andere uitvoeringstaken, te weten de organisatie van de handel in groencertificaten en de uitvoering van de MEP-rege-

51. Voorbeelden daarvan zijn de kolenafdeling bij Novem die een snelle sanering van het NOK (Nationaal Onderzoek Kolen) in de weg stond. Ook de specifieke deskundigheid op windgebied doet al jarenlang sussende uitspraken over de realisatie van de doelstellingen bij windenergie.

52. Ons land heeft wel ervaring opgedaan met de bedrijfsschappen, die in veel sectoren wet- en regelgeving uitvoerden en daarbij ook tal van aanvullende regels opstelden. Die bedrijfsschappen werden overigens altijd aangestuurd vanuit de marktsectoren zelf, en hadden niet het onafhankelijke kenmerk van een ‘regulator’, die juist bedoeld was om consumenten te beschermen tegen monopolistisch of quasi-monopolistisch marktgedrag.

53. In hoofdstuk 7 en in de deelstudies is nader op deze ontwikkelingen ingegaan.

ling<sup>54</sup>. Dit laatste betreft de meerjarige steun aan milieuvriendelijke energieproducties, te financieren met een door TenneT te innen opslag op de nettarieven. TenneT is een structuur NV, met de aandeelhouder (Staat, waarbij Financiën als portefeuillehouder optreedt) op gepaste afstand. DTe ziet toe op de netbeheerstaken (met EZ als de relevante beleidsmaker), en op de goede werking van de markt. De beide andere taken van TenneT hebben een publiek-rechtelijke status, waarbij EZ zowel beleidsvorming als toezicht voor haar rekening neemt. De relatie tussen TenneT, EZ en DTe is daarmee complex geworden en vraagt dus om zorgvuldigheid en zuiverheid in de toepassing van de verschillende taken en rollen.

Sturing vanuit het beleid en verantwoording vanuit de uitvoeringsorganisatie, nog afgezien van de terechte zorg voor een efficiënte uitvoering, zijn onderwerpen die bij verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties hoog op de agenda staan. Vanuit de beleidsvorming en vanuit de politiek dient daar dan ook veel aandacht aan te worden besteed. Aandacht die in het verleden wel eens heeft ontbroken doordat de betekenis van de relatie werd onderschat. Uitvoering is vaak veelomvattender dan door het beleid wordt onderkend. Uitvoering is gezichtsbepalend voor de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid. Een beleidsdepartement is dan ook aanspreekbaar op de uitvoering en dient daarvoor verantwoording te kunnen dragen, ook als duidelijk is dat uitvoering een hoge mate van onafhankelijke, technische oordeelsvorming vergt. Heldere en ook werkbare relatiestatuten zijn dan onontbeerlijk. De relatie tussen beleid en uitvoering speelt niet alleen bij energie, maar is ook breder aan de orde, bij alle uitvoeringsorganisaties. Anno 2004 moet worden geconstateerd dat de algemene discussie daarover, onder meer waar het zbo's (zelfstandige bestuursorganen) betreft, nog niet is uitgekristalliseerd. Ook voor de uitvoeringsorganen van het energiebeleid is dat een relevant gegeven.

### 2.5.2 De adviesorganen

Een goede beleidsmaker laat zich adviseren. Zeker wanneer het beleid, zoals bij energie, een sterke technische component heeft. Ook bij energie is beleidsadvisering door deskundigen, al dan niet formeel georganiseerd, volstrekt gebruikelijke en aanvaard. De deskundigheid van de adviseur of het adviesorgaan geeft vaak de doorslag. Ook is denkbaar dat advies wordt gezocht om een bepaalde vorm van maatschappelijk of politiek draagvlak te verkrijgen. Dat gebeurt wanneer bijvoorbeeld de te nemen besluiten omstreden zijn. Maar wanneer adviesorganen een meer permanente of zelfs wettelijke status krijgen worden ze langzamerhand 'onpasseerbaar' voor het beleid. Er ontstaat dan een verschuiving van verantwoordelijkheden, zeker wanneer de hoofdlijnen van een belangrijk besluit al in een adviesorgaan door externe adviseurs wordt 'voorgekookt'. Om die reden is het dan ook verstandig structurele adviesraden, ook als ze een wettelijke basis hebben, periodiek te evalueren op hun waarde. Ook het omgekeerde van onpasseerbaarheid komt wel voor, namelijk wanneer de beleidsmakers een adviesorgaan inschakelen om een tegenwicht te bieden aan aanstormende ongewenste aanpassingen van het staande beleid.

---

<sup>54</sup>. Regeling ter stimulering van Milieuvriendelijke ElektriciteitsProductie

Zoals we zodadelijk zullen zien doen al deze verschijnselen zich ook voor bij het energiebeleid. We maken hierbij een onderscheid tussen structurele adviesorganen en die welke op ad-hoc basis zijn ingeschakeld. Structureel gezien kennen we de Algemene Energieraad (AER), een bij wet ingesteld onafhankelijk orgaan dat over het gehele beleidsterrein gevraagd en ongevraagd kan adviseren. Deze permanente vorm van advisering dateert uit 1974, toen bij de opstelling van de eerste Energienota behoefte bestond aan een breed samengesteld en deskundig klankbord voor het beleid. Later is uit die groep de AER ontstaan, waarbij de samenstelling gebaseerd is op inhoudelijke deskundigheid en ervaring op het gebied van energievoorziening. De AER is zeer actief en heeft een veelvoud aan adviezen uitgebracht<sup>55</sup>. Ook heeft de AER jarenlang de wettelijke adviestaak gehad bij de goedkeuring van de Energieplannen van de Sep<sup>56</sup>.

In het verleden zijn er verder ook specifieke en structurele adviesraden geweest. Zo was er een Industriële Raad voor de Kernenergie, en waren er adviesraden op het gebied van elektriciteit (de Elektriciteitsraad) en de locaties van hoogspanningslijnen (de CEW: de Commissie Elektriciteitswerken). Soms was er sprake van verplichte inschakeling van adviescolleges bij belangrijke besluiten, zoals de Elektriciteitsplannen uit de jaren '80 en '90. Op mijnbouwgebied hebben we de Mijnraad (advies over mijnbouwvergunningen en mijnbouwbeleid) en de TCBB, de Technische Commissie Bodembeweging<sup>57</sup>, die adviseert over het verband tussen opsporing, winning en bodembeweging. Verder is er korte tijd een wettelijke adviesgroep geweest voor het energieonderzoeksbeleid, eerst de LSEO (Landelijke Stuurgroep Energieonderzoek), later omgezet in de REO (Raad voor het Energieonderzoek), maar deze is na een paar jaar weer opgeheven. Ten slotte was energiebeleid ook onderwerp van algemene adviezen over het milieubeleid, zoals dat indertijd gebeurde door de CRMH (Centrale Raad voor de Milieuhygiëne) en haar opvolger, de Raad voor het Milieubeheer<sup>58</sup>.

Er zijn legio tijdelijke, specifieke adviesgroepen geweest, zoals bijvoorbeeld de Coconut, de commissie Concentratie Nutsbedrijven uit 1978 of de COE, de Commissie Opslag Energie van begin jaren '80, de Commissie bestaande Kerncentrales – de 'Commissie-Beek' – uit 1981 over het wel of niet voortijdig sluiten van Borssele en Dodewaard. Ook de adviesaanvraag aan de SER over de REB – de regulerende energiebelasting – valt onder deze noemer. Daarnaast is er te wijzen op de recente Commissie-Van Rooy over de invoeringsdatum van de liberalisering, of de Adviesgroep Waddenzee – de 'Commissie-Meijer' – over het wel of niet boren onder de Waddenzee. Soms vergden die ad-hoc groepen een apart instellingsbesluit om hen een zekere juridische status te geven; soms was dat niet nodig en kon worden volstaan met een simpele brief van de minister van EZ.

Dit niet-uitputtende overzicht laat zien dat ad-hoc groepen in de regel worden ingeschakeld bij concrete en specifieke klussen die voor de beleidsmakers ofwel niet voldoende eenduidig-

<sup>55</sup>. Zie [www.algemene-energieraad.nl](http://www.algemene-energieraad.nl).

<sup>56</sup>. Zowel de AER als de Elektriciteitsraad, maar ook de RPC, de Rijks Planologische Commissie diende EZ advies uit te brengen bij de goedkeuring van de door Sep in te dienen plannen.

<sup>57</sup>. Zie hun website [www.tcbb.nl](http://www.tcbb.nl).

<sup>58</sup>. Vanaf begin 1997 zijn deze en andere raden op het terrein van het ministerie van VROM opgegaan in de algemene VROM-raad ([www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl))

heid bieden wat betreft de te maken beleidsneutrale keuzes, ofwel politiek zodanig lastig zijn dat een zekere mate van externe legitimiteit gewenst is. Meestal gaat het om dat laatste. Als over de rol van de adviesorganen op het beleidsterrein van energie al een algemeen beeld te geven is, dan zien we dat structurele advisering zich in feite beperkt tot de AER. Daarbij valt wel op dat de rol van de AER staat en valt met de kwaliteit van de samenstelling. Bij de AER zien we dat deze de laatste tijd sterker aan het worden is. Aan de andere kant zien we dat lang niet alle adviezen ter harte worden genomen. Als adviezen regelmatig door de beleidsmakers terzijde worden geschoven, vervalt de legitimiteit van de adviesraad. Ook een permanente adviesraad zal zich er voldoende van moeten vergewissen dat zijn adviezen ter harte worden genomen. Daarnaast is er een aantal succesvolle en soms minder succesvolle *ad-hoc* acties geweest, waarbij de verwachting was dat een specifieke vraag aan een speciaal samengestelde groep adviseurs in een bepaald geval nuttig kon zijn.

### 2.5.3 De nutsbedrijven

Zeker in de jaren '80 en '90 hebben de energiebedrijven, de nutsbedrijven en hun belangengorganisaties een belangrijke rol gespeeld bij de beleidsvorming op energiegebied. In eerste instantie beperkte die rol zich tot het lokale of regionale niveau, waarbij de 'nutstaak' zich vertaalde in een eigen energiebeleid. Het ging dan vooral om voorlichting, om energiebesparing of om lokale en regionale duurzame energieproductie. Soms vertaalde dat nutsbelang zich ook in 'lage prijzen', zeker in de jaren '80 toen de VEGIN (de koepel van de gasbedrijven) zich verzette tegen prijsverhogingen voor kleinverbruikers die EZ wilde doorvoeren om de olieprijsen te volgen. Als gevolg van het door EZ ingezette beleid tot schaalvergroting en horizontale integratie (elektriciteit en gas), ontwikkelde de distributiesector zich, onder aanvoering van zijn nieuwe koepel EnergieNed tot een aparte machtsfactor in het beleid. In de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij' is dat proces nader beschreven.

De nutsbedrijven waren en zijn eigendom van lokale en regionale overheden en zagen hun nutstaak steeds duidelijk in het perspectief van het algemeen belang. Schaalvergrotingen en verzelfstandigingen leidden ertoe dat het vooral de bestuurders van de bedrijven zelf werden, die zich voor dat beleidsbelang gingen opwerpen. Dat vertaalde zich bijvoorbeeld in hun over de jaren steeds kritischer opstelling bij de Elektriciteitsplannen en bij de collectieve gascontracten met Gasunie. Vooral met het MAP, het eigen Milieu Actie Plan van de distributiesector, werd enthousiast vorm gegeven aan hun nutsbeleid. Toen vanuit de Tweede Kamer en ook vanuit EZ tegenwind kwam tegen al te enthousiaste taakuitbreidingen en nevenactiviteiten, en marktpartijen klachten indienden over oneerlijke concurrentie, hadden de nutsdirecteuren daar grote moeite mee. Zeker toen met de Wet Energiedistributie een wettelijk kader ontstond om al die activiteiten aan regels te binden. In ieder geval werd daarmee een klimaat geschapen om commerciële activiteiten van monopolietaken te splitsen en toe te werken naar een geleidelijke invoering van marktwerking in de gehele keten.

*“De baronnen retireerden en zochten een nieuwe slagorde. Toch leek niet alles verloren, maar er ontstond wel een moeizaam proces waarin over vele details uitgebreid werd gesproken”.(Uit de deelstudie Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij).*

De laatste paar jaar is de relatie tussen het beleid en de energiebedrijven volledig gedomineerd door de thema's liberaliseren en privatiseren. Daarbij bleek een duidelijk verschil in visie over de inrichting van de Nederlandse energiesector en de mate van publieke belangen en publiek eigendom daarbij. De liberalisering bleek complexer dan gedacht, waarbij de wisseling van leverancier en de meer algemene mate van regulering in een vrijer wordende energiemarkt de positie van de energiebedrijven onder druk zette. Die druk nam verder toe in de debatten over eigendom en het wel of niet afsplitsen van de netwerken. Interessant is te zien dat in die discussie EZ en de Tweede Kamer samen min of meer één lijn trekken tegen de energiebedrijven, die in deze strijd soms wel, maar soms ook niet gesteund worden door hun eigen (publieke) aandeelhouders. Daarmee is nog eens helder geworden dat de organisatie van de energievoorziening een zware wissel trekt op de verhouding tussen 'Den Haag' en de provincies en grote steden.

#### 2.5.4 Het 'gasgebouw'

Het lijkt de moeite waard in deze opsomming van de invloed die instituties en organisaties hebben op de beleidsvorming, ook even apart stil te staan bij het gasgebouw. Het samenstel van afspraken en contracten rond de winning en verkoop van het gas van het Groningenveld en het daaraan gekoppelde beleid rond de kleine velden en de overige aspecten van het gasbeleid, hebben in de laatste 30 jaar zoveel 'eigen dimensie' gehad, dat gasbeleid op zich misschien wel de meest bepalende factor is geweest voor het gehele energiebeleid. In dit verband en in dit boek wordt hier niet al te diep op in gegaan, omdat dat elders uitvoerig is beschreven<sup>59</sup>. Wij willen volstaan met een paar opmerkingen over die beleidsinvloed.

Het gasgebouw als nationaal belang, daar was en is geen twijfel over mogelijk. En daardoor was het gasgebouw vaak van een hoger belang dan andere onderdelen van het energiebeleid. Een beleid dat op zeer innovatieve wijze een model ontwikkelde om tal van kleine en minder economisch winbare velden in productie te nemen door gebruik te maken van de flexibiliteit van het Groningenveld. En daarmee bleek de rol van aardgas in onze energiebalans sterker en langer te kunnen duren dan oorspronkelijk voor mogelijk werd gehouden. Europees gezien konden we ons daardoor in het energiebeleid meer permitteren dan anderen<sup>60</sup>. Een beleid dat inzette op maximalisatie van gasopbrengsten, ook op langere termijn. Zelfs als dat betekende dat de binnenlandse gasprijzen zo hoog mogelijk dienden te zijn, bij een beleid dat voor elektriciteit precies op het omgekeerde was gericht. Een beleid dat succesvol was in het ontwikkelen van exportmarkten en het met marktwaarde verkopen van het gas. Een beleid dat sterk hechtte aan de contractsvrijheid en de heiligheid van die contracten. Een beleid ook dat bij die exportcontracten in enkele gevallen tot zeer bijzondere constructies leidde. De exportcontracten moesten worden opengebrouwen, maar de Staat was daarbij formeel geen partij. Met succes werd de gewiekste oud-ambassadeur Spierenburg ingezet, die verdergaande prijsstijgingen wist af te dwingen.

<sup>59</sup>. Ook hier wordt verwezen naar het boek van Correljé, Van der Linde en Westerwoudt: *Natural gas in the Netherlands*, 2003.

<sup>60</sup>. De discussie over brandstofinzet in centrales kon jarenlang worden aangehouden. Ook wat betreft het milieu konden we ons in het energiebeleid veel permitteren en verder gaan dan de buurlanden.

Een beleid ook dat zich lange tijd fors verzette tegen de invloed van de opkomende marktwerking. De opstelling in de Europese discussie over elektriciteit werd in feite bepaald door het gasbeleid. Toen ook voor gas liberalisering onvermijdelijk werd, koos het beleid voor afwijkende modellen die curieus genoeg door de Kamer werden gecorrigeerd. Een beleid waarvan wezenlijke onderdelen nauwelijks politiek werden besproken: de jaarlijkse Plannen van de Gasafzet werden vaak stilzwijgend slechts voor kennisgeving aangenomen. Politieke discussie was er wel over de gasbaten, maar dan in het kader van het begrotingsbeleid. Interessant is nog wel de constructie van een herenakkoord in de jaren '70 tussen de Staat, Shell en Exxon. Een verdere verhoging van de opbrengsten van de Staat bij een volgende prijsstijging van aardolie werd afgekocht door een toezegging van de beide oliemaatschappijen om over een periode van 10 jaar de betreffende extra winst van ruim €10 miljard te besteden aan investeringen die de structuur van de Nederlandse energievoorziening zouden versterken.

Interessant is verder dat echte politieke discussie over het gasgebouw ontstond rond de beslissing voor ondergrondse gasopslag bij het Drentse Langelo medio jaren '90. De discussie ging over het afwegen van het belang van het gasgebouw versus het milieubelang, waarbij het gebouw het nog nipt won. Zeer recent was dat ook het geval bij de besluiten over het boren onder de Waddenzee, maar daarbij speelden ook bredere belangen een rol. Nog interessanter is het dat de laatste paar jaar in de beleidsvorming de juridische en organisatorische inrichting van het gasgebouw als een beperking wordt gezien. Gewenste aanpassingen om aan te sluiten bij de liberalisering van de energiemarkten blijken moeilijk realiseerbaar. Financieel en juridisch staat het gebouw als een huis. Maar voor de bewoners wordt het langzamerhand een last, en sommigen zoeken naar mogelijkheden om het huis te verlaten. Misschien vormt de renovatie van het gasgebouw wel de grootste uitdaging voor het energiebeleid van de komende periode.

### 2.5.5 Maatschappelijk middenveld en belangengroeperingen

Al eerder werd opgemerkt dat EZ en DGE bij hun beleidsvorming meer naar binnen dan naar buiten waren gericht. Dat betekent niet dat er geen invloed was vanuit maatschappelijke organisaties, of al dan niet specifieke lobbygroepen. In deze paragraaf staan we daar wat nader bij stil. We beginnen echter met de invloed 'van de straat': het actiewezen.

Energiebeleid en in het bijzonder de rol van kernenergie was in de tweede helft van de jaren '70 als bijna geen ander onderwerp geschikt voor het zich ontwikkelend actiewezen. En dat beperkte zich niet tot ons land, want voor velen van de naoorlogse generatie was de rol van kernenergie een goed hanteerbaar onderwerp om de meer algemene zorgen over de ontwikkelingen in de Westerse wereld tot uiting te brengen. Zeker toen stappen werden gezet in de richting van kweekreactoren en plutonumeconomie, en de risico's van een maatschappelijk bestel met zware eisen op het gebied van veiligheid en beveiliging, kreeg de anti-kernenergiebeweging tal van impulsen. In ons land gaf de invoering van de Kalkarheffing in 1972 daarvoor nog een extra argument<sup>61</sup> en werd het niet betalen daarvan een ideaal actiemiddel. Zo kon zelfs worden geprotesteerd 'vanuit de leunstoel'. Vele grotere en kleinere acties volg-

<sup>61</sup>. Zie ook het interview met ir. J.H. Bakker in dit boek.

den, met voor het beleid tenslotte in 1978 het politieke gevolg van een moratorium in de nucleaire besluitvorming in afwachting van de brede maatschappelijke discussie over het energiebeleid<sup>62</sup>.

Uit de kringen van tegenstanders van kernenergie werden, later ook versterkt vanuit de milieubeweging, tal van alternatieve beleidsopties aangedragen. Deze varieerden van volledig uitgewerkte alternatieve energiescenario's, die van minder groei en meer besparing en duurzame energie uitgingen, zoals het 'vergeten scenario' van Theo Potma van het Centrum voor Energiebesparing, tot concrete lokale initiatieven voor de opwekking van milieuvriendelijke elektriciteit door windmolens. Voor de beleidsvorming was verder relevant de komst van de Bezinningsgroep Energiebeleid. Deze groep kritische mensen uit de academische en ambtelijke wereld manifesteerde zich in het begin als een 'geheim genootschap', maar werd later steeds meer een groep die zich in het openbaar en duidelijk aanspreekbaar kritisch opstelde ten opzichte van het beleid. Hier was het niet zozeer EZ dat de dialoog met deze en andere groepen aanging, maar vooral VROM. Ook Sep-directeur Ketting zag echter vrij snel de noodzaak van een dergelijke dialoog in. Op zijn uitnodiging werden dan ook in de bossen van Arnhem geregeld discussiebijeenkomsten gehouden tussen de 'Arnhemse ingenieurs' en kritische wetenschappers. Later vertelde Wim Turkenburg, één van de voormannen van die groep wetenschappers<sup>63</sup>, dat uit die gesprekken tal van initiatieven en projecten kwamen, zoals eerder in dit hoofdstuk al is beschreven<sup>64</sup>. Via acties, VROM en Arnhem kwam de milieubeweging daardoor binnen in het energiebeleid. Overleg met en luisteren naar organisaties als Natuur & Milieu, Greenpeace, Milieudefensie etc. behoren thans tot de standaard overlegondes in de verschillende fasen van het beleid.

Traditioneel hadden EZ en DGE meer van doen met de geluiden uit het bedrijfsleven. Zowel de energiebedrijven zelf als de vertegenwoordigers van de grote verbruikers. Er werd dan ook redelijk veel met die kringen gesproken, zowel in algemene verkennende gesprekken als rond specifieke onderwerpen en projecten. Individuele bedrijven als Shell en Exxon, Sep, Essent/PNEM, DSM, Hoogovens etc. kwamen regelmatig langs. Collectief was er lange jaren de OCC (de Olie Contact Commissie), een overlegorgaan met de olie-industrie, maar begin jaren '80 werd dat als zodanig opgeheven.

De 'big 6' van industrieel Nederland kwamen regelmatig samen langs bij de EZ-top<sup>65</sup>, waarbij energie vaak een belangrijk agendapunt was. Maar daarnaast waren uiteraard de belangenbehartigende organisaties actief, zoals SIGE/KWW (nu VEMW) voor de grote energieverbruikers, het Tuinbouwschap (later LTO-NL) voor de tuinbouw, en Sep/OPS voor de elektriciteitsproductiesector, EnergieNed voor de energiedistributiebedrijven en Nogepe voor de olie- en gaswinning. Nog specifiek zijn er dan de groepen die duurzame energieproductie voorstaan of toepassen, maar vaak waren die geluiden tamelijk versnipperd, met

62. Zie voor een meer uitvoerige beschouwing hoofdstuk 4 en de deelstudie over Tsjernobyl.

63. Persoonlijke informatie aan de auteurs.

64. Zie de paragraaf over de sociaal culturele omgevingsfactoren.

65. Dat overleg, ook wel de 'vogeltjesclub' of het PHAUSD-overleg genoemd, bestond uit Philips, Hoogovens, Akzo, Unilever, Shell en DSM.



uitzondering wellicht van een club als Cogen NL, de lobbygroep voor toepassing van wkk. Al deze groepen waren en zijn behoorlijk actief en zorgen niet alleen voor input van feiten en opinies, maar hebben ontegenzeggelijk ook een belangrijke rol in de beleidsvorming. Meer algemeen, maar op meer afstand, gold dat ook wel voor VNO/NCW en MKB-NL, de organisaties van de ondernemers en voor het midden- en kleinbedrijf.

Andere belangenorganisaties, die mogelijk een belang zouden kunnen hebben in de goede beleidsvorming op energiegebied, maar daar om verschillende redenen weinig aandacht aan gaven, dan wel dat beperkten tot specifieke onderwerpen, zijn de SER als zodanig, maar zeker ook de vakbeweging, de VNG (gemeenten) en IPO (provincies). Maar ook de Consumentenbond speelde en speelt een beperkte rol, die pas recent meer gewicht heeft gekregen als gevolg van de invoering van keuzevrijheid bij kleinverbruikers.

Tenslotte merken we nog op dat inspraak vanuit de hier beschouwde belangengroepen soms op een periodieke basis, soms ad-hoc plaatsvond. De laatste jaren zien we dat voor sommige onderwerpen een zekere mate van institutionalisering aan de gang is. Een voorbeeld hiervan is de Overleggroep voor Olie en Gas, een platform waarin overheid, Nogepa, milieubeweging en wetenschappers met elkaar spreken over olie- en gasexploratie in Nederland. Andere voorbeelden zijn het PVE, het Platform voor de versnelling van de liberalisering van de energiemarkten, waarin overheid, bedrijfsleven en energiesector tijdelijk samen werkten. Op EU-niveau kan worden gewezen op de Florence- en Madrid-Fora, waarbij verschillende belangengroepen met de nationale en Europese autoriteiten over de regels voor de elektriciteits- en gasmarkten spreken. Interessant is verder de wijze waarop EZ de beleidsvorming op het gebied van de energietransitie organiseert. Met inbreng van verschillende maatschappelijke organisaties en van bedrijven wordt een breed draagvlak gecreëerd voor de inhoud en de richting van het beleid. In hoofdstuk 8 wordt daar nader op ingegaan.

### 2.5.6 De politiek

Overheidsbeleid kan niet zonder politieke keuzes en besluiten. Alle beleid immers wordt in meerdere of mindere mate besproken en beoordeeld in het politieke debat met het parlement. Interessant is echter de vraag in hoeverre dat debat gebaseerd is op duidelijke politieke visies van de partijen, of dat zij hun oordeel pas vormen op basis van de plannen van het kabinet. In het eerste geval is het duidelijk relevant voor de beleidsvorming. In het tweede geval niet.

In zijn algemeenheid is er de laatste 30 jaar niet echt sprake geweest van een duidelijk inhoudelijke, politieke energiebeleidsvisie bij politieke partijen. Ook binnen die partijen is er weinig discussie geweest over dat beleid. Dat laat onverlet dat specifieke en politiek omstreden onderwerpen wel degelijk tot discussie hebben geleid, vrijwel steeds nadat er eerst een kabinetsbesluit was genomen. In een aantal gevallen werden standpunten hierover ook opgenomen in verkiezingsprogramma's en in regeerakkoorden. Het gaat dan om kernenergie, om de Waddenzee en om de energieheffing. Soms zijn ook meer technische zaken in regeerakkoorden opgenomen, maar dat is eerder het gevolg geweest van de ijverige en bekwame inhoudelijke ambtelijke voorbereidingen van de verschillende formatiedossiers, dan dat het om specifieke politiek inhoudelijke zaken ging.

Kennelijk is er politiek gezien een brede consensus over de hoofdlijnen van het energiebeleid<sup>66</sup>. Grote beleidsissues van de laatste 30 jaar, zoals de rol van het aardgas in de economie, of de rol van kernenergie, of de mate waarin het milieubelang een plaats dient te krijgen, en zelfs de organisatie van de energiesector, hebben buiten het parlement niet of nauwelijks tot politieke debatten geleid. Debatten die in het voortraject van de beleidsvorming een belangrijke inbreng op de koers van het beleid hadden kunnen hebben. De discussie over de liberalisering, over de waarborging van de publieke belangen en ook over de publieke eigendom begon pas van de grond te komen toen de basisbesluiten in feite al genomen waren. Dat is een constatering achteraf. Evenals de constatering dat de hoofdlijnen van het energiebeleid voor de Nederlandse politieke partijen kennelijk weinig leven. In de verkiezingsprogramma's van 2001 en 2002 is veel aandacht gegeven aan de wenselijkheid van een duurzame energievoorziening, maar zeer weinig aan de vraag hoe Nederland in de transitieperiode verantwoord aan voldoende energie moet komen. Recent lijkt daar met de publicatie van de rapporten van resp. de Wiardi Beckman Stichting (PvdA) en het wetenschappelijk instituut van het CDA enige verandering in te komen. Wel valt daarbij op dat het CDA-rapport een doorwrochte reactie is op beleidsvoorstellen van het kabinet om de energiebedrijven te splitsen, terwijl de WBS duidelijk met een integrale beleidsvisie komt voor de discussie over de beleidsvorming voor de toekomstige energievoorziening<sup>67</sup>.

### 2.5.7 De academische wereld

Waar het politieke debat in hoofdlijnen ontbreekt, is de vraag relevant of dat voor het academische debat eveneens geldt. Het antwoord is in zijn algemeenheid bevestigend. Er is in ons land geen structureel en breed gedragen intellectueel debat over het energiebeleid. Dat neemt niet weg dat op onderdelen en op bepaalde momenten wel degelijk vanuit de academische wereld discussies werden gevoerd, in eigen kring of rechtstreeks met de overheid, over het energiebeleid en onderdelen daarvan. Vaak was dat gerelateerd aan de toepassing van specifieke energiedragers, of de ontwikkeling van nieuwe technologie. De geschiedenis van de energievoorziening en dus van het energiebeleid kent dan ook veel professoren, vooral afkomstig uit de -faculteiten<sup>68</sup>. Maar hun inbreng was vooral fragmentarisch.

Pas bij de invoering van marktwerking ontstaat een wat bredere academische belangstelling en input in het debat en het beleid. Delft (TUD), Tilburg (KUB) en in wat mindere mate Groningen (RUG) zijn daarbij gangmakers met hun groepen gericht op netwerksectoren (TUD), micro-economie en mededinging (KUB) en de filosofie van de gasmarkt (RUG). Vanuit die kringen wordt ook toegewerkt naar een mogelijke gezamenlijke academische leergang voor

<sup>66</sup>. Zie ook 'Een verwijderd ideaal: Energie en milieu in de verkiezingsprogramma's 2002-2006'; Theo Westerwoudt; CIEP 2002.

<sup>67</sup>. Zie het rapport van de Wiardi Beckman Stichting 'Energieopties voor de 21<sup>e</sup> eeuw' van juni 2004 en het rapport van het wetenschappelijk bureau van het CDA 'Energiekeuze(s) belicht' van begin november 2004.

<sup>68</sup>. Geen enkele opsomming is volledig, maar een paar namen uit die kringen zijn toch wel noemenswaardig (ook als test voor de lezer): De Haas, Haas, HaaKistemaker, Went, Boogaard, Goedkoop, Latzko, van Dam, Odell, Kouffeld, Van Gool, Rietjens, Turkenburg, Hirs; allen hebben op bepaalde momenten en op specifieke issues 'het oor' gehad van de beleidsmakers.

het energiebeleid in integrale zin. In die ontwikkeling speelt het CIEP een duidelijke rol. Dit Clingendael International Energy Program poogt onder leiding van Coby van der Linde sinds 2002 en met steun vanuit de overheid en het energiebedrijfsleven, een platform te zijn voor de intellectuele discussie over de strategische beleidsvorming op het gebied van de energievoorziening in de meest brede zin van het woord. Ook dit boek poogt aan die discussie een impuls te geven. Het intellectuele debat over strategische beleidsvorming op energiegebied is in sommige andere Europese landen verder ontwikkeld. Zo bestaan er in het VK zowel bij universiteiten als binnen de overheid verschillende ‘think tanks’ op het gebied van energiebeleidvorming<sup>69</sup>. Ook is te wijzen op de activiteiten van de Italiaanse Fondazione Eni Enrico Mattei en haar werk op het gebied van onderzoek naar de gereedschappen voor het beleid om maatschappelijke vraagstukken op te lossen<sup>70</sup>. Op EU-niveau is er het European Policy Centre en het Centre for European Policy Studies<sup>71</sup>.

### 2.5.8 De consultants

De vraag kan gesteld worden of er bij de beleidsvorming zoveel gewerkt is met externe adviesbureaus dat deze als zodanig een factor van betekenis zijn. In de Nederlandse verhoudingen lijkt dat de laatste 30 jaar bij het energiebeleid niet of nauwelijks het geval. Dat neemt niet weg dat er wel veel gebruik is gemaakt van consultancy, van externe adviesbureaus. Het gehele scala van technologische en wetenschappelijke onderwerpen, van economische, juridische en bedrijfsmatige issues, of het nu om de inrichting van een markt ging, de toepassing en marktintroductie van een bepaalde energietechnologie, of om vraagstukken van organisatorische aard, alle onderwerpen zijn in externe rapporten op de DGE-bureaus terechtgekomen. Alle grote adviesbureaus en veel kleinere hebben hieraan bijdragen geleverd<sup>72</sup>. Maar in geen van de gevallen kan gezegd worden dat de adviseurs structureel van invloed zijn geweest op de richting van het beleid en de keuzes die daarbij aan de orde waren.

Een daarbij in het oog springend gegeven is dat er wel deskundigen uit de advieswereld zijn overgestapt naar ‘het beleid’, maar dat het omgekeerde nauwelijks heeft gespeeld. Veel nieuw beleid is dan ook ‘gaandeweg leren’ voor grote en kleine beleidsmakers. Dat doe je in de praktijk, ondersteund door training en opleiding. Ook kun je kennis kopen van buiten door adviseurs in te schakelen; niet door een rapport te vragen, maar door hun uren te kopen en ze voor kortere of langere tijd in projectteams te laten meedraaien. Wel dient bij dit alles nog eens te worden opgemerkt dat het maken en ontwikkelen van het energiebeleid kennis en inzicht vereist over het energievraagstuk. Die kennis komt niet van projectleiders en tussen

<sup>69</sup>. Te wijzen is op bv. het Londense Imperial College Centre for Energy Policy and Technology ([www.iccept.ic.ac.uk](http://www.iccept.ic.ac.uk)), of het Adam Smith Institute ([asienergy.org](http://asienergy.org)). Ook Oxford University Environmental Change Unit, de Strategic Policy Review Unit van de University of Sussex en de Warwick Business School zijn actief op het gebied van het energiebeleid.

<sup>70</sup>. Zie hun website [www.feem.it](http://www.feem.it)

<sup>71</sup>. Zie hun websites [www.theepc.net](http://www.theepc.net) en [www.ceps.be](http://www.ceps.be)

<sup>72</sup>. Ook hier een onvolledige greep die kan dienen als test voor de lezer: PWC, McKinsey, Booz Allen Hamilton, The Brattle Group, Accenture, Berenschot, Twijnstra, Ernst & Young, Kema, Fluor Daniel, Elektrawatt, Boston Consulting Group, KPMG, Roland Berger, ADL, TNO, Comprimo, CE, Ecofys, KWW.

de projecten hoppende projectmedewerkers. Die kennis vergt wel enige stabiliteit en de vorming van beleidsgeheugen. Het is ook de ambitie van dit boek daaraan een bescheiden bijdrage te leveren.

### 2.5.9 De internationale organisaties

Internationale organisaties spelen een belangrijke rol bij de vorming van het beleid. Geen twijfel over mogelijk. Vaak begon dat als informatie-uitwisseling, in veel gevallen leidend via consultatie, onderlinge afstemming en coördinatie tot sturing en verantwoording, en zelfs uitmondend in afdwingbare verplichtingen. Het energievraagstuk is geen nationaal vraagstuk meer. Het is steeds internationaler en mondialer geworden. Nationale speelruimtes worden dan ook steeds kleiner. Niet alleen voor Nederland, maar voor alle 25 leden van de Europese Unie en voor verreweg de meeste andere landen in de wereld. We maken een onderscheid tussen de vooral Europese organisaties en de meer mondiale en beperken ons tot organisaties die energie als hoofdonderwerp hebben dan wel op het energiebeleid van grote invloed zijn.

In Europa werd begonnen met de EGKS, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. EGKS-beleid was sturend voor de richting van het kolenbeleid en daarmee indirect voor die van het energiebeleid, vooral in de jaren '50 en '60. Het vervolg kwam met Euratom, dat tot in de jaren '80 onder meer met behulp van onderzoeksgelden sturend was voor veel onderdelen van het nucleaire beleid en daarmee ook indirect voor het gehele energiebeleid<sup>73</sup>. Na de interinstitutionele fusie van de EEG, EGKS en Euratom trachtte de Europese Commissie een meer integrale benadering te realiseren bij de vorming van een gemeenschappelijk energiebeleid. Zoals in de aparte deelstudie<sup>74</sup> daarover is beschreven lukte dat maar gedeeltelijk. De impuls om een gemeenschappelijke interne energiemarkt te vormen gaf echter nieuwe mogelijkheden. Als gevolg van een fors aantal Europese richtlijnen, verordeningen en andere juridische besluiten krijgt de rol van Brussel bij het energiebeleid steeds meer gewicht, zowel waar het de Europese Commissie als het Europees Parlement betreft. De nieuwe Europese Grondwet geeft hiervoor een basis, door voor het eerst juridisch vast te leggen dat energiebeleid een gemeenschappelijke competentie is. Het nationale energiebeleid zal dan ook steeds verder ingebed moeten worden in het gemeenschappelijke Europese energiebeleid.

Op Europees niveau gezien is verder het ECT van belang, het Energy Charter Treaty, waar alle huidige en komende EU-lidstaten toe behoren, naast alle landen van de voormalige Sovjet-Unie en enkele andere landen in de regio Eurazië. Het ECT bevat verdragsverplichtingen op het gebied van energiehandel, doorvoer en investeringen. Vooral handel en doorvoer kunnen van groot belang worden bij de te verwachten toenemende handels- en samenwerkingsrelaties op energiegebied tussen Rusland en de EU. Het ECT zal om die reden een belangrijke randvoorwaarde kunnen worden voor het EU-energiebeleid, vooral waar het de voorzieningszekerheid betreft.

<sup>73</sup>. Daarnaast was en is Euratom van belang om te waarborgen en te controleren dat nucleaire materialen en technologie uitsluitend vreedzaam worden gebruikt.

<sup>74</sup>. Zie de deelstudie 'Nederland en Brussel'.

*“Het is dan ook niet verwonderlijk dat Brussel het plan-Lubbers vooral als een Haagse afleidingsmanoeuvre beschouwde. Politiek gezien was dat plan magistraal”. (Uit de deelstudie Nederland & Brussel).*

De oliemarkt en de kolenmarkt zijn mondiaal, en de gasmarkt wordt dat steeds meer. Deze fossiele brandstoffen zullen nog decennialang de energiebalans bepalen en dat impliceert dat het energiebeleid een sterke mondiale dimensie heeft en zal houden. Het consultatieplatform bij uitstek daarvoor is het IEA, het Internationaal Energie Agentschap, dat een onderdeel is van de OESO. Naast platform voor informatie- en kennisuitwisseling, overleg en beleidsafstemming, heeft het IEA een supranationale taak door de olievoorziening binnen het IEA-gebied te reguleren wanneer er sprake is van een aanvoercrisis. Een oliecrisis als in 1973 zal in de toekomst dan ook vanuit het IEA worden aangepakt. Dat is in het IEP-verdrag uit 1974 vastgelegd. Daarnaast biedt het IEA de optie voor geïnteresseerde lidstaten om langs de weg van *implementing agreements* samen te werken op het gebied van energietechnologie. Vooral door de grote deskundigheid van het IEA-secretariaat en de kwaliteit van het afstemmingsoverleg speelt het IEA een belangrijke rol bij de vorming van het energiebeleid. Dat blijkt ook uit het gewicht dat aan de periodieke landenexamens (*In-depth reviews*) van dat beleid wordt toegekend. In bijlage 3 is een samenvatting gegeven van de belangrijkste diepteexamens die het IEA van het Nederlands energiebeleid heeft gedaan<sup>75</sup>.

Binnen de VN wordt energie niet als zodanig besproken, maar in relatie tot andere onderwerpen, zoals op milieugebied of op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. De VN heeft middels het IAEA (Internationaal Atoom Energie Agentschap) wel een organisatie die zich toelegt op de uitwisseling van informatie voor de vreedzame toepassing van nucleaire technologie. Daarnaast heeft de IAEA de zeer belangwekkende taak om die vreedzame toepassingen wereldwijd te waarborgen, o.a. via een uitgebreid stelsel van inspecties. Het IAEA is op dat gebied voor de EU-landen zelfs belangrijker dan Euratom. Euratominspecties worden *de facto* uitgevoerd onder auspiciën van het IAEA. De IAEA-inspecties zijn verplicht voor alle landen die het Non-proliferatieverdrag (NPV) hebben geratificeerd, en hebben de laatste twee decennia in een aantal gevallen tot grote politieke conflicten geleid.

Mondiaal is er dus geen platform of internationale organisatie op gouvernementeel gebied, maar sinds begin jaren '90 is er wel sprake van een zich institutionaliserende dialoog tussen energieproducenten en consumenten. In dit International Energy Forum, dat zich zou kunnen ontwikkelen in een dialoog tussen het IEA, OPEC en Rusland wordt vooral informatie uitgewisseld. Informatie over energiepogrozes, scenario's, markten en prijzen, met als doel inzichten bij beleidsmakers en politici te versterken over het belang en de effecten van de nationale en regionale beleidsbeslissingen. Als zodanig staat dit IEF in de kinderschoenen, maar lijkt het, na eerdere mislukkingen van een dergelijke dialoog in de jaren '70, een vorm te vinden die van groot belang kan worden voor een stabiele en betrouwbare voorziening van

<sup>75</sup>. Naast het IEA is te wijzen op de NEA, het Nuclear Energy Agency, eveneens onderdeel van de OESO. Dit is een met de IEA vergelijkbaar platform voor studie en overleg op het gebied van de kernenergie, ook wat betreft de aspecten die niet direct tot het energiebeleid behoren. De invloed van de NEA op het energiebeleid is dan ook beperkt.

energie voor de gehele wereld. Recent zijn ook in VN-verband opnieuw initiatieven genomen voor de vorming van een 'energy group'. Daarnaast dient ook zeker de WEC (World Energy Council) te worden genoemd. Deze al ruim 80 jaar actieve non-gouvernementele organisatie levert kwalitatief waardevolle bijdragen aan het internationale debat over alle facetten van het energievraagstuk. Interessant daarbij is dat participatie uit de niet-OESO-landen veelal op regeeringsniveau is georganiseerd

## 2.6 Ten slotte

In dit hoofdstuk is getracht een analysemodel te geven om de vorming van het energiebeleid zoals dat zich de laatste 30 jaar heeft ontwikkeld nader te verklaren, te begrijpen en te beoordelen. Het model is vooral daarvoor bedoeld. Die beleidsvorming had sterke inhoudelijke dimensies, maar werd ook in hoge mate bepaald door een breed scala aan omgevingsfactoren, door de factor tijd en door instituties, mensen en organisaties. Maar ook zijn er wellicht lessen mee te leren voor de toekomst. Het model beschrijft daartoe processen en belangen die ook bij toekomstige beleidsontwikkeling van belang zullen zijn. Beleid maken en uitvoeren is mensenwerk. Mensen die individueel een stempel kunnen drukken, die in groepen of in organisaties werken, en die in meerdere of mindere mate aan structuren en procedures gebonden zijn. Energiebonzen speelden soms een dominante rol. Een rol die door de tijd gezien minder gewicht leek te krijgen. Gezien de steeds sterker wordende inbedding van de beleidsvorming in internationale kaders zal die rol mogelijk verder gaan afnemen.

In de volgende hoofdstukken worden de verschillende periodes van de Nederlandse beleidsvorming nader beschreven. Het is goed daarbij dit analysemodel in gedachten te houden. Per periode wordt kort teruggeblikt aan de hand van het model, ook in de casestudies. In het slot-hoofdstuk 9 wordt het geheel nog eens wat breder gewogen en trekken we een paar meer algemene lijnen van bevindingen.

# 3

## De periode tot 1974

*...verstandige mensen gebruiken gas.....*

### 3.1 Inleiding

Het energiebeleid in Nederland tot 1974 bespreken we kort als drie periodes met verschillende kenmerken. De eerste periode slaat dan, het kan bijna niet anders, op de tijd vóór ‘Groningen’, de vondst van de grote aardgasvelden. De tweede periode is die waarin het beleid organisatorisch al wel was ondergebracht in een enkelvoudig directoraat, het directoraat-generaal voor de Energievoorziening, maar van een integraal beleid was nog geen sprake. Als derde periode hanteren we dan die van de vooravond van de oliecrisis in 1973, toen de eerste signalen kwamen van een kentering naar meer samenhang in de beleidsvorming.

### 3.2 Een versnipperd beleid: industrie & onderzoek

Energiebeleid speelde als zodanig in de naoorlogse tijd van wederopbouw geen uitgesproken rol. De markt was actief, de kolenmijnen waren staats eigendom of particulier, de nutsbedrijven zorgden voor stroom en (stads)gas, en de grote olie-industrie bouwde en exploiteerde raffinaderijen en zorgde voor de olieproducten. De overheid benaderde al deze bedrijven en hun sectoren als iedere andere sector. Dat betekende niet dat de overheid aan de kant stond. Zeker niet. Als in een bepaalde sector problemen waren, of als er actie nodig was, dan werd er beleid geformuleerd en uitgevoerd. Het meest aansprekende voorbeeld van beleid dateert uit de tweede periode, dus na de ontdekking van ‘Groningen’: de nota-De Pous uit 1962.<sup>1</sup> Daarin werd aangegeven hoe de overheid zich voorstelde de grote gasbel in Groningen te exploiteren. De productie werd overgelaten aan de markt, de grote oliemaatschappijen, en de winningvergunning Groningen werd verleend aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). De in- en verkoop van gas zou worden geregeld door een nieuwe maatschappij, een partnerschap tussen de Staat enerzijds en Shell en Esso anderzijds. Shell en Esso zouden elk voor 25% deelnemen in de nieuwe maatschappij (Gasunie), terwijl DSM (ex-Staatsmijnen, en dus 100% Staat) voor 40% zou meedoen en de Staat als zodanig voor 10%.

Aan dat model was overigens een forse politieke strijd vooraf gegaan, waarbij vanuit de PvdA sterk was aangedrongen op een volledige zeggenschap voor de Staat. Deze 100%-constructie was voor de oliemaatschappijen volstrekt onacceptabel omdat men belangrijke precedent-

---

<sup>1</sup> Nota inzake het aardgas, Kamerstukken 1961-1962, nr. 6767

werking vreesde voor haar verhoudingen met de olieproducenten in Opec.<sup>2</sup> Het partnerschap met DSM was dan ook een welkome oplossing, die verdedigbaar was als een 'beperkte' participatie vanuit de overheid. Een overheid die daarnaast een actief beleid zou gaan voeren om het verbruik van aardgas te bevorderen. Want immers, bij alle plannen werd ervan uitgegaan dat het aardgas in ca 30 jaar opgemaakt zou worden omdat de schone en goedkope kernenergie eraan kwam.

Ook op het gebied van de kernenergie was EZ actief. Al in 1957 verscheen er onder minister Zijlstra een nota over kernenergie.<sup>3</sup> Daarin werd voorspeld dat ons energieverbruik in 20 jaar tijd zou verdubbelen, dat we steeds afhankelijker zouden worden van energie-import en dat we daarom een ambitieus programma moesten starten om in 1975 de helft van onze stroomproductie uit kernenergie te halen. Maar eigenlijk was nog belangrijker dat we wilden profiteren van de nieuwe technologische ontwikkelingen die zich aandienen. Dat gaf kansen voor ons bedrijfsleven, waarbij we tot de koplopers gingen behoren op het gebied van de uraniumverrijking met gascentrifuges, en natriumtechnologie voor de toepassing van snelle kweekreactoren. Het kernenergiebeleid was dus vooral industriepolitiek.<sup>4</sup> Saillant detail is dat Nederland in de vroege jaren '50 samen met Noorwegen vooropliep bij de ontwikkeling van zwaarwaterreactoren en als eerste niet-kernwapenstaat erin slaagde plutonium af te scheiden. Hierover vertelde de Franse nucleaire *godfather* Bertrand Goldschmidt graag het verhaal<sup>5</sup> dat ook de Fransen daarin hevig waren geïnteresseerd en dat het maar weinig scheelde of er was een trilaterale Europese samenwerking gestart als alternatief voor de Amerikaanse technologie voor lichtwaterreactoren. Dan was, aldus Goldschmidt, het Euratomverdrag dat in 1958 in Rome werd ondertekend, niet nodig geweest. De nucleaire samenwerking in Europa was dan geheel anders gelopen en de rol van Nederland waarschijnlijk ook.

Olie was evenwel *booming*, kernenergie kwam eraan en gas was een transitiebrandstof. Kolen werden steeds minder rendabel winbaar, ook in Nederland. In 1964 startte binnen de EGKS<sup>6</sup> een discussie over een communautair systeem voor staatssteun ten behoeve van de steenkoolwinning. Het waren moeizame en heftige discussies, maar uiteindelijk ging ook Nederland, met tegenzin, overstag. De staatssteun duurde in Nederland maar kort, want de markt wilde geen kolen meer. Huishoudens en grootverbruikers, maar ook elektriciteitscentrales, ze gingen allemaal over op olie, of op het opkomende aardgas. Er was geen redding meer aan en dus moest de toenmalige minister van EZ, Joop den Uyl, de knoop doorhakken. De mijnen gingen dicht, ook de particuliere. Een hele bedrijfstak waarin de Staat een vooraanstaande rol speelde als eigenaar, was gedoemd te verdwijnen. Harde economische wetmatigheden gaven de door-

---

2. Zie voor een meer uitvoerige beschrijving van het gasbeleid in deze periode en de achtergronden daarvan Aad Correljé, Coby van der Linde en Theo Westerwoudt: *Natural gas in the Netherlands*; Amsterdam, 2003

3. Nota kernenergie 3 juli 1957 HTK 1957, 4727

4. Door anderen, met name Goedkoop en Cees Andriess, is het Nederlandse kernenergiebeleid uitvoerig beschreven.

5. Mondelinge informatie.

6. De in 1952 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen & Staal, waar Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg toe behoorden.



slag. Industriepolitieke redenen om de mijnen open te houden waren er niet en voor de energievoorziening bestonden voldoende alternatieven. Wel werd EZ nog vele jaren met de nasleep van die sluiting geconfronteerd, zoals mijnpensioenen, claims van werknemers en vakbonden, en vooral regionaal beleid dat meehielp om van de voormalige Dienst der Staatsmijnen (DSM) een bloeiende chemische industrie te maken.

Als gezegd, van een samenhangend energiebeleid was nog geen sprake. Energie was vooral onderdeel van het industriebeleid. Productiviteit, volume, prijs en aanvoer waren daarbij de sleutelbegrippen. Het beleid ging over vragen of er genoeg binnenlandse steenkool was, en of de mijnen wel rendabel waren; hoe de olieaanvoer en de uitbreiding van de raffinagecapaciteit geregeld moest worden; hoe we ons Europees moesten opstellen, met name in de EGKS en in Euratom; hoe we de financiering van het kernenergieonderzoek konden waarborgen en hoe de verschillende belanghebbenden daarbij betrokken konden worden. Kortom, energiebeleid was sectorbeleid, en het was fragmentarisch. Ook organisatorisch, met een aparte staf-directie voor Mijnwezen en Staatsmijnen, met een DG Handel & Nijverheid dat over de kolenhandel en de raffinaderijen, ging en met een DG Industrialisatie & Energievoorziening dat zich met gas, elektriciteit en kernenergie bezighield. Als er één ambtelijke naam uit die periode tot 1965 genoemd moet worden, dan is dat de veel geprezen en later verguisde topambtenaar Jozef Molkenboer. Jozef ging over kolen en Jozef ging over olie, de rest was (nog) niet echt belangrijk.

### 3.3 DG Energie in 1965: gas en kernenergie

De uitvoering van het beleid zoals neergelegd in de nota-De Pous impliceerde dat de Staat, in feite dus EZ, zich actief met aardgas moest gaan bemoeien. De rol van het departement in de Gasunie en de Maatschap Groningen was daarbij het middel. De doelstelling van het beleid was helder: zo snel mogelijk, zoveel mogelijk profiteren van het gas. Dus bevorder het gebruik, maak de prijs zo hoog mogelijk en zorg voor hoge staatsinkomsten, een grote *government take*. Dat betekende overigens ook dat de samenhang met andere energiedragers aan de orde moest komen. Daarnaast speelde de afwikkeling van de mijnsluiting die over een aantal jaren zou worden uitgesmeerd, want de laatste lorrie kwam in 1974 de mijn uit, kort nadat de kerncentrale Borssele aan het elektriciteitsnet ging leveren. Alles vereiste een degelijke vorm van transitie management. Al snel werd duidelijk dat de interne organisatie bij EZ niet voldeed. Gasopkomst en kolenneergang, ze hadden veel met elkaar te maken. De jonge Andriessen moderniseerde in 1965 als EZ-minister de organisatie. Hij voegde Industrie en Handel samen en combineerde alle energiedirecties in een nieuw DG voor de Energievoorziening. Niet de grote kolen- en olieboer Jozef Molkenboer, maar de wat subtielere directeur Mijnwezen, Bob Wansink, werd de eerste DG. Molkenboer werd zijn plaatsvervanger en bleef kolen en olie doen totdat hij later de ‘industriepaus’ van EZ werd. Een geveleugeld woord van Wansink was: ”gezellige mensen stoken kolen, maar verstandige mensen doen het met aardgas”. Bij het nieuwe DG gaf de naamgeving nog eens extra aan dat het accent vooral op de voorzieningssituatie kwam te liggen.<sup>7</sup>

Energiek ging het nieuwe DG aan de gang. Gas was de grote uitdaging, erop gericht om, met Wim Kan sprekend “12 miljoen olieballen op aardgas te krijgen”. Majeure inspanning was nodig, en in recordtempo werden infrastructuren aangelegd en vergunningen verleend. Binnen 5 jaar werden 5 miljoen gasapparaten omgebouwd, werden contracten gesloten met grootverbruikers, met tuinders, met centrales en met exportklanten. Hoewel de minister in het begin elke keer weer opnieuw de Tweede Kamer kwam vertellen dat er weer meer gas was gevonden dan de vorige keer, kwamen de eerste signalen om het met de productie wat rustiger aan te doen aan het begin van de jaren '70.

Oliebeleid en olievoorziening begonnen intussen meer aandacht te krijgen. Opec was in 1960 opgericht en speelde aanvankelijk op de markt nog nauwelijks een rol. Dat werd anders met de komst van Khadaffi in 1969, waarmee Libië een spelbepaler werd. Niet alleen doordat Libië zelf een hogere opbrengst wenste, maar ook doordat Khadaffi handig gebruik maakte van de kwetsbare positie van kleinere oliemaatschappijen en oliebonzen als Armand Hammer met Occidental en Paul Getty met Getty Oil.<sup>8</sup> De *majors*, de grote oliemaatschappijen, waren niet bereid om deze bedrijven te steunen, zodat Hammer en Getty geen andere keus hadden dan op Khadaffi's eisen in te gaan. Ook de Zesdaagse oorlog in 1967 en de aanslag in 1970 op de TAP-line<sup>9</sup> waren signalen dat oliebeleid voor Europa, en dus ook voor EZ, vol voetangels en klemmen kwam te zitten. Brussel kwam in het geweer en stelde verplichte minimumvoorraden voor, samen met een gemeenschappelijke handelspolitiek op oliegebied. Het eerste werd door EZ nog wel zinnig geacht, maar het tweede voorstel was een gruwel. Oliemarkten dienden aan de *majors* te worden overgelaten. Bovendien was EZ achterdochtig dat op deze wijze staatsoliemaatschappijen uit België en Italië en vooral die van de Fransen met Total en Elf-Erap via Brussel bevoordeeld zouden worden. Achterdocht te meer daar het beleid in Brussel werd gestuurd door Jean Brondel, de elegante Franse directeur *hydrocarbures* van de Europese Commissie. Maar de bezwaren golden vooral de bedreiging van een Hollands belang: EZ zag geen reden om Shell te laten passeren door Brussel. Vol verwachting werd dan ook uitgezien naar de toetreding van de Britten tot de EEG in 1973.

Kernenergie was het beleid van de toekomst, met ‘industriële vaart en Arnhemse strijd’. Na het besluit om in 1965 de kleine proef- en oefencentrale Dodewaard te bouwen (gerekend in 1969!) gingen de Zeeuwen er plotseling met een ander type vandoor en kozen voor een Sie-

---

7. Van meet af aan waren er 5 directies: Gasvoorziening, Kernenergie (voor de opbouw), Elektriciteitsvoorziening (voor meer welvaart en industrie), Kolen en Aardolie (voor de voorzieningen) en Mijnwezen (concessies, afwikkeling mijnsluiting). Het zou tot 1979 duren voordat de naam wat evenwichtiger werd: DG voor (van) Energie. Medio 1990 waren er nog steeds 5 directies, te weten Aardolie, Gas, Elektriciteit, Energiebesparing en Duurzame Energie, Algemeen energiebeleid en Mijnwezen. Dat zou tot ca. 2000 duren, toen DGE werd samengevoegd met de directie Marktwerking in een DG Marktwerking en Energie, met als energiedirecties Energieproductie, Energiemarkt en Strategie & Verbruik. In 2003 werd energie weer een apart DG, zij het met de intentie dit samen te voegen met DG Post & Telecom in 2005. Over beleidsaccenten gesproken...

8. Zie: The Prize van Daniel Yergin, 1991, pag. 574 en verder.

9. Trans Arabian Pipeline die grote Saoedi-Arabische olievelden via Jordanië en Libanon verbond met de Middellandse Zee.

mens-centrale in Borssele. Verdeeldheid in Arnhem en ongenoegen op EZ. Dodewaard was immers gebaseerd op de kokendwaterreactortechnologie van het Amerikaanse General Electric. Die technologie had de voorkeur van de Kema en de Sep. Het was hun bedoeling om, met steun van EZ, na Dodewaard met die technologie door te gaan. Daarom was Dodewaard ook een proef- en leercentrale, vooral voor de Nederlandse toeleverende industrie. De Zeeuwen kozen voor Siemens, een type gebaseerd op de drukwatertechnologie. Voor Siemens was er veel aan gelegen deze order te krijgen, het was haar eerste exportreactor. Daarom was de prijs ook zeer aantrekkelijk en tevens aanleiding om de grote aluminiumsmelter Péchiney het Sloegebied binnen te halen. Gevolg was wel dat de centrale *turnkey* (kant en klaar) geleverd moest worden en dat er voor de toeleverende industrie weinig eer aan te behalen was. Het ene industriepolitieke belang werd dus opgeofferd voor een ander, wellicht beperkter belang. Dat laat onverlet dat de centrale voor de Zeeuwse bedrijvigheid een groot succes was (en is). Deze strijd bevestigde overigens dat dergelijke besluiten vaak afhankelijk zijn van welke bonzen aan het stuur zitten. Het werd dan ook een vraag in Den Haag of men niet te veel ruimte aan 'Arnhem' en/of aan 'Middelburg' had gelaten.

De Haagse industriepolitiek zette wel vaart achter de ultracentrifuges voor uraniumverrijking. UCN werd in 1969 opgericht en het tripartiete samenwerkingsverdrag met het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland werd in 1970 gesloten: het Verdrag van Almelo. Ook op het gebied van de natriumtechnologie spraken we mee, na de start van het 'DeBeNe-project'. Die samenwerking tussen Duitsland, België en Nederland was erop gericht de kweekreactortechnologie middels de SNR-300 en haar opvolger de SNR-2 tot een levensvatbare industrie te ontwikkelen. De SNR-300 zou in Kalkar worden gebouwd, aan de Rijn. Op een locatie die, zo vertelde Bob Wansink later, gekozen was omdat ze vanuit Nederland op de fiets bereikbaar was. Dat bleek later een tegenvaller, want toen de stroomverbruikers via opcenten op hun rekening moesten meebetalen aan de Nederlandse bijdrage, weigerden velen deze Kalkar-heffing te voldoen. Op die wijze kon het sluimerende antikernenergie gevoel vanuit de huiskamer of anders met een uurtje fietsen naar Kalkar gewicht worden gegeven. De in 1973 aangetreden minister Lubbers besloot er toen maar van af te zien en de bijdrage te laten komen uit de algemene middelen. Daar kwamen de gasbaten tenslotte ook terecht.

De voor de koeling van snelle kweekreactoren benodigde natriumtechnologie en de gascentrifuges in Almelo waren nationale stokpaardjes. Daardoor waren Almelo en Kalkar schoolvoorbeeld van de wijze waarop de industriepolitiek het (kern)energiebeleid sterk bepaalde. Uiteindelijk faalde Kalkar en is Almelo (nog steeds) een groot succes. Ook zonder toepassing van kernenergie bleek dat dus mogelijk, hoewel die industriële ontwikkeling mét kernenergie een grotere impuls zou hebben gekregen. Het nieuwe DG werd dus al direct met zware zaken belaagd. Toch was van een echt samenhangend beleid nog geen sprake.

### 3.4 De vooravond van de oliecrisis

Voor minister Langman, die in de periode juli '71-mei '73 in beide kabinetten Biesheuvel minister van EZ was, waren Kalkar, aardgas en de Brusselse olieplannen de moeilijkste energiekwesties. Medio 1973 trad, na moeizame formatieonderhandelingen, het kabinet-Den Uyl

aan, met de jonge, onervaren Ruud Lubbers als minister van EZ. Hij voelde zich gesteund door zijn mentor, Frans Rutten, die kort daarvoor de als autoriteit geziene Gerard Brouwers als secretaris-generaal bij EZ was opgevolgd. De voortekenen van een oliecrisis begonnen in 1972 en 1973 steeds duidelijker te worden. Het speelveld dat door de Libische leider Khadafi in augustus 1970 veranderd was, zou de ontwikkeling van een vrije oliemarkt inluiden en olie steeds meer in een *global seller's* market doen omslaan. Ook de andere Opec-landen dwongen onder dreiging van nationalisaties de majors meer inkomsten af. De betrokken Westerse regeringen hielden zich afzijdig en de majors berekenden hun kosten door aan hun afnemers. Het gebrek aan supertankers deed ook de transportkosten stijgen. Zo ontstond een klimaat waarin Opec haar karteffectiviteit kon uitbuiten. Vraag was alleen wanneer en hoe. Een ander fenomeen was het verschijnen van het rapport van de Club van Rome<sup>10</sup>, met voorspellingen en berekeningen van Dennis Meadows dat de natuurlijke hulpbronnen op aarde eindig zijn, met name aardolie en aardgas. Er werd dan ook een oproep gedaan om te komen tot een forse bijstelling van het beleid met veel meer aandacht voor energiebesparing, of zoals anderen dat noemen 'een rationeel energieverbruik'.

In dat veranderende maatschappelijke klimaat begon ook de samenhang van de energiedragers in het nationale beleid meer te leven. In zijn eerste begroting, die voor 1974, begon minister Lubbers de vraag te stellen of de kritiek terecht was dat in Nederland „een energiebeleid ontbreekt”, om vervolgens met veel omhaal van woorden te beargumenteren dat er toch wel degelijk sprake was van een „beleid”. In de memorie van toelichting schreef de minister<sup>11</sup>, dat:

*“de inpassing van de toekomstige energievoorziening in het totaal van de maatschappelijke desiderata en met name van milieu en ruimtelijke ordening nogal eens stroef verloopt en bij betrokkenen over en weer zekere frustraties oproept”.*

Verder stelde hij zich de vraag of:

*“het energiebeleid niet ook gericht moet zijn op de beïnvloeding van het energieverbruik in het algemeen, resp. van bepaalde vormen van energieverbruik”*

om deze vervolgens duidelijk positief te beantwoorden. Maar in alle bescheidenheid constateerde Lubbers dat hiermee nog maar een beperkt begin was gemaakt, onder andere door te wijzen op het prijsbeleid en het allocatiebeleid van gas voor elektriciteitscentrales. Daarbij bleef het niet, want ook, als derde factor, noemde hij de zekerheid van de energievoorziening, de winning van fossiele brandstoffen, de infrastructuur, de eindigheid van de bronnen en de lange termijnen.

---

<sup>10</sup>. Grenzen aan de groei, Dennis Meadows e.a; 1972

<sup>11</sup>. Hoofdstuk energiebeleid bij de toelichting op de EZ-begroting 1974

Geconcludeerd werd dan ook dat:

*“...de regering ten aanzien van de energievoorziening en de beïnvloeding van de vraagontwikkeling zal moeten komen tot een verdere uitwerking van haar beleid. Ook de structuur van de energievoorziening, openbaar en particulier zal hierin betrokken moeten worden. (Ik) beraad mij dan ook over deze complexe materie en over de wijze waarop tot een maatschappelijke aanvaarde integrale aanpak van de onderhavige problemen kan worden gekomen”.*

Het gaat dus gebeuren: het beleid komt eraan. De overheid neemt haar verantwoordelijkheid. De balans tussen markt en overheid begint te verschuiven.

### 3.5 Een korte nabeschuiving

Als we het analysekader uit hoofdstuk 2 nog eens wegen, valt het volgende op. Het beleid in de periode tot 1974 kenmerkte zich door twee gedachten, te weten de komst van kernenergie en gas. Naast de royale beschikbaarheid van olie waren dat de oorzaken om de kolenmijnen te sluiten. Wat de actoren en taakverdelingen betreft zien we geleidelijk aan een verschuiving van de marktpartijen naar de overheid. Hoewel de overheid op sommige punten al nadrukkelijk aanwezig was, bijvoorbeeld op het gebied van kolenwinning, lag het zwaartepunt toch heel sterk bij de marktpartijen en beperkte de overheid zich tot het hier en daar stellen van kaders. Juist bij de komst van het aardgas zien we dat de overheid zich steeds duidelijker manifesteerde, vooral ook door te gaan deelnemen in de Gasunie. Verder waren er ook al de eerste schermutselingen begonnen in de relatie tussen EZ en de nutssector, met als voorbeeld de kerncentrale Borssele. De overheid was verder vooral de nationale overheid, want Brussel speelde nog maar een bescheiden rol, behalve in het kader van de EGKS of Euratom.

De inhoud van het beleid ligt eerder bij de voorzieningsaspecten dan bij het milieu of de markt. De markten werkten goed voor olie en voor kolen en voor het overige waren er geen echte klachten, terwijl het milieu nog nauwelijks een punt van aandacht was. Het voorzieningsbeleid ging meer over de spreiding en de regeling van de aanvoer, dan over waarborging, zekerheid en betrouwbaarheid. Brussel mocht zich daar vooral niet mee bemoeien. Wel zien we een sterke invloed van industriepolitieke overwegingen. Zeker in de jaren '50 en '60 was energiebeleid vooral industriepolitiek, ook waar het de technologische accenten betrof. Voor die eerste periode is het analysekader uit hoofdstuk 2 nog slechts beperkt bruikbaar. Dat zal met de politiek-psychologische dreun van de gebeurtenissen in het najaar van 1973 geheel veranderen. Dan komt er een TINA in optima forma.



# 4

## Diversificatiebeleid troef: 1974-1986

*...Meedoen vanuit de leunstoel..*

### 4.1 Inleiding

De oliecrisis van 1973-1974 kwam als een schok en voor velen onverwacht. Het zou nooit meer worden als voorheen. Velen dachten dat en premier Den Uyl sprak het uit, in een televisietoespraak op 1 december 1973. Oliecrisis en het rapport van de club van Rome (het rapport waarin de noodklok werd geluid over de uitputting van de mondiale grondstoffen), ze gingen hand in hand. Minder energie gebruiken en spreiding van bronnen, was de rode draad uit de periode na de oliecrisis. Energiebeleid werd voor alles diversificatiebeleid en de overheid trok in veel opzichten het stuur naar zich toe. Ook hier zullen we in de beschouwing een aantal *issues* behandelen, achtereenvolgens de oliecrisis als zodanig, de Energienota van Lubbers en de vervolgnota's van Van Aardenne. We gaan dan door met hoe het beleid van de grond kwam, het voegen van de daden bij de woorden. Vervolgens de gevechten over structuur en zeggenschap, zowel met de nutssector als met de onderzoekswereld; daarna het fenomeen van de Brede Maatschappelijke Discussie; maar eerst ook de terugkeer van *King Coal*, voordat er sprake was van een korte maar hevige aandacht voor de uitbreiding met kernenergie tot aan het ongeval bij Tsjernobyl. Dan trekken we de lijnen van het diversificatiebeleid nog kort door, om ten slotte terug te blikken en stil te staan bij de effecten van het diversificatiebeleid. Dat doen we mede aan de hand van het beleidskader uit hoofdstuk 2.

### 4.2 De oliecrisis, meer dan een boycot

Als eerder gezegd, over de oliecrisis is veel geschreven.<sup>1</sup> Over hoe het precies kwam, over de maatregelen, over de mislukkingen en over het (internationale) vervolg. Dat wordt hier niet overgedaan. Wel geeft schrijver dezes daar zijn eigen korte beleidsimpressie bij, uit eigen, directe, wat gekleurde waarnemingen.

Hoewel er duidelijke signalen waren dat in de oliemarkt structureel veranderingen zouden gaan plaatsvinden, kwam de crisis zelf toch nog als een verrassing. In september 1973 nog

---

<sup>1</sup>. Zie ook de deelstudie "EZ & Oil International" en het boekje van wijlen Joop van Ginkel uit 1978: "Het Westen en de oliecrisis 1973-1974", een uitgave van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken. Een wat uitvoeriger beschouwing over die periode is te lezen in "Doelwit Rotterdam", van Duco Hellema, Cees Wiebes en Toby Witte, uit 1998.

merkte Lubbers in zijn toelichting op de EZ-begroting op dat „berichten als zouden wij aan de vooravond van een ernstig structureel olietekort staan, herhaaldelijk opduiken”, om daar geruststellend aan toe te voegen dat hij van mening was dat „zich vooralsnog geen ernstig structurele tekorten voor zullen doen”. Wel wijst EZ erop dat zich - dan al - in de VS blijkens berichten benzinetekorten in sommige regio's voordoen. Ook wordt opgemerkt dat „het er naar uitziet dat wij aan het begin staan van een vrij langdurige periode waarin olie een relatief schaars product zal zijn” en dat er „welhaast onvermijdelijke prijsstijgingen zullen komen”.

Voor de Arabische olieproducenten was de oktoberoorlog van 1973<sup>2</sup> de aanleiding om het oliewapen in te zetten. Op 17 oktober werd door de *Organization of Arabian Petroleum Exporting Countries (OAPEC)* besloten om voor de duur van de bezetting van de Westbank en de Golanhoogte, de oliekraan maandelijks met 5% dicht te draaien. De dag daarop besloot OPEC, de grotere organisatie waarvan ook niet-Arabische olie-exporteurs deel uitmaken, tot een enorme verhoging van de olieprijs: met 70%. In de week daarop werd bovendien door OAPEC het oliewapen selectiever toegepast door de VS en Nederland geheel te boycotten. Dat was serieus en dat diende ook serieus te worden genomen. Ondanks veelvuldig en ook vanuit Nederland actief internationaal overleg, faalde de internationale solidariteit in de EG en in de OESO. Alle sommen en verwachtingen omtrent beperkingen in de olieaanvoer wezen slechts in één richting. Een forse aanvoerbepijking lag in het verschiep: dus haal binnen wat je krijgen kunt, beperk het verbruik en start de herverdeling op een eerlijke manier. Het was evident dat EZ daarbij de spil in het web diende te zijn, zoals dat door plaatsvervangend DG Theo van Rhijn elders in dit boek is opgehaald. Hoewel er in de eerste weken na de Arabische besluiten nog werd getwijfeld of het allemaal wel serieus was, reageerde Den Haag slagvaardig. Eind oktober werden het Rijksbureau voor Aardolieproducten en de Distributiewet 1939 geactiveerd, kwamen er dagelijkse informatiecontacten met de olie-industrie op gang en werd een speciale organisatie gestart, op ministerieel, op hoog ambtelijk en op werkniveau. Iedere morgen stafbespreking bij de Directie aardolie onder de dagelijkse leiding van Theo van Rhijn.

Een veelvoud van maatregelen was het gevolg. Meest spectaculair was het zondagse rijverbod vanaf 4 november. Daarnaast waren er tal van oproepen om zuinig te zijn en de gordijnen te sluiten. Een algemene afleveringsbeperking (met uitzonderingen) van olieproducten van circa 15% volgde en voorbereidingen werden getroffen om op korte termijn een benzinedistributie in te voeren. Ook werd een controlesysteem ingevoerd om de export van olieproducten te kunnen registreren, maar er werd niet ingegrepen. De afleveringsbeperking leidde tot allerlei praktische verdelingsvraagstukken, vooral voor de 'vrije handel'. De voormannen van deze branche hingen dagelijks aan de telefoon bij EZ om te melden dat die of die witte pomp 'droog' stond en dat de grote raffinaderijen zich niet aan de afspraken van levering hielden. Ook minder ingrijpende maatregelen werden overwogen, zoals de snelle invoering van een winter- of zomertijd. Spannend om binnen 2 weken een advies te maken voor de Ministerraad met de boodschap dat zoiets veel te complex is om alleen voor Nederland te introduceren. Bovendien, het zou weinig effect hebben op het verbruik, zo was berekend.<sup>3</sup> Wel werd een

<sup>2</sup> De oorlog die in oktober 1973 startte tussen enerzijds Israël en anderzijds Egypte, Jordanië en Syrië, waarin Israël tot bezetting van de Sinaï-woestijn overging.



verbod ingevoerd op reclameverlichting en verlichting van sportvelden. Aanleiding daarvoor waren opmerkingen van een Britse journalist tegenover Lubbers, die zich verbaasd toonde over de uitbundigheid van de feestverlichting in een land dat in een energiecrisis verkeerde. In het voorbereidende ambtelijke overleg met verschillende betrokkenen werd op dit voorgenomen verbod wat lacherig werd gereageerd. Niemand geloofde het. Maar het verbod stond wel een paar dagen later in de staatscourant.<sup>4</sup> EZ kon dus ook doorzetten. Zelfs de lichtjes in de al opgetuigde kerstboom in de hal van EZ gingen uit.

In de laatste weken van het jaar werd ook alles op alles gezet om voor de kerst de benzinedistributie in te voeren. Dat lukte, men was er klaar voor. Maar het kabinet stelde het besluit uit, want men vond het politiek-psychologisch minder gewenst dat vlak voor de feestdagen te doen. In de laatste 2 weken van het jaar kwamen er echter allerlei signalen dat de aanvoersituatie begin 1974 wat zou gaan verbeteren. Bovendien leek het erop - en naar later door verschillende bronnen bevestigd werd terecht - dat de *majors* internationaal olie herverdeelden. De 'oliejongens' op EZ, die ook kritiek ondervonden dat men te veel af ging op de grote oliemaatschappijen, concludeerden toen dan ook dat het waarschijnlijk niet meer nodig zou zijn een distributie in te voeren en adviseerden eind 1973 aldus. Maar het kabinet was niet erg blij. Er was een Machtigingswet in aantocht om te kunnen ingrijpen in lonen en prijzen, wegens zorgelijke berichten over de economische ontwikkelingen die het gevolg waren van hoge olieprijsen. Ook de gehele openbaar vervoerssector was klaar en stond op scherp om meer mensen te vervoeren. Dan kun je een distributie toch niet afblazen, aldus een aantal ministers. En dus werd, ondanks de tegenspuiterende Lubbers, de distributie doorgezet, zij het voor een kortere periode dan eerst voorzien. De distributie zelf was een feest voor automobilisten, die er een sport van maakten om zonder bonnen te tanken. En dat lukte eigenlijk overal. De crisis kwam te paard en ging te voet. Geleidelijk aan schaften de Arabische olieproducenten de productiekortingen weer af, maar het embargo tegen Nederland duurde nog tot begin juli 1974 als gevolg van velerlei politieke positiebepalingen. Zelfs de circarnavalskraker „Kiele kiele Koeweit” speelde daarin nog een rol.

De crisis kreeg nog een gevoelige maatschappelijke en politieke nasleep. Vooral kwam de vraag aan de orde of er wel sprake was geweest van een echt tekort dat de maatregelen rechtvaardigde. In de discussie werd kritisch geoordeeld over het gedrag van de oliemaatschappijen. EZ zou slecht geïnformeerd zijn en te veel zijn afgegaan op de informatie vanuit de oliemaatschappijen. In reactie op die verhalen stuurde EZ dan ook, tegelijk met de aangekondigde Energienota, een uitgebreide Nota Kwantitatieve Aanvoerbepalingen naar de Kamer.<sup>5</sup> Vanuit de Tweede Kamer werd daar kritisch op gereageerd, onder andere door Arie van der Hek (PvdA). Die concludeerde uit eigen onderzoek dat er van een crisis geen sprake was geweest en dat de oliemaatschappijen middels forse voorraadwinsten hadden geprofiteerd van de dreigende aanvoercrisis.

---

3. Een paar jaar later werd in EU-verband besloten alsnog de zomertijd in te voeren. Belangrijkste reden daarvoor was de energiebesparing.

4. Beschikking beperking verbruik elektriciteit van 18.12.1973; Staatscourant. 19.12.1973

5. Kamerstukken serie 12946

Binnen EZ werd deze aantijging serieus genomen en minister Lubbers ging er in het verdere overleg met de Kamer uitgebreid op in. De Kamer zelf organiseerde hoorzittingen waarin de oliemaatschappijen hun zegje deden. Interessant was steeds het onderscheid tussen verwachte en gerealiseerde aanvoer; bovendien bleek daaruit dat de stromen via Rotterdam onderdeel zijn van een complex proces van aanvoer, invoer, doorvoer, voorraadmutaties, verwerking en uitvoer van zowel ruwe olie, als van olieproducten. Even boeiend was de manier waarop en de mate waarin daarbij door individuele oliemaatschappijen werd gehandeld. In 1974-1975 was bij de betrokkenen al volop bekend wat ook door de Amerikaanse regering in openbare stukken werd geconstateerd<sup>6</sup> dat *“US oil companies dramatically increased flows of flexible oils to the US, especially from Iran, Nigeria and Indonesia. They redirected embargoed crudes to Europe and appeared to rely on Shell to take care of the Netherlands”*. Later werden die bevindingen door diverse betrokkenen nog eens bevestigd. Daaruit kon worden opgemaakt dat de Seven Sisters (de zeven toenmalig grootste Westerse oliemaatschappijen) er redelijk in geslaagd zijn een beleid van *equal misery* toe te passen, ondanks hier en daar verzet vanuit een aantal EU-landen. Wel werden kritische noten gekraakt dat dit beleid niet altijd transparant was, maar dat kon ook moeilijk anders. En wat de rol van EZ betrof, Van der Hek kapittelde die vooral doordat er op de betreffende directie slechts „anderhalve-man-en-een-paardekop” zat. En dat leidde uiteraard tot wie-is-wat- gesprekken. Over het vooral internationale vervolg van het oliebeleid en de rol van EZ daarbij, wordt verwezen naar de deelstudie EZ en Oil International.

### 4.3 De Energienota van 1974

De aanvoercrisis deed ondanks alle kritiek een dringende behoefte aan een integrale beleidsvisie ontstaan. Dat paste ook in het politieke klimaat van die tijd. Het kabinet-Den Uyl had immers als visie de ‘maakbaarheid van de samenleving’ en produceerde diverse nota’s als blauwdrukken voor de economie en het economisch beleid.<sup>7</sup> In die filosofie paste het ook om voor het energiebeleid een visie vast te leggen en een daarop gebaseerd beleid te ontwikkelen. In dat opzicht was het een geluk bij een ongeluk dat er een oliecrisis had plaatsgevonden en een prijsexplosie. Immers, voor velen golden de gedachten van Dennis Meadows en de Club van Rome als een bevestiging van het breder gevoelde idee dat de bomen niet tot in de hemel groeien en dat er dus een bijstelling van het beleid dat traditioneel gericht was op economische groei diende plaats te vinden. Daarin paste het zonder meer om zuiniger om te gaan met de natuurlijke hulpbronnen en vooral de fossiele brandstoffen niet verder uit te putten. Dat daar een bredere internationale dimensie bijkwam om uit politiek-strategische overwegingen vooral de olie-importafhankelijkheid te beperken, en dan met name die uit de (Arabische) OPEC-landen, versterkte dat beleidsgevoel alleen maar.

---

<sup>6</sup> US oil companies and the Arab oil embargo; the international allocation of constricted supplies. Rapport van de Federal Energy Administration, zomer 1974.

<sup>7</sup> Nota Selectieve economische groei, Kamerstukken 13995 no. 1-3; 9-06-1976.

Dus nam SG Frans Rutten in overleg met minister Lubbers het voortouw om een Energienota op te stellen. In het voorjaar van 1974 formeerde hij een apart projectteam onder zijn directe leiding. De zittende top van het DG Energie vertrouwde hij dat niet toe. Daarom zocht hij de vervoerseconoom Jan Geerlings aan, met wie hij goede ervaringen had opgedaan in zijn Rotterdamse tijd. Geerlings was werkzaam bij de NS, en stapte over naar EZ. Rutten maakte het team compleet met 2 'jonge honden': de bij AEP (Algemene Economische Politiek) werkzame tacticus George Verberg<sup>8</sup> en de van DG I&H (Industrie en Handel) afkomstige 'diesel' Harry Geijzers. Het projectteam oriënteerde zich bij een aantal deskundigen van buiten het departement, zoals Bogers van DSM, Swart van Shell, Bakker van de Sep en de hoogleraren Latzko en van Gool. Binnen een paar maanden was er een volwaardige visie voor het beleid, die op een aantal punten duidelijke markeringen en veranderingen formuleerde.

Het resultaat, de Energienota die Lubbers uitbracht in september 1974, had tot doel een aanzet te geven voor het energiebeleid van de komende tien jaar, en een basis te vormen voor verdere discussie. De nota bevatte inhoudelijk een aantal prikkelende gedachten. Internationale verplechting van de gehele energieketen zou tot sterke internationale samenwerking moeten leiden. Beperking van het energieverbruik moest daarbij voorop staan. Ook werd energiebeleid niet los gezien van milieu en ruimtelijke ordening, maar ook niet van het door het kabinet-Den Uyl hogelijk gepredikte sectorstructuurbeleid. Sterker nog, energiebeleid diende een actieve rol te spelen in het kader van de gewenste selectieve economische groei en dat impliceerde ook een sterke en zelfs sturende rol van de overheid. De doelstelling van het energiebeleid werd daarvoor zelfs aangepast en door Lubbers zelf geherformuleerd:

*“Een gewaarborgde voorziening van de vraag naar energie die uit een zo efficiënt mogelijk verbruik resulteert tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten; vraag en aanbod dienen te passen in een op meer evenwicht gericht systeem van internationale arbeids- en inkomensverdeling en moeten zijn afgewogen tegen de eisen die de ecologische inpasbaarheid, de veiligheid en de werkgelegenheidssituatie stellen.”*

Interessant is dat daarbij het kostenaspect wel werd genoemd, maar dat aan 'de markt' op zich weinig aandacht was besteed. Wel ging de nota uitvoerig in op de betekenis van het prijsmechanisme als middel om het evenwicht tussen vraag en aanbod op langere termijn te bevorderen. Dat zou moeten leiden tot aanpassing van het prijs- en tariefstelsel en de tariefopbouw voor energiedragers en tot maatregelen in de fiscircale sfeer ter stimulering van een zuiniger verbruik. Ook bepleitte de nota al een studie naar de mogelijkheid van een heffing op energieverbruik, want in het algemeen zal „het prijsmechanisme niet altijd voldoende effectief zijn om de noodzakelijke matiging van het verbruik te verwezenlijken”, en „wellicht zullen slechts via uiteenlopende heffingen de bedrijfseconomische en energiepolitieke wenselijkheden verzoend kunnen worden.”

---

<sup>8</sup> Verberg was een bekende van prof. Rutten, daar hij als zijn assistent in Rotterdam had gewerkt bij het vak conjunctuurpolitiek.

Meer concreet werden voor de periode tot 1985 als doelen vooropgesteld een zo zuinig mogelijk energieverbruik, een langzamer uitputtingstempo van de aardgasreserves, de vorming van een strategische aardgasreserve en een zo doelmatig mogelijk gebruik van aardolie en aardolieproducten, waarbij deze producten zoveel mogelijk alleen gebruikt moeten worden in die gevallen waarin zij onmisbaar zijn. Dat leidde dan vervolgens tot een achttal maatregelen:

- een vertraging van de groei van het verbruik van bedrijven, door besparing, een ander bedrijfstackenpatroon, etc.
- idem voor het elektriciteitsverbruik van gezinnen en de overheid, o.m. door actieve voorlichting en een zuinigheidskeur voor apparatuur
- besparing bij gezinnen en overheid o.m. door verschuiving van benzine- naar dieselauto's
- in 1985 moeten drie nieuwe kerncentrales van elk 1.000 MW in gebruik zijn
- betere spreiding van energiedragers door meer kolenverbruik door de elektriciteitscentrales
- door aanscherping van bouwvoorschriften moeten vanaf 1975 alle nieuwbouwwoningen van warmte-isolatie zijn voorzien (dubbel glas, dak- en spouwmuurisolatie)
- maatregelen ter bevordering van beter isoleren van bestaande woningen met CV
- verlaging van de gemiddelde leeftemperatuur (voorzover door stoken bereikt).

Als effect van dit beleid werd genoemd het terugbrengen van de jaarlijkse groei in het energieverbruik tot 1980 van 5,3 % bij ongewijzigd beleid, tot 4,5% en voor de periode van 1980 tot 1985 een bijna halvering van 4,2% bij ongewijzigd beleid tot 2,2%. Verder had het pakket „een duidelijke ommekeer” tot gevolg: een aanzienlijk geringer aardolieverbruik en een wat kleiner aardgasverbruik. Toch zou het aandeel aardolie nog blijven oplopen (1973: 45 procent, 1980: 50 procent en 1985: 60 procent). Voor de (verdere) ontwikkeling van duurzame energiebronnen bood de nota nog geen stimulansen, omdat voor de jaren 1975-1985 daarvan geen wezenlijke bijdrage te verwachten viel.

#### 4.4 Ambitieuze beleid

Het bleek een hele klus om het ambitieuze beleid uit te voeren. Uitvoering van de nota-Lubbers was vooral lastig doordat de overheid, en met name EZ, zich met meer nadruk wilde positioneren in het totale krachtenveld van de energiemarkt en haar actoren. Dat had zowel betrekking op sturing in het gasbeleid, het verbruik, als de prijzen. Maar zeker ook sturing in het organisatorische veld van onderzoeksbomen, met her en der in elkaar grijpende takken. Nog moeilijker was het om beleid op te leggen aan de nutssector. Vooral aan het bolwerk Arnhem, ondanks of misschien wel dankzij het curieuze feit dat de DGE ook voorzitter was van de Raad van Commissarissen van de Sep. De nieuwe aanpak had ook consequenties voor het directoraat-generaal Energie. Meer daadkracht was nodig en Bob Wansink werd vervangen door Willem Tieleman, een no-nonsense manager. Ook werd er een nieuwe directie gevormd die verantwoordelijk was voor het energiebeleid als geheel. Jan Geerlings kreeg de leiding en Harry Geijzers werd zijn plaatsvervanger.

EZ had dus de handen vol, maar kreeg wel de nodige politieke steun. Zo nam een toen nog zich met moties terughoudend opstellende Tweede Kamer de nota begin 1976 aan, met slechts drie moties: alle woningen, ook de bestaande dus, moesten in 1985 voldoen aan de nieuwe isolatienormen; het aandeel kolen in de Nederlandse energievoorziening moest worden vergroot; passende prioriteit moest worden verleend aan onderzoek naar andere energiebronnen en besparingsmogelijkheden. Bij alle uitvoeringsacties was EZ die eerste jaren evenwel meer bezig met structuur dan met inhoud, meer met organisatie dan met echt beleid. De inhoudelijke kanten kwamen nog niet echt van de grond. Directe zorg over de toegang tot en aanvoer van energie, was redelijk afgedekt door het crisismechanisme in een nieuw verdrag: het verdrag voor een Internationaal Energie Programma. Dat verdrag kwam verrassend snel nog in 1974 tot stand, waarbij de Belg Etienne Davignon een sleutelrol speelde. Maar de diversificatie van bronnen kwam niet echt van de grond; concrete toepassingen bij kolen en beleidsvoorstellen voor meer kernenergie kwamen er pas in het begin van de jaren '80. Ook het besparingsbeleid bleef, met een enkele uitzondering, achter bij de ambities. Wat het aardgas betreft was er meer succes, zowel bij de toename van de gasbaten als bij het selectief gebruik van gas. Het algemene politieke klimaat was niet geheel vreemd aan die moeizame uitvoering. Het kabinet-Den Uyl had vooral op economisch gebied moeite met zijn eigen, soms radicaal doelstellingen en opvattingen en ook het daarop volgende kabinet-Van Agt maakte geen sterke start en was jarenlang de gevangene van moeizame politieke verhoudingen. Interessant is ook de voorzichtige beleidsaandacht voor marktwerking en voor de rol van het prijsmechanisme, die af en toe zichtbaar werd. Die aandacht was er vooral op gericht om de vaak politieke prijsvorming te beperken. EZ trachtte dit ook in Brussel aan de kaak te stellen, maar zonder veel succes.

Zonder dat daarbij de belangrijkste beleidsuitgangspunten ter discussie werden gesteld, bleek het nodig en wenselijk om al vijf jaar na de eerste Energienota met nieuwe nota's te komen. In feite was de situatie op de energiemarkten niet echt veranderd. De oliemarkt en de olieprijzen bleven erg grillig en nerveus, vooral als gevolg van de voortgaande politieke instabiliteit in het Midden-Oosten. Zo daalden olieprijzen sterk in de tweede helft van jaren '70 en werden daardoor tal van inspanningen gericht op alternatieven voor Opec-olie enigszins twijfelachtig. Dat leidde bijvoorbeeld in 1977 tot afspraken in IEA-verband om een bodemprijs voor importolie van \$7 per vat in te stellen; zou de importprijs lager worden, dan zou dat tot importheffingen leiden. Die afspraken zijn evenwel nooit uitgevoerd. De effectieve Gijs van Aardenne, die Lubbers in 1978 als minister van EZ was opgevolgd, werd geconfronteerd met een bijna oliecrisis in 1979: de politieke omwenteling in Iran. Nieuwe tekorten dreigden en de prijzen stegen explosief, zelfs af en toe tot rond de \$40 per vat. Er was nu gelukkig een - in ieder geval op papier - effectief olieverdeelschema, maar dat hoefde niet in werking te worden gesteld. Wel werden door het IEA afspraken gemaakt voor een vrijwillige beperking van het verbruik met 5 procent. Daarbij ging het er vooral om de aangetaste voorraden weer op een adequaat winterpeil te brengen. In Nederland leidde dit onder meer tot een grote EZ-campagne om vooral het benzineverbruik te beperken.

Het gevoel van kwetsbaarheid bleef duidelijk de beleidsmatige agenda domineren en de roep om een effectief beleid, gericht op een vermindering van het energieverbruik eveneens. In de nationale uitwerking van het beleid bleek het voor EZ erg lastig om mooie voornemens in

concrete actie te vertalen. Een steviger inzet bij besparing werd nodig geacht, terwijl het diversificatie-issue zich steeds meer toespitste op de rol van kernenergie. Maar ook was er sprake van een wisselend politiek klimaat. Energiebeleid werd door velen aangegrepen als een prachtig middel om de gevestigde orde te bestrijden. Energie was ook te belangrijk om over te laten aan de deskundigen. Niet alleen de milieubeweging, ook andere groepen, naast de vakbeweging en de kerken, maakten zich druk, vooral vanwege de voorgestelde rol van kernenergie. Vrijwel algemeen werd de roep om een breed maatschappelijk debat. Zó sterk dat het aantredende kabinet-Van Agt er in 1978 niet omheen kon. Er kwamen meer spelers die hun stem wilden laten horen, uit de leunstoel of op straat. Er kwam een heuse 'Brede maatschappelijke discussie Energiebeleid', de BMD. (Officieel later aangeduid als de MDE, de maatschappelijke discussie energiebeleid).

Dus zette het DGE zich weer aan het schrijven van forse beleidsnota's, met eind 1979 een nieuwe Energienota, een nota deel 1, die vooral gericht was op energiebesparing. Die nota werd in 1980 gevolgd door een Kolennota (deel 2) en in 1981 door een volumineuze nota over kernenergie: deel 3. Deel 1 gaf nog eens duidelijk aan dat Nederland zich zou moeten instellen op een situatie waarin energie blijvend schaarser was dan voorheen. Ondanks onze gasvoorraad was de mondiale oliesituatie voor Nederland klemmend. Een deel van het gas was immers voor export bestemd. Bovendien had Nederland in de loop van de jaren een energie-intensieve industrie opgebouwd en was meer dan andere landen gevoelig voor de schommelingen in de wereldeconomie die door de hogere olieprijsen veroorzaakt werden. Daarnaast beperkte de bevolkingsdichtheid onze mogelijkheden om op andere energiedragers dan olie en gas over te schakelen. Zonder ingrijpend besparingsbeleid zou de vraag naar energie flink blijven stijgen. Het energieaanbod zou deze vraag niet volledig kunnen volgen. Een maximale inspanning was daarom nodig op het gebied van besparing, terwijl om de kwetsbaarheid te verminderen ook diversificatie onmisbaar werd geacht.

Van Aardenne ontvouwde een omvangrijk besparingsprogramma met miljarden aan nieuwe investeringen, met ondersteunende nieuwe wetgeving, met een effectief prijsbeleid en een intensieve voorlichting over energiebesparing. Dit programma mikte op een efficiencyverbetering ten opzichte van 1977 van ruim 10 procent in 1985, 20 procent in 1990 en ruim 30 procent in 2000. Dat wil zeggen ten opzichte van 1973: 40 procent besparing in 2000. Het beleid gaf veel aandacht aan de ontwikkeling van de energie-intensieve industrie. Een geforceerde beperking daarvan zou de continuïteit c.q. de werkgelegenheid nodeloos in gevaar brengen, zonder dat het energieverbruik mondiaal zou verminderen. En dat gold ook de Nederlandse invoerafhankelijkheid. Wel werd het wenselijk geacht de structuurwijziging in een minder energie-intensieve richting te stimuleren, via prijsbeleid, innovatiebeleid en fiscaal beleid. Bij het particuliere bestedingspatroon zou voor een aantal energie-intensieve producten en activiteiten herbezinning nodig zijn. Via voorlichting, prijsstelling, eventueel versterkt door heffingen en waar nodig door voorschriften, zou een maatschappelijk wenselijk consumptief gedrag worden bevorderd, zo kondigde de nota aan.

De minister schatte de investeringskosten van zijn besparingsprogramma op €25 miljard in twintig jaar. De overheid reserveerde per jaar een kleine €300 miljoen om het besparingsbeleid te realiseren. Daar stond tegenover dat de doorwerking op de nationale economie belang-

rijke positieve effecten met zich mee kon brengen. Het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans en het financieringssaldo van de overheid zouden sterk kunnen verbeteren. Bovendien zou de werkgelegenheid op jaarbasis met tienduizenden manjaren kunnen toenemen. De verslechterende economische situatie in het begin van de jaren '80 gaf ook nieuwe impulsen om marktconform handelen voorop te stellen. Dat vertaalde zich onder meer in de wijze waarop de structuur van de nutssector werd benaderd, uit bezorgdheid over de elektriciteitsprijzen voor de grote industriële verbruikers en ook in stappen om -tien jaar na de oliecrisis- de prijsvorming van olieproducten weer volledig aan de markt over te laten. Het marktdenken begon dan ook in het energiebeleid verder door te dringen, ook al met de wens om de rol van de centrale overheid op een aantal terreinen terug te dringen: deregulering, stroomlijning van subsidies en beperking van het overheidsbudget, privatisering, grotere effectiviteit van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Begrippen die vele jaren later tot stevige politieke discussies zouden leiden.

Op het verder reilen en zeilen van het besparingsbeleid wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid ingegaan. Op de delen 2 en 3 van de Energienota van Van Aardenne wordt later in dit hoofdstuk ingegaan. We richten ons nu op wat er van de mooie plannen terecht kwam en hoe vanuit EZ/DGE met de weerbarstige uitvoeringspraktijk werd omgegaan.

## 4.5 Aardgas: hoeksteen van het beleid?

In circa 10 jaar na de Energienota van Lubbers lag het accent bij aardgas op twee doelen; ten eerste: blijf opbrengsten maximaliseren en profiteer van de gestegen marktwaarde als gevolg van de olieprijsstijging en, ten tweede: zoek naar aanbodverruiming en wees selectief in het verbruik. Wat de opbrengsten betreft waren we zeer succesvol. Het staatsaandeel in de aardgasbaten steeg in tranches van 70 procent naar 85 procent boven een bepaald prijsniveau en van 85 procent naar 95 procent boven een nog hoger prijsniveau, door goed te onderhandelen met Shell en Esso.<sup>9</sup> Die onderhandelingen werden uiteraard geholpen door stijgende marktwaardes en stijgende opbrengsten in zowel het binnenland als het buitenland. Openbreken van bestaande exportcontracten en vooral het inschakelen van de befaamde Dirk Spierenburg, het zijn succesverhalen van het beleid. Spierenburg was voormalig Directeur Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen bij EZ en daarna permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Gemeenschappen. Hij genoot groot gezag als onderhandelaar. Hoewel de Staat formeel geen partij was in de exportcontracten van Gasunie en die contracten duidelijke indexeringsclausules bevatten die geen ruimte lieten voor het verwerken van de prijsexplosies in het eind van de jaren '70, slaagde Spierenburg er toch in om - met hulp van de verschillende door hem bewerkte hoofdsteden - de klanten van Gasunie tot heronderhandelingen te bewegen. De exportprijs steeg van circa 4 ct./m<sup>3</sup> in 1973 tot circa 42 ct./m<sup>3</sup> in 1982. Ook in het binnenland stegen de prijzen geleidelijk en daarmee ook de opbrengsten. Een beweging die zou gaan van ruim €2 miljard in 1975 naar ruim €11 miljard in 1985.

---

<sup>9</sup> Natural Gas in The Netherlands, 2003, Aad Correljé e.a., pagina 82

Daarna vond er weer een geleidelijke daling plaats die zich op gemiddeld €4 miljard zou stabiliseren.<sup>10</sup>

Hoe inventief het beleid was, bleek ook uit het Herenakkoord dat begin jaren '80 met Shell en Esso werd gesloten. De beide majors zegden toen toe een deel van hun meeropbrengsten uit het gas over een periode van 10 jaar te investeren in de nationale energievoorziening. In ruil daarvoor zou de Staat ervan afzien het onderste uit de opbrengstenkan te halen. Tot 1990 zou door Shell en Esso samen ruim €10 miljard worden geïnvesteerd. Grote investeringen in vooral de upgradering van de raffinagesector waren daarvan het gevolg. Maar ook de investering van Esso in een kolenmijn in Colombia, die onder meer naar Nederland zou gaan exporteren, werd meegeteld. Jaarlijks werd er over de uitvoering van dit akkoord gerapporteerd, met inventieve toerekening van verschillende projecten. Aan het eind van de rit werd geconcludeerd dat Shell en Esso zich als „heren” hadden gedragen. Het Herenakkoord is vaak onderwerp van parlementaire debatten geweest, waarbij een deel van de Tweede Kamer aanstuurde op hogere investeringen door de twee *majors* en verlenging van het akkoord. Andere fracties relativeerden de betekenis ervan, door te betogen dat Shell en Esso ook zonder het Herenakkoord de gerealiseerde investeringen zouden hebben gedaan. In 1989 kreeg minister de Korte (tweede kabinet-Lubbers) steun van een parlementaire meerderheid voor zijn opvatting dat de twee maatschappijen zouden blijven investeren in Nederland, ook zonder Herenakkoord. Dit akkoord kreeg dan ook geen vervolg.<sup>11</sup>

Het selectieve afzetbeleid voor aardgas, was wel helder van filosofie, maar bleek niet consistent in de uitvoering. En dat had alles te maken met politieke en budgettaire perikelen, maar tevens met een verruimde aanbodsituatie. Helder was de wens om gas alleen daar te gebruiken waar het een premiewaarde had, te weten in de huishoudelijke sector en in specifieke industriële toepassingen, waarbij ook stadsverwarming met nadruk werd genoemd. Dus niet voor de opwekking van elektriciteit en ook niet voor de export. Voor de centrales leidde dit in de tweede helft van de jaren '70 zelfs tot het tijdelijk meer inzetten van olie in plaats van gas. Hoewel dat gebeurde in afwachting van ombouw en nieuwbouw op kolen en - later - kernenergie, werd dit vanuit het IEA bekritiseerd. IEA-directeur Ulf Lantzke sprak zelfs van *“this ridiculous Dutch energy policy”*. Bij de gasinzet in centrales werden bestaande contracten gehonoreerd, maar er werd wel een hele serie afspraken gemaakt met 'Arnhem' om dat gas in de tijd gezien en ook qua locinzet zo aantrekkelijk mogelijk in te zetten. De milieuaspecten begonnen bij deze BIPC-afspraken<sup>12</sup> al een rol te spelen, vandaar dat het Milieuministerie, toen nog VOMIL<sup>13</sup> geheten, de regie kreeg. Een en ander leidde ertoe dat het aandeel van olie in de brandstofinzet van centrales weer steeg tot circa 40% in 1981, nadat 5 jaar eerder dit nog slechts circa 10% was geweest; gas ging terug van toen circa 80% naar 40% in '81. De opmars van kolen was nog niet echt begonnen.

*„Ik kan niet iemand bij EZ aanwijzen met wie ik het niet kon vinden. Maar in het beslissende gesprek over extra gasinzet, met minister Terlouw en secretaris-gene-*

10. Jaarboek Olie & Gas; EZ, juni 2004

11. Kamerstuk 21899-XIII nr.5, d.d. 18-09-90.

12. Brandstof Inzet Plan Centrales

13. Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne



*raal Frans Rutten, heb ik gezegd: 'Onmiddellijke medewerking, daar kunnen we niet aan beginnen'. Dat was in antwoord op Rutten, die zei: 'Er moet bij jullie nog een hoop geregeld worden, maar kun je niet alvast de kraan openzetten?' Ik weigerde pertinent al iets te doen vóór de zaak goed op papier stond; volgens Geijzers liep Rutten rood aan van kwaadheid. Kennelijk was het voor hem ongehoord dat iemand nee zei.' (Interview met oud-directeur van de Sep ir. J.H. Bakker).*

De selectieve gasinzet bij centrales werd in 1981 alweer losgelaten. Bij de (succesvolle) poging, eind 1981, een crisis in het tweede kabinet-Van Agt te bezweren moesten de informateurs dr. C. de Galan en drs. V. Halberstadt (beiden PvdA) een oplossing vinden voor een fors gat in de rijksbegroting. Ze stelden een handige truc voor: meer gas in de elektriciteitscentrales verstoken en daardoor snel meer inkomsten (aardgasbaten en belastingen) genereren. Die oplossing werd door de coalitiepartijen CDA, PvdA en D66 aanvaard. Daarmee viel in feite de grond weg onder het BIPC. Deze extra inzet van gas had ook een ander effect. Hoge prijzen waren goed voor de schatkist, maar slecht voor de elektriciteitsprijzen. Vooral de energie-intensieve industrie had daar last van. Dit punt werd door Sep-directeur Bakker bij EZ-minister Terlouw naar voren gebracht toen EZ Sep vroeg meer gas te gaan verstoken. Bakker wilde dat alleen doen als er een regeling zou komen ter tegemoetkoming aan die grootverbruikers.<sup>14</sup> Dat werd de giganteregeling, die door de later weer inzakkende olieprijsen maar kort behoefde te worden toegepast.

Geleidelijk aan werd ook de aanbodsituatie ruimer. Het Groningen-veld bleek groter en ook elders, vooral offshore werden interessante gasreserves gevonden. Er werd een - naar later bleek zeer succesvol - kleineveldenbeleid ontwikkeld en ook werden enkele importcontracten met Noorwegen gesloten. Zelfs kwam het met Algerije tot een voorlopig LNG-contract en overwogen werd om LNG op de Maasvlakte te laten aanlanden. Dat Algerije later zelf van dit contract afzag en dat een soortgelijke overeenkomst met Nigeria niet mogelijk bleek, kwam Nederland onder die omstandigheden niet slecht uit. De gunstige ontwikkeling van de gasreserves maakte het de regering ook mogelijk aanvankelijke plannen voor import van gas uit Rusland in de ijskast te schuiven. De nieuwe vondsten op het Continentaal Plat speelden daarbij een grote rol. Er werd fors meer gas gevonden dan dat er gas werd geproduceerd.

Ons gasbeleid was dus aan de aanbodzijde succesvol, ook wat betreft de opbrengst. De afzet was echter grillig. Vanuit de diversificatiedoelstelling geredeneerd was een vermindering van het verbruik gewenst, vooral in de elektriciteitssector. Maar we vonden steeds meer gas, en het leverde ook veel geld op. De terughoudendheid bij inzet van gas in centrales werd dan ook geleidelijk aan steeds meer losgelaten. Gasbeleid was dus niet echt energiebeleid, en vanuit het energiebeleid geredeneerd was het lastig grip te krijgen op de rol van het aardgas.

---

<sup>14</sup>. Zie ook de interviews met Bakker en met Geijzers.

## 4.6 Structuurdiscussies met de nutssector

We merkten het al eerder op, de beleidsenergie ging vooral naar structuren en organisaties, waarbij het vanuit Den Haag gezien vaak nog moeilijker was om ‘Arnhem’ te veroveren, dan om afspraken te maken met de Haagse Carel van Bylandtlaan.<sup>15</sup> Allereerst was daar de rol van de kernenergie. Met de wens om het aantal kerncentrales uit te breiden, kwam ook de noodzaak aan het licht om die onder te brengen in een Staatsmonopolie voor kernenergie, een staatsbedrijf dat de kerncentrales zou moeten gaan exploiteren. Hoewel er met ‘Arnhem’ overeenstemming werd bereikt over het hoe en wat, heeft dit fenomeen nooit praktische betekenis gekregen en bleef het een papieren constructie. Veel belangrijker was de aandacht voor het Elektriciteitsplan van de Sep. Daarin werden besluiten vastgelegd over de investeringen in nieuwe centrales en in infrastructuur. EZ wenste een goedkeuringsbevoegdheid, maar kwam daarbij niet veel verder dan een convenant met de Sep, met inspraak bij de keuze van de leverancier wanneer er weer besloten was een nieuwe centrale te bouwen. Er moest een wettelijke basis komen om daadwerkelijke Haagse inspraak te krijgen bij keuzes over omvang, brandstofinzet en locatie van nieuw productievermogen. Voor dat laatste kwam er een structuurschema voor nieuwe centrales (het SEV), dat onderwerp werd van langdurige inspraak- en besluitvormingsprocedures.

Aan dit alles ging een meer fundamentele discussie vooraf over de inrichting van de gehele nutssector. In 1978 werd een zware commissie ingesteld, CoCoNut (Commissie Concentratie Nutsbedrijven), gericht op de sectororganisaties voor elektriciteit, gas en water. Een lastig proces, met impulsen voor een revolutionaire aanpassing van de versnipperde, inefficiënte, archaische en monopolistische nutswereld. Het kabinet kreeg er een zware dobber aan toen in 1981 het rapport werd ingeleverd met een aantal vergaande aanbevelingen. In het regeringsstandpunt daarover werden voor elektriciteitsproductie en energiedistributie die aanbevelingen gevolgd, maar drinkwater werd geheel uit de CoCoNut-operatie losgehaald. Er kwamen vervolgonderzoeken, uitmondend in spannende rapporten van adviesbureau Kregel-van der Woerd-Wouterse en van de Nederlands Christelijke werkgeversvereniging NCW. De laatste deed -in het zicht van vandaag- zeer moderne voorstellen voor *unbundling* van de infrastructuur. Het kabinet gaf in zijn reacties ook de wens te kennen om belangrijke beleidsbepalende bevoegdheden op centraal overheidsniveau te brengen op het gebied van planning, investeringen en brandstofinzet, alsmede op het gebied van de elektriciteitstarieven en de tariefstructuur. Dit laatste ook met het oog op verbetering van de internationale concurrentiepositie van de energie-intensieve bedrijven.

In een tweede regeringsstandpunt, in 1984, werden zeer concrete conclusies getrokken. Naast vergroting van de Haagse bevoegdheden werd ook één nationaal elektriciteitsproductiebedrijf bepleit, werd gewezen op een sterk versnipperde organisatiestructuur met een moeizame besluitvorming<sup>16</sup>, op de regionaal sterk uiteenlopende kosten en tarieven (wel oplopend tot 40 procent), op het monopolistische karakter van de elektriciteitsvoorziening, en op de dan al

---

<sup>15.</sup> Het hoofdkantoor van Shell op vijftien minuten fietsen vanaf EZ. Zelfs ‘Groningen’ (Gasunie) lag ‘dichterbij’ dan ‘Arnhem’ (Sep en de elektriciteitsbedrijven)

gesignaleerde belemmeringen voor een optimale ontwikkeling van (kleinschalig) decentraal vermogen. Op basis van dit standpunt en met instemming van de Tweede Kamer werd vanaf dat moment het overleg geopend met 'Arnhem'. De inzet was helder: één slagvaardig en efficiënt landelijk bedrijf voor productie en hoofdtransport van elektriciteit 'op armlengte' van de overheid; beleidsmatige en juridische scheiding van productie en distributie, te verzorgen door regionale en provinciale bedrijven; horizontale integratie van gas en elektriciteit en verdergaande concentratie met een minimum omvang van 100.000 aansluitingen. Om de marktgerichtheid van het landelijk productiebedrijf te versterken en de monopoliepositie daarvan te beperken, komt er concurrentie door rechtstreekse stroomimport voor grote verbruikers, zelfopwekking van elektriciteit (industriële wkk, windenergie) en doorlevering aan derden, en kleinschalige opwekking door distributiebedrijven. Dit alles zou in een nieuwe wettelijke regeling moeten worden vastgelegd.

Een fantastisch en moeizaam vervolg brak aan in het 'overleg' tussen Den Haag en Arnhem. Het duurde jaren voordat er een wet in het Staatsblad kwam (Elektriciteitswet 1989), die op het moment van invoering in feite al was achterhaald. Forse compromissen moesten worden gesloten, waarbij onder druk van het 'zuiden' vooral de stap naar één productiebedrijf een brug te ver bleek.<sup>17</sup> Zo werd begin 1985 een wetsvoorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet ingediend waarin de gedachte van een landelijk productiebedrijf weer was losgelaten. Hoofdpunten van dat ontwerp waren:

- vermindering van het aantal productiebedrijven;
- meer zeggenschap voor de Sep, met een onafhankelijke positie waardoor een effectief landelijk beleid gecombineerd kan worden met een doelmatige bedrijfsvoering per productiebedrijf;
- vergunningen voor grootschalige elektriciteitsopwekking, die alleen worden verleend aan bedrijven met de NV-vorm en waarvan de statuten zijn goedgekeurd door de minister van EZ;
- vergunninghouders moeten op tijd voldoen aan de eisen t.a.v. het productievermogen;
- beleidsmatige en juridische scheiding van distributie met kleinschalige elektriciteitsproductie enerzijds en grootschalige productie anderzijds;
- bevoegdheden voor EZ tot het geven van aanwijzingen in het kader van het Elektriciteitsplan en idem voor goedkeuring samenwerkingsregelingen in Sep-verband, zoals pooling van kosten;
- de nieuwe Sep zal het E-plan opstellen, zorgen voor optimalisatie van de productie en voor actieve pooling van de productiekosten, zorgen voor de bouw en het beheer van het koppelnet en de import t.b.v. de openbare voorziening, alsmede levering aan zeer grote gebruikers, en centraal brandstofmanagement.

---

<sup>16.</sup> Zo was het EZ een doorn in het oog dat het maken van de afspraak om de eerdergenoemde BIPC in een convenant vast te leggen, jaren duurde omdat enkele gemeentelijke aandeelhouders van één van de productiebedrijven zich lang verzetten. Dit voorbeeld werd altijd aangehaald.

<sup>17.</sup> Zie ook de deelstudie 'Naar Tsjernobyl en terug'.

Het beleid voor concentratie in de distributiesector werd een groot succes en het liep veel sneller dan wat in de op zich ambitieuze doelstellingen was afgesproken. In de deelstudie ‘Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij’ wordt uitvoeriger op dit proces ingegaan. Aan het eind van de jaren '90 kreeg deze discussie weer een zware politieke lading door de mogelijke privatisering, zoals beschreven wordt in hoofdstuk 7. Ook thans, in 2005, is het gehele proces over de organisatiestructuren bij gas en elektriciteit nog niet afgerond.

*“Ja, één van de opties die CoCoNut adviseerde was: breng een scheiding aan tussen de productie en distributie van elektriciteit. Daarmee kon je enige concurrentie en spanning bereiken in wat nog een louter monopolioïde markt was. Maar men heeft toen een kapitale fout gemaakt. Aan de ene kant ging de concentratie niet zover als directeur-generaal Verberg van EZ wilde. Maar belangrijker is dat anderzijds van het spanningsveld niets terecht kwam omdat de markt (de distributiesector die verreweg het meeste contact had met de klanten) gewoon niet aan bod kwam.” (Interview met ir. W.K. Wiechers, oud-directievoorzitter van de PNEM en Essent).*

Interessant is het om hier nog even stil te staan bij de *personality-factor*, bij de bonzen. Aan Haagse zijde was Tieleman als DG opgevolgd door George Verberg, nadat al eerder Harry Geijzers directeur Elektriciteit was geworden. Aan Arnhemse zijde was Has Bakker met pensioen gegaan en - in tweede instantie - opgevolgd door Niek Ketting. Botsende persoonlijkheden, aan elkaar gewaagd, zeer bekwaam en deskundig, die vele jaren een grote invloed hadden op de as Arnhem-Den Haag en de *power-balancing* die daarop plaats vond. Vanuit de distributiesector waren er toen nog niet van die duidelijke smaakmakers, hoewel in de jaren een '90, een man als Kees Wiechers die rol ging vervullen. Op gasgebied speelde niet zozeer een as een rol als bij elektriciteit als wel een driehoek. Op grond van de (privaatrechtelijke) contracten Staat-Gasunie waren het met name EZ (met Financiën over de schouder meekijkend), Shell en Esso die de lakens uitdeelden, welke Gasunie mocht opvouwen. Toen later, in 1988, George Verberg van EZ naar Groningen ging, kreeg Gasunie een zwaargewicht die ook zijn kennis over de Haagse wereld goed wist te gebruiken. Bij EZ werd toen Stan Dessens DG Energie.

## 4.7 Structuurdiscussies bij advies en onderzoek

Structuurdiscussies en organisatievorming speelden ook een rol bij de adviesfuncties en bij het onderzoek. In de eerste plaats moet genoemd worden de Algemene Energieraad. Al bij de voorbereiding van de nota van Lubbers had het departement zich door een groepje externe deskundigen laten adviseren. De wens om tot een wat bredere maatschappelijke verankering van het energiebeleid te komen leidde tot een structurele externe adviesfunctie. Zo werd een -eerst nog voorlopige, maar later permanente bij wet geregelde- Algemene Energieraad, de AER tot stand gebracht.<sup>18</sup> In de eerste jaren heeft de AER (onder leiding van ir. Ad Oele) vooral betekenis gehad bij adviezen over de maatschappelijke discussie en over kernenergie. In de tweede helft van de jaren '80 werd, vooral onder leiding van de innemende Meiny

---

<sup>18</sup> Staatsblad 1985, nrs. 287 en 611.

Epema-Brugman, veel gedaan aan onderwerpen die met brandstofdiversificatie en besparing samenhangen. Een bevestiging van de betekenis van de AER kwam tot uiting in de vastlegging in de Elektriciteitswet 1989 van een stevige positie voor de raad bij de besluitvorming over de Elektriciteitsplannen van de Sep.

In de tweede plaats is de organisatiestructuur bij het energieonderzoek te noemen. Ook daar was behoefte aan externe advisering, want wat zouden de speerpunten van het onderzoek moeten zijn? Welke nieuwe technologie zou voor de Nederlandse situatie interessant kunnen zijn, niet alleen qua energievoorziening, maar -belangrijker wellicht nog - ook vanuit het industrieperspectief? Wat doen de onderzoeksinstituten, de universiteiten en vooral ook het bedrijfsleven? Waar zou eventueel vanuit het energiebeleid moeten worden bijgestuurd? Lastige vragen voor het beleid, te meer daar er in de weerbarstige onderzoekswereld vele opvattingen en invloeden werkzaam zijn. Ook binnen het overheidsbeleid was daarover in die jaren '80 geen eenduidigheid, want er was niet alleen een industriebeleid bij EZ, met accenten gericht op industriële innovatie, er was ook een wetenschapsbeleid. Zelfs een minister, weliswaar zonder portefeuille, maar met een ambtelijke staf die het wetenschappelijk onderzoek wilde sturen op basis van maatschappelijke relevantie. Kortom, een heel scircala met voetangels en klemmen en allerlei risico's van hobbyisme. Voorkeuren die ook het gevaar met zich mee brachten dat de overheid zich gedwongen voelde om eigen technologiekeuzes te maken en winners en losers te scheiden. Een gevaar overigens dat tot de dag van vandaag dreigt. Kort en goed, in 1974 werd een landelijke stuurgroep voor het energieonderzoek ingesteld, de LSEO, onder leiding van prof. Wouter van Gool. Later kreeg die LSEO een meer permanente en wettelijke structuur in de REO<sup>19</sup>, de raad voor het energieonderzoek, met prof. Rietjens als voorzitter. Dat duurde maar kort, want de REO werd al in 1983 weer opgeheven. De specifieke adviesfunctie voor energieonderzoek werd toen losgelaten en ondergebracht bij de AER en de algemene adviesraden voor het wetenschappelijk onderzoek.

Het ging niet alleen om beleidsvorming, maar ook om uitvoering. En dat was welhaast nog lastiger dan het opzetten van een adequate adviesstructuur. Want dat impliceerde bijsturen in lopende, vaak meerjarige onderzoeksprogramma's. Onderzoeksprogramma's die veelal een sterke nucleaire component hadden. Of het nu ging om het RCN, het Reactorcentrum Nederland in Petten, om het Kalkarproject en het natriumonderzoek bij TNO in Hengelo, of om de opkomende centrifugetechnologie waarvoor Nederland in 1972 was toegetreden tot het Urenco-project. Extra lastig was het gegeven dat veel activiteiten deel uit maakten van internationale inspanningen met veelal langjarige verbintenissen. Bovendien, een nucleaire wetenschapper is niet binnen een jaar een deskundige op het gebied van windmolens. De 'ombouw' van RCN naar een Energieonderzoek Centrum (ECN) en de aandachtverschuiving van kernenergieonderzoek naar meer onderzoek op kolen en op duurzame bronnen bleken moeizame en jarenlange processen te zijn met veel politieke gevoeligheden.

Naast beleid voor onderzoek kwam er ook beleid voor ontwikkeling. De NEOM (Nederlandse Energie Ontwikkelingsmaatschappij) werd in 1976 opgericht met gebruikmaking van

---

<sup>19</sup>. Staatsblad 1980, nr. 135.

expertise bij DSM. Via de NEOM zou de overheid mee kunnen doen in interessante, maar nog niet commercieel rijpe nieuwe energietechnologie. Daartoe kreeg de NEOM een privaatrechtelijke status in de vorm van een NV met 100% staatseigendom. De waarschijnlijk meest omvangrijke deelnemingen van NEOM en haar latere opvolger Novem hadden betrekking op de projecten voor stadsverwarming. Majeure activiteiten met veel succes in de jaren '70 en '80, maar in de jaren '90 met forse problemen wat betreft financiering. Verwachtingen van stijgende olie- en gasprijzen bleken later een tegenvaller zodat diverse steunsubsidies nodig waren, uiteindelijk zelfs uit de algemene middelen.

Maar er was meer dan de NEOM, want de twee onderzoeksinstituten die al actief waren op energiegebied waren er als de kippen bij om hun eigen 'commerciële' outlets te creëren, het Project Bureau Energieonderzoek (PBE) bij ECN en het Bureau Energie Ontwikkelings Projecten (BEOP) bij TNO. In 1984 werden die samengevoegd tot PEO, het Projectbeheerbureau voor Energieonderzoek. Allen probeerden ook een deel in de markt te krijgen en te profiteren van de EZ-fondsen. Die waren best interessant en bedroegen in die jaren al gauw ruim €50 miljoen. Naast R&D werd ook een voorlichtingsinstelling opgezet, speciaal voor energiebesparing. Dat werd de Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland, (SVEN), die met de veel geprezen wereldbol als brandende kaars kwam. En ook de SVEN kreeg taken en middelen vanuit EZ. Het opzetten en later saneren van al deze vormen van directe en indirecte overheidsbemoediging met nieuwe technologie en aanverwante acties met marktpartijen vroeg veel meer beleidsaandacht dan in eerste instantie was gedacht. Ook was lang niet altijd duidelijk binnen welke beleidskaders die instellingen dienden te functioneren, hoe zij in de praktijk verantwoording dienden af te leggen en hoe de sturingsrelatie met het beleidsdepartement geregeld waren. Door de jaren heen ontstond ook een noodzakelijk proces van stroomlijning en efficiency bij de uitvoering. Doordat NEOM, PEO en SVEN ook nog eens over het land waren verdeeld (Apeldoorn, Petten, Hengelo en Sittard) werden die latere pogingen tot stroomlijning en bundeling van activiteiten extra lastig. Niet alleen voor de betreffende medewerkers, maar ook omdat de lokale en regionale autoriteiten hoogwaardige werkgelegenheid niet zomaar wilden laten lopen. Ook op dit terrein was de beleidsaandacht dan ook veelal meer gericht op organisatie dan op inhoud. In hoofdstuk 5 wordt op het onderzoeksbeleid verder doorgesproken.

## 4.8 De BMD en verder: gericht op de toekomst

Kernenergie was speerpunt bij het diversificatiebeleid van Lubbers.<sup>20</sup> Zoals al is vermeld in hoofdstuk 3 was er al sinds de jaren '50 zoiets als een kernenergiebeleid. In de jaren '60 werd dat doorgezet, ook op industrieel gebied. Kernenergie en hergebruik van afgewerkte brandstof via snelle kweekreactoren was veelbelovend. Nederland ging voor 15% meedoen met het Kalkarproject. Voor de financiering daarvan kwam EZ-minister Langman met een opslag op de elektriciteitsstarieven. Een tactische fout van de eerste orde. Maatschappelijk werden de risico's van kweekreactoren breed uitgemeten, en wat was nu eenvoudiger om

---

<sup>20</sup>. Meer in detail is op het nucleaire beleid en de BMD ingegaan in de deelstudie "Naar Tsjernobyl en terug"

daartegen te protesteren dan door deze Kalkarheffing niet te betalen. Zo kon je meedoen vanuit je leunstoel. Een prachtige katalysator voor het verzet, tegen een project, maar vooral tegen een visie van grootschalige toepassing van kernenergie. Het hele Kalkarproject bleek later een schoolvoorbeeld van slecht management door zowel de Duitse overheid als de Duitse industrie. Door onduidelijke stapelingen van tal van vergunningseisen rezen de kosten steeds verder de pan uit. En dat leidde ertoe dat Nederland en België besloten hun bijdrage in 1982 te binden aan een maximum van circa €250 miljoen. Toen de centrale bijna klaar was en inmiddels circa €3,5 miljard had gekost, besloot de Duitse regering er ook mee te stoppen. Thans fungeert 'Kalkar' als een immens overdekt waterpretpark.

Een tweede tactische fout werd gemaakt bij de plannen om het kernafval op te slaan in zoutkoepels. In de Energienota van Lubbers werd dat voornemen met zoveel woorden aangegeven. Als onderdeel van het implementatiebeleid om drie nieuwe kerncentrales te gaan bouwen, werd overleg gestart met de noordelijke provincies. Die reageerden zeer afwijzend, want wie is er nu voor opslag van radioactief afval in 'onze' zoutkoepels? En dat in ruil voor 'ons gas' uit Groningen? Ook hier is, achteraf gezien onnodig, te concreet op eindoplossingen voor het radioactief afval ingegaan. En dat terwijl de technologie van langdurige en veilige interimopslag ruimschoots voorhanden was. De gehele nucleaire discussie werd dan ook in de jaren '80 gedomineerd door eindberging. Door te beargumenteren dat die nog onvoldoende doordacht en dus niet beschikbaar was, ontstonden andere argumenten om het hele kernenergieproject af te blazen. Daarmee is overigens geenszins gezegd dat er geen problemen bij het radioactief afval zijn, problemen die qua maatschappelijke relevantie door technici en wetenschappers lange tijd onvoldoende zijn onderkend.

Inmiddels was er een Aanvullend Structuurschema Elektriciteits Voorziening opgesteld voor de locatie van de nieuwe kerncentrales. Dit ASEV werd ook in het inspraakcircuit gebracht, met extra kansen op protestacties. Protesten tegen plutonium en tegen opberging in zoutkoepels. De toepassing van kernenergie werd daarmee een prachtige issue voor het demonstratieklimaat van de jaren '70 en begin jaren '80. Grote demonstraties, in Almelo (tot wel 45.000 man), Kalkar (op de fiets), Borsselle en Dodewaard. Steeds meer maatschappelijke organisaties gingen zich bemoeien met kernenergie, van vakbeweging tot de Raad van Kerken. De regering zag zich dan ook genoodzaakt de voorbereidingsprocedures van het besluit uit 1974 op te schorten. Mede op advies van de AER, werd bij de kabinetsformatie in 1978 besloten een 'brede maatschappelijke discussie' te houden over de vraag of we verder zouden moeten gaan op deze route of niet. We hadden overigens niet zoveel haast met die kerncentrales, want in tegenstelling tot de rest van Europa, barstten we inmiddels van het gas en konden ons enig uitstel wel permitteren.

Het kabinet, EZ en dus de medewerkers van DGE werden geconfronteerd met dat nieuwe fenomeen van een brede maatschappelijke discussie. Wat is dat en hoe doe je dat? Waren er voorbeelden, elders in de (nucleaire) wereld misschien? EZ kwam eind jaren '70 met een opzetnota,<sup>21</sup> en de AER kwam met een advies over kolen en uraan. Het kabinet besloot een

---

<sup>21</sup>. Kamerstuk 15199 nr. 18.

stuurgroep voor de discussie in te stellen en zelf de nodige feiten in een aparte Energienota uit te brengen. Maar was daarmee voldoende duidelijk waar die discussie over zou gaan? Alleen over uitbreiding van kerncentrales, of ook over de bestaande twee centrales? Ook over Almelo en over Kalkar? En eigenlijk zou het ook over kolen, over gas, over besparing en nieuwe duurzame bronnen moeten gaan. Ja, zelfs de hele energiehuishouding en dus onze totale economische orde zouden in die BMD ter discussie moeten komen. Want alles hing toch met alles samen? Heftig, al die issues. Moeilijke beleidsafwegingen. Ook over de organisatie en de personele invulling van stuurgroep voor de BMD. En over de vraag hoe om te gaan met de bestaande centrales en de steeds heftiger wordende demonstraties en acties. En de implicaties voor het overige energiebeleid. DG Tieleman en de zijnen moesten alle zinnen bijzetten. Heerlijk voor beleidsambtenaren, alles waar je je mee bezig houdt haalt de pers, en het 'regent' Kamervragen.

Voor het runnen van de maatschappelijke discussie over kernenergie werd een stuurgroep geformeerd. Een stuurgroep met jhr. Maurits de Brauw als voorzitter. Al snel was er een eerste conflict, want EZ had een dikke nota uitgebracht (de Energienota deel III), waarin uitvoerig alle ins en outs van kernenergie en de uitbreiding van het aantal centrales waren beschreven. Die nota was bedoeld als basis voor de BMD, maar de Brauw accepteerde dat niet. Zijn stuurgroep legde haar in een la en besloot eerst zelf aan *fact finding* te doen; daarvoor werd een klein jaar uitgetrokken. In de tweede fase zou dan over de bevindingen van de stuurgroep worden gediscussieerd, zowel door organisaties, maar vooral ook door burgers in bijeenkomsten in het land. Ook werd een aantal peilingen gedaan en een aantal aanvullende onderzoeken uitgevoerd. Dit alles leidde ten slotte begin 1984 tot een eindrapport met als belangrijkste conclusies dat enerzijds een besluit over nieuwe kerncentrales toen niet aan de orde zou zijn, en dat anderzijds er geen reden was de bestaande kerncentrales te sluiten. Met die conclusies konden EZ, met de nieuwe DG Energie George Verberg, en de inmiddels Terlouw weer opgevolgde Van Aardenne goed uit de voeten.

## 4.9 Veel aandacht voor Dodewaard, Borssele en Almelo

Er waren evenwel genoeg andere kwesties die het politieke klimaat voor kernenergie bepaalden en dus invloed hadden op een hoofdlijn van het energiebeleid. De bestaande kerncentrales in Borssele en Dodewaard bijvoorbeeld, maar ook Almelo en Harrisburg (USA). Harrisburg was de plaats waar in 1978 een bijna-ongeluk plaatsvond met de kerncentrale van Three Miles Island. Hoewel de veiligheidsomhulling deed waarvoor zij was ontworpen, te weten het binnenhouden van de radioactiviteit, was er paniek in de omgeving en kreeg vooral de Amerikaanse nucleaire industrie een opdonder waarvan ze nu, ruim 25 jaar later, nog steeds niet geheel is hersteld. Veiligheid bleek dus wel degelijk een risico. Dat lokte veel vragen met veel aanvullend onderzoek uit, ook over Borssele en Dodewaard. Almelo is de plaats waar UCN/Urenco haar bedrijf voor uraniumverrijking heeft. Direct bij zijn aantreden in 1978 werd het kabinet-Van Agt geconfronteerd met het voorstel de capaciteit in Almelo fors uit te breiden vanwege een lucratief contract met Brazilië. Moeizame politieke discussies, binnen en buiten het kabinet, en in het parlement. Was het risico van misbruik van dat toch enigszins verdachte



toenmalige militaire regime in Brazilië niet te groot? Wat waren de waarborgen daartegen? Een bijna struikelend kabinet, met een onzekere Chris van der Klaauw als BuZa-minister voorop, wist ternauwernood een formule te vinden om het uitbreidingsbesluit door te drukken.<sup>22</sup>

Dat die verrijkingstechnologie riskant was, werd korte tijd later evident met de Khan-affaire. Deze Pakistaanse geleerde had in de jaren '70 op het instituut van kernfysicus professor Kistemaker in Amsterdam en bij UCN/Urenco in Almelo gewerkt en ontvreemde daar geheime documenten met essentiële gegevens over de techniek voor verrijking van uranium, die hij meenam naar Pakistan. Dat land maakte toen plannen voor een 'Islamic bomb', zoals dat toen genoemd werd, en heeft die later ook uitgevoerd. De Urenco-technologie werd daarbij gebruikt. In 2004 bleek dat Khan ook heeft meegewerkt aan verspreiding van die technologie naar andere landen. Abdul Kahn werd op 31 januari 2004 ontslagen door de Pakistaanse regering en onder huisarrest geplaatst. Op dezelfde dag werden zes andere atoomgeleerden opgepakt. In een schriftelijke verklaring bekende Kahn op 2 februari 2004 geheime informatie over nucleaire technologie te hebben doorgespeeld naar Iran, Libië en Noord-Korea.

Het proliferatierisico van de nucleaire technologie was in de jaren '70 hoog op de internationale agenda gekomen doordat India een nucleaire explosie "voor vreedzame doeleinden" had laten plaatsvinden. Dit was vooral een schok voor Canada, dat aan India de zwaarwatertechnologie had geleverd. De in 1978 aangetreden Amerikaanse president Carter maakte van het proliferatierisico zelfs een speerpunt van zijn beleid. Er zou een brede internationale heroverweging moeten plaatsvinden van de gehele splijtstofcyclus, een soort brede internationale maatschappelijke discussie. Dat werd INFCE, de *International Nuclear Fuel Cycle Evaluation*. De VS (met grote uraniumreserves) besloten zelf de kweekreactorroute te verlaten en te stoppen met opwerking. Voor het uraniumarme Europa, dat juist volop inzette op de opwerkingsroute en op kweekreactoren, was dat een onmogelijk voorbeeld. INFCE leidde tot grote Atlantische spanningen, die ook binnen Nederland tussen EZ en BuZa ontstonden. Na twee jaar overleg bleken de INFCE-conclusies mee te vallen. Wel werd een aantal extra waarborgen tegen misbruik afgesproken, maar de kou was uit de lucht. Bovendien was Carter opgevolgd door Reagan. De opwerkingsroute is evenwel in de VS niet meer geopend en ook in Europa werd die route economisch gezien later steeds minder aantrekkelijk.

Dan de bestaande Nederlandse kerncentrales. Die moesten wel gewoon doordraaien, maar daarvoor waren beleidsbeslissingen nodig. Wat was het effect van Harrisburg, en moesten de veiligheidsvoorzieningen niet worden aangepast? Het antwoord bleek 'ja' te zijn en procedures werden daarvoor gestart. Zwaartepunt lag bij de ministeries van Volksgezondheid & Milieu en bij Sociale Zaken, dat verantwoordelijk was voor de veiligheid. Veel spannender was het verhaal van de opwerkingscontracten dat bij EZ lag. Zowel Borssele als Dodewaard had gekozen de bestraalde splijtstof te laten opwerken bij respectievelijk het Franse Cogéma en het Britse BNFL. Dat betekende dat het bestraalde uranium, dat nog geschikt was voor her-

<sup>22</sup> De geschiedenis van 'Almelo' is uitvoerig beschreven door E.P.W.M. Domsdorff in zijn proefschrift *Het verdrag van Almelo (1976)*, en door J. Kistemaker: *De geschiedenis van het Nederlandse Ultracentrifugeproject (1999)*.

gebruik, samen met het ook gevormde plutonium, afgescheiden zou worden. Het resterende kernsplijtingsafval (KSA) wordt daarbij geschikt gemaakt voor langdurige interimopslag dan wel eindberging. Beide fabrieken hadden speciaal voor buitenlandse centrales nieuwe installaties gebouwd, waarbij de beide regeringen als voorwaarde hadden gesteld dat het opgewerkte afval terug zou moeten naar het land van oorsprong. De ontvangende regeringen dienden dan te beloven die terugkeer niet te belemmeren. En dus werden bilaterale notawisselingen gesloten die naar het oordeel van BuZa een volkenrechtelijke verbintenis inhielden<sup>23</sup> en dus door het parlement dienden te worden geratificeerd. Toen waren de rapen gaar.

Langdurige en veelvuldige overleg- en behandelingsrondes volgden met de in meerderheid zeer achterdochtige Tweede Kamer. Daarbij werd een prachtige kapstok gevonden in de opwerkingscontracten zelf, waar de nota's naar verwezen. Die contracten waren geheim en konden niet aan het parlement ter beschikking worden gesteld. Naast de gebruikelijke commerciële vertrouwelijkheid verscholen de Fransen en Britten zich ook achter het feit dat die contracten ook niet ter (vertrouwelijke) informatie aan de eigen parlementen waren gestuurd. Dus toezending aan het Nederlandse parlement kon niet aan de orde zijn. Wel was men bereid een vertrouwelijke samenvatting van die contracten beschikbaar te stellen. In de laatste fase zelfs mochten individuele Kamerleden de contracten inzien, onder voorwaarde van geheimhouding, waarvoor moest worden getekend. Enkelen hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Overigens, het departement kreeg af en toe 'bezoek' van demonstranten die de contracten kwamen ophalen. Door tijdig ingrijpen van de opgetrommelde chauffeurs van de dienstwagens kon de draaideur bij de hoofdingang van EZ worden geblokkeerd. Een ander incident uit die tijd was een onduidelijk pakje dat aan een van de medewerkers van de kernenergieafdeling was gericht. De beveiliging werd ingeschakeld, de etage werd ontruimd en de explosievenopruimingsdienst kwam opdagen. Gelukkig bleek het vals alarm te zijn, want het betrof een boek dat de medewerker had besteld. Voorbeelden van een nerveuze maar ook opwindende tijd. Uiteindelijk werd de goedkeuringswet aanvaard onder een creatieve juridische formule dat daar waar de nota's verwijzen naar de inhoud van de contracten, de goedkeuring slechts gold voor zover de regering de Kamers over die inhoud had ingelicht.

Het politieke en maatschappelijke klimaat rond kernenergie en rond de bestaande centrales werd steeds grimmiger. Beroemd en berucht zijn de acties bij Dodewaard waarbij actievoerders enkele keren een beleg rondom het terrein vormden om stillegging van de centrale af te dwingen. Politiek beraad in het kabinet. Stilleggen of niet, mede gezien de veiligheidsrisico's. Verhalen over harde kernen die de centrale zouden willen bestormen. Getergd personeel dat er tegenin wilde gaan. Discussie tussen beleidsmakers en veiligheidsdiensten over schietinstructies en dergelijke. Wel spannend, maar allemaal niet leuk. De acties hadden geen resultaat en gelukkig is door alle betrokkenen steeds wijs en verstandig gehandeld. In dat klimaat, werd de positie van de bestaande kerncentrales steeds lastiger, ondanks de afspraak een BMD te voeren. Bij de kabinetsformatie in 1981, die tot het kabinet-Van Agt/den Uyl/Terlouw

<sup>23</sup>. Later werd daar door BuZa, toen aanvullende contracten en notawisselingen werden gesloten, anders over gedacht. Parlementaire goedkeuring was toen niet meer aan de orde. Met informatie aan het parlement kon worden volstaan

leidde, werd afgesproken na te gaan wat de kosten van sluiting zouden zijn. Op basis daarvan zou dan worden bezien of de centrales zouden moeten sluiten. Dit was een door Terlouw ingebracht compromis, die dat als minister van EZ zelf mocht uitvoeren. Daarvoor benaderde hij prof. Wiro Beek die een Commissie Bestaande Kerncentrales ging voorzitten. Beek was een vooraanstaand lid van D66 en onderzoeksdirecteur bij Unilever. Hij stelde als voorwaarde zijn eigen rekenmeester mee te nemen, de gepensioneerde ir. Joop Blitz, die recht toe recht aan alle zin en onzin over cijfers en kosten wist te scheiden. Naast Beek zaten in de Commissie de reactordeskundige Latzko, de econoom Houben en de uit de milieubeweging komende Van der Hoeven. Overigens kwam die Commissie er niet één-twee-drie. De exploitanten van beide centrales hadden aan het regeerakkoord geen boodschap, waarom zouden ze een paar individuen inzage geven in hun contracten en financiële stukken. Een zwaar instellingsbesluit was dan ook nodig. Toch wist Blitz zoveel vertrouwen te winnen dat alle gevraagde informatie zonder probleem boven tafel kwam. Daadkrachtig, objectief en rationeel werd snel gewerkt en een dik half jaar later (de PvdA was toen weer in de oppositie) werd een eindrapport op tafel gelegd. Sluiting zou het Rijk vele honderden miljoenen kosten. Politiek was het rapport inmiddels niet meer opportuun, maar de stuurgroep-De Brauw gebruikte het rapport als basis voor haar conclusie de bestaande centrales in bedrijf te houden.

Was er in die tijd ook ander energiebeleid dan kernenergie? Ja, natuurlijk. We spraken al over kolen. En op energiebesparing wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan. Maar niet kan worden ontkend dat in die periode, en ook nog later, met grote achterdocht naar het overige energiebeleid werd gekeken. EZ had toch een duidelijke kernenergieagenda? En alles wat dat zou kunnen belemmeren zou geen kans moeten krijgen. Dus, rustig aan met kolen en voorzichtig met besparing. En alternatieven voor nieuwe centrales zoals wkk, of meer nog wind- of zonne-energie, werden als niet-passend of veel te duur terzijde geschoven. Dat beeld dat men over EZ had was niet terecht, maar toch leverde het binnen het DG de nodige spanning en frustratie op. Het sterkst speelde dit rond de beleidsscenario's die werden gemaakt. In de Energienota's werd steeds uitgegaan van groeiscenario's met stijgend verbruik, die dus altijd leidden tot de conclusie dat nieuwe kerncentrales onontbeerlijk waren. Er was evenwel ook een nulscenario ontwikkeld door Theo Potma en de zijnen.<sup>24</sup> Daarin werd van beduidend lagere groeicijfers uitgegaan en betoogd dat met een veel sterker inzetten op besparing en op industriële wkk grootschalig nieuw productievermogen niet nodig zou zijn. Maar door de beleidsmakers van DGE werd dat scenario als niet-realistisch beschouwd en in feite genegeerd. Die houding versterkte toch wel de indruk dat EZ/DGE maar één koers kende: spreiding over energiedragers met kernenergie en ook kolen en minder gas, maar geen fors besparingsbeleid en geen beleid voor wkk en duurzame energie.

## 4.10 Nieuwe kansen voor kolen

Naast kernenergie dus ook kolen. Dat gold niet alleen voor ons land, maar ook internationaal. Steenkool was er immers in overvloed en bovendien beschikbaar in tal van betrouwbare

---

<sup>24</sup> Door het door de Delftse ingenieur Theo Potma opgerichte Centrum voor Energiebesparing, dat zich sinds die tijd als een deskundige *thinktank* manifesteert.

gebieden. Zo werd er binnen het IEA in 1977 een heel actieprogramma gestart met olie-importdoelstellingen voor 1985, en een aantal afspraken over het te voeren energiebeleid, vooral ook met betrekking tot kolen. Later, in 1979, leidde dat tot een aantal specifieke spelregels voor de uitbreiding van de rol van kolen.<sup>25</sup> Die spelregels waren ook wel nodig, want de groei van het kolenverbruik zou een sterke toename van de internationale handel met zich meebrengen, vooral gericht op Europa en op Japan. Daarvoor waren grote infrastructurele werken nodig, zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde, die forse investeringen vereisten. Echter, in een aantal landen was de prijsvorming rond kolen onduidelijk. Zo werden kolen veelal bij eigen winning gesubsidieerd (vooral in Duitsland, maar ook elders binnen de EU) en soms ook met exporthellingen belast om de wereldmarktprijs te halen (zoals in Australië). Onafhankelijke analyses, en ook de analyses van het IEA voorzagen een forse toename van de internationale handel in Steam Coal.<sup>26</sup> Evenzeer werd daarbij gewezen op de noodzaak voor overheden om handelsbelemmeringen te elimineren en een stabiel investeringsklimaat te scheppen voor marktpartijen. In dat internationale beleidsklimaat werd ook binnen Nederland naar herintroductie van kolen gestreefd.

Begin 1980 verscheen een Kolennota op basis waarvan een breed beleid werd ontwikkeld. De doelstelling was helder. Rond 2000 diende elektriciteit voor ten minste 40 procent uit kolen te komen. Daarnaast diende ook de industrie een deel van haar verbruik op kolen te baseren. Al met al zou dan in 2000 circa 20 procent van het totale Nederlandse energieverbruik door kolen worden gedekt. Bij dat beleid ging het niet alleen om voorzieningszekerheid en brandstofdiversificatie. Ook de verplichte milieumaatregelen zouden bij grootschalige elektriciteitsopwekking een grote efficiency hebben en herintroductie van steenkool zou bijdragen aan een gematigde prijsontwikkeling van olie en gas. Anders gezegd: de voordelen van overschakeling op steenkool werden niet volledig geïncasseerd door de investeerder in kolenstook, maar door de gehele samenleving. Nieuw kolenvermogen kon bij tijdige besluitvorming bovendien zorgen voor een gelijkmatige orderstroom voor de ketelbouw en de toeleverende industrie, dus er was ook een industriepolitieke dimensie.

Hoewel nader onderzocht is of ook steenkool binnen Nederland opnieuw winbaar zou kunnen zijn, was in feite toch wel duidelijk dat alle steenkool geïmporteerd zou moeten worden. Het beleid richtte zich dan ook op twee sporen. Enerzijds infrastructuur om kolen te ontvangen, te transporteren en te verbranden. Anderzijds het ontwikkelen van nieuwe technologie, om de milieueffecten te beperken. Wat de infrastructuur betreft speelde een rol dat de kennis om kolen in elektriciteitscentrales te verbranden was weggeëbd en weer moest worden opgebouwd.<sup>27</sup> Ook was het belangrijk de havenfaciliteiten aan te passen en een nieuwe binnenlandse transportstructuur op te zetten. Dat alles kon goed gebeuren zonder weinig directe betrokkenheid vanuit het EZ-beleid. Dat lag anders voor onderzoek en nieuwe technologische toepassingen.

---

<sup>25</sup> IEA Decision on Group Objectives and Principles for Energy Policy, IEA/GB (78) 1; IEA Principles for Increased Production, Trade and Use of Coal, IEA/GB (80) 13.

<sup>26</sup> Steam Coal prospects to 2000; IEA 1978. Steam Coal zijn kolen geschikt voor verbranding in elektriciteitscentrales. Coking Coal is vooral bestemd voor hoogovens en staalfabrieken. Voor Coking Coal was er al jaar en dag een internationale markt; voor Steam Coal niet.

Visie en durf konden de beleidsmakers en de politiek niet worden ontzegd bij de start van een grootschalig meerjarig Nationaal Onderzoeksprogramma voor Kolen, het NOK. Dit NOK, kreeg een budget mee van circa €350 miljoen en was daarmee het grootste onderzoekprogramma ooit door de overheid op touw gezet. Het NOK kende een veelheid van acties en speerpunten. Coördinatie en uitvoering van dat programma werd neergelegd bij NEOM, later de Novem. Speerpunten op het gebied van verbrandingstechnologie waren bijvoorbeeld de nieuwe wervelbedtechnieken en de kolenvergassing. Veel aandacht was er ook voor de mogelijkheid om kolen in industriële wkk toe te passen, en voor het hergebruik van kolenreststoffen. In tal van samenwerkingsverbanden tussen Novem, de onderzoeksweld, de centrales en de industrie werd krachtig gewerkt aan de ontwikkeling en de toepassing van verschillende technologieën. Daarbij waren vanwege verschillende industriële belangen lastige technologiekeuzes aan de orde, zoals bij de wervelbedverbranding. Kolengebruik in de industrie kwam evenwel niet van de grond. Maar de toepassing van allerlei milieutechnieken bij grootschalige kolenverbranding des te meer. Ook waar het hergebruik van reststoffen betreft, waarbij bouwmaterialen met die reststoffen als voorbeeldfunctie bij de nieuwbouw van het ministerie van Vrom werden toegepast.

Niet alleen de onderzoeksweld, maar zeker ook de elektriciteitsbedrijven pakten de zaak met instemming van EZ voortvarend aan. Nieuwe, grote en moderne kolencentrales werden gebouwd, in Geertruidenberg, op de Maasvlakte en bij de Hemweg in Amsterdam. Maar hoe schoon is schoon? Kosteneffectiviteit dreigde wel eens te worden vergeten. Zo werd een grote geplande centrale in Dordrecht, waarbij de milieumaatregelen zich dreigden op te stapelen, door ingrijpen van Verberg bij zijn aantreden als DGE in 1982 geschrapt uit het Elektriciteitsplan. Ook waren er discussies over vestigingsplaatsen, want wie bouwt nu een kolencentrale aan de volle Hemweg en een nieuwe gascentrale in de Flevopolder? De milieueffecten bij kolen werden steeds zwaarder gewogen, vooral toen vanaf eind jaren '80 het broeikas-effect aandacht kreeg. En dat gaf alle ruimte voor met name Sep-directeur Ketting om zijn beleidscreativiteit uit te baten. Daarvoor keek hij verder dan Nederland. Zo werden rookgasreiniginginstallaties gebouwd in Polen en konden de voordelen voor reductie van emissies daarvan op de eigen centrales worden afgeboekt. De geplande gasgestookte centrale bij de Eems liet hij twee vliegen in één klap slaan door een opzienbarend contract te sluiten met Noorwegen voor de levering van gas tegen kolenpariteit. Voor het milieu was het een gascentrale en voor de economie een kolencentrale. Ronduit sensationeel was ook nog dat hiermee het monopolie van Gasunie werd gebroken. Later bleek ook dit voordeel een nadeel te hebben, toen de gasprijzen de sterk dalende olijeprijzen volgden en dit contract eind jaren '90 een baksteen was geworden. Bovendien, het was een gebruikelijk take-or-pay contract, en doordat de gasturbinetechnologie steeds efficiënter werd, kon er steeds meer stroom gemaakt worden uit de gecontracteerde hoeveelheden gas. Dat leverde vervolgens weer een bijdrage aan de overcapaciteit die in de jaren '90 ontstond.

---

27. Als gevolg van de komst van het aardgas werd in de jaren '60 het verbruik van (binnenlandse) kolen uitgefaseerd. Na 1974 werd het kolengebruik weer aangemoedigd (import) en kon geleidelijk een aantal centrales weer worden omgebouwd. Zo werd in 1975 nog slechts 0,1 miljoen ton kolen verstoekt, in 1976 steeg dat naar 0,9 miljoen ton en in 1977 tot 1,2 miljoen ton. Een verdere stijging zou pas mogelijk worden na 1979-1980, toen nieuwe kolencentrales beschikbaar kwamen.

Bij een geplande tweede kolencentrale op de Maasvlakte stelde Sep voor om vanuit de exploitatiekosten over de geplande levensduur zoveel nieuwe bossen te planten dat de totale emissie van CO<sub>2</sub> gecompenseerd zou worden. Maar wkk op gas zette ook door en zelfs zover dat er steeds meer overcapaciteit dreigde. De toen aangetreden minister Koos Andriessen besloot deze 'roetmop' (zijn woorden) te schrappen, geheel in de geest van de inmiddels aangebroken milieucapaciteit in het beleid. EZ liep daarbij wel schadeclaims op en verloor daarover processen. Ketting liet zich evenwel niet kennen, de aanleg van bossen in binnen- en buitenland ging door. Daarvoor werd door Sep een aparte stichting opgericht, FACE, met oud-milieuminister Nijpels als voorzitter. Voor dit initiatief heeft Sep ook enkele internationale milieuprijzen gekregen. Sinds de ontmanteling van de Sep in 1999 is FACE vanaf 2000 een stichting zonder winstmerk geworden.

Zeer succesvol was ook de organisatie van de koleninkoop door Sep. Daarvoor werd een aparte dochteronderneming opgericht: de N.V. Gemeenschappelijke Koleninkoop Elektriciteitscentrales (GKE). Binnen enkele jaren ontwikkelde GKE zich tot een grote speler op de wereldmarkt, met een import die jaarlijks opliep tot meer dan 10 miljoen ton. In dit verband is nog een ander curieus contract te noemen, tussen de Sep en de Vereinigte Westphälische Elektrizitäts Werke (VEW). VEW was importeur van gas uit Nederland, maar kon begin jaren '80 de prijsverhogingen niet betalen. In een zeldzaam mooie *pas-de-deux* tussen Gasunie en Sep werd besloten dat VEW de hogere prijs zou betalen door Sep voordelige kolenstroom aan te bieden uit een nieuwe VEW-centrale waarvoor de kolen zouden worden geleverd door GKE. Wat betreft overslag en transport naar de centrales liep GKE ook voorop met het verder ontwikkelen van een binnenlands transportsysteem, waardoor DGE op sommige momenten ineens ook aan tafel zat bij overleg over de evenredige vrachtverdelingen voor de binnenvaart. Zekerstelling van kolenaanvoer werd enige tijd ook verder overwogen door deel te nemen in overzeese kolenvelden. Daarvoor werd door Sep samen met Hoogovens de NV Holland Carbon Fuels opgericht, maar tot concrete participaties heeft dit niet geleid.

Kolen werden dus zeer serieus genomen, ook voor de langere termijn. Kolenvergassing was dan ook een technologie die veel aandacht kreeg, ook van Gasunie. Op bepaalde momenten was er zelfs sprake van projecten bij de Eems en op de Maasvlakte. Maar realisatie ontstond een aantal jaren later in Buggenum (Limburg). Dat had ook te maken met het inmiddels afblazen van de bouw van nieuwe kerncentrales (zie verder). Want diversificatie bleef toch dringend gewenst en als conventionele kolenstook steeds meer milieuproblemen met zich mee zou brengen, leek geavanceerde kolenvergassing in combinatie met een gekoppelde gascentrale een fantastisch vooruitzicht. Bovendien zou Nederland hiermee *world leading* kunnen worden. Zo werd besloten Demkolec op te richten, dat een proefcentrale KV-STEG (Kolenvergassing met Stoom- en Gasturbines) van 250 MWe in Buggenum zou bouwen. Als technologie voor de kolenvergassing werd een door Shell ontwikkeld procédé gebruikt. Over die besluitvorming, en vooral over de technologiekeuze is het nodige te doen geweest. De deal zou geregeld zijn tijdens een tochtje met het Friese statenjacht tussen de toenmalige voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Sep, Hans Wiegel (die toen tevens Commissaris van de Koningin was in Friesland), Ketting en de directievoorzitter van Shell-NL. Ook EZ speelde een rol, door het ingenieursbureau Fluor Daniel een aparte technologie-evaluatie te laten doen. Onder meer was er een concurrerend procédé van Texaco, dat samen met het

GEB-Rotterdam en KEMA plannen had een KV-STEG te bouwen op de Maasvlakte. Dat laatste kreeg nog een staartje toen eind jaren '80 besloten was de eerdergenoemde kolencentrale op de Maasvlakte te bouwen, gebaseerd op conventionele technologie. Texaco startte nog allerlei procedures tegen het betreffende E-plan, maar verloor die. Als vermeld, de centrale ging later toch niet door vanwege ingrijpen door minister Andriessen. Buggenum zou 3 jaren draaien als demo en daarna commercieel. Dat werd een succesvolle operatie, maar later kreeg Buggenum toch een pijnlijk slotakkoord toen de relatief dure centrale als gevolg van de liberalisering van de markt een baksteen bleek te zijn geworden.

Verder samenvattend kan worden geconcludeerd dat de rol van kolen in het diversificatiebeleid -mede dankzij het NOK<sup>28</sup>- voor de elektriciteitsopwekking succesvol is geweest. Medio jaren '90 werd door EZ gesteld<sup>29</sup> dat circa 40 % van de elektriciteitsopwekking op kolen was gebaseerd, en dat een verdere toename niet in de verwachting lag. De rol van de overheid bij het kolenonderzoek werd dan ook gestopt, temeer daar de Nederlandse industrie inmiddels een vooraanstaande positie had opgebouwd op het gebied van schone kolentechnologie en reststofverwerking. Van de oorspronkelijk beschikbare €350 miljoen in het NOK is uiteindelijk slechts bijna de helft besteed aan kolen. De overige middelen werden ofwel besteed aan andere energieprojecten (wkk en stadsverwarming) ofwel 'gebruikt' in bezuinigingsrondes. Uit de evaluatie van het NOK blijkt verder dat de helft van het geld naar de werkelijksheidstechnologie is gegaan, vooral bedoeld voor het gebruik van kolen in de industrie. Van het overige budget hebben met name de rookgasreiniging en de reststoffen geprofiteerd. Vooral bij die twee ontwikkelingen is het NOK zonder meer effectief geweest. Doordat kolen in de industrie geen toepassing hebben gevonden door de opkomst van wkk op gas, kan bij de effectiviteit van de andere industriële programma's een vraagteken worden gezet. Maar we moeten ondanks de successen bij de herintroductie van kolen toch ook opmerken dat milieu en broeikas het politieke en financiële klimaat voor kolenstook in elektriciteitscentrales steeds meer nadelig gingen beïnvloeden. Anno 2005 lijken kolencentrales alleen nog maar wenselijk door de mogelijkheid om biomassa bij te stoken. En daarmee krijgt het diversificatiebelang een heel andere dimensie. Over de toekomst van kolencentrales is nu dan ook de nodige onduidelijkheid, mede door de invoering van een systeem met verhandelbare emissierechten voor CO<sub>2</sub>. Dat is jammer, want op zich is Nederland uitermate geschikt voor nieuwe kolencentrales, dankzij de prima infrastructuur om grootschalig en milieuhygiënisch verantwoord kolen te importeren en om te zetten in elektriciteit. Niet alleen jammer voor Nederland, maar ook voor Europa. Toch biedt de aankondiging van EZ van 9 juni 2004, dat de regering extra emissierechten heeft gekocht om ruimte te maken voor de bouw van een nieuwe kolencentrale op de Maasvlakte, nieuwe investeringskansen.

---

<sup>28</sup>. Het Nationaal Onderzoeksprogramma Kolen, een nabeschouwing. Rapport uitgebracht door KWW in opdracht van Novem, november 1991.

<sup>29</sup>. Energieonderzoek in Nederland, organisatie en prioriteiten, EZ-publicatie, 1998.

## 4.11 Nieuwe kerncentrales: troef van het diversificatiebeleid

*“De altijd inhoudelijk meedenkende premier Lubbers vroeg zich bijvoorbeeld af of we niet naar een Europese benadering zouden moeten zoeken. Franse kerncentrales voor de basislast, Duitse kolencentrales voor de middenlast en Nederlandse gascentrales voor de pieklast, een interessant maar voor die tijd politiek ondenkbaar model” (Deelstudie Naar Tsjernobyl en terug).*

Na het gekrakeel van het vechtkabinet-Van Agt/Den Uyl/Terlouw (september 1981-mei 1982), en de groeiende maatschappelijke weerzin tegen de krakerswereld en het demonstratiewezen, brak onder leiding van premier Lubbers een periode aan van *no-nonsense* ‘puinruimen’. De zakelijke jaren ’80 dus. De bestaande kerncentrales bleven gewoon in bedrijf, de stuurgroep van jonkheer de Brauw had haar ei gelegd, de industrie vroeg -in verwachting van verder stijgende olie en gasprijzen- om concurrerende elektriciteitsprijzen. Gezien de groei prognoses van het elektriciteitsverbruik vroegen de stroomproducenten dringend om duidelijkheid over de gewenste brandstofinzet voor nieuwe centrales die vóór 2000 beschikbaar moesten komen. Het was helder: een verstandige en evenwichtige brandstofmix, die alleen effectief bij elektriciteit kon worden gerealiseerd, impliceerde gas, kolen en kernenergie. In gelijkwaardige verhoudingen. De kernenergiecasus werd steeds sterker. Sterker in economisch opzicht. En politiek acceptabel in termen van risico’s en veiligheid. Zakelijkheid ook bij de andere nucleaire dossiers. We trokken ons terug uit Kalkar en stelden een plafond aan onze bijdrage. De Staat besloot zelf voor nagenoeg 100% aandeelhouder te worden in Urenco. De nota’s rond de opwerkingscontracten van de bestaande centrales werden goedgekeurd en een fors aanpassingsprogramma voor de veiligheidssystemen van die centrales werd gestart. Ook internationaal speelde Nederland op nucleair gebied in toenemende mate een belangrijke rol, terwijl BuZa zich ook in de nationale discussie positief profileerde. In de deelstudie over Tsjernobyl wordt op deze facetten uitgebreid ingegaan. Hier concentreren we ons op de rol die kernenergie in het diversificatiebeleid werd toegedacht.

Als gezegd, de BMD was klaar en het rapport van de stuurgroep lag begin 1984 op tafel. De belangrijkste conclusie richtte zich op de vraag: wel of niet uitbreiden van het aantal kerncentrales. Daar was het uiteindelijk ook om te doen geweest. Het antwoord van De Brauw c.s. was dat het op dat moment niet voor de hand lag daarover een besluit te nemen. DGE Verberg wilde niet over één nacht ijs gaan en zocht naar meer inhoudelijk houvast.<sup>30</sup> Er lag een rapport van de Commissie-Wagner over het industriebeleid, die had gesteld dat de concurrentiepositie van de industriële grootverbruikers van energie dringend om structurele aanpassingen vroeg bij de elektriciteitsproductie. Dat advies werd door het SER-presidium nog eens onderstreept. Daarnaast werden de Elektriciteitsraad<sup>31</sup> en de AER apart om advies gevraagd. Al die

<sup>30.</sup> Zie hiervoor de brief die begin 1985 door het kabinet aan de Tweede Kamer werd gestuurd en waarin het regeringsstandpunt over het Eindrapport van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid is weergegeven: Kamerstuk 18830 nrs. 1-4.

<sup>31.</sup> De Elektriciteitsraad adviseerde EZ onder meer over de Elektriciteitsplannen van Sep. De raad kreeg daarvoor ook een wettelijke taak in de E-plan procedure, vastgelegd in de Elektriciteitswet 1989. Later is die raad opgeheven. In de Elektriciteitswet 1998 komt hij niet meer voor.



adviezen waren positief over kernenergie. Ook waren er adviezen van de Commissie Reactorveiligheid en de Gezondheidsraad over de risico's en gevolgen van ongevallen. Het kabinet trok daaruit conclusies en stuurde in januari 1985 een uitgebreid pakket aan stukken en studies aan de Tweede Kamer. De samenvattende aanbiedingsbrief, ondertekend door de ministers van EZ, Vrom, SZW, WVC en BuZa was helder en direct in zijn conclusies en voor-nemens:

- Op basis van een beperkt veronderstelde groei van het elektriciteitsverbruik van 1%/jr voor de periode tot 2000 werd een vermogenstekort geconstateerd van 8000 MWe. Voor de invulling daarvan werd voorrang gegeven aan decentrale opwekking: wkk, duurzaam en stadsverwarming, waarbij als gevolg van stimulerend beleid een maximale bijdrage werd geraamd van 3000 MWe in 2000.
- Voor de invulling van de resterende 5000 MWe werd een afweging gemaakt tussen kolen en kernenergie en zijn randvoorwaarden getoetst op het punt van milieu, veiligheid, volksgezondheid, ruimtelijke ordening en non-proliferatie. Op grond van economische overwegingen en voor de diversificatie over bronnen werd de voorkeur gegeven aan kernenergie. Daarbij zou het ten minste om twee nieuwe centrales (van 900-1300 MWe) moeten gaan en ten hoogste om een capaciteit van 4000 MWe.
- Van belang was daarbij dat voor de veiligheidsrisico's nieuwe analysemethoden en normen werden gehanteerd, rekening houdend met de inzichten uit het ongeval van Harrisburg. Die analyses leidden tot aanvaardbare risico's. Wat betreft het radioactief afval was een paar maanden eerder door de regering gekozen voor langdurige interimopslag (50-100 jaar) in samenhang met een breed onderzoeksprogramma voor eindberging (het ILONA-programma) en een beleid gericht op het bevorderen van internationale oplossingen, lees 'opslag buiten Nederland'.
- Wat de vestigingsplaatsen betrof kwam het kabinet direct al met 6 potentiële plaatsen en kondigde aan daar een inspraakprocedure voor te starten nadat de Tweede Kamer akkoord zou zijn gegaan met het principebesluit. Concrete uitvoeringsbesluiten zouden verder een zaak zijn van de elektriciteitsbedrijven. EZ verwachtte dat daarover in het komende Elektriciteitsplan besluiten zouden worden voorgesteld. Over een staatsmonopolie werd niet meer gesproken.

De regering had dus haast en zette door. Niet eerst een principebesluit nemen en dan na politieke instemming een implementatietraject starten. Nee, het werd direct een voornemen met concrete aantallen en concrete vestigingsplaatsen. Initiatieven tot investeren en bouwen werden aan de sector zelf overgelaten, maar in het eerstvolgende Elektriciteitsplan moesten die besluiten dan wel zijn opgenomen. De Kamer ging akkoord, mede doordat EZ ermee instemde af te zien van de vorming van één landelijk productiebedrijf voor elektriciteit. De procedure van de PKB (de planologische kernbeslissing) kon starten en tal van andere voorbereidingsmaatregelen werden getroffen. Procedures liepen relatief soepel en al begin 1986 kwam de regering met het besluit om Borssele, de Eems en de Maasvlakte aan te wijzen als geschikte en acceptabele locaties. In dat besluit werd overigens niet uitgesloten dat in tweede instantie ook de Moerdijk geschikt zou kunnen zijn. Inmiddels was door de 3 zuidelijke energiebedrijven een projectorganisatie opgezet, het GBK (Gemeenschappelijk Bouwbureau Kerncentrales) om de eerste nieuwe centrale in Borssele te bouwen. Tussen dit GBK,

EZ en een combinatie van Nederlandse toeleverende bedrijven werden afspraken gemaakt hoe de *locircaal content* ingevuld zou kunnen worden en verder was door EZ een ambtelijke projectorganisatie opgezet om alle procedures rond de vergunningverlening voor te bereiden en uit te voeren. Bovendien vonden al tal van verkennende gesprekken met reactorleveranciers (en hun regeringen) plaats. Het voorjaar van 1986 zag dus volop voorbereidingsactiviteiten. De parlementaire procedures rond de definitieve besluitvorming van de vestigingsplaatsen werden voortvarend doorlopen en de laatste behandeling daarvan in de Tweede Kamer was gepland in de eerste week van mei. De week daarop zou het GBK bekendmaken welke leveranciers uitgenodigd zouden worden in de aanbesteding en zou de *circall for tenders* uitgaan. Begin 1987 zou dan over de uitvoering besloten worden en een goed jaar later zou de formele vergunningsprocedure kunnen starten. Vóór 1990 zou dan met de bouw begonnen kunnen worden en rond 1995 zou dan de ‘Nederland 3’ in gebruik gesteld kunnen worden.

Het liep evenwel allemaal totaal anders, omdat op 26 april 1986 enkele Russische operators fouten maakten bij de bediening van de Tsjernobyl-3 reactor in Oekraïne. Toen een paar dagen later de effecten van het ongeval steeds manifester werden en omdat medio mei parlementsverkiezingen zouden plaatsvinden, besloot het kabinet op 3 mei om alle uitbreidingsplannen aan te houden „totdat meer duidelijkheid over het ongeval en de effecten daarvan op de voor Nederland gedachte reactortypes nader zouden zijn geanalyseerd”. Alle plannen gingen dus de ijskast in. Nadat een klein half jaar later het hoe, waarom en het wat van Tsjernobyl duidelijker waren geworden, begon EZ een omvangrijke herbezinning over de gehele breedte van de kerncyclus. De inmiddels op EZ aangetreden VVD-minister Rudolf de Korte en zijn partijgenoot op VROM Ed Nijpels waren het over één ding snel eens: in hun periode geen kernenergie op de politieke agenda. Dus DGE, studeer maar door en probeer de specifieke nucleaire competentie een beetje op peil te houden. Tsjernobyl werd daarmee een breekpunt in het diversificatiebeleid, overigens niet alleen in Nederland. Die drie onvoorzichtige Russen zouden daarmee bij het bedienen van een slecht reactorontwerp als geen ander de structuur en de organisatie van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening gaan bepalen en een versnelde invoering van de liberalisering mogelijk maken.

## 4.12 Diversificatie post-Tsjernobyl

Geen kerncentrales dus voorlopig. Ook de rol van het GBK werd overbodig en de Sep kon mede daardoor steeds meer de planning en besluitvorming over nieuwe eenheden naar zich toetrekken. Maar de cijfers en de analyses bleven wel dezelfde. Nieuw vermogen moest toch worden gebouwd. Steenkool ‘zat in de pijplijn’ en werd ook na 1986 nog wel degelijk serieus en acceptabel geacht. Wel werden de milieueffecten steeds meer als een probleem gezien. Alles op kolen zetten was dus ook niet gewenst. Bovendien, kernenergie was nog zeker niet afgeschreven. Wat concrete acties betreft stond het beleid in die tweede helft van de jaren '80 zeker niet stil. Goedkope stroom kon ook beschikbaar komen via langjarige importcontracten uit Frankrijk en uit Duitsland. Tien jaar en circa 1500 MWe was een mooie hoeveelheid en een mooie periode voor de overbrugging. Later kwam daar nog een mogelijke grootschalige import van Noorse waterkracht bij. Daarvoor zou een aparte kabel moeten worden aangelegd

met een capaciteit van 500 MWe, die het bovendien mogelijk zou maken goedkope kolenstroom tijdens de daluren te exporteren. Nog aantrekkelijker leek de al eerder genoemde grootschalige import van gas uit Noorwegen tegen kolenpariteit te worden. De geplande gascentrale bij de Eems kreeg daardoor ineens een geheel ander karakter met een optimalisatie van alle mogelijke voordelen. Bij dit alles moet ook bedacht worden dat wkk nu alle ruimte kreeg. Er was het milieubelang, er was het concurrentiebelang en er was –zeker vanaf begin jaren '90- het belang van de distributiebedrijven. Maar wkk was wel gasgestookt en dus niet altijd even passend in het diversificatiebeleid

Evenwel, het pro-actieve beleid van Sep noopte tot een beleidsbijstelling door minister Rudolf de Korte. Vooral de inkoop van niet-Gasuniegas tegen kolenpariteit in plaats van Gasuniegas tegen oliepariteit werd als een schok ervaren. Zo kwam er in maart 1989 een korte nota: 'Het energiebeleid nader bezien'<sup>32</sup> Daarin werd een beleidskader gegeven aan de Sep ten behoeve van haar nieuwe Elektriciteitsplan, dat voor april 1990 diende te worden ingediend. In de nota werd Gasunie toegestaan om (alleen) voor de deelmarkt stroomproductie een andere marktwaarde te hanteren, namelijk die van de kolenpariteit. Dit ter wille van het handhaven van het geïntegreerde beleid ('van put tot pit'), waarvan Groningen en het kleineveldenbeleid de spil vormden. Als gevolg van het contract tussen Sep en de Noren, was voor de leveringsprijs van gas aan de centrales, steenkool immers leidraad geworden voor de marktwaarde in plaats van olie. Diversificatie in de brandstofinzet voor stroomproductie bleef zonder meer gewenst. Door de geplande bouw van nieuwe kolencentrales kwam het kolen-aandeel uit op het gewenste niveau, maar het aandeel gas/olie (62 procent) bleef te hoog, aldus die nota van De Korte. Tegen de achtergrond van de milieudoelstellingen konden keuzes voor duurzame bronnen en voor kernenergie niet worden uitgesloten. Het aandeel kernenergie was niet op het niveau dat als wenselijk werd geacht. Een besluit tot uitbreiding van het kernenergievermogen kon echter niet aan de orde zijn in het kader van het nieuwe Elektriciteitsplan. Immers, een dergelijk besluit was nog afhankelijk van de uitkomst van de nog lopende Herbezinning kernenergie. De herbezinningstudies waren wel gereed, maar nadere adviezen daarover nog niet. Op het punt van brandstoffeninzet concludeerde de minister dan ook dat inzet van nieuwe kolencentrales mogelijk was, bij voorkeur met moderne, schonere technieken en kolenvergassing. Deze toepassingen hebben goede vooruitzichten voor succes. Ook was hij niet gekant tegen nieuwe gasgestookte eenheden, hoewel op langere termijn een structurele vermindering van het gasaandeel gewenst was. Meer kernenergievermogen werd niet uitgesloten, maar was dus vooralsnog niet aan de orde.

Kernenergie werd niet afgeschreven, kolen zat aan het plafond en het gasaandeel was te hoog, niet zozeer vanwege voorzieningszekerheid maar meer vanwege de prijsaspecten. Levering van Nederlands gas tegen kolenpariteit werd toegestaan en leek dus een antwoord voor de toekomst te worden. Concrete actie werd echter niet verder voorzien en daarmee betekende die nota van De Korte in feite het einde van het diversificatiebeleid.

---

<sup>32</sup>. Kamerstuk 21061.

### 4.13 Deze periode nader beschouwd

Wanneer we deze periode aan de hand van het beleidskader nog eens kort nader bezien, dan valt een aantal ontwikkelingen op. Grote 'leidende visies' voor het beleid ontbraken, vooral ook doordat in de jaren '60 twee alles bepalende besluiten waren genomen: sluit de mijnen en ga snel over op gas. Binnen dat gegeven vonden de twee grote schokken plaats die voor het beleid als een TINA werkten, de oliecrisis uit 1973 en Tsjernobyl in 1986. Beide hebben ze grote effecten op het beleid gehad, zij het in verschillende mate. Zo raakte de oliecrisis zelfs aan het basisbegrip voor de beleidsdoelen betrouwbaar-betaalbaar-schoon, toen de toegang tot de bronnen onzeker dreigde te worden. Dat was een schok, want die toegang leek zeker, maar bleek risicovol. Niet alleen voor Nederland of voor geheel Europa, maar zelfs voor het gehele Oeso-gebied. Nog los van het gegeven dat er sterke relaties waren met het buitenlands beleid (waarop we in hoofdstuk 9 nog kort ingaan), was de algemene reactie in het Oeso-gebied om bij de voorziening de risico's te gaan spreiden. Geografische spreiding door groepsdoelstellingen vast te stellen voor olie-import en spreiding over bronnen, over energiedragers. Samenhang in het energiebeleid was daarvoor dringend nodig en dus werd door EZ voor het eerst een integraal energiebeleid geformuleerd. De Energienota 1974 van EZ-minister Lubbers was dan ook een trendbreuk. De andere TINA, Tsjernobyl, leidde tot de onmogelijkheid om op afzienbare termijn het kernenergievermogen uit te breiden. De maatschappelijke acceptatie van deze bron, die gedurende de gehele periode al een zware hypotheek op de haalbaarheid van het beleid had gelegd, was door de ramp in Tsjernobyl voor jaren vrijwel geheel weggefallen. Maar dat konden we ons ook permitteren omdat er veel andere bronnen beschikbaar waren met een relatief beperkt risico (Groningen!). Landen die daarover niet beschikten of voor wie kernenergie een substantieel deel van de voorziening uitmaakte, gaven minder gewicht aan deze TINA uit Rusland.

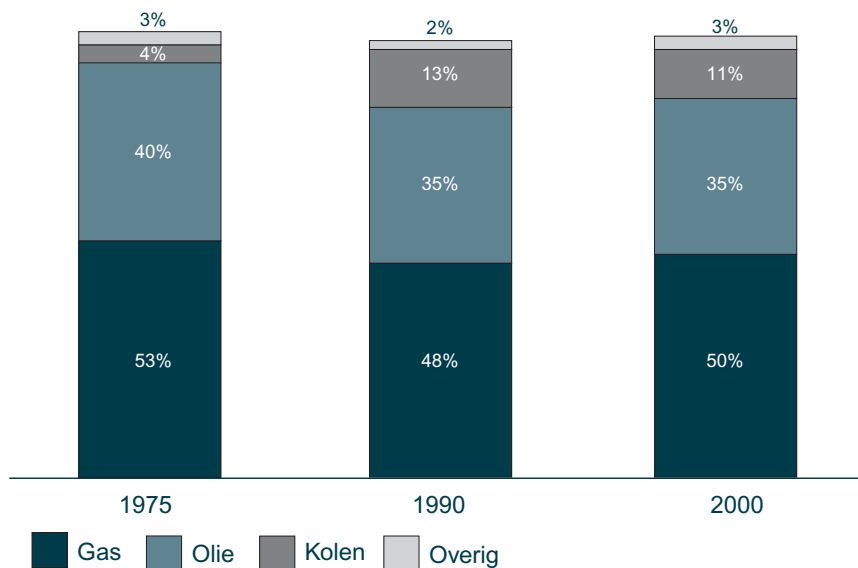
Ook op het actorniveau zien we in de beschouwde periode veel beweging. Beweging die rechtsreeks het gevolg was van het gewenste doel, namelijk meer diversificatie. Diversificatie die bij uitstek effectief te maken was bij de leidinggebonden energiedragers, elektriciteit en gas. Gas en Gasunie waren niet het probleem daarbij, afgezien van een paar merkwaardig bewegingen rond de gasinzet. Probleem was wél 'Arnhem': de elektriciteitssector, vooral de producenten en de Sep. Veel aandacht voor de vraag wie bepaalt en wie wat doet. Dat spitste zich toe op de vraag of en hoe EZ de sector en de markt meekregen om te doen wat nodig werd geoordeeld. Dat was een discussie en soms een strijd over kaders, over verantwoordelijkheden, over spelregels, over wetten en over organisatie en structuur. Dat was ook een strijd over zeggenschap en over sturing. Politieke sturing vanuit het parlement of door de minister, vanuit betrokken aandeelhouders en bestuurders. Een strijd ook over en tussen bonzen. Daar ging veel energie in zitten, van alle betrokkenen. Met typisch Nederlandse oplossingen en compromissen als gevolg. Merkwaardig is dat het niet zozeer om de inhoud ging, want daarover was weinig verschil van mening. Diversificatie, meer kolen, minder gas, meer kernenergie, meer duurzaam en meer besparen, daar was men het wel over eens. Maar hoe, hoeveel en wanneer, dat is een ander verhaal.

Veel activiteit op het actorniveau vond ook plaats bij energiedistributie, bij energieonderzoek en bij de advisering rond het beleid. Structuren en instituties vormden zich, sommige kwamen en andere gingen. Het gehele scala dat in het vierde ‘luik’ van het beleidskader gegeven is, kwam aan de orde. Ook zagen we hoe moeilijk het was de factor tijd een goede plaats te geven. Besluiten bleven lang hangen en de tanker ‘Energiebeleid’ dreef soms wat dobberend rond. Maar, naast de TINA’s had het tweede ‘luik’, dat van de omgevingsfactoren, toch een heel sterke invloed. Bij de actoren wezen we al op de bonzen. Maar veel sterker speelde de *zeitgeist* een rol. Een *zeitgeist* van groeiende betrokkenheid en inspraak uit de samenleving, het leunstoel-effect. Over energie en over kernenergie had iedereen wel een mening. Demonstraties hielpen mee een klimaat te vormen waarin uitgebreid over energiebeleid werd gediscussieerd. Spannend was zelfs dat kruisraketten en ‘Kahn’ ook een rol speelden. Maar datzelfde maatschappelijke klimaat zorgde aan het begin van de jaren ’80 eveneens voor een beleid waarin de tering naar de nering kon worden gezet. Een verrassend besluit om kernenergie uit te breiden was daarvan tot het gevolg, maar Tsjernobyl maakte dat besluit voorlopig onuitvoerbaar.

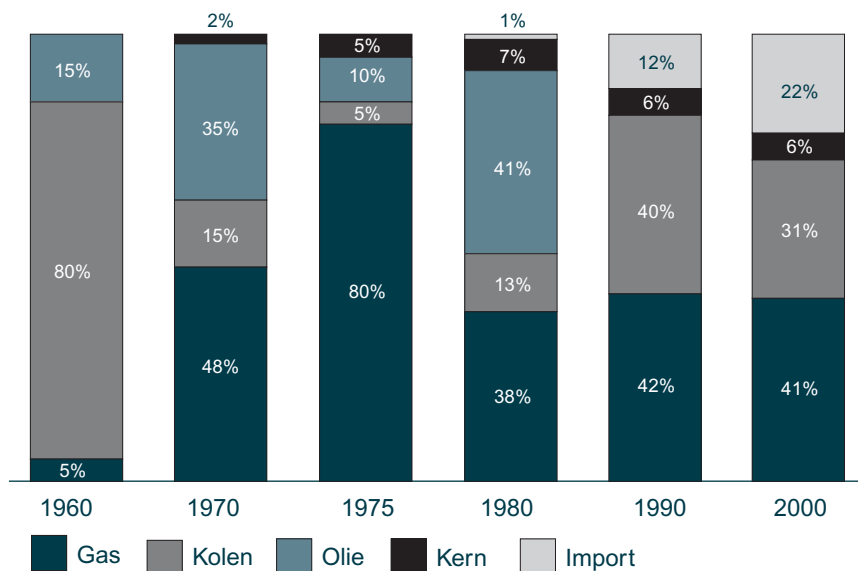
Als gezegd, de beleidsdriehoek betrouwbaar-betaalbaar-schoon stond korte tijd op haar fundament ‘toegang tot de bronnen’ te schudden. Maar dat duurde niet zo lang. Wel bleef lange tijd het belang van diversificatie als antwoord voor voorzieningszekerheid en betaalbaarheid de dominante gedachte. Een gedachte die de meer specifieke wensen voor kostenefficiëntie, efficiënt gebruik en maatschappelijke acceptatie lange tijd overschaduwde, met uitzondering steeds van de rol van kernenergie. Zekerstellen van voorziening door middel van diversificatie was dus de rode draad. Dat was het al in 1974. In 1981 werd dat nog eens helder herhaald, toen Terlouw in zijn begrotingstoelichting beklemtoonde dat “diversificatie vereist is, zo snel en zo veel als maar mogelijk”. Hieraan lagen toen nieuwe cijfers van het IEA ten grondslag, die voorspelden dat in 1985 de olievoorziening voor het IEA-gebied voor 10% ongedekt was en voor 1990 zelfs met 20%. Diversificatie was dan ook de centrale gedachte in het kernenergiebesluit uit 1985. In de jaren daarna werd daar nog steeds voortdurend op gehamerd. Zo lezen we nog in de ‘brief van De Korte’ uit 1989 dat “diversificatie van de brandstofinzet in centrales gewenst blijft”, naast een „op langere termijn structurele vermindering van het gasaandeel”. Ondanks de veelvuldige herhaling werd er echter steeds minder invulling aan gegeven. Daarvoor waren twee redenen. In de jaren ’80 ontstond een kentering in het aanbod van olie en gas zowel wat betreft volume als wat betreft prijs. De basislijn voor ‘toegang’ was veilig, de prijzen leken niet echt meer een issue, en de discussie over inhoud en acceptatie kreeg weer alle kans. Tsjernobyl bracht een eind aan kernenergie. Kolen konden eigenlijk ook niet (meer) en dus kwam er veel ruimte voor gas. In hoofdstuk 6 zullen we die ontwikkelingen wat gedetailleerder volgen.

De vraag kan in dit hoofdstuk nog wel gesteld worden of het diversificatiebeleid nu succesvol was. De cijfers wijzen het uit:

**Energiemix in de Nederlandse energiebalans<sup>33</sup>**



**Brandstofinzet centrales, inclusief wkk en import**



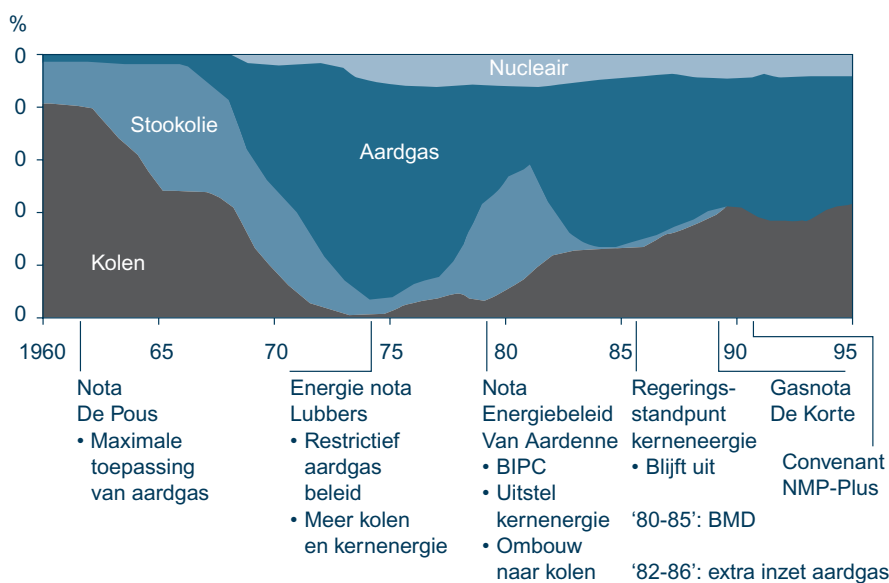
<sup>33</sup>. Bron: ECN, Energie in Nederland

Bij deze cijfers valt op dat de spreiding in de energiebalans vrij stabiel is gebleven; dat geldt voor gas, olie is iets teruggelopen en het kolenaandeel is toegenomen. Dit is niet verwonderlijk, want diversificatie bleek eigenlijk alleen goed mogelijk in de brandstofinzet bij de productie van elektriciteit. Beoordeling van die cijfers krijgt extra lading als we het tijdspad erbij betrekken omdat het circa 5 jaar duurt om nieuwe grote centrales te bouwen met een economische levensduur van circa 25-30 jaar. Dat betekent dat brandstofkeuzes voor die periode moeten worden meegewogen en ook voor die periode veelal een gegeven zijn. En dan ontstaat er toch wel een grillig beeld, zeker waar het gas en kolen betreffen.

Over die periode van 30 jaar zien we dan ook:

- jaren '60: weg van kolen, snel naar gas, want kernenergie komt eraan
- jaren '70: weg van gas, weer snel terug naar kolen en vooral kernenergie, maar eerst is olie nog nodig
- jaren '80: kolen komt, kernenergie wel en kernenergie niet; dus: gas
- jaren '90: kolen zijn vies, dus centrales sluiten, lang leve gas en op naar duurzaam dat er nog niet is, maar gelukkig kunnen we naar het buitenland.

In onderstaande figuur (bron: Sep) is dat beeldend weergegeven.



Het antwoord op de vraag of het diversificatiebeleid succes had is dan ook 'eigenlijk niet, ondanks de kolen'. Maar was dat erg? Eigenlijk niet, want we hadden en hebben gas, ook als vangnet. Bovendien, hoe meer gas we gebruiken, hoe beter voor de overheidsfinanciën. Gas bepaalde dus in de laatste dertig jaar het brandstofinzetbeleid in centrales en daarmee in feite het diversificatiebeleid. Flexibiliteit halen we in toenemende mate uit het buitenland, waarvoor de liberalisering van de markt steeds meer mogelijkheden biedt. Dat lijkt geen expliciete keus, maar eerder het gevolg van een primaire beleidskeus om minder te sturen bij spreiding over de energiebronnen. Maar, twijfels komen ook. Twijfels over importafhankelijkheid van elektriciteit. Twijfels over importafhankelijkheid van gas, waarbij die over olie ook weer terugkomen. Dit zijn geen nationale vragen, maar Europese. In hoofdstuk 9 zullen we daar nog wat nader op door gaan.



# 5

## Energiebesparing, de constante in het beleid

*Succes in de polder met mooie afspraken, maar moeite met heffingen en prijzen.*

### 5.1 Inleiding<sup>1</sup>

Energiebeleid zonder aandacht voor energiebesparing was ondenkbaar en is dat vandaag nog steeds. Hoewel, wanneer we dit beleidsgebied wat nader analyseren heeft het besparingsbeleid een aantal wisselende ervaringen gehad. Ervaringen die samenhangen met de wijze waarop het besparingsbeleid werd gewaardeerd. Vaak, maar niet altijd, kwam besparingsbeleid voort uit de wens om minder beroep te doen op de verschillende energiebronnen, vooral uit het buitenland. Besparingsbeleid was dan een gevolg van het beleid gericht op de voorzieningszekerheid. Sterke impulsen op het besparingsbeleid gingen ook uit van de wens om minder te vervuilen door minder te gebruiken. Besparing richtte zich daarom op de fossiele energiebronnen, op olie en gas, en dus ook op elektriciteit. Daarnaast vloeide besparingsbeleid voort uit economische redenen. Als energieprijzen hoog waren, dan loonde het om te bezuinigen, met ook omgekeerde gevolgen.

Energiebesparing kan gericht zijn op besparen in absolute zin en op meer energie-efficiency, op rationalisering. Dat laatste houdt in dat er zo min mogelijk energie wordt gebruikt voor iedere euro groei van het BNP. De energie-efficiency kan dan toenemen, ook bij een stijgend energieverbruik. Besparingsbeleid is dan dus gericht op energiebesparing in relatieve zin, en dat vraagt een andere aanpak en andere instrumenten dan bij energiebesparing in absolute zin.

Door de jaren heen hebben deze verschillende overwegingen in het besparingsbeleid allemaal een rol gespeeld. Dat leidde tot verschillende keuzes in de doelstellingen en in de instrumenten. Maar altijd was het nodig om aandacht te geven aan de relatie tussen energiebesparing en economische groei. Vanaf begin jaren '70 ontstond daarvoor een omslag in het traditionele denken. Het rapport van de Club van Rome met zijn centrale boodschap dat doorgaande economische groei zou leiden tot snelle uitputting van grondstoffen en energievoorraden, en dat een stijgend energieverbruik tot steeds meer aantasting van het milieu zou leiden, speelde daarbij vooral in Nederland een grote rol. Zeker zo bepalend waren de ervaringen van de oliecrisis uit 1973 en de internationale afspraken om meer te gaan doen aan energiebesparing.

---

<sup>1</sup> Bij dit hoofdstuk is dankbaar gebruik gemaakt van een eerste aanzet die drs. B.J.M. Hanssen heeft gegeven.

Onder Lubbers als Minister van Economische Zaken begon het energiebeleid zich gevoelig te tonen voor besparing. In de Memorie van Toelichting op zijn begroting voor het jaar 1974 schreef hij, nog voor er sprake was van een olieboycot<sup>2</sup>:

*“Het kernpunt van het energiebeleid is gelegen in de vraag of en zo ja hoe de groei van de energiebehoeften zou kunnen worden afgeremd, alsmede hoe aan de toekomstige energiebehoeften kan worden voldaan, incalculerend de beteugeling van de milieuvervuiling die aan productie, transport en verbruik verbonden kan zijn.”*

Met de aanbodsituatie van energie bleek het na de schokken van de oliecrisis en de prijsstijgingen achteraf mee te vallen. Hogere energieprijzen leidden tot een verruiming van het aanbod. De aandacht voor besparingsbeleid zakte daardoor weer weg. Maar de milieugevolgen van grootschalig verbruik van fossiele brandstoffen, vooral in transport, verkeer, industrie en elektriciteitsproductie, gaven het besparingsbeleid nieuwe impulsen. Impulsen naar meer efficiency die tot stand kwam door allerlei technologische vernieuwingen. Efficiency bij verbrandingstoestellen thuis, met de HR-ketels die onze cv-installaties zuiniger maakten. Efficiency ook bij grootschalig verbruik in de procesindustrie en bij de opwekking van elektriciteit, met de ontwikkeling van wkk, de warmte-kracht koppeling, de besparingstechnologie bij uitstek.

De overheid speelde bij die ontwikkelingen een belangrijke rol, direct en indirect. Beleid werd ontwikkeld in Energienota's, Besparingsnota's en Milieubeleidsplannen. Daarin nam energiebesparing altijd een centrale plaats in. Energiebesparing woog ook zwaar in het onderzoeksbeleid. Onderzoek, ontwikkeling en stimulering van nieuwe technologie, naast regelgeving en de rol van het energieprijnsbeleid. Veelal maakte de overheid bij haar besparingsbeleid gebruik van de *carrot and the stick*-methode: de wortel als lokaas, en de stok achter de deur. Niet altijd was evenwel duidelijk waar de wortel was en waar de stok.



Subsidies en Meerjarenafspraken met het bedrijfsleven waren de verleiders. Regulering via vergunningen en energieheffingen de stok. Een heel samenspel van instrumenten heeft zich sinds die uitspraak van Lubbers in 1973 ontwikkeld. Instrumenten die sterk hebben bijgedragen aan een van de geslaagde onderdelen van het nationale energiebeleid in de afgelopen decennia.

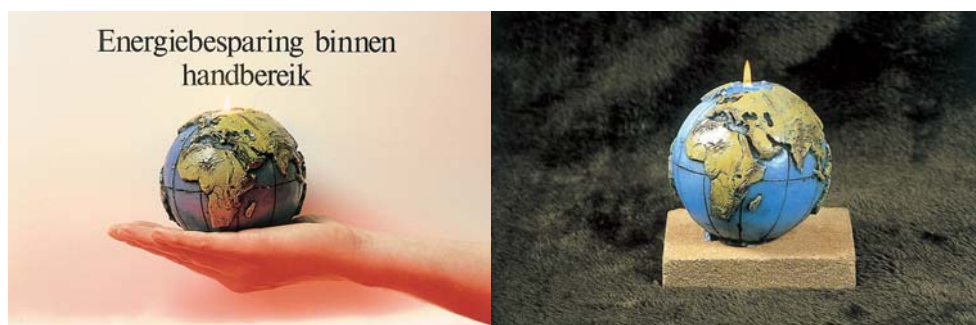
<sup>2</sup> Zie bijlage 1, 'bladerend door de MvT's';

In dit hoofdstuk gaan we vooral in op het energiebesparingsbeleid en op daarmee samenhangend onderzoeksbeleid. We laten zien hoe het beleid zich na de eerste aanzetten in de Energienota van 1974 ontwikkelde, welke successen werden geboekt en welke tegenvallers de overheid moest incasseren. We beginnen met de voorzichtige aanpak tot rond 1980. Daarna was er een periode van beleidsschokken als gevolg van de olieprijsontwikkeling. Met het manifest worden van het milieuprobleem en dan vooral het broeikas-effect, kwam er een versnelling en verdieping van het besparingsbeleid. Convenanten en heffingen gingen de beleidsagenda bepalen.

Vervolgens gaan we nader in op het onderzoeksbeleid, op de organisatie en aansturing, op de instrumentatie en op de thema's. Ten slotte kijken we nog eens terug op de beleidsvorming aan de hand van het analyse kader uit hoofdstuk 2 en op de resultaten van het beleid. In hoofdstuk 6 beschrijven we daarna meer algemeen hoe het milieubelang in vooral de jaren '90 het energiebeleid bepaalde. De ontwikkelingen bij duurzame energie komen in dat hoofdstuk specifiek aan de orde.

## 5.2 Langzame start 1974 – 1979

In de Energienota van minister Lubbers in 1974 werd voor het eerst energiebesparing als een belangrijk doel aan de orde gesteld. Aanleiding was toen vooral de aantasting van de voorzieningszekerheid, die door de oliecrisis van eind 1973 nationaal en internationaal breed werd gevoeld. Het besparingsbeleid was aanvankelijk tamelijk fragmentarisch. Accenten lagen op besparing van motorbrandstoffen (benzine en dieselolie) en huishoudelijk energiegebruik, voornamelijk door voorlichting en publiciteitscampagnes. Daarvoor werd een aparte organisatie opgericht, de Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland (SVEN). Uit die tijd dateert ook het befaamde beeldmerk van de aardbol die als een kaars opbrandt. Het beeldmerk won vele prijzen en werd ook uitgevoerd als echte kaars.



Figuur 5. 1. De wereldbolkaars en het logo "verstandig met energie"

Bron: Archief Roland Heins, SenterNovem

Industriële energiebesparing werd vooral bevorderd door subsidies voor demonstratieprojecten. Tevens werd de Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij (NEOM) opgericht, die onder meer in besparingsprojecten zou moeten participeren. Daarbij zou het in de praktijk

vooral gaan om stadsverwarmingprojecten, waarbij restwarmte van de bestaande elektriciteitscentrales werd aangewend voor huishoudelijk verwarmingsgebruik.

Op de EZ-begroting kwam een bedrag van enkele tientallen miljoenen euro beschikbaar en op het departement werd een handvol ambtenaren aangesteld om het besparingsbeleid verder te ontwikkelen. Vanuit het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) werd met behulp van de zogenaamde werkgelegenheidsgelden al vrij snel een programma gestart voor de bevordering van woningisolatie, dat later geformaliseerd werd in een nationaal isolatieprogramma. In de jaren '70 werden daarvoor steeds opnieuw incidentele fondsen ter beschikking gesteld, doorgaans ± €100 mln. per jaar.

### 5.3 Hoge en lage prijzen met tijdelijke effecten

Aan het eind van de jaren '70 bleek de energievoorziening nog steeds vol risico. De Iran-crisis leidde tot ongekend hoge olieprijsen op de spotmarkten en bracht de opvolger van Lubbers, Van Aardenne, tot het uitbrengen van een nieuwe Energienota. In het eerste deel van die nota werd voor het eerst uitgebreid en integraal aandacht besteed aan de ontwikkeling van het energieverbruik en de besparingsmogelijkheden per gebruikssector. Economisch rendabele maatregelen werden uitgangspunt van het beleid. In de nota werden streefcijfers genoemd, die via rendabele technieken tot een gemiddelde efficiencyverbetering van 25 tot 30% zouden moeten leiden.

Het instrumentarium en het budget werden aanzienlijk uitgebreid. Het rijksbudget werd meer dan verdubbeld tot een niveau van €300 mln. per jaar. Het grootste deel bleef het Nationaal Isolatie Programma, het NIP, waarvoor het budget structureel werd gemaakt en op de begroting van EZ geplaatst. Daarnaast werd met name het programma voor de industrie uitgebreid, en kreeg NEOM veel meer speelruimte in het over de gehele linie bevorderen van energiebesparing. NEOM kon gaan deelnemen in stadsverwarming bij nieuwbouwprojecten en nam ook taken over die voorheen door EZ zelf werden verricht, zoals het beheer van de demonstratieprojectenregeling.

Verder kwam voor het bedrijfsleven een energietoeslag in de Wet Investeringsregeling (de WIR-ET) tot stand waarmee besparingsprojecten fiscaal werden gestimuleerd. Voor de non-profit sector kwam een subsidie-equivalent, terwijl voor de introductie van de HR-ketel een geheel aparte subsidieregeling werd opgezet. Tenslotte werd de Wet Energiebesparing Toestellen ingediend, waarmee een begin gemaakt kon worden met verplichte besparingsnormen. Voor nieuwbouw werden isolatienormen aangekondigd en ontwikkeld. Ook werd toegewerkt naar een Warmtewet, maar die zou uiteindelijk de departementale eindstreep niet halen.

In de periode Van Aardenne vond veel discussie plaats over het potentieel van de wkk. Aanleiding daarvoor was vooral een oordeel over de ruimte die nodig zou zijn voor het bouwen van kolen- en kerncentrales.<sup>3</sup> Zo zou volgens een ECN-studie wkk nooit meer dan 2500 MW kunnen opleveren en werd ook uitvoerig gewezen op het bedrijfsvreemde karakter van wkk

---

<sup>3</sup> In hoofdstuk 4 is daar uitvoerig op ingegaan.

voor veel industriële grootverbruikers. Overigens startte de elektriciteitssector in die periode wel samen met EZ een demonstratieproject voor windenergie in Sexbierum.<sup>4</sup> Al met al werd verwacht dat het tempo van de efficiencyverbeteringen tussen 1975 en 1985 op een gemiddeld niveau van 2 % per jaar zou kunnen liggen. De aanzienlijk gestegen energieprijzen zouden daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Vanaf 1985 begonnen de internationale olieprijsen aanzienlijk te dalen. Bovendien werd de noodzaak tot bezuiniging op de overheidsuitgaven steeds sterker voelbaar. Deze ontwikkelingen hadden hun weerslag op de prioriteitsstelling voor energiebesparing, met Van Aardenne en De Korte als verantwoordelijke bewindslieden op EZ. Budgetten werden vermindert, met de Wet Investeringsrekening (WIR) werd ook de energietoeslag (WIR-ET) afgeschaft, beleidsuitvoering werd verder op afstand gezet en gerationaliseerd door SVEN, NEOM en PEO samen te voegen tot Novem (Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu). Omdat grote subsidiepotten ontbraken, ontwikkelde het nieuwe Novem zich met een beleid van 'makelen en schakelen' met een meer systematische en vraaggerichte benadering van vooral de industriële sectoren tot de deskundige adviseur voor industriële energiebesparing bij uitstek. Daarnaast kreeg het instrument regelgeving via nieuwbouwnormen en etikettering van huishoudelijke apparaten steeds meer aandacht.

In plaats van de WIR-ET kwam een subsidieregeling voor (kleinschalige) wkk tot stand, naast een beperkte regeling voor nieuwe andere besparingstechnieken in het bedrijfsleven. Door het ongeval met de kerncentrale van Tsjernobyl in 1986 waren de plannen voor nieuwe kerncentrales van tafel en kreeg wkk in het beleid en bij de energiebedrijven nieuwe aandacht en meer ruimte. Die ruimte voor wkk kreeg extra impulsen in de nieuwe Elektriciteitswet 1989. Die wet splitste productie en distributie en bundelde de productie. Het werd bovendien wenselijk gevonden de concurrentie met de gebundelde centrale productie te bevorderen, waarbij vooral kleinschalige wkk als een probaat middel werd gezien. Bovendien, ook vanuit de optiek van het besparingsbeleid werd die ontwikkeling volop toegejuicht. In de nieuwe wet kreeg wkk dan ook voorrang op het net met een afnameverplichting en een vaste terugleververgoeding.<sup>5</sup> Die vergoeding werd gebaseerd op de vermeden kosten voor de centrale productiebedrijven. Met die vergoeding, de afnamegarantie en de investeringssubsidie zou wkk, naar later zou blijken, een ongekend succes worden,<sup>6</sup> en moesten de subsidiebudgetten menigmaal worden verruimd. Ook zou deze *wkk-boom* een grote invloed hebben op de structuur van de elektriciteitsvoorziening in ons land.<sup>7</sup>

Per saldo kregen in die periode wkk en onderzoekstrajecten voor windenergie meer aandacht en geld. Om economische redenen werd energiebesparing weliswaar minder urgent geacht, maar daarvoor in de plaats kwam geleidelijk aan het milieuarargument, vooral op het gebied van de verzuring. Dat hielp om het besparingsbeleid nog enigszins op peil te houden. Toch was het niet verassend dat de gemiddelde efficiencyverbetering tussen 1985 en 1990 terug-

4. Zie ook de aparte deelstudie over windenergie.

5. Soortgelijke regelingen en subsidies kwamen er ook voor windenergie en voor zonneboilers.

6. Zie ook hoofdstuk 6, onderdeel 'nieuwe stroomproductie'.

7. Zie hiervoor hoofdstuk 7, en ook de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'.

zakte tot een niveau van 0,5 tot 1% per jaar. Dat kwam vooral door de lagere energieprijzen. Deze prijsontwikkeling, die bij tal van verwachtingen achterbleef, deed ook de eerste ‘bakstenen’ ontstaan. De rentabiliteit van inmiddels aangelegde of in ontwikkeling zijnde stadsverwarmingprojecten werd ernstig aangetast, waardoor EZ via Novem moest bijspringen. Voor de financiële sanering daarvan werd in die fase €50 mln. uitgetrokken. Later zouden er nog vele miljoenen volgen, hetgeen mogelijk werd gemaakt doordat de ruime budgetten voor het kolenonderzoek steeds minder werden opgebruikt.

## 5.4 De impuls van de broeikas: meerjarenafspraken (mja's) & heffingen

Het doorbrekende milieubesef met vooral de broeikasproblematiek gaven aan het eind van de jaren '80 sterke nieuwe impulsen aan het besparingsbeleid. Die impulsen werden beleidsmatig vertaald, eerst nog wat voorzichtig in 1989 in het eerste Nationale Milieubeleidsplan (NMP) van VROM-minister Nijpels, maar een jaar later wat sterker in het NMP+ van VROM-minister Alders en in de Nota Energiebesparing van de nieuwe EZ-minister Andriessen. Beiden namen zitting in het kabinet-Lubbers/Kok. Daar waar in de NMP's de doelen voor de beperking van de uitstoot aan CO<sub>2</sub> centraal stond, met veel nadruk voor energie-efficiencyverbetering, kwam de Nota Energiebesparing met een uitwerking van streefcijfers per sector en concrete beleidsvoornemens.

De besparingsdoelstellingen impliceerden jaarlijkse efficiencyverbeteringen van aanvankelijk 2% per jaar, die overigens later met de Vervolgnota Energiebesparing uit 1993, door een lagere economische groeiverwachting, naar beneden werd bijgesteld tot 1,7% per jaar. Dat was meer dan een verdubbeling van het tempo uit de tweede helft van de jaren tachtig. Ten opzichte van 1989 zou in 2000 de efficiencyverbetering 20% bedragen, wat in 1993 werd bijgesteld tot 17%. Dat alles vereiste forse inspanningen, die breed werden onderschreven in grote delen van de samenleving. Met dat beleidsklimaat kon in de Nederlandse cultuur van overleg tussen overheid en bedrijfsleven het model gaan bloeien van meerjarige afspraken langs de weg van convenanten. Vanuit de politiek werd daarbij evenwel sterk gepleit voor het inzetten van het prijsinstrument, dat wil zeggen een verhoging van de energieprijzen door heffingen, om energiebesparing zo veel mogelijk te bemoedigen. Overigens was de verwachting zonder meer dat het besparingsbeleid nationaal gezien positieve economische effecten met zich mee zou brengen.

Inmiddels waren binnen DGE door directeur-generaal Stan Dessens organisatorische voorzieningen getroffen om het besparingsbeleid tezamen met het beleid gericht op duurzame energie onder te brengen in een aparte directie met circa 25 medewerkers. Ook de aansturingrelatie met de uitvoeringsorganisaties (in het bijzonder Novem) begon vorm te krijgen. Maar daar zal later meer over worden gezegd.

### 5.4.1 De mja's: sparen in de polder<sup>8</sup>

De gigantische opgave om het besparingstempo te verdubbelen kon niet anders dan met een actieve bijdrage van alle sectoren worden volbracht. Daarvoor was een belangrijke beleids-

vernieuwing noodzakelijk. Deze werd gevonden in de convenanten-aanpak, die vooral bij de bedrijfssectoren tot -ook internationaal gezien- ongekende successen zou leiden. Met deze convenanten werden op basis van vrijwilligheid meerjarige afspraken (mja's) gemaakt tussen de overheid en bedrijfssectoren. In die afspraken verplichtte de sector zich om bepaalde besparingsdoelen te halen, waarbij in veel gevallen concrete technologische toepassingen werden ingezet. De overheid (i.c. de ministers van EZ en VROM) verplichtte zich om financiële middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van de nieuwe besparingstechnologie (vooral wkk), om de deskundigheid van Novem in te zetten voor concrete advisering en uitwerking van besparingsactiviteiten bij de individuele bedrijven, om zo nodig regels aan te passen of aan te scherpen (b.v. isolatienormen of etikettering) en om af te zien van energieheffingen. Vooral dat laatste speelde in veel gevallen een rol als onderhandelingsargument.

Al eerder was in het energiebeleid ervaring opgedaan met het instrument van meerjarige afspraken tussen bedrijfsleven en overheid. Zo had EZ in de jaren '70 een afspraak gemaakt met de elektriciteitsproductiebedrijven om de bestaande hoeveelheid gecontracteerd aardgas over een langere periode uit te smeren en in te zetten daar waar dat voor het milieu het meest efficiënt zou zijn. Dat was het BIPC, het Brandstof Inzet Plan Centrales, dat primair energie-doelen bevatte (zuinig met gas), maar gaandeweg ook voor het milieu werd gebruikt. Zowel EZ als VROM waren daar dan ook bij betrokken.<sup>9</sup> In de jaren '80 werd tussen Sep en VROM, in aanwezigheid van een enigszins achterdochtig EZ, gesproken over afspraken om de uitstoot van verzurende stoffen te beperken. In 1990 leidde dat tot een formeel verzuringconvenant, waarbij Sep zich verplichtte de emissiehoeveelheden fors te beperken. Toen het eerste NMP verschenen was, reageerde de energiesector zeer attent door voorstellen te doen voor een Milieu Actie Plan. Dat leidde eind 1990 tot een set van afspraken tussen EnergieNed en EZ, over doelen, inspanningen en middelen gedurende een periode van 10 jaar.<sup>10</sup> Het was dan ook logisch om na te gaan of het convenantmodel voor meerjarige afspraken ook buiten de energiebedrijven (toen nog nutsbedrijven) zou kunnen worden toegepast. En dat zou blijken te kunnen.

Meer algemeen kan worden opgemerkt dat een aantal elkaar versterkende factoren die eerste helft van de jaren '90 aanwezig was om van de mja's, de meerjarenafspraken, een groot succes te maken. In de eerste plaats was dat vooral het brede maatschappelijke besef dat klimaat en energiebesparing van groot nationaal en internationaal belang waren. Klimaat en energiebesparing waren zogezegd hot & sexy. Energiebesparing was een win-win situatie. Grote concerns gebruikten bijvoorbeeld besparingsdoelen als middel per vestigingsplaats om intern de kostenefficiëntie te vergroten.<sup>11</sup> Ook juridisch was er een prikkel want CO<sub>2</sub> vormde vanaf

8. Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van "Industrie en meerjarenafspraken"; tweede hoofdstuk 'Focus' in het Energie Verslag Nederland 1995 (ECN), en van EZ-publicatie "Resultaten 2003 MeerJarenAfspraken Energie-efficiency"; brief aan de Tweede kamer van 4.10.2004.

9. Zie ook hoofdstuk 4. Overigens, dat BIPC zou een voortijdige dood sterven doordat het kabinet-van Agt/den Uyl/ter Louw in 1981 om budgettaire redenen rigoreus een einde maakte aan het BIPC door de gasinzet in de centrales aanmerkelijk te verkleinen.

10. Zie hoofdstuk 6

11. Dit werd onder meer door Philips Nederland gedaan, met bonussen voor locatiemanagers.

1993 onderdeel van de milieuvergunningen met de mogelijkheid om bij de vergunningverlening besparingseisen te stellen. Door zich vrijwillig vast te leggen in een mja met de mogelijkheid van een flexibele invulling, met spreiding in tijd, locatie en productieproces, werd de meestal regionale vergunningverlener hiermee -ook gelukkig voor hem- de wind uit de zeilen genomen. Deze aanpak werd in 1994 geformaliseerd door VROM en EZ, waarbij vergunningverleners met nadruk erop werd gewezen voor de bedrijven die tot de mja's waren getreden van die afspraken uit te gaan.

Van belang was verder dat deskundigen van Novem op een vertrouwelijke basis konden meedenken en ter zake kundige adviezen geven. Door de jaren heen leidde dat tot een heel scala van instrumenten, zoals quick scan's, maatregelenlijsten, uitgebreide energiestudies, softwarepakketten etc. Voor veel bedrijven was ook de directe beschikbaarheid van kleinschalige wkk een zeer kosteneffectief middel om aan de besparingsdoelen te voldoen dat, zoals we zagen, bovendien op verschillende wijzen werd bevoorreed.

Trouwens, meer algemeen was het rijksbudget voor energie weer op een relatief hoog peil terechtgekomen: €250 mln. Ook de middelen die de energiedistributiebedrijven beschikbaar hadden voor het MAP, die zij konden financieren via een toeslag op de energietarieven, leverden een belangrijke bijdrage. Maar een niet te onderschatten rol speelde het feit dat vooral internationaal concurrerende sectoren als de chemie de discussie over energieheffingen vóór wilden blijven. Al eerder waren van de aanvankelijk zeer hoge WBM-heffing (Wet Belastingen Milieu) van VROM voor een aantal energie-intensieve sectoren na vele strubbelingen door EZ de scherpe kanten afgehaald. En dat moest zo blijven, ondanks het gegeven dat de regulerende energieheffingen telkens weer op de politieke agenda verschenen. In het traject onderweg naar de vele mja's was het dan ook van groot tactisch belang dat zowel EZ als VROM aan tafel zaten. Zo kon de wortel-stokmethode optimaal werken en kon voor alle betrokkenen een win-win situatie ontstaan.

#### 5.4.2 De mja's en hun successen

Vanaf begin 1993 was het raak, de mja's kwamen eraan. Ze zagen eruit als een contract van enkele bladzijden en hadden niets weg van ingewikkelde milieuvoorschriften. Ze werden afgesloten door de minister van EZ en een branche-organisatie, waarbij Novem mee tekende als uitvoerder namens de overheid. De mja werd effectief op het moment dat de individuele bedrijven de mja onderschreven. De bedrijven verbonden zich tot een verbetering van hun energie-efficiency met 20% in 2000 ten opzichte van 1989, in overeenstemming met de doelen van de Nota Energiebesparing. De overheid beijverde zich de technologie-ontwikkeling te bevorderen, Novem te betalen, en door bedrijven ongewenste wetgeving te vermijden. Maar belangrijker was wat er niet vermeld werd: de overheid koos voor een mja-beleid en niet voor reguleren en heffen. En als je als bedrijf of als sector niet mee zou doen, dan kon je alsnog rekenen op uitgebreide voorschriften in het kader van de Wet Milieubeheer.

Opmerkelijk genoeg beet de glastuinbouw als eerste sector de spits af. Samen met EZ en LNV tekende het Landbouwschap in januari 1993 de eerste mja energiebesparing. Later dat jaar zouden er nog 16 volgen, met de chemie als grote branche naast de bierbrouwers en de koffiebranders.<sup>12</sup> Ook een bedrijf als Philips deed dat jaar al mee, terwijl nog eens door elf sec-



toren intentieverklaringen werden afgegeven<sup>13</sup>, terwijl met 4 sectoren nog overleg gaande was.<sup>14</sup> Deze trend zette zich door, want eind 1995 waren er 25 sectoren en 7 intentieverklaringen. Ook met de intramurale gezondheidszorg was toen al een mja gesloten, terwijl niet onbelangrijke sectoren als zetmeel, metaalproducten en machine-industrie nog niet tot de mja-wereld waren toegetreden. Eind 1995 vond ook de eerste evaluatie plaats, met een wisselend beeld. Met een gemiddelde besparing van 6% in 1993 bleef men achter op het tempo 20% in 2000. Maar ook de overheid bleef in gebreke doordat in subsidiemiddelen was gesneden, de wkk-ontwikkeling werd aan een plafond gebonden (zie verder) en een deel van de bedrijven was getroffen door de inmiddels ingevoerde kleinverbruikersheffing. Toch toonden alle betrokkenen zich gemotiveerd om door te gaan, hoewel er ook al gepleit werd om de generieke norm van 20% los te laten en zich meer te richten op de mogelijkheden per branche.

In de volgende jaren kwamen er inderdaad versnellingen. Eind 1997 werd gemeld dat er 29 mja's waren met de industrie en 9 met andere sectoren. De industriële dekkingsgraad was toen 90% en de behaalde efficiencygraad in 1996 bedroeg 12,5% t.o.v. 1989. Het tempo zette door want eind 1999 was de 20%-doelstelling gehaald en aan het eind van de looptijd van de mja's, eind 2000, was de gemiddelde efficiencyverbetering 22,3% ten opzichte van het referentiejaar 1989. Naast de 29 mja's met industriële sectoren waren er 14 mja's daarbuiten, die deels een langere looptijd hadden. Dat waren de energieconversiesector (raffinaderijen en olie- en gaswinning), de agrarische sectoren (glastuinbouw, bloembollen, paddestoelen), de commerciële dienstverlening (NS, banken, supermarkten, verzekeraars) en de non-profitsector (universiteiten, HBO-sector, zorgsector). Niet al die sectoren scoorden even goed, waarbij vooral de commerciële dienstverlening en de non-profitsector achterbleven.

Omdat de industriële mja's in 2000 zouden aflopen werd een meer toegesneden vervolgtraject ontwikkeld. Men ging een onderscheid maken tussen mja's die ingrijpen in de procesefficiency (mja1) en de mja's die energiezuinig ontwerp, duurzame bedrijventerreinen, externe logistiek en duurzame energie bevatten (mja2). Voor de energie-intensieve industrie werd een geheel nieuw model ontwikkeld, het zogenoemde covenant benchmarking. In deze tweede generatie mja's werd meer een benadering gekozen die recht deed aan de specifieke situaties van de sectoren en de deelnemende bedrijven. Per branche en per bedrijf werden besparingsplannen opgesteld en door NovemSenter beoordeeld op een redelijkerwijze na te streven inspanning, waarbij een vooraf vastgesteld rendementscriterium werd gehanteerd. Bedrijven legden zich zo vrijwillig vast, waarbij de overheid beloofde af te zien van regulering van de besparingsinspanningen. De looptijd van deze nieuwe mja's werd 2001-2012, waarbij de inspanningen zowel werden vergeleken met 1989, de eerste set afspraken, als met het nieuwe basisjaar 1998. In dat jaar verscheen namelijk opnieuw een Energiebesparingsnota waarin verbetering van de energie-efficiency vooral werd geplaatst in het kader van de beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie.

12. Naast de genoemde 3 waren dat ijzer & staal, glas, cement, kalksteen, textiel, papier, margarine/vetten/olie, suiker, groente & fruit, non-ferro, grof-keramiek en grafische industrie.

13. Zuivel, de metaalsectoren, bakkerijen, ijzergieterijen, kunststoffen, rubber, natwas, fijn-keramiek.

14. Raffinaderijen, zetmeel, veevoeder, koel- en vrieshuizen.

Ook deze tweede generatie aanpak werd een succes, zeker waar het deelname en betrokkenheid betreft. Uit het overzicht dat EZ eind 2004 uitbracht<sup>15</sup> bleek onder meer het volgende. De bedrijven uit de dienstensector hebben hoofdzakelijk een mja1-afspraken, terwijl de industrie vooral in mja2-regelingen participeert. Agro en voedings- en genotmiddelen geven een wat gevarieerder beeld. In totaal doen 32 branches mee, waarvan de grote meerderheid in mja2 zit. Dat model heeft een sterkere uitstraling doordat het meer aandacht geeft aan inspanningen die verder gaan dan energiebesparing in enge zin. In 2003 deden 871 bedrijven mee aan dit soort afspraken. Uit de rapportage blijkt verder dat in 2003 efficiencyverbeteringen werden bereikt die varieerden van enkele procenten tot zelfs meer dan 20% ten opzichte van referentiejaar 1998.<sup>16</sup>

### 5.4.3 Via convenant benchmarking naar emissiehandel

Als verteld, meer maatwerk was nodig en mogelijk; de meest en ‘gemakkelijke’ besparingsmaatregelen waren immers inmiddels wel genomen, zeker bij de grote industriële energieverbruikers. Het laaghangende fruit was geplukt en nu zou het aankomen op de mooie volle vruchten hoger in de bomen. Meer inspanning zou daarvoor nodig zijn bij de energie-intensieve industrie. Die verbruikersgroep, goed voor bijna de helft van het totale nationale energieverbruik, had evenwel ook te maken met de concurrentie op internationale markten. Door gaan op de weg van meer energie-efficiency diende dan ook in dat verband te worden gezien. Al in de loop van 1997 werd er door de regering met het bedrijfsleven gesproken over de relatie tussen economische groei en vermindering van de milieudruk, en werd een visie ontwikkeld op het bereiken van een duurzame economische ontwikkeling met concrete acties. Een “convenant benchmarking energie-efficiency” was één van die acties die paste bij het Nederlandse overlegmodel. Dit leidde op 6 juli 1999 tot het Convenant Benchmarking met de grootverbruikers.

De energie-intensieve industrie zegde daarin toe uiterlijk in 2012 tot de wereldtop te behoren op het gebied van energie-efficiency voor procesinstallaties. Op die manier gaat de maximale inspanning om efficiënter te zijn met energie niet ten koste van de internationale concurrentiepositie. Het vaststellen van wat de wereldtop is wordt door een onafhankelijke consultant gedaan via een benchmark. Dat wil zeggen dat de ondernemingen hun Nederlandse procesinstallaties vergelijken met soortgelijke installaties in het buitenland, bijvoorbeeld door de beste tien procent van de wereldwijd opgestelde installaties als norm te nemen. Bij het bepalen van de top wordt ook rekening gehouden met de verwachte efficiencyverbetering tot 2012 en wordt die wereldtop iedere vier jaar opnieuw vastgesteld. Het is niet in alle gevallen mogelijk om dat via een benchmark te doen, ook ‘best practice’-benaderingen kunnen worden gebruikt.

In ruil daarvoor zal de overheid de deelnemende ondernemingen geen extra nationale maatregelen opleggen voor energiebesparing of CO<sub>2</sub>-reductie, bijvoorbeeld met een CO<sub>2</sub>-plafond of een specifieke nationale energiebelasting. Ook zullen de kosten die voortkomen uit ver-

<sup>15</sup>. Meerjarenafspraken energie-efficiency; resultaten 2003; brief aan de Tweede Kamer van 5.10.2004.

<sup>16</sup>. Uitschieters naar boven zijn rubber & kunststof, tapijt en cacao, terwijl de dienstensectoren nog steeds achterblijven.

plichtingen van de overheid op het gebied van de CO<sub>2</sub> emissies (zoals de Joint Implementation) niet rechtstreeks bij de deelnemende ondernemingen terechtkomen. Deze tegenprestatie geldt alleen voor beleid van de overheid dat zich direct richt op het energiegebruik van procesinstallaties. Algemene maatregelen op het gebied van brandstofinzet, duurzame energie of energiebesparing vallen niet onder het convenant. Dat geldt ook voor de heffing van generieke energiebelastingen. Wél zal de regering bij het maken van nieuw beleid rekening houden met de inspanningen van de deelnemende ondernemingen. Voor de inhoudelijke controle van het convenant werd een Verificatiebureau Benchmarking (VBE) opgericht. Dit onafhankelijke bureau verifieert per onderneming iedere stap in het proces. Het bureau kijkt bijvoorbeeld of de vaststelling van de wereldtop voldoende is onderbouwd en of het energie-efficiëncyplan dat elk bedrijf zal opstellen goed in elkaar zit.

Het Convenant werd een groot succes. Eind 2004 was het overgrote deel van de energie-intensieve ondernemingen erbij betrokken. Daarmee werd ruim 90 procent van het totale energiegebruik van de bedrijven bereikt die onder voor het benchmarkconvenant in aanmerking zouden moeten komen. Dit getal was ruim boven het streefgetal van 80 procent. Naast de ondernemingen zijn er ook 10 brancheorganisaties toegetreden, en van de kant van de overheid doen naast de ministers van EZ en VROM ook de provincies en meer dan 20 gemeenten mee.

#### Overzicht toegetreden ondernemingen per 25-10-2004

Sector	Aantal ondernemingen	Aantal inrichtingen
Basismetaal	4	5
Bier	4	8
Cement	1	3
Chemie	45	86
Diversen	6	6
Elektriciteitsproductie	8	31
Glas	6	8
Kunststof	1	1
Non ferro	1	1
Papier en karton	22	25
Raffinaderijen	5	7
Suiker	2	5
Textiel	1	1
<b>Totaal</b>	<b>106</b>	<b>187</b>

Tabel 5.1. Overzicht deelnemende branches in de mja's. Bron: Meerjarenaafspraken energie-efficiency; resultaten 2003; brief aan de Tweede Kamer van 5.10.2004.

In de loop van 2002 ontstaat een discussie over de mogelijkheid emissiehandel als marktconform instrument in te zetten om de emissies van CO<sub>2</sub> te beperken. Eind 2002 werd zelfs op Europees niveau een akkoord bereikt om de in het Kyotoprotocol vastgelegde afspraken voor een belangrijk deel te vertalen in een systeem van verhandelbare emissierechten. Dat werd zelfs wettelijk vastgelegd. Voor de uitvoering was een nationaal allocatieplan nodig, waarin werd aangegeven hoe de emissierechten zouden worden verdeeld. Bij de opstelling van dat plan hebben overheid en de bedrijven die onder het handelssysteem zouden vallen in hoge mate gebruik kunnen maken van de in het Convenant Benchmarking vastgelegde regels en verificatiemodellen. Daarmee kreeg het Convenant een extra gewicht en kon op een creatieve wijze uitvoering worden gegeven aan dit deel van de Kyoto-afspraken.

#### 5.4.4 Nog meer convenanten, maar ook kritiek

Aparte vermelding verdient naast de besparingsconvenanten ook het MAP, het Milieu Actie Plan van de energiedistributiebedrijven, waarover begin 1990 een meerjarige afspraak werd gemaakt. Het paste in de verhoudingen van de Nederlandse energiesector dat vervolgens ook Gasunie en Sep niet achter konden blijven. Zij kwamen met eigen plannen, respectievelijk het Milieuplan Industrie (MPI) en het warmteplan. Die laatste plannen waren evenwel nooit onderdeel van een afspraak met de overheid, en waren vooral gericht op advies en ondersteuning om besparingsopties bij de industrie te realiseren (het MPI), en op de uitbreiding van stadsverwarming. Op dat laatste zal separaat worden ingegaan, maar het MAP als mja wordt hier nog wat nader besproken.<sup>17</sup>

Het MAP van de energiedistributiebedrijven ging over het milieu en kende een doelstelling die gericht was op het beperken van emissies, vooral die van CO<sub>2</sub>. de maatregelen die genomen werden gaven veel nadruk op energiebesparing, vooral bij de huishoudelijke sector. Voorlichting, adviezen en het bevorderen van energiezuinige toestellen waren op het verbruik gericht. Maar ook energie-efficiency bij opwekking van elektriciteit kreeg veel aandacht, vooral de toepassing van wkk. De toepassing van deze nieuwe technologie was een belangrijke oorzaak van de mja-successen, waarbij de forse steun via subsidies en regelgeving een grote rol speelden. Zoals de gegarandeerde terugleververgoeding uit de Elektriciteitswet 1989 en de ontsnappingsmogelijkheid voor distributiebedrijven door samen met de industrie ook in grotere wkk-eenheden te participeren. Wkk maakte een ongekende groei door, de doelstelling werd in 1993 verhoogd naar een vermogen van 8000 MWe in 2000. Dat betekende een toename van 6000 MWe ten opzichte van 1990 en een aandeel van wkk in het totaal opgestelde vermogen van 40%. Er moest toen zelfs een moratorium op nieuwbouw worden overeengekomen, omdat het vermogen belangrijk hoger dan die 8000 MWe zou uitkomen. Daarmee dreigde een aanzienlijke overcapaciteit, mede omdat de Sep ook bleef doorbouwen, onder meer via het warmteplan. Deze ontwikkeling gaf zelfs een impuls aan de latere plannen voor de liberalisering van de energiemarkten.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>. Het MAP komt uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 6, terwijl de structurele achtergronden van het MAP belicht worden in de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'.

<sup>18</sup>. In hoofdstuk 6 en in hoofdstuk 7 wordt op de ontwikkelingen rond de liberalisering van de energiemarkten verder ingegaan.

Het was niet allemaal rozengeur en maneschijn in mja-land. Al eerder gaven we aan dat de verschillen per sector fors waren. Soms was die kritiek het gevolg van een te enthousiaste besparingsontwikkeling, zoals bij wkk, met zelfs een moratorium op nieuwe projecten. Soms ook kwam die kritiek door de wijze van uitvoering, waarbij onder meer de energiebedrijven zich gingen bewegen op gebieden buiten hun kernactiviteiten, en daarvoor veel kritiek kregen van de marktsectoren. Kritiek kwam ook wanneer sectoren achterbleven bij de afgesproken doelen, zoals we dat signaleerden voor de dienstverlenende sectoren. Dat leidde dan ook tot de vraag of de overheid niet toch met meer regelgeving diende te komen, of een beroep moest gaan doen op andere stokken-achter-de-deur, zoals het instrument van de energieheffing. Meer algemeen kwamen er vragen over de effectiviteit van het mja-instrument en of er niet een serieuze kosten-batenafweging gemaakt diende te worden. Veel ophef bracht een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2003 naar de mja voor de glastuinbouw.<sup>19</sup>

In het rapport werd de effectiviteit van het besparingsbeleid in de glastuinbouw in de periode 1997-1999 onderzocht. In 1993 sloot de overheid met de tuinbouw als een van de eersten een mja, later gevolgd door een meeromvattend convenant Glastuinbouw en Milieu (Glami) in 1997. De belangrijkste (fiscale) faciliteiten voor energiebesparing waren in die overeenkomsten vastgelegd ter stimulering van een groot aantal energiebesparende technieken, zoals klimaatcomputers, condensatoren, warmtebuffers, wkk, gebruik van industriële restwarmte, en productieverhogende middelen, zoals verwarming, belichting, bemesting met CO<sub>2</sub> en grondontsmetting door injectie met stoom. Als meest opvallende conclusie kwam naar voren dat alleen het gebruik van restwarmte een aantoonbaar besparend effect zou hebben op het energiegebruik: een daling van circa 4 procent. Andere besparingsopties hadden geen aantoonbaar effect, mogelijk doordat de tuinders de mogelijkheden niet (volledig) benutten.

Uiteraard wilde de Tweede Kamer hierover praten. In een reactie nam de regering de nodige afstand op de onderzoeksresultaten. Zo werd gewezen op behaalde besparingsresultaten en op andere onderzoeken (o.a. van het CPB, ECN, NovemSenter en RIVM). Zo kwam het ECN tot een besparing van 1,8% per jaar over de periode 1990-2000 voor de gehele land- en tuinbouw en werd in de al eerder genoemde rapportage over de mja's uit 2004 voor de tuinbouwsector gemeld dat de energie-efficiency in 2003 t.o.v. het referentiejaar 1980 (!) een niveau van 50% had bereikt, vergeleken met de doelstelling om in 2010 65% te halen. Ook werd bij dit alles gewezen op de structuurveranderingen in de glastuinbouw waarbij in de periode 1994-2000 het areaal glastuinbouw met 3% was toegenomen, met meer productiviteit (5%) en minder energieverbruik (6%).

De discussie over de glastuinbouw is het meest in het oog springende voorbeeld van de kritiek die bij tijd en wijlen opklonk over de werking van de mja's. Het is dan ook niet verrassend dat in de gehele periode dat de mja's als speerpunt van het besparingsbeleid werden gezien regelmatig de andere kanten van dat beleid op de agenda kwamen. Dat gold in het bijzonder de discussie over de energieheffingen. Wel is daarbij aan te tekenen dat de verbruikssectoren die niet door de mja's werden gedekt, sectoren die zich ook buiten de sfeer van EZ bevonden,

---

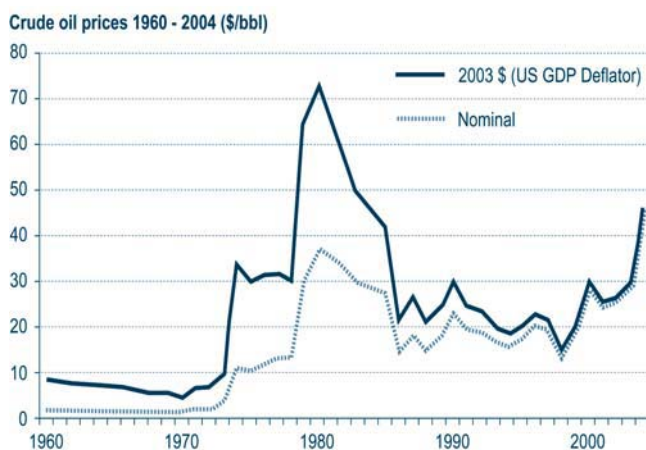
<sup>19</sup>. Kamerstuk 28780, nr. 2

zoals de transportsector, de sector “wonen en woningbouw” tot veel moeizamere of zelfs mindere resultaten kwamen. Dat zullen we kort nader beschrijven, maar eerst is het verhaal over de heffingen de moeite van het vertellen waard.

#### 5.4.5 Energieprijzen en heffingen

Energieprijzen als instrument van het energiebeleid was geen nieuwe gedachte. Al in de jaren '70 werd daarover binnen EZ druk nagedacht. In feite was dat toen al gebaseerd op de beleidsfilosofie dat aanpassingen in de energievoorziening vooral marktconform dienden te gebeuren. Reële prijsvorming is daarvoor een belangrijk uitgangspunt. Die gedachte werd nog eens extra gevoed door de feitelijke situatie bij de elektriciteitsprijzen, die zeker in de jaren '70 en een deel van de jaren '80 vaak politiek werden bepaald door de bestuurders van de nutsbedrijven. Aardgasprijzen werden door EZ gestuurd met een de facto-beleid van minimumprijzen en hun relatie met de marktwaarde. Een marktwaarde die op de olieprijs was gebaseerd. Voor olie werden maximumprijzen vastgesteld om grote stijgingen te mitigeren en overwinsten bij de oliemaatschappijen te beperken. Voor elektriciteit werd, toen EZ daar ruimte en bevoegdheden voor kreeg, vooral een kost-plusbeleid gevoerd, wat ook neerkwam op maximumprijzen.

Prijsbeleid als onderdeel van het besparingsbeleid kreeg in de Energienota 1974 concrete aandacht door een studie naar de mogelijkheid van een heffing op het energieverbruik, waarbij toen al werd voorspeld dat door uiteenlopende heffingen de bedrijfseconomische en energiepolitieke wenselijkheden kunnen worden verzoend. Daarbij paste het idee van progressieve tarieven, in tegenstelling tot de vaak her en der gehanteerde kwantumkortingen. Al die studies leidden niet tot concrete beleidsmaatregelen. Evenmin gebeurde dat met de pogingen vanuit EZ om in Europees verband een energieprijzbeleid op de agenda te krijgen. Olieprijzen en dus energieprijzen vertoonden echter een grillig verloop. Zelfs leidde een inzakken van de olieprijs in de jaren '70 tot een principe afspraak in het IEA voor een minimum invoerprijs van ruwe olie. Nadat als gevolg van de Iran crisis de olieprijs in 1979-1980 weer explosief waren gestegen, verflauwde de beleidsaandacht. Maar vanaf circa 1985 begonnen de prijzen weer te dalen en toen enkele jaren later de roep om een effectief besparingsbeleid steeds sterker werd, kwam de aandacht voor hogere prijzen, bijvoorbeeld middels heffingen, opnieuw in de beleidsaandacht. In figuur 5.1. is een indicatie gegeven van het olieprijsverloop sinds begin jaren '70, waaruit die grilligheid nog eens duidelijk naar voren komt.



Figuur 5.2. Prijsverloop ruwe olie in \$/bbl, nominaal en 2003 US\$ Bron: World Bank

De Nota Energiebesparing van minister Andriessen in 1991 kon dan ook niet langer om de energieprijsniveaus heen. Onderzoek werd aangekondigd naar de verschillende aspecten van een energieheffing, waarbij uitgangspunt zou moeten zijn dat die fiscaal neutraal zou moeten uitwerken. Dit in tegenstelling tot accijnzen, bijvoorbeeld op motorbrandstoffen, die bedoeld waren als een inkomstenbron voor de schatkist. Een Stuurgroep Regulerende Energieheffingen werd ingesteld onder leiding van prof. D. Wolfson, en die rapporteerde al in 1992 over haar bevindingen. Het secretariaat werd gevormd door zowel ambtenaren vanuit DGE als vanuit VROM. Binnen de boezem van de stuurgroep werd daarom ook al regelmatig stevig gediscussieerd over de relatie tussen de wenselijkheid van heffingen op te lage prijzen en de negatieve invloed op de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Het eindrapport van de stuurgroep was dan ook duidelijk een compromis. Daarin werd een voorkeur uitgesproken voor een internationale energieheffing, ten minste op het niveau van de Europese Unie. Maar ook werd een zogenoemde kleinverbruikersvariant beschreven die op nationaal niveau ingevoerd zou kunnen worden. Deze laatste variant werd door minister Andriessen nog voor de publicatie van het rapport beschreven als 'het botte mesje', in tegenstelling tot Wolfsons kwalificatie van tweesnijdend zwaard: goed voor het milieu en - door terugsluizing van de heffingsopbrengst naar verlaging van de belastingen op arbeid - ook goed voor de werkgelegenheid. Wolfson was daarover zeer ontstemd en dreigde op te stappen, maar de verbaal begaafde directeur-generaal van Energie Dessens kon ingrijpen om 'de boel bij elkaar te houden'. EZ was dus fel tegen iedere nationale heffing, want ook een kleinverbruikersvariant zou voor bedrijven gelden en een concurrentienadeel kunnen opleveren. Daarover waren binnen EZ overigens de meningen verdeeld, want DGE voelde de spanning met VROM, terwijl de directie Algemene Economische Politiek (AEP), gesteund door het Centraal Plan Bureau (CPB) de macro-effecten zwaar liet wegen.

Door de opstelling van EZ was de kleinverbruikersheffing voorlopig evenwel van tafel. Ook de negatieve ervaringen met de al langer van toepassing zijnde specifieke brandstofheffin-

gen speelden daarbij een rol. Passend in de overlegcultuur werd advies gevraagd aan de SER, die haar kroonlid Wolfson volgde, en begin 1993 een voorkeur uitsprak voor een Europese variant, maar ook adviseerde een nationale kleinverbruikersvariant voor te bereiden voor het geval een Europese heffing niet haalbaar zou blijken. Ook de AER en de Milieuraad komen met adviezen in een vergelijkbare richting. Het kabinet nam de richting van die adviezen over in het NMP2. Zij stelde daarin dat een kleinverbruikersheffing een voorwaarde is om de reductiedoelen voor de CO<sub>2</sub>-emissies te halen, maar dat een besluit daarover naar het volgende kabinet werd doorgeschoven, mocht de EU niet met een energieheffing komen.

Alle hoop om een alleingang te beperken was dus gevestigd op Brussel. De Commissie had de discussie over een EU-heffing aangezwengeld, maar de weerstanden waren groot. Voorgesteld was een heffing die zowel op de koolstof- als op de energie-inhoud van de brandstoffen was gebaseerd. Voorgesteld werd ook vrijstellingen toe te staan voor delen van het bedrijfsleven, met als verdere voorwaarden fiscale neutraliteit en een gelijktijdige invoering voor het gehele OESO-gebied. De Benelux, Italië, Duitsland en Denemarken gingen mee met een heffing op EG-niveau. Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland claimden ruimte om extra te mogen groeien. Frankrijk wilde de heffing vooral op fossiele brandstoffen om maximaal te kunnen profiteren van haar kernenergie en het VK wilde eigenlijk helemaal niets. Ook de signalen uit de VS, dat onder Clinton niet ongenegen was mee te gaan in een effectief broeikasbeleid, waren niet positief om wat aan de prijzen te doen. Dus een OESO-brede aanpak zou er niet inzitten. De discussie in Brussel zou nog jarenlang stagneren en later tot een aantal nationale maatregelen leiden.

Maar in Nederland werd niet langer gewacht en tot verrassing van heel ambtelijk EZ bevatte het regeerakkoord van het eerste paarse kabinet in 1994 ineens een uitgewerkte passage over de introductie van een energieheffing voor kleinverbruikers. De slag om de Commissie-Wolfson die aanvankelijk door EZ glansrijk was gewonnen, werd door de nieuwe coalitiepartijen anders beslist. Tweede-Kamerlid Crone (PvdA) en zijn voormalige werkgever, het ministerie van VROM, hadden daar een forse en effectieve stem in gehad. EZ kon dus niet anders doen dan de eigen nieuwe minister, Hans Wijers (D66), volgen en stelde zich al snel als goede verdediger van dit voorstel op. Immers, de convenantpartijen moesten worden overtuigd van de noodzaak met de mja's en het MAP door te gaan. De loyale Dessens slaagde erin deze parels van het besparingsbeleid overeind te houden.

In de loop van 1995 werd het wetsvoorstel voor de regulerende energiebelasting, de REB, ingediend en al vanaf begin 1996 ingevoerd voor kleinverbruikers. De opbrengsten (die voor 1996 geraamd werden op ca €500 miljoen) zouden via de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting (Vpb) worden teruggesluisd. De creatieve PvdA-staatssecretaris op Financiën (Vermeend) wist evenwel met steun van EZ de REB en andere fiscale maatregelen steeds intensiever te gebruiken als een indirect subsidie-instrument door tal van vrijstellingen en verfijningen aan te brengen. Zo werd onder meer het gebruik van groene stroom vrijgesteld van de heffing en werden verschillende technieken daarvoor apart behandeld. Maar ook met de heffingsgrondslagen werd gespeeld, onder meer door de belastingvrije voeten te variëren en door ook grootverbruikers te belasten met de eerste verbruikstrap overeenkomend met de kleinverbruikershoeveelheid. Een Europese energieheffing op zich zou er evenwel niet



komen. Wel werd in 2003 een algeheel akkoord bereikt voor de harmonisatie van alle nationale heffingen en accijnzen op energie. Maar dat was meer een gevolg van de wens om handelsbelemmerende effecten van die heffingen te beperken dan dat het om een gecoördineerde aanpak ging van energieprijzen als instrument van het energiebeleid.

In het Actieprogramma energiebesparing 1999-2002 was inmiddels door minister Jorritsma het besparingsbeleid dat door haar voorganger Wijers in de Energiebesparingsnota van 1998 al was geagendeerd, nader uitgewerkt. De ambitie was om het besparingtempo op te voeren tot 2% per jaar. Als gevolg daarvan werd de REB voor kleinverbruikers verdubbeld. Geleidelijk aan werden stijgingen in de jaren daarna voortgezet, tot en met 2005 aan toe. Tot en met 2003 bleef overigens het zakelijk grootverbruik<sup>20</sup> vrijgesteld van de heffing, terwijl vanaf 2004 als gevolg van de Europese afspraak ook grootverbruikers worden belast, zij het met een aanzienlijk lager tarief, wanneer aan een mja wordt meegedaan. Wel zien we dat door de jaren heen vrijstellingen en teruggaveregelingen tijdelijk toenemen en verder verfijnen, als gevolg van de inzet van meer fiscale instrumenten in het energiebeleid.

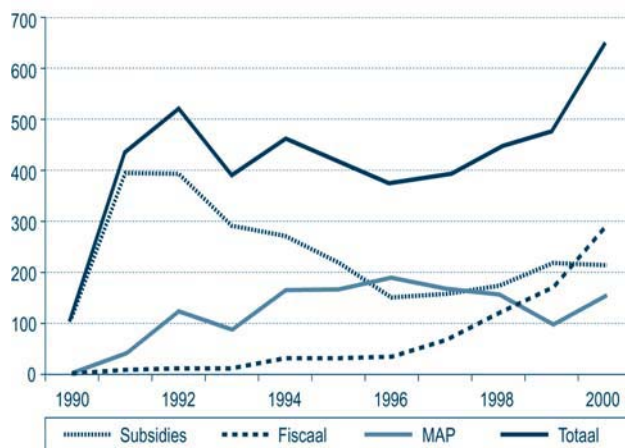
Interessant blijft bij dit alles de vraag of het gewerkt heeft, zo'n REB, en of het nog steeds werkt. Is er een invloed op het verbruik, gegeven de weinig elastische vraag van energie? In een onderzoek uit 2001 van de Universiteit van Amsterdam<sup>21</sup> wordt daarover opgemerkt dat de REB over de periode tot 2000 tot minder energieverbruik bij de huishoudens heeft geleid. Hoewel het verbruik in absolute zin is gestegen door de stijgende welvaart, werd becijferd dat voor elektriciteit sprake was van een efficiency-effect van ruim 4% per jaar en voor gas van circa 2%. Ook werd een klein bekendheidseffect gemeten. Vergelijkbaar onderzoek voor de jaren na 2000 is (nog?) niet gedaan. Aan het slot van dit hoofdstuk zullen we meer algemeen stil staan bij de effecten van het besparingsbeleid.

#### 5.4.6 Nog meer fiscale instrumenten in het energiebeleid

Het eerste paarse kabinet kwam dus niet alleen met een energieheffing, maar ook met bezuinigingen op energiebesparing en -onderzoek. Dat was tijdelijk, want de Tweede Kamer repareerde dat deels weer, vooral ook langs fiscale weg. De al eerder genoemde Vermeend speelde daarin een belangrijke rol. Vooral vanaf 1996 namen de fiscale instrumenten toe van een kleine €15 mln. in 1996 naar ruim €150 mln. in 2000. In figuur 5.3. wordt deze omslag voor de periode 1990-2000 duidelijk weergegeven. Verschillende nieuwe voorzieningen werden geïntroduceerd, waarbij de EIA, de energie investeringsaftrek voor energiebesparende investeringen, de belangrijkste was. Deze vormde, tezamen met de energieheffing voor kleinverbruikers, de belangrijkste additionele stimulans om het niveau van energie-efficiencyverbetering op het peil van 1,7% te brengen.

<sup>20</sup>. Dat is het verbruik boven 1 miljoen m<sup>3</sup> aardgas en boven 10 miljoen kWh elektriciteit.

<sup>21</sup>. 'Het effect van de REB op huishoudelijk energiegebruik'. Stichting Energie Onderzoek, Amsterdam, mei 2001



Figuur 5.3. Besparingstrends 1990-2000 Bron: ECN-rapport C-02-015

Zoals gezegd, werd door Jorritsma in het Actieprogramma 1999-2002 het beleid aangescherpt en nader uitgewerkt. De extra financiële middelen die nodig waren om het besparingstempo tot 2% per jaar op te voeren, werden vooral gevonden door enerzijds de REB voor kleinverbruikers te verdubbelen en anderzijds de ‘terugsluis’ voor de investeringen bij bedrijven (de EIA) te verruimen. Het grootste succes van de fiscale instrumenten lag bij de duurzame energiebronnen door de invoering van een gigantisch fiscaal voordeel. Er kwam een nultarief voor het gebruik van groene stroom. Later, zoals we ook in hoofdstuk 6 zullen zien, bleek dit een onhoudbaar instrument. De binnenlandse productie van duurzame energie werd er nauwelijks door gestimuleerd, terwijl de import sterk toenam waardoor een enorm ‘importlek’ van subsidies ontstond naar landen met al lang afgeschreven waterkrachtcentrales.

Maar ook het terugsluizen met andere instrumenten liep niet goed. De fiscale instrumenten waren succesvol met de EIA als boegbeeld. Zo steeg bijvoorbeeld in 2001 het investeringsbeslag met ruim 50% tot meer dan €1 miljard. Daarbij ging het naast windturbines vooral om grote wkk en energiezuiniger procesvoering. Maar ook werd duidelijk dat er sprake was een royaal free-rider effect, waarbij investeringen ook zouden hebben plaatsgevonden zonder de aftrekregeling. Gevolg was dan ook dat de criteria regelmatig moesten worden aangepast. Naast de EIA waren er regelingen voor groen beleggen, de VAMIL (Vrije afschrijving Milieu-investeringen) en de EPR (Energiepremieregeling). Laatstgenoemde regeling was gericht op het stimuleren van de aanschaf van energiezuinige apparaten en maatregelen. Naast die fiscale instrumenten liepen evenwel tal van directe subsidieregelingen door die alle min of meer op vergelijkbare acties waren gericht. In het bijzonder gold dit het aparte CO<sub>2</sub>-reductieprogramma, dat eind 1996 was ingevoerd en waarvan ook nog eens €70 miljoen aan energiebesparing zou kunnen worden besteed. Door dit alles ontstond een hinderlijke stapeling van financiële instrumenten. Die stapeling leidde tot onderuitputting en uiteindelijk werd door het kabinet-Balkenende I in 2002 besloten tot bezuinigingen en verdere beperking van

de fiscale regelingen. Zo werd de EPR vanaf 2004 afgeschaft, en werd voor groene stroom weer geheel teruggevallen op een directe productiesubsidie, die via een heffing op het net werd gefinancierd (de MEP). De EIA werd gecontinueerd, waarvoor in 2004 ruim €160 miljoen beschikbaar was, goed voor -opnieuw- een investeringsbeslag van €1 miljard. Naar verwachting zal de regeling voor 2005 worden beperkt door daling van het percentage van de aftrek op de fiscale winst.

## 5.5 Besparingsbeleid en energie-infrastructuur

Het inzetten van restwarmte bij elektriciteitsopwekking, of het gebruik maken van de warmteproductie bij de toepassing van wkk-eenheden werd al vele jaren gezien als een buitengewoon efficiënte vorm van energieproductie en energieverbruik. Ruimteverwarming en wijkverwarming waren daarbij belangrijke toepassingen, die in ons land al voor 1973 plaatsvonden, met name in Utrecht en in Rotterdam. Na 1973 werd alom verwacht dat de energieprijzen verder zouden stijgen en kreeg warmtedistributie of stadsverwarming bij de bouw van nieuwe woonwijken een grote belangstelling. De energienota van 1979, deel 1 van de tweede nota, ontwikkelde daarvoor beleid en dat leidde tot stadsverwarmingsprojecten in ondermeer Nieuwegein, Almere, Leiden, Enschede, Helmond, Breda en Purmerend. Als gevolg van de nieuwe aandacht die energiebesparing kreeg in de jaren '90, kwamen daar nieuwe projecten bij in Amsterdam-ZO, naast combinaties met tuinbouwgebieden in het Westland en in ZO-Drenthe. In de loop van de jaren '90 is die ontwikkeling evenwel gestagneerd als gevolg van veranderende marktomstandigheden. Anno 2004 zijn een kleine 240.000 huishoudens aangesloten op een warmtenet, en kent Nederland meer dan 30 projecten voor stadsverwarming.

Energetisch is grootschalige distributie van restwarmte zeer interessant, zeker in vergelijking met ruimteverwarming via gasgestookte ketels. Economisch gezien is het evenwel een ander verhaal, want een warmtenet vergt hoge aanvangsinvesteringen die met relatief lage exploitatiekosten over een lange periode dienen te worden terugverdiend. Bij de projecten van de jaren '70 was het dan ook nodig dat Novem, dat toen nog NEOM heette, risicodragend ging participeren in die netten, samen met regionale distributiebedrijven. De toenmalige NEOM-directeur Jochems was de grote gangmaker achter die projecten en wist zowel EZ als de betrokken gemeentes van die participaties te overtuigen. Die risicoparticipaties werden door de Staat acceptabel geacht door de algemeen geldende verwachtingen dat de energieprijzen verder zouden stijgen waarmee de rentabiliteit van de warmtenetten verder zou toenemen. Dit kwam ook doordat op de warmtetarieven het 'niet-meer-dan-anders'-principe werd toegepast. Dat hield in dat een afnemer voor zijn warmte niet meer zou betalen dan wanneer hij voor de ruimteverwarming en warmwatervoorziening op gas zou zijn aangewezen. Een en ander werd door Novem vastgelegd in een aantal contracten. We zagen echter al eerder dat de olieprijs en dus de gasprijs in de tweede helft van de jaren '80 fors lager waren dan was verwacht, waardoor er bij de warmtenetten geld moest worden bijgelegd. In een aantal gevallen sprong EZ bij, waarbij men gebruik kon maken van onderuitputtingen bij enkele energiesubsidieregelingen.<sup>22</sup> Door die ervaringen begon bij DGE het enthousiasme voor nieuwe projecten voor stadsverwarming te bekoelen.

Vanaf eind jaren '80 ontstonden er evenwel nieuwe kansen. Grootschalige woningbouw diende zich aan in de zogenoemde Vinex-locaties en er was vanuit het milieu- en besparingsbeleid heel veel voor te zeggen serieus naar de combinatie van wkk-vermogen en warmtenetten te kijken. Maar er speelde ook een ander aspect mee en dat had te maken met de strijd om de macht in energieland. Immers, de distributiebedrijven (die door overnames en fusies steeds groter werden) waren gestart met hun in eerste instantie zonder meer succesvolle MAP. Decentrale elektriciteitsopwekking was daarbij speerpunt, wat voor de die bedrijven ook een kans bood om zich, zoals al we eerder zagen, onder het juk van de Elektriciteitsplannen van de Sep uit te wurmen. Dat liet Sep niet op zich zitten, en men startte een sterke lobby om de toepassing van grootschalige restwarmtebenutting bij elektriciteitscentrales te promoten. Dat was op zich weer reden voor Gasunie om de toepassing van micro-wkk te bevorderen, want toepassing van warmtenetten zou betekenen dat er geen gasinfrastructuur kon komen. Zo werd er bij enkele grote projecten (Leidsche Rijn, Nijmegen) forse strijd geleverd over de aan te leggen energie-infrastructuur, waarbij het voor enkele gasdistributiebedrijven erop of eronder zou zijn.<sup>23</sup>

In een aantal gevallen leidde dit tot nieuwe projecten met grootschalige warmteafname van nieuw te bouwen elektriciteitscentrales. Besluiten over die projecten werden genomen bij het zogenoemde Warmteplan van Sep, dat een onderdeel was van het Elektriciteitsplan 1991-2000. Als gevolg daarvan werden warmtecontracten gesloten door de Sep, die later bakstenen waren toen de markt geliberaliseerd werd en een grootschalig productiebedrijf niet van de grond kwam.<sup>24</sup> Naast de bakstenen van Sep werd ook het stadsverwarmingsbedrijf van Purmerend getroffen, hetgeen tot menig vergeefs verzoek tot ondersteuning bij EZ leidde.<sup>25</sup> EZ, opgejaagd door VROM, kon de discussie over nieuwe infrastructuur niet laten lopen. Maar men realiseerde zich ook goed dat de oude NEOM-formule uit de jaren '70 niet meer mogelijk was en dat de energiebedrijven onderling meer en meer zouden gaan concurreren. De liberalisering van de markt was in aantocht en het paste niet meer dat de 'nutsbedrijven' zelf zouden bepalen of een warmtenet of een gasnet zou worden aangelegd. Bovendien was er nieuwe wetgeving die gemeentes verbood regels te stellen voor de aanleg van energiedistributenetten. Nieuwe modellen moesten dus worden ontwikkeld en zo werd het OEI-project gestart.

---

22. Te wijzen is op het NOK, de gelden voor kolenonderzoek en op de gigantenregeling die als een aparte voorziening op de Sep-begroting stond, waarvan EZ de bestemming kon bepalen. Op die voorzieningen is in hoofdstuk 4 nader ingegaan. In de jaren '80 is ondermeer in de zogenoemde PSV-operatie (project stadsverwarming) een extra bijdrage van circa € 35 miljoen op tafel gelegd voor noodlijdende stadsverwarmingsprojecten.

23. Zie ook de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'.

24. In hoofdstuk 7 is dat nader beschreven. In 1999 werd de niet-marktconformiteit van die contracten berekend op € 0,45 miljard (netto contante waarde per 1.01.2001)

25. Een combinatie van bestuurlijke onkunde en onwilligheid van bestuurders om dit bedrijf te laten opgaan in de fusies die uiteindelijk tot het Nuon-concern leidde, werd een grote baksteen voor de gemeente zelf.

Het OEI-project was erop gericht om de besluitvorming over een 'optimale energie-infrastructuur' te faciliteren en te bevorderen. Optimaal in de zin van energie-efficiency, waarbij gaandeweg ook het duurzaamheidsaspect werd betrokken. Inmiddels waren er vanuit VROM normen ontwikkeld om de energieprestatie voor woningen vast te leggen, later gevolgd door een norm voor locaties. Deze EPN en de EPL zouden belangrijke bouwstenen worden bij het OEI-beleid. OEI was erop gericht om de keuzeverantwoordelijkheid bij de betreffende gemeente te leggen, maar dan op basis van een helder en transparant besluitvormingsproces, op basis van concurrerende concepten en voorstellen. Daartoe zou de gemeente een Energievisie moeten opstellen als basis voor een openbare aanbesteding. De nieuwe Elektriciteitswet en de Gaswet zouden voor die aanpak een basis bieden, hetgeen in 2001 zelfs tot een aparte Algemene Maatregel van Bestuur (amvb) leidde. De voornemens waren mooi, maar de praktijk bleek weerbarstiger. Al twee jaar later werd in een in opdracht van VROM verricht onafhankelijk extern onderzoek geconcludeerd dat het OEI-instrument niet werkte. De concurrentie was te gering en de voorgeschreven openbare procedure te omslachtig.

Besparingsnormen op microniveau middels de EPN blijken goed te werken, maar op wijkniveau blijft het een vrijwillig instrument. Ontwikkeling van nieuwe energie infrastructuur komt dan ook meer via ondershandse contacten tot stand, waarbij zeker ook warmtenetten een rol spelen. De ontwikkeling van nieuwe warmtenetten stagneerde dus niet, getuige projecten in Ypenburg en Zoetermeer-Oosterheem. Maar anderzijds moet worden geconstateerd dat stadsverwarmingprojecten moeilijk passen binnen de Nederlandse cultuur. Dat komt door de grote plaats die aardgas inneemt, met gebruiksgemak voor individuele consumenten. Stadsverwarming is in de kern een gecentraliseerd systeem, waarbij individuele meting veel lastiger is te realiseren, ook op wijkniveau. We zien dan ook dat met de liberalisering van de energiemarkten de centraal georganiseerde warmtevoorziening een gepasseerd station is geworden. Afnemers, die immers geen enkele keuze hebben, beginnen steeds luider te klagen over hoge warmtetarieven als gevolg van mogelijke afwenteling van de energiebedrijven van hun bij elektriciteit en gas opgelegde efficiencydoelstellingen. De roep om een warmtewet neemt dan ook toe; daar zal in hoofdstuk 7 nader op worden ingegaan. De conclusie dat het stadsverwarmingbeleid van de jaren '70 geen succes is geweest, ligt dan ook voor de hand.

## 5.6 Energiebesparing als sectorbeleid

De resultaten van het energiebesparings- en verduurzamingsbeleid moeten voor een groot deel worden behaald op terreinen waar anderen dan DGE over gaan. Het energiegebruik vindt immers plaats in woningen en andere gebouwen, in het verkeer, in de industrie, in de land- en tuinbouw. Hoewel iedereen zal kunnen begrijpen dat één instantie verantwoordelijk moet zijn voor de inhoud van het integrale energiebeleid, ligt het eigenlijk niet zo voor de hand dat de directe verantwoordelijkheid voor de realisatie van alle doelstellingen van het energiebeleid bij DGE zou moeten berusten. Halverwege de jaren negentig drong dit besef pas goed door, hetgeen ongetwijfeld ook te maken had met het oprukken van het gedachtegoed van het noodzakelijke "collegiaal bestuur" in de regering. In het geval van energiebesparing is het dan beter de directe verantwoordelijkheid daar te leggen waar de centrale aanspreekpunten van de verschillende sectoren liggen, en de begrotingsmiddelen naar die punten over te hevelen.

In het jargon heet dit de ‘internalisering’ van het energiebeleid. Wat deze sectoren betreft zou DGE zich beperken tot een regiefunctie vanuit zijn integrale verantwoordelijkheden.

Inhoudelijk was daarbij ook de overweging dat energiebesparing in bedrijfssectoren steeds meer systeeminnovatie bevat. Dat geldt bijvoorbeeld voor de glastuinbouw waar het samenhangt met vernieuwing, modernisering en nieuwbouw van kassen. In de woningbouw is systeeminnovatie nodig om steeds duurzamer te kunnen bouwen en in de transport- en openbaar vervoersector is systeeminnovatie essentieel voor de ontwikkeling van de technologie voor nieuwe, zuinige motoren en efficiënte vervoersconcepten. Een andere, meer praktische reden was, dat DGE, door de cumulatie van subsidieregelingen en de uitvoering van het beleid met sectoren te veel hooi op zijn vork genomen had. Voor een kritische blik op de besteding van rijksmiddelen en controle op de effectiviteit was te weinig aandacht en tijd. Zelfs inschakeling van externe onderzoekbureaus leverde niet altijd een helder beeld op.

En dus gebeurde het dat EZ zich terugtrok op een coördinerende positie, en zelf de verantwoordelijkheid voor de industriële energiebesparing behield. Die taak ging wel over naar een ander onderdeel bij EZ. Volkshuisvesting, LNV, Verkeer, Industrie, Rijksgebouwen kregen, mèt budget en bijbehorende instrumenten, de taak zich ook bezig te houden met energiebesparing en verduurzaming. De generieke financiële en fiscale instrumenten bleven bij EZ en Financiën. Dat deze reorganisatie hier en daar bij DGE ook wel met wat pijn gepaard is gegaan moge duidelijk zijn. Mensen geven niet altijd makkelijk vertrouwde posities prijs. Maar bij nader inzien kwam het ook wel goed uit: het ‘bedienen’ van een zo breed spectrum van totaal verschillende sectoren met de behoorlijk ingekrompen bemensing bij DGE was misschien wel te moeilijk geworden.

Ook door het groeiende politieke belang van het klimaatbeleid, zoals nader beschreven in hoofdstuk 6, werd toch wel met lede ogen aangezien dat de zelfstandige positie van het besparingsbeleid in belang afnam. Het argument vóór energiebesparing verschoof daarmee verder, van voorzieningszekerheid en zuinigheid met eindige energiebronnen in de jaren '70, via milieubescherming in de jaren '80, naar voorkoming van klimaatverandering in de jaren '90. De centrale regie van EZ werd verminderd en VROM trok die in de Uitvoeringnota's Klimaatbeleid steeds meer naar zich toe. Daarbij speelde ook de komst van de CO<sub>2</sub>-emissiehandel een rol. Deze ontwikkelingen verminderden de mogelijkheden om specifiek op energiebesparing te interveniëren. Zo werden eerder voorgenomen aanscherpingen van de Energieprestatie Norm (EPN) door VROM als relatief duur in de ijskast gezet. Bij dit alles is het concept van het integrale energiebeleid nog steeds redelijk overeind gebleven. Het echte opknippen van het beleid, zoals dat in bijvoorbeeld Duitsland is gebeurd door het Milieudepartement duurzame energie te gunnen, leidt -zoals in Duitsland te zien is- tot afname van de kwaliteit en geloofwaardigheid van totaal.

## 5.7 Een wisselend beeld bij het onderzoeksbeleid

Gestimuleerd door de Nota Lubbers uit 1974 kreeg onderzoek naar energiebesparing en duurzame energie serieuze beleidsimpulsen. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.6.) is kort aangegeven

hoe dit in organisatorisch opzicht vertaald werd. Het net omgevormde Energieonderzoek Centrum Nederland ECN (voorheen RCN, vooral windenergie) en het Instituut voor Toegepast Natuurkundig Onderzoek TNO (vooral industriële energiebesparing) ontvangen van de overheid naast instituutfinanciering programmafinanciering via de bij die instituten ingestelde programmabureaus PBE (Project Beheerbureau Energie Onderzoek) en BEOP (Bureau Energie Onderzoek Projecten). De energiesector betaalde onderzoek bij KEMA (opwekkingstechnieken), GASTEC en Gasunie-Research (bijvoorbeeld de Hoog-Rendements ketel). Al eind jaren '70 werden stappen gezet om te komen tot een scheiding tussen beleid en uitvoering. De uitvoering van het besparings- en diversificatiebeleid zou in handen moeten komen van zelfstandige organisaties die volgens afgesproken spelregels opdracht van het departement zouden krijgen om de contractueel toegekende beleids gelden te besteden. De verantwoording van de besteding van deze middelen zou achteraf geschieden door middel van rapportages aan de opdrachtgever. De verantwoording omtrent het managen van die organisaties zou worden afgelegd aan de betreffende bestuurders. Voor PEO was dat het Stichtingsbestuur en voor NEOM was dat de Raad van Commissarissen. Een en ander werd formeel geregeld in 1978, waarbij EZ via een vertegenwoordiger in de besturen de vinger aan de pols zou houden.

De op stoom komende uitvoering van het besparings- en diversificatiebeleid brachten vooral in de jaren tachtig met zich mee dat grote aantallen onderzoeks- en demonstratieprojecten werden opgestart. Vooral uit industriepolitieke motieven was dat het geval bij windenergie<sup>26</sup>, bij kleine gasturbines en bij brandstofcellen. Voor dat laatste werd een samenwerking tussen ECN, Stork en Schelde opgezet, Brandstofcel Nederland. Veel projecten kwamen om uiteenlopende redenen -betwiste kwaliteit, te kostbaar, geen perspectief op rentabiliteit, etcetera- het stadium van de ideevorming niet voorbij, en werden afgekeurd. Dit viel lang niet altijd in goede aarde. De in die jaren bestaande urgentie van het energiebeleid zorgde er dan vaak voor dat de minister of Kamerleden door belanghebbenden werden ingeschakeld om te proberen tot een andere afweging te komen. Politici en ambtenaren lieten zich maar al te vaak verleiden tot specifieke technologiekeuzes, hetgeen op zijn zachtst gezegd niet bevorderlijk was voor de helderheid der verantwoordelijkheden bij de uitvoering.

Ondanks de afspraken uit 1978 over scheiding van beleid en uitvoering, was de druk op het beleid uit de politiek groot, met alle gevolgen voor de bemoeienis met de uitvoering. Ook was al vrij snel duidelijk dat de spreiding van de deelgebieden „onderzoek en ontwikkeling”, „demonstratie en marktintroductie” en „voorlichting” over drie verschillende organisaties tot onderlinge wrijving, rivaliteit, overlap en andere inefficiency leidde. Onder leiding van de begin jaren tachtig als DG aangetreden George Verberg, die wel hield van voortvarendheid en nieuwe ideeën, werd daarom een operatie in gang gezet die moest leiden tot een verdere scheiding tussen beleid en uitvoering. Ook het toenmalige regeerakkoord voorzag al in een beperking van de invloed van de centrale overheid op gebieden die zich leenden voor deregulering, privatisering en decentralisatie. Een interne nota van DGE in 1986 was voor Verberg aanleiding serieus met een evaluatie te starten waarin hij verbeteringsmogelijkheden

---

<sup>26</sup>. De deelstudie 'Windenergie: trekken & duwen' gaat daar nader op in.

voor de onderlinge stroomlijning en afstemming van het werk van met name PEO en NEOM wilde onderzoeken. De leiding van de exercitie werd gegund aan het organisatieadviesbureau W.L. de Galan Groep. De zwaarte van adviseur de Galan, die de operatie persoonlijk begeleidde, was al een indicatie dat er 'echt iets moest gebeuren'. De Galan bracht in 1987 uitvoerig rapport uit en beval nadrukkelijk aan PEO en NEOM samen te voegen, in de vorm van een nieuw te creëren BV, op nog meer afstand. Aldus geschiedde, met goedkeuring van de Tweede Kamer: De Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV, Novem, was geboren. Wat later ging ook SVEN in Novem op, want voorlichting was immers een 'integraal onderdeel van alle beleidsuitvoering'.

Op onderzoeksgebied werd vanaf medio jaren tachtig steeds meer toegewerkt naar vraagsturing. Dit leidde tot duidelijker omschreven programma's en projecten waarvoor, naast de basissubsidie, specifieke doelsubsidies werden gegeven. Ook werden opdrachten voor derden nagestreefd, onder meer door deze te betrekken bij de subsidievoorwaarden. Tevens werden de internationale competenties van de verschillende instituten op het terrein van energieonderzoek in kaart gebracht teneinde zicht te krijgen op sterktes en zwaktes, overlap en leemtes in de kennisinfrastructuur. Deze leidden uiteindelijk tot een beperkt aantal samenwerkingsverbanden tussen de instituten. Inmiddels werd ook duidelijk dat het op kennisclusters gerichte beleid een aantal gebreken vertoonde. In het geval van brandstofcellen en windenergie bleek de energiesector steeds minder geïnteresseerd om als medefinancier op te treden. De plannen om de markt te liberaliseren in de jaren '90 gaven daaraan extra impulsen. Ook bleken lang niet alle technologische ontwikkelingen succesvol; belangrijke delen van de Nederlandse toeleverende industrie kwamen internationaal in een achterstandspositie (onder meer bij windturbines) of trokken zich geheel uit de bouw van energieapparaten terug, zoals bij Stork en Schelde.

Het beleid bleef zoeken naar middelen en mogelijkheden om de kennisinfrastructuur goed vraaggericht te laten werken en het te concentreren op een beperkt aantal prioriteiten. Daarbij ging het om het onderzoek bij ECN, TNO en de universiteiten. KEMA en Gastec hadden zich na het wegvallen van de collectieve opdrachten van de energiesector hoe langer hoe meer omgevormd tot internationale ingenieursbureaus. In 2001 kwam EZ met een nieuwe strategie voor het energieonderzoek. Redenen daarvoor waren de liberalisering van de energiemarkt, de toenemende internationalisering en de veranderende positie van de overheid. Deze Energie Onderzoek Strategie (EOS<sup>27</sup>) had tot doel het publiek gefinancierde energieonderzoek (€150 mln. per jaar) op een beperkt aantal thema's te concentreren, de efficiëntere inzet van de beschikbare middelen te vergroten en de internationale samenwerking te versterken. De belangen van de Nederlandse toeleverende industrie zouden daarin uitdrukkelijk geen rol mogen spelen. Vijf thema's werden geselecteerd: biomassa, 'nieuw gas/schoon fossiel', industriële efficiency, gebouwde omgeving, en opwekking en netten. In samenspraak met alle belanghebbenden wordt inmiddels vanaf 2004 aan een verdere invulling gewerkt.

---

<sup>27</sup>. Kamerstuk 28108 nr. 1



In 2004 zijn ook bij de uitvoeringsorganisaties stappen gezet. Zo is Novem onder aanvoering van EZ gefuseerd met het Agentschap Senter en behoort haar bijzondere status als ‘staatsonderneming’ weer tot het verleden. Daarmee is NovemSenter weer onder de directe regie van het moederdepartement geplaatst en is de onvermijdelijke spanning tussen beleid en uitvoering weer binnenboord gehaald. Het departement is bovendien weer volledig aanspreekbaar voor de beheersaspecten van de uitvoeringsorganisatie. Naar het zich laat aanzien zal de slinger van de privatiseringspendule niet snel weer naar de andere kant uitslaan.

*“Vijfendertig jaar lang, met de eerste oliecrisis als aanleiding, is er nu behoorlijk aandacht voor het energieprobleem. Toch hebben we de les nog niet geleerd, want nog steeds zijn we bezig in zo’n 200 jaar op te stoken wat er gedurende 200 miljoen jaar aan koolwaterstoffen is gevormd. Dat is onverantwoord. Ondanks alle goedbedoelde pogingen stel ik vast dat we niet echt voor continuïteit van de energievoorziening zorgen.” (Interview met emeritus prof. Rob Kouffeld)*

## 5.8 Resultaten met vallen, opstaan en doorlopen

Nut en noodzaak van een energiebesparingsbeleid zijn door de jaren heen eigenlijk steeds onomstreden geweest. Vooral toen vanaf eind jaren ’80 besparing een speerpunt van het broeikasbeleid werd. Energie-efficiency is ‘in’ bij grote delen van de samenleving, en veel bedrijven beschouwen het als een zakelijk en communicatief pluspunt te scoren met een zuinig gebruik van energie. Milieu is daarbij de leidende gedachte in het beleid en energiebesparing is daarvan de kampioen. Het hele samenstel van factoren en belangen zoals beschreven in het analysemodel uit hoofdstuk 2 werd bij de vorming van het besparingsbeleid in stelling gebracht. De richting van het beleid was onomstreden, maar over middelen, maatvoering en de instrumentatie was veel discussie. Er is in die ruim 30 jaar energiebeleid geen beleidsonderdeel geweest dat zo uitgebreid in discussie en overleg met de samenleving tot stand is gekomen.

Onomstreden was ook de rol van de overheid. De overheid bepaalde de agenda en speelde bij de uitvoering een grote rol. Maatvoering en tempo op die beleidsagenda kwam als gezegd tot stand met veel discussie. Discussie die eerst in de jaren ’70 en het begin van de jaren ’80 ontstond werd door de wens van vooral de milieubeweging grootschalige elektriciteitsproductie via kerncentrales te ontlopen, waarvoor de energie efficiënte technologie van de wkk als een panacee werd gezien. Besparingsbeleid was dan ook vooral aanbodbeleid, gericht op diversificatie, op spreiding van bronnen. De vraag naar energie moet worden beperkt, en slogans als ‘negawattten in plaats van megawattten’ speelden een grote rol. Discussie en invloed vanuit de samenleving kregen evenwel pas echt de wind mee toen het broeikasprobleem hoog op de politieke agenda kwam. Minder uitstoot door minder gebruik was de meest voor de hand liggende optie. Energiebesparing was dus nodig voor het milieu en dan vooral om het broeikas-effect te beperken. Besparingsbeleid als succesverhaal van het milieubeleid. Hoe zuiniger dus hoe beter, waarbij de discussie zich ging toespitsen op kosten, maatvoering en internationale concurrentie. Discussie dus over de balans in Nederland tussen het wereldmilieu en de wereldeconomie.

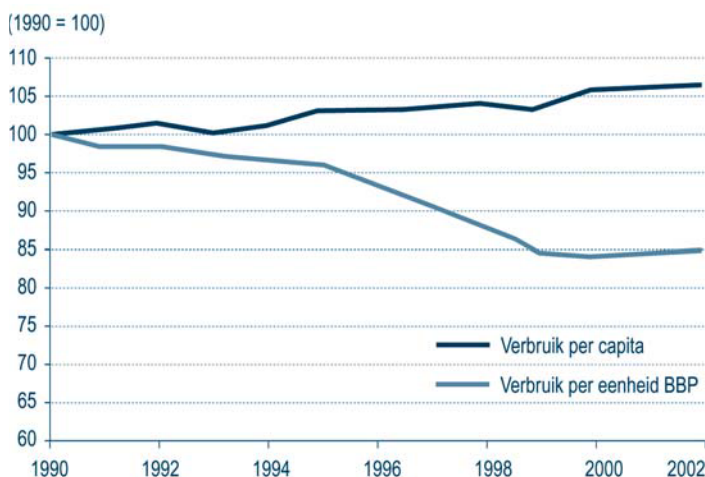
Die discussie spitste zich bij de uitvoering toe op de vraag naar de balans tussen markt en overheid. Voorlichting en bewustwording kwam van de overheid en de toen nog als verlengde daarvan geziene nutsbedrijven. Ontwikkeling van nieuwe technologie moest uit de markt komen en de grote verbruikers moesten zelf hun bedrijfsprocessen efficiënter gaan maken. Maar toen de energieprijzen daarvoor onvoldoende prikkels gaven, moest de overheid actie ondernemen. Actie door subsidies, door onderzoeksprogramma's, door normstelling met wet- en regelgeving. Maar de inzet van het prijsbeleid was zeer omstreven met wel of geen energieheffing of 'eco-tax'. Voor technologie kwamen uitvoeringsorganisaties, organisaties die subsidieregelingen gingen uitvoeren, en die ook wel zelf gingen participeren in risicodragende projecten.

In het zoeken naar het evenwicht tussen markt en overheid werd dat met eclatant succes gevonden in de mja's voor energiebesparing. Meerjarige afspraken of convenanten waarin overheid en bedrijfsleven zich vrijwillig vastlegden om grote inspanningen te doen in ruil voor generieke ondersteuning en afzien van directe regelgeving. Dit instrument mag als een successtory voor EZ en DGE en de verschillende brancheorganisaties worden gekenschetst. Toegegeven, men had het politieke klimaat mee, men had de juiste gereedschapskist aan instrumenten bij de hand, ondermeer gevuld met expertise van Novem, men had de technologie mee (vooral wkk), en wist op een verstandige manier het spel te spelen door 'wortel en stok' niet alleen aan de bedrijven voor te houden, maar ook de milieuridders van VROM. Naast de directe effecten van een zuiniger energieverbruik, is ook van belang dat er een geheel nieuwe tak van arbeid ontstond. Energiebeheer werd voor veel ondernemingen een standaard bedrijfsactiviteit en er ontstond een geheel nieuwe branche van energieconsulenten.

Deelbelangen speelden ook een rol. Industriepolitieke overwegingen waren lange tijd bepalend bij de discussie over de energieheffing en leidden ertoe dat grootverbruikers vele jaren een vrijstelling genoten. Deelbelangen ook bij de uitvoering, waar de elektriciteitssector onderling strijd voerde over wie-wat-waar, met daarnaast ook een strijd tussen 'het gas' en 'de warmte', een strijd tussen de nog overgebleven kleinere monogasbedrijven (gesteund door de Gasunie) en de elektriciteitssector, opgejaagd door de Arnhemse producenten. Strijd ook tussen beleidsmakers en uitvoerders, een strijd die niet allen voor de relatie tussen EZ/DGE en organisaties als ECN, Novem en anderen gold, maar die ook generiek opdoemde bij tal van andere beleidsgebieden. Maar ook een strijd tussen EZ en VROM, een strijd die zich toespitste op de vraag wat economisch wel of niet haalbaar is, en op de vraag of besparingsbeleid nu milieu- of energiebeleid is. Een strijd dus ook om de macht. Waar het de energiebesparing betreft bij het bedrijfsleven, bleek het voortouw bij EZ en bij DGE te liggen. Voor andere grote verbruikssectoren (woningbouw, verkeer, landbouw) is die verantwoordelijkheid gaandeweg steeds meer verschoven naar sectordepartementen. En daarmee verflauwde de focus op energiebesparing in die sectoren met wisselende resultaten.

Door de jaren heen zien we dat het energieverbruik zich sterk ontwikkelde.<sup>28</sup> Economische groei en de stijging van het energieverbruik gingen lange tijd hand in hand. Daarbij was het van belang dat Nederland relatief veel bedrijvigheid heeft op basis van energie-intensieve productie. Ook de stijgende welvaart bracht veel energie-intensiteit in het huishoudelijk verbruik met zich mee. Over de periode 1950 tot 2000 is het energieverbruik per hoofd van de bevolking meer dan verdrievoudigd. Maar vooral vanaf begin jaren '70 zijn de jaren van 7 procent stijging van het energieverbruik en nog hogere percentages voor elektriciteit voorbij. Figuur 5.3. laat zien dat vanaf 1990 enerzijds het energieverbruik per hoofd van de bevolking langzaam verder blijft stijgen, vooral als gevolg van stijgende welvaart. De energie-intensiteitscoëfficiënt die de mate van energie-efficiency laat zien van onze nationale economie, vertoont een dalend verloop sinds 1973 tot 2002. Dat betekent dat er minder energie nodig is voor elke extra verdiende euro. Dat is niet altijd goed aantoonbaar, maar het besparingsbeleid heeft daar zeker een belangrijke rol bij gespeeld.

De periode 1973-1985 liet een totale efficiencyverbetering zien van ruim 2% per jaar. Hoge energieprijzen in dat tijdvak droegen daar zonder meer toe bij, naast de talrijke technische besparingsopties die geleidelijk aan werden toegepast. Mede onder invloed van dalende energieprijzen liep de efficiencyverbetering in de vijf jaar daarna (1985-1990) terug tot nauwelijks 1% per jaar.<sup>29</sup> De aanscherping van het besparingsbeleid had tot 1994 nog weinig effect, want de intensiteit bleef hangen net onder de 1%, maar vanaf 1994 ontstond een scherpe stijging, tot 2,2% per jaar. Dit hing mede samen met een sterke economische groei van ca 3,6% p.j. Vanaf 1998 stabiliseert die ontwikkeling zich weer op een niveau van rond 1%, mede als gevolg van een lagere economische groei.



Figuur 5.4. Ontwikkeling energieverbruik 1990-2002 Bron: ECN

<sup>28</sup>. Gebruik is gemaakt van de informatie uit het rapport: 'Gerealiseerde energiebesparing 1995-2002'; ECN-C-04-016.

<sup>29</sup>. Centraal Economisch Plan 1992 en het rapport 'Nederland in Drievoud', beide CPB, 1993.

Verder is het van belang om de verschillende besparingsdoelstellingen vanaf 1990 nader te bezien in relatie tot de bereikte resultaten.<sup>30</sup> Zo ging de Nota Energiebesparing uit 1990 uit van een efficiencyverbetering van 20% en een besparing van 2% per jaar voor de periode 1989-2000. De Voortgangsnota Energiebesparing uit 1993 paste die doelstelling voor dezelfde periode aan tot 17% en 1,7% per jaar. De feitelijke ontwikkeling voor de periode 1990-2000 bedroeg 1,2% op jaarbasis. De Derde Energienota (1995) ging verder, ook qua horizon: voor de periode 1995-2020 een doelstelling van 33%, met een jaarlijkse inspanning van 1,6%. Het Actieprogramma Energiebesparing uit 1998 verfijnde deze doelstelling tot 2% per jaar tot 2010. Thans laat EZ weten een besparingsdoelstelling te hanteren van 1,3% per jaar.<sup>31</sup> De realisaties blijven echter steeds achter, getuige eerder genoemde rapport van ECN, dat zelfs een dalende trend laat zien van 1,2% (1995-2000), via 1,1% (1995-2001) naar 1,0% (1995-2002). Uit hetzelfde rapport blijkt overigens verder dat Nederland relatief bovengemiddeld scoort in relatie tot het gemiddelde van de EU.

Het is interessant om deze ontwikkelingen wat nader te analyseren naar sectoren, en daarmee naar de verschillende beleidsinstrumenten. We zagen al eerder dat het bedrijfsleven dat binnen de mja-sectoren valt, zich verplichtte een efficiency te behalen van 20% in 2000 t.o.v. 1989. En daarin is men geslaagd, want in 2000 werd een niveau bereikt van 22,4%. Daarmee mag het mja-instrument, ook door de brede dekkingsgraad van meer dan 90% van de beoogde doelgroep, zonder meer een succes worden genoemd. Het instrument geeft ook enig vertrouwen voor het vervolg, want voor de sector industrie (dat is meer dan de mja-sectoren) blijven de resultaten tot 2002 constant. Maar ook moet voor het traject tot 2012 worden opgemerkt dat door enerzijds een verbreding van de afspraken naar 'meer duurzaamheid', en anderzijds de invoering van emissiehandel de focus van deze afspraken zal veranderen en het de vraag is of voor de sector bedrijven specifieke afspraken en doelen voor energiebesparing zinvol zullen blijven.

Belangrijke besparingsresultaten zijn, na een moeizame start in het begin, ook gehaald in de landbouw. Over de periode 1990-2002 zijn besparingscijfers behaald van ruim 1,5%. Naast een zuiniger energiegebruik op zich, hebben ook tal van structurele ontwikkelingen in vooral de glastuinbouw bijgedragen aan een toename van de energie-efficiency. Een belangrijke oorzaak van het succes van de besparingen in de landbouw zijn een gevolg van de toename aan wkk-vermogen. Dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor de industrie. In 1984 bedroeg het opgestelde wkk-vermogen iets meer dan 1600 MWe, eind 1990 was is dit opgelopen tot circa 3000 MWe en in 2000 circa 7500 MWe. Vooral in de jaren na 1990 is de capaciteit sterk toegenomen, met name gedurende de periode 1994 tot en met 1997 (circa 15% per jaar). Na 1998 stagneert de ontwikkeling, omdat door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt de concurrentiepositie van wkk ongunstiger is geworden.

---

<sup>30</sup>. Naast het ECN-rapport uit noot 28 is ook gebruik gemaakt van 'Besparingstrends 1990-2000'; ECN-C-02-015.

<sup>31</sup>. Website EZ ([www.ez.nl](http://www.ez.nl))

Dit heeft ertoe geleid dat veel wkk-installaties hun variabele kosten niet meer kunnen dekken, waardoor de inzet van wkk is teruggelopen. Afhankelijk van de interpretatie van de cijfers valt uit de verschillende ECN-analyses op te maken dat wkk circa de helft heeft uitgemaakt van de efficiencyverbeteringen in de landbouw en voor minder dan 10% in de industrie.

De resultaten in de transportsector en de dienstensector vallen tegen. Goede ramingen daarvan zijn niet te maken, omdat duidelijke referentie jaren ontbreken. Vooral voor de dienstensector is dat het geval, waardoor een besparingseffect niet meetbaar is. Voor de transportsector is een jaarlijkse efficiencyverbetering van 0,4% over de periode 1990-2002 gevonden. Voor de huishoudens is dat cijfer 1,2%. Maar, zoals al eerder gemeld, de effecten van de REB op het energieverbruik zijn nog niet goed zichtbaar, hoewel voor elektriciteit en gas bij de huishoudens over de eerste paar jaar na de invoering effecten meetbaar waren. De gebouwde omgeving blijft relatief ongevoelig voor het prijsmechanisme, terwijl de REB zich met name op die sector richt. Toch concludeert ECN in haar trendanalyse uit 2002 dat er bij het huishoudelijk energieverbruik een beperkte blijvende besparing zou zijn opgetreden, ook als er geen besparingsbeleid zou zijn geweest.

Door ECN is ook een vergelijking gemaakt van de resultaten in relatie tot de gemiddelde doelstellingen uit de 4 Besparingsnota's. Daaruit blijkt een jaarlijkse nationale doelstelling van 1,7%. Voor de industrie komt die neer op 1,5%, voor de landbouw op 2,9%, voor de huishoudens op 1,8% voor diensten op 2,7% en voor de transportsector op 1,6%. Vergeleken met de eerder genoemde resultaten valt op dat het nationale resultaat niet gehaald wordt (1,2%), dat de industrie (1,3%) en de landbouw (2,0%) goed scoren en dat huishoudens (1,2%), maar vooral transport (0,4%) en diensten (0,6%) sterk achterblijven. De samenstelling van de dienstensector is te divers om een goede aansturing te organiseren, waarbij bovendien meespeelt dat deze sector een sterke groei heeft gekend, waarbij door de toepassing van steeds verder geavanceerde ICT ook het elektriciteitsverbruik navenant toenam. Voor de transportsector is het resultaat rondweg teleurstellend, de internationale dimensie van het vervoer speelt daarbij weliswaar een grote rol, het gebruiksgemak van individueel autoverkeer en de moeizame ontwikkelingen rond het mobiliteitsbeleid zijn daar verder debet aan. Landbouw daarentegen doet het goed, zoals we van het landbouwbeleid gewend zijn. De sectoren wonen en het huishoudelijk verbruik blijven weer moeilijker grijpbaar, met daarbij de vraag of het REB-instrument als besparingsinstrument nog wel effectief is. Langzamerhand evolueert die energieheffing in de richting van een inkomstenbron, zij het dat in beginsel nog steeds fiscale neutraliteit wordt toegepast. Door evenwel de steun aan duurzame energiebronnen niet meer via vrijstellingen in de REB te organiseren neemt de rol van de REB als instrument van het energiebeleid steeds verder af. Niet te ontkennen is dat de verschuiving van een belangrijk deel van het energiebesparingsbeleid naar sectordepartementen ook een rol speelde. Energiebesparing is daar geen kerndoelstelling van het beleid, waardoor die beleidsdoelen extra gevoelig worden voor bezuinigingen en herbezinning op de begroting van de sectordepartementen.

Effectiviteit van de instrumenten van het besparingsbeleid is ook een nuttige analyse. Uit eerder genoemde ECN-rapportages valt onder meer te leren dat over de jaren 1990-2000 de totale effectiviteit van het besparingsbeleid circa €40 per bespaarde MJ energie bedroeg, waarbij de effectiviteit het hoogste was in de transportsector en het laagste bij de diensten.

De mja-effectiviteit kwam uit rond de €50 per bespaarde MJ, terwijl het belangrijkste fiscale instrument, de EIA, daar net onder bleef. Ook in het onderzoeksbeleid zouden we het uitgangspunt meer moeten richten op terreinen waarin Nederland, zowel in de onderzoeksinfrastructuur als in het bedrijfsleven, de kerncompetenties liggen, zonder in de fout te vallen dat de overheid die bepaalt.

Wat zegt dit ons nu allemaal? Besparing van energie blijft belangrijk en beleid daarvoor doet er toe. Wel zien we geleidelijk aan een verschuiving in de focus en de instrumentatie. De focus richt zich meer en meer op het beperken van broeikasemissies, waarbij dat beleid zich bovendien beweegt in de richting van marktconforme instrumenten, zoals de handel in emissierechten. Daarmee wordt energiebesparing voor de industriële sectoren steeds sterker gerelateerd aan internationale ontwikkelingen. Dat betekent dus meer Europees dan nationaal beleid. Voor de sector vervoer is het beleid niet geslaagd. Instrumenten daarvoor ontbraken, maar dat kon vanwege de aard van het vervoer moeilijk anders. Besparingsbeleid dient dan ook onderdeel te zijn van een integraal vervoersbeleid. Ook hier is internationalisering van het beleid aan de orde, bijvoorbeeld door het invoeren van een Europese heffing op vliegtuigbrandstof. Blijven over de huishoudens. Daar zullen prijzen toch een rol blijven spelen, naast voorlichting en bewustwording met normering van apparaten en woningen. Maar de geringe prijselasticiteiten vallen niet te ontkennen.

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de klassieke instrumenten van het besparingsbeleid hun grenzen hebben bereikt. Effectiviteit van heffingsinstrumenten verminderen, waarbij afschaffing daarvan evenmin aan de orde is. Meerjarenafspraken met bedrijven ontwikkelen zich in de richting van de toepassing van duurzaamheid voor de gehele bedrijfskolom. Rationalisering van energieverbruik ontwikkelt zich daarbij naar toepassing van een duurzame en koolstofarme energievoorziening. Dat vergt een omslag in productie- en verbruiksstructuren, een transitieproces dat vergaande consequenties zal hebben. In hoofdstuk 8 wordt daar nader op in gegaan.

# 6

## Energiebeleid in de broeikas: 1986-1996

### *De jojo met fossiele brandstoffen*

#### 6.1 Inleiding

“De industriële samenleving zal vóór 2000 een soort U-bocht moeten voltooien naar zuinig en schoon energieverbruik”. Deze uitspraak van Lucas Reijnders<sup>1</sup> is tekenend voor de zorgelijke sfeer aangaande milieu en energie, die er bij de milieuorganisaties en ook bij overheid en politiek in het begin van de jaren '90 heerste. Vluchten kan niet meer, er moet wat gebeuren. Niemand kon er aan ontsnappen, want “een beter milieu begint bij jezelf”. Dat was de centrale boodschap. Burgers en bedrijven, instellingen en overheden; iedereen was, werd of voelde zich aangesproken.

Wat dat betekende voor het energiebeleid in de jaren '90 komt in dit hoofdstuk aan de orde. Vooral hoe dat effect had op de productie van elektriciteit, iets wat ook in die periode het meest directe en effectieve aangrijpingspunt voor overheidsbeleid was. Inzetten op duurzame bronnen, hoe sneller hoe beter, weg van de fossiele brandstoffen. Een beleid met mooie vergezichten en harde werkelijkheden. Maar het ging ook om de winning en opslag van gas en die ontkwamen evenmin aan het milieugevoel. Energiebesparing is ook in die periode een sterke en constante factor, zoals dat in hoofdstuk 5 uitvoerig aan de orde is geweest. Vanaf 1996 komt er een trendbreuk in het beleid, die we in hoofdstuk 7 beschrijven. Dat neemt niet weg dat we ook in dit hoofdstuk op onderdelen al verder kijken dan het jaar 1996.

#### 6.2 Het milieu gaat de agenda bepalen

Al in de tijd van Lubbers op EZ speelde milieu een rol bij het energiebeleid. In zijn Energie-nota was hij daar al op ingegaan, waarna met minister Irene Vorrink<sup>2</sup> als minister van VOMIL afspraken werden gemaakt om de uitstoot van SO<sub>2</sub> te beperken. Uitwerking daarvan kwam in eerste instantie terecht in het BIPC<sup>3</sup>, maar kreeg later meer betekenis in de verzuringscon-

---

<sup>1</sup> Prof. dr. L. Reijnders, een woordvoerder van de milieubeweging. Uitspraak gedaan in een interview met het Vrije Volk dd. 12 mei 1990.

<sup>2</sup> Van Vorrink deed al gauw het verhaal de ronde dat zij zich tijdens haar eerste Milieuraad in Brussel voorstelde met “je suis le ministre du milieu”, wat in het Frans zoiets betekent als ‘minister van de onderwereld’.

<sup>3</sup> In hoofdstuk 4 is nader ingegaan op de betekenis van dit Brandstof Inzet Plan Centrales.

venanten die met Sep werden gesloten.<sup>4</sup> Milieu kwam echter volop op de agenda met een integrale concrete beleidsuitwerking aan het eind van de jaren '80. Aanleiding daarvoor was vooral het verschijnen van het rapport van de Brundtland-Commissie.<sup>5</sup> Daarin werd zeer klemmend gewezen op de milieurisico's van een intensief energieverbruik. Die risico's werden vooral gezien rond de klimaatverandering door het broeikas-effect, naast luchtvervuiling en verzuring door emissies van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Ook werd in dat rapport stilgestaan bij de ongevalrisico's bij kerncentrales. Een zuinig verbruik van energiebronnen en overschakeling op duurzame energie werd dan ook sterk aanbevolen. Het rapport leverde maatschappelijk en politiek een nieuw gevoel van urgentie op met betrekking tot het klimaatprobleem als centraal thema. Het tegengaan van het broeikas-effect en de emissies van CO<sub>2</sub> waren de primair te bestrijden „vervuilingen”. En dat had bijna alles met energie te maken. Klimaataantasting is een mondiaal probleem en de acties dienden dan ook internationaal te zijn. Regionaal en nationaal speelden de luchtverontreiniging van NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub> een rol, naast andere milieueffecten die verbonden zijn aan de energieketen.

De maatschappelijke en politieke zorg vertaalde zich in indrukwekkende nationale milieubeleidsplannen, de NMP's. En ook nu was de energiesector te beschouwen als één van de meest concrete sectoren van de nationale economie die eenduidig kon worden aangesproken. Het energiebeleid werd vanaf eind jaren '80 dan ook sterk beïnvloed door de maatschappelijke zorg omtrent het milieuvraagstuk. De energiebedrijven waren bereid daarvoor forse inspanningen te leveren en waren daarbij redelijk succesvol. Industriële verbruikersgroepen werden eveneens tot concrete bijdragen aangespoord. Het werd een beleid dat vooral uitging van vrijwillige afspraken, passend in de toen heersende cultuur van overleg en zoeken naar consensus. Ook de huishoudens, de kleinverbruikers, kregen meer en meer te maken met de effecten van dat energiebeleid als gevolg van hogere energiekosten door heffingen en accijnzen. Het milieubeleid bepaalde duidelijk de maatschappelijke agenda en het energiebeleid werd vooral volgend. Het werd een beleid dat volgens sommigen steeds minder leek te gaan passen bij EZ, en stap voor stap leek op te schuiven naar VROM. De aandacht binnen de beleidstrits „betrouwbaar, betaalbaar, schoon” verschoof dan ook van voorzieningszekerheid en diversificatie naar beperking van de milieuvuiling door fossiele brandstoffen. Een beleid dat bij EZ ook gepaard ging met een wisseling van de wacht, doordat DG Energie George Verberg was vertrokken naar Gasunie en was opgevolgd door zijn plaatsvervanger Stan Dessens.

Deze forse accentverschuivingen in het beleid werden mede mogelijk gemaakt door een verruiming in de aanbodsituatie. Voor ons, in Nederland, betekende dat aardgas, aardgas en nog eens aardgas. Bovendien en gelukkig voor ons, aardgas was de minst vervuilende fossiele energiedrager. We vonden meer, en we konden zelfs ook meer exporteren. Tabel 6.1. geeft bijvoorbeeld aan dat tussen 1985 en 1995 ongeveer net zo veel aan de reserves was toegevoegd door nieuwe vondsten of berekeningen, dan dat er in die 10 jaar was geproduceerd.

---

4. Zie ook paragraaf 6.5. Bestaande stroomproductie

5. "Our Common Future", rapport van de Brundtland-Commissie, 1987.



	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Resterend verwachte reserve</b>	2327	2035	1865	1997	1836
<b>Cumulatieve productie</b>	845	1239	1609	2009	2409

Tabel 6.1. Aardgasreserves en bruto cumulatieve productie (in miljarden m<sup>3</sup>) *Jaarboek Olie en gas in Nederland, 2003; ministerie van Economische Zaken, juni 2004*

Evenzeer van belang was de prijsontwikkeling. Doordat Saoedi-Arabië in 1985 besloot om op de oliemarkt niet meer als ‘swing’ producent op te treden, ontstonden forse dalingen van de olieprijsen. Het effect daarvan werd nog eens versterkt door een daling van de dollarkoers. Ook de gasprijzen gingen omlaag. Zo daalden de gasprijzen in 1986 met 7 tot 22 procent.<sup>6</sup> Voor grootverbruikers kwam die daling bijna neer op 30 ct/m<sup>3</sup>. In 1988 kon dan ook worden geconstateerd dat door het hoge gasaandeel in de elektriciteitsproductie, de elektriciteitsprijzen tot de laagste in Europa behoorden terwijl dit tot medio 1986 nog het omgekeerde was. Die prijsontwikkeling was een extra reden om een energieheffing in te voeren, zoals we in hoofdstuk 5 hebben gezien. De prijsontwikkeling maakte verder nog eens duidelijk hoe gevoelig de Nederlandse elektriciteitsprijzen zijn voor de beweging in de energieprijzen op de wereldmarkt. Die gevoeligheid bestaat anno 2005 nog steeds.

In 1991 constateerde EZ-minister Koos Andriessen dat in het energiebeleid het evenwicht tussen energie- en milieudoelstellingen meer dan ooit centraal diende te staan.<sup>7</sup> Dat evenwicht speelde dus een grote rol in de beleidsdiscussies. Enkele jaren later werd men geconfronteerd met harde economische werkelijkheden. Zoals een groeiende economie, het internationale politieke klimaat en veranderende beleidsomstandigheden. Vanaf 1994-1995 komt er meer aandacht voor de werking van de markt, ook bij energie. De beleidsagenda verschuift weer en veel van wat met elan en geld is gestart om de energievoorziening schoner en zuiniger te maken, lijkt vervolgens na een paar jaar wat te verdampen.

### 6.3 De NMP's met voorrang voor de strijd tegen de broeikas

Eind jaren '70 had de Tweede Kamer al aandacht geschonken aan het kooldioxideprobleem, zoals men dat toen noemde, en gevraagd om vooral aan te blijven sluiten bij het internationale onderzoek. Als gezegd kwam het klimaatvraagstuk aan het eind van de jaren '80 echt in de politieke en maatschappelijke belangstelling te staan. De eerste uitlaatklep daarvoor was in 1989 het NMP, het eerste integrale Nationale Milieubeleidsplan, dat door VROM-minister Ed Nijpels met gepaste trots werd gepresenteerd. Het werd een plan vol zorgelijke analyses en trends, en met ambitieuze doelen en beleidsplannen. Zo werd aangegeven dat voorshands gestreefd zal worden naar stabilisatie van de CO<sub>2</sub>-emissies in 2000 op het niveau 1989-1990. Dat was een niveau van 182 Mton. Fors ambtelijk gekrakeel tussen VROM en EZ was aan

<sup>6</sup> Memorie van Toelichting EZ Begroting 1987

<sup>7</sup> Memorie van Toelichting EZ Begroting 1992

die referentieperiode voorafgegaan. Door te kiezen voor de jaren 1989-1990 konden immers nog net de in die tijd gereedgekomen nieuwe kolencentrales bij de Amer en de Hemweg worden meegenomen. Zonder beleid zou het emissieniveau overigens circa 45 Mton hoger uitkomen. Nijpels gaf aan dat realisatie van die stabilisatiedoelstelling vooral zou moeten komen uit een zuiniger gebruik van energie en een vermindering van de inzet van kolen bij de elektriciteitsopwekking.

Het kabinet dat eind 1989 aantrad had een meer linkse signatuur en de nieuwe VROM-minister Hans Alders (PvdA) gooide er met een NMP+ nog een schepje bovenop. Het emissieniveau voor 2000 zou al in 1994-1995 bereikt moeten worden, om in het jaar 2000 zelfs 3 tot 5 % lager uit te kunnen komen. De beleidsinspanningen zouden dan ook navenant moeten worden versterkt. Om niet alle initiatief bij VROM te laten kwam EZ/DGE gelijktijdig met een eigen nota, de Nota Energiebesparing. Daarin werd het besparingsbeleid op basis van de doelen uit het NMP+ verder uitgewerkt, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Die aangescherpte beleidsdoelen gingen niet alleen om het aanpakken van het „eigen milieuprobleem”, maar hadden ook een duidelijke voorbeeldfunctie voor de EU-partners en de rest van de wereld. Nederland gidsland dus, zonder dat de eigen specifieke en van het Europees gemiddelde afwijkende energiestructuur daarin was meegewogen. We hadden immers nog steeds een relatief grote en energie-intensieve industriële structuur. EZ-minister Koos Andriessen vond dan ook dat de enthousiaste en gedreven Hans Alders wel hard van stapel liep met al die plannen.

Internationaal had die Nederlandse aanscherping zeker effect, want het hielp de EU om als Unie in het Klimaatverdrag van 1992 met een stabilisatie in 2000 t.o.v. 1990 akkoord te kunnen gaan. Eind 1993 kwam er een vervolg en bracht het kabinet een NMP-2 uit, dat weer wat verder ging. De verminderingsoelstelling voor 2000 werd weliswaar gehandhaafd, maar met nadruk werd gesteld dat in 1995 een nieuwe evaluatie zou volgen. Op grond van het internationale overleg zou dan bezien worden of de verminderingsoelstelling niet op -5% kon worden vastgelegd in plaats van de nu afgesproken -3%. In het voorjaar van 1995 kreeg de nieuwe VROM-minister Margreet de Boer het dan ook lastig, toen bleek dat de economische groeicijfers voor de eerstvolgende jaren meer dan gereede twijfel zaaiden over de haalbaarheid van de doelstellingen voor 2000, laat staan een verdergaande vermindering. Bovendien, de door Hans Wijers op EZ snel doorgevoerde taakstelling om te bezuinigen op de uitgaven voor energiebesparing<sup>8</sup>, kwam daarbij politiek nog eens extra onder vuur te liggen.

De Tweede Kamer dwong het kabinet dan ook om met een aanvullend beleidspakket te komen. In het najaar 1995 van kwamen er wel verdere aanscherpingen op het gebied van de energiebesparing, maar de reductiedoelen voor CO<sub>2</sub> bleven, zij het met moeite, gehandhaafd. En dat bij een verwachting dat de EU als geheel in 2000 haar emissiedoelstelling uit 1992 met 5 tot 8 % zou gaan overschrijden. Aan dat handhaven ging overigens enig curieus gegoochel

---

<sup>8</sup> Ook in hoofdstuk 5 is daar op ingegaan. Pikant daarbij is dat deze bezuinigingsdoelstelling gebaseerd was op een rekenfout bij Financiën, dat per abuis energiesubsidies en energieonderzoeksgelden had samen genomen, zoals dat later door Van Aardenne (als informateur betrokken bij de vorming van dat kabinet) werd toegegeven.

met de cijfers vooraf.<sup>9</sup> Zo bleek dat de CO<sub>2</sub>-emissies van 1989 naar 1994 opgelopen waren van 180 naar 188 Mton, maar dat de ramingen van RIVM en CPB voor 2000 tussen maart en september 1995 naar beneden waren gecorrigeerd van meer dan 200 naar 190-196 Mton. En twee weken later viel op dat het kabinet daar zelf nog eens 6-8 Mton vanaf haalde. Een en ander was het gevolg van een nieuwe, ook internationaal afgesproken rekenmethode. Politiek gezien kwam dat niet slecht uit.

De politieke discussies over die nieuwe doelen verschoven naar de behandeling van de later uit te brengen nieuwe (Derde) Energienota en de Vervolgnota Klimaatbeleid. In die Energienota werd een andere aanpak gevolgd, door wel nieuwe doelstellingen te formuleren voor besparing en de rol van duurzame bronnen, maar af te zien van een emissiedoelstelling voor CO<sub>2</sub> in 2000. Wel werd opgemerkt dat met „een strategische beleidsinzet” na 2000 stabilisatie zou worden bereikt. Met de nieuwe Energienota nam EZ weer het initiatief voor het energiebeleid, temeer daar in die nota de werking van de markt expliciet werd omhelsd. (Zie hoofdstuk 7). Het klimaatverhaal ging overigens nog volop verder. Eind 1996 kwam er nog een beleidsaanvulling met een CO<sub>2</sub>-reductieplan, gericht op structurele projecten in de gebouwde omgeving (o.a. grootschalige benutting van restwarmte), op de ontwikkeling van schone energiedragers (o.a. waterstof) en op doorbraaktechnologieën. Voor dat plan werd een budget van maar liefst €350 miljoen beschikbaar gesteld, afkomstig uit het door de aardgasbaten gevoede FES (Fonds Economische Structuurversterking). Later zou overigens blijken dat het lastig is om voor zoveel miljoenen concrete en passende toepassingen te vinden.

Veel geld werd besteed aan een groot aantal projecten.<sup>10</sup> De Europese blik op de te verstrekken subsidies werd evenwel steeds strenger en doordat in 2003 een nieuw nationaal subsidieregime voor duurzame energie van kracht werd (het MEP; zie ook de passage over duurzame stroomproductie in dit hoofdstuk), ontstonden in de ogen van Brussel forse problemen rond het samenlopen van subsidiestromen. Het laatste woord was daarover anno 2004 nog niet gezegd.

Eind 1997 werd een internationaal Kyoto-protocol overeengekomen met duidelijke afspraken die behoorlijk ingrijpend waren. De EU legde zich daarin vast om t.o.v. 1990 in 2008-2012 de broeikasemissies als geheel met 8% te verminderen. Later in 1998 werden die reducties in EU-verband verdeeld over de lidstaten. Voor Nederland betekende dat een vermindering in die periode met 6%. De Tweede Kamer begon in die tijd ook zelf met een onderzoek naar het hoe, wat en waarom van het klimaatbeleid. Vervolgens kwam er een ingrijpend nationaal benchmarkconvenant tussen de overheid en de industrie, waarbij de deelnemende bedrijven zich, zoals beschreven in hoofdstuk 5, verplichtten hun energie-efficiency op het niveau van de wereldtop te brengen. Maar het voorlopige slotakkoord bij het klimaatbeleid leek te ontstaan in 2002 met een Europees systeem van internationaal verhandelbare emissierechten, waarmee in beginsel een marktconform mechanisme werd toegepast. De beleidskring komt dan op klimaatgebied wat in evenwicht. Dat laat onverlet dat het beleid gericht blijft op een

9. ‘Energie verslag Nederland’ 1995 van ECN.

10. Zie hierover de stand van zaken weergegeven in de brief aan de Tweede Kamer van mei 2003, Kamerstuk 25026 nr. 14

vermindering van de koolstofcomponent in de energiebalans. Sleutelbegrip daarbij is transitie naar een duurzame energievoorziening. Op het hoe en wat van die transitie zullen we ingaan in hoofdstuk 8.

## 6.4 De NMP's en de overige energie & milieuaspecten

in het NMP werd de energiesector als doelgroep nog op andere punten dan het broeikaseffect benaderd. Namelijk over verzurende emissies en over reststoffen. Bij dat beleid werd de structuur van de energievoorziening minder beïnvloed dan bij de broeikasemissies. Doelen werden geformuleerd voor de uitstoot van SO<sub>2</sub> door de elektriciteitscentrales en van NO<sub>x</sub> door diezelfde centrales, de raffinaderijen, het verkeer en de intensive veeteelt. Al in de jaren '80 was er beleid gericht op het terugdringen van verzuring. Soms was dit direct met wettelijke emissie-eisen, soms indirect, zoals we hebben gezien bij het selectief inzetten van aardgas bij de stroomproductie in de tweede helft van de jaren '70. In het NMP van Nijpels kwam het verzuringvraagstuk prominent naar voren met concrete reductiedoelstellingen. Ook op het gebied van de reststoffen en het wel of niet hergebruik daarvan werden doelstellingen geformuleerd, die ook op de elektriciteitssector van invloed waren.

Voor SO<sub>2</sub> werd met als basisjaar 1980 een reductiedoelstelling van 85% in 2000 geformuleerd. Al in de loop van de jaren '80 zijn op dat punt belangrijke resultaten geboekt, onder andere door de inzet van laagzwavelige kolen en de bouw van rookgasreiniginginstallaties. Begin 1990 werden verder afspraken gemaakt in een convenant met de Sep, als ook met andere doelgroepen. Nog later, in 1994, werden internationale afspraken gemaakt. Nederland legde zich toen vast om in 2000 een reductie te bereiken van 77% t.o.v. 1980, een doelstelling die binnen die van het NMP viel. Aan het eind van de vorige eeuw kon dan ook worden geconstateerd dat het SO<sub>2</sub>-beleid vruchten heeft afgeworpen en dat de gestelde doelen zijn bereikt. Beleid in de laatste jaren richt zich op verdergaande normstellingen en kosteneffectiviteit. Marktpartijen krijgen daarbij ruimte om op de meest kosteneffectieve wijze aan de normen te voldoen.

Wat betreft NO<sub>x</sub> was de situatie lastiger, vooral in de sectoren verkeer/vervoer en landbouw. De zogenoemde grote vuurhaarden bij de elektriciteitsproducenten en de raffinaderijen leenden zich goed voor een effectief doelgroepenbeleid. Die doelgroepen waren in staat om effectief de emissies te verminderen, maar de resultaten voor NO<sub>x</sub> bleven sterk achter bij de gestelde doelen. Ook voor NO<sub>x</sub> werd later besloten met marktconforme instrumenten te werken via een systeem van verhandelbare emissierechten. Daarbij zal een nationale route worden gevolgd, en wordt de systematiek zoveel mogelijk geïntegreerd met die van CO<sub>2</sub>. Het is de bedoeling dat beide systemen in 2005 van start gaan. Onduidelijk is nog hoe de handel in emissierechten zal gaan lopen, en welke gevolgen dat zal hebben voor de elektriciteitsmarkt en de ontwikkeling van de brandstofinzet. Wel mag verwacht worden dat verdergaande emissiereductie op een kosteneffectieve manier kan worden bereikt.

## 6.5 Het MAP

De energiedistributiebedrijven waren een belangrijke doelgroep voor het milieubeleid. Een doelgroep die zich, gezien het nutskarakter van haar activiteiten, verantwoordelijk achtte voor het aanpakken van maatschappelijke problemen als dat binnen haar vermogen lag. Al tijdens de voorbereiding van het eerste NMP werd daar tussen VROM en EZ over gesproken, waarbij vanuit EZ de distributiebedrijven werden benaderd met het verzoek zich actief op te gaan stellen om energiebesparing en wkk te gaan bevorderen. Door Nijpels werd daarbij gepleit voor een heffing op de energietarieven om die inspanningen financiering te geven, maar de Korte hield de boot af, onder meer omdat een wettelijke basis ontbrak en de uitvoering wel eens problematisch zou kunnen zijn. Toen “milieu en broeikas” onder het volgende kabinet evenwel steeds meer hot werden, kwam de energiesector via de pas opgerichte brancheorganisatie EnergieNed zelf snel in het geweer. Oud VROM-minister Pieter Winsemius was al ingeschakeld, en hij hielp met het ontwikkelen van het Milieu Actie Plan (MAP). Winsemius was na zijn politieke rol (eerste kabinet-Lubbers) weer teruggekeerd naar de consultancy bij McKinsey, en werd geregeld ingeschakeld om de energiesector te helpen. Hij had zowel bij EZ als bij VROM een goede naam, en dus moest het plan dan ook wel goed zijn. Het zat ook goed in elkaar. Eind 1990 werd tussen EZ-minister Andriessen en de distributiesector<sup>11</sup> een convenant, een ‘Set van Afspraken’, gesloten. Daaraan was binnen de sector een uitgebreid traject voorafgegaan. Een traject met generieke uitgangspunten, met een vertaling naar concrete acties per bedrijf, met vervolgens een aggregatie over de gehele sector, en ten slotte een vertaling naar de ‘Set van Afspraken’.

Deze meerjarenaafpraak, die als model later nagevolgd is bij vele andere sectoren (hoofdstuk 5) had betrekking op verplichtingen over en weer. Daar de overheid het altijd wat moeilijk vindt om afspraken te maken die over verschillende kabinetsperiodes lopen, werden de afspraken drie keer, steeds na 3 jaar, geëvalueerd en aangepast. Zo was in eerste instantie voorzien om in 10 jaar tijd een besparing te bereiken van 10%, ofwel 9 Mton minder CO<sub>2</sub> in 2000. Maar 3 jaar later werd dat cijfer nagenoeg verdubbeld tot 17 Mton omdat meer groei en meer leereffecten die aanpassing wenselijk en mogelijk maakten. De afspraken hadden ook betrekking op het terugdringen van verzuring en het verminderen van het energieverbruik, waarvoor kwantitatieve doelen werden vastgelegd. De afspraken waren vrijwillig. De bedrijven legden zich vast op een inspanningsverplichting die vertaald werd in de zo genoemde B-MAP's: de MAP's op het niveau van de individuele bedrijven. EnergieNed zou dan zorgen voor een structuur van ondersteuning en evaluatie. Financiering zou geschieden uit een toeslag van 1 tot 2% op de energietarieven, naast forse subsidies waartoe EZ en VROM zich verplichtten. Die tarieventoeslag was een vrijwillige, die boven op de wettelijke maxima voor de energietarieven zouden komen. Die toeslag, in het latere verwarrende spraakjargon ook vaak de MAP-heffing genoemd, was van meet af aan omstreden. In het eerdergenoemde overleg over het eerste NMP werd al in het kabinetsberaad geconstateerd dat “een zogenoemd omslagstelsel, waarbij door het nutsbedrijf aan sommige afnemers heffin-

<sup>11</sup> Het convenant werd gesloten met Veen en Vegin, resp. de brancheorganisaties voor elektriciteit en gas; later fuseerden zij samen met Vestin (stadsverwarming) tot EnergieNed.

gen worden opgelegd die aangewend worden voor het verlenen van subsidies aan andere afnemers, verdraagt zich niet met de functie van een openbaar nutsbedrijf'. Die tarieventoeslag werd door EnergieNed zelf ook niet gezien als 'publieke middelen' en voor veel energiebedrijven waren de MAP-gelden dan ook 'eigen geld'. Door die onduidelijkheid werd, naar later zou blijken, een basis gelegd voor veel uitvoeringsproblemen en veel kritiek op het gedrag van de distributiebedrijven.

De MAP-maatregelen gingen over voorlichting en advies voor energiebesparing, zoals grote publiciteitscampagnes, gerichte wijkacties met 'e-teams' die advies zo nodig konden omzetten in allerlei kleine besparingsmaatregelen zoals isolatie, stookgedrag, zuinige douchekoppen, energiediensten bij zakelijk verbruik etc. De maatregelen hadden ook betrekking op ondersteuning en subsidiëring van energiezuinige toestellen zoals HR-ketels, combiketels, spaarlampen, witgoedapparaten met energielabels, en op het toepassen van schone en zuinige technieken voor de productie van elektriciteit. Vooral warmtedistributie en stadsverwarming kregen naast wkk veel aandacht. Ook het plaatsen van zonnecollectoren en windmolens werd uit het MAP gestimuleerd en gefinancierd.

Draagvlak en enthousiasme voor de plannen waren groot, zeker in de eerste jaren. En effectief waren de plannen ook. Ze werden velen tot voorbeeld gehouden. Zoals eerder is beschreven volgden er nog andere mja's met tal van brancheorganisaties. Maar ook de andere energiebedrijven zaten niet stil. Zo begon de Sep in die periode zich te manifesteren met schone stroomproductie en warmteplannen en ook Gasunie kwam met haar eigen plan, het Milieu Plan Industrie, dat gericht was op de industriële grootverbruikers. Later werden zelfs nog serieuze pogingen gedaan, onder meer op verzoek van EZ, om de inspanningen van die drie energie-sectoren te integreren. Er kwam een IMES, (Integraal Milieuplan voor de Energie Sector), maar dat stonde in schone voornemens van de bonzen en kwam niet van de grond. Ieder wenste zelf aan het eigen stuur te blijven zitten.

Gaandeweg kwam er ook kritiek op en twijfel over de MAP's. Kritiek op de wijze waarop de markt al dan niet werd ingeschakeld of zelfs oneerlijk werd beconcurrereerd. Vooral de installatiebranche kwam in het geweer, waarbij het gratis uitdelen van spaarlampen als voorbeeld werd genoemd, wat allerlei wrevel wekte. Twijfel ontstond over de bestedingen van de MAP-gelden, waarover vooral zakelijke verbruikers klaagden. Zij betaalden via de toeslag op de tarieven volop mee met het MAP, maar vonden dat ze er weinig voor terugkregen. Niet geheel ten onrechte wezen ze daarbij op de steeds verder olopemde MAP-reserves. In die periode werd vanuit VROM een poging gedaan om de MAP-gelden ook voor andere milieudoelen in te zetten. Daarbij doelde men op de bodemsanering van vroegere gasfabrieken in de steden. EZ vond dat evenwel te gortig, daarvoor waren de MAP-middelen niet bedoeld, en die saneringsacties pasten niet in de afspraken. Morrend legde VROM zich daarbij neer, nadat het meerdere pogingen had gedaan en een enkel energiebedrijf zelfs bereid vond aan die saneringen bij te dragen. Kritiek was er ook op de wkk-subsidies. Onduidelijk bleef of de verschillende projecten niet dubbel werden bevoordeeld: subsidie via het MAP naast subsidie van EZ.

Er kwamen politieke discussies en er werd, ondanks fors verzet vanuit EnergieNed, een wettelijk kader voor de MAP-toeslag ingevoerd in de Wet Energiedistributie die op dat moment in parlementaire behandeling was.<sup>12</sup> De MAP-toeslag kreeg een wettelijke basis, EZ zou

daarvoor een maximum stellen en de wijze van verslaglegging en verantwoording bij de bedrijven werd in de wet geregeld.

Het MAP kreeg evenwel vooral te maken met veranderende maatschappelijke en politieke omstandigheden. Immers, het marktdenken begon in de tweede helft van de jaren '90 steeds sterker te worden, de structuren gingen veranderen en het werd steeds minder vanzelfsprekend voor de distributiebedrijven om hun nuts karakter te handhaven in een concurrerende markt. De MAP-toeslag kwam steeds meer onder druk te staan, vooral toen in 1996 de REB, de regulerende energiebelasting, werd ingevoerd. Die heffing gaf extra onduidelijkheid en leidde tot verzet tegen wat werd gezien als een dubbele heffing: een MAP-toeslag en een REB. De MAP-toeslag werd dan ook geleidelijk aan door de bedrijven afgeschaft, zonder dat daarbij de MAP-activiteiten werden gestopt. Daarmee werd nog eens het beeld versterkt dat die MAP-gelden overbodig waren en dat de distributiebedrijven rijk genoeg waren om uit hun eigen bedrijfsmiddelen allerlei besparingsacties te financieren. Eind 2004 hadden overigens sommige bedrijven nog steeds hun niet MAP-fondsen. Uitgeput.

Een andere vraag was of aan de MAP-doelstellingen werd voldaan. EnergieNed zelf concludeerde daar positief over.<sup>13</sup> EZ liet in 2001 ook het MAP evalueren<sup>14</sup>, waarbij geconcludeerd werd dat het niet te zeggen viel in hoeverre de behaalde CO<sub>2</sub>-reductie een uitvloeisel was van het MAP. Wel werd geconstateerd dat het MAP een sterke rol heeft gespeeld in de algehele bewustwording op het gebied van energiebesparing en CO<sub>2</sub>-reductie bij overheden, energiebedrijven en energieverbruikers. Kritiek was er op de onduidelijke relaties bij de uitvoering tussen de overheid, de branchevereniging en de bedrijven. Die kritiek was ook terug te vinden in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>15</sup> aan het eind van de jaren '90. De Rekenkamer zag de MAP-gelden als publieke middelen en oordeelde dat toezicht door EZ en verantwoording door de bedrijven niet goed geregeld waren. Daarmee mag niet worden gezegd dat de besteding van de MAP-gelden onterecht of zelfs onrechtmatig was. Wel, dat de bonzen in de bedrijven en bij EZ het niet nodig vonden concrete afspraken te maken over rapportages en verantwoordingen. Beleidsontwikkeling en beleidsafspraken waren dus prima verzorgd, maar sturing en verantwoording bij de uitvoering werden onderschat. Wat ronkend startte kreeg toch een wat nare nasmaak.

## 6.6 Bestaande stroomproductie

In hoofdstuk 4 zijn we al ingegaan op de inzet van kolen en de wijze waarop EZ en Sep inhoud gaven aan het milieubelang in het kolenbeleid. De meest spectaculaire invulling had te maken met de actie van Sep in 1990 om de stichting Face (Forest And Climate) op te richten. Oorspronkelijk was Face bedoeld om een nieuwe kolencentrale op de Maasvlakte poli-

12. Die wet was bedoeld om de reorganisatie van de distributiesector te regelen, maar werd gaandeweg een middel om een aantal andere politieke wensen een plaats te geven, zoals het MAP. Zie ook de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'

13. Zie de MAP Eindrapportage 1990-2000 van EnergieNed (2002)

14. Eindrapport Evaluatieonderzoek MAP 1991-2000; Berenschot, november 2001

15. Kamerstuk 26860 nr. 2 van 28-10-1999

tiek acceptabeler te maken, waarbij de totale uitstoot van CO<sub>2</sub> gedurende de levensduur van die centrale in nieuwe bossen binnen en buiten Nederland vastgelegd zou worden met financiering uit de exploitatiekosten. En dat geheel vrijwillig. Toen deze centrale door minister Andriessen evenwel alsnog werd afgewezen ging Sep toch door met het plan voor de bossen. De jaarlijkse kosten zouden toch wel worden meegenomen in de door de minister van EZ goed te keuren tarieven. En dat gebeurde, maar niet altijd van harte. De verwachting was dat het milieubeleid later de mogelijkheid zou geven om via projecten elders in de wereld (*joint implementation*) een 'credit' te krijgen voor deze inspanningen. Zo'n credit zou dan kunnen worden afgeboekt van de Nederlandse verplichtingen voor vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. In 1996 werd Sep voor dit initiatief volop geloofd en geprezen, ook internationaal met de prestigieuze Europese milieuprijs voor de industrie. Eind jaren '90 overigens, bij de opheffing van Sep na de invoering van de liberalisering, ging Face zelfstandig door, als stichting zonder winstoogmerk. Vanaf 2002 wordt samengewerkt met o.m. de Triodos Bank en worden de CO<sub>2</sub>-credits uit de bossen verkocht om meer bos aan te leggen en te onderhouden. Maar anno 2005 kan worden opgemerkt dat ook dit initiatief aan het sterven is in schoonheid. Werd in 1996 nog verwacht dat in 2010 170.000 hectare bos zou zijn aangeplant, goed voor het vastleggen van 115 Mton CO<sub>2</sub>, in 2004 blijkt dat de teller vooralsnog is blijven steken op ruim 50.000 ha.<sup>16</sup>

Acties gericht op het terugdringen van verzuring door beperking van de uitstoot van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> waren succesvoller. Al in de jaren '70 werd een convenant tussen de overheid en de sector gesloten om de toen beschikbaar gestelde hoeveelheid gas voor centrales zo milieueffectief mogelijk in te zetten. Door gasinzet vanaf het begin van de jaren '80 niet meer te beperken was dat Brandstof Inzet Plan Centrales (BIPC) overbodig geworden. De jaren '80 waren succesvol door de inspanningen uit het NOK, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Maar de overheid was in de ogen van de sector niet altijd even consistent, want in 1984 werd besloten de eisen voor de uitstoot van rookgassen bij kolencentrales aan te scherpen. Dat gebeurde kort nadat besluiten waren genomen om gascentrales om te bouwen tot kolencentrales.<sup>17</sup> Medio 1990 werden toch weer nieuwe afspraken gemaakt. Een nieuw verzuringconvenant werd gesloten tussen Sep, de Staat en de provincies, met daarin afspraken om de emissies van NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub> terug te brengen in 2000 tot respectievelijk 35 Kton en 18 Kton. Die emissies zouden daarmee fors dalen, want in 1990 bedroegen deze respectievelijk ruim 70 Kton en 45 Kton. Daarmee werd dit convenant een succesvol instrument van het milieubeleid.

Doordat Sep toen al het grootschalig opgesteld productievermogen centraal kon aansturen was een kosteneffectieve vermindering mogelijk. Deels door oude kolencentrales uit bedrijf te nemen en te vervangen door nieuwe eenheden met rookgasreiniging en laagzwavelige brandstoffen, en deels door de toepassing van gasgestookte wkk-eenheden, werden de afgesproken doelen ruim gehaald: 30,8 Kton voor NO<sub>x</sub> en 14 Kton voor SO<sub>2</sub>. Uit het eindverslag van EnergieNed<sup>18</sup> bleek overigens dat die daling voor circa 10-20% het gevolg was van een verschuiving naar meer import van elektriciteit, die deels afkomstig was uit (minder schone)

<sup>16.</sup> Stichting Face, diverse publicaties, die overigens geen verklaring geven voor het achterblijven bij de verwachtingen; [www.stichtingface.nl](http://www.stichtingface.nl)

<sup>17.</sup> Zie onder meer MvT begroting EZ 1984-1985, Kamerstuk 18600 XIII nr. 2



Duitse (bruinkool)centrales. Sep heeft verder een vrijwillige bijdrage geleverd met een investering van ruim €25 miljoen in Poolse kolencentrales. Met dat geld werden rookgasreiniginginstallaties aangebracht waarmee een reductie van ca 130-170 Kton aan SO<sub>2</sub> bereikt zou worden. Ook deze kosten werden meegenomen in de tariefbesluiten van EZ en ook deze keer niet van harte. Van deze investering hebben wel de Nederlandse bedrijven geprofiteerd die bij de realisatie betrokken waren, maar noch Sep, noch de Nederlandse stroomverbruikers hebben hiervoor compensaties gekregen door afboekingen op de milieuverplichtingen in Nederland.

Ondanks de effectieve afspraken rond de beperking van de verzuring bij de productie van elektriciteit en de koolstofinitiatieven van de Stichting Face, kwamen de bestaande kolencentrales steeds verder onder druk te staan. Zij waren de grootste producenten van CO<sub>2</sub> en hun ombouw naar gas of zelfs sluiting zou een belangrijke bijdrage kunnen betekenen bij het halen van de reductiedoelstellingen. De discussie spitte zich toe in 1996, toen bleek dat de doelstelling voor 2000 niet zou worden gehaald. Minister De Boer (VROM) pleitte voor sluiting en/of ombouw naar gas. EZ en Sep waren ontzet en uiteraard mordicus tegen. Eerst kolen sluiten in de jaren '60 en snel vervangen door gas, voordat kernenergie er zou zijn. Dan gas beperken en met alle macht kolen weer terughalen in de jaren '70, zelfs met ombouw van gas naar kolen. Dan doorzetten met kolen, vooral wanneer kernenergie toch niet kan, naast doorgaan met veel gas. Dat was niet alleen schoon maar ook goed voor de staatskas. En dan in de jaren '90 kolen economisch voortijdig weer weghalen en alles op gas zetten? Er werden zelfs serieuze plannen uit de milieubeweging gepresenteerd om onze schone kolencentrales af te breken en te verplaatsen naar landen met minder schone kolencentrales. Volop jojo'en dus met kolen.

Er werd een klein jaar over die ingrijpende ideeën gesproken, omdat ook de Kamer er wel oren naar leek te hebben. In het voorjaar van 1997 maakte EZ-minister Wijers er een eind aan. Het was domweg veel te duur en niet kosteneffectief om op die wijze de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen. Einde discussie dus. Maar tijdens het tweede paarse kabinet kwam de nieuwe minister van VROM, Pronk, opnieuw met het idee om kolencentrales te sluiten of om te bouwen tot gascentrales. Opnieuw fel verzet van de stroomproducenten. Medio 2000 kwamen VROM-minister Pronk en EZ-minister Jorritsma met de inmiddels elkaar beconcurrerende stroomproducenten in principe een nieuw kolenconvenant overeen, waarbij de uitstoot van CO<sub>2</sub> ten opzichte van 1990 met 5,8 Mton zou worden verminderd. Na moeizaam vervolgoverleg werd het convenant in april 2002 ondertekend. In het convenant werd afgesproken dat de reductiedoelstelling zal plaatsvinden door voornamelijk meer biomassa in plaats van kolen in kolencentrales te verstoken. In ruil daarvoor zou de overheid geen nieuwe eisen stellen aan de emissies van kolencentrales en de fiscale ondersteuning van stroomproductie uit verbranding van biomassa handhaven. Maar al snel werd duidelijk dat de toepassing van dat 'bijstoken' problematisch is, waarbij zelfs een lichte daling van het rendement dreigt te ontstaan. Medio 2004 komen er berichten dat als gevolg van tweespalt tussen Europese en nationale regelgeving vergunningen voor biomassa-bijstook in kolencentrales zijn vernietigd, dan wel

18. Tien jaar verzuringsconvenant. Resultaten van de bestrijding van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> door de Nederlandse elektriciteitsproductiebedrijven; EnergieNed, februari 2003.

amper nog worden verleend. Voor het kolenconvenant zou daardoor zelfs een debacle dreigen.<sup>19</sup>

Ten slotte nog een enkele opmerking over kolenreststoffen. Verbranding van kolen levert allerlei restproducten op, zeker ook wanneer rookgasreiniging wordt toegepast. Vliegias, bodemas, gips, zwavel etc. kunnen goed worden aangewend voor hergebruik via kunstgrind, asfalt, beton, gipskarton etc. De afzetmarkt voor die producten was niet ongunstig en om daar op in te spelen werd een aparte onderneming opgericht, de Vliegiasunie. Ondanks de successen van de Vliegiasunie werd ook overwogen om vanuit continuïteit voor de bedrijfsvoering een centrale opslagplaats te zoeken. Verschillende locaties kwamen daarvoor in aanmerking, maar ook hier sloeg *Nimby* (Not in my backyard) met haar effect onverbiddelijk toe, zodat men er maar van afzag en is blijven vertrouwen op de markt. Gelukkig niet ten onrechte.

Het grote belang van het milieu in het energiebeleid werd ook duidelijk door de discussie over de vervroegde sluiting van de kerncentrale Borssele, die eind 1994 tot een bizarre en irrationele, zij het voorlopige, ontknoping leidde. Nieuwe kerncentrales waren niet aan de orde, ook niet in het klimaatbeleid. Sluiting was ook niet aan de orde in dat beleid. Als gevolg van de na Tsjernobyl gestarte herbezinning over kernenergie werd eind jaren '80 in nauw overleg en met medewerking van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) de veiligheid van Borssele opnieuw doorgelicht en besloten een grootschalig modificatieprogramma uit te voeren. Daarmee zou deze kerncentrale een van de veiligste in de wereld worden, tegen een investering van circa €220 miljoen (bijna het dubbele van de oorspronkelijke bouwkosten). Als gevolg van enkele opvallende rechterlijke uitspraken rond kernenergievergunningen ontstond grote onduidelijkheid rond de te doorlopen procedures, waarover pas medio 1993 duidelijkheid kwam.

De Kernenergiewet stond een korte vergunningprocedure toe wanneer werd aangetoond dat de modificatie een verbetering zou inhouden voor milieu en veiligheid. Dat was per definitie het geval. Maar in vergelijkbare procedures werd door de Raad van State uiteindelijk anders geoordeeld. In die periode liepen procedures tegen de vergunningen voor Dodewaard en Almelo, met als gevolg dat de vigerende vergunningen voor die installaties door de Raad van State vernietigd werden, waardoor beide inrichtingen zouden moeten terugvallen op rechtsgeldige oude vergunningen. Die oude vergunningen zouden strikt genomen de aangebrachte veiligheidsaanpassingen weer teniet moeten doen. Sluiting zou dan ook formeel gezien het gevolg zijn, maar dat werd omzeild door het afgeven van gedoogvergunningen, die inhoudelijk identiek waren aan de vernietigde vergunningen. Die gedoogvergunningen zouden dan gehanteerd worden in afwachting van een nieuwe procedure die nu dan wel de 'koninklijke' weg zou volgen, maar inhoudelijk tot hetzelfde vergunde resultaat zou leiden. Het bracht minister Andriessen enkele keren voor overleg naar de Tweede Kamer, die hem in dit beleid overigens volop steunde.

Gevolg van de uitspraken van de Raad van State was dat voor de modificatie van Borssele de zogenoemde lange procedure met een milieueffectrapportage (MER) en met uitgebreide

---

<sup>19</sup> Zie ondermeer Novem Statusdocument Bio-energie 2003 en het blad 'Stromen' nr. 6 van april 2004.

inspraak doorlopen moest worden. Dat gaf vertraging bij de uitvoering, waardoor de investering niet geheel meer rendabel te maken zou zijn gedurende de toen nog geplande economische levensduur tot 2004. Door Sep werd dan ook in het Elektriciteitsplan 1995-2004, dat in maart 1994 werd ingediend, de levensduur verlengd tot 2007. Andriessen en de Tweede Kamer stemden daarmee in, maar de milieubeweging ging tegen het besluit in beroep. Inmiddels waren er Kamerverkiezingen geweest met daarna het nieuwe kabinet (Paars-1) en een nieuwe minister (Hans Wijers) die al direct geconfronteerd werd met dit milieubelang in het energiebeleid. Hoewel hij ertoe neigde te willen vasthouden aan het besluit van zijn voorganger, dwong de Tweede Kamer hem in twee stemrondes met uiteindelijk de kleinst mogelijke meerderheid niet akkoord te gaan met de verlenging van de levensduur van Borssele. Maar het modificatieprogramma moest uiteraard wel doorgaan. Sep ging hiermee mokkend akkoord als EZ met een renteloos voorschot voor de financiering zou komen. En daarover werd een afspraak gemaakt, ad circa €30 miljoen. Financiering werd geregeld uit het Sep-potje, dat in hoofdstuk 4 (paragraaf 4) nader is beschreven.

Ook dit besluit kreeg later een, wederom curieus, vervolg. Doordat de Kernenergiewet geen termijnen bindt aan een vergunning (slechts de veiligheid en het milieu zijn doorslaggevende criteria om tot sluiting over te gaan) kon het personeel van de centrale in beroepsprocedures het sluitingsbesluit aanvechten. De Raad van State oordeelde nu met een andere uitkomst en gaf het personeel gelijk. De Staat zag zich evenwel politiek gedwongen in een civiele procedure de elektriciteitsproducenten nakoming af te dwingen van de met Sep gemaakte afspraken. Dit als gevolg van de afspraak tussen de 'paarse' partijen in het regeerakkoord. De procedure had geen succes, onder meer doordat wegens de ontmanteling van de Sep (als gevolg van de nieuwe Elektriciteitswet 1998) de eigenaar van de centrale zich erop kon beroepen geen partij te zijn geweest bij de afspraken met EZ. Mede door opnieuw gewijzigde politieke inzichten in 2002 zette de Staat niet door in die procedures, en was voortijdige sluiting niet meer aan de orde. Begin 2004 kwamen er verhalen in de media als zouden EZ-ambtenaren bewust hebben getraineed bij de vergunningsprocedures, maar dit had geen verdere gevolgen. Feit is dat anno 2005 dat de kerncentrale nog jaren veilig en economisch kan draaien, zonder emissie van CO<sub>2</sub>. Sep besloot in 1996 wel vrij verrassend de kerncentrale Dodewaard te sluiten. Kostenoverwegingen en het ontbreken van enig uitzicht op nieuwe kerncentrales werden daarbij als redenen genoemd. Maar het totale klimaat rond kernenergie en de moeizame discussies over Borssele zullen wel de doorslag hebben gegeven.

## 6.7 Nieuwe stroomproductie

Naast aandacht voor de bestaande productiecentrales was in de jaren '90 iedere twee jaar de vraag aan de orde naar eventuele nieuwbouw. Immers, op basis van de Elektriciteitswet 1989 diende Sep elke twee jaar met een Elektriciteitsplan te komen waarin 10 jaar vooruit werd gekeken. Wat is nodig, wat hebben we, en wat moet erbij? In al die discussies ging het om de vraag of er voldoende ruimte werd gelaten voor met name decentrale wkk. Want wkk was extra rendabel en benutte restwarmte. Wkk kon ook op kolen maar dat deed niemand. Wkk was dus 'gas' en dat was op zich al goed voor het milieu. Wkk-exploitanten kregen extra impulsen doordat kernenergie na Tsjernobyl voorlopig niet meer aan de orde kon komen en

ze konden ook profiteren van financiële voordelen. Zo gaf EZ investeringssubsidies, die zo'n succes waren dat het budget regelmatig moest worden verhoogd, onder andere door in 1990 op het kolenonderzoek (het NOK-programma) te korten. Ook werd een voordelig gasinkooptarief ontwikkeld en regelde de Elektriciteitswet daarnaast ook nog eens een gegarandeerde en enigszins royale terugleververgoeding. Die vergoeding gold niet alleen voor wkk, maar ook voor duurzame energie en had betrekking op de overtollige elektriciteit die aan het openbare stroomnet werd teruggeleverd. Kleinschalige wkk tot 25 MWe viel niet onder Sep en kon dus ongestoord groeien en bloeien. Maar de wet bood ook een uitweg voor grotere wkk-projecten, wanneer die door de industrie zelf zouden worden opgezet. En dat gold zelfs voor joint ventures met de distributiebedrijven. Op deze wijze zag de distributiesector dus een kans zich los te wurmen uit het Sep-harnas dat de wet hen in feite oplegde.<sup>20</sup>

Ook grote wkk-projecten van 500 MWe waren niet ongewoon, zoals die bij DSM en bij Dow Terneuzen. Dat laatste project, waarin de Brabantse PNEM en het Zeeuwse Delta samen gingen met Dow, was baanbrekend. Het benodigde gas werd niet bij Gasunie gekocht, maar in Engeland. Dat gas zou dan komen via de nieuwe in aanbouw zijnde interconnector tussen het Britse Bacton en het Belgische Zeebrugge. Vandaar zou het gas met een nieuwe verbinding naar Zeeland worden getransporteerd. Groningen en Den Haag waren geschokt. Maar ook Sep was *not amused* want men kreeg steeds meer problemen met de planning. Sep moest immers op grond van de wet uitgaan van zekerheid in de voorziening, en verschilde van mening met de distributiebedrijven over de hardheid van die plannen. Sep zelf liet zich echter ook niet onbetuigd. Het 'exergie-concept' werd gepromoot voor nieuwbouwlocaties. Bij exergie ging het om een door Sep-directeur Ketting met verve gepresenteerde aanpak waarbij energie zeer efficiënt zou worden benut, door meervoudig gebruik in een ketentoe passing. Dit werd de opmaat voor de warmteplannen van Sep, waarvan uiteindelijk ruim 1000 MWe zou worden gerealiseerd. Dit pleiten voor uitbreiding van de rol van elektriciteit zat de gaswereld, met Gasunie voorop, danig dwars. De gasbedrijven zelf kwamen dan ook met een heel scala aan eigen plannen. Doordat bij dit alles iedereen naar zich toerekende, ontstond er elke keer discussie, vooral politieke discussie. Een discussie over ruimte; ruimte voor wkk en ruimte voor duurzame energie. En bij duurzame energie is het plannen van leveringszekerheid nog moeilijker dan bij decentrale wkk.

Kortom, wkk werd een groot succes. Zelfs zodanig dat Sep aan de bel begon te trekken. Men dreigde marktaandeel kwijt te raken, want het marktaandeel van decentrale wkk zou gaan stijgen van 16% in 1991 naar 24% in 2004. Maar vooral werd gewaarschuwd voor overcapaciteit. Wkk steeg van circa 3000 MWe in 1990 naar circa 4000 MWe in 1994 en zou volgens de MAP-plannen van de distributiebedrijven 8000 MWe bedragen in 2000. Sep was voorzigtiger en rekende op circa 7000 MWe in 2000. De distributiebedrijven gingen in hun plannen uit van 1700 MWe aan Sep-wkk terwijl Sep met een dubbele hoeveelheid rekende. Er moest dus worden geschrapt en pas op de plaats worden gemaakt, daar waren de meeste partijen, inclusief EZ, het wel over eens. Maar de milieubeweging en VROM zagen dat met lede ogen aan. Zij zagen liever dat die wkk door zou gaan en dat de bestaande kolen- en kerncen-

---

<sup>20</sup>. Zie hiervoor ook de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij'.

trales zouden sluiten. Dat was voor EZ en Sep, ook uit kostenoverwegingen, niet acceptabel. Onder regie van EZ werd toen een moratorium overeengekomen tussen Sep en EnergieNed om gedurende een groot deel van 1994 geen nieuwe verplichtingen voor wkk aan te gaan en er werd na een uitvoerige analyse onderhandeld om waar mogelijk projecten te schrappen. Omdat Sep en EnergieNed (toen nog de koepelorganisatie van alleen de distributiebedrijven) elkaar niet vertrouwden, hoorde bij die afspraak een externe en onafhankelijke verificatie, waarvoor oud-Tweede-Kamerlid Meiny Epema-Brugman werd ingeschakeld. Zo werd circa 1000 MWe aan projecten geschrapt, en waar nodig door Sep afgekocht voor een totaalbedrag van €35 miljoen. Ongeacht deze moratoriumafspraken bleef de doelstelling van het kabinet om in 2000 8000 MWe opgesteld wkk-vermogen te hebben, zonder meer haalbaar. Het Elektriciteitsplan 1995-2004 werd dan ook op die wijze aangevuld en goedgekeurd. Wel was ieder het erover eens dat voor dit moratorium het principe ‘eens maar nooit weer’ zou moeten gelden. De Elektriciteitswet 1989 kraakte al in haar voegen en het wkk-spel gaf verdere impulsen aan de discussies over een nieuwe structuur, die in hoofdlijnen in 1996 zou worden vastgelegd. Dat valt te lezen in hoofdstuk 7.

## 6.8 Duurzame stroomproductie

Duurzame energiebronnen werden steeds meer speerpunt van het beleid. Aandacht voor die bronnen, vooral windenergie, was al vanaf het begin van de jaren '80 evident. Plannen waren gepresenteerd voor een grootschalig demonstratieproject voor windenergie in het Friese Sexbierum, en in 1986 was een Integraal Programma Windenergie opgesteld.<sup>21</sup> Dat programma had een duur van 5 jaar, kreeg een budget van een kleine €60 miljoen en had tot doel het windvermogen uit te breiden met 100 à 150 MWe. De Nederlandse windmolenindustrie zou worden gestimuleerd om uiterlijk 1991 kosteneffectieve molens op de markt te brengen. In 2000 zou een windvermogen van 1.000 MWe opgesteld moeten zijn. Ook werden allerlei studies gedaan naar systemen voor opslag van de *opgewekte elektriciteit*. Dat speelde overigens al eerder, getuige bijvoorbeeld het Plan-Lievensse om een grootschalig waterbekken aan te leggen in het IJsselmeer en de plannen voor ondergrondse opslag. Geen van die plannen kwam verder dan het papierstadium. In de deelstudie over windenergie is uitvoeriger ingegaan op het reilen en zeilen van het EZ-beleid op dit gebied.

Omstreeks 1993 kwamen zowel de overheid als de energiebedrijven met verwachtingen aangaande de mogelijkheden voor de toepassing van duurzame energie in ons land.<sup>22</sup> Wind, biomassa en water werden tot 2000 als de belangrijkste bronnen genoemd, terwijl zon en aardwarmte pas in de periode daarna van de grond zouden komen. In het MAP van de energiedistributiebedrijven werd dan ook uitgegaan van een aandeel duurzame energie van ca 3% van de opgewekte elektriciteit in 2000, waarbij het windvermogen overigens al lager werd geraamd dan de doelstelling van EZ (circa 800 MWe tegen de eerder genoemde 1000 MWe). EZ bleef optimistischer, want het aandeel duurzaam in het *totale energieverbruik*

21. MvT EZ-begroting 1987; Kamerstuk 19700 hoofdstuk XIII

22. Voor een overzicht, zie de ECN-notitie ‘Van verkenning naar beleid’ in het Energie Verslag Nederland 1993.

werd voor 2000 op 3% gezet, tegen 5% in 2010.<sup>23</sup> Voor wind bleef men vasthouden aan de doelstelling van 1000 MWe in 2000. Duurzaam moest behalve uit wind vooral uit afval en biomassa komen. In eerste instantie lag bij dat laatste het accent op besparing van fossiele bronnen. Later werd een onderscheid gemaakt tussen biomassa en afval, afhankelijk van de mate van duurzaamheid. Van de totale besparingsdoelstelling zou via het gebruik van duurzame energie naar verwachting in 1993 bijna 40% uit afval en biomassa moeten komen, twee keer zoveel als uit windenergie. De zon zou pas in de periode na 2000 een rol van betekenis in de energievoorziening gaan spelen, maar ook daar waren de verwachtingen hoog, zowel voor zonnecellen als voor zonneboilers. Indicaties werden gegeven van resp. 50-100 MWe en 300.000 boilers in 2010. Ook waterkracht speelde een rol, met 100 MWe in 2010. De beleidsambities groeiden bijna de hemel in, de *sky* leek wel de *limit*, maar die limit zou toch heel wat lager blijken te liggen.

We merkten al eerder op dat met de Derde Energienota, eind 1995, de expliciete CO<sub>2</sub>-doelstellingen voor 2000 werden losgelaten en dat die werden omgezet in een verwachting van emissiestabilisatie na dat jaar. Dat had alles te maken met de doelen voor duurzame energie uit die nota. Als nieuwe doelstelling werd een aandeel van 10% duurzaam op het *totale energieverbruik* in 2020 geformuleerd. Dat zou dan een bijdrage van duurzame energie voor de opwekking van elektriciteit impliceren van circa 30%. De nota gaf verder indicaties voor zon en wind (samen goed voor 20% van de doelstelling), voor afval/biomassa (circa 40%) en voor secundaire energiedragers (opslag en warmtepompen, ook circa 20%). Interessant was de relatief hoge inzet van waterkracht, ruim 5%. Dat was vooral een gevolg van het project om 500 MWe Noorse waterkracht via een elektriciteitskabel te gaan importeren. Sep had daar al in 1991 plannen voor ingediend, die in het Elektriciteitsplan 1993-2002 ook waren goedgekeurd. Er waren nog meer van dergelijke plannen en wel van distributiebedrijven die niet bij Sep wilden achterblijven. In 1993 kwam het distributiebedrijf Edon met een eigen plan voor Noorse waterkracht, in aanvulling op dat van de Sep. Ook rivaal Nuon kon toen niet achterblijven en kwam samen met anderen met een plan om waterkracht helemaal uit IJsland te halen, waarmee maar liefst 10% van het nationale elektriciteitsverbruik zou kunnen worden gedekt. Al die wilde importplannen voor waterkracht waren anno 2004 vergeten, omdat ze in een marktomgeving economisch niet meer haalbaar zouden zijn. Begin 2004 komen de plannen voor een kabel met Noorwegen weer terug. Daarbij gaat het nu niet zozeer om import van waterkracht, maar veeleer om een verdere integratie van de elektriciteitsmarkten in Noordwest-Europa. Eind 2004 werd het groene licht gegeven voor deze NorNed-kabel.

De Derde Energienota gaf dus concrete doelen voor duurzame energie, maar maakte niet echt goed duidelijk hoe die te realiseren zijn. Daarvoor kwam ruim een jaar later een actieprogramma, met als titel 'Duurzame energie in opmars'.<sup>24</sup> In die DEIO-nota werden de doelen voor 2020 nog eens herhaald, met daarbij het streven om op de kortere termijn een aandeel van 3% duurzaam te halen in 2000, op het *totale energieverbruik*. Dat zou overigens drie keer

<sup>23</sup>. Deze verschillen zijn niet onbelangrijk, waarbij bedacht moet worden dat het aandeel elektriciteit van het totale energieverbruik in Nederland een kleine 20% bedraagt. Inzet van duurzame energie is praktisch gezien bijna alleen goed mogelijk in elektriciteit.

<sup>24</sup>. Kamerstuk 25276 nr. 1.

meer zijn dan in 1996. Het beleid werd verder uitgewerkt door een combinatie van oude instrumenten en nieuwe, meer op de markt georiënteerde instrumenten. Bij de oude instrumenten ging het om geld voor onderzoek en subsidies, een *technology push*, waarvoor 4x €40 miljoen beschikbaar kwam. Daarnaast werd ingezet op afspraken met marktpartijen en bestuurders. Bij de nieuwe instrumenten ging het om fiscale maatregelen en vrijstellingen op de REB, de energieheffing. Twee jaar later (in 1998) werd dat actieprogramma DEIO gevolgd door een voortgangsrapportage<sup>25</sup>, met nog meer financiële middelen (€35 miljoen tot 2002 en €150 miljoen voor 2003-2010) en met nieuwe acties. Die acties hadden betrekking op het ontwikkelen van een markt van verhandelbare groencertificaten en op de gedachte om een aandeel groene energie mogelijk verplicht te stellen.

Deze beleidslijnen werden verder voortgezet in het Energierapport uit 1999<sup>26</sup>, waarbij verplichtende maatregelen weliswaar werden afgewezen, maar wel werd ingezet op een systeem van verhandelbare groencertificaten, in te voeren zelfs al vanaf 2001. Vooruitlopend op de marktopening voor elektriciteit zou dan in dat jaar de markt voor groene stroom geheel worden geliberaliseerd. In het Energierapport werden de doelen voor 2020 niet alleen gehandhaafd, maar door een aanpassing van de definities ook aangescherpt. Anorganisch afval telde niet meer mee bij duurzame energie, evenals industriële warmtepompen; deze opschoning zou 2% van de doelstelling in 2020 moeten afhalen, maar het kabinet vond dat een verkeerd signaal. Dus bleef de doelstelling van 10% duurzaam op het *totale energieverbruik* in 2020 gehandhaafd. Wel werd voor 2010 een tussendoel van 5% genoemd, maar al spoedig werd duidelijk dat daarvoor ook import van groene stroom nodig zou zijn. Immers, onderzoek van ECN en Kema wees uit dat voor 2010 het aandeel van groene stroom bij de binnenlandse productie zou uitkomen op 3 tot 3,5% en dat dus aanvullend beleid nodig zou zijn.

Voor de binnenlandse productie bleef de focus gericht op wind<sup>27</sup> en vooral op biomassa, hoewel bij de realisatie hiervan forse knelpunten werden gezien. Zo was de verwachting dat de doelstelling van 1000 MWe windenergie in 2000 bij lange na niet zou worden gehaald als gevolg van allerlei lokale en regionale plaatsingsproblemen. In de loop van 2001 kwam EZ dan ook met een nieuwe strategie voor windenergie. Ingezet zou gaan worden op *offshore* windparken.<sup>28</sup> Alle doelen voor duurzaam bleven verder staan, zij het met de aantekening dat een aandeel duurzaam van 5% van het *totale* verbruik in 2010 moeilijk zou zijn. De groei moet dus uit wind-op-zee komen, waarvoor zelfs nieuwe doelstellingen werden genoemd, 1500 MWe in 2010 en 6000 MWe in 2020. Met de provincies zullen daar dan nieuwe afspraken over worden gemaakt, met regionale taakstellingen en concrete plannen van aanpak.

De rol van biomassa richtte zich op het bijstoken in kolencentrales, maar ook hier stagneerde het aanbod. Ook daarvoor kwam een concreet actieplan. De verwachtingen voor zonne-energie werden steeds meer naar beneden bijgesteld, waarbij opviel dat de overheid zich gaande-

25. Duurzame energie in uitvoering; Kamerstuk 25276 nr.7.

26. Energierapport 1999, Kamerstuk 26898

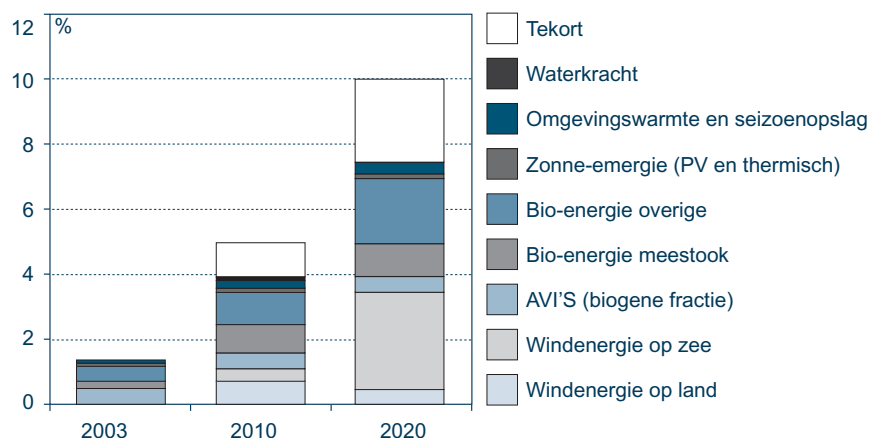
27. Zie ook de deelstudie 'Windenergie: trekken en duwen'.

28. MvT EZ-begroting 2002 (Kamerstuk 28000 XIII nr. 2), verder uitgewerkt in het Energierapport. 2002, Kamerstuk 28241.

weg wat begon terug te trekken “mede in verband met de geringe effectiviteit in termen van mens en middelen.”

In 2002 werd vervolgens een geheel nieuw stelsel van financiering voor milieuvriendelijke elektriciteitsproductie geïntroduceerd, het MEP<sup>29</sup>, waarbij de vrijstelling voor groene stroom in de REB kwam te vervallen. Bij de MEP-regeling gaat het om een subsidie voor nationale producenten van groene stroom, die per technologie verschilt, die gegarandeerd is voor een periode van 10 jaar. De regeling wordt gefinancierd door een heffing op het gebruik van het elektriciteitsnet en door TenneT uitgevoerd. De MEP-regeling was nodig omdat de REB-vrijstelling tot gevolg had dat een fors deel van de Nederlandse belastinggelden weglekte naar buitenlandse producenten van groene stroom. Bij dit alles moeten we constateren dat het beleid van vraagstimulering, door het snel vrijmaken van de markt voor groene stroom, een groot succes was. Medio 2003 waren circa 1 miljoen klanten overgestapt naar groene stroom, een aantal dat later weer wat terugviel. Anderzijds moet worden erkend dat het realiseren van voldoende aanbod van groene stroom grote moeite kost. Dat maakt het onzeker of de lange-termijndoelen worden gehaald.

In figuur 6.1. is de bijdrage van de verschillende bronnen voor duurzame energie wat preciezer aangegeven op het totaal van de Nederlandse energievoorziening. De bijdrage in 2003 bedroeg circa 1,5%, terwijl de doelstelling voor 2010 5 % bedraagt, wat overeenkomt met een doelstelling van 9% op het elektriciteitsverbruik. Met betrekking tot de prognose voor 2010 is rekening gehouden met de realisering van alle plannen en afspraken, ook wind uit offshore-parken en biomassa. Desondanks resteert een tekort. Een tekort dat nog groter is in 2020, zoals dat uit figuur 6.1. blijkt. In het hoofdstuk over de markt gaan we nader in op de verschillende instrumenten voor het lange-termijn energiebeleid. Hier beschouwen we eerst nog de effecten van het milieubewustzijn op ons enige echte anker in het energiebeleid, ons aardgas.



Figuur 6.1. Prognoses aandeel duurzame energie in procenten energieverbruik Bron: Projectbureau Duurzame Energie.

<sup>29</sup>. Milieuvriendelijke Elektriciteitsproductie



## 6.9 Winning en opslag van aardgas

Dat het milieubelang in de jaren '90 een belangrijke rol speelde wordt zelfs geïllustreerd in de discussies rond de winning en opslag van aardgas. Aardgas is de meest grootschalig beschikbare milieuvriendelijke energiebron die we hebben. Een bron die ons als bijna geen enkel ander land in Europa in staat stelde het milieu bij de toepassing van andere energiebronnen zwaar te laten wegen. De milieudiscussies gingen over de boringen in vooral de Waddenzee en over de gasopslag bij Langelo.

Eerst de opslag. Rond 1992-1993 begon Gasunie zich zorgen te maken over de vraag of de piekvraag naar gas in de winter voldoende gedekt zou kunnen worden door het aanbod. Geconcludeerd werd dat daarvoor extra opslagvoorzieningen nodig zouden zijn. Mede aan de hand van een vrijwillige milieueffectrapportage (de mer) werd door Gasunie voorgesteld nabij Langelo in Drenthe een aparte ondergrondse opslagfaciliteit te bouwen, met gebruikmaking van een bijna leeg gasveld, aan de rand van een mooi natuurgebied. Dat leidde direct al tot protesten alom. De plannen bleven niet beperkt tot Langelo. Oude gasvelden bij Alkmaar en bij het Groningse Grijpskerk zouden eveneens geschikt moeten worden gemaakt voor opslag. Die plannen leverden veel minder bezwaar op en werden soepel gerealiseerd. De regering, met EZ-minister Andriessen voorop, steunde de plannen voor Langelo vanwege de „zwaarwegende maatschappelijke belangen”. De milieubeweging en de provinciale overheid van Drenthe tekenden fors verzet aan. De provincie, met haar actieve Commissaris der Koningin, Margreet de Boer van de PvdA, voorop, weigerde het betreffende bestemmingsplan te wijzigen.

En daarmee ontstond een curieuze situatie toen eind 1994 het nieuwe kabinet (Paars-1) met diezelfde Margreet de Boer als minister van VROM met het voorstel geconfronteerd werd Drenthe een aanwijzing te geven het bestemmingsplan alsnog te wijzigen. Curieus en politiek lastig, voor zowel De Boer als voor EZ-minister Hans Wijers van D66. De argumenten voor gasopslag en zeer zeker ook voor Langelo waren evenwel zo sterk dat ze geen andere keus hadden. Maar dan wel ‘eens maar nooit weer’ voor ondergrondse gasopslag. Voor Wijers was dit zijn eerste ervaring met een specifiek energiepolitiek dossier, dat overigens meer om milieu leek te gaan dan om energiebeleid. Mopperend liet hij weten een keuzekader te ontbeuren. En dat was niet de laatste keer. Borssele, zoals al eerder verteld, kwam snel na Langelo en ook dat ontbeerde een dergelijk kader. Overigens, de provincie ging akkoord met de aanwijzing en de procedures daartegen van de milieubeweging hadden geen effect. Begin 1998 werd Langelo in gebruik genomen. In de praktijk lijkt de installatie niet of nauwelijks hinder op te leveren in het nog steeds mooie natuurgebied.

Het verhaal over de winning van Waddengas liep geheel anders. De discussies daarover begonnen al in de jaren '80, toen boorvergunningen werden verleend voor het Zuidwalveld en voor Ameland. In 1984 werd een vrijwillig moratorium afgesproken om voor 10 jaar af te zien van nieuwe boringen in al eerder verleende concessiegebieden. Deze concessies waren verleend in 1963, 1969 en 1983 en dat impliceerde dat de in de concessiegebieden aanwezige delfstoffen eigendom zijn van de concessiehouders. De gasindustrie raamde de aanwezige

reserves op circa 130 miljard m<sup>3</sup> en nam deze reserves mee in de Plannen voor de Gasafzet. In 1993 verhevigde de discussie over het Waddengas zich, naar aanleiding van de door VROM-minister Hans Alders uitgebrachte PKB Waddenzee. Daarin werd de voorkeur uitgesproken het moratorium te verlengen, een voorkeur die vanuit de milieubeweging met steun van de Tweede Kamer nog eens verder werd versterkt. Het kabinet aarzelde, doordat Alders en Andriessen lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan. Een ingewikkeld overlegproces met alle betrokkenen volgde, waarbij niet alleen de economie werd afgewogen tegen de natuurbescherming en de ecologie, maar ook volop de technologische kant van het schuin boren aan de orde kwam.

Uiteindelijk werd in het kabinet een moeizaam compromis bereikt. Proefboringen mochten voor vijf jaar worden gedaan, zij het onder zware randvoorwaarden. De milieubeweging reageerde teleurgesteld en zocht alle mogelijke rechtsmiddelen om de uitvoering van dit besluit tegen te werken. Dat leverde een veelvoud aan procedures op bij allerlei rechters, ook in het kader van provinciale streekplannen, met als resultaat dat feitelijk niet geboord werd. Wel werd drijftig doorgestudeerd, en in 1999 kwam als onderdeel van de in 1994 gemaakte afspraken een onafhankelijk onderzoeksrapport uit. Dat rapport concludeerde dat vanwege de natuurlijke dynamiek (de in- en uitstroom van zeewater en slib) de geringe effecten van bodemdaling als gevolg van gaswinning niet tot blijvende schade zouden leiden. Opnieuw strijd in het kabinet, nu in Paars-2 tussen EZ-minister Jorritsma en VROM-minister Pronk. De eerste besloot vergunningen te verlenen en de tweede wilde een eind maken aan de eeuwigdurende concessies uit het verleden.

Begin november 1999 werd uiteindelijk door het kabinet besloten geen nieuwe proefboringen toe te staan. Wel zou onder strenge en nader uit te werken voorwaarden op twee plaatsen vanaf de kust gas gewonnen mogen worden. Opnieuw werden door de milieubeweging procedures gestart, en opnieuw had men succes. En opnieuw legde EZ zich er niet bij neer. In het Energierapport van begin 2002 zette Jorritsma de deur naar boringen weer open. Het inmiddels medio 2002 aangetreden kabinet-Balkenende I (CDA-VVD-LPF) zette echter in op een nieuw moratorium van 10 jaar, maar wel met de uitzondering voor de winning op de twee eerdergenoemde locaties. Dat kabinet viel voortijdig, er kwamen nieuwe verkiezingen en begin 2003 verscheen het kabinet-Balkenende II, met de oude rot Laurens-Jan Brinkhorst van D66 op EZ. In september 2003 werd door het nieuwe kabinet een geijkt middel toegepast door een nieuwe adviesronde in te lassen. Een Adviesgroep Waddenzeebeleid werd daarvoor ingesteld, met als voorzitter oud-Tweede-Kamerlid en oud-staatssecretaris Wim Meijer (PvdA) en als leden oud-CDA-bestuurslid en senator Tineke Lodders en oud-Tweede-Kamerlid (VVD) en oud-Commissaris der Koningin van Friesland Loek Hermans.

Eind maart 2004 bracht de Adviesgroep haar eindrapport uit, onder de titel *Ruimte voor de Wadden*.<sup>30</sup> Het is goed om daar wat uitgebreider bij stil te staan, want de adviesgroep zag geen ecologische motieven om winning van gas onder voorwaarden, en vanaf de wal te verbieden. Integendeel, ze zag zelfs sterke economische motieven voor die winning. De groep

---

<sup>30</sup>. *Ruimte voor de Wadden*, met bijlagen: [www.waddenzee.nl](http://www.waddenzee.nl)

concludeerde verder dat “Als besloten wordt tot winning van waddengas, dit ecologisch gezien beter eerder dan later in de tijd kan plaatsvinden”. Als gronden daarvoor noemde ze dat de infrastructuur voor de productie snel verouderd en dat het gebied de kans gegeven moet worden bodemdaling door gaswinning te compenseren vóórdát een stijging van de zeespiegel als gevolg van klimaatverandering optreedt. De groep verwachtte verder van de gasproductie geen natuurschade, als de winning tenminste aan strikte voorwaarden wordt gebonden. Zij stelde dat “wanneer de bodemdalingsnelheid wordt gelimiteerd, het natuurlijke proces van opslibbing op kwelders en platen met een beperkte vertraging de effecten van bodemdaling volledig kan compenseren”. Tijdens de gaswinning zou volgens de adviesgroep continu de bodemdaling en opslibbing moeten worden gemeten. Tevens zouden waarnemingen moeten worden gedaan aan kwelders en platen om te kunnen bepalen of de natuureffecten die aan gaswinning zouden kunnen worden toegeschreven inderdaad uitblijven. Indien deze vooraf vastgelegde natuurgrenzen zouden worden overschreden, te bepalen door een onafhankelijke Monitoringcommissie, dan zou de gaswinning moeten worden vertraagd of gestopt.

Als het belangrijkste principe voor alle activiteiten in het Waddengebied beschouwt de groep dat de natuur voorrang krijgt in een combinatie met beperkt menselijk medegebruik. De kokkelvisserij zoals die nu wordt bedreven, verdraagt zich niet met dat principe, aldus het advies. Trouwens, de natuur in het gebied en het beheer van de Wadden verslechtert. Daarom is het tijd voor een offensieve strategie, die de huidige stilstand doorbreekt en daarmee de ontwikkeling van de natuur ruimte geeft en de groeikansen voor het Noorden weer doet benutten. Het kabinet zou daarvoor €500 miljoen moeten investeren om de Waddenzee als natuurgebied in stand te houden en te verbeteren. Dit bedrag zou uit de opbrengsten van het Waddengas gefinancierd kunnen worden. Daarenboven is voor een duurzame economische ontwikkeling van het Noorden nog eens €250 tot 300 miljoen nodig.

Het advies van de groep-Meijer had effect en bleek in staat de decennialange patstelling te doorbreken. Minister Brinkhorst van EZ betoogde dat gaswinning bijdraagt aan een duurzame energiehuishouding, maar het zou in dit geval dan wel zorgvuldig moeten gebeuren “met de hand aan de kraan”. Hij kreeg het kabinet met die benadering mee, terwijl ook de verschillende belanghebbenden in het Noorden, zowel de milieubeweging als de provincies geleidelijk aan de voordelen zagen van de nieuwe benadering. Ook de Tweede Kamer ging akkoord, nadat ze nog gepoogd had het waddenfonds te vergroten. Aan het eind van 2004 werd het dan ook duidelijk dat de benodigde vergunningsprocedures snel van start zouden kunnen gaan en dat het eerste gas uit de Waddenzee in 2007 zou kunnen gaan stromen.

Het Waddengasverhaal laat zien hoe lang het kan duren en hoe ver bestuurders moeten gaan om maatschappelijk lastige vraagstukken te verzoenen met de belangen van het energiebeleid. Dit dossier bewijst hoe weerbarstig de werkelijkheid in de Nederlandse verhoudingen kan zijn als natuur- en milieubelangen om de voorkeur strijden met economische- en energiebelangen, en dat in toenemende mate naast markt en overheid andere belanghebbenden zich laten gelden. Het Waddenverhaal is dan ook een ander voorbeeld van de wijze waarop belanghebbenden vanuit de samenleving inbreng hebben in de beleidsvorming. Energiebeleid, zelfs op gasgebied, wordt dan ook minder en minder een beleidsmonopolie voor bonzen en hun eigen organisaties.

## 6.10 Het beleid nader beschouwd

We beschouwen het beleid zoals dat zich ontwikkelde in deze periode na het verschijnen van het Brundtland-rapport, wat nader. Er was in deze periode sprake van een echte TINA: na verschijning van het rapport, is het milieu in de totale beleidsvorming de leidende beleidsvisie geworden. Zelden heeft een VN-studie zoveel impact op de beleidsvorming gehad, zowel nationaal als internationaal. Mede door de opeenvolgende klimaatconferenties en de werkzaamheden van het *Intergovernmental Panel on Climate Change*, het IPCC, is die agenda voor energie in de jaren '90 grotendeels bepaald door met name het broeikas-effect. De vraag rijst dan ook of energie nu een onderdeel van het milieubeleid was, of milieu wellicht een onderdeel van het energiebeleid.

In het beleidskader van hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat milieu één van de drie doelen van het energiebeleid is. Eén van de drie, hetgeen zou impliceren dat in de uiteindelijke beleidsvorming alle drie doelen worden meegewogen. We gaven verder aan dat er over milieu en maatschappelijke acceptatie steeds discussie te voeren is. En dat gebeurde in die jaren '90 volop. Vooral door het klimaatbeleid. Niet ontkend kan worden dat die discussie enigszins hypocriet was. Zoveel mogelijk weg van fossiele brandstof, maar de CO<sub>2</sub>-vrije kernenergie was een taboe (ondanks grootschalige import van Franse kernstroom). Zoveel mogelijk besparen op energie en zo snel mogelijk overschakelen naar duurzame bronnen, maar de doorlooptijden werden genegeerd, want men wilde het liefst zichtbare resultaten in een lopende kabinetsperiode. Een analyse van de verkiezingsprogramma's voor de periode 2002-2006 bevestigt dat beeld.<sup>31</sup> De publieke discussie over het beleid was dan ook, zeker tot halverwege de jaren '90, een discussie over inhoud, over milieu en vooral ook over klimaat. Energiebeleid vooral dus als afgeleide van het milieubeleid. Ook nu konden we ons dat permitteren, aardgasrijk als we zijn. En we konden het ook betalen.

Maar onder de beleidsoppervlakte broeide het en werd het steeds warmer. Partijen maakten zich op voor de volgende ronde over de zeggenschap over het beleid, de strijd tussen taken en rollen, tussen verantwoordelijkheden en sturing. Soms stak die strijd al even de kop op, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de MAP's. Wie bepaalde die uitvoering, wie ging over de bestedingen, wie moest er op toezien? Of bij de strijd om de milieuvriendelijke warmteplannen. De overheid wilde dat wel, maar hoeveel invloed moest worden gelegd bij de producenten van elektriciteit. En hoe zou het met de gasbelangen moeten gaan, want stadsverwarming betekent vaak geen gasaansluitingen in het betreffende gebied. Een strijd ook tussen centrale, geplande opwekking van elektriciteit, met de meer milieuvriendelijke en efficiënte wkk als een onzekere ontwikkeling van decentrale opwekking. Een strijd tussen de Sep en de distributiebedrijven, waarbij EZ meer neigde naar de eerste en de politiek en VROM meer naar de tweede. Rond 1994 begonnen de problemen daarover steeds zichtbaarder te worden. Hoeveel overheid en hoeveel markt? En wie zijn die marktpartijen? Er ontstond een patstelling, die om ingrijpen vroeg. De roep om meer markt en minder overheid diende zich aan, en die ontwikkeling was niet meer te stuiten. De bel voor de volgende ronde voor het energiebeleid werd daarmee geluid, in hoofdstuk 7 diepen we dat proces verder uit.

<sup>31</sup>. 'Een verwijderd ideaal', CIEP 01/2002 [www.clingendael.nl/CIEP/publications.htm](http://www.clingendael.nl/CIEP/publications.htm)

Maar eerst stellen we nog enkele vragen over de inhoud van het beleid aan de orde. Toegang tot energiebronnen was niet aan de orde, voorzieningszekerheid was ook niet echt een punt. Kosten en prijzen waren als gevolg van een 'royaal' Saoedisch olieprijsbeleid eigenlijk geen echte issues. Efficiency en kostenbewaking scoorden evenmin hoog in de discussies over het beleid. Alles richtte zich op de zorg voor het milieu. Was het milieubeleid dat was gericht op de energiesector succesvol? Beleidsevaluaties helpen bij het antwoord. Als het gaat om een lager energieverbruik en om de effecten van het besparingsbeleid, is het antwoord positief. Aan het eind van hoofdstuk 5 is dat uitgelegd en besproken. Ook daar waar de energiesector als doelgroep in het milieubeleid werd beschouwd, is het antwoord zonder meer positief. Als voorbeeld noemen we het succesvol terugdringen van de SO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies door de elektriciteitsproductiesector, waarbij de doelen voor 2000 eerder en ruimschoots werden bereikt.<sup>32</sup> Dat succes wordt overigens genuanceerd door de verzurende emissies van andere energieverbruikers. Uit ECN-cijfers<sup>33</sup> blijkt bijvoorbeeld dat het aandeel van alle energiege-relateerde activiteiten bij de totale emissies aan verzurende stoffen over de periode 1990-2002 stabiel is gebleven, dan wel licht stijgt. De gehele energiesector springt er in dat opzicht dus niet echt bijzonder uit.

Maar als het gaat om het milieubelang dat in die jaren de meeste aandacht kreeg, namelijk het koolstofvrij produceren en verbruiken van energie, dan luidt het antwoord anders. Bij de totale ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-emissies valt het nog wel mee, hoewel de echte oorzaken daarvan eerder ondanks dan dankzij het beleid bestaan. Althans, zo concludeerden ECN en RIVM<sup>34</sup> samen in 2002. Zij stelden met de nodige voorbehouden, dat het totale klimaatbeleid tot een 10% lagere emissie leidde in 2000 dan wanneer er geen beleid zou zijn geweest. De vermeden CO<sub>2</sub>-emissies zijn vooral een gevolg van de groei aan wkk-vermogen en het besparingsbeleid in de gebouwde omgeving. Uit die cijfers valt verder op dat bij de globale stabiliteit aan CO<sub>2</sub>-emissies over de periode 1990-2002 het energiege-relateerde deel stijgt van circa 75% naar circa 84 %. Dat lijkt dan er op te wijzen hoe lastig het is om op de middellange termijn het koolstofgehalte bij energieproductie en verbruik te beperken.

Maar vooral bij de ontwikkeling van duurzame energie moet opgemerkt worden dat het beleid te hoge ambities had en dat de verwachtingen slecht beheerst werden. Het uiteindelijke resultaat is ronduit slecht. Het meest pregnant speelt dit bij windenergie, waarbij, vaak tegen beter weten in, de doelstelling van 1000 MW opgesteld landvermogen in 2000 steeds werd gehandhaafd. De praktijk leert dat pas in augustus 2004 die doelstelling werd bereikt. Het beleid zet verder vooral in op uitbreiding van windenergie op zee. Daarvoor wordt als doelstelling gehanteerd een capaciteit van 6000 MWe in 2020. Kritiek, ook vanuit de politiek neemt overigens toe, omdat duidelijke kosten-batenafwegingen ontbreken. Ook ontbreekt een beleidsvisie op opslag van elektriciteit uit windenergie in verband met de steeds sterker wordende inpassingproblemen voor de netten. In de deelstudie over windenergie wordt dieper op deze ontwikkelingen ingegaan.

<sup>32</sup>. Zie de EnergieNed-publicatie van februari 2003 "Tien jaar verzuringconvenant".

<sup>33</sup>. 'Effect van energie- en milieubeleid op de broeikasgasemissies in de periode 1990-2000'; ECN-C-02-004; maart 2002.

<sup>34</sup>. 'Effect van energie- en milieubeleid op de broeikasgasemissies in de periode 1990-2000'; ECN-C-02-004; maart 2002.

De praktijk leert verder dat het aandeel van duurzame energie, dat in 1990 0,6% bedroeg van het *totale energieverbruik*, in 2000 gestegen was tot 1,3% en in 2003 nauwelijks 1,5% bedroeg. De bijdrage van biomassa aan het totaal van duurzame energie was en is nog steeds groot. Die was in 1990 circa 90% en in 2003 nog ruim 60%. Windenergie is de laatste jaren steeds tweede met een aandeel van circa een derde.<sup>35</sup> Anno 2004 staan de doelen om in 2010 een aandeel van 5% te halen en in 2020 10% van het *totale energieverbruik* nog steeds over-eind. Realisatie van die doelen wordt vooral opgehangen aan windenergie op zee en in mindere mate aan biomassa. Maar ook is helder dat voor bijna eenderde van de doelstelling de invulling nog ontbreekt. De figuren 6.1. en 6.2. maken dit duidelijk.

Interessant is verder ook de verhouding tussen in het binnenland opgewekte en uit het buitenland geïmporteerde groene stroom. In 2003 was 11% van het *totale elektriciteitsverbruik* gebaseerd op groene stroom, terwijl daarvan slechts minder dan een derde was opgewekt in het binnenland. De rest was geïmporteerd. In EU-verband was afgesproken dat 9% van het totale elektriciteitsverbruik zou worden gehaald uit groene stroom. Uit figuur 6.1. bleek dat meer dan de helft hiervan nog geen concrete invulling heeft gekregen. Import van elders wordt door de Europese Commissie daarbij met de nodige aarzeling benaderd. Het is dan ook de vraag of het reëel is van nationale doelstellingen voor duurzame energiebronnen uit te blijven gaan. Zou ook hier een geïntegreerde Europese benadering niet meer voor de hand liggen?

Uit deze summierse cijfers blijkt op welke wijze beleidsmakers en politiek met de neus op de harde feiten worden gedrukt. In ieder geval op basis van de inzichten en gegevens anno 2004. En dat zou voor de toekomst te denken moeten geven. Ook kunnen vraagtekens worden gezet bij de zin van kwantitatieve doelstellingen in het beleid. Op zich is het goed om ambitieuze beleidsvoornemens vorm te geven met concrete doelen en cijfers. Maar dat kan ook averechts werken. Wanneer die doelen niet haalbaar blijken, wordt de geloofwaardigheid van de richting van het beleid aangetast. Zo is te lang vastgehouden aan een doelstelling voor windenergie van 1000 MWe in 2000, ook toen niemand daar meer in geloofde. Windenergie werd daardoor zelf ongeloofwaardig. Beleid dient vooral voorwaardenscheppend te zijn. Opdat gewenste ontwikkelingen worden gestimuleerd en gefaciliteerd ten behoeve van initiatieven vanuit de marktsector. Alleen in uiterste gevallen dient de overheid zelf 'de spa in de grond te steken'. Dat doen we bij weg- en waterbouw en bij de spoorwegen. We doen dat niet bij windparken en bij plantages voor biomassa. Wel is het zinvol om op basis en ter wille van de beleidsvorming met indicaties te komen. Indicatieve doelen en verwachtingen kunnen zeer nuttig zijn voor de beleidsonderbouwing, zeker wanneer publieke middelen worden ingezet. Maar je vast te leggen op concrete doelen met harde cijfers, dat is een heel ander verhaal. Ook bij het energiebeleid.

---

<sup>35</sup> Verschillende rapportages over Duurzame Energie in Nederland van RIVM, ECN, SenterNovem en anderen, te vinden op de websites van deze organisaties.

# 7

## De markt als vliegwiel; 1996-2002

*Markt waar mogelijk en overheid waar nodig*

### 7.1 Inleiding

Vaak wordt opgemerkt dat de het besluit over de invoering van liberalisering en marktwerking bij energie ‘plotseling’, eind 1995, genomen werd. Toen immers kwam Hans Wijers, als minister van EZ, met de Derde Energienota naar buiten. Dat beeld is onterecht. Ontwikkelingen naar meer marktwerking waren al langer aan de gang. Zo werd binnen EZ en DGE en binnen de energiewereld intensief gediscussieerd over de rol van de markt. Bovendien, Brussel was al vanaf eind jaren '80 actief bezig met voorstellen in die richting. Het broeide dus al langer. Reden om die aanloop nader te beschrijven. Om het tijdspectief daarbij niet uit het oog te verliezen is in een apart kader aan het eind van dit hoofdstuk een tijdbalk met de belangrijkste stappen opgenomen. Na deze aanloop tot de Derde Energienota wordt die nota zelf belicht, alsmede de reacties die daarop vanuit de politiek en de markt werden gegeven.

Beleid ontwikkelen en er een politiek draagvlak voor te vinden is één stap. Beleid uitvoeren is vers twee. De Derde Energienota vergde vooral voor elektriciteit en voor gas tal van ‘werken in uitvoering’. Er waren discussies over wetten en structuren, met verschillende stromingen bij elektriciteit en forse spanningen bij gas. Discussies over wetgeving met lastige inhoudelijke afwegingen als onderdeel van een voortdurende dynamiek van de markt. Die dynamiek kwam duidelijk naar voren toen de markten stap voor stap echt opengingen, en het erop aankwam wet- en regelgeving toe te passen. In een aparte deelstudie is dieper ingegaan op deze aspecten van toezicht en uitvoering, en van regulering.<sup>1</sup>

Structuurdiscussies over de organisatie van de sector leidden bij elektriciteit tot ernstige naweën van in het verleden aangevane verplichtingen. Spannende discussies ontstonden ook over het eigendom, met een miljardendans in het verschiep. Wel of niet privatiseren, en wat is wel of niet het publieke belang. En bij alle ontwikkelingen was er sprake van voortdurende discussie over tempo en modaliteiten, van aanpassingen en bijstellingen, van wetswijzigingen. Markten liberaliseren bleek vooral ook een proces van ‘werkendeweg leren’.

---

<sup>1</sup>. Zie hiervoor de deelstudie ‘Liberaliseren; van beleid naar uitvoering’. Hierin wordt zowel ingegaan op een algemeen kader voor energieregulering, de wijze waarop de markt open ging en de voorbereiding daarvan, als op de uitvoeringspraktijk van DTE in de eerste 5 jaar. Ook is er een korte nabeschouwing.

De invoering van marktwerking bij energie had ook effect op het ‘andere’ beleid bij energie: energiebesparing en de ontwikkeling van duurzame energie. Die beleidsdoelen werden steeds meer vanuit een marktconforme visie benaderd, met aanpassingen van instrumentatie en doelstellingen. Ook op de traditionele energiemarkten, zoals die voor olie, werd de nieuwe visie op de markt vertaald in beleidsaanpassingen. Dat de markt ook haar beperkingen kent, werd duidelijk bij een aantal grote stroomstoringen. Eerst in Californië in 2000, maar ook in New York en in Italië in 2003. Plotselinge prijseffecten en verhalen over marktgedrag van grote partijen drukten beleid en politiek met hun neus op die weerbarstige en soms zeer volatiele markt. Met als gevolg weer meer bijstellingen, nieuwe instrumenten, meer regels en meer toezicht. Ook wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij het in die periode tamelijk consistente en stabiele mijnbouwklimaat.

## 7.2 De aanloop naar de Derde Energienota.

### 7.2.1 Het algemene EZ-beleid

Binnen EZ werd al onder minister Koos Andriessen en staatssecretaris Yvonne van Rooy (kabinet-Lubbers) nagedacht over de werking van markten en de mogelijke verbeteringen daarvan. Internationaal immers ging de trend van het economisch beleid die richting uit. In hoofdstuk 2 is op die algemene trend nader ingegaan, waarbij globalisering van markten en een terugtrekkende overheid de belangrijkste beleidspijlers bleken.<sup>2</sup> EZ stond met nadruk open voor die nieuwe beleidsrichting, en de discussie in Den Haag werd daar fors door gevoed. Minister Andriessen, die zijn sporen had verdiend in het (internationale) bedrijfsleven, kwam zelfs met zijn eigen ‘Koos Clinton show’. In navolging van de Amerikaanse president Bill Clinton, die ook regelmatig discussiebijeenkomsten hield met ceo’s, topambtenaren en academici over actuele beleidsonderwerpen, hield ook Andriessen zijn eigen breed georganiseerde beleidsdebat. Aan het einde van zijn ambtsperiode, medio 1994, kwam ondernemend Nederland langs om de overheid te vertellen hoe deze de economie beter zou kunnen ondersteunen. Een actiever beleid, gericht op meer marktwerking, was dringend gewenst. Dat paste ook in de pleidooien van Ad Geelhoed, die door Andriessen als nieuwe secretaris-generaal op EZ was aangetrokken om het lange tijdperk van SG Rutten te doen vergeten.

Geelhoed gaf het ambtelijk proces aan het begin van de jaren ’90 krachtige impulsen. Mede onder druk vanuit Brussel werd een aanvang gemaakt met het slechten van ‘Nederland kartelparadijs’. Begonnen werd met generieke maatregelen om marktverdeling en horizontale prijsbinding te verbieden. Daarbij werd de energiesector deze keer nog zonder veel discussie uitgezonderd. Ook werd begonnen met het nadenken over een nieuwe Mededingingswet, waarbij toen wel de vraag werd gesteld of de gasmarkt wel zou moeten worden uitgezonderd. Het algemene EZ-beleid werd breed neergezet. Meer marktwerking in de economie, bijvoorbeeld door de winkels langer open te laten, bijvoorbeeld door de taximarkt te saneren, bijvoorbeeld via het ambitieuze MDW-project (Marktwerking, Deregulering, Wetgeving). Met dit project werden tal van sectoren nader bekeken om stroperigheid te doorbreken door frisse nieuwe ideeën en het slechten van gevestigde belangen. Ook de elektriciteitsmarkt en de al

<sup>2</sup> Hoofdstuk 2, onderdeel 2.2.2. politieke omgeving en economisch beleid.



scheuren vertonende Elektriciteitswet 1989 werden door de MDW-ers op de agenda gezet. Maar deze keer wist het gealarmeerde DGE de boot nog af te houden.

*“ Meer marktwerking bij energie, bij elektriciteit, bij gas, vooral qua aanbod. Door dat laatste ontstond ‘Code rood’ in Den Haag”. (Uit de deelstudie Nederland & Brussel).*

Niet alleen EZ was aan het veranderen. Vanuit Brussel kwamen allerlei voorstellen om de nog bestaande belemmeringen voor een volledige interne markt in Europa op te heffen. Het Europese integratieproces, dat in het midden van de jaren '80 was gestagneerd, kreeg onder Jacques Delors, de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie, tal van impulsen om de vorming van één Europese markt voor alle goederen en diensten vorm te geven. Er kwamen witboeken met lijstjes van nog bestaande belemmeringen voor die markt en actieprogramma's om die belemmeringen af te schaffen. EZ beschouwde dat als een mooie opsteker en kwam met het project 'Europa-1992', gericht op de vergroting van de nationale bewustwording. In die lijstjes en bij die discussies werd niet om de energiemarkt heengelopen. Waarom elektriciteit en gas anders behandelen dan benzine of steenkool? Die vraag werd steeds prangender en vaker gesteld, in Brussel en in Den Haag, op EZ en bij DGE.

### 7.2.2 De energiesector in beweging

De energiesector zelf was in de jaren '90 volop in beweging. Een beweging die langs drie sporen liep.

Het eerste spoor was dat van de schaalvergroting bij de energiedistributie.<sup>3</sup> Distributiebedrijven werden groter, zelfstandiger en mondiger. Gevolg was ook dat die bedrijven zich actiever gingen bemoeien met het energiebeleid en ook duidelijk begonnen in te spelen op tal van kansen die de niet-energiemarkten boden. Het energiebeleid richtte zich op de toepassing van nieuwe technieken en meer energie-efficiency, zoals beschreven in hoofdstuk 6. Voor de distributiebedrijven vertaalde zich dat in hun Milieu Actie Plan, het MAP. Een grote succesfactor daarbij was het uitbouwen van het wkk-vermogen. De niet-energieactiviteiten hadden betrekking op met de markt concurrerende installatiewerkzaamheden, op kabels en telecom, op afval en op milieu. Politiek gezien speelde het voorstel van de Wet energiedistributie (de Wed) een rol. Deze wet was oorspronkelijk bedoeld om het reorganisatieproces bij de distributiebedrijven te ondersteunen, maar kwam gaandeweg veel meer uit op een regeling van de niet-energieactiviteiten en van het MAP. In die politieke discussies waren de signalen naar meer marktwerking in de energiesector al goed merkbaar.

Het tweede spoor bestond uit waren de spanningen rond de uitvoering van de Elektriciteitswet 1989. Deze wet beoogde de structuur bij de elektriciteitsproductie te saneren en de planning van nieuwe centrales duidelijk in te kaderen. Dat leidde tot vier grote provinciale productiebedrijven, samenwerkend in de Sep. Kostenpooling en planning werden door Sep centraal geregeld, in nauwe afstemming met DGE. Uiteindelijk bepaalde de minister van EZ

<sup>3</sup> In de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij' is dieper op dit proces ingegaan.

de tarieven en, na overleg met de Kamer en met inbreng van adviesorganen, ook het tweejaarlijkse Elektriciteitsplan. Om de planningstaak bij Sep zoveel mogelijk te waarborgen, had Sep het monopolie op import en export en diende alle vermogen boven de 25 MWe via Sep te worden goedgekeurd. Uitzondering was er evenwel voor vermogen dat bij grootverbruikers zelf werd opgesteld, al dan niet als *joint venture* met de distributiebedrijven. Die laatste bepaling bleek een ‘gat’ in de wet te zijn. De distributiebedrijven die een steeds sterkers positie kregen, maar nauwelijks inspraak hadden in de besluiten van de productiesector en voor hun inkoop van stroom geen andere kant op konden, zagen hun kans schoon met dit wkk-gat. Aangezien wkk bovendien naast subsidies ook een gegarandeerde teruglevering kende tegen aantrekkelijke voorwaarden, waren de wkk-projecten relatief risicoloos. Een enorme uitbreiding was dus het gevolg en het Sep-bouwwerk in de wet begon te scheuren. Begin jaren ’90 waren deze ontwikkelingen al duidelijk zichtbaar. Bovendien, ook de grootverbruikers zelf, als altijd op zoek naar internationaal concurrerende tarieven, oefenden druk uit op de sector en de overheid om het bouwwerk en het Sep-bolwerk aan te passen.

Het derde spoor betrof de plannen van Brussel om de energiemarkten te liberaliseren. Die werden met grote argwaan en zorg vanuit Den Haag, Arnhem en Groningen benaderd. De energiebedrijven, met de sterke Sep voorop, voegden zich in de lobby van andere energiebedrijven om de Europese Commissie te weerhouden de elektriciteitsmarkt te benaderen alsof die te vergelijken is met de suikermarkt.<sup>4</sup> Maar ook vanuit DGE werd de noodklok geluid. De Elektriciteitswet 1989 was trouwens al eerder onder Brussels vuur komen te liggen, en DGE zette zich schrap om de planning van de voorzieningszekerheid bij elektriciteit overeind te houden.<sup>5</sup> Maar de zorg om het gas was groter, want de liberalisering bij energie zou het monopolie van de Gasunie en het succesvolle kleineveldenbeleid wel eens teniet kunnen doen. Minister Andriessen was daarover zeer duidelijk tegenover de Brusselse Energiecommissaris Cardoso<sup>6</sup>: “Ik ben en blijf een monopolist”.

Directeur-generaal Energie Stan Dessens startte in de loop van 1992 een serie informele gesprekken met energiebonzen, want het was duidelijk dat de huidige structuren niet zouden kunnen of misschien zelfs wel niet zouden mogen blijven bestaan.<sup>7</sup> Bij die gesprekken was het bredere perspectief van Europa een leidende gedachte. Kort en goed, de sector en DGE waren samen bezig om Brussel af te houden en om het eigen huis op orde te brengen. Over dit laatste kwamen er mooie rapporten, maar de distributiebedrijven konden het uiteindelijk medio 1994 niet met de productiebedrijven en Sep eens worden over de beste keus voor een nieuwe structuur voor de elektriciteitsmarkt. Gasunie, dat bij de aanvang ook aan die gesprekken meedeed, kon dus rustig blijven toekijken. De laatste rapportage aan EZ werd nog uitge-

4. Zie ook het interview met voormalig Sep-directeur Ketting.

5. Het wettelijk importverbod voor distributiebedrijven (nodig om de Sep-planning te waarborgen) was aangevochten door het kleine Almelose distributiebedrijf Cogas. Gevolg was ondermeer een klacht in Brussel, die jaren later tot een uitspraak leidde in het Almelo-arrest. De Staat werd overigens in het gelijk gesteld, maar de plannen om de wet te wijzigen waren toen al in uitvoering.

6. Zie hierover de deelstudie ‘Nederland en Brussel’

7. Die gesprekken vonden plaats in de Groep van Negen; zie de deelstudie ‘Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij’.

bracht onder verantwoordelijkheid van Andriessen, maar die kon er niets meer mee, want zijn opvolger Wijers was inmiddels in aantocht. Wijers zette graag zijn tanden in dit dossier.<sup>8</sup> De al jaren slepende discussies over een mogelijke nieuwe structuur in de elektriciteitssector, met name bij productie, schreeuwde immers om een doorbraak. Zo ontstond in 1995 de Stuurgroep Wijers, die in het najaar een model op tafel legde voor een GPB, een Grootschalig Productiebedrijf. Dat werd een belangrijke inbreng in de Derde Energienota.

### 7.2.3 Bewegingen binnen het energiebeleid

Als gezegd, Hans Wijers was na de zomer van 1994 als minister van EZ Andriessen opgevolgd. Hij kreeg op energiegebied in dat najaar direct te maken met drie lastige politieke dossiers. Dossiers die sterk met het milieubeleid samenhangen. Het ging om de gasopslag bij Langelo, om de modificaties bij de kerncentrale Borssele<sup>9</sup> en om de gevolgen van de afspraken in het regeerakkoord om te bezuinigen op energiebesparing en -onderzoek. In het regeerakkoord van Paars I was namelijk afgesproken dat EZ 15 procent van zijn beleidsbudget zou ombuigen. Wijers wilde een voorbeeld stellen en dat snel realiseren. Doordat bij alle voorgaande rondes Dessens erin geslaagd was de energiebudgetten relatief te ontzien, was het onontkoombaar dat DGE nu aan de beurt was. Het energiebeleid moest dus verreweg de grootste bijdrage leveren; dat werd ruim €80 miljoen, een korting van 45 procent op de uitgaven zoals die gepland waren in de Vervolgnota Energiebesparing uit 1993. Een korting die overigens door de Tweede Kamer weer snel ongedaan werd gemaakt. De drie genoemde politieke hobbels waren weliswaar incidenten, maar in samenhang met de eerder geschetste ontwikkelingen rond marktwerking en Brussel, groeide bij Wijers de behoefte aan een afwegingskader, een overall visie, in de vorm van een nieuwe integrale beleidsnota.

Aanvankelijk waren de ambtelijke adviezen daarover afhoudend. Er was eigenlijk geen aanleiding voor een nieuwe nota, want de aanbodsituatie bij energie was ruim en het milieubelang kreeg in het energiebeleid veel aandacht. En een nieuwe nota betekende ook 'nieuw' beleid. De Tweede Kamer, die al langer op een nieuwe nota had aangedrongen, voelde bij de nieuwe minister echter een kans en drong opnieuw aan. En zo werd eind 1994 een nieuwe integrale Energienota toegezegd. Na de eerste, van Lubbers uit 1974 en de tweede, van Van Aardenne (in drie delen), uit 1979 en 1980, zou in 1995 de Derde Energienota uitkomen. Binnen DGE werd een projectgroep gestart om de gewenste twee beleidssporen uit te werken. Eén spoor gericht op besparing en duurzaam: het 'milieuaspect'; en een ander spoor gericht op 'de marktwerking'. De betrouwbaarheid van de voorziening, die geen aanleiding tot zorg gaf, zou niet uitvoerig aan de orde komen. Later werd ook nog besloten dat de wettelijk verplichte evaluatie van de Elektriciteitswet 1989 als bijlage bij die nota zou worden meegenomen.

Ambtenaren denken echter ook vooruit. De DGE'ers hadden al eerder tal van signalen opgevangen. Twijfel over het energiebeleid was groeiende, ook los van de energiebedrijven en hun zorgen over hun gang naar de markt. Want was het energiebeleid niet vooral een anti-broeikasbeleid aan het worden, en raakte men niet los van de hoofdstroom van het EZ-beleid?

<sup>8</sup>. Zie het interview met Hans Wijers.

<sup>9</sup>. Beide zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 6.

Dat dwong Dessens en zijn directeuren, ook onder invloed van de begin 1990 als plaatsvervangend DG benoemde Rens Knecht, tot een herbezinning. Zo werd in de zomer van 1994, toen zelfs de naam Wijers nog onbekend was, door Dessens een interne werkgroep TEN geformeerd<sup>10</sup>, met als opdracht om “te onderzoeken welke consequenties een systematische doordenking van de economische invalshoek voor het energiebeleid zou kunnen hebben”.

Eind 1994 werd verslag gedaan. Omdat er voor kolen en olie al sprake was van goed werkende (internationale) markten, richtte het rapport zich op elektriciteit, op gas en op energiedistributie. Voor die sectoren werd een marktbeeld geschetst met als gemeenschappelijke kenmerken een splitsing van functies (productie, transport, handel), met transport onder toezicht van de overheid, met blijvende beleidsinvloed voor ‘betrouwbaar’ en ‘schoon’ door middel van een concessiestelsel, en met ruimte voor sterke en rendabele bedrijven. Met dat model zouden de doelen van het energiebeleid bereikbaar blijven, maar wel op een andere manier dan voorheen. Kosten zouden naar verwachting dalen, maar voor prijzen zou dat afhankelijk zijn van de marktform die ontstaat. Voor elektriciteit en distributie werden de voordelen positief ingeschat en werden onomkeerbare stappen bepleit richting marktwerking. Voor gas waren er nog onzekerheden die samenhangen met de internationale marktsituatie. Tekenend was dat in de klankbordgroep bijvoorbeeld grappen werden gemaakt over het gas: “alles goed en wel, Stan, maar gas doen we toch anders, daar kijken we toch wel bij uit, daar gaan we toch minder modieus mee om, niet?” En dat was Dessens uit het hart gegrepen. Het rapportje verdween in een la, maar de TEN-groep ging wel een grote rol spelen bij de nieuwe Energienota en veel van de aanbevelingen uit het rapport kwamen in die nota terecht.

### 7.3 De Derde Energienota, een trendbreuk

Terwijl de beide eerdere nota's vooral geïnspireerd werden door dreigende schaarste, grote onzekerheden en sterke prijsveranderingen bij energie, was dit bij de Derde nota niet het geval. Noodzaak voor een nieuwe formulering van het beleid was er wel, door de veranderde verhouding tussen economie en milieu, met de politieke wens concrete stappen te zetten in de richting van een duurzame energiehuishouding. Daarnaast noopten internationale ontwikkelingen in de richting van meer marktwerking en globalisering tot een heroriëntatie op de rol van de overheid bij het energiebeleid. Over het energieaanbod werd geconstateerd dat van schaarste geen sprake was, dat geopolitieke factoren wel belangrijker werden, maar dat vooral het klimaatprobleem een belangrijke onzekere factor vormde. Op langere termijn zou die onzekerheid nog verder toenemen. De nota ontvouwde twee beleidssporen: een duurzame energiehuishouding en meer marktwerking.

---

<sup>10</sup>. De werkgroep bestond uit de vier plaatsvervangend directeuren van DGE, Pieter Boot, Hugo Brouwer, Arend Hermans en Gert Jan Lankhorst, en uit Jacques de Jong, die vanaf maart 1994 Coördinator Energiedistributie was geworden en als plaatsvervangend directeur Elektriciteit was opgevolgd door Arend Hermans. Ook was er een klankbordgroepje o.l.v. Dessens met naast Rens Knecht ook Wubbo de Boer, Chris Buyink en Cees Oudshoorn, toen respectievelijk DG Economische Structuur, plaatsvervangend DG BEB en directeur AEP.

Wat het eerste spoor betreft werden concrete doelen geformuleerd: 30% energiebesparing in de komende 25 jaar, vooral door efficiencyverbetering, en in 2020 een aandeel van 10% voor duurzame bronnen in het *totale* energieverbruik. Wat de emissies betreft bleef volgens de nota de brandstofinzet van belang. Nieuw vermogen voor elektriciteit zal voor het overgrote deel wkk op gas zijn. Er blijft ruimte voor kolen, maar dan op basis van schone technologie. Nieuwe kerncentrales zijn niet aan de orde. Door wel onderzoek te blijven doen wordt evenwel de mogelijkheid opgehouden om in de volgende eeuw desgewenst 'op de nucleaire trein te kunnen stappen'. Met dit beleid zou Nederland een goede bijdrage leveren aan de oplossing van het dreigende klimaatprobleem door uit te komen op een stabilisatie van CO<sub>2</sub>-emissies na 2000. Een concrete reductiedoelstelling was daarmee van de baan. Om de doelen voor duurzame energie te bereiken wordt vooral ingezet op maatregelen in de fiscale sfeer (lage BTW voor groene stroom, groen beleggen) en goede terugleververgoedingen voor duurzaam en decentraal opgewekte stroom. Ook wordt een Actieplan Duurzame Energie aangekondigd, waarin een verdere uitwerking wordt gegeven. Daarbij zal ook gebruik worden gemaakt van de inspanningen uit de markt, waarvoor ook partijen als ECN, TNO en Novem en een op te richten Projectbureau Duurzame Energie worden ingezet.

Om de besparingsdoelen te bereiken werd gekozen voor een veelvoud van instrumenten, met veel gewicht voor beleid in EU-verband: minimale en aangescherpte efficiëncynormen, onderzoek en technologieontwikkeling, een energiebelasting op EU-niveau, verbreding en verdieping van de meerjarenafspraken op brancheniveau, continuering van de MAP's en ten slotte een verdergaande toepassing van fiscale instrumenten. Interessant is het gewicht wat werd toegekend aan de grote energie-intensieve industrie, waarbij verwacht werd dat die in Nederland zou blijven. De producten van de energie-intensieve industrie komen immers grotendeel ten goede aan de export. De uitvoerquote van alle Nederlandse goederen en diensten is 23 procent. Bij de energie-intensieve industrie bedraagt die quote echter 62 procent. Daarnaast geldt dat een derde van het Nederlandse energiegebruik ten goede komt aan de export. Energie is dus bij uitstek een grondstof die in Nederland tot toegevoegde waarde leidt en daarmee een motor voor de economie vormt.

Voor het tweede spoor van de nota wordt als filosofie gehanteerd "markt waar mogelijk, overheid waar nodig." De rol van de overheid wordt anders door meer ruimte te geven aan de markt. De vooral aanbodgericht besluitvormingsstructuur wordt losgelaten, en de sturing komt bij de markt te liggen, dus aan de vraagzijde. Daar waar in de oude systematiek vragen aanbodontwikkelingen werden beoordeeld via de tweejaarlijkse Elektriciteitsplannen en de jaarlijkse Plannen voor de Gasafzet, werd in de nieuwe nota gekozen voor een benadering op grotere afstand. De algemene ontwikkelingen op de energiemarkt zouden iedere vier jaar moeten worden geanalyseerd via een Energiebericht. Daarin zou de energiebalans op middellange termijn worden beoordeeld en zonodig beleid worden geformuleerd om bij te sturen. Bewust werd gekozen om niet te spreken van een Energieplan. Dat zou de associatie met de elektriciteit- en gasplannen levend houden, en het zou de indruk blijven wekken van een overheid die zelf een rol zou blijven spelen in planning en investeringsbesluiten. Dat nu diende aan de markt te worden overgelaten. Wel zou de overheid haar beste inzichten kunnen schetsen voor de markt op langere termijn, opdat marktpartijen hun verantwoordelijkheid zouden kunnen nemen. De redenering was verder dat mogelijke problemen als dreigende schaarste of milieuschade in toenemende mate Europees van aard zullen zijn en dus ook actie op dat

niveau vereisen. Reden temeer om met bescheidenheid het instrument van het Energiebericht te benaderen. Die bescheidenheid was bij de behandeling van de Derde Energienota in de Tweede Kamer Ad Lansink (CDA) wat te veel. Hij vond de term Energiebericht te veel lijken op 'weerbericht' en daarmee te weinig recht doen aan de betekenis. Door Wijers is er toen Energierapport van gemaakt. Het Energierapport zou ook een wettelijke basis krijgen.

De aanbevelingen van het TEN-rapport volgend, werd voor de marktstructuur ingezet op functionele scheidingen met vrijheid van productie, invoer, uitvoer, handel en levering, en vooral non-discriminatoire toegang tot de netwerken. Onafhankelijk toezicht zou misbruik van deze monopolietaak moeten voorkomen. Omdat gas en elektriciteit als te belangrijke basisvoorzieningen werden beschouwd, werd de invoering van marktwerking niet geforceerd maar stap voor stap ingevoerd. Drie stappen werden aangekondigd, eerst de grootverbruikers, dan het zakelijke middensegment en ten slotte de kleinverbruikers. Zolang verbruikers geen keuzevrijheid hebben, zullen zij worden beschermd. Zij moeten zonder meer kunnen blijven rekenen op een betrouwbare leverancier en op betaalbare leveranties. De overheid zal regels stellen voor de levering aan deze gebonden klanten.

Meer markt betekent ook meer ruimte voor de energiebedrijven om zich onder 'normale' condities op de markt te gaan bewegen. Zo spreekt de nota zich niet uit over de eigendom van de bedrijven, maar merkt wel op dat privatisering in markten met concurrentie eerder voor de hand ligt dan bij de infrastructuur. Daarbij werd als adagium gehanteerd: eerst liberaliseren en dan privatiseren. Normalisatie van marktvoorwaarden impliceerde overigens ook invoering van de Vpb, de vennootschapsbelasting. Interessant is verder dat geen instrumenten werden voorgesteld om de beleidsdoelen op het gebied van besparing en duurzaam extra houvast te geven bij de invoering van meer marktwerking. Dit had kunnen gebeuren door middel van het door het TEN-rapport voorgestelde systeem van leveringsvergunningen met milieuverplichtingen. Daar werd in de nota van afgezien omdat men problemen voorzag bij vrije import door eindverbruikers. Omdat een regime van invoervergunningen Europees gezien niet mogelijk zou zijn zouden binnenlandse leveranciers kunnen worden benadeeld, aangezien zij wel aan verplichtingen gebonden zouden worden en hun buitenlandse concurrenten niet.

Voor elektriciteit en voor gas werden op onderdelen verschillende uitwerkingen gegeven. Bij elektriciteit ging het daarbij om de vorming van het grootschalig productiebedrijf, het GPB. De conclusies van de Stuurgroep Wijers om de productiebedrijven te fuseren tot één bedrijf, werden met enkele niet onbelangrijke aanpassingen tot regeringsbeleid verheven. Dat ging niet zonder slag of stoot en bovendien gepaard met heftige discussies binnen EZ. Geelhoed en Wubbo de Boer namen het Dessens kwalijk dat de minister zelf de stuurgroep had voorgezeten. Daarmee werd in hun ogen - niet geheel ten onrechte - een *fait accompli* veroorzaakt. Immers, vanuit marktwerkingoptiek lag een fusie van de producenten niet voor de hand. Sterker nog, deze zou wel eens contraproductief voor de markt kunnen uitpakken. Vanuit DGE werd echter beklemtoond dat de marktdominantie van een GPB, vanwege verder opkomende wkk en import zou verminderen, dat een GPB Europees gezien wat zou kunnen gaan betekenen, en dat zonder het politieke gewicht van minister Wijers de jarenlange strijd om de macht in de elektriciteitssector niet zou zijn bezegeld met het nu voorliggende model. Door de productiesector en de distributiebedrijven werden hun voorstellen pro marktwerking nog eens

extra ondersteund met juridische adviezen, wat ook EZ noopte een onafhankelijke derde in te schakelen. Daartoe werd prof. mr. M.R. Mok benaderd die in zijn advies voorstelde op een aantal punten af te wijken van het model dat in de stuurgroep ontwikkeld was. Zo zou de eigendom van het GPB niet exclusief bij de distributiebedrijven gelegd moeten worden en zou de afspraak dat het GPB niet zou leveren aan eindverbruikers aan een tijdhorizon gebonden moeten worden. Ook zou de positie van het GPB als preferentiële leverancier aan de distributiebedrijven moeten worden geschrapt. Wijers nam die voorstellen vervolgens over in de nota.<sup>11</sup>

Bij gas werd, ook hier conform TEN, een wat voorzichtiger aanpak gevolgd door de internationale gasmarkt en de positie van Gasunie te benadrukken. Terwijl bij elektriciteit meer royaal voor de markt gekozen werd en ruimte werd gegeven om nationaal verder te gaan dan 'Brussel', werd bij gas een andere aanpak gevolgd, zo veel mogelijk in overeenstemming met de Brusselse benadering. Dat leidde er toe dat Nederland de EU-regels voor gas tot op de millimeter zou gaan volgen en geen stap harder liep. Geen voorhoede depositie in de EU dus, zoals wel het geval was bij de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Dus, voor de toegang tot de netten zouden bij gas de EU-regels bepalend zijn. Van belang is wel dat er meer ruimte werd gecreëerd voor invoer en uitvoer. Bij het gasreservebeleid zou niet meer een één-op-ééndekking voor de binnenlandse markt bepalend zijn. Slechts de binnenlandse productie van gas zou nog door de overheid worden gereguleerd. Hiertoe zou een jaarlijks rapport over de gasreserves de basis gaan bieden.

## 7.4 Reacties op de nota

De Derde Energienota had duidelijke kenmerken van een trendbreuk. Dat was ook de bedoeling. Een breuk vooral in de zin van 'minder overheid en meer markt'. Daarnaast wees de nota duidelijk in de richting van een duurzame energiehuishouding. Met concrete doelen, zoals we die al in hoofdstuk 6 wat nader hebben besproken. Uit de reacties op de nota<sup>12</sup> komt dat idee van een trendbreuk niet zo snel naar voren. Reacties over de rol van markt en overheid waren welwillend, maar ook voorzichtig en met veel vragen over de uitwerking en over hoe en wat precies. Er waren de nodige kritische kanttekeningen op het marktmodel, op de toegang tot het net en het beheer daarvan, op het 'hoge' tempo van marktopening, op het toezicht, op de relatie met de rest van Europa en op de ontwikkelingen van stroomimport en stroomexport. En vooral ook op de vorming van het GPB en dan vooral op de in de nota opgenomen afwijkingen van het model van de Stuurgroep Wijers, zoals op het feit dat het aandeelhouderschap in handen van de provincies kon blijven. Enkele stuurgroepleden zagen in die afwijkingen de aanleiding zich toch nog van het model te distantiëren. Later zou blijken dat dat aandeelhouderschap en daarmee de rol van provinciale bestuurders tot extra complicaties leidde.

<sup>11</sup>. In de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij' is meer in detail ingegaan op deze ontwikkelingen.

<sup>12</sup>. Zie vooral Energieverslag Nederland, april 1996: Reacties op de Derde Energienota..

Vanuit het bedrijfsleven en de energiesector waren de reacties over de gang naar de markt over het algemeen positief. Wel werden vanuit die kringen vraagtekens geplaatst bij de doelstellingen voor de duurzame energiehuishouding. Deze werden ambitieus genoemd, maar ook uitdagend en zelfs haalbaar, zij het dat maatregelen en middelen ontoereikend werden genoemd (EnergieNed) en de kosten hoog (Sep). Vanuit werkgeverskringen werd gewezen op de spanning tussen de introductie van marktwerking, en het streven naar duurzame energie en meer energiebesparing. Ook het IEA waarschuwde<sup>13</sup> dat ambities verder gaan dan die van andere landen en dat kosten wel eens contraproductief zouden kunnen werken. Het agentschap sprak waardering uit voor het Nederlandse beleid, maar benadrukte dat goed op kosten en baten moest worden gelet. De milieubeweging achtte het beleid juist onvoldoende; een verdubbeling van het aandeel duurzaam was nodig en de helft van de door de nota genoemde bronnen, zoals warmtepompen en vuilverbranding zou niet mogen worden meegeteld. Die waren in de ogen van de milieubeweging niet duurzaam genoeg. De besparingsdoelstelling van 1,5% per jaar zou zeker 2% moeten bedragen. Daarbij werd met veel nadruk op de klimaataspecten gewezen. De kritiek van de milieubeweging gold tevens dat werd vooruitgelopen op een nieuwe Klimaatnota, en dat de stabilisatie van CO<sub>2</sub>-emissies tot na 2000 werd verschoven.

De Algemene Energieraad<sup>14</sup> onderschreef de analyse van de nota, en de aandacht die op korte termijn gericht werd op kosten en organisatiestructuur. Wel vond de raad de uitwerking onvoldoende. Extra aandacht werd gevraagd voor de langere-termijnaspecten van nieuwe investeringen, en de wisselwerking met het buitenland werd als een risico gezien. De wat voorzichtiger aanpak op gasgebied werd geprezen. Tamelijk specifiek ging de AER in op de besparings- en duurzaamheidsdoelen. Deze werden niet bestreden, maar wel werd bepleit om meer met tussentijdse doelen te werken en duidelijker aan te geven wat van de verschillende sectoren verwacht zou worden. De spanning tussen markt en milieu werd duidelijk gesignaleerd en een verplicht aandeel duurzame energie in het elektriciteitsverbruik bepleit.

De politieke reacties weerspiegelden in grote mate de verschillende opmerkingen uit de samenleving. Dat was te verwachten. In meerderheid werd de nota onderschreven. Toch zijn er een paar interessante constatering te maken<sup>15</sup>, wanneer het verslag van het overleg met de Kamer nog eens wordt nagelezen. Die hebben niet betrekking op het feit dat - voor het eerst in parlementaire beraadslagingen - minister Wijers bij zijn verdediging uitgebreid gebruik maakte van sheets en overheads. Interessant is vooral dat het debat breed en op hoofdlijnen goed ontwikkeld was, vooral op het kernpunt van de relatie tussen de overheid en de markt. Kamerleden als Crone (PvdA), Poppe (SP), Lansink (CDA) en Remkes (VVD) lieten zich daarbij fors gelden. Zo werd toen al de leuze "markt waar mogelijk, overheid waar nodig" gerelativeerd en aangevuld met "geen markt zonder sterke overheid". Dat zou later impliceren: geen deregulering, maar re-regulering en misschien zelfs wel een Energie Kaderwet, zoals Lansink bepleitte.

13. The 1996 Netherlands review; februari 1996; zie bijlage III bij dit boek.

14. 'Nederlands energiebeleid op de drempel van de 21e eeuw'; advies van de AER, maart 1996.

15. Verslag van een notaoverleg van 01.04.1996; Kamerstukken 24525 nr. 25.



Veel werd over technieken en details gesproken. Ook de vraag naar de mate van onafhankelijkheid bij het netbeheer en de uitgebreide zorg over de relatie met Europa en de Europese markt kreeg forse aandacht. Curieus genoeg speelde eigendom geen rol in de discussie.

Wel waren er veel voorstanders van het GPB, maar de uitwerking daarvan zou toch vooral aan de sector zelf moeten worden overgelaten. Wat duurzaam en besparing betreft ging de discussie vooral over meer of nog meer. Richting en ambitie stonden niet echt ter discussie, maar wel timing, maatvoering en vooral middelen en instrumenten. Aan het eind van het debat kon Wijers tevreden zijn over het uiteindelijke oordeel van de Kamer en de aangenomen moties. Van de twaalf moties<sup>16</sup> gingen er vier over marktwerking, twee over de gevolgen voor het gasbeleid, drie over duurzame energie en drie andere over besparing, emissies en nucleair onderzoek. De uitvoering van het beleid voor wat betreft markt en structuur kon beginnen, en het spoor van besparing en duurzaam kon worden doorgezet. Op de uitvoering van dat eerste beleidsspoor gaan we uitgebreid in. Het tweede beleidsspoor is al beschreven in de hoofdstukken 5 en 6.

## 7.5 Nieuwe wetten en marktstructuren

De uitvoering van de Energienota met betrekking tot de marktwerking spitste zich toe op wetgeving voor elektriciteit en gas, en op de discussies over structuren en eigendom, over een GPB bij elektriciteit en - in mindere mate - over de Gasunie. De discussies waren, zeker in tweede instantie, lastig en gecompliceerd. Gaandeweg bleek alles met alles te maken te hebben, vooral in de politieke afweging. Oude en nieuwe belangen speelden een rol, met marktpartijen die gevestigde belangen wilden beschermen, en marktpartijen die zo snel mogelijk de nieuwe ruimte van de markt wilden benutten. Daarnaast was er een overheid die moeite had met het duidelijk maken van wat nu echt haar rol in het spel zou moeten zijn en voor welke publieke belangen zij wel of niet zou moeten blijven staan. Een overheid die onder druk kwam te staan over de eigendom van de energiebedrijven. Een overheid die in toenemende mate rekening diende te houden met het Europese speelveld en de Europese regels.

De discussies werden daarbij nog eens beïnvloed door buitenlandse stroomstoringen die veel aandacht kregen, en door een tempo van marktopening dat niet altijd eenduidig werd aangehouden. Marktopeningen die in de technische uitvoering veel lastiger en ingewikkelder waren dan gedacht. Dit alles leidde achteraf gezien tot een proces van beleidsvorming, wetgeving en uitvoering dat een chaotisch karakter had en dat per saldo eind 2004 tot een complex en ondoorzichtig geheel van wet- en regelgeving heeft geleid met een behoorlijk gefrustreerde energiesector. De dynamiek van de markt werkte dus volop, maar het is nog te vroeg om uit te spreken of de energieverbruikers de uiteindelijke winnaars zijn.

Het wetgevingstraject voor elektriciteit werd bij aanvang los gezien van de discussies in Brussel, terwijl voor gas daar juist nauwgezet bij werd aangesloten. Dat had gevolgen voor het tijdpad. EZ wilde met de nieuwe Elektriciteitswet niet op Brussel wachten en vooral snelheid betrachten. Er was immers een politiek momentum, zowel voor de wet als voor het GPB.

<sup>16</sup>. Kamerstukken 24525, nrs 4,5,7 t/m 11 en 14 t/m 19.

En met de jarenlange en gecompliceerde discussies met de Kamer en met de sector over de vorige Elektriciteitswet nog in het achterhoofd was de wens sterk om het anders te doen. Dus geen uitgebreid voorontwerp bespreken met Jan en alleman, maar op basis van de uitgangspunten van de Derde Energienota een korte en heldere discussienota schrijven voor een consultatieronde van een paar maanden. Dan een heldere zienswijze van het kabinet formuleren voor een beleidsoverleg met de Kamer en tegelijkertijd werken aan een wetsontwerp.

Zo zou het mogelijk moeten zijn om een nieuwe wet begin 1998 in werking te doen treden. En dus verscheen al in juli 1996 een discussienotitie met de passende naam ‘Stroomlijnen’.<sup>17</sup> Brussel liep overigens sneller dan gedacht, want in juni 1996 werd politiek overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van een ‘Richtlijn voor de elektriciteitsmarkt’. Onder Nederlands voorzitterschap werd die Richtlijn eind 1996 vastgesteld. De Richtlijn vereiste dat nationale wetgeving uiterlijk twee jaar later in werking zou treden.<sup>18</sup>

Ook voor gas ging het snel, want een goed jaar na het besluit over elektriciteit werd in Brussel ook hierover een politiek akkoord bereikt.<sup>19</sup> Dus kon EZ eind 1997 met de notitie ‘Gasstromen’<sup>20</sup> komen als aanzet voor de discussie over de Gaswet. Een goed jaar later werd een ontwerp voor een Gaswet ingediend. Van belang in het gehele proces is verder dat, mede onder druk van de Europese ontwikkelingen, EZ al eind 1999 aangaf de marktopeningen te willen versnellen, waardoor de al in werking zijnde Elektriciteitswet moest worden aangepast. In diezelfde periode brak tevens een ware hype los rond het eigendom van de energiebedrijven, als gevolg van de verkoop van een aantal elektriciteitsproductiebedrijven. En vanaf dat moment begonnen discussies over eigendom en marktwerking, over liberaliseren en privatiseren, over markten openen en markten reguleren, elkaar voortdurend te beïnvloeden en te verwarren.

In het vervolg gaan we eerst nader in op elektriciteit, op het traject naar de nieuwe wet en op het GPB, met alle naweën die daar bij kwamen. Daarna lichten we de gang van zaken met gas verder toe.

*“En ik denk dat de Europese Commissie en de nationale regeringen de fout hebben gemaakt dat ze dachten: liberalisering van de telecomsector is min of meer analoog aan die van de energiesector.” (Interview met oud-Eurocommissaris Etienne Davignon).*

17. ‘Stroomlijnen naar een markt voor elektriciteit; opzet voor een nieuwe Elektriciteitswet’. Discussienotitie EZ, juli 1996.

18. Richtlijn 96/92/EG, PB L27 van 30.01.1997.

19. Uiteindelijke mondde dit uit in de Richtlijn 98/30/EG, PB L204 van 21.07.1998.

20. EZ Discussienotitie ‘Gasstromen’, december 1997

### 7.5.1 De Elektriciteitswet 1998

‘Stroomlijnen’ ging dus verder, waar de Energienota ophield. Uitgangspunt was een marktgeoriënteerde structuur met vrije concurrentie en toetreding, met bescherming voor marktpartijen zonder keuzes, met toezicht op de netten en met voldoende kansen voor besparing en duurzame energie en een aparte markt voor groene stroom. Het tempo van vrijmaking was nog voorzichtig, waarbij recht werd gedaan aan ruime opzegtermijnen. Grote grootverbruikers zouden pas vanaf begin 2002 de vrije keuze van een leverancier krijgen, overige grootverbruikers pas vanaf 2004 en de kleinverbruikers pas in 2008. Verder was er veel aandacht voor de levering aan de beschermde afnemers, met een verplicht dekkingsplan, met tarieftoezicht rond een mogelijk zelfs landelijk maximumtarief en met een verplichting voor de leveranciers groene stroom af te nemen. Belangrijk daarbij was dat ook goed naar buitenlandse ervaringen werd gekeken.<sup>21</sup> Zo deed het VK de marktopening ook stapsgewijs, terwijl men bijvoorbeeld in Zweden de markt in één keer opende. Doordat er evenwel nauwelijks technische voorbereidingen waren gedaan, ontstond daar in het begin een forse chaos. Die forse chaos zou later in Duitsland achterwege blijven toen dat land de markt ook in één keer opende. Maar die opening was vooral een formaliteit, want in de praktijk gebeurde er heel weinig omdat de toegang tot de netten niet geregeld was.

Wat betreft de netten is het evident: scheiding is noodzakelijk zowel juridisch, financieel als wat betreft beheer. Bovendien is er volop transparantie nodig inzake technische voorwaarden en tarieven. Voor toezicht op netten en op levering aan beschermde afnemers komt een aparte dienst onder EZ, waarbij hetzelfde model zal worden gevolgd als bij de nieuwe Mededingingswet. Ten slotte werd in de notitie een bredere Energiewet als kaderwet in het vooruitzicht gesteld, waarin ook de regelingen voor gas en warmte zouden worden opgenomen, samen met de al nagenoeg afgeronde Wet energiedistributie. Dat laatste wetsontwerp, oorspronkelijk nodig om de gewenste concentratie van de distributiebedrijven te ondersteunen, was gaandeweg omgebouwd tot een aantal regels voor nevenactiviteiten, milieuactiviteiten (het MAP) en verbruikersraden.<sup>22</sup>

De inspraakronde werd een succes en al in november 1996 liet EZ aan de Tweede Kamer zijn conclusies weten. Deze novemberbrief, in februari 1997 besproken met de Kamer<sup>23</sup>, liet een aantal interessante aanpassingen zien. In de eerste plaats werd de vrijmaking vereenvoudigd door geen rekening meer te houden met opzegtermijnen, door de grootverbruikers direct bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet keuzevrijheid te geven. Ook werd de vrijmaking versneld: de middengroep zou dan volgen per 2002 en de kleinverbruikers per 2007. Voor de tarieven voor de netten en de levering werd aangegeven dat de niveaus van 1996 als ijkpunt zouden fungeren. Op dat moment immers werden de plannen voor de liberalisering bekendgemaakt en zo zou worden voorkomen dat de energiebedrijven de ruimte die ze nog onder het bestaande regime zouden hebben, zouden gebruiken om de tarieven nog even extra te verhogen. Daarnaast werd aangegeven dat voor de nettarieven het ‘postzegelsysteem’ zou worden gehanteerd: een tarief onafhankelijk van de afstand. En wat betreft de netwerken: weer werd

21. Zo werden vanuit EZ missies verricht naar het VK, Scandinavië en Californië

22. Zie de deelstudie ‘Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij’.

23. Kamerstuk 25097, nr. 2, 17 en 18.

een juridische splitsing aangekondigd zonder scheiding van eigendom; maar de activa zouden wel op de startbalans van het netbedrijf moeten worden opgenomen. Dat zou later bij de uitvoering nog een heel gevecht worden. Tenslotte werd het idee van een stroombeurs en van een groene markt met verhandelbare groencertificaten gelanceerd. Ook werd nog eens expliciet herhaald dat privatisering pas na een voldoende mate van liberalisering zou mogen plaatsvinden.

De Tweede Kamer ging vervolgens vooral in op de noodzaak van afdoende onafhankelijkheid bij de netten en op de relatie met de doelstellingen rond besparing en duurzaam. Interessant is dat voor de nettarieven de gedachte op tafel werd gelegd (door Ferd Crone van de PvdA) om te werken met efficiencykortingen. Ook drong de Kamer er expliciet op aan snel met een visie over privatisering te komen<sup>24</sup>, waarbij onderstreept werd niet eerder te privatiseren dan na een forse liberalisering. Over het algemeen ging de Kamer in meerderheid met de minister mee, en dus kon de behandeling van het komende wetsontwerp met vertrouwen tegemoet worden gezien.

EZ hield de vaart erin en in september '97 werd een voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet bij de Kamer ingediend. Een aantal zaken die in het voortraject uitgebreid aan de orde waren geweest, waren verder uitgewerkt. De onafhankelijkheid van de netten is daar een voorbeeld van, naast de uitdrukkelijke keus om met gereguleerde toegang te gaan werken. De nieuwe toezichthouder, DTe, zou de technische en financiële voorwaarden (de tarieven dus) voor het gebruik van die netten vooraf gaan vaststellen. Dat zou uiteraard gebeuren op basis van voorstellen van de sector en na de nodige inspraakrondes. Ook bij de tarieven voor de beschermde afnemers krijgt de overheid (EZ dus, maar die zal dat al direct delegeren aan DTe) het laatste woord. Verder zou er een verbod op privatisering komen, tenzij de minister goedkeuring zou geven en wordt de positie van kleinschalige wkk en van duurzaam opgewekte elektriciteit gewaarborgd door een terugnameplicht voor leveranciers aan beschermde afnemers. Het voortraject had goed gewerkt, want de wet was al voor de zomer van 1998 door de beide Kamers behandeld en kon op 1 augustus 1998 in werking treden. Wel was er fors geamendeerd.

Nog een enkel woord over die wijzigingen tijdens het wetgevingsproces. Ze hingen samen met kritiek op onderdelen vanuit verschillende groepen belanghebbenden. Zo maakten de energiebedrijven vooral bezwaar tegen een scheiding van de netten die verder ging dan uit de Europese richtlijnen voortvloeyde, en ook tegen de uiteindelijke vaststelling van de tarieven door de overheid. Zij wilden op de oude voet doorgaan door zelf de tarieven vast te stellen binnen een door de minister goed te keuren maximum. Vanuit het midden- en kleinbedrijf werd vooral aangedrongen op snellere liberalisering, omdat men oneerlijke concurrentie voorzag met grote verbruikers die eerder vrij zouden zijn in de keuze van hun leverancier. Al met al leidde het behandelingsproces bij de Tweede Kamer tot maar liefst zeven nota's van wijziging en een groot aantal amendementen.

---

<sup>24</sup>. Motie-Jorritsma (D66) e.a.; Kamerstuk 25097 nr. 13.

Belangrijk was ook dat de Kamer weliswaar accepteerde dat allerlei uitwerkingsregelingen bij amvb (algemene maatregel van bestuur) door de minister zouden worden vastgesteld, maar dat men die dan wel eerst wilde zien en zondig wilde bespreken voordat ze in werking zouden treden. Dat sloeg met name op de amvb die de tarieven en de toegang tot de netten zou uitwerken. Toen die amvb<sup>25</sup> in ontwerp in mei 1998 aan de Kamer werd gezonden, oordeelde de Kamer direct dat men over allerlei details wilde praten. Sterker nog, men gaf aan dat de minister er wijs aan zou doen die AMvB te vertalen in een wijziging van de wet. Zoniet, dan zou de Eerste Kamer de afrondende behandeling aanhouden. En zo geschiedde het, ondanks een woedende Wijers op de valreep van zijn vertrek. Gevolg was dat de wet slechts gedeeltelijk in werking kon treden. De markt ging wel open, maar de inhoudelijke bepalingen over de toegang tot de netten en de tarieven waren er nog niet. Daarvoor moest een wijzigingswet komen en die trad pas een jaar later in werking.

Gevolg was verder dat EZ, in afwijking van de eerdere bedoelingen, zich terughoudend ging opstellen met uitvoeringsregelingen en uitvoeringsdetails. Men liet bewust de duiding van wettelijke bepalingen en de invulling van de uitvoering over aan DTe, de nieuwe toezichthouder. In de praktijk werd die uitvoerende taak steeds belangrijker, want veel wezenlijke kwesties vertalen zich in ingewikkelde, vaak controversiële details. Het principe van gelijke toegang voor marktpartijen tot de stroomnetten vergt immers voorschriften met gedetailleerde regels en vele technische en juridische haken en ogen. DTe moest daarmee ervaring opdoen en deed dat door werkendeweg te leren. Dat proces verliep zodanig dat later in een aantal gevallen correcties nodig waren in de wet. Hierover is veel te vertellen en dat is daarom onderwerp van de aparte deelstudie over de uitvoering.

*“Te langen leste heeft de CDA-fractie op mijn voorstel ingestemd met de nieuwe Elektriciteitswet. Dat heeft heel wat twijfel gekost. Mijn kernargument was dat je als grote oppositiefractie bij deze ingrijpende wijziging beter niet geïsoleerd langs de kant kunt blijven staan. Wij konden de liberalisering niet tegenhouden, want de hele paarse coalitie stond erachter. Maar door eraan mee te werken konden we nog wel verbeteringen in de wet bewerkstelligen. Met de optiek ‘redden wat er te redden valt’ van de nutsfunctie en de zorgplicht van de overheid heeft mijn fractie de wet beoordeeld.” (Interview met oud-Tweede-Kamerlid voor het CDA, dr. Ad Lansink).*

Overigens, ook de in november 1998 ingediende Wijzigingswet kende weer een heel traject van overleg, wijzigingen, aanvullingen en verdere detailleringen voordat deze in juni 1999 in werking kon treden. Pas toen kon het echte spel beginnen. Veel van die wijzigingen hingen samen met het parallelle proces van het GPB en, toen dat in april 1998 mislukte, de nasleep daarvan. Ook de behandeling van de ontwerp-Gaswet, later in 1999-2000, leidde opnieuw tot een groot aantal aanpassingen van de Elektriciteitswet. Zo gingen beide wetten uit van marktopeningen in 2007 als eindstation en 2002 als tussenstation. Maar eind 1999 liet minister Jorritsma in het eerste Energierapport<sup>26</sup> weten dat het sneller zou mogen, zou kunnen en

<sup>25</sup>. Ontwerp amvb toegang netwerken en levering beschermde afnemers, toegezonden aan de Tweede en Eerste Kamer dd 29-05-1998.

<sup>26</sup>. Energierapport 1999, op 15 november aangeboden aan de Tweede Kamer.

dus zou moeten. De markt vroeg erom, de energiebedrijven wilden het, want ze lopen het risico links en rechts door nieuwkomers te worden ingehaald, en ook de rest van Europa maakte vaart door sneller te gaan dan de in de Richtlijnen opgenomen termijnen. Na technisch onderzoek liet Jorritsma de Tweede Kamer twee maanden later weten “dat het kan en dat het dus moet”<sup>27</sup> om diezelfde maand daar met de Kamer al zaken over te doen. De Kamer ging dus soepel mee en bij de nog lopende behandeling van de Gaswet werd de Elektriciteitswet zonder probleem aangepast.

De laatste ronde van de marktopening werd daarmee vervroegd van 2007 naar 2004. De middengroep bleef op 2002, maar voor gas werd een voorbehoud gemaakt om zonodig een jaar later te komen. Voor groene stroom werd de markt al in 2001 geheel vrij. Alle partijen in de markt waren blij, en afgesproken werd om samen met EZ een organisatie op te zetten die alle technische en procedurele voorbereidingen ter hand zou nemen. Ex-KPN-topman Wim Dik, groot ervaringsdeskundige bij het omturnen van een monopolist naar een concurrerende marktpartij, werd voorzitter van een Platform waarin alle relevante energiebonzen een plaats kregen. Het Platform Versnelling Energie kreeg een (te) kleine staf, met daaronder een hele kerstboom aan overleggroepen midden in het polderlandschap. En dus ook met de nodige ruzie wie wel en wie niet mee mocht doen. In de deelstudie ‘Liberaliseren: van beleid naar uitvoering’ is nader ingegaan op de versnellingen van die marktopeningen. De energiebonzen zaten daarbij deze keer ten onrechte niet zelf aan het stuur.

Wijzigingen van de Elektriciteitswet bleven echter niet beperkt tot de momenten van marktopening. Wijzigingen vonden eveneens plaats bij de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (‘OEPS’) die in twee tranches in 2000-2001 behandeld werd. De wet werd daarmee steeds complexer, met niet minder, maar geleidelijk aan steeds meer regels.<sup>28</sup> Regels die in 2004 nog verder werden uitgebreid met de zo genoemde ‘I & I wet’ (interventie en implementatie), onder meer om de nieuwe Europese Richtlijnen uit te voeren. Discussies over al die wijzigingsvoorstellen werden beïnvloed door het debat over eigendom (zie paragraaf 7.5.) en over de overgang naar de vrije markt voor alle afnemers per juli 2004. Berichten over stroomstoringen zetten aan tot het aanbrengen van meer waarborgen voor een betrouwbaar netbeheer en een goed toezicht. De technisch-administratieve voorbereiding van de komende marktopening en de slechte ervaringen met die van 2002 speelden ook een rol. Dit alles leidde tot aanvullend beleid, aanvullende regels en aanvullende wetsartikelen. Anno 2005 kan dan ook worden geconstateerd dat het wetgevingstraject nog niet is afgerond en dat verdere aanpassingen te verwachten zijn. En dat zou voor gas niet anders zijn, zoals we nog zullen zien.

*“Hans Wijers was aanvankelijk voorstander van het GPB, maar is naderhand een andere richting uitgeschoven. Daaraan bijgedragen hebben ook de verscheidene opvattingen binnen de sector en binnen zijn eigen departement over deze zaak. Zo*

<sup>27</sup>. Brief van 17-02-2000, E/EM/00011807; te downloaden via website van EZ

<sup>28</sup>. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van met name de regels over de tarieven bij gas en elektriciteit wordt verwezen naar J.E. Janssen en M.L. Pigmans, ‘Tariefregulering in de Nederlandse energiesector’, opgenomen in deel 3 van de Monografieën ‘Overheid & Markt, Tarieven, Regelgeving en Toezicht’; H.J. de Ru (eindred.); SDU Den Haag, 2003.

*vervloog het momentum voor een GPB. Overigens was de situatie op enig moment zo dat doorgedrukt had kunnen worden.’’ (Interview met drs. H.F.G. Geijzers, oud-directeur Elektriciteit van EZ).*

### 7.5.2 Het GPB

Grotendeels parallel aan het wetgevingstraject liepen de discussies over het GPB. En die verliepen zonder meer moeizaam.<sup>29</sup> Nadat het model dat was overeengekomen in de Stuurgroep Wijers met een enkele aanpassing was overgenomen in de Energienota, werd het overleg in en met de sector voortgezet. Die wijzigingen werden binnen de sector niet alle even positief gewaardeerd en alras bleek dat de distributiebedrijven weer onderling sterk verdeeld waren. Binnen EZ werd overwogen of men de partijen niet zou kunnen dwingen, bijvoorbeeld via wetgeving of via ingrepen in de provinciale besluitvorming. Aan die opties kleefden grote risico's en dus bleef men de kaarten zetten op de weg van vrijwilligheid. Ook de Tweede Kamer drong daar op aan.

In de loop van 1996 werden twee oude bestuurlijke 'rotten', de heren Langman en Kremers, als 'bouwmeesters in het veld' ingeschakeld om het overleg vlot te trekken. Zij hadden een grote staat van dienst en kenden als commissarissen van productiebedrijven als geen ander de jungle van de energiesector. Hun pogingen lukten eerst slechts ten dele, totdat met veel moeite in januari 1997 alsnog een akkoord werd bereikt. Specialisatie en functiescheiding waren daarbij toverwoorden, want het GPB zou in Nederland produceren en alleen in het buitenland rechtstreeks leveren aan klanten. Nederlandse klanten zouden in beginsel voorbehouden blijven aan de distributeurs, die bovendien via verstromingscontracten zelf ook hun gas konden omzetten in stroom. Het eigendom kwam (weer) geheel bij de distributiebedrijven (zoals ook in het plan van de Stuurgroep Wijers), die naast onafhankelijke leden ook de raad van commissarissen (RvC) gingen bemannen. Dat de lagere overheden daar niet meer voor in aanmerking kwamen, was voor sommige bestuurders een hard gelag. Dat bleek bijvoorbeeld uit een interview met de toenmalige wethouder van Amsterdam, Guusje ter Horst, die opmerkte dat zij als lid van de RvC van UNA er vooral was voor de belangen van de kleinverbruikers en daarom die positie diende te houden. Dit werd door Hans Wijers in een overleg met de Kamer<sup>30</sup> nog eens fijntjes opgemerkt als een voorbeeld van een onterechte taakinterpretatie.

Toch kwam er overeenstemming over een Business Plan, waarin ook EZ een rol speelde door een 'fatsoenlijke' fiscale openingsbalans te beloven. Dat betekende een fasering van de aangekondigde invoering van de Vpb voor het GPB. Ook werd voorzien in een bijdrage aan de oplossing van de 'bakstenen' (investeringen die in een vrije markt niet meer rendabel zijn) en werd ingestemd met een continuering van het vierjarige leveringscontract tussen productie en distributie. Dit laatste contract, dat de chique naam 'protocol' kreeg, zou later nog een hinderpaal worden bij de eerste fase van de marktopening.<sup>31</sup> De Tweede Kamer begon zich ech-

<sup>29.</sup> Voor een meer uitvoerige beschrijving: zie "Tegenpolen" van Noud Köper, 2003. Ook in de deelstudie 'Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij' is op onderdelen van dit proces ingegaan.

<sup>30.</sup> Kamerstuk 25097, nr. 17, blz. 42; overleg van 17.02.1997.

<sup>31.</sup> Zie hiervoor de deelstudie 'Liberaliseren: van beleid naar uitvoering'.

ter licht kritisch te tonen over het GPB-proces. Het zou op deze manier wel lang gaan duren. Sommigen Kamerleden speelden zelfs met de gedachte dat de Staat zich maar met het eigendom moest gaan bemoeien, want zo schoot het niet echt op.

De vraag over de zeggenschap bleef problemen geven. Ook de uitwerking van de inhoud van het Business Plan stagneerde. Er was domweg te weinig vertrouwen tussen de productiesector en de distributiesector, tussen de bonzen onderling. In de zomer van 1997 was verder duidelijk geworden dat het GPB op gespannen voet zou komen met de nieuwe Mededingingswet en dat er dus echt haast gemaakt zou moeten worden. Het kwam zelfs nog zover dat begin 1998, bij de inwerkingtreding van de nieuwe Mededingingswet, een vergunning voor de fusie werd aangevraagd. De eerste fase van beoordeling was in dit geval niet genoeg en dus moest er een meer diepgaande, tweede fase komen. Een onderzoek van de nieuwe NMa, die in deze mooie casus graag haar tanden wilde zetten. Doorbijten was voor 'waakhond Kist' (A.W. Kist, directeur-generaal van de NMa) echter niet nodig want partijen kwamen zelf in april 1998 tot de slotsom dat het zo niet verder ging en dat het dus 'einde oefening' was.

Met die conclusie verdween de helft van de marktvisie uit de Derde Energienota ("én markt én sterke bedrijven voor Europa"). In feite betekende dit het eind van de vele pogingen van EZ sinds de jaren '70 om Nederlandse energiebedrijven een sterke positie op een Europese markt te geven. Door Wijers was dat in februari 1997 nog eens met verve naar voren gebracht in het overleg met de Tweede Kamer: "het gaat om de Europese markt en alleen om de Europese markt. Immers, de nieuwe richtlijnen voor elektriciteit en gas maken dat een onomkeerbaar proces en die markt wordt realiteit". Wijers' opvolger Annemarie Jorritsma werd vervolgens medio 1998 geconfronteerd met de brokken en de bakstenen. Allerlei kunstgrepen moesten toen worden bedacht om de last van die bakstenen te verdelen.

### 7.5.3 Bakstenen die lang zwaar wegen

Bij de overgang van een nutssysteem naar een marktsysteem is in de Europese Richtlijnen het probleem van *stranded costs* erkend. In de Nederlandse discussie is dit vaak aangeduid als 'de bakstenen'. Bakstenen sleep je mee als oude verplichtingen, die in de nieuwe marktomgeving ineens niet-rendabele of niet-marktconforme kosten<sup>32</sup> blijken te zijn. De vraag is dan wie ervoor opdraait. De bedrijven, de overheid of de gebruikers. Maar de vraag is ook wat die verplichtingen precies zijn en hoe de lasten worden verdeeld. Dat werd een onderhandelingspel tussen EZ en - in dit geval - de productiebonzen. Elk resultaat van dat spel, elke overeenkomst die tijdens de onderhandelingen tot stand werd gebracht, vereiste goedkeuring van de achterbannen, de aandeelhouders en het parlement. En ten slotte speelde ook nog de Europese Commissie een rol, want de Elektriciteitsrichtlijn stond wel een overgangsregeling toe, maar dan onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie.

De discussie over de bakstenen begon al bij de pogingen om het GPB tot stand te brengen. Dat bedrijf zou onder marktvoorwaarden moeten opereren en dan is het logisch dat de bij de markt behorende rendementseisen worden gehanteerd. Het was verder logisch dat een aantal

<sup>32</sup>. De officiële Nederlandse term.



verplichtingen uit het verleden, die om beleidsmatige en politieke redenen waren aangegaan, nog eens zouden worden gewogen. Dat hield in dat de overheid, die bij die verplichtingen directe en indirecte verantwoordelijkheid had, bereid zou moeten zijn een deel van die niet-marktconforme kosten voor haar rekening te nemen. Dat was niet alleen logisch, maar ook wenselijk, want daarmee zou EZ de betrokken partijen een worst kunnen voorhouden om daadwerkelijk tot de vorming van het GPB over te gaan. Bij de gesprekken over de vorming van het GPB werd afgesproken dat de kosten betrekking zouden hebben op een aantal stadsverwarmingprojecten en op de kolenvergassingscentrale van Demkolec in Buggenum. In totaal zou het dan gaan om een bedrag van een kleine €1 miljard. Dekking van die kosten zou gevonden worden door tijdelijk een toeslag te leggen op de nettarieven en door het inzetten van de voorziening op de Sep-balans waar EZ op grond van oude afspraken zeggenschap over had. Die oude afspraken dateerden uit het begin van de jaren '80, toen industriële grootverbruikers zouden worden gecompenseerd voor hoge elektriciteitstarieven. Tussen Sep en Gasunie werd toen een apart gascontract gesloten dat tot extra middelen leidde voor Sep om die compensatie te kunnen betalen. Toen door dalende olieprijsen die compensatie niet meer nodig was, bleef de betrokken voorziening als een aparte balanspost in stand. Door de jaren heen is daaruit diverse malen bijgesprongen om niet-rendabele projecten bij te staan, zoals een aantal stadsverwarmingprojecten en de investeringen van de Sep in rookgasreiniginginstallaties. Het in 1998 nog resterende bedrag van circa 200 miljoen euro zou geheel worden ingezet voor de bakstenen.

Toen het GPB in het voorjaar van 1998 mislukte, had men mogen verwachten dat de noodzaak voor een 'worst' verdwenen was. De vier productiebedrijven kozen er immers begin 1998 uiteindelijk zelf voor hun eigen weg op de productiemarkt te zoeken. Een markt die met de invoering van een nieuwe wet dat jaar geheel vrij zou zijn. Dan zou het ook logisch zijn dat de vier bedrijven zelf hun onder het oude stelsel overeengekomen samenwerking zouden beëindigen, en daarnaast tot een onderlinge regeling zouden komen voor de niet-marktconforme kosten. De overheid zou bij dat alles geen rol meer behoeven te spelen en de regels van de nieuwe Mededingingswet zouden van toepassing zijn. Dat was ook de strekking van de brief die Hans Wijers eind april aan de Tweede Kamer stuurde.<sup>33</sup> Maar het liep anders, want in de maanden daarop volgend liet EZ zich onder de opvolger van Wijers, Annemarie Jorritsma, overhalen om toch weer met de heren productiebonzen aan tafel te gaan zitten. Kennelijk waren de juridische argumenten met betrekking tot de verantwoordelijkheden van EZ voor die bakstenen zo sterk, dat men niet geheel voor die kosten kon weglopen.

Het is niet helemaal duidelijk wat er aan die tafels precies gebeurde, maar er kwamen meer claims dan in de discussies over het GPB waren besproken. Uit de brief die Jorritsma die herfst van 1998 naar de Tweede Kamer stuurde<sup>34</sup> bleek dat naast de stadsverwarming en Demkolec, ook de stroomimportcontracten van Sep, het Noorse gascontract voor de grote nieuwe Eemscentrale, en de Noorse kabel om goedkope waterkracht te importeren, aan de orde waren. Ook werd een claim geformuleerd als gevolg van waardeverlies van de centrales vanwege te verwachten lagere stroomprijzen en gemiste efficiencyvoordelen omdat het GPB

<sup>33</sup>. Kamerstuk 25097 nr. 22

<sup>34</sup>. Kamerstuk 25097 nr. 24

niet doorging. Alsof de Nederlandse stroomverbruiker de rekening zou moeten betalen van het mislukte machtsspel der stroombonzen (!). Bij elkaar zou het gaan om circa €7,5 miljard.

Lef was de heren niet vreemd, maar dit was ook Jorritsma te gortig. Inmiddels was Sweder van Wijnbergen als nieuwe secretaris-generaal op EZ gekomen en hij ging zich met dit spel bemoeien. Het leek wel of de eerdergenoemde premie op de totstandkoming van het GPB het karakter begon te krijgen van een premie op het niet doorgaan van het GPB. In een complex hoofdlijnenakkoord tussen EZ en de productiebonzen werd vastgelegd dat niet alleen de stadsverwarmingprojecten en Demkolec zouden worden gecompenseerd, maar ook een deel van de importcontracten. Daarnaast zouden de productiebedrijven gratis een voorrangrecht krijgen op de toegang tot de kabel met Noorwegen. Voor het Noorse gascontract en de importcontracten van stroom werden geen compensaties afgesproken. Naar later zou blijken werd er voor die laatste contracten ten onrechte vanuit gegaan dat de voorangsregeling voor toegang tot de verbindingen met België en Duitsland voldoende gewaarborgd zou zijn.<sup>35</sup> Van Wijnbergen vond deze deal echter wat eenzijdig en eiste tot verbazing van de bonzen wel wat terug. Zonder evenwel over een 'ruil' te spreken, zou de Staat eveneens gratis, de kleinst mogelijk meerderheid krijgen in TenneT, in het hoogspanningsnet.

Dit Hoofdlijnenakkoord ging niet door, want overeenkomsten sluit je niet zo gauw met de productiebonzen en al helemaal niet met hun achterbannen. De geschiedenis herhaalde zich nog verder want de productiesector wees niet alleen het akkoord af maar was ook niet in staat tot een gezamenlijk tegenvoorstel. EZ en de Tweede Kamer, die inmiddels zuchtend 'ja' hadden gezegd tegen deze gewijzigde compensatiebenadering, konden niet meer terug. Goede raad was duur en dus werd - opnieuw - een beroep gedaan op externe hulp. Oud-Shell directeur Herkströter en de zwaargewichten Honnée en Timmermans (resp. hoogleraar in Rotterdam en ex-DSM-directeur) werden gevraagd naar de bakstenen te kijken, en EZ te adviseren over een zo nodig dwingend bij wet op te leggen regeling en verdeling. Een klein jaar later was het zover. Herkströter c.s. adviseerden de compensatie te beperken tot de stadsverwarmingprojecten en Demkolec. De totale compensatie bedroeg een kleine €700 miljoen. Een ruil met de aandelen van TenneT werd afgewezen. Als de Staat het hoogspanningsnet wilde hebben dan moest ze het maar kopen, tegen marktwaarde. Ook ging het advies in op de afronding van de kosten bij de sluiting van de beide kerncentrales, en oordeelde men dat de Sep-importcontracten moesten worden geveild. Dat laatste is wel geprobeerd, maar het leverde niets op. Wat de verdeling tussen de productiebedrijven betreft kwam Herkströter met de volstrekt voor de hand liggende sleutel die de partijen al eerder in hun eigen samenwerkingsovereenkomst hadden vastgelegd. EZ nam het advies over en ook de Tweede Kamer ging daarin dankbaar mee. Alleen drong de Kamer wel aan om toch maar alle aandelen van TenneT over te nemen en dat zou later geschieden, tegen marktwaarde.

Van belang voor de uiteindelijke besluitvorming was ook dat in de loop van 1999 een nieuw feit was ontstaan. Drie van de vier productiebedrijven waren tegen forse bedragen verkocht aan buitenlandse marktpartijen. UNA was als eerste verkocht aan het Texaanse Reliant,

<sup>35</sup> Er waren ook andere doorlopende contracten die effect hadden op de markt en op het beleid; zie daarvoor de deelstudie 'Liberaliseren: van beleid naar uitvoering'.

gevolgd door EZH aan het Duitse Eon en EPON aan het Belgische Electrabel.<sup>36</sup> Vooral de opbrengst van UNA met een kleine €2 miljard, sloeg in als een bom. Daarmee was ook een deel van de draagkrachtproblematiek immers opgelost. Wel diende EZ nog zeker te stellen dat de nieuwe eigenaren garant zouden blijven voor onverhoopte extra risico's van de bakstenen. Deze succesvolle verkoop zou overigens de discussie over het eigendom van de energiebedrijven in een enorme stroomversnelling brengen, zoals verderop in dit hoofdstuk wordt verhaald.

De gehele baksteenregeling werd in een nieuwe wet vastgelegd, de wet OEPS.<sup>37</sup> In deze Overgangswet ElektriciteitsProductieSector was de compensatie oorspronkelijk geregeld via een toeslag op de nettarieven. De Europese Commissie accepteerde de tegemoetkoming voor de bakstenen, maar niet de dekking daarvan via het net. Die dekking moest komen uit de algemene middelen en het wetsontwerp moest worden aangepast. De verdere geschiedenis van dit wetje is weinig fraai, aangezien het steeds meer een 'veegwet' werd om allerlei tekortkomingen in de Elektriciteitswet en de inmiddels in werking getreden Gaswet te corrigeren. Het werd daardoor, en ook als gevolg van een voortdurend interveniërende Tweede Kamer, één grote wetgevende grabbelton. Toen deze wet medio 2003 eindelijk de Eerste Kamer haalde had de Senaat sterke aarzelingen om haar te laten passeren. Pikant daarbij was de zeer kritische opstelling van VVD-senator Niek Ketting, die als Sep-directeur uitgebreid bij het ontstaan van de bakstenen en het begin van het GPB-avontuur betrokken was geweest. Het oorspronkelijke belang van het wetsontwerp, de afwikkeling van de bakstenen, gaf bij de stemming evenwel de doorslag. Voor het beleid en de wetgeving waren daarmee de bakstenen geregeld. In 2004 voerden de productiebedrijven onderling nog steeds procedures over de afwikkeling van de bakstenen.

#### 7.5.4 De Gaswet 2000

In deze paragraaf volgt dan het verhaal over de totstandkoming van de Gaswet. Een verhaal over wetten en regels en lastige afwegingen over de verschillen met elektriciteit. Een verhaal ook over structuren, over het 'gasgebouw': de succesvolle samenwerking tussen overheid en private partijen voor de exploitatie van het Nederlandse aardgas. We zagen al eerder dat in de Derde Energienota wat betreft gas gekozen werd voor een aanpak die geen stap verder zou gaan dan wat er uit Brussel zou komen. Immers, anders dan bij elektriciteit wilde Nederland niet vooruitlopen op andere lidstaten. De markt voor gas heeft, anders dan die voor elektriciteit, een overwegend internationaal karakter. Bovendien speelt bij gas het nationale belang van een goed beheer van onze bodemschatten.<sup>38</sup> Dat had ook invloed op de Nederlandse opstelling in Brussel, die door de Derde Energienota wel milder en constructiever was geworden. Dat was ook wel nodig, want onze opstelling op gasgebied werd nogal eens vergeleken met de oude stalinistische structuren uit de DDR. Pas toen eind 1997 het politieke compromis in Brussel duidelijk werd, kwam EZ nog in december van dat jaar met de discussienotitie 'Gasstromen'.

<sup>36.</sup> UNA was het elektriciteitsproductiebedrijf van Noord-Holland en Utrecht, EZH dat van Zuid-Holland en EPON dat van Oost- en Noord-Nederland

<sup>37.</sup> Kamerstukken 27250.

<sup>38.</sup> MvT op EZ-begroting 1998.

De toonzetting in ‘Gasstromen’ was voorzichtig. Daar waar ‘Stroomlijnen’ welhaast euforisch voor elektriciteit over de uitdagingen van de markt sprak, stond ‘Gasstromen’ vol met waarschuwingen en randvoorwaarden. Niet zozeer waar het de doelstelling betrof, en ook niet wat betreft het perspectief van een volledige opening van de markt in 2007 (later vervroegd tot 2004). Evenmin als het ging om de bescherming van de gebonden afnemers, want de gebruikte systematiek sloot aan bij die van elektriciteit. Dat laatste was op zich al opmerkelijk, want tot dat moment was er nooit sprake geweest van een formele regeling voor die bescherming. Op grond van het contract Staat-Gasunie immers diende EZ goedkeuring te geven aan het contract dat Gasunie periodiek sloot (en aanpaste) met de distributiebedrijven. EZ beoordeelde daarin vooral of het marktwaardebeginsel correct werd toegepast en of de prijzen dus niet te laag zouden zijn. Op grond van dat contract kwam VEGIN, later Energie-Ned, met adviesprijzen voor haar leden. Die prijzen werden ook wel gemeld aan EZ, maar daar werd niets mee gedaan. Het was bescherming van staatsinkomsten en dat zou nu ‘aangevuld’ worden met bescherming van kleinverbruikers. Opvallend was verder dat in het voorbereidingstraject voor het wetsontwerp veel aandacht werd besteed aan de bescherming van de kleinverbruikers, en of de bescherming tegen allerlei door de marktwerking gedicteerde prijzen niet zou moeten worden versterkt. Die geluiden werden bij elektriciteit niet of nauwelijks gehoord.

‘Gasstromen’ was vooral opmerkelijk door de insteek die werd gekozen bij de toegangsweg tot de markt; de infrastructuur. In tegenstelling tot bij elektriciteit zou juist op dat punt Brussel minutieus gevolgd worden, goed kijkend hoe de andere landen dat zouden doen. Voorgesteld werd om bij de scheiding van de netten niet verder te gaan dan strikt nodig (en ze dus alleen administratief te scheiden) met een zeer terughoudende regelgeving. Toegang tot het net zou tot stand komen op basis van onderhandelingen, met toezicht achteraf op basis van klachten; daarvoor was de Mededingingswet het kader en de NMa de toezichthouder. Wel zou DTe namens de minister zorgen voor de bescherming van de gebonden afnemers, maar de NMa zou over de markt gaan. De inconsistentie was opvallend, niet alleen in relatie tot elektriciteit, maar ook in vergelijking met telecommunicatie, kabeltelevisie en spoorwegen. Dat deed CDA-kamerlid Lansink in een interview verzuchten: ”Je kunt het in allerlei mooie woorden verpakken, maar het is natuurlijk gewoon een ratjetoe, een zootje. Of dat nou de doorzichtigheid bevordert weet ik niet”.<sup>39</sup>

Vanuit de markt was er ook de nodige kritiek. De energiedistributiebedrijven wezen op de relatie met elektriciteit en hoewel ze van oordeel waren dat het daar te ver was doorgeschoten, vonden ze wel dat de regeling voor de toegang tot de netten van Gasunie tekortschoot. De grootverbruikers hadden veel liever, net als bij elektriciteit, een systeem van gereguleerde toegang. Alles nog eens goed overwegende diende EZ pas in april 1999 het ontwerp voor een Gaswet in. Men wilde wachten op wat de uiteindelijke Brusselse richtlijn zou gaan inhouden en dat was pas in de zomer van 1998<sup>40</sup> duidelijk. Alleen op het punt van omvang en tempo van de liberalisering werd afgeweken van het Brusselse minimum, voor het overige niet. De

<sup>39</sup>. Zie het artikel ‘Gas is geen stroom’ van Jan Willem van Gelder : Maartnummer 1998 van het blad Gas.

<sup>40</sup>. Richtlijn 98/30/EG, PB L204 van 21.07.1998

toegang tot de netten bleef gebaseerd op onderhandelingen, waarbij niet zou mogen worden gediscrimineerd en waarbij de netbedrijven jaarlijks een indicatie dienden te geven van hun tarieven en voorwaarden. Toezicht en geschilbeslechting zouden bij de NMa berusten op basis van de Mededingingswet. Bescherming van gebonden afnemers zou worden geregeld als eerder voorgesteld.

Toen begon het parlementaire proces, met inhoudelijke discussies die een goed jaar gingen duren. Waar gingen die nu over? Zag de Kamer eindelijk kans om eens over de fundamenten van het gasbeleid en de gasmarkt te praten? Dat beleid was in de jaren '60 gebaseerd op de Nota De Pous en was uitgewerkt in privaatrechtelijke overeenkomsten. Afgezien van de Wet Aardgasprijzen uit 1974, die waarborgde dat de prijzen voor ons gas niet te laag zouden zijn, was er geen wettelijke regeling. En dus waren er formeel vanuit de Kamer al die jaren niet zoveel aangrijpingspunten geweest om over het beleid te praten. Natuurlijk, wanneer het om de gasbaten ging, dan was de Tweede Kamer paraat; maar dan ging het om de begroting en het financieel-economisch beleid. Soms ook waren aanpassingen van de binnenlandse gasprijzen voor kleinverbruikers aan de orde wanneer het tempo van die aanpassing aan de marktwaarde wat te gortig werd geacht.<sup>41</sup> Maar over de fundamenten van het gasbeleid, over de marktstructuur, over de plaats van de Gasunie, over de relatie met de overige onderdelen van het energiebeleid en over de relatie met de andere energiemarkten was niet of nauwelijks gedebatteerd. Ondanks schuchtere pogingen daartoe van PvdA-zijde<sup>42</sup>, die vooral een relatie legde met de Waddenzee en daarom met bedenkingen tegen de invoering van liberalisering, kwamen al deze vragen ook in de debatten over de Gaswet nauwelijks aan de orde. En dat terwijl de fractiewoordvoerders toch op de klompen moeten hebben aangevoeld dat het bestaande 'gasgebouw' bij het openen van de markt niet ongewijzigd zou kunnen blijven.

Het parlement werd ook hier door belangengroepen bestookt. Werkgevers konden leven met onderhandelde toegang, maar de NMa zou bij ingrijpen dan wel aan termijnen gebonden moeten worden. Anderen bepleitten een scherpere regeling van de randvoorwaarden bij toegang, want anders zou je de markt kunnen vergeten. Ook de Algemene Rekenkamer liet zich horen en waarschuwde voor afkalving van de gasbaten als gevolg van de liberalisering. Bedragen oplopend tot een kleine €1 miljard op jaarbasis werden genoemd en de Rekenkamer bepleitte zelfs om de kleinverbruikersmarkt maar helemaal dicht te houden. In reactie daarop erkende minister Jorritsma dat de relatie met de gasbaten beter had kunnen worden toegelicht, maar dat andere studies op beduidend lagere effecten uit kwamen.<sup>43</sup>

Per saldo richtte het debat met het parlement zich toch het meest op de structuur van het systeem en op de regels voor de toegang tot de netten. In het vervolg op de opmerkingen van VNO/NCW kwam EZ met voorstellen om de geschillenbehandeling en de andere acties van

41. Politiek was dat vooral aan de orde in de Eerste Kamer, waar CDA-fractievoorzitter Kaland, die tevens voorzitter was van de VEGIN, in de jaren '80 de gasprijsstijgingen voor kleinverbruikers dit regelmatig ter sprake bracht.

42. Gas, winnen of verliezen; beleidsnotitie van Tineke Witteveen-Hevinga, januari 1998.

43. Zie onder meer de antwoorden van EZ op Kamervragen van Witteveen en Crone (PvdA), dd 29-08-2001; website EZ, persberichten 2001.

de NMa met termijnen en inhoudelijke randvoorwaarden in te kleden. Opvallend was dat daar waar bij elektriciteit EZ zelf regelmatig met aanpassingen en wijzigingen kwam, bij gas het initiatief veel meer bij de Kamer lag. Effectief lobbyen door VEMW (belangenbehartiger van grote energieverbruikers) speelde daarbij een grote rol en zorgde ervoor dat uiteindelijk een hybride toegangssysteem van onderhandelingen op basis van vooraf door DTe vast te stellen richtlijnen in de wet werd opgenomen. DTe kreeg daarvoor extra taken en als ‘Dienst Toezicht energie’ ook een positie in de Gaswet. Dat gebeurde te elfder ure, als onderdeel van een groot aantal amendementen. Ook amendementen waarbij voor de distributiebedrijven alsnog eisen voor de afscheiding en inrichting van het netbeheer werden vastgelegd, die in grote lijnen overeenkwamen met die voor elektriciteit.

De Gaswet werd in april 2000 door de Tweede Kamer aanvaard met meer dan 25 amendementen. Zelfs de tuinders slaagden er op de valreep nog in om de liberalisering voor hun sector door een definitiewijziging een paar jaar uit te stellen, en als kleinverbruikers te kunnen blijven profiteren van hun lucratieve contract met Gasunie. Bij de behandeling van de Gaswet speelde overigens als complicatie mee dat er ook over de nieuwe Mijnbouwwet werd gesproken, en ook over de al eerder genoemde door Jorritsma ingezette poging tot versnelling van de liberalisering. In augustus 2000 trad de Gaswet in werking. Een wet die, als bij elektriciteit, ook door de wet OEPS nog eens zou worden gewijzigd. Al met al ontstond een wettelijk regime dat vanaf de invoering voor tal van interpretatieproblemen zou gaan zorgen, en wat ertoe leidde dat partijen grenzen van die wet gingen opzoeken. Een regime dat, net als bij elektriciteit en mede als gevolg van een nieuwe Europese Richtlijn, in 2003 en 2004 opnieuw fors zou worden aangepast. Daarbij werd het toegangssysteem, ook wat betreft de tarieven, geheel gereguleerd en werden de netbedrijven volledig juridisch gescheiden. De netten van Gasunie werden daarbij niet uitgezonderd. En ook voor gas is het eind van de wetgeving nog niet in zicht.

### 7.5.5 Het Gasgebouw

De discussie ging naast de wetgeving ook over de structuur van de markt zelf en dan met name die van de Gasunie. Door Jorritsma en Noë van Hulst, die inmiddels Dessens als DG Energie was opgevolgd, werden vanaf medio 1999 gesprekken geopend over de herinrichting van het ‘gasgebouw’. In het Energierapport 1999 was al aangekondigd dat bij meer zicht op de Europese ontwikkelingen gezien zou worden of verandering van de betrokkenheid van de overheid bij Gasunie wenselijk zou zijn. En dat bleek het geval, want de nieuwe Europese verhoudingen en regels, aldus EZ, noopten tot een aanpassing, ook in het belang van de Gasunie zelf en dat van de B.V. Nederland. Er begon een complex driepartijenoverleg tussen de Staat (ondersteund door Energie Beheer Nederland, EBN), Shell en ExxonMobil. De eerste signalen over de richting van de onderhandelingen kwamen naar buiten toen Gasunie begin 2001 liet weten vrijwillig tot juridische scheiding van het transportnet te zullen overgaan. Men had door middel van ‘Chinese Walls’ al wel forse maatregelen genomen om te voldoen aan de eis van administratieve scheiding. Maar marktpartijen en ook DTe waren daar zeer kritisch en achterdochtig over en directeur Verberg van Gasunie is iemand die liever zelf de besluiten neemt.

De discussies kwamen in november 2001 nog duidelijker aan het licht toen Jorritsma liet weten EBN te hebben ‘vrijgekocht’ van DSM.<sup>44</sup> Daarmee had zij de handen vrij om zich bij de verdere onderhandelingen te concentreren op de beide oliemaatschappijen. In een lange brief aan de Kamer<sup>45</sup> werd een aantal uitgangspunten geformuleerd om de publieke belangen rond voorzieningszekerheid, het kleineveldenbeleid en de gasbaten te waarborgen. In april 2002 kon vervolgens een akkoord op hoofdlijnen worden gemeld.<sup>46</sup> De nieuwe structuur die daarin werd aangegeven kwam er op neer dat het transmissienet, waarvoor Gasunie inmiddels GTS (Gas Transport Services) had opgericht, geheel afgesplitst zou worden, met 100% staatseigendom. De Staat zou zich uit de handelspoot van Gasunie terugtrekken, die verder gelijkelijk gesplitst zou worden over Shell en ExxonMobil. De publieke taak rond het kleineveldenbeleid zou van Gasunie worden overgenomen door de Maatschap Groningen, waarbij EBN voor de verkoop van het gas uit de kleine velden zorg zou dragen. Alle publieke taken zouden wettelijk geregeld moeten worden. Hoewel er nog veel details open stonden, werd verwacht dat een finaal akkoord nog in 2002 zou kunnen worden bereikt.

Bij dat akkoord op hoofdlijnen was cruciaal dat DTe inmiddels duidelijkheid had gegeven over de wijze waarop de economische regulering van het Gasunieleidingnet zou worden aangepakt en de waarde van het net zou worden benaderd.<sup>47</sup> Ook werd er, in de politiek en in de markt, openlijk gesproken over een fusie op enige termijn tussen TenneT en GTS. Veel vragen bleven echter nog onbeantwoord. In het bijzonder vragen over de rol van het Groningenveld en zijn balansfunctie, maar ook over de exacte verdeling van de afzetcontracten van Gasunie over de beide oliemaatschappijen. In ieder geval, de Europese Commissie, waarmee regelmatig overleg werd gevoerd, vond het prachtig, en ook de marktdepten in Nederland voorzagen dat een concurrerende gasmarkt hierdoor een belangrijke stap voorwaarts zou maken.

Uitwerking bleek echter lastiger dan gedacht. Voor de oliemaatschappijen waren de belangen groot en ook verschillend. Vooral ExxonMobil, dat een andere strategie volgde voor de Europese gasmarkt dan Shell, had naar verluidt grote aarzelingen. Maar ook in de politieke discussie begon het tij wat te keren. Het CDA, dat na de verkiezingen van 2002 weer aan de macht kwam, begon te aarzelen. Desondanks liet de inmiddels als EZ-minister aangetreden Laurens-Jan Brinkhorst in juni 2003 aan de Kamer weten<sup>48</sup> dat over de inrichting en afsplitsing van GTS per 01.01.2004 overeenstemming was bereikt, met zo mogelijk dan al de Staat als enig aandeelhouder. Over het commerciële deel van Gasunie bleek die overeenstemming

44. Van meet af aan heeft DSM voor de Staat de technische en overige inhoudelijke inbreng gehad in de olie- en gaswinning, ook in het gasgebouw. Zo had DSM een participatie van 40% in Gasunie en de Staat 10%, naast Shell en ExxonMobil elk met 25%. Bij de privatisering van DSM is die functie overgegaan naar EBN, dat 100% staatseigendom bleef. Wel behield DSM recht op een deel van de dividenden van EBN uit haar opbrengsten. Die werden in 2001 door de Staat afgekocht.

45. Kamerstuk 28109, nr. 1 van november 2001.

46. Kamerstuk 28109, nr. 2 van april 2002.

47. DTe-Richtlijnen Gaswet 2002; uitgebracht op 31.08.2001; DTe-besluit Bindende Aanwijzing aan Gasunie van 20.12. 2001

48. Kamerstuk 28109 nr. 4

nog niet mogelijk, zodat daarmee nog op oude voet zou worden doorgedaan, dus met de bestaande aandeelhouders.

Verrassend was vervolgens de mededeling van de minister later dat jaar<sup>49</sup> dat de herschikking van eigendom binnen GTS toch nog niet rond kwam. “Gebrek aan zekerheid over de ontwikkeling van prijzen en voorwaarden in Europa en Nederland op de thans nog volop in transitie verkerende energiemarkten, en de effecten hiervan op de financiële neutraliteit...” werden als oorzaak genoemd. Daarmee leek het hele project weg te glijden, hoewel ter nakoming van de nieuwe Europese eisen GTS wel per 1 juli 2004 juridisch zou worden gesplitst. Dat laatste gebeurde ook, zij het dat daarbij werd gekozen voor de figuur van de ‘magere netbeheerder’.<sup>50</sup> Mede omdat EZ de AER advies had gevraagd over de ontwikkelingen op de Europese gasmarkt en de positie van de Gasunie daarbij, en tevens omdat de Europese Commissie inmiddels een onderzoek was gestart naar de positie van het Nederlandse ‘gasegebouw’, lag een verder besluit over de splitsingen niet in de lijn der verwachting. Verrassend was dan ook dat minister Brinkhorst begin november liet weten met Shell en Exxon een akkoord te hebben gesloten over het infrastructuurbedrijf.<sup>51</sup> De Staat zou de beide maatschappijen geheel uitkopen en zelf volledig eigenaar worden van een volledig gesplitst en zelfstandig GTS. Een GTS dat daardoor vergelijkbaar zou zijn met TenneT bij elektriciteit. Doordat de wetgeving inmiddels aan de nieuwe Richtlijnen uit Brussel was aangepast was de eerdergenoemde onduidelijkheid rond de marktvoorwaarden verdwenen. Het deel van Gasunie dat zich met de in- en verkoop van gas blijft bezig houden en een rol blijft spelen bij het kleine-veldenbeleid zal vooralsnog ongewijzigd blijven. Ook wat betreft eigendom: de Staat, EBN, Shell en Exxon. De discussie wordt dus vervolgd. De AER bracht begin 2005 daarover opnieuw een advies<sup>52</sup> uit: ‘niet verder splitsen’. Een advies dat niet overal met gejuich werd ontvangen. De waarde van het Nederlandse gas, de kleine velden en de rol van Groningen, zijn onderwerpen die erg lastig zijn, commercieel en politiek. De parallellen met elektriciteit en het mislukken van het GPB dringen zich enigszins op. Maar daar ging het vooral om de macht en hier, bij gas, vooral om het geld.

## 7.6 Liberalisering is geen privatisering

Tijdens de beschreven wetgeving- en structuurdiscussies is er één onderwerp geweest wat de politieke discussie zwaar heeft gedomineerd, de discussie over het publieke eigendom van de energiebedrijven. Hoewel de energiebedrijven in het verleden begonnen zijn als private partijen, werd vanaf het begin van de jaren '20 van de vorige eeuw de voorziening van elektriciteit en gas gezien als een overheidstaak. Provincies en gemeenten richtten hun eigen bedrijven op, en toen Groningen was ontdekt werd besloten een prachtige *private-public*

<sup>49</sup>. Brief van 15.10.2003, ME/EP/3058313.

<sup>50</sup>. Zie deelstudie ‘Liberaliseren: van beleid naar uitvoering’.

<sup>51</sup>. Brief van 1.11.2004; Herstructurering Gasegebouw: voornemen tot splitsing van Gasunie en overname door de Staat van het gastransportbedrijf. Pikant is dat de brief is ondertekend door Gerrit Zalm, die als minister van Financiën de zieke Brinkhorst verving.

<sup>52</sup>. ‘Gas voor Morgen’, advies over de Nederlandse beleidsopties in een veranderende mondiale en Europese gasmarkt. AER, januari 2005



*partnership* in te richten, het ‘Gasgebouw’. In de jaren ‘80 en begin ‘90 werd een beleid gevoerd om de bedrijven in de distributiesector te concentreren en te integreren, wat leidde tot grotere bedrijven die zowel elektriciteit als gas (en warmte) verzorgden. Een succesvol beleid<sup>53</sup> dat oorspronkelijk ook wettelijk zou worden ondersteund. Daarvoor werd in 1991 de Wet Energiedistributie (WED) ingediend. Bij de behandeling daarvan in de Tweede Kamer werd de vraag gesteld of het publieke eigendom van de distributiebedrijven niet kon worden vastgelegd.<sup>54</sup> De gedachte hierachter was dat de distributiebedrijven als instrumenteel werden gezien voor de beleidsuitvoering op energiegebied en dat de publieke belangen het best zouden zijn gediend met het handhaven van de publieke eigendom.

De wens om het publieke eigendom van de energiebedrijven vast te blijven houden werd breed gedragen, ook in de sector zelf. In het eindrapport van de al eerder genoemde Groep van Negen<sup>55</sup> was dat duidelijk vastgelegd, want publiek eigendom zou het beste het nutskarakter blijven waarborgen en ingewikkelde toezichtarrangementen onnodig maken. DGE was het daar geheel mee eens en stond niet onwelwillend tegenover de vraag van de Tweede Kamer. Binnen EZ werd eind 1992-begin 1993 serieus onderzocht hoe die wens juridisch zou kunnen worden vastgelegd. Zowel de eventuele bestaande concessievoorwaarden als de gemeente- en provinciewetten werden daarbij onderzocht. De introductie van nieuwe wetgeving of het aanhaken bij de WED kwamen ook aan de orde. De conclusies van de juristen waren evenwel in politiek opzicht teleurstellend want geoordeeld werd dat op juridische, vooral Europees-rechtelijke, gronden een dergelijke beperking van de eigendomsrechten niet goed mogelijk zou zijn. En daarmee werd deze discussie bij de behandeling van de WED niet verder doorgezet, een behandeling die nog een aantal jaren zou voortduren.

Inmiddels stond het denken over het eigendom bij DGE niet stil. Onder invloed van de zich steeds verder op de markt richtende grote distributiebedrijven werd de vraag naar de houdbaarheid van het publieke eigendom steeds lastiger. Vooral wanneer die marktactiviteiten zich buiten het domein van de energievoorziening begonnen te begeven, werd de vraag legitiem of overheden zich daarmee nog wel dienden bezig te houden. Doordat de distributiebedrijven, met uitgesproken instemming van de kant van EZ en DGE, tot verdere concentraties overgingen, werd de afstand van de bedrijven tot hun lokale of regionale eigenaren ook steeds groter. Er begon dus een proces van vervreemding plaats te vinden.<sup>56</sup> In een interne notitie van DGE valt dan ook al eind 1994 voorzichtig te lezen dat

*“voor activiteiten die concurreren met de marktsector ....de vrijstelling van de Vpb lijkt te moeten vervallen, behalve daar waar de nutsfunctie nog duidelijk aanwezig is (fysieke distributie en levering).....Op zich zal tegen overdracht van aandelen aan derden geen bezwaar bestaan. Mochten de huidige aandeelhouders daarvoor in hun statuten beschermingsconstructies wensen af te spreken, dan is dat hun eigen keuze.*

<sup>53</sup>. Zie hiervoor de deelstudie ‘Onomkeerbaar van nutsbedrijf tot marktpartij’.

<sup>54</sup>. Eindverslag behandeling Wet energiedistributie, 1992; Kamerstukken 22160.

<sup>55</sup>. Zie voetnoot 7 bij dit hoofdstuk

<sup>56</sup>. Zie ook de deelstudie ‘Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij’.

*Wel zal er (voor de distributie energielevering) met de organisaties van lagere overheden worden nagegaan hoe dat openbare belang gewaarborgd kan blijven”.*

In het vervolgtraject naar de Energienota met haar beleidsfilosofie van ‘meer markt en minder overheid’ werd de genoemde lijn verder doorgezet. Er zou dus niet meer vast gehouden behoeven te worden aan overheidseigendom, maar ruimte gegeven kunnen worden aan de markt. De distributiebeprijven gingen immers zelf steeds meer marktactiviteiten verrichten, onder meer door *joint ventures* voor wkk met de industrie, en door allerlei niet-energie activiteiten. Bij verdergaande liberalisering zou ruimte voor privatisering gezien moeten worden als een logisch vervolg. Ook in andere sectoren, zoals bij KPN, was dat immers gebeurd. En daar waar binnen DGE wellicht hier en daar nog wat terughoudend werd gedacht vanwege de plaats van de Gasunie, gaf EZ-SG Geelhoed zelf de doorslag door in de Derde Energienota een niet mis te verstane passage op te laten nemen:

*“Nagenoeg alle energiebedrijven in de openbare sector zijn in handen van provincies en gemeenten. De vraag wordt gesteld of dat zo moet blijven. Eventuele eigendomsoverdracht is primair de zaak van de desbetreffende aandeelhouders. Zij achten het thans over het algemeen gewenst hun eigendom...te continueren...(Zij) onderkennen evenwel dat zij gezien de huidige ontwikkelingen niet hoeven vast te houden aan volledige eigendom...Het kabinet ziet geen reden zich hierover principiële uit te spreken. Daarbij ligt het voor de hand dat privatisering eerder gebeurt in die markten waar concurrentie aan de orde is, zoals bij de productie van elektriciteit, dan bij transmissie en netbeheer. De ervaring in andere sectoren en in andere landen leert ook dat, wanneer liberalisering en privatisering hand in hand gaan, er sprake kan zijn van het creëren van private in plaats van publieke monopolies. Het ligt dus in de reden dat volgtijdelijkheid de voorkeur verdient.”*

Onder verwijzing naar de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, waar privatisering vooraf ging aan liberalisering<sup>57</sup>, werd dus geconcludeerd dat eerst de liberalisering een eind op streek moest zijn voordat privatisering eventueel zou kunnen plaatsvinden. Een publiek monopolie vervangen door een privaat monopolie zou de markt nog verder op achterstand brengen. Door voorrang te geven aan de liberalisering zou bovendien de toezichthouder de tijd hebben om zich adequaat voor te bereiden en te manifesteren. Immers, goed toezicht is nodig, niet alleen bij publiek eigendom, maar juist ook bij privaat. EZ gaf wel aan dat de keuze van het eigendom aan de publieke aandeelhouders zelf zou zijn. Het gemor uit het veld van vooral de gemeentelijke aandeelhouders, die bij de groter wordende en in de vorm van een structuur NV verzelfstandigde bedrijven, steeds minder zeggenschap kregen, werd steeds luider.

Vervolgens werd door EZ in 1995 en 1996 contact gezocht met de eigenaren van de bedrijven. Gesprekken vonden plaats met bestuurders als Jan Hendriks, de Commissaris der Konin-

<sup>57</sup>. En dat beleid leidde in het VK onder meer tot tal van onvoorziene waardeinstijgingen voor de bedrijven en hun aandeelhouders, toen de invoering van marktwerking onvoldoende van de grond kwam. Zie ook eerdergenoemd boek van Dieter Helm, ‘Energy, the State and the Market’.

gin van Overijssel en belangrijk aandeelhouder van EDON, die bovendien voorzitter van EnergieNed was. Maar ook werd gesproken met de belangenverenigingen van de provincies (het IPO) en de gemeenten (het VNG). Inzet van EZ was om tot een convenant te komen. Een convenant waarin zou worden vastgelegd dat de publieke eigenaren in ieder geval niet eerder tot privatisering zouden overgaan dan tot na de vrijmaking van de zakelijke markt, het mid-densegment. Die vrijmaking was in die tijd nog gericht op 1 januari 2004, maar dat verschoof eind 1996 al naar 2002. Door EZ werd steeds benadrukt dat een goede timing van de privatisering paste bij het zorgvuldige traject van de liberalisering en ook in het belang was van de aandeelhouders zelf. Immers, wanneer de bedrijven de tijd zouden krijgen om zich goed op de markt voor te bereiden, dan zou de waarde alleen maar toenemen. Ook werd een sociaal argument genoemd, want een eventuele sanering zou in een publieke omgeving, sociaal acceptabeler kunnen uitpakken dan in een private.

Maar de eigenaren gaven niet thuis. IPO en VNG weigerden om voor hun leden als vertegenwoordiger op te treden en verwezen EZ naar gesprekken met de (tientallen) afzonderlijke eigenaren. Onbegonnen werk. Ook EnergieNed was niet in staat of bereid een bijdrage te leveren, en dus restte EZ niet anders dan een artikel in de wet op te nemen waardoor vervreemding van eigendom van de monopoliefuncties (de netten en de levering aan de gebonden afnemers), onderworpen zou zijn aan ministeriële toestemming. Vervreemding aan partijen die al eigenaar waren van de bedrijven, dus onderlinge overnames, konden wel gewoon doorgaan. Weinigen op EZ beseften overigens dat Gasunie van twee Nederlandse monogas-bedrijven minderheidsaandeelhouder was. Gasunie zelfde kende weer grote private aandeelhouders, dus de regel zou ertoe geleid kunnen hebben dat Shell Nuon had kunnen kopen. Maar deze consequentie was een louter theoretische. Wel werd door EZ nog campagne gevoerd in het land door enkele voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenten en provincies te organiseren. Oud- DSM-directeur Timmermans werd ingehuurd om uit te leggen dat privatisering een lastig en complex proces is en dat je daar goed over moet nadenken. De bijeenkomsten waren teleurstellend, want de belangstelling van de doelgroep was minimaal.

De wet werd medio 1997 ingediend en het privatiseringsonderdeel kreeg van meet af aan kritiek, vooral van de bedrijven. In eerste instantie was er nog weinig politieke belangstelling. Burgemeester Wöltgens van Kerkrade - een gemeente die minderheidsaandeelhouder was van het Limburgse MEGA - was de eerste die voorzichtig publiekelijk begon te opperen dat hij zijn aandelen zou verkopen. EZ reageerde snel en in samenspraak met de MEGA-directie kon deze zaak nog worden gesust. Spannender werd het met Hilversum, de grootste aandeelhouder van het Gooise bedrijf REGEV. De structureel met financiële problemen kampende gemeente nam een *merchant banker* in de arm en kondigde aan een veiling te gaan organiseren om haar aandelen te verkopen. En ook hier greep EZ in. De REGEV-casus had wel, afgezien van de onduidelijkheid wat de positie zou zijn van de overige aandeelhoudende Gooise gemeenten, een juridische complicatie. Er lag immers een wetsontwerp voor elektriciteit, maar voor gas was er nog niets. REGEV was vooral een gasbedrijf dat alleen in de gemeente Hilversum elektriciteit leverde. Dus strikt genomen zou EZ alleen de verkoop van de elektriciteitsnetten in de gemeente Hilversum hebben kunnen tegenhouden. Tot een dergelijke fijnslijperij hoefde het niet te komen, waarna uiteindelijk met wat trekken en duwen REGEV werd overgedaan aan Nuon.

De volgende stap kwam vanuit de gemeente Haarlemmermeer, de enige eigenaar van het monogasbedrijf met dezelfde naam. Dat bleek tamelijk geruisloos ineens te zijn overgenomen door het grote Duitse RWE. De Gaswet zelf was nog nauwelijks ingediend en hoewel deze vergelijkbare bepalingen bevatte wat betreft de distributienetten, was het bestuurlijk/juridisch niet meer mogelijk deze verkoop tegen te houden. En daarmee was de eerste privatisering van een distributiebedrijf een feit.

De publieke en politieke emoties begonnen pas echt op te lopen toen de elektriciteitsproductiebedrijven UNA, EZH en EPON werden verkocht aan respectievelijk Amerikaanse, Duitse en Belgische bedrijven. Oorspronkelijk bevatte de nieuwe Elektriciteitswet geen regeling voor productie, want dat was een volledige vrije marktactiviteit. Vanwege de eerder beschreven 'baksteendiscussie' werden alsnog bepalingen opgenomen. EZ diende te beoordelen of de nieuwe eigenaar de mogelijke gevolgen van de bakstenen voor zijn rekening kon of wilde nemen, en daarom werd voor de verkoop van de productiebedrijven alsnog een ministeriele toestemming ingevoerd.

Voor de productiebedrijven werd heel veel geld betaald, en dat leidde weer tot belangstelling voor de verkoop van andere bedrijven. Naast de kleinere monogasbedrijven als het Brabantse Obargas en Intergas gold dat vooral grotere distributiebedrijven als NRE (Eindhoven) en REMU (Utrecht). Het waren niet alleen de Amerikanen, de Duitsers en de Belgen die de markt binnen trokken, zelfs het Spaanse Endesa kwam eraan. Passend in de algehele visie pro marktwerking van minister Jorritsma werden deze stappen door EZ overigens van harte toegejuicht. Hoe meer dynamiek hoe beter, hoe meer markt en des te sneller die zou worden ingevoerd, hoe mooier dat zou zijn. Het was nodig dat EZ snel duidelijkheid zou gaan geven over hoe de privatisering van geval tot geval beoordeeld zou worden en welke voorwaarden daar eventueel aan verbonden zouden worden.

In de loop van 2000 kwam EZ met een beoordelingskader in de vorm van een aantal beleidsregels. Vooropgesteld werd dat privatisering van marktactiviteiten vrij zou blijven. Dat gold dus ook de levering van elektriciteit en/of gas aan de vrije afnemers. Wat betreft de onder toezicht blijvende monopolieactiviteiten, de netten, gaf EZ in eerste instantie aan dat tot 2003 toestemming nodig zou zijn bij verkoop. Die toestemming zou worden gegeven als duidelijk was dat de publieke taak niet in het geding zou komen. Een beperkte privatisering was akkoord, maar tot 2002 zou verkoop van de aandelen boven 49 procent niet worden toegestaan. Later werden de eisen voor goedkeuring nog verder aangescherpt door de onafhankelijke positionering van het netwerkbedrijf duidelijker als voorwaarde te omschrijven.

Ingewikkelde debatten met de Kamer volgden, die voor velen nauwelijks meer te volgen waren. Niet alleen bewindslieden, directeurs van energiebedrijven en Kamerleden raakten in de netten verstrikt, ook veel deskundigen hadden moeite met de ingewikkelde zaken van de al dan niet economische en/of juridische eigendom van de netten. Dat spitste zich in het bijzonder toe op de zo genoemde *sale & leaseback*-overeenkomsten van die netten. Op grond van Amerikaanse belastingwetten was herfinanciering van die netten in het verleden aantrekkelijk gebleken voor zowel (Amerikaanse) investeerders als voor (Nederlandse) bedrijven. Deze door Amerikaanse belastingbetalers betaalde voordelen kwamen overigens nooit

terecht bij Nederlandse verbruikers, maar wel bij de provinciale en gemeentelijke aandeelhouders. Ook een verbreding van de discussie tot alle netwerksectoren speelde nog een rol. Daartoe had SG Sweder van Wijnbergen een ‘generiek afwegingskader’ geïnitieerd, dat tot apart overleg met de Kamer leidde, echter zonder praktische betekenis.<sup>58</sup>

De debatten werden regelmatig verder ‘vervuild’ doordat de begrippen liberalisering en privatisering bij voortduring door elkaar werden gehaald. En ook omdat de Kamer door de soms wat lastige aanloopproblemen bij de invoering van de marktwerking, was geneigd allerlei verzoeken en initiatieven tot detailregulering te honoreren, daartoe vaak aangevuurd door lobbies van belangengroepen. Meer algemeen ontstond gaandeweg een politiek klimaat dat steeds kritischer werd over liberalisering en privatisering. De grootste oppositiepartij (het CDA) nam daarbij het voortouw, waardoor ook de grootste regeringspartij (de PvdA) haar positie opnieuw moest bepalen. In die discussies, die al in 2000 waren begonnen, kwam alles rond de liberalisering steeds weer opnieuw aan de orde. Alle incidenten en alle actualiteiten werden breed uitgemeten. De debatten gingen niet alleen over privatisering, maar ook over de stroomcrises in Californië, over de plaats en de acties van de toezichhouder DTe, over de eerdergenoemde bakstenen, over de voorbereidingen voor de marktopeningen en vooral over de positie van de netbedrijven. Vooral de zorg over voorzieningszekerheid met betrouwbare netten speelde een grote rol. In zo’n klimaat bleek het ook mogelijk om voor de staatseigendom van TenneT met zijn hoogspanningsnet een Kamermeerderheid te krijgen.

In een gedetailleerde motie legde de Kamer in april 2001 nadere eisen vast<sup>59</sup>, die vervolgens door EZ, na uitvoerig onderhandelen met betrokkenen en Kamerleden, in juni 2001 in beleidsregels werden vertaald.<sup>60</sup> Die beleidsregels waren voorlopig en zouden worden omgezet in een wettelijke regeling. De regels gingen vooral over de economische en juridische eigendom van de netten, en werden begin 2002 door EZ als wetsvoorstellen ingediend. Maar hoewel de behandeling een formaliteit zou moeten zijn, werd het opnieuw een politiek inhoudelijke exercitie. Dit debat werd vervolgens onderbroken door de verkiezingen van 2002 en het daaropvolgende onduidelijke politieke klimaat. Door minister Heinsbroek (LPF) die Jorritsma op EZ opvolgde, werd het dossier bevroren en dat werd later door de volgende EZ-minister, Brinkhorst, nog eens bevestigd. Het politieke en bestuurlijke klimaat in 2003 en 2004 kwam wat meer tot rust, in afwachting van nadere plannen van Brinkhorst. Doordat de wetgever gaten liet vallen slaagden Haarlemmermeer en Obragas erin hun verkopen door te zetten, terwijl tot frustratie van de betrokken bedrijven en hun eigenaren de verkoop van NRE, REMU en Intergas niet doorging.

De discussie over privatiseren was daarmee nog niet afgerond. De borging van publieke belangen bij distributie van elektriciteit en gas spitste zich steeds meer toe op de netwerken.<sup>61</sup> En voor die netwerken zouden extra waarborgen moeten worden gezocht waar het een onge-

<sup>58</sup>. Kamerstuk 27018

<sup>59</sup>. Motie Crone, Voute en Van Walsum; Kamerstuk 27250 nr. 38

<sup>60</sup>. Beleidsregels privatisering energiedistributiebedrijven; Staatscourant 2001, nr. 31.

<sup>61</sup>. Transmissie was in die discussie nauwelijks een probleem, want die netten waren in handen van TenneT en van Gasunie, waar de Staat geheel of gedeeltelijk volledige zeggenschap in had.

stoorde bedrijfsvoering betrof. Wanneer die netwerken evenwel deel zouden blijven uitmaken van mogelijk te privatiseren energieconcerns, zouden die waarborgen wel eens lastig te realiseren kunnen zijn. En daarom koos Brinkhorst voor een radicale aanpak. In maart 2004 liet hij de Kamer weten<sup>62</sup> een volledige splitsing na te streven van de netwerken, dus ook wat betreft eigendom. Eigendom zou van de energieconcerns moeten overgaan naar hun eigen aandeelhouders, de provincies en gemeentes, maar dan in een geheel aparte onderneming. Dat zou enerzijds de weg vrij maken voor volledige privatisering van die energieconcerns en zou anderzijds de borging van de publieke taak van de netwerken versterken, bijvoorbeeld doordat het toezicht daarop eenvoudiger zou kunnen zijn. Mochten de provincies of gemeenten hun netwerken alsnog willen verkopen, dan zouden vooral institutionele beleggers daarvoor in aanmerking komen. EZ gaf daarbij verder aan deze benadering in wetgeving te zullen vastleggen.

De Kamer ging in de zomer van 2004 in meerderheid akkoord met dit beleid, ondanks heftig verzet van de energiebedrijven en (sommige) van hun aandeelhouders. Men vreesde vooral dat door het afstoten van de netwerken de waarde van de bedrijven werd aangetast waardoor ze een eenvoudige prooi zouden worden voor buitenlandse overnames. Ook vreesde men dat het lastiger zou worden om financiering rond te krijgen voor nieuwe elektriciteitscentrales. Er klonken waarschuwingen dat de voorzieningszekerheid voor elektriciteit in het geding kon komen. In de reacties werd, onder meer door de Algemene Energie Raad<sup>63</sup>, de lijn verder doorgetrokken naar de positie van de Nederlandse energiebedrijven in de Europese markt. Daarbij werd een beeld geschetst dat er straks nauwelijks meer Nederlandse energiebedrijven zijn en dat het daarom noodzakelijk is toe te staan dat de grote Nederlandse bedrijven als Nuon, Essent en Eneco hun krachten kunnen bundelen in een *national champion*, om de Europese concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Argumenten die al eerder, ook in 1996, door EZ waren gebezigd, maar die toen, en ook eerder, niet vertaald konden worden in concrete maatregelen en besluiten, door verzet van (eigenaren van) de energiebedrijven zelf.

Maar zoals gezegd, zowel Brinkhorst als de Kamermeerderheid hielden vast aan de gekozen lijn: goede marktwerking is pas echt te realiseren wanneer de infrastructuur volledig en geheel is afgescheiden van de overige functies uit de bedrijfskolom. En Brinkhorst gaf daarbij ook aan voor die visie de boer op te zullen gaan in Europa. Begin oktober 2004 kwam hij met een plan van aanpak voor de verdere uitwerking.<sup>64</sup> Als een handreiking aan de aandeelhouders wilde hij de provincies en gemeenten toestaan een minderheidsbelang van maximaal 49% in de netwerken te verkopen, zodra de netwerkbedrijven zouden zijn afgesplitst. In ieder geval werd, de al onder Wijers ingezette lijn, n.l. de markt de ruimte te geven nadat het GPB-project begin 1998 was mislukt, consequent verder doorgezet. Wel rijst de vraag of die lijn van meet af aan niet strakker, scherper en helderder in wet- en regelgeving en uitvoering daarvan had kunnen worden toegepast.<sup>65</sup>

En daarmee lijkt de cirkel rond en is per saldo de situatie bereikt die in de Energienota van

62. Kamerstuk 28982 nr. 18

63. Zie het advies 'Behoedzaam stroomopwaarts' van maart 2004

64. Aanpak splitsing energiebedrijven; brief van 11.10.2004.

Wijers werd aangegeven: zorg voor een goede en werkbare aanvang van de liberalisering, met een duidelijk en krachtig toezicht, alvorens tot privatisering over te gaan. Wanneer aan die volgorde steeds was vastgehouden en de versnelling van de liberalisering niet was belast met meer ruimte voor privatisering, dan had een jarenlange verwarrende discussie voorkomen kunnen worden. Die koppeling was in het geheel niet nodig geweest, en vloeiende ook geenszins voort uit de Europese regels. En wanneer provincies en gemeenten in 1996 bereid waren geweest een bestuurlijk convenant te sluiten met het Rijk, had de Nederlandse energie-sector zich niet voortijdig gek hoeven laten maken door -op zich goede en wenselijke- privatiseringen. Bovendien had het toewerken naar een convenant ook aanleiding kunnen zijn om de politieke discussie over het wel of niet privatiseren van energie-infrastructuren tijdiger en zorgvuldiger te voeren, op landelijk en op regionaal niveau. Een discussie die dan niet tot de verwijten had geleid dat het Rijk wel KPN kon verkopen en van de opbrengsten kon profiteren, maar dat de medeoverheden de verkoop van hun energiebedrijven werd ontzegd en daarmee ook het profijt van de opbrengsten.

## 7.7 Andere accenten in het beleid

Naast de specifieke regels rond de beide energiemarkten had de nieuwe filosofie uit de Derde Energienuota ook zijn uitwerking op andere delen van het energiebeleid. Eind 1996 liet EZ weten dat<sup>66</sup>

*“...de energiesector steeds meer een „normale” sector wordt. Maar de trits „betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening” blijft als doelstelling ook in een marktomgeving als een paal boven water staan. Een actieve houding van de overheid op de gebieden energiebesparing en duurzaam blijft nodig. Maar zij is steeds meer aangewezen op marktconforme instrumenten”.*

Twee jaar later, in het Energierapport 1999<sup>67</sup> kondigde Jorritsma een verdere bijstelling van de doelstelling aan door deze te vernauwen tot de realisatie van een duurzame en efficiënte energievoorziening. Daarbij werd opgemerkt dat „voorzieningszekerheid geen acuut punt van zorg is, immers de markt kan het aan”. Groeiende importafhankelijkheid bleef wel een punt van aandacht.

De nadruk op marktwerking had ook tot gevolg dat het oliecrisisbeleid werd bijgesteld door meer gebruik te maken van de voorraden bij het bedrijfsleven.<sup>68</sup> Ook werd vanaf 2001 een andere structuur voor de benzinemarkt langs de snelwegen geïntroduceerd. Tot en met 2003

<sup>65.</sup> Overigens is de oorspronkelijke keus in de wet voor de term ‘netbeheerder’ en ‘netbeheer’ achteraf gezien verwarrend geweest. Temeer daar in eerste instantie voor gas zelfs voor een minder verregaand model was gekozen dan voor elektriciteit. Een duidelijke keus in 1996-1997 voor een af te splitsen ‘netwerkbedrijf’, met in ieder geval voor distributie een eenduidige en consistente benadering voor zowel gas als elektriciteit en met de eigendom van de netten op de eigen balans, had veel verwarring in de latere discussies kunnen voorkomen.

<sup>66.</sup> MvT Begroting EZ 1997; Kamerstuk 25000, hoofdstuk XIII, nr. 2

<sup>67.</sup> Energierapport 1999; Kamerstuk 26898

leverden de grote oliemaatschappijen 50 locaties van hun benzinestations in, en alle vergunningen zouden geleidelijk aan worden geveild. Met die maatregel wilde de regering de concurrentie bevorderen door ook andere partijen dan de grootste vier oliemaatschappijen - die heer en meester waren in de verkoop van motorbrandstoffen langs de snelwegen - kansen te bieden. Ook was er veel aandacht voor een onderzoek van de NMa naar mogelijke kartelvorming op de benzinemarkt, maar dat leidde uiteindelijk niet direct tot acties. Nadat de NMa eind 2001 liet weten de steunsystemen van de oliemaatschappijen voor hun pomphouders te verbieden, concludeerde zij uiteindelijk in maart 2003 dat hierdoor de concurrentie op de markt niet zou worden bevorderd. Wel zal de NMa die markt periodiek blijven monitoren.

Meer algemeen begon EZ zich zorgen te maken of de markt zich wel goed ontwikkelde. Dat bleek ook uit de aandacht die daaraan in het Energierapport 2002 werd gegeven. Men nam beleidsinitiatieven rond de oprichting van de APX (de Amsterdam Power Exchange) en de latere overname daarvan door TenneT, men nam acties om samen met DTe de transparantie in de markt te bevorderen, men streefde naar uitbreiding van importcapaciteit en ondernam stappen rond de vorming van een Beneluxmarkt voor elektriciteit. Ook maakte men zich zorgen of er wel sprake was van een eerlijk speelveld in Europa, waarvoor EZ, samen met DTe, zich sterk maakte op de Florence- en Madrid fora, waar tussen alle belanghebbenden over de ontwikkeling van de Europese markt voor elektriciteit en voor gas gesproken werd.<sup>69</sup> Ook was EZ zeer actief om de Europese Richtlijnen voor gas en elektriciteit aan te scherpen. Dat leidde na een moeizaam onderhandelingsproces uiteindelijk tot geheel nieuwe Richtlijnen in 2003, die een volledige marktopening voorschreven en de functiescheiding bij en de toegangsvoorwaarden tot de infrastructuur verder versterkten, waarbij elektriciteit en gas in hoge mate op dezelfde wijze werden benaderd.

Ook op de andere onderdelen van het energiebeleid werd meer nadruk gelegd op de markt en op vraagsturing. Al eerder was duidelijk geworden dat de MAP-afspraken en de financiering daarvan door middel van een toeslag op de energietarieven in een nieuwe marktstructuur niet meer konden worden voortgezet. In het Energierapport 1999 werd mede op grond van de motie Crone<sup>70</sup>, die aandrang op een verplichting voor duurzame energie, het accent gelegd op meer vraagsturing en op het inzetten van fiscale instrumenten. Als gevolg daarvan kwam de markt voor groene stroom al in juli 2001 geheel vrij. Een systeem van verhandelbare groencertificaten werd ontwikkeld en de vraag naar groene stroom werd extra gestimuleerd door die stroom geheel vrij te stellen van de REB, de Regulerende Energiebelasting. Door middel van een groencertificaat kreeg de afnemer de garantie dat de gekochte stroom uit duurzame bronnen was opgewekt. Door die vraagprikkels nam de vraag toe en maakten aanbieders gebruik van een markt voor groencertificaten. TenneT kreeg de taak de certificaten af te geven en te controleren.

<sup>68.</sup> De wet Voorraadvoering Aardolieproducten, Kamerstuk 27170, werd daartoe gewijzigd en trad op 1 april 2001 in werking

<sup>69.</sup> Door de Europese Commissie gestarte overlegplatforms tussen de lidstaten, de regulators en de industrie. Zie de respectieve websites: [http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/florence/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/florence/index_en.htm) en [http://www.europa.eu.int/comm/energy/gas/madrid/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/gas/madrid/index_en.htm)

<sup>70.</sup> Kamerstuk 26303 nr. 55



De vrije markt werd ondanks een aantal - vooral administratieve - problemen, een groot succes. Dit temeer daar vanaf 2002 ook import van groene stroom onder de regeling viel. Dat leidde tot een enorme importtoename en sterk stijgende prijzen op de capaciteitsveilingen voor de interconnectoren met het buitenland. Omdat in het buitenland niet de vraag maar de productie wordt gesubsidieerd ontstond de nodige 'weglek' van Nederlands belastinggeld naar het buitenland. Dat was niet de bedoeling en dus werd de regeling afgeschaft en vanaf 2003 vervangen door een nieuwe stimuleringsregeling, de MEP (Milieuvriendelijke Elektriciteit Productie). Door de MEP wordt een heffing gelegd op de nettarieven, die dan worden doorgesluisd naar producenten van groene stroom. De REB-vrijstelling komt dan te vervallen en daarmee lijkt de oude MAP-heffing weer terug te zijn, zij het dat besteding nu door de overheid wordt geregeld en niet meer door de energiebedrijven. TenneT kreeg van EZ de opdracht om de nieuwe regeling uit te voeren. Daartoe kreeg een deel van TenneT zelfs de status van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Achtergrond bij dit alles is de wens een stabiel stimuleringsstelsel te ontwikkelen. Een systeem dat financieel los staat van de EZ-begroting, en waarmee de MEP-middelen buiten de begrotingsregels vallen. Die opdracht aan TenneT is creatief te noemen, maar wel rijst daarbij de vraag of zo'n taak bij TenneT past. Men had ook andere oplossingen kunnen vinden, bijvoorbeeld door de regeling onder te brengen bij SenterNovem. Door TenneT met de uitvoering te belasten wordt de rol van TenneT voor de markt en voor de toezichthouder complexer en onduidelijker. Ook blijken deze nieuwe regels in de praktijk niet allemaal zo eenvoudig en ontstaat er gedoe over welke energiebronnen werkelijk duurzaam zijn en welke toeslagen gewenst zijn.

Ook de ontwikkeling van de succesvolle wkk stagneerde toen bleek dat allerlei min of meer verborgen subsidies die onder het systeem van de Elektriciteitswet 1989 werden toegepast, onder de nieuwe regelgeving waren verdwenen. Dat leverde bezorgde blikken en oproepen van de belanghebbenden op, zonder dat er in de praktijk veel aan veranderde. Wel werd toegewerkt naar vraagsturing door o.a. de transparantie te bevorderen en stroometikettering in te voeren. Dat laatste vloeide voort uit de eerdergenoemde nieuwe Brusselse richtlijnen.

Meer in het algemeen nam de aandacht voor marktconforme instrumenten toe. Zo kwamen er voorstellen en later besluiten om een systeem van verhandelbare emissierechten in te voeren voor zowel CO<sub>2</sub> als voor NOX. Ook was er aandacht voor marktprikkels bij de aanleg van een nieuwe energie-infrastructuur. Daartoe werd zelfs een regeling ontworpen die VINEX-gemeenten zou verplichten met openbare aanbestedingen te werken bij de aanleg van een nieuwe infrastructuur.<sup>71</sup> Het werd een wat gewrongen regeling die in de praktijk niet goed zou werken. Beoogd werd om duurzame bronnen bij de voorziening van die nieuwbouwwijken te betrekken, maar dat kwam niet van de grond. Dat bleek onder meer uit de evaluatie die EZ in 2003 liet verrichten. Daarbij speelde ook de vraag naar de warmtenetten een rol. Stadsverwarming is zeer efficiënt door de benutting van restwarmte bij elektriciteitsproductie, maar de aanleg van netten is zonder langjarige prijsgaranties moeilijk rendabel te maken. Hoewel in de Derde Energienota al werd aangegeven dat de per definitie gebonden warmteafnemers bescherming zouden krijgen (er is immers geen keus want elektriciteit voor verwarming is veel duurder, en men kan ook niet naar aardgas, want er is geen gasnet), duurde het

<sup>71</sup>. Besluit van 06.03.2001 als voorzien in de artikelen 20 en 39 van resp. de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet 2000.

tot medio 2003 voordat EZ daar eindelijk werk van ging maken en een Warmtewet aankondigde. Vanuit de CDA-fractie in de Tweede Kamer werd daarop niet gewacht en werd een eigen wetsontwerp ingediend. Een jaar later kwam EZ daarop met een eigen zienswijze. Politiek en beleidsmakers hadden eind 2004 nog geen duidelijk beeld over een mogelijke warmtemarkt en hoe die te reguleren.<sup>72</sup>

*“Het lijkt nu soms of, toen ik minister was, zekerheid van de energievoorziening, een essentieel onderdeel van de publieke taken van de overheid, nauwelijks aandacht zou hebben gekregen. Niets is minder waar, mijn medewerkers en ik waren daar net zoveel mee bezig als met de mogelijkheden om tot meer marktwerking te komen.”*  
(Interview met oud-minister van EZ dr. Hans Wijers).

## 7.8 Californië en verder

De discussie over de werking van de energiemarkten werd nationaal en internationaal volop beïnvloed door de grote stroomstoringen die in 2000 en begin 2001 plaatsvonden in Californië. Die markt was al in 1996 vrijgegeven en werd door velen als een goed voorbeeld werd gezien. Door onevenwichtige regelgeving die de bouw van nieuwe centrales en hoogspanningslijnen deed stagneren, ontstonden daar echter forse tekortsituaties en stroomonderbrekingen. Enorme prijsstijgingen waren het gevolg. Bovendien waren de eindverbruikersprijzen niet vrij, waardoor de hogere inkoopkosten niet konden worden gecompenseerd. Bij dit alles ontstonden ook sterke vermoedens van marktmanipulatie door grote partijen. Dat alles leidde tot dure interventies van de overheid in Californië, faillissementen, processen en veroordelingen naast forse politieke consequenties.<sup>73</sup> In Den Haag en elders in Europa leidden al die berichten tot politieke en bestuurlijke onrust. Steeds werd de vraag gesteld of zoiets ook in Nederland of in Europa kon plaatsvinden en steeds was het antwoord ontkennend en werd betoogd wat de verschillen waren en waarom wat daar gebeurde hier onwaarschijnlijk zou zijn.<sup>74</sup>

Door beleidsmakers werd gaandeweg anders gekeken naar de werking van de markt. Men maakte zich zorgen, want is de markt wel zodanig ontwikkeld dat de juiste prikkels worden opgepakt? Brengt het toch wel bijzondere karakter van de elektriciteitsmarkt geen andere aanpak met zich mee? En, wat moeten we denken van de forse prijsspieken zoals die bijvoorbeeld in de zomer van 2001 ook in ons land plaatsvonden<sup>75</sup>? En hoe zat het met de waarschuwingen voor tekorten die in Zweden waren gegeven, en met de dreigende tekorten en prij-

<sup>72</sup>. Evaluatieonderzoek Besluit Aanleg Energie Infrastructuur; CE, Delft; juli 2003. De EZ-plannen staan in de brief over de voorzieningszekerheid, Kamerstuk 29023; de stukken van de warmtewet hebben nr. 29048.

<sup>73</sup>. Veel is geschreven over de oorzaken en gevolgen van de stroomcrisis in Californië. Zie bijvoorbeeld het ‘Report on Wholesale Electric Generation Investigation’, California Public Utilities Commission; [www.cpuc.ca.gov](http://www.cpuc.ca.gov)

<sup>74</sup>. Zie onder meer het antwoord van EZ op de Kamervragen 2000 105190 (Van den Akker, CDA) van 5 februari 2001, en het verslag van een interne EZ-projectgroep: ‘California dreaming, it’s such a sunny day?’ Van december 2001, via de website EZ.

spieken in Noorwegen? Beide markten zijn immers ook voorbeeldmarkten van liberalisering. Hoe staat het verder met de transparantie van de markt, en wie let erop of er wel voldoende geïnvesteerd wordt in nieuwe productiecapaciteit? En hoe gaat het eigenlijk met de infrastructuur, lopen de investeringen niet terug wanneer alle aandacht op efficiency is gericht? Ook de gevoelens van onveiligheid die een gevolg zijn van de gebeurtenissen van 11.09.2001 in New York geven extra impulsen aan die aandacht.

Publieke en politieke aandacht werd nationaal nog sterker op de energiesector gericht door enkele kleinere stroomstoringen in ons land in 2002 en 2003. Het leek wel of die storingen vaker voorkwamen en door sommigen werden relaties gelegd met de invoering van de marktwerking. De hete zomer van 2003 gaf problemen met de lozing van koelwater door de centrales en mogelijke tekorten aan productie. Daarbij werd ook de vraag gesteld of de importen uit het buitenland wel betrouwbaar genoeg zouden zijn. Diezelfde lange warme zomer gaf vele grote en kleinere stroomonderbrekingen en stroomstoringen, zowel in New York en omgeving, als in Londen en Zuid-Zweden. Als klap op de vuurpijl viel ook in heel Italië een volle dag de stroom uit, naar later blijken zou door behandelingsfouten in Zwitserland.<sup>76</sup>

Vanaf medio 2001 kwam er dus meer beleidsaandacht voor de voorzieningszekerheid, gekoppeld aan de vraag of de marktmodellen en structuren wel adequaat gereguleerd waren. In het Energierapport 2002<sup>77</sup> ging EZ uitgebreid in op deze problematiek. Acute problemen werden niet verwacht, maar informatie over de ontwikkelingen van de markt en vooral over het aanbod diende te worden verbeterd, terwijl ook aandacht moest worden gegeven aan het investeringsklimaat. Directe concrete maatregelen werden niet genomen. Wel kreeg DTe extra taken en middelen<sup>78</sup>, onder andere om de werking van de markt beter te volgen. Een aantal specifieke besluiten waren daarvan het gevolg: ter vergroting van de transparantie in de prijsvorming op de vrije markt, en tot prikkeling van marktpartijen om actiever op de markt te participeren. Een meer beleidsmatige uitwerking werd door EZ in september 2003 gegeven, met een aantal stappen voor studie en overleg met de markt.<sup>79</sup>

Die stappen kregen later in 2003 een vervolg in het project E4E, waarin EZ een aantal brede discussiebijeenkomsten organiseerde, met input van bedrijven, consultants en deskundigen. Een startnotitie voor dit qua beleidsvorming vernieuwende project werd uitgebracht: *'Electriciteit in evenwicht. Investeren in elektriciteit: tussen publiek belang en private verantwoor-*

<sup>75.</sup> Zie het rapport 'Towards more transparency in the Dutch electricity sector' van de Market Surveillance Committee van NMa/DTe 25-10-2001: [www.dte.nl](http://www.dte.nl)

<sup>76.</sup> UCTE-rapportage, april 2004: 'Final report of the Investigation Committee on the 28 September 2003 Blackout in Italy'.

<sup>77.</sup> Investeren in energie, keuzes voor de toekomst. Energierapport 2002, februari 2002, Kamerstuk 28241.

<sup>78.</sup> De formatie van DTe steeg van de oorspronkelijk voorziene 15 fte in 1998 naar 25 fte in 1999 (meer prijsregulering netten), naar 33 fte in 2000 (taken gas) en naar de huidige 55 fte in 2001 (meer toezicht en meer marktmonitoring). Ook de discussie over de privatisering speelde bij die uitbreiding een rol.

<sup>79.</sup> Brief Voorzienings- en leveringszekerheid Energie, september 2003; Kamerstuk 29023.

*delijkheid*'.<sup>80</sup> Een nader standpunt kwam wat later<sup>81</sup>, waarin de samenhang tussen goede marktordening, investeringsklimaat en marktmonitoring werd geschetst en concrete stappen werden aangekondigd voor marktconforme maatregelen om ook bij een hoge piekvraag voldoende productievermogen te hebben. Daartoe zou TenneT extra capaciteit contracteren als vangnet voor die piekvraag. Benadrukt werd verder dat de leveringszekerheid niet alleen nationaal benaderd kan worden en dat integratie met de markten om ons heen daarvoor nodig en wenselijk is. Regionale marktintegratie zou worden nagestreefd met afspraken om in noodsituaties import- en exportcontracten te blijven honoreren. Uitwerking van dat beleid zal nog wel de nodige additionele regelgeving vergen, waarbij taken en verantwoordelijkheden van TenneT en van DTe nader zullen worden gespecificeerd.

Ook in Brussel dreunde 'Californië' na. Het gaf een extra impuls aan het al in het najaar van 2000 gestarte debat over het *Green Paper*.<sup>82</sup> Een debat dat een kleine twee jaar zou duren en waarin de Europese Commissie de aandacht richtte op de structurele zwakheden en de geopolitieke, sociale en milieuhygiënische tekortkomingen van de energievoorziening in de EU. Een groot aantal acties en voorstellen was het gevolg. 'Californië' had ook invloed op de aanpassing van de Brusselse Richtlijnen voor de gas- en elektriciteitsmarkten. Begin 2001 kwam de Europese Commissie met nieuwe voorstellen, die enerzijds de liberalisering wilden afronden en anderzijds voorzieningszekerheid een plaats wilden geven.<sup>83</sup> De voorzieningszekerheid spitte zich toe op regels voor monitoren en rapportage, en op de opties voor overheden om zelf de bouw van nieuwe productiecapaciteit te stimuleren. Dit alles leidde mede tot de nieuwe Europese Richtlijnen die in 2003 tot stand kwamen.

De aandacht voor voorzieningszekerheid beperkte zich niet tot de regels voor de markt. Al eerder was de Commissie met voorstellen gekomen om de zekerheid van de olie- en gasvoorziening in een crisissituatie te versterken.<sup>84</sup> Ze stelde voor de bestaande afspraken voor het omgaan met een oliecrisis aan te passen en een vergelijkbaar systeem voor gas op te zetten. Dat leidde tot forse nervositeit in Den Haag en Groningen, want het werd alom gezien als een Brusselse greep naar de controle over onze gasreserves. Maar ook andere hoofdsteden vonden dat Brussel hierbij wat te ver ging. Voor olie is er een goede regeling in het IEA, en de rol van Brussel dient daarin beperkt te blijven. En ook voor gas werd de greep naar de macht niet gewaardeerd, ondanks dat de Commissie dit handig plaatste in de context van de werking van de interne gasmarkt. Wel waren de energieminsters van oordeel dat er iets moest worden afgesproken voor het geval er een gascrisis zou zijn, maar dan wilden ze wel zelf aan de knoppen gaan zitten.

<sup>80</sup>. Alle informatie over dit project, met de uitgebrachte studies en rapporten is onder het kopje 'leveringszekerheid' bij energie te vinden op de website van EZ: [www.ez.nl](http://www.ez.nl)

<sup>81</sup>. Kamerstuk 29023 nr. 4

<sup>82</sup>. Zie hiervoor ook de deelstudie 'Nederland en Brussel'.

<sup>83</sup>. Proposal for a directive amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal markets in gas and electricity, 13.03.2001; Amended proposal 07.06.2002, COM(2002) 304 final; new Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC, PB L 176, 15.07.2003.

<sup>84</sup>. Reinforcement of the security of the oil and gas supplies in the framework of the internal energy market, 11.09.2002; COM(2002) 408 final.

De grote stroomstoringen van 2003 gaven nieuwe impulsen aan de dossiers voor de versterking van de infrastructuur. Zo kwam de Commissie begin december met een nieuw pakket voorstellen<sup>85</sup> om netbeheerders te verplichten met capaciteitsplannen te komen, en allerlei belemmeringen bij de aanleg van nieuwe infrastructuur op te lossen. Die voorstellen waren eind 2004 nog in behandeling.

Externe voorzieningszekerheid bij gas en olie kregen in die jaren ook weer nieuwe aandacht. Olieprijsstijgingen in 2003 en 2004, spanningen en onzekerheden in het Midden-Oosten, Venezuela, Rusland en Nigeria, zorgen over de olie-importafhankelijkheid – allemaal zaken die de beleidsagenda weer gaan bepalen. Op gasgebied zijn er zorgelijke ontwikkelingen doordat de EU afstevent op een grote toename van gasverbruik. Vooral door de Kyoto-afspraken wordt verwacht dat er veel nieuwe elektriciteitscentrales zullen komen op basis van gas. En dat gas zal in toenemende mate van buiten de EU dienen te komen. Dat betekent import uit Rusland, uit Noord-Afrika en uit het Midden-Oosten.

Al die vraagstukken zijn alleen op het niveau van de EU aan te pakken, zelfs voor Nederland met zijn nog steeds forse maar op termijn toch dalende gasreserves. De Europese Commissie is al gestart met acties om de relaties met die producerende landen te verbeteren, zij het niet altijd met evenveel succes. De markt- en concurrentieregels van de EU worden immers niet altijd door die landen begrepen of toegejuicht. Nieuwe impulsen voor dat beleid wordt door velen gezien als een uitdaging voor Andris Piebalgs, de nieuwe Energiecommissaris van de EU. Onder meer door het Clingendael International Energy Programme zijn daarvoor interessante suggesties gedaan.<sup>86</sup>

## 7.9 Een bestendig mijnbouwklimaat

In dit verband wijden we ook een enkel woord aan het mijnbouwklimaat, een essentieel onderdeel van het energiebeleid, dat vaak weinig zichtbaar is. We spreken dan niet over de politiek omstreden besluiten over het wel of niet boren in de Waddenzee. Daarover zijn in het vorige hoofdstuk de nodige opmerkingen gemaakt. Maar het gaat wel om aandacht voor de wet- en regelgeving op mijnbouwgebied en het bijpassende fiscale regime. Het gaat immers om één van de basistaken van EZ, taken die een lange voorgeschiedenis hebben en ook voor de toekomst van het energiebeleid van groot belang zijn. Nederlands oudste wet, de Mijnwet 1810, heeft decennialang het regime bepaald waaronder onze bodemschatten werden opgespoord en gewonnen. In de periode daarna werd deze wetgeving uitgebreid met de Mijnwet 1903, de Wet Opsporing Delfstoffen en de Mijnwet Continentaal Plat. Bovendien leidde de stijgende marktwaarde van onze aardgasreserves tot een heel stelsel van heffingen en afdrachtregelingen waarmee de gasbaten voor de overheid konden worden geoptimaliseerd. Optimalisatie in de zin dat bij een zo hoog mogelijke opbrengst voor de Staat, het voor de olie- en gasindustrie toch aantrekkelijk blijft om in Nederlands gebied te investeren in explo-

<sup>85</sup>. Communication from the Commission on Energy Infrastructure and Security of Supply, 10.12.2003; zie website DGTREN: [http://www.europa.eu.int/comm/energy/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/energy/index_en.html)

<sup>86</sup>. 'Study on Energy Supply Security and Geopolitics'; report of a study for DGTREN by Clingendael, januari 2004.

ratie en exploitatie. Al in de jaren '70 werd de vraag gesteld of de mijnwetgeving niet moest worden gemoderniseerd en gestroomlijnd. Verschillende pogingen daartoe bleven steken in de voorbereidende sfeer en opeenvolgende ministers werden van tijd tot tijd met moeilijke en ingewikkelde vragen geconfronteerd.

In 1998 kon uiteindelijk een voorstel voor een nieuwe Mijnbouwwet worden ingediend.<sup>87</sup> In 2002 was de parlementaire behandeling afgerond en verscheen de wet in het Staatsblad<sup>88</sup> en begin 2003 trad die wet in werking. Daarmee was een integrale regelgeving voor de opsporing en winning van delfstoffen op het territorium en het continentale plat vormgegeven. De wet regelt opsporing en winning van alle delfstoffen en voorziet ook in een toekomstig gebruik van de ondergrond. Vergunningen en concessies worden verleend door de minister van EZ, terwijl het Staatstoezicht op de Mijnen toeziet op naleving, ook waar het veiligheid en milieu betreft. De wet bepaalt verder de mate van openbaarheid van de gegevens die door de mijnbouwindustrie wordt verzameld. Daarnaast worden nieuwe onderwerpen geregeld. Het betreft een regeling voor bodembeweging met voorzieningen om nadelige gevolgen van bodemdaling op te vangen, een regeling voor risico-aansprakelijkheid bij schade door bodemdaling en een regeling voor opsporing en winning van aardwarmte, naast regels voor het opslaan van stoffen in de diepe ondergrond. Dat laatste is bijvoorbeeld belangrijk voor de mogelijke opslag van CO<sub>2</sub>, maar ook voor gevaarlijk afval. Jaarlijks wordt ook een overzicht uitgebracht over de activiteiten bij de winning en opsporing van olie en gas, alsmede over de stand van zaken met betrekking tot de reserves.<sup>89</sup>

## 7.10 Beleid nader beschouwd

*„Onvoldoende doordacht is destijds, in de jaren '90, de Nederlandse wetgeving voor liberalisering van de energiemarkt voorbereid. De ministers Wijers en Jorritsma hebben daardoor ernstige problemen ondervonden. Het ging te snel en op basis van juridisch-economische analyses die niet helemaal adequaat waren.” (Interview met mr. L.A. Geelhoed, oud-secretaris-generaal van EZ).*

*„Ere wie ere toekomt, Ad Geelhoed heeft blijk gegeven van een heel scherpe visie op de noodzaak tot aanpassing van de energiesector, op onze plannen daarvoor. En van een v r vooruitziende blik op de ontwikkeling van de Europese markten met de regelgeving die daarbij zou passen.....Uiteindelijk geeft hij toch een redelijk mild oordeel over het resultaat van ons werk. Maar wat mij verbaast is dat, als je zeven jaar Secretaris-generaal bent geweest, nu oordeelt dat het allemaal niet goed was..... Hij doet het beleid en daarmee ook zichzelf tekort. Hij had in die periode en in die positie alle kansen om ons te beïnvloeden.....” (Interview met oud-DG Energie mr. drs. Stan Dessens).*

<sup>87</sup>. Kamerstukken 26219

<sup>88</sup>. Staatsblad 2002, nr. 542

<sup>89</sup>. Deze jaarverslagen worden verzorgd door TNO, waar de vroegere Rijks Geologische Dienst is ondergebracht. Zie ook [www.nitg.tno.nl/oil&gas](http://www.nitg.tno.nl/oil&gas)

Ook deze periode, van 1996 tot 2002, waarin de werking van de markt het centrale thema van het energiebeleid was, beschouwen we nader in relatie tot het beleidskader uit hoofdstuk 2. Het was een periode waarin vooral het actorniveau centraal stond. In de discussies over taken en rollen van de overheid versus die van de markt werd de beleidsvorming sterk beïnvloed door de omgeving, door het economisch-politieke beleid om markten meer ruimte te geven, door de sociaal-culturele *Zeitgeist* en door gevestigde belangen, van nutsbedrijven en van marktpartijen. Personen, bonzen, speelden een grote rol, terwijl ook de betrokkenheid van 'Brussel' zich meer en meer deed gelden. De doelen op zich van het energiebeleid stonden niet ter discussie, wel de manier waarop die doelen dienden te worden bereikt. En als de factor tijd al een rol speelde dan was dat vooral gericht op snelheid. Hoe eerder de markt de kans zou krijgen, hoe beter.

Als gezegd, de meeste aandacht was gericht op het actorniveau, de taakverdeling tussen markt en overheid. Er is duidelijk sprake van een trendbreuk, waarbij de Derde Energienota begin 1996 het markeringspunt was en minister Hans Wijers van Economische Zaken het boegbeeld. In de vorige periodes zagen we dat de overheid steeds druk doende was geweest om ofwel zelf meer sturing te geven aan beleid en uitvoering, dan wel zich met nadruk te bemoeien met de organisatie van de partijen die in de markt actief waren. Elektriciteit was daarbij het meest duidelijke voorbeeld, met als culminatiepunt de Elektriciteitswet 1989. Maar ook op het gebied van de energiedistributie speelde EZ een sturende rol, gericht op concentratie en horizontale integratie. Tot diep in de jaren '90 bleven de bemoeienissen van EZ met de structuur van de energiesector uitzonderlijk groot. Zelfs op het hoogste niveau werd uitdrukkelijk geïntervenieerd.

De beweging naar meer marktwerking werd, met een tegenstribbelend DGE, steeds sterker. De Derde Energienota van begin 1996 werd een omslagpunt. Niet in het minst ook door de persoon van Hans Wijers, de minister, die nu eens niet uitging van de bestaande structuren maar van het marktconcept, niet alleen overigens bij energie. Hij wist die nieuwe boodschap met elan uit te dragen. Een boodschap die ook volop paste in de *Zeitgeist* en die in de 'paarse coalitie' van PvdA, VVD en D66 een politieke basis kreeg. De overheid trekt zich terug, de markten worden stap voor stap vrijer en de overheid beperkt zich tot het stellen van generieke regels voor de marktwerking en specifieke regels voor delen van de gas- en elektriciteitsmarkten. Ook het eigendom van de nutsbedrijven wordt met nadruk ter discussie gesteld. Publiek eigendom, publieke belangen, gevestigde belangen. De politiek, de overheid, EZ, DGE en alle andere betrokkenen en belanghebbenden krijgen het daar dan knap moeilijk mee. Discussies over structuren en regels blijven de beleidsontwikkeling vele jaren bepalen. En doen dat in 2005 nog steeds.

De bewegingen naar meer marktwerking op het gebied van energie zetten door, ook bij duurzame energie en energiebesparing. Vraagsturing werd de leidende filosofie, met marktconforme instrumenten. Aanbodsturing werd steeds meer losgelaten. Maar daar waar voorheen de overheid impliciet aan de knoppen zat met allerlei formele en informele overlegstructuren, waren toen de overheid zich beperkte tot de randvoorwaarden voor de marktwerking, steeds meer expliciete en gedetailleerde regels nodig. Meer marktwerking leidde dus niet tot deregulering, maar vooral tot herregulering, zelfs meer dan voorheen. Bezinning op publieke

belangen en taken moest wel tot tal van preciseringen leiden, juist ook met betrekking tot uitvoering, sturing en verantwoording. In de 'oude' aanbodgestuurde situatie was dat allemaal niet zo expliciet. Voor elektriciteit was er de relatie met 'Arnhem' en de Elektriciteitsplannen, en voor gas was er het 'gasgebouw' in Groningen. Directe contacten tussen de verschillende bonzen bepaalden zo in hoge mate het beleid.

Terugblikkend op die recente geschiedenis van het energiebeleid moeten we constateren dat de transitie van 'nuts naar markt' een moeilijke was. Misschien nog wel het meest op het gebied van de elektriciteitsproductie met zijn sterke verwevenheid met de publieke sector en met een decennia lange strijd tussen 'Den Haag', 'Arnhem' en 'de provincie'. De discussies over bakstenen bijvoorbeeld duurden ruim 5 jaar en vergden heel veel energie van alle betrokkenen. Doordat het uiteindelijke resultaat uitkwam op een relatief beperkt bedrag, te betalen uit de algemene middelen, stelt het resultaat van al die discussies per saldo weinig voor. Ook de discussies over de milieuplannen, de MAP's, van de distributiebedrijven, waren lastig, met afspraken over uitvoering en inspanningsverplichtingen, met een financiering op de rand van de publieke middelen zonder goede regels voor verantwoording. Het bracht alle betrokkenen politieke schade; EZ zowel als de bedrijven. Veel geharrewar was er ook in de aanloop naar de vrije markt voor kleinere verbruikers met tal van (detail)discussies over de uitvoering. Toen daar de zorg bijkwam over de betrouwbaarheid van de netten met grotere en kleinere incidenten werd de beleidsvorming erg lastig. Veel tijd en veel overleg met de Kamer vol grilligheden en inconsistenties. Kleine TINA's kwamen langs, uit Californië of uit Italië, waarbij de publieke deelbelangen steeds weer opnieuw moesten worden gewogen. En waarbij vooral de vraag over de publieke eigendom van de netten keer op keer de discussie bemoeilijkte en frustreerde.

Zo ontstond een welhaast permanent wetgevingsproces. In een periode van goed 5 jaar zijn de beide energiewetten inmiddels meermalen ingrijpend gewijzigd, verder gedetailleerd en er niet duidelijker op geworden. Dat had ook te maken met slordige, soms chaotische procesvoering bij de wetgeving. Regelmatig werd tot op het laatste moment geschoven met amendementen en wetsteksten.<sup>90</sup> Fouten waren onvermijdelijk. Vanuit de praktijk is forse kritiek te horen, waarbij vooral de neiging tot overregulering gekapitteld wordt.<sup>91</sup> Wetgeving is complex, vooral wanneer het om markten in transitie gaat, die bovendien ook nog eens gestuurd worden door Europese regels. En het eind is nog niet in zicht, want de discussie over voorzieningszekerheid is nog niet afgerond, die over grensoverschrijdende marktintegratie moet in feite nog beginnen, zowel voor elektriciteit als voor gas, de discussie over eigendom vergt een wettelijke vertaling en de discussie over het 'gasgebouw' lijkt zo'n vertaling ook onvermijdelijk te maken. Kortom, niet alleen de energiemarkten zitten nog vol dynamiek zoals het hoort, maar ook de wetgeving lijkt nog lang niet stabiel.

---

<sup>90.</sup> We vertelden in dit hoofdstuk al eerder dat de Gaswet medio 2000 de slechts een klein jaar eerder al gewijzigde Elektriciteitswet nog eens fors wijzigde. De wet OEPS deed dat voor beide wetten in respectievelijk 2001 en 2003 nogmaals. En ook de I&I wet van 2003 deed dat dus in de zomer van 2004 opnieuw.

<sup>91.</sup> 'I&I-wet stikt van de fouten'; artikel in *Energie Nederland* van 15.06.2004



Ook de uitvoeringspraktijk werd geconfronteerd met het rommelige wetgevingsproces. Zo concluderen bijvoorbeeld advocaten van Allen & Overy<sup>92</sup>

*“dat de praktijk slecht aansloot bij het door de wetgever gewenste uitgangspunt van ‘outputsturing’, waarbij DTe niet op de stoel van het management zou moeten gaan zitten. De politiek heeft dat grotendeels aan zichzelf te wijten gehad door op grond van een gebrek aan inzicht en interesse in de details van de tariefregulering een rammelend regelgevend kader te ontwerpen en DTe geen eenduidige handvatten mee te geven voor de uitoefening van zijn taken. De verschillen tussen elektriciteit en gas worden bovendien veelal onlogisch genoemd”.*

Het is evident dat in die uitvoeringspraktijk door DTe en door de bedrijven fouten zijn gemaakt.<sup>93</sup> Door DTe is de complexiteit van de netwerksector onderschat en is onvoldoende rekening gehouden met de forse interne aanpassingen bij de netwerkbedrijven waar zij in de bedrijfsvoering en administratie mee werd geconfronteerd. Daarbij kwam dat DTe, weliswaar gedwongen door de termijnen die de wetgever oplegde, haar interne administratieve processen onvoldoende aandacht gaf. Dat leidde in een aantal gevallen tot slordige besluiten, soms met foute tarieven, die vervolgens weer moesten worden gecorrigeerd. Ook de bedrijven zelf realiseerden zich onvoldoende dat het menens was met de markt en met de nieuwe systematiek, en vertrouwden aanvankelijk te veel op het overlegmodel met de toezichthouder. Toen dat niet werkte heeft men massaal voor de gang naar de rechter gekozen, met voor alle betrokkenen verrassende uitkomsten, vooral op het gebied van de tariefregulering.<sup>94</sup>

Een deel van de wetgeving- en uitvoeringsproblemen zijn het gevolg geweest van de inconsistente behandeling van gas en elektriciteit. Dat speelde niet alleen in Den Haag, maar ook in Brussel. De eerste richtlijnen voor elektriciteit uit 1996 en gas uit 1998 verschilden behoorlijk van elkaar. Die verschillen waren ingegeven door de belangentegenstellingen van de lidstaten bij aardgas, en doordat de Europese gasmarkt in een aantal gebieden nog in ontwikkeling was. Maar al vrij snel begon de Commissie onder aandrang van de marktpartijen aan te koersen op een integratie van de beide richtlijnen, die in 2003 voltooid werd. Die nieuwe richtlijnen voor gas en elektriciteit zijn in hoge mate identiek. Ook in Londen heeft men lang geworsteld met de verschillen en overeenkomsten tussen gas en elektriciteit. Zo waren er lange tijd verschillende toezichthouders voor die markten. Eind jaren '90 was dat allemaal samengevoegd en waren de regels voor de zich integrerende markten grotendeels gelijkgetrokken en op elkaar afgestemd.

<sup>92</sup>. Zie J.E. Janssen en M.L. Pigmans, ‘Tariefregulering in de Nederlandse energiesector’, opgenomen in deel 3 van de Monografieën Overheid & Markt, Tarieven, regelgeving en toezicht; H.J. de Ru (eindred.); SDU Den Haag, 2003.

<sup>93</sup>. Zie de deelstudie ‘Liberaliseren: van beleid naar uitvoering’.

<sup>94</sup>. Zie hiervoor ‘The consequences for consumer welfare of the 2001-2003 electricity distribution price review in the Netherlands’. Cambridge working paper door Paul H.L. Nillesen en Michael G. Pollitt, september 2004.

Op zich zijn die verschillen in aanpak niet onlogisch, want die verschillen zijn er, zeker wanneer vanuit het aanbod wordt geredeneerd. Aardgas kun je niet maken maar moet je vinden. Aardgas kun je opslaan en vergt ook andere technieken voor verdeling en systeembeheer. Winning van aardgas uit kleine velden vergt specifieke marktarrangementen om dat rendabel te maken. Maar vanuit de vraag geredeneerd is het een ander verhaal, ook voor de Nederlandse situatie. Immers, een groot deel van onze elektriciteit komt uit aardgas en nagenoeg alle distributiebedrijven doen zowel in gas als in elektriciteit, zowel in netten als in pijpen als de levering. Dat is een gevolg van het overheidsbeleid dat altijd volop voorrang gaf aan aardgas voor de elektriciteitsopwekking, en dat vanaf medio jaren '80 aanstuurde op horizontale concentratie en integratie bij distributie.

Een vrije elektriciteitsmarkt zal pas goed kunnen werken wanneer de producenten flexibel gebruik kunnen maken van de gasmarkt en dus van de gasinfrastructuur. Inkoop van gas door de grotere energiebedrijven, zeker als zij over eigen opwekking beschikken, roept om arbitragemogelijkheden tussen beide markten. Afhankelijk van de marktomstandigheden wil je het gas verkopen als gas of als elektriciteit. Deze wens speelde al een rol bij de onderhandelingen over het GPB. En als de toegangsregels voor het gasnet anders zijn of anders uitwerken dan die bij elektriciteit, dan belemmert dat een efficiënte werking van de beide markten. Voor de meeste eindverbruikers van gas zijn er weinig verschillen, want leverancier, service, storingsmelding en afrekening, het is voor stroom en gas steeds hetzelfde bedrijf. Waarom dan, zoals in de oorspronkelijke regels van de Gaswet, een verschil maken in de benadering van de netten?

De aanzet tot de inconsistentie tussen gas en elektriciteit was al te lezen in de Derde Energienota uit 1996. Bij elektriciteit was er de ambitie om Europees voorop te lopen, bij gas juist niet. Dat bepaalde ook de opstelling van Nederland bij de onderhandelingen over de elektriciteitsrichtlijn en over de gasrichtlijn. Regelmatig werd in Brussel daar overigens meesmullend commentaar op gegeven. De vertaling van de gasrichtlijn in het eerste ontwerp van de Gaswet was tamelijk minimalistisch. Maar dat had ook te maken met de interne ambtelijke organisatie. De directie Elektriciteit had het voortouw bij de nieuwe Elektriciteitswet en de directie Gas zorgde voor de Gaswet. De juridische afdeling die de wetten maakte zette ook nog eens verschillende mensen op die beide wetten. In de praktijk leidde dat in het voorbereidingsproces tot onvoldoende afstemming, maar ook de meningsverschillen waren te groot om die in die fase te overbruggen. Achteraf gezien was het wijzer geweest wanneer EZ met een integrale Energiewet was gekomen. De Energienota noemde dat ook al met zoveel woorden en ook de eerste uitwerking voor elektriciteit ging daar nog vanuit. De gedachte was om in zo'n kaderwet met aparte hoofdstukken te komen voor gas en elektriciteit en eerst het elektriciteitsdeel in te vullen en later het gasdeel aan te brengen. Maar de ambtelijke top van EZ ging daar niet in mee, meer nog om formeel juridische dan om beleidsinhoudelijke argumenten.

Zo kwam er dus een aparte Gaswet. We zagen dat deze wet uitvoerig parlementair werd behandeld, waarbij de verschillen met elektriciteit een belangrijke rol speelden. De Gaswet werd behoorlijk geamendeerd door de Tweede Kamer. Als we het uiteindelijke resultaat voor aardgas positief willen omschrijven, dan kan worden gesteld dat de wetgever aan DTe de uitdaging gaf om op creatieve wijze in de vorm van gereguleerde toegang zo veel mogelijk

onderhandelingsruimte voor alle betrokken partijen te blijven bieden. Anders gezegd: om onderhandelbare toegang zo min mogelijk te beperken via richtlijnen die expliciet als doelstelling meekregen het handelsverkeer te bevorderen en de efficiency bij de transportbedrijven te vergroten. Maar als meer realistisch naar die Gaswet werd gekeken dan was het eindproduct een chaotisch en op onderdelen inconsistent bouwwerk, waardoor zowel de marktpartijen als de netbeheerders en de toezichthouder niet anders konden dan de grenzen van de wet verkennen.

Dat voortdurende proces van bijsturing, bezinning en aanpassing zette ook de taak- en rolverdelingen tussen 'beleid' en 'toezicht & uitvoering' onder druk. Daarvoor zijn heldere lijnen nodig. Waar begint toezicht en waar eindigt beleid? Heldere regels met een scherpe afbakening, waarmee het toezicht op basis van duidelijke normen en criteria op een onafhankelijke wijze haar taken kan uitoefenen. Taken die ook recht doen aan de dynamiek van de markten en die het toezicht ook de ruimte geven daarop in te spelen. Ruimte die alleen verantwoord kan worden ingevuld wanneer toezicht en beleid elkaar goed informeren en samen de sturingsrelaties helder hebben afgebakend. 'Toezicht' zowel als 'beleid' hebben die eerste jaren moeite gehad met taakafbakening en sturingsrelaties.

Naast alle problemen bij wetgeving en uitvoering moet ook worden opgemerkt hoe moeilijk de Staat het heeft met haar plaatsbepaling als zij zelf directe belangen heeft. We zien dat vooral bij het gasgebouw. De oude Nota-De Pous uit 1962, met zijn perfecte en zeer succesvolle publiek-private partnerschap, kan maar moeizaam worden losgelaten. Ook door de omklemming van de beide oliemaatschappijen is nog geen goede oplossing gevonden voor een structuur die past bij een goede werking van de gasmarkt en het kleine-veldenbeleid overeind houdt. Het afzonderen van de gasinfrastructuur in een aparte onderneming (GTS) met gereguleerde en onder toezicht gestelde functies is een logische eerste stap die inmiddels is gezet. Maar als de overheid op termijn (?) aandeelhouder blijft van GTS en haar de ruimte geeft voor niet-gereguleerde commerciële ambities, dan ontstaat een 'pettenprobleem'. Dat probleem van verantwoordelijkheden lijkt ook al op te gaan in de relatie met TenneT, dat eveneens gereguleerde taken uitvoert (het landelijk netbeheer, de TSO) naast commerciële activiteiten (APX, commerciële netverbindingen met het Verenigd Koninkrijk). Onduidelijker wordt het als TenneT ook specifieke uitvoeringsactiviteiten verricht die op een minder duidelijke manier door EZ worden gecontroleerd (groencertificaten, MEP). Dat TenneT en GTS geheel of gedeeltelijk staatseigendom zijn, maakt dan geen verschil zolang de aandeelhoudersfunctie strikt gescheiden en op zakelijke gronden door de minister van Financiën wordt toegepast. Sturing en verantwoording bij beleidsvorming, toezicht en uitvoering zijn hier nog niet voldoende uitgewerkt. De verzuchting uit de markt dat EZ bij energie twee inborsten heeft is begrijpelijk. Vooral voor gas zijn we een Opec-lid, terwijl we voor het overige bij het IEA horen. Een verzuchting overigens die al in de jaren '70 door de oud-DGE Wansink glimlachend werd geslaakt.

Terugblikkend op de ontwikkelingen over taken en rollen, het actorniveau dus, valt ten slotte de rol van Brussel op. Die is fors toegenomen. Dat had te maken met de internationale *Zeitgeist* en met het zoeken naar een nieuw Europees elan. Grote Politiek (met hoofdletters) gaf Brussel de ruimte voor het eerst duidelijk haar stempel op het energiebeleid te drukken. De

interne markt en de goede werking daarvan waren de leidende gedachten, en dat gold ook voor energie. Europese richtlijnen waren het gevolg, met een groeiende rol van Brussel om te sturen in marktontwerpen en sectorstructuren. Nationaal werd Brussel er te pas en te onpas bijgehaald om wetgeving door te zetten. En Nederland wilde niet te laat zijn, want onze staat-van-dienst voor de uitvoering van Europese regels was niet altijd even best. De rol van Brussel is dus duidelijk toegenomen, maar werd in de nationale discussies wel eens te zwaar aanzet.

*“Haagse achterdocht dus alom, vooral rond het aardgas. Dat bepaalde in feite ook onze opstelling bij elektriciteit. Immers, alles wat bij die marktordening zou kunnen worden geaccepteerd zou onmiddellijk als een precedent voor aardgas worden gezien”.* (Uit de deelstudie Nederland & Brussel)

De invoering van de marktwerking, de aanpassing van de sectorstructuren en de positionering van de overheid: het bleek allemaal veel complexer dan gedacht. In een terugblik komt de vraag op of de in 2000 ingezette versnellingen van liberalisering en privatisering wel verstandig zijn geweest, en of men er niet beter aan had gedaan vast te houden aan het oorspronkelijke tijdschema van de Derde Energienota.

Dan het tweede niveau, de primaire invulling van het beleid met de drie pijlers, ‘toegang en voorziening’, ‘kosten & efficiency’ en ‘m & m effecten’. Toegang en voorziening waren niet echt (meer) aan de orde, de aanbodsituatie was ruim en beschikbaarheid was er volop. De energie-externe effecten, vooral waar het milieu en broeikas betrof waren goed verankerd in het beleid en stonden niet echt ter discussie. Gaandeweg zien we wel een verschuiving in het instrumentarium. Ook hier minder en minder directe sturing, en meer en meer vraagsturing al dan niet via fiscale prikkels. Maar het is toch vooral de roep om meer efficiency die in deze periode met de eer gaat strijken. Efficiency in de netwerken vooral, en het beperken van monopoliewinsten bij de grote aanbieders. Of het nu om benzine of om groene stroom gaat, het consumentenbelang komt steeds centraler te staan, hoe eerder en hoe meer, hoe beter. En hoe meer private partijen en hoe meer private eigendom, hoe efficiënter.

Even dreigde er een onbalans in het beleid, eigenlijk niet meer dan goed twee jaar, van begin 1999 tot begin 2001. Externe factoren zorgden voor een herstel, zij het niet zo dramatisch als in 1973 met de olieboycot, of in 1986 met Tsjernobyl, of een paar jaar later met het Brundtland-rapport. ‘Californië’ had eigenlijk meer het effect van aandacht voor een mogelijkheid waarvan we wel wisten dat die zich ergens ter wereld kon voordoen, maar die we dreigden te vergeten. Voorziening van stroom en voorziening van infrastructuur kregen weer nieuwe glans in de beleidsaandacht. Toegang tot bronnen als *bottom line* stond niet ter discussie, maar de organisatie van de zekerheid wel. Goed werkende markten leveren daartoe een belangrijke bijdrage, misschien wel de belangrijkste, maar niet de enige. Een sterke markt vergt een sterke overheid, verklaarde minister Brinkhorst eind 2003. Maar op gas- en oliegebied lijken toegangsfactoren in de toekomst weer een rol te gaan spelen. Dat worden vooral Europese issues, die de nationale belangen en mogelijkheden zullen overstijgen. De balans in het beleid komt dus weer wat terug en de ordening in het beleidsmodel dat in hoofdstuk 2 is besproken en in figuur 2.3. is toegelicht, verschuift weer wat naar de bovenste echelons.

Over het derde niveau, het geheel aan externe nevendoelestellingen, is niet veel te vertellen. Toch maken we twee kanttekeningen.

Allereerst betreft dat de relatie met de staatsinkomsten, de gasbaten. Die relatie heeft altijd een belangrijke rol gespeeld, met name bij het gasbeleid. Maar die relatie heeft in deze periode niet de bepalende rol gespeeld die we wel in de jaren '70 en '80 zagen. De marktwerking bij gas ging immers door, zij het met de nodige mitsen en maren en voorzichtigheid.

In de tweede plaats blijven de belangen van de industriële grootverbruikers een rol spelen, maar het lijkt een afnemende rol. Werd hun belang in de Derde Energienota door Wijers nog volop onderstreept, en was dat belang indirect ook een aanleiding voor het streven naar een GPB, een concrete vertaling naar beleid ontbreekt. Energiebeleid was in de jaren '70 en '80 een belangrijk instrument van industriebeleid, maar dat is in de jaren '90 veranderd. Grootverbruikers krijgen zelfs geen voorrangbehandeling meer in de toegang tot goedkope (import)elektriciteit.

Een geheel andere vraag is of de invoering van marktwerking gebracht heeft wat het beloofde. Dat is lastig te beantwoorden en vermoedelijk is het daarvoor ook nog wat te vroeg. Weliswaar heeft EZ terecht van meet af aan allerlei evaluatie- en benchmark exercities ingebouwd, net zoals de Europese Commissie, en beiden hebben daarover gerapporteerd<sup>95</sup>, maar heldere en eenduidige conclusies zijn moeilijk te trekken. In het TEN-rapport werd al opgemerkt dat kosten waarschijnlijk lager zouden worden, maar dat de prijzen afhankelijk zouden zijn van de marktform die ontstaat. Daarnaast spelen ook de belastingen, met name de ecotax met daarbovenop de BTW een belangrijke rol. Door optreden van DTe is wel zichtbaar geworden dat de kosten van de netwerken naar beneden zijn bijgesteld en dat die besparingen ook in de netwerktarieven zijn verdisconteerd. Per saldo leidde dit bijvoorbeeld tot een kostenbesparing bij de netbedrijven van €1,9 miljard over de periode 2001-2007<sup>96</sup>; gebruikers merkten dat in de nettarieven, met een jaarlijkse besparing over die periode van ca €50.<sup>97</sup> Andere criteria die wel worden gehanteerd, zijn de switchpercentages (het aandeel klanten dat overstapt naar een andere leverancier], de aantallen marktpartijen en hun marktaandelen en de toe- en uitreders van markten. Het is nog te vroeg om daar op basis van empirisch onderzoek uitspraken over te doen. Wel zijn er indicaties, zoals het feit dat circa 10% van alle zakelijke en niet-zakelijke kleinverbruikers per 1.09.2004 van (groene) stroomleverancier was geswitched.<sup>98</sup> EU-cijfers geven aan dat in het zakelijke segment zowel bij gas als bij elektriciteit circa 30% is geswitched. Ook de informatie dat de Nederlandse productiemarkt bij elektriciteit binnen Europa relatief competitief<sup>99</sup> is, en de aantallen vergunninghouders voor de leve-

<sup>95.</sup> De verschillende benchmarkrapportages van DGTREN: Benchmarking reports on the implementation of the internal gas & electricity markets, respectievelijk SEC (2001)1957 van 03.12.2001, SEC(2002)1038 van 02.10.2002 en SEC(2004)1720 van 05.01.2005. Wat EZ betreft is er het Evaluatierapport van de Elektriciteitswet en de Gaswet uit maart 2002 en de bijbehorende onderzoeks-bijlagen van het EIM/IOO. Zie ook het 'Energierapport 2002'.

<sup>96.</sup> Zie ook de deelstudie 'Liberaliseren: van beleid naar uitvoering'

<sup>97.</sup> Zie de deelstudie 'Liberaliseren: van beleid naar uitvoering'

<sup>98.</sup> Informatie van EnergieNed.

ring aan kleinverbruikers<sup>100</sup> geven enige indicatie omtrent de bewegingen in de nationale energiemarkt.

In ieder geval heeft de periode van liberalisering veel turbulentie en veel dynamiek gebracht. Dynamiek en inventiviteit en dus ook meer flexibiliteit en maatwerk bij de dienstverlening. Dat proces is nog volop gaande, evenals het proces van de wet- en regelgeving. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet 2000 zoals die nu na alle aanpassingen eind 2004 in werking zijn getreden, zullen in de komende jaren opnieuw moeten worden aangepast. Discussies over verdergaande splitsing en privatisering, over de voorzieningszekerheid, over het aanpassen van het 'gasgebouw', en mogelijk weer nieuwe Europese Richtlijnen; dit alles zal ertoe blijven bijdragen dat de wetgeving voor de energiemarkten voortdurend in beweging blijft. De vraag is of dat onvermijdelijk is, of dat de wetgever hijgend achter de dynamiek van de markten moet blijven aanhollen. Een alternatief is dat de wetgever zich beperkt tot een aantal strategische uitgangspunten op hoofdlijnen en veel, heel veel uitwerking overlaat aan secundaire regelgeving en de regulator, aan DTe. Daarvoor zijn stabiele uitvoeringsrelaties nodig en een algeheel vertrouwen in de werking daarvan door alle betrokken partijen. Zo ver is het nog niet, dus de marktwerking zal ook op wetgevingsgebied nog voor de nodige activiteit blijven zorgen.

Marktwerking dus waar het kan, maar dan met een sterke en krachtige overheid, die op onderdelen duidelijke randvoorwaarden stelt en handhavend optreedt. Want energievoorziening is te belangrijk om geheel aan de markt over te laten.

---

<sup>99.</sup> Het Derde benchmarkrapport van de Europese Commissie (maart 2004) geeft aan dat het marktaandeel van de grootste producent circa een derde is en dat de drie grootste cumulatief de 70% niet halen; daarmee scoort Nederland zeker niet slecht.

<sup>100.</sup> Eind 2004 waren er door DTe voor (groene) elektriciteit circa 30 vergunningen verleend en voor gas circa 25.

**Structuren en markten voor elektriciteit en gas**

Een proces van meer dan 20 jaar

**1978-1981**

- Coconut-rapport en regeringsstandpunten: schaalvergroting bij elektriciteitsproductie, concentratie en horizontale integratie bij energiedistributie.

**1985- 1990**

- EU-Nota 'completing the internal market' (1985)
- Rapport Commissie Brandsma (1988): van 150 naar 50 edb's in convenant met EZ
- Nieuwe Elektriciteitswet (1989)
- EU-Richtlijn transit elektriciteit (1990)

**1991**

- EU-Richtlijn transit gas (mei).
- Eerste pakket EU-voorstellen energiemarkt (verworpen).
- Ontwerp wet energiedistributie: op naar vijftig edb's.

**1992**

- Fusie VEEN/VEGIN/VESTIN: EnergieNed.
- Start overleg G9.

**1993**

- Rapport G9 (feb)
- EZ aan TK (mei): snelle actie, geen privatisering.
- Edb-rapport Horizon 2000.
- Start onderzoek McKinsey.
- Nota wijziging Wet Energiedistributie.

**1994**

- Tweede pakket EU-voorstellen energiemarkt
- Gezamenlijke Visie Sep/OPS/EnergieNed

### **Structuren en markten bij elektriciteit en gas**

Een proces van meer dan 20 jaar (vervolg)

#### **1995**

- Start stuurgroep Wijers (feb).
- Voorstel GPB (aug).
- Dertig edb's.

#### **1996**

- Derde Energienota (januari).
- EZ-notitie Stroomlijnen (juni).
- Eerste EU-Richtlijn elektriciteitsmarkt (december)

#### **1997**

- Hoofdlijnenakkoord GPB (januari).
- TK-overleg hoofdlijnen nieuwe Elektriciteitswet (februari).
- Start Wet Energiedistributie.
- Ontwerp nieuwe Elektriciteitswet (september).
- EZ-notitie Gasstromen (december).

#### **1998**

- Start NMa, Mededingingswet (januari).
- GPB exit (april).
- Eerste EU-Richtlijn gasmarkt (juli).
- Start Elektriciteitswet 1998, DTe, 1e fase vrije markt (augustus).
- Hoofdlijnenakkoord bakstenen (oktober)

#### **1999**

- Wijziging Elektriciteitswet 1998 (juni).
- Rapport Herkströter, bakstenen (november).
- Codes en tarieven 2000 DTe (november).
- Energierapport, versnellingen liberaliseren & privatiseren (december).
- Ontwerp zbo-wet NMa/DTe (december)



<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstel OEPS-wet (augustus).</li> <li>• Start Gaswet 2000, 1e fase vrije markt (augustus).</li> <li>• DTe-richtlijnen gastransport (september).</li> <li>• Veelvuldig overleg met de Kamer over o.a. Wet OEPS, voorwaarden privatisering, versnelling marktopening, diverse aanpassingsvoorstellen Elektriciteitswet en Gaswet.</li> <li>• Stroomcrises Californië (jul 2000-feb 2001).</li> <li>• X-besluiten DTe (september).</li> <li>• Start OEPS-wet, wijzigingen Elektriciteitswet en Gaswet (december).</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derde pakket EU-voorstellen energiemarkt (maart).</li> <li>• Motie Crone regels privatisering (april).</li> <li>• Beleidsregels privatisering (juli).</li> <li>• Staat koopt TenneT (oktober).</li> <li>• Start reparatie OEPS-wet (oktober).</li> </ul>
<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2e fase marktopening elektriciteit en gas.</li> <li>• Principeakkoord dubbele splitsing Gasunie (april).</li> <li>• Derde pakket EU-voorstellen energiemarkt, gewijzigd (juni).</li> <li>• EZ: stand-still privatisering (september)</li> </ul>
<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord overname Staat netbedrijf Gasunie (juni).</li> <li>• Tweede EU-Elektriciteits- en Gasrichtlijn (juli).</li> <li>• OEPS-wet gewijzigd, wijzigingen Elektriciteitswet en Gaswet (juni).</li> <li>• Blackout Italië (september).</li> <li>• Toch geen akkoord splitsing Gasunie (oktober).</li> <li>• Vierde pakket EU-voorstellen energiemarkt (december).</li> </ul>
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EZ-standpunt splitsing energiebedrijven (maart).</li> <li>• I&amp;I wet, wijzigingen Elektriciteitswet en Gaswet (juni).</li> <li>• Laatste fase marktopening (juli).</li> <li>• Splitsing infrabedrijf Gasunie (november)</li> </ul>



# 8

## Van transitie naar transitie: vanaf 2002

### 8.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschrijft hoe in eerste instantie de markt alle ruimte kreeg en nam om het energiebeleid vorm en inhoud te geven. Ook werd duidelijk dat aan het begin van dit millennium een aantal twijfels naar voren kwam. Twijfels als gevolg van enkele externe gebeurtenissen en incidenten, zoals een aantal grote stroomstoringen in Europa en in de Verenigde Staten. Maar ook twijfels bij de vraag of van de werking van energiemarkten niet meer wordt verwacht dan die markten kunnen brengen. Immers, energiebeleid is lange-termijnbeleid. Zeker wanneer dat beleid zich dient te richten op de overgang naar een systeem van energievoorziening dat past bij een duurzame en houdbare economische ontwikkeling. Daarvoor is transitiebeleid nodig, met daarbij een andere rol van de overheid. Het begrip transitiebeleid werd voor het eerst gehanteerd in het NMP 4 uit 2000<sup>1</sup>, met de ambitieuze titel ‘Een wereld en een wil’. Transities zijn *systeeminnovaties* die over verschillende beleidsterreinen gaan en die geruime tijd vergen, zeker 30 jaar of meer. Bij energie betekent transitie naar duurzaam dat de huidige energiehuishouding niet duurzaam is, want: een duurzame energiehuishouding is economisch efficiënt, betrouwbaar en ecologisch houdbaar. En vooral dat laatste ontbreekt, als gevolg van de grootschalige toepassing van fossiele brandstoffen. In 2002 hadden steenkool, olie en aardgas samen een aandeel van 95 procent in de Nederlandse energievoorziening, zoals in de laatste IEA-review van het energiebeleid nog eens werd benadrukt. Omschakeling - transitie - naar een duurzame energievoorziening vergt een zeer ingrijpende hervorming.

Vanaf 2002 richt het energiebeleid zich weer meer en meer op de lange termijn en op een transitie naar een duurzame energievoorziening. En ook de rol van de overheid wordt daarbij opnieuw gewogen. In dit hoofdstuk besteden we daar aandacht aan. Achtereenvolgens staan we kort stil bij het eerste beleidsdocument waarin dat transitiebeleid aan de orde was: het Energierapport 2002. Daarna gaan we in op de uitvoering, namelijk het ‘Energietransitieproces’ en vervolgens op de beleidsmatige vertaalslag daarvan zoals die in het voorjaar van 2004 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Tenslotte volgen een paar kanttekeningen bij dit innovatieve en ambitieuze proces, zowel waar het beleidsinhoud als beleidsvorming betreft.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 27801 nr. 1.

## 8.2 Energierapport 2002

De Derde Energienota (eind 1995) bepaalde dat periodiek de energiesituatie beschreven en beoordeeld zou worden en dat daarbij zo nodig nieuw beleid zou worden geformuleerd. Daarvoor zou dan elke vier jaar een Energierapport worden uitgebracht, dat bovendien een wettelijke status zou krijgen. Dat gebeurde bijvoorbeeld in de Elektriciteitswet en de Gaswet. Het eerste Energierapport kwam in 2000 en had vooralsnog het karakter van een vingeroefening. Minister Jorritsma liet al snel weten dat er nog tijdens haar ambtsperiode een vervolg zou komen. Al was het maar, zoals beschreven in hoofdstuk 7, om de door haar gewenste versnelingen in het liberalisering- en privatiseringbeleid te duiden. Dat gebeurde, maar er was meer.

Het Energierapport 2002, begin dat jaar uitgebracht, ging nader in op een geheel nieuwe uitdaging, die van de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Een klein jaar eerder al had EZ een Lange termijn Visie op de Energievoorziening gepresenteerd<sup>2</sup>. In die visie werden voor Nederland een aantal verhaallijnen tot 2050 uitgewerkt rond de aspecten voorzieningszekerheid, economische efficiency en ecologische houdbaarheid. Die verhaallijnen hadden gemeenschappelijk dat Nederland in 2050 gekenmerkt zal worden door meer efficiency en meer verbruik van elektriciteit, door blijvend gebruik van gas en het gasnet naast een forse toename van biomassa en grootschalige exploitatie van offshore windenergie. De visie beklemtoonde verder dat de doelstellingen uit de Derde Energienota (33% meer energie-efficiency en 10% duurzame bronnen in 2020) nog recht overeind stonden, maar riep ook al op te gaan nadenken over de transitie naar die ‘nieuwe wereld’.

In het Energierapport werd die nieuwe aanpak verder uitgewerkt. Daarbij ging het niet zozeer om nieuw beleid te vormen, bijvoorbeeld via nieuwe en nog ambitieuzere doelstellingen voor duurzame energie, voor energiebesparing of voor de beperking van broeikasemissies. En ook niet om de inzet van extra middelen of nieuwe wet- en regelgeving. Nee, het nieuwe zat vooral in het proces, waarvoor als interessante metafoor ‘de reis naar het zuiden’ werd gehanteerd. Letterlijk ging de metafoor als volgt:

*“We (de samenleving) willen naar het zuiden (een duurzame energiehuishouding) en zoeken daarvoor reisgenoten (actieve marktpartijen). Wáár in het zuiden is nu nog niet zo heel belangrijk: de een wil naar Rome en de ander wil direct door naar Afrika (elke partij kan eigen doelen hebben). We weten niet welk voertuig het meest geschikt is: trein, vliegtuig, auto (opties openhouden). Na verloop van tijd kijken we of we op de goede weg zijn (terugkoppeling) en of de gekozen vervoermiddelen geschikt zijn (al doende leren). En door een kaartje naar huis te sturen bewegen we misschien de achterblijvers om ook op reis te gaan (successen en ervaringen communiceren)”.*

De reis, waarbij de overheid niet als reisleader maar eerder als makelaar, als organisator zou optreden, werd onderbouwd door te wijzen op de grote ontwikkelingen die de energiemarkten

---

<sup>2</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 28 maart 2001.

de komende decennia zullen moeten ondergaan. Grote delen van de wereld beschikken over te weinig energie en Europa zal steeds afhankelijker worden van importen van buiten; bovendien zal er meer moeten worden gedaan aan de beperking van het broeikas-effect. Veranderingen in techniek, economie en structuren zijn daarvoor nodig en Nederland sprak daarbij de ambitie uit vanuit de eigen positie aan die transitie een bijdrage te leveren. Mooi gezegd dus, maar wat en hoe te doen?

Het Energierapport 2002 gaf aan te willen zoeken naar een nieuw ‘contract’ tussen overheid en markt. Een partnerschap waarbij de overheid de randvoorwaarden wil stellen opdat marktpartijen, met inbegrip van een volwassen energiesector, de langetermijninvesteringen doen die nodig zijn voor de beoogde transitie. Die randvoorwaarden dienen dan onzekerheden zoveel mogelijk te beperken en de complexiteit van de integrale energiesystemen hanteerbaar te maken. De nieuwe aanpak vergt een nieuwe stijl van beleid, van beleidsvorming en van beleidsuitvoering. Interactiviteit wordt daarvoor de leidraad. Interactie met maatschappelijke partners met een focus op (inter)nationale kennisnetwerken, op beleidsoriëntatie op kansrijke projecten, en een heroriëntatie op de bestaande beleidsinstrumenten. Extra geld werd beschikbaar gesteld om de ‘reis’ te organiseren, zowel voor de marketing als voor de uitrusting. Ook werden voorshands vier bestemmingen geduid: trajecten gericht op modernisering van energieketens en -processen, op de internationale voorzieningsketen biomassa, op de ontwikkeling van ‘nieuwe gasdiensten’ en op het inrichten van de experimenteerruimte ‘duurzaam Rijnmond’. Hiervoor werd het project Energietransitie opgezet.<sup>3</sup>

### 8.3 Het project Energietransitie

Het reisdoel was dus gegeven. De oproep om mee te reizen was gedaan. De reismiddelen waren niet vastgesteld en ook de reisduur stond nog open. Eind 2001 was wel al een ‘reisbrochure’ uitgebracht door initiatiefnemer EZ. In die brochure werden de aanzetten voor de reis gegeven, zoals die in het Energierapport 2002 nader waren ingevuld. In de zomer van 2002 volgde het reisschema<sup>4</sup> en aan het eind van dat jaar kwam het eerste reisverslag.<sup>5</sup> Schema en verslag gaven daarbij al een aantal interessante ontwikkelingen aan. De vier eerdergenoemde bestemmingen, energieketens, biomassa, ‘nieuw gas’ en Rijnmond, bleken op basis van korte dagtochtjes voldoende perspectieven te bevatten om met de gehele karavaan door te reizen. Maar ook werd apart stilgestaan bij de vraag of deze nieuwe interactieve beleidsvorming wel breed genoeg zou aanslaan. Daarbij bleek dat veel marktpartijen positief reageerden. Vooral de gezamenlijke op de lange termijn gerichte aanpak sprak aan, maar ook dat meer duurzaamheid zou moeten passen in de bedrijfseconomische kaders. Bovendien, aarzelingen waren te horen over het commitment van EZ. In hoeverre werd het project binnen EZ en zelfs binnen DGE voldoende serieus genomen? En, is de overheid eigenlijk wel in staat een stabiel en consistent beleid voor de lange termijn te blijven voeren? Kán de overheid dus wel betrouwbaar zijn?

3. De reis is te volgen via internet: [www.energietransitie.nl](http://www.energietransitie.nl)

4. ‘Plan van aanpak Project Implementatie Transitie-management’; juli 2002.

5. ‘Energietransitie uit de startblokken’, tussenrapportage, december 2002.

Tussentijdse lessen die serieus werden genomen. In 2003 werd doorgezet door de routes van de vier bestemmingen te gaan onderzoeken opdat aan het eind van dat jaar keuzes zouden worden gemaakt om die in 2020 te kunnen bereiken. En daarvoor is een breed gedragen visie per bestemming nodig. Bovendien zou ook werk gemaakt moeten worden van het verder 'indalen' van het project en van de achterliggende filosofie en visie, niet alleen binnen EZ en andere departementen, maar ook verder bij de kennisorganisaties en de bedrijven. Perspectieven daarvoor werden door partijen binnen en buiten EZ onderschreven, de deelnemers kwamen uit tal van organisaties, zowel uit de markt als uit andere organisaties. Van alle opgezette teams en groepen was een derde afkomstig uit de marktsector, een derde uit EZ zelf (inclusief SenterNovem) en ook een derde uit kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Eind 2003 werd opnieuw verslag gedaan, dat vervolgens werd samengevat in het rapport *Innovatie in het Energiebeleid*. In dat rapport werd de stand van zaken over de transitievisie neergezet en de route voor het vervolg aangegeven. Dat rapport is vervolgens eind april 2004 naar de Tweede Kamer gestuurd. De vier bestemmingen en de daarvoor ontwikkelde meer dan 20 routes (ook wel transitiepaden genoemd), werden vertaald in 5 'hoofdroutes': Efficiënt en groen gas, Ketenefficiency, Groene grondstoffen, Alternatieve motorbrandstoffen en Duurzame elektriciteit. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat Nederland op jaarbasis een verbruik heeft van ca 3500 PJ, waarvan een kleine 500 als grondstof wordt gebruikt. Van de rest wordt pakweg de helft nuttig gebruikt en gaat de andere helft als restwarmte verloren. Vijf interessante hoofdroutes, met ambitieuze doelen en perspectieven. Gezamenlijk zouden ze volgens berekeningen van het ECN tot een besparing op het energiegebruik in 2020 moeten leiden van 20 tot 25%. En daarmee zou ook de uitstoot van CO<sub>2</sub> in dat jaar ca 20% lager uitkomen. Reden dus om deze hoofdroutes wat nader te duiden.

De route 'Efficiënt en groen gas' stelt besparing op het gasverbruik voorop. In de eerste plaats is er de directe besparing in de sectoren van het kleinverbruik, de woningen, kantoren en tuinbouwkassen. De geformuleerde ambities hiervoor betreffen forse besparingen. Pas wanneer het gasgebruik efficiënt is, is het zinvol om duurdere, met energieverlies geproduceerde 'nieuwe gassen' in te zetten. Wkk is al jaren een zeer effectieve manier om energie te besparen. In Nederland staat 8000 MWe aan wkk-vermogen, goed voor 30 à 40% van de elektriciteitsproductie. Ondanks dit grote marktsucces van deze technologie zijn er nog aanzienlijke mogelijkheden voor verdere integratie van warmte-, koude- en elektriciteitsproductie. Nieuw daarbij is de ambitie om wkk op wijkniveau of bij de mensen thuis (micro-wkk) te realiseren.

Bij de route 'Ketenefficiency' gaat het om de gehele industriële procesgang. Zo heeft de Nederlandse energie-intensieve industrie in het Convenant Benchmarking al afgesproken dat zij op het gebied van energie-efficiency tot de wereldtop zal gaan, c.q. blijven behoren. Deze afspraak zorgt ervoor dat de efficiency van de primaire productieprocessen voortdurend wordt verbeterd tot wat technisch en economisch haalbaar is. Daarboven is nog een extra besparing mogelijk door de verdere keten, van de fabriekspoort tot aan de klant, in beschouwing te nemen. Deze ketenbenadering sluit aan bij de nieuwe generatie mja's, waarin ook zaken als energiezuinig productontwerp, logistiek en de inrichting van bedrijventerreinen aan de orde zijn. Naar schatting kan met zo'n 'verbreding' een extra besparing van 10% bereikt worden ten opzichte van al gerealiseerde procesefficiency. Bij deze route hoort ook de verdere benutting van industriële restwarmte, die vooral in het Rijnmondgebied interessante perspectieven blijft geven.

Een belangrijke rol is toebedeeld aan de inzet van 'Groene grondstoffen' in het Nederlandse energiegebruik, met name voor de chemische industrie. De toekomst van deze belangrijke industrietak ligt in verduurzaming van de productieprocessen; het project 'Duurzame Chemie' (waarin VROM en EZ samenwerken) beoogt daar invulling aan te geven in samenspraak met de belanghebbenden. Eén route van verduurzaming die in de energietransitie naar voren is gekomen, is de fabricage van synthesegas (een basisproduct voor energieopwekking en een grondstof voor de chemie), uit plantaardige grondstoffen. Fabricage van halffabrikaten en eindproducten uit biomassa hebben daarnaast ook perspectief. Wanneer de haalbaarheid van deze route duidelijker is geïnventariseerd biedt ze mogelijk ook voeding voor het project 'Duurzame Chemie'.

Dan de 'Alternatieve motorbrandstoffen'. Nederland gebruikt nu 460 PJ aan benzine, diesel e.d.; ondanks 'zuiniger' auto's en vrachtwagens zal dit nog verder groeien tot ca 500 PJ in 2020. Een Europese richtlijn geeft Nederland als streefcijfer om in 2010 te zorgen voor 5,75% 'biologische' brandstoffen voor het verkeer. Op EU-niveau wordt ook gedacht aan een substantiële inzet van aardgas door middel van CNG: *Compressed Natural Gas*. Meer algemeen wordt gedacht aan een mix van biofuels, aardgas en waterstof die in 2020 20% van alle motorbrandstoffen kan beslaan.

Tenslotte 'Duurzame, groene elektriciteit'. De nationale doelstelling voor 'groene' elektriciteit is 9% in 2010. Deze doelstelling wordt waarschijnlijk voor 60% ingevuld met biomassa (bijstook in kolencentrales, afvalverbranding, bio-wkk), voor 30% met windenergie (op land en offshore) en voor de rest met opties in de gebouwde omgeving ('achter de meter'). Door-groei naar 2020 moet vooral komen van offshore wind en van bio-wkk, omdat de capaciteit voor bijstook van biomassa en voor afvalverwerking al snel na 2010 tegen hun maxima aanlopen.

## 8.4 Innovatie van het energiebeleid

Het beleid beperkt zich niet tot de langetermijnvisie en de organisatie van een transitievisie. Innovatie in het energiebeleid is de titel van het rapport waarin EZ zijn nieuwe visie heeft vastgelegd. Innovatie in de zin van slimmer en efficiënter produceren en consumeren met kansen voor een grotere concurrentiekracht van de Nederlandse economie. Maar ook innovatie van het beleid zelf. Een beleid waarin de overheid hoofdroutes aangeeft om de markt houvast te bieden om eigen initiatieven te ontwikkelen, op grond van eigen marktanalyse, ambities en ondernemerschap. En ook voor de overheid zelf door haar eigen beleidsaanpak te richten op die hoofdroutes, en de instrumentatie en de inzet van middelen daarop te richten. Verder geeft EZ aan te zullen zoeken naar een versterking van het Europese draagvlak voor de 'nieuwe aanpak'. Immers, de doelen van het Nederlandse beleid zijn niet uniek en de knelpunten bij de realisering evenmin. Europees gezien zijn dezelfde zaken aan de orde, en een Europese aanpak kan de effectiviteit van het beleid alleen maar vergroten.

In het rapport wordt niet alleen aangegeven wat de effecten zijn van het bereiken van de doelen uit de hoofdroutes, zoals een globale vermindering van het energieverbruik met 20% in 2020 en een navenante beperking aan CO<sub>2</sub>-emissies. Ook wordt gesteld dat de gekozen richtingen de zekerheid van de voorziening zullen versterken, want elke bespaarde kWh, m<sup>3</sup> aardgas of liter benzine zal direct bijdragen aan een verhoging van die zekerheid, waarbij iedere extra inzet van wind-kWh's, biomassa en biobrandstoffen dat nog eens verder versterkt. Wat betreft de kostenefficiëntie echter wordt erkend dat veel systemen die in de hoofdroutes worden verkend, nog niet economisch rendabel zijn en dat daarom overheidssteun geboden blijft. Weliswaar tijdelijk, maar toch. Naast marktconforme instrumenten als emissiehandel, zullen subsidies dan ook gehandhaafd blijven. Zij het, dat men ervan uitgaat dat in de tijd gezien de toepassing ervan verder zal kunnen worden beperkt doordat het beleid zich ook zal richten op een kostendaling bij de inzet van duurzame energie.

Vooral de routes gericht op duurzame opwekking van elektriciteit vragen veel aandacht. De gestelde doelen van 9% in 2010 en zelfs 10% in 2020 wat betreft het totale verbruik, vertalen zich naar meer inzet van biomassa en vooral grootschalige offshore windparken. Voor dat laatste worden kostenplaatjes getoond die er niet om liegen. Voor de realisatie in 2020 van een windvermogen van 6000 MWe worden cijfers genoemd tussen de 8 en 15 miljard euro. In het politieke debat werden forse vraagtekens gezet, juist bij die kostenposten. De discussie in juni 2004 in de Tweede Kamer spitte zich op die kosten toe, waarbij in een motie gevraagd werd windparken op zee aan kosten-batenanalyses te onderwerpen en af te wegen tegen alternatieve vormen van duurzame energie.<sup>6</sup> Bij die afweging zouden rentabiliteit, voorzieningszekerheid, milieu en ruimtelijke ordening in kaart moeten worden gebracht. Meer in zijn algemeenheid werden vraagtekens geplaatst bij de innovatievisie, die gekapitteld werd vanwege een gebrek aan een integrale visie, aan concrete en ambitieuze doelen en daaraan te koppelen politiek leiderschap.

---

<sup>6</sup> Motie De Krom (VVD) en Hessels (CDA), Kamerstuk 29575 nr. 2.



Aan het eind van 2004 kwamen de AER en de VROM-raad met een indrukwekkend gezamenlijk advies, "Energietransitie: klimaat voor nieuwe kansen". In dat advies werd een uitvoerige inhoudelijke en institutionele analyse gegeven van het energievraagstuk en het transitiebeleid. Daaruit vloeien een aantal duidelijke aanbevelingen voort, waarbij de roep om erkenning van de ontbrekende duidelijke politieke urgentie, en een pleidooi voor een krachtig leiderschap de meest in het oog springende zijn. Dit gaat verder gepaard met een pleidooi voor veel meer internationale samenwerking (met in de uitwerking een aantal concrete gedachten daarover), naast een versterking van het energiebesparingsbeleid (met een aanscherping van de doelstelling tot 2% per jaar) en een sterkere focus op innovatie en energieonderzoek. Het advies is bedoeld als inbreng voor het komende Energierapport dat in de loop van 2005 zal verschijnen. De aandacht van het advies is vooral gericht op de relatie tussen klimaat en voorzieningszekerheid (de relaties met de modellen voor de regulering van de markt komen weinig aan bod), waarbij het integrale karakter van het beleid met nadruk wordt erkend. Het advies zal een meer dan nuttige bijdrage kunnen leveren aan een intensivering van het politieke debat over het energietransitiebeleid, want die intensivering is dringend geboden.

## 8.5 Nabeschuiving

Van transitie naar transitie is dit hoofdstuk genoemd. Het energiebeleid beweegt zich de laatste paar jaar in de richting van een transitiebeleid. Transitie naar een duurzame energiehuishouding, geïnspireerd door een visie op de langere termijn. Een termijn zelfs die zeker twee generaties beslaat. Het is zonder meer winst dat met die oriëntatie het lange-termijnaspect in het beleid weer meer gewicht krijgt. Want energiebeleid is vooral lange-termijnbeleid. Het is ook goed dat in die visie de richting zwaarder weegt dan de doelen, waarbij de beleidsdoelen zich concentreren op de kortere termijn van 2010, met een doorkijkje naar 2020. Het is ook goed dat die doelen in feite al een kleine 10 jaar stabiel zijn. De doelen uit de Derde Energie-nota zijn ook de doelen uit het Tweede Energierapport en die uit de Innovatienotitie. Die doelen zullen ook weer terugkomen in het volgende Energierapport, dat van 2005. Wel blijken die doelen ambitieus en weerbarstig. Niet zozeer waar het besparing en energie-efficiency betreft, maar wel op het gebied van de transitie naar duurzame bronnen. We zagen al eerder dat een concreet doel uit de jaren '90 om in 2000 een opgesteld windvermogen te hebben van 1000 Mwe, met heel veel moeite pas eind 2004 werd gehaald. En ook hebben we al opgemerkt (in hoofdstuk 6) hoe lastig de doelen gericht op duurzame energiebronnen te halen zijn. En nu, anno 2005, spitsen beleidsdiscussies zich weer toe op torenhoge doelen voor duurzame energie, en dan vooral weer op het gebied van de windenergie.

Innovatie in het beleid, maar is er ook innovatie van het beleid? De transitie-aanpak is zonder meer innovatief waar het de vorming van een breed draagvlak betreft. Een draagvlak door een brede coalitie van marktpartijen, kennisgroepen en -instituten, naast overheden en milieugroepen. Een aanpak waarbij de rol van de overheid nader wordt ingeperkt, doordat zij wel als 'reisorganisator' optreedt, maar niet als reisleader. Opvallend genoeg is in het politieke debat de draagvlakverbreding, die we nog weinig eerder in de beleidsvorming op energiegebied hebben gezien, nauwelijks onder de aandacht geweest. Als er al opmerkingen zijn, dan pleit

men eerder voor meer leiderschap bij de reis dan voor minder. Ook de AER en de VROM-raad benadrukken in hun recente advies de noodzaak van een versterking van leiderschap en focus. Vorming en uitvoering van het beleid blijven derhalve aandacht vragen.

De beleidsinnovatie gaat niet zover dat een geheel nieuw licht wordt geworpen op de balans in de drie doelen van het energiebeleid. Wel wordt expliciet erkend dat de gekozen hoofdroutes voor de transitie vooral gericht zijn op de duurzaamheid, een keus ook die zich vertaalt in de beperking van fossiele bronnen en dus in een vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies. Maar energiebeleid is meer dan die richtingskeuze. Energiebeleid is ook kiezen voor zekerheid en betrouwbaarheid en zoeken naar betaalbaarheid. Energiebeleid vergt een integrale visie. Een visie die aangeeft hoe, bij de op langere termijn onmiskenbaar toenemende externe afhankelijkheid in de voorziening van het Nederlandse energiesysteem, de betrouwbare toegang tot de beschikbare energiebronnen te waarborgen is. Een visie die ook oog heeft voor de door markten bepaalde economische criteria voor keuzes en afwegingen bij het gebruik van die bronnen. Afwegingen waarin, zoals door de recente uitspraak van de Tweede Kamer terecht nog eens is herhaald, in ieder geval zowel criteria van milieu en ruimtelijke ordening als voorzieningszekerheid en rentabiliteit worden betrokken. Afwegingen ook die in toenemende mate een Europese dimensie hebben. Een dimensie die wel eens zo sterk zal kunnen worden dat nationale beleidskeuzes steeds moeilijker zullen worden. Innovatieve beleidsvorming zal daarom gestuurd moeten worden door een strategische visie op het Europese kader, en op het daarbinnen realiseren van een nationale verduurzaming van onze energiehuishouding.

# 9

## Terugblik en vooruitblik

### 9.1 Inleiding

Dertig jaar Nederlands energiebeleid. Een beleid waarin bonzen kwamen en gingen. Waarin veel gepolderd werd en waarin marktwerking zich liet gelden. Een beleid waarin Brussel wisselende rollen speelde en dichterbij kwam. Een beleid ook dat voorzichtige bewegingen maakt in de richting van het niet-fossiele tijdperk. Een beleidsgeschiedenis met koffers vol verhalen. Een aantal van die verhalen is in dit boek verteld, maar er zijn er nog veel meer. Een van deze koffers is nu leeg en anekdotes, beschouwingen en achtergronden liggen uitgesteld. Daarbij vallen een paar dingen op.

We zien verhalen met een goede afloop. We zien ook verhalen die spaak lopen, die te langzaam of anders lopen of die zelfs gewoon mislukken. Twee hoofdlijnen kunnen uit al die verhalen worden gedestilleerd. De ene hoofdlijn is dat steeds flexibel op de plotselinge exogene beleidsschokken kon worden ingespeeld. De andere hoofdlijn is de grote aandacht die door die gehele beleidsgeschiedenis heen gegeven is aan organisatie, aan structuren, aan wie waarover gaat.

Op die hoofdlijnen gaan we hier nog iets verder in. Ook staan we kort stil bij het succes of het falen van beleidsdossiers. Ten slotte geven we een nabeschuiving waarin we meedenken bij de vorming van toekomstig beleid. Daarbij laten we ons leiden door vier gedachten. Een gedachte over de techniek, de technologiekeuze. Een gedachte over de termijnen, de factor tijd. Een gedachte over Brussel, over Europa. En ten slotte een gedachte over de innerlijke samenhang van het energiebeleid. En daarmee is de cirkel rond, want ons verhaal begon met de Energienota van 1974, toen een integraal nationaal energiebeleid werd geboren.

### 9.2 Twee hoofdlijnen

De eerste hoofdlijn is, zoals gezegd, de flexibele wijze waarmee gereageerd werd op de grote exogene schokken die het beleid een wending gaven. Exogene schokken, factoren die een dusdanige impact op het beleid hebben gehad dat er niet omheen gegaan kon worden. We hebben ze TINA's genoemd: *there is no alternative*. Drie TINA's zijn er in die ruim dertig jaar geweest, te weten de oliecrisis in 1973, het ongeval in Tsjernobyl in 1986 en het Brundtlandrapport uit 1987. Soms wordt ook wel een vierde genoemd, het beleid uit Brussel om de markt te openen. Maar daarop was men voorbereid, het was geen plotselinge, ingrijpende verandering.

Wat deden we met TINA:

- De oliecrisis van 1973 bracht snel een internationaal verdrag met een olieverdeelschema bij een crisis. Nationaal kwam er een beleid dat zich sterk ging richten op spreiding van risico's. Een beleid gericht op minder olie-import, op meer kolen, op eventueel kernenergie en op meer eigen productie, bijvoorbeeld gas. De stap naar kolen werd snel gezet en uitgevoerd. Binnen een paar jaar was het kolenaandeel voor elektriciteit weer terug op het niveau van 1970 en in 1990 was het nog eens verdrievoudigd. Met kernenergie hadden we echter grote moeite en werden besluiten steeds uitgesteld. Dat kon omdat het kolenverbruik sterk door kon groeien en omdat we flexibel konden omgaan met de inzet van olie en gas. Het zoeken naar gasvelden werd bevorderd, niet zozeer door een duidelijk exploratiebeleid, maar vooral door de ontwikkeling van een beleid voor kleine velden. Met steeds gunstiger cijfers over de gasvoorraad werd het Groningenveld het 'ventiel' voor het beleid. En het overleg tussen de bonzen uit Arnhem, Groningen en Den Haag was het middel.
- Na veel discussie werden in 1984 en 1985 knopen doorgemaakt. Nieuwe kerncentrales zouden er komen en alles was gericht op een snelle uitvoering. Het ongeval met de centrale in Tsjernobyl zette die plannen binnen twee dagen in de vrieskist. Maar nieuw vermogen was nodig en dat vroeg om besluiten. Kolen voor stroom was op weg naar een aandeel van 40% en een verdere stijging was ongewenst. Import van kernstroom werd snel geregeld, maar gas was een beter alternatief. Gas uit Groningen en kleine velden en gas uit Noorwegen tegen kolenpariteit zelfs. Een vondst van de bonzen, met applaus uit de polder. Het ging nog beter en zelfs sneller toen wkk de kansen kreeg om te groeien, zelfs tegen de wensen van de Sep in. Tsjernobyl bleek dus geen ramp voor het beleid, bonzen en polders werkten effectief en gas was royaal beschikbaar.
- Het Brundtland-rapport kwam in 1987 en luidde de noodklok. Meer aandacht voor het milieu en vooral voor het broeikas-effect. Het milieubeleid kreeg vanaf 1990 de wind echt mee en de industrie en de energiesector kwamen snel met mooie meerjarenplannen, de mja's. Plannen voor een efficiënter gebruik en vooral ook voor een sterke groei van wkk. De regelgeving stimuleerde dat verder, waarbij zelfs een stop op nieuwe projecten nodig was. Nederland werd nog meer gasland en wkk werd daarbij de leidende technologie. Ondanks meer elektriciteitsverbruik was kolen binnen 10 jaar weer van 40 naar 30% gedaald, werd er fors meer geïmporteerd en was gas stabiel gebleven op 40%. Wkk was toen meer dan verdubbeld.

Relatief gezien hebben de TINA's weliswaar grote invloed gehad op het beleid, maar het beleid wist daar adequaat mee om te gaan. Flexibele beleidsaanpassing door efficiënte overlegstructuren met bestuurders en leiders die hun gezag lieten gelden. Steeds kon daarbij linksom of rechtsom worden 'teruggevallen' op het aardgas. Er was meer van deze schoonste fossiele energiebron in eigen bodem dan we dachten en we konden het rendabel inzetten door Groningen als buffer te gebruiken voor de productie uit kleine velden. Maar er was ook een nadeel. Structurele reacties en besluiten konden worden aangehouden. Veel praten over kernenergie en over windenergie, met uiteindelijk weinig doortastendheid.

Dan de tweede hoofdlijn: de grote aandacht voor organisatie en structuren. Wie maakt het beleid, wie bepaalt het en wie voert het uit. Veel, heel veel beleidsaandacht heeft dat gevraagd, vooral in de jaren '80 en '90. Beleidsaandacht met discussies tussen en over bonzen, bestuurders, politici. Met op de achtergrond een discussie over macht en eigendom. Macht van mensen en macht van organisaties. Eigendom steeds van overheden, zowel de landelijke als de provinciale en gemeentelijke. We noemen vijf speelvelden, die bepaald niet allemaal gelijk waren:

- Het 'gasgebouw'. Na de start in 1964 was er lange tijd geen probleem, want de 'nota De Pous' bleek almachtig en de structuur en de werking van het gasgebouw waren voor alle betrokkenen helder. In een perfecte balans tussen publiek en privaat partnerschap is lange tijd op een succesvolle manier ons aardgas in het voordeel van de BV Nederland geëxploiteerd. Tot het moment dat de 'TINA-van-de-markt' kwam en de structuren van het gasgebouw verhinderden dat 'De Pous' met deze TINA ging dansen op de in Brussel gecomponeerde muziek. Vanaf het eind van de jaren '90 werd het moeilijk voor het beleid. Vooral omdat EZ de werking van de markt predikte, maar sterk worstelde met de vertaling daarvan naar het gasgebouw, dat in zijn vorm van de jaren '60 niet meer bij een geliberaliseerde Europese energiemarkt paste.
- Elektriciteitsproductie. Daar was de situatie al vanaf de eerste Energienota anders dan bij gas. De productiebaronnen wilden een eigen beleid voeren en hadden moeite met Haagse beleidsinvloed op hun investeringsplannen en die voor de brandstofinzet. Moeizame discussie over de organisatiestructuur, welke uiteindelijk vertaald werd in een Elektriciteitswet 1989. Een structuur die vanaf het begin al achterhaald bleek doordat de relatie tussen productie en distributie spanningen opleverde. Ook werd, door de wens op een komende Europese markt een rol te spelen, onder niet onomstreden Haagse regie toegewerkt naar één landelijk productiebedrijf. Een principeafpraak uit 1995 bleek uiteindelijk in 1998 toch niet houdbaar door onenigheid over de verdeling van de zeggingsmacht. EZ trok zich terug uit het proces, ging harder trekken aan de liberalisering en werd nog tot in 2003 achtervolgd door afwikkeling van de niet-marktconforme kosten die een gevolg waren van goedgekeurd beleid uit het verleden. Energiebeleid was op sommige momenten synoniem aan structuurbeleid bij de productie van elektriciteit.
- Energiedistributie, met beleid voor de structuur en de organisatie. Vanaf ongeveer 1980 tot rond 1995 liep dat beleid als een trein. Schaalvergroting en concentratie, samen met horizontale integratie van de levering van gas, warmte en elektriciteit waren de drijfveren om de efficiency te vergroten en meer eenduidigheid in beleidsaansturing te verkrijgen. Wetgeving om die herstructurering te ondersteunen bleek niet nodig, maar de grotere distributiebedrijven lieten zich steeds meer gelden. Dat gebeurde richting Sep, richting Gasunie, richting Den Haag en ook naar de markt toe. Vanaf rond 1995 begon het proces te kantelen en werd steeds meer beleidsaandacht van DGE gevraagd voor de noodzaak om bij te sturen. Bijsturing in de verhouding met de Sep bijvoorbeeld, bracht eigen ruimte voor de regionale distributiebedrijven om wkk-centrales te exploiteren en zich daardoor onafhankelijker op te stellen tegenover de centrale, openbare elektriciteitsproductie. Dat leidde mede tot het fiasco van het landelijke productiebedrijf. Allerlei synergie op voor dis-

tributie aanpalende marktsegmenten (installaties, adviezen, afval, telecom) werden ontdekt en -soms ook op verzoek vanuit Den Haag - betreden. Door voordelen die voortvloeiden uit de monopoliepositie bij energie kwam er groot ongenoegen bij de reguliere marktpartijen. Wetgeving om misbruik bij de concurrentie te voorkomen werd dan ook nodig. Die regelgeving leidde later tot versnelling van liberalisering bij energiedistributie en concentratie van regionale bedrijven door fusies om zo een sterkere positie op te bouwen. Gevolg was ook de beleidswens om de netwerken met hun monopolie duidelijker en scherper te scheiden van de commerciële functies. Vooral toen privatisering van de regionale energiebedrijven op de agenda kwam spitste de discussie over de netwerken zich verder toe, met recent de plannen van EZ voor een volledige splitsing van de eigendom. Discussies vanaf 1998 over de wetgeving voor de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt gingen dan ook grotendeels over organisatie, positie en eigendom van de netwerken en van de regionale energiebedrijven.

- Een vierde facet van die structuuraandacht heeft betrekking op de meerjarenafspraken (Mja's) met de bedrijfssectoren op het gebied van energiebesparing. Structuuraandacht hierbij staat overigens in geen verhouding tot de beide voorgaande gebieden. Mja-beleid was vooral gericht op de inhoud (energiebesparing en milieubescherming) maar het paste in de poldercultuur om dat middel uitgebreid toe te passen. Naast inhoud speelde vertrouwen in de stabiliteit van het overheidsbeleid een rol. Het was een evenwicht tussen energie en milieu, tussen best available en best practice, dus tussen EZ en VROM. Zo zat in dit beleidsgebied ook een duidelijke structuurcomponent.
- Als laatste noemen we de spanning tussen beleid & uitvoering. Hoeveel uitvoering neemt het beleidsdepartement zelf voor zijn rekening en hoeveel ruimte verwerft een uitvoeringsorganisatie om een eigen interpretatie aan het beleid te geven. Die spanning begon al in de jaren '70 met de instelling van organisaties als NEOM en SVEN en de relatie met de reguliere onderzoeksinstellingen als ECN en TNO. Veel onderzoeksbeleid ging dan ook over organisatiebeleid, over taakverdelingen in de programma's, waarbij EZ (en de Tweede Kamer) ook nog eens voorkeuren had voor de ene versus de andere technologie. Maar ook financieringsmodellen en de relatie met de markt was aan de orde. Sanering en stroomlijning van uitvoeringsprocessen, bij subsidieregelingen en bij Onderzoek & Ontwikkelingsprogramma's, kwamen regelmatig op de agenda. Het duurde een kleine twintig jaar voordat er helderheid was over een strategie voor energieonderzoek met EZ op gepaste afstand en één duidelijke uitvoeringsorganisatie als SenterNovem. Of daarmee ook de aansturingrelatie met EZ is geregeld is een andere vraag. Een relatie die helder aangeeft waar verantwoordelijkheden liggen en wat des beleids is en wat niet, en hoe beleid en uitvoering elkaar kunnen versterken. Dat geldt nog sterker voor de relatie tussen EZ en DTe, de regulator en toezichthouder voor de energiemarkt. Daar waar in de beginfase van de marktopeningen DTe veel ruimte had voor 'eigen beleid' is dat door EZ weer teruggehaald. Ook hier is het beleid voor structuren en verantwoordelijkheden nog niet uitgekristalliseerd. Een constatering die zich overigens niet tot energie beperkt, maar voor alle beleidsdepartementen geldt.

Waar de eerste hoofdlijn er een was van flexibel omgaan met gewijzigde omstandigheden, was de tweede hoofdlijn een veel taaier en moeizamer proces. Het leek wel of bij energie het beleidsdepartement vooral grote moeite had met structuren wanneer medeoverheden in het geding waren en directe belangen hadden. Daar waar EZ zelf belanghebbende partij was, zoals bij gas, of in het geheel geen belangen had, zoals in de mja's, liepen de discussies over structuren, organisatie en zeggenschap redelijk goed. Maar daar waar provincies of grote gemeentes een directe betrokkenheid hadden en hebben was het gehele proces complexer en moeizamer. Met zeer wisselende resultaten. Liberalisering en privatisering bij elektriciteit en gas lijken dan ook het meest eenvoudig bij een staatsbedrijf, gevolgd door een situatie met volledige private eigendom, maar het meest moeizaam wanneer regionale overheden betrokken zijn. In feite hadden al die structuur- en organisatiediscussies een machtspolitieke achtergrond. Dat was niet alleen bij ons zo, dat speelde bijvoorbeeld ook in het Verenigd Koninkrijk, zoals dat door Dieter Helm is beschreven.<sup>1</sup> De actor-rol zoals die in het beleidskader in hoofdstuk 2 is behandeld, zou dan ook wel eens als de belangrijkste enkelvoudige factor kunnen worden aangewezen die de vorming van dertig jaar energiebeleid in ons land heeft bepaald.

### 9.3 Beleidsdossiers die succes kenden

In de inleiding is het al opgemerkt. Er waren beleidsdossiers die succes kenden, soms zelfs uitgesproken succes. Zonder daarbij volledig te willen of kunnen zijn, is het aardig een paar daarvan te belichten. Goedlopende dossiers waren dan dossiers waarbij het beleid bracht wat het beoogde:

- Hoewel het strikt genomen buiten de beschouwde periode van 30 jaar viel, noemen we toch het besluit uit 1965 de kolenmijnen te sluiten. De laatste kolen kwamen in 1974 naar boven. Het bleek gezien de marktontwikkelingen een wijs besluit. Langer doorgaan zou, zoals later in b.v. België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, tot grote problemen hebben geleid. Ook het beleid rond de sociale regelingen en de vervangende werkgelegenheid door DSM en Daf kan tot de successen worden gerekend.
- Het aardgasbeleid in meest brede zin van het woord hoort zonder meer in dit rijtje thuis. Een beleid met een massale omschakeling op aardgas in de jaren '60 en met de aanleg van een zeer fijnmazige infrastructuur, een aardgasexportbeleid met het goed volgen van de marktwaarde en sterke impulsen voor de ontwikkeling van een Europese gasmarkt, een beleid rond winning en opsporing met een succesvol kleineveldenbeleid, de constructie van een gasgebouw waarbij een publiekprivate partnerschap niet alleen werd ontworpen maar ook werd toegepast met voordeel voor alle betrokken partijen, een succesvol afzetbeleid in het binnenland dat problemen bij andere energiedragers meerdere malen heeft opgevangen. Het zijn allemaal voorbeelden waarbij gasbeleid aan het energiebeleid een belangrijke bijdrage heeft gegeven. We gaan hier niet op andere facetten in, zoals de gasbaten en de besteding

<sup>1</sup> Dieter Helm, *Energy, The State and the Market; British Energy Policy since 1979*; Oxford University Press 2003.

daarvan, of op de nadelen die gaandeweg opkwamen in de dynamiek van de gasmarkten. Hier onderstrepen we dat het gasdossier in zijn geheel als een groot succes mag worden gezien.

- Hoewel qua omvang en belang van geheel andere orde noemen we hier toch het UCN & Urenco dossier, dat eigenlijk meer over industrie- dan over energiebeleid gaat. Toepassing van de technologie van uraniumverrijking met gascentrifuges, in belangrijke mate ontwikkeld in het laboratorium van prof. Kistemaker in de jaren '50, later uitmondend in een project voor industriële samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (het verdrag van Almelo, 1970), met thans - ondanks stagnerende ontwikkelingen bij de toepassing van kernenergie - een succesvolle multinationale onderneming die world leading is op haar gebied. De Staat is voor eenderde eigenaar in deze multinational. Van vitaal belang is de proliferatieproblematiek van de verrijkingstechnologie, zoals sinds het begin van de jaren '80 op een politiek pijnlijke manier naar voren kwam in de Khan-affaire.
- Zoals uitvoerig in hoofdstuk 5 is beschreven, is het mja-beleid voor industriële energiebesparing ook een succesverhaal. Een succes van de polder, dat het politiek-maatschappelijke klimaat mee had en landde in een structuur die in meerdere opzichten positief doorwerkte, met de rol van Novem, met de wortel-stok aanpak van EZ en VROM, met de wkk-technologie op het goede moment beschikbaar in een marktsituatie die energiebedrijven hielp zich los te maken van de ketting waaraan zij door Sep waren vastgeklonken. De mja-successen kregen een steeds grotere werkingsfeer en hebben tot het eind van de jaren '90 de efficiencyverbeteringen gebracht die waren afgesproken. Ook in internationaal verband is het Nederlandse besparingsbeleid met de mja-aanpak vele malen genoemd en deels nagevolgd.
- De herstructurering van de energiedistributiebedrijven gericht op concentratie en horizontale integratie. Na veel 'gepolder' en met wetgeving als stok achter de deur met EZ als regisseur op afstand, is in slechts enkele jaren het aantal bedrijven teruggebracht van ca 150 in 1985 tot 50 in 1990, 30 in 1995 en minder dan 10 in 2004. De bedrijfsmatige organisatie is daarmee bij energiedistributie sterk toegenomen en de schaalvergroting bracht veel meer mogelijkheden om te investeren in netten en in nieuwe technologie, zoals wkk en stadsverwarming. De stap naar liberalisering werd door die bundeling geholpen en leidde ook tot impulsen voor meer efficiency in de kabel- en afvalmarkten toen die bedrijven zich ook daarin gingen bewegen. Slagkracht om energiebesparing bij huishoudens en bedrijven te bevorderen werd vergroot, met meer aandacht voor dienstverlening naar alle afnemers. Er waren ook nadelen van die ontwikkeling, zoals in de deelstudie is beschreven. Hier benadrukken we vooral het succes van het beleid om te concentreren en te integreren.
- Als laatste voorbeeld noemen we de inbreng van EZ/DGE in het internationale overleg. Een grote rol werd gespeeld in het proces na de oliecrisis van 1973 dat leidde tot het IEA. Soortgelijke ontwikkelingen vonden plaats in 1990 met de Haagse initiatieven voor een Energy Charter tussen Oost en West Europa. Niet alleen door de grote belangen van Nederland bij energie, maar ook door op een effectieve en creatieve manier een inbreng te organiseren, is de positie van Nederland in gremia als de EU, het IEA, het IEF (*International Energy Forum*) maar ook in die van het ECT



(*Energy Charter Treaty*) en het IAEA (Internationaal Atoom Energie Agentschap), meer dan gemiddeld.

## 9.4 Beleidsdossiers die het slechter afging

Niet alles loopt goed, of zoals het zou moeten. Ook daarvan zijn voorbeelden te noemen. Het is een divers beeld, met dossiers die gedeeltelijk slechts goed liepen, of die veel langer namen dan gedacht, dan wel ronduit faalden. We komen dan tot een volgend rijtje:

- De structuur van de elektriciteitsvoorziening. Na de eerste plannen daartoe in de Energienota van 1974 duurde het tot 1989 voordat een wet met een nieuwe structuur in het Staatsblad verscheen. Een wet echter die van meet af aan al diverse weeffouten bevatte en al een paar jaar later begon te hellen. Een nieuwe poging om een eenduidige structuur te creëren met de vorming van een GPB, een grootschalig (elektriciteit)productiebedrijf, faalde in 1998. EZ trok zich toen, na 25 jaar trekken en duwen, terug uit de structuurdiscussie, om zich geheel te gaan wijden aan de randvoorwaarden voor een concurrerende markt. Of die terugtrekking blijvend is zal in de komende paar jaar moeten blijken.
- Versnelling van de invoering van marktwerking, vooral in combinatie met de aanpassing van de eigendom bij de regionale energiebedrijven. Het beleid van de Derde Energienota was klip en klaar; eerst goed liberaliseren en dan ruimte voor privatiseren. Afspraken daarover met provincies en gemeentes waren niet mogelijk, dus wetgeving resteerde. Druk om te versnellen ontstond vanaf 1998 en de pogingen om dat beleidsmatig en politiek adequaat te managen faalden. Discussies spitsten zich steeds meer toe op de rol van de netwerken met de recente plannen om deze qua eigendom geheel af te splitsten als voorlopige laatste acte. Een beleidsdossier met weinig vreugde en resultaten, met veel rumoer, al was het - het moet gezegd - buitengewoon boeiend.
- Brandstofinzet voor elektriciteitsopwekking. Een beleid met weinig consistentie en een voorbeeld van de spanning tussen lange termijn planning en korte termijn politieke besluiten. We zagen dat in hoofdstuk 4, in het interview met Has Bakker en in de deelstudie met verhalen over kernenergie. Feit is dat over een periode van 30 jaar nogal wat gejojood is. Eerst weg van kolen en snel naar gas, want kernenergie komt (jaren '60). Toen weg van gas en snel terug naar kolen, op naar kernenergie, maar eerst nog een beetje olie (jaren '70). Kolen komen, kernenergie ook en toch weer niet, dus blijft over: gas (jaren '80). Kolen zijn vuil, dus sluiten, lang leve gas en op naar duurzaam dat er nog niet is, gelukkig, we kunnen naar het buitenland (jaren '90). Gas, gas, waar blijft duurzaam, misschien toch wat meer kolen en, à propos, hoe zit het eigenlijk met kernenergie? (jaren '00).
- Kolen in de industrie. Dit meer specifieke beleid uit de jaren '80 is grandioos mislukt, ondanks inspanningen en subsidies (totaal ca €50 miljoen) voor een aantal kleinschalige projecten. Oorzaak van de mislukking: onzekerheid bij de industrie over de investeringskosten en er was gas genoeg, makkelijker, schoner en voordeliger.

- Aardgaswinning Waddenzee, ook een beleidsdossier met een doorloop van meer dan 25 jaar. Een verhaal van vergunningen die werden verleend, maar die niet werden toegepast of om zeep geholpen door rechters. Eerst vrijwillig uitstel met een moratorium, later mocht het niet van de politiek of van de rechter, of anders onder zeer strikte voorwaarden. Een dossier met heel veel emotie, met grote belangen, met een al dan niet betrouwbare overheid, met veel innovatie bij onderzoek en boortech-niek. Met mogelijk uiteindelijk toch een goede afloop, want het gaat om interessante hoeveelheden en met de opbrengst kunnen mooie dingen worden gedaan.
- Dialoog tussen olieproducenten en consumenten. Door Den Haag is daar in de jaren 1975-1977 veel inspanning in gestoken, met concrete suggesties en voorstellen. Uiteindelijk bleken de producenten in Opec niet in staat tot een interessant en acceptabel aanbod voor een overlegmechanisme. In de jaren '90 komen er nieuwe kansen en ontstaat er zelfs een nieuwe institutie, het *International Energy Forum*. Of dat forum tot een betekenisvolle dialoog zal leiden over wereldenergiemarkten valt nog te bezien. Eind 2004 lijkt evenwel een nieuw momentum te ontstaan wanneer de EU en Opec afspreken een nieuwe dialoog te starten.
- Introductie van duurzame energie en vooral wind. Misschien wel het meest pijnlijke beleidsdossier van de laatste 10-15 jaar. Ondanks mooie voornemens en stevige beleidsdoelstellingen, vooral op het gebied van windenergie, kenmerkt dat dossier zich als een voortdurend proces van 'trekken en duwen', met uiteindelijk moeizame resultaten. En toch ook weer ambitieuze nieuwe voornemens.
- Nederland en het EU-beleid, een dossier dat veelal gekenmerkt werd in een soort haat-liefde verhouding. Uiteraard waren we voor een gemeenschappelijk energiebeleid, maar liever geen expliciete basis daarvoor in het Verdrag. En wat de inhoud betreft, het mocht niet over gas gaan, niet over inzet van kernenergie en niet over kolenwinning of over olievoorziening. Wel over markten, over normen voor bespa-ring of over geld voor onderzoek. Onze verhouding ten opzichte van Brussel was daardoor altijd wat moeizaam en meer reactief dan proactief. De vraag rijst dan ook of we geen kansen hebben laten liggen.

## 9.5 Vooruitblik na de terugblik

Aan het slot van de studie gekomen willen we, alles overziende en overwegende, een viertal gedachten meegegeven voor het vervolg. Vier gedachten die niet gelezen moeten worden als een aanbeveling of als een les op basis van de ervaringen van het verleden. Wel vier gedach-ten, beschouwingen, die tot nadenken kunnen leiden en waar ieder met belang bij het ener-giebeleid voor de komende tien jaar het zijne of hare mee kan doen. Vier gedachten die tevens hun inspiratie vonden in het volgende citaat van de al eerdergenoemde Dieter Helm:

*„The history of energy policy, while never repeating itself, gives us important insights into the design of energy policy. It tells us that the scope for change is limited by the physical assets, that objectives often conflict, and that the sorts of policies relevant to excess supply are rather different from those where investment is a priority. But it also suggests that it takes time to recognize when the fundamentals have*

*changed, and that policy and institutional structures tend to lag rather than to lead. The inertia within the industry and in government is very considerable, and energy policy tends to be better designed to solve yesterday's problems rather than today's or tomorrow's. Substantive changes in direction tend to come about as a result of a crisis, not careful analyses and forethought."*

### 9.5.1 De technologie

De eerste gedachte gaat over de technologie. Energie is altijd conversie van een energiebron naar een voor verbruikers praktisch toepasbare energiedrager, zoals elektriciteit, een motorbrandstof of gasmengsel. Energietechniek is dan ook vooral conversietechniek, naast transporttechniek. Energiebeleid gaat ook over die techniek, maar de vraag is of het aan de overheid is een technologiekeuze te maken. De overheid kan wel normen stellen die energiebronnen als kolen of kernenergie belemmeren of onmogelijk maken. Normen die op output moeten worden gericht, zoals de hoeveelheid uitstoot van schadelijke stoffen, of de aanvaardbaarheid van risico's, zonder dat de valkuil wordt betreden dat de normen discriminerend werken. De overheid kan ook een beleid voeren waarin de aanwending van een nieuwe technologie voor zon, wind, biomassa, gas of kolen of zelfs kernenergie wordt gefaciliteerd of geholpen om de rentabiliteit een laatste zetje te geven. Dat heeft dan vaak te maken met de lange doorlooptijden om een technologie marktrijp te maken. Mogelijk kan dit zelfs leiden tot specifieke regels voor de markt. Maar altijd zijn valkuilen aanwezig om grootschalig een dergelijke specifieke technologie te bevorderen, waarbij de kwetsbaarheid voor tal van lobbies door belanghebbenden toeneemt.

De overheid heeft zich in het verleden niet altijd beperkt tot normstelling en beperkte stimulering, vooral wanneer industriële belangen, of die van onderzoekers in het geding waren. Soms werd daarbij krachtig en succesvol gelobbyd en vanuit de politiek druk uitgeoefend om deze of gene technologie te bevoordelen. Ook speelden er wel persoonlijke voorkeuren van bonzen een rol. Voorbeelden van lobbies met wel of geen vertaling naar steun vanuit de overheid zijn windturbines, verbranding bij kolen voor stroom (geavanceerde wervelbedverbranding of die onder druk; afbc of pfb; kolenvergassing via het Shell-procedé of dat van Lurgi of Texaco), brandstofcellen, kerncentrales (kokend-, druk- of zwaarwaterreactoren, natriumgekoelde kweekreactoren of gasgekoelde reactoren), kernfusie of waterstof. Ook waar die lobbies resultaat hadden en de overheid direct of indirect de betreffende technologie ging steunen, was er bijna nooit sprake van een succesvol resultaat.<sup>2</sup>

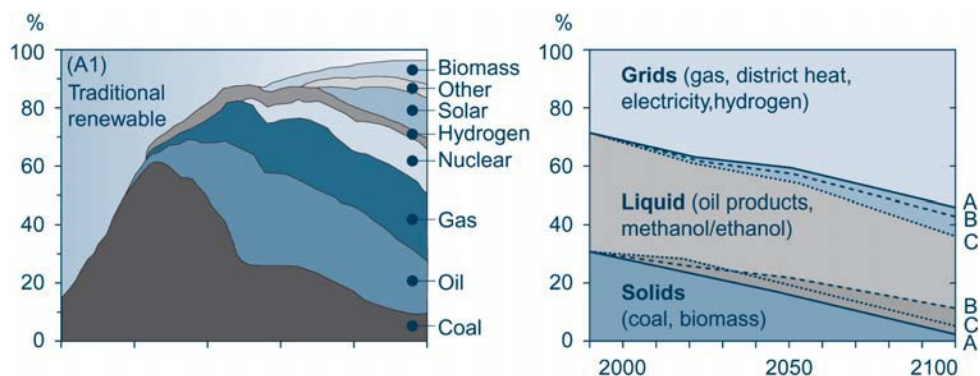
De wens een bepaalde technologie te bevorderen kan ook leiden tot het formuleren van concrete, kwantitatieve doelstellingen. Hoewel erkend moet worden dat er van een dergelijke doelstelling een specifieke focus uitgaat voor het beleid, lijken ook hier de nadelen groter dan de voordelen. De doelstelling om in 2000 1000 MWe aan windvermogen te hebben geïnstalleerd is misschien wel het meest befaamde voorbeeld van een bijna tegen beter weten in over-eind gehouden doelstelling die in de loop van de jaren steeds minder voorstelde. Maar ook de (nationale) emissiedoelstellingen voor CO<sub>2</sub> hebben gefaald, terwijl de doelen voor de aande-

<sup>2</sup> We kennen slechts één enkel succesverhaal van een door de overheid gekozen energietechnologie die tot een succesvol marktverhaal heeft geleid: het Urenco-project.

len duurzaam in 2010 en 2020 en die van 6000 MWe aan wind in de Noordzee het risico lopen hetzelfde lot te ondergaan. Dertig jaar energiebeleid heeft tot diverse doelstellingen geleid, zowel in termen van importafhankelijkheid, energie-efficiency, brandstofdiversificatie als voor de toepassing van een bepaalde technologie. In geen van de gevallen zijn die doelen gehaald, met uitzondering van de (industriële) energie-efficiency in bepaalde periodes.

### 9.5.2 Termijnen

Energiebeleid is langetermijnbeleid, het kan niet vaak genoeg worden herhaald. We hebben het al eerder aangegeven, in het analyse kader in hoofdstuk 2. Voor energiesystemen, of het nu om winning, productie, transport of zelfs verbruikstechnologie gaat, beslaan de termijnen van ontwikkeling naar demonstratie en via planning naar realisatie in de regel vele jaren, soms zelfs een generatie. Deze welhaast fysieke eigenschappen hebben zowel technologische als economische consequenties. Op een termijn van een paar jaar is dan ook niet zo gauw een wijziging in de structuur van aanbod en verbruik te verwachten. De energiebalans voor bijvoorbeeld 2010 ligt al behoorlijk vast en ook de scenario's die bijvoorbeeld het IEA iedere twee jaar maakt voor de komende 25 jaar geven niet zo heel veel flexibiliteit meer. Ondanks al onze inspanningen weten we bijvoorbeeld nu al dat fossiele brandstoffen ook nog in 2030 mondiaal en regionaal de energiebalans fors blijven domineren.<sup>3</sup> Technologisch is verder van belang dat een nieuwe technologie een periode van 'rijping' door moet lopen eer ze verantwoord kan worden toegepast. Versnelling van die periode is niet een kwestie van geld of van beleid. Verdubbeling van onderzoeksbudgetten voor zonnepanelen of voor waterstof zal de toepassing niet echt dichterbij brengen. Figuur 9.1. geeft dat schematisch weer.



Figuur 9.1. Ontwikkelingen energiedragers 1850-2100, zowel qua aandelen wereldwijd als qua infrastructuur. (Bron: *Energy End-use Technologies*; WEC, juli 2004)

De economische component is evenzeer van belang. Vaak zijn veel van die installaties dermate kapitaalintensief dat het vele jaren duurt eer dat ze geheel economisch zijn afgeschre-

<sup>3</sup> International Energy Agency, *World Energy Outlook 2004*; mondiaal zal de vraag naar energie met circa 60% groeien, waarvan fossiele brandstoffen 85% voor hun rekening nemen. Ook bij versterkt beleid voor duurzaam en besparing zal er in 2030 hooguit 10% minder worden verbruikt.

ven. Het is niet gauw te verantwoorden om dergelijke installaties tijdens de resterende looptijd te sluiten of minder te gebruiken. Nieuwe investeringen brengen vaak duidelijke risico's met zich mee, welke slechts acceptabel zijn wanneer er sprake is van stabiele vooruitzichten, zowel wat betreft de markt als de regelgeving. Grootschalige nieuwe investeringen op energiegebied zijn in het verleden vaak gekoppeld aan lange termijn afnamecontracten, soms zelfs op een take-or-pay basis. Dat was vooral nodig wanneer er nog geen sprake was van een goed ontwikkelde markt. En als die markt er is, dan is het de vraag of de voorwaarden op die markt, de regelgeving voldoende houvast en zekerheid geeft. Daar waar in de komende jaren opnieuw in veel landen in Europa keuzes aan de orde zijn voor grootschalige investeringen op energiegebied, zal het een uitdaging zijn voor beleidsmakers en *regulators* om de daarvoor passende voorwaarden te ontwikkelen, voorwaarden die in de huidige reguleringskaders nog onvoldoende aanwezig zijn.

Energiebeleid vergt dus stabiliteit. Energiebeleid moet dan ook niet zo snel worden gewijzigd, temeer als adequate arrangementen voor een voorzieningscrisis aanwezig zijn. Een energienota met een beleidsvisie heeft alleen zin als deze bijvoorbeeld iedere vier tot 5 jaar verschijnt. Hetzelfde geldt voor wetgeving voor de energiemarkten, zeker als regulering en toezicht goed in elkaar zitten. Dat alles leidt ontegenzeggelijk tot spanning in de beleidsvorming, voor zowel beleidsmakers, bestuurders als politici. Beleidsvorming bij energie heeft grotendeels betrekking op (over)morgen en vergt besluiten door regering en parlement die gekozen zijn voor de periode van vandaag. Het beeld van de supertanker komt opnieuw naar boven. Koerswijziging kan nooit schoksgewijs lopen en de effecten zijn nooit direct zichtbaar. Resultaten zullen dan ook pas geboekt kunnen worden als de bemanning al is afgelost en een nieuwe stuurman aan het roer staat.

### 9.5.3 Europa

De derde gedachte gaat over Europa. De uitdagingen op energiegebied zijn immers niet meer nationaal. Ook voor ons land zal een belangrijk deel van onze energievoorziening van buiten komen. Nationale zelfvoorziening is onhaalbaar en onbetaalbaar, zo ze al fysiek mogelijk zou zijn. Dat geldt overigens ook voor de Europese Unie als geheel. Eventuele voorzieningsproblemen voor Nederland zijn per definitie Europese problemen en vergen dus een Europees antwoord. Dat is het geval bij olie en bij elektriciteit en zelfs bij gas. Een antwoord waarover we vanuit Nederland alleen dan serieus kunnen meepraten als het 'g-woord' (gas) geen taboe is. Met alle erkenning en respect voor de specifieke relatie die vanuit Nederland met Rusland mogelijk lijkt op het gebied van de gasmarkt (en daar moeten we vooral aan blijven werken), de echte belangen lopen Europees, of het nu om leidingen via de Baltische route gaat of via Turkije en de Balkan. Wel dienen de voorwaarden voor de Europese gasmarkt meer en meer te lopen via een 'as tussen Madrid en Moskou'.<sup>4</sup>

De goede werking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt is gebaseerd op Brusselse regels, met weinig speelruimte voor Den Haag en andere hoofdsteden. Integratie van deze markten,

<sup>4</sup> Dit betekent dat de voorwaarden voor de EU gasmarkt tot stand komen via het Madrid Forum en dat die voorwaarden in harmonie dienen te zijn met de leveringsbelangen en voorwaarden voor het gas uit Rusland, en omgekeerd.

die vooral op regionaal niveau zal plaatsvinden, wordt sinds kort ook vanuit Brussel gevolgd en mogelijk zelfs geregisseerd. Zorg is er wel of de markt concurrerend genoeg is, door het beperkte aantal grote spelers dat overblijft. Maar ook die vraag is primair door Brussel te beantwoorden, mede omdat de grote spelers op de verschillende nationale markten vooral Europese ondernemingen zijn, en geen Nederlandse.

De milieuaspecten van het energiebeleid en die van het klimaatbeleid in het bijzonder, zijn in toenemende mate Europees en worden vanuit Brussel ontwikkeld en aangestuurd. Ook het beleid gericht op duurzame bronnen krijgt meer en meer Europese dimensies, al was het maar omdat de verschillen tussen de EU-landen groot zijn en een marktconforme aanpak alleen zonder verstoring op Europees niveau op te lossen is. Daaraan is nog wel het nodige te doen. Globale Europese doelen voor de ontwikkeling van duurzame bronnen lijken dan ook veel meer zin te hebben dan specifieke nationale. Voor de toepassing van kernenergie en haar milieu- en veiligheidseisen gelden zonder meer vergelijkbare overwegingen om tot meer betrokkenheid en sturing uit Brussel te komen. Trouwens, de gehele discussie over de structuur van de brandstofinzet voor de opwekking van elektriciteit zal door de relatie met het klimaatprobleem een Europese moeten zijn. Het is zelfs dringend geboden een strategie op Europees niveau te gaan ontwikkelen voor de 'exit van koolstof', zoals dat ook al elders wordt bepleit.<sup>5</sup>

Energiebeleid zal zich dus steeds meer ontwikkelen in de richting van een Europees beleid. De nieuwe EU- grondwet geeft daar ook een duidelijke juridische basis voor. Voor het nationale beleid zal dat een gegeven zijn, waarbij adequaat en passend op die ontwikkelingen moet worden ingespeeld. De ruimte voor nationaal beleid zal dan ook kleiner worden, zij het dat zwaarwegende besluiten zoals over winning van de eigen energiebronnen of de inzet van kernenergie nationale verantwoordelijkheden blijven. Dat alles laat onverlet dat Nederlands energiebeleid zal moeten blijven passen in Brusselse oplossingen en kaders.

#### 9.5.4 Integraal beleid

Energiebeleid is integraal beleid. Beleid met drie doelen: een zekere en betrouwbare voorziening, met zo min mogelijk schadelijke effecten op het milieu en draagbare, maar reële prijzen in een kostenefficiënt systeem. Die beleidsdriehoek dient in balans te zijn. Dat was die in de achterliggende dertig jaar lang niet altijd. Zo was er veel oog voor betrouwbaarheid in de jaren '70 en '80. Het milieu gaf de doorslag in de jaren rond 1990, terwijl het vooral om de markt ging in de jaren tot 2000. Dat laatste had een forse impact, maar duurde per saldo niet zo lang. Als een *Russian babouchka from California*<sup>6</sup> schoven de drie pijlers van het beleid weer wat meer in elkaar. Toegang tot bronnen die we nodig hebben vormt wellicht geen probleem, maar is de weg daartoe vrij en beschikbaar? Functioneren netwerken nog en worden die op tijd uitgebreid? Werken onze energiemarkten in Europa concurrerend en zodanig dat investeringen op tijd worden gedaan? Wat betekenen de Kyoto-afspraken en hun vervolg nu

<sup>5</sup>. Zie Business consequences of the EU Emission trading scheme; studie CEPS (Centre of European Policy Studies; www.ceps.be); januari 2005.

<sup>6</sup>. Wellicht ten overvloede, de referentie aan Californië slaat op de blackouts aldaar en in Italië en New York, terwijl de babouchka (poppetjes die in elkaar schuiven) uit Rusland refereert aan de groeiende bewustwording omtrent de betekenis van het Russisch aardgas voor Europa.

echt voor onze energievoorziening? Anno 2004 zijn dat relevante vragen voor het beleid.

Duidelijke antwoorden, nationaal en internationaal, zijn nog niet echt te geven. Die antwoorden vergen een integrale visie en een integrale aanpak. De voorzieningszekerheid voor Europa is gerelateerd aan goede relaties met leveranciers- en doorvoerlanden. Voor zowel olie als gas gaat het dan vooral om Rusland en het Midden-Oosten. Dat vraagt dus om een buitenlands beleid voor de EU waarin energie een hoge prioriteit heeft. En dus geldt dat ook voor Nederland.<sup>7</sup> Het beleid voor de ontwikkelingssamenwerking mag daarbij niet worden vergeten. De ontwikkelingslanden als groep zullen steeds meer bepalend worden voor de mondiale energieverhoudingen, inclusief de klimaatissues. Deze relatie zal door Europa en Den Haag moeten worden erkend. Wat voor voorziening geldt, geldt ook voor milieu en vooral voor het klimaatbeleid. Uitgaande van de noodzaak de koolstofemissies te beperken, dient men zich te realiseren dat dit tot forse ingrepen zal leiden. Ingrepen in de structuur van de energievoorziening, met gevolgen voor zowel de geopolitieke verhoudingen in de wereld, als in de economische structuren. Een eerste voorzichtige aanzet voor een beleidsvertaling is in ons land gegeven in het transitiebeleid. Dat is vooral een nationale aanpak, waarmee op EU-niveau nog geen begin is gemaakt. Als de EU inderdaad de ambitie heeft om leidend te blijven bij de discussies over de broeikasproblematiek, zal zij met spoed een strategie moeten gaan ontwikkelen hoe op een termijn van 25-30 jaar welke duurzame en koolstofarmere structuur voor de energievoorziening bereikt kan worden. Een strategie waarin ook de mondiale energiesituatie, zowel qua geopolitiek als qua ontwikkelingssamenwerking betrokken is.

In haar recente gezamenlijke advies van de AER en de VROM-raad wordt de samenhang tussen voorzieningszekerheid en klimaat nog eens met nadruk onder de aandacht gebracht.<sup>8</sup> Vraagstukken rond voorzieningszekerheid en klimaat vragen echter ook een visie op de markt. Wat zijn de passende kaders, welke marktconforme instrumenten (zoals emissiehandel) worden toegepast en hoe worden de noodzakelijke projecten die waarborgen vergen over langere termijnen (zoals nieuwe infrastructuur) bevorderd en gefaciliteerd. De ordening van de markt, de overgang naar een koolstofarme energiehuishouding en een verzekerde energievoorziening dienen in hun samenhang te worden beschouwd en in beleid te worden vertaald.

Energiebeleid is integraal beleid, meer dan ooit. Buitenlands beleid is niet goed te ontwikkelen zonder een expliciete en geïntegreerde energie- en klimaatcomponent. Beide componenten horen eveneens thuis bij ontwikkelingssamenwerking dat daar consistent mee zal moeten zijn. Een effectief klimaatbeleid vraagt evenzeer om een aanpak waarin het energiebeleid en het buitenlands beleid geïntegreerd zijn. Immers, de rol van fossiele brandstoffen blijft voorsnog zo groot dat daarmee, bij het stellen van klimaatdoelen, realistisch rekening moet worden gehouden. Dat geldt ook voor de geopolitieke implicaties daarvan. Omgekeerd geldt evenzeer dat het energiebeleid de buitenlandspolitieke en milieupolitieke componenten recht moet doen in haar doelen en instrumenten. Energiebeleid is dan ook veel meer dan het stellen

7. Van de EU-landen heeft voor zover bekend alleen het Verenigd Koninkrijk expliciet energie als één van de 5 prioriteiten voor haar buitenlands beleid aangewezen.

8. Energietransitie: klimaat voor nieuwe kansen; december 2004

van voorwaarden en kaders voor de goede werking van de energiemarkt en energiebeleid is meer dan een beleid voor netwerksectoren. Het is dringend noodzakelijk dat een dergelijk integraal energiebeleid hoog op de Haagse politieke agenda komt te staan en dat daarvoor een passende structuur wordt opgezet.

Energiebeleid is ook in toenemende mate vooral Europees beleid, waarbij de nationale speelruimtes steeds verder zullen teruglopen, of Den Haag dat nu wil of niet. Den Haag, Londen, Parijs, Berlijn en al die andere Europese hoofdsteden zouden dan ook samen met Brussel een passende structuur op moeten zetten om de integrale beleidsuitdagingen op Europese schaal te hanteren. Washington en Moskou gaan ons daarin al voor en verwachten voor het vervolg een integrale visie vanuit Brussel. Een visie die markt, voorziening en milieu op een evenwichtige manier omvat. Een visie die éénduidig en krachtig wordt uitgedragen en consequent wordt vertaald en toegepast. Een visie die vraagt om krachtig leiderschap, zowel nationaal als Europees.

Een goede dertig jaar na de oliecrisis van 1973, waarbij veel landen werden aangezet een integraal energiebeleid te formuleren, lijkt het energiebeleid opnieuw aan de vooravond van een keerpunt te staan. Toen was er een duidelijke *sense of urgency*. De beide eerder genoemde adviesraden hebben gelijk, die noodzaak wordt thans nog onvoldoende onderkend. De grote uitdaging voor de beleidsmakers van 2005 is dan ook om niet te wachten tot een nieuwe externe schok, een nieuwe TINA, zich voordoet. De uitdaging is om met visie, durf en kracht een strategie te formuleren voor een nieuw energiebeleid. Een energiebeleid dat ons verder brengt dan Kyoto, dat ook in Moskou en in Djeddah wordt gehoord en dat recht doet aan Madrid en Florence.



# EZ & Oil International

## *De rumoerige jaren '70, en het onderschatte gewicht van EZ*

### 1. Inleiding

Naast de VS werd nagenoeg alleen Nederland getroffen door de olieboycot van 1973-1974. Dat gaf ons recht van spreken bij veel van de onderhandelingen op oliegebied in de jaren '70 en vooral ook bij de totstandkoming van het Internationaal Energie Agentschap (IEA). Bovendien, 'we' hadden Shell en ook 'Rotterdam' en we hadden 'Groningen'. Maar meer nog, we hadden *ideas & competences* en we hadden onze netwerken. Binnen het IEA, en - later ook de EU - speelde Nederland een belangrijke rol op oliegebied (crisismanagement en oliemarkt-informatie), en ook meer algemeen op energiegebied, waarbij het ministerie van Economische Zaken de inbreng bepaalde. Buitenlandse Zaken was meer voor de strategisch politieke vragen, zoals de relatie met Opec en de relatie met de ontwikkelingsamenwerking.

Na de crisis van 1973-1974 werd gezocht naar een dialoog met Opec. Er kwam een grote Conferentie over Internationale Economische Samenwerking, de CIES. Die slaagde er niet in een oliedialoog te starten (in de periode 1976-1978). Opec kreeg toenemende moeite haar positie als kartel vol te houden effectueeren wegens interne spanningen. Een *oil price monitoring system* werd door hen opgezet, en Nederlandse accountants gingen dat controleren. Op de achtergrond waren er de oliejongens van EZ met hun ervaring bij het opzetten en toepassen van een marktconform maximumprijs-systeem voor aardolieproducten, het mps. Kennis over prijzen en systemen speelde ook een rol toen binnen het IEA gedacht werd aan een minimumprijs. Een minimumprijs om de ontwikkeling van niet-Opec olie te beschermen.

Eind jaren '70 was er weer spanning op de oliemarkt vanwege de Iran-crisis; de prijzen stegen, vooral op de 'Rotterdam-markt', de belangrijkste spotmarkt. Bezorgdheid in Parijs en in Brussel, met de druk op EZ om in te grijpen. In diezelfde periode gingen nerveuze regeringen op zoek naar directe contacten met olieproducenten; er werd gesproken over *government-to-government deals*, de gogo's, buiten de oliemaatschappijen om. Ook EZ werd met die vraag geconfronteerd: *to gogo or not to gogo?* En dan was er ook onze rol bij het havencomplex van Rotterdam, het belangrijkste olieopslag en -raffinagecentrum in de wereld. Dat was niet alleen belangrijk voor olie, maar ook voor de industriële activiteiten. Voerde EZ eigenlijk wel een industriepolitiek in die jaren na de oliecrisis?

In deze deelstudie worden enkele zaken belicht die niet algemeen bekend zijn en die nog eens benadrukken dat het energiebeleid vele facetten kent, die een grote en soms bepalende invloed hebben op de uiteindelijke beleidsvorming.

## 2. Op weg naar het IEA

De afstand tussen de Bezuidenhoutseweg en de Carel van Bylandtlaan in Den Haag is hooguit vijf minuten fietsen. Vanuit de achterkant op de tweede verdieping van het EZ-gebouw zien de ambtenaren van de oliedirectie over het Haagse Bos heen de torens van het hoofdkantoor van Shell International Petroleum Company. Tot halverwege jaren '80 was dat trouwens ook het geval met het hoofdkantoor van Esso Nederland, dat toen was gevestigd op de hoek van de Zuidhollandlaan.

Nederland werd in het najaar van 1973 getroffen door een olieboycot van de Arabische Opec-leden, vooral wegens zijn pro-Israël-houding na het uitbreken van de Yom Kippur oorlog op 6 oktober 1973 en het heimelijk leveren van wapenonderdelen aan de joodse staat. In andere studies is daar uitvoerig op ingegaan.<sup>1</sup> Feit is dat de olieboycot van Nederland (en van de Verenigde Staten), naast de meer algemene beperking van de olieproductie door de Arabische Opec-landen, een politieke schok teweegbracht bij veel Westerse regeringen. De solidariteit binnen de EU was ver te zoeken en ook de vage afspraken over een crisismechanisme binnen de Oeso bleken niet te werken. De slimme Arabieren speelden de EU-leden uit elkaar, door Frankrijk en het VK te bestempelen tot *bevriende naties* met daarbij de belofte dat ze niet getroffen zouden worden door de productiebeperking. Dat het in de praktijk erg meeviel kwam doordat de Arabieren binnen Opec niet echt doorzetten en doordat - tegen de wensen in van veel Europese regeringen - *Big Oil* (de grote Westerse oliemaatschappijen) voor een evenwichtige herverdeling zorgde van de beschikbare oliestromen. In officiële Amerikaanse rapporten is daarover te lezen dat *Shell seemed to take care of the Netherlands*.<sup>2</sup>

Ook uit interne EZ-notities valt dit op te maken. Wijlen de toenmalige president-directeur van Shell G.A. Wagner zei hierover in 1989<sup>3</sup>: “Er speelden dus twee dingen: een boycot tegen Amerika en Nederland door de Arabische olielanden (...) en een inkrimping van de productie waaraan alle Opec-landen deelnamen. Maar Frankrijk en Engeland dachten, zeiden, dat ze een speciale afspraak hadden met Arabische landen - welke dat dan ook waren - dat zij hierdoor niet zouden worden getroffen. En zij eisten van ons de normale voorziening van olie, alsof er geen boycot was en geen productiebeperking. Dat kon dus niet. Op 4 december had ik een tv-interview over de oliecrisis met Ad Langebent van KRO-Brandpunt.” (Legt uit dat de boycot sowieso leidt tot enorme prijsverhoging en dat Nederland veel olie in Rotterdam ontvangt waarvan een belangrijk deel is bestemd voor doorvoer). Vraag Langebent: “Naast die prijsverhogingen is er dus ook een productiebeperking. U krijgt minder olie afgeleverd door die olieproducerende landen. Hoe verdeelt u dat nou onder de landen die klant bij u zijn?” Wagner: „Dat verdelen wij naar billijkheid.” Langebent: “En wat is dat?” Wagner: “Gelijke monniken, gelijke kappen. En in principe elke klant hetzelfde percentage minder.”

<sup>1</sup>. Zie bijvoorbeeld ‘Doelwit Rotterdam; Nederland en de oliecrisis 1973-1974’; Duco Hellema, Cees Wiebes en Toby Witte.

<sup>2</sup>. Federal Energy Administration: ‘US Oil Companies and the Arab Oil Embargo’; Washington 1974

<sup>3</sup>. *Gerrit A. Wagner: Een loopbaan bij de Koninklijke*, Veen Uitgevers 1989. Zie ook uitspraken van minister L.J. Brinkhorst, destijds staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, in *Energie Nederland* van 14 oktober 2003.

Langebent: “U kort dus iedereen gelijk?” Wagner: “In principe, elk land en elke klant.”..... Daar voegde Wagner in een ander gesprek later aan toe: “De uitsluiting van Nederland door de Arabische olielanden betekende natuurlijk een speciale complicatie. Maar ik legde uit dat ons land toch geen extra korting zou krijgen, omdat wij ten aanzien van niet-Arabische olie, bijvoorbeeld uit Perzië of Nigeria, hoewel ook zij de productie verminderden, vrij bleven.”

Dat er ook politieke actie nodig was om alle Amerikaanse maatschappijen mee te krijgen in de herverdeling, blijkt uit het interview met de toenmalige plaatsvervangend directeur-generaal Energie Theo van Rhijn in dit boek. Reeds begin 1974 kwam Washington met een reactie en werden door minister van Buitenlandse Zaken Kissinger de belangrijkste olielanden uit de Oeso uitgenodigd voor overleg in Washington. Omdat EZ in de Oeso zowel voorzitter was van de *High Level Oil Group* als van het breder samengestelde *Oil Committee*, werd Nederland uiteraard uitgenodigd. Binnen de EU ontstond ruzie, want aanvankelijk kwamen lang niet alle EU-leden in aanmerking; na veel getouwtrek met Washington werd het uitnodigingsbeleid verruimd tot alle EU-lidstaten en de Europese Commissie. Dit gaf aanleiding tot ambtelijk touwtrekken tussen EZ en BuZa, want welke minister zou gaan? Ze gingen beiden, mede doordat EZ-minister Lubbers in een ‘paaltjesincident’ verzeild raakte: hij had met zijn auto een paaltje omvergereden en zou wat te veel hebben gedronken. Het kwam dus beter uit als hij een paar dagen weg was. Frankrijk kwam met grote tegenzin, want het was bevreesd voor een openlijke actie van de Oeso tegen Opec. Op 10 en 11 februari 1974 vond de *Washington Energy Conference* plaats, die eindigde met een helder actieprogramma. Frankrijk ging als enige deelnemer niet akkoord met het vervolg om op ambtelijk niveau in Brussel een versterking van de samenwerking op olie- en energiegebied voor te bereiden.<sup>4</sup>

In de volgende zes maanden werd snel en effectief ambtelijk doorgewerkt in een *Energy Coordinating Group* en reeds in het najaar van 1974 was het IEP-verdrag (Internationaal Energie Programma) een feit en werd het IEA geboren. België was er als de kippen bij om Brussel als vergaderplaats ter beschikking te stellen. Ook leverde België het voorzitterschap in de persoon van haar Oeso-ambassadeur Roger Ockrent. De nerveuze Ockrent ging aan het gewicht van die taak letterlijk ten onder: aan de vooravond van de tweede bijeenkomst kreeg hij een fatale hartaanval. De Belgische regering zag maar één oplossing, namelijk door haar wonderkind Etienne (Stevie) Davignon, toen nog directeur-generaal Politieke Zaken bij het Belgische BuZa, als voorzitter in te zetten. Een uitstekende keuze, want zonder Davignon zou het IEA nooit zo snel tot stand zijn gebracht. In de onderhandelingen die leidden tot het verdrag, en ook in de latere uitwerking daarvan, speelde EZ een hoofdrol. De *ideas & competences* kregen ruimschoots gelegenheid zich te ontwikkelen. Kennis over ‘Rotterdam’ en goed contact met de Van Bylandtlaan speelden daarin uiteraard een rol. Voor het crisismechanisme fungeerde een apart werkgroepje waarin Washington de leiding had en met concrete voorstellen kwam. Daarnaast waren vooral Londen en Den Haag (EZ) actief in de veelal technisch lastige en gecompliceerde onderhandelingen. Nog vóór de zomer van 1974 was men het inhoudelijk eens, waarna de zeer actieve en pro-Amerikaanse Denen de taak op zich namen een volledige concepttekst te maken.

<sup>4</sup> Het duurde nog tot begin jaren '90 voordat Frankrijk voluit meedeed. Maar in de praktijk werden alle belangrijke bijeenkomsten, informeel in EU-verband, voor- en nabesproken met de Fransen.

Na de zomervakantie werd de draad weer opgepakt, en wel met enige verbazing. De BuZa-jongens uit Kopenhagen hadden er een beetje een rommeltje van gemaakt, vooral in de olieparagrafen. EZ en Londen moesten alle zeilen bijzetten om er wat van te maken, en ook Washington zag in dat een aantal zaken niet klopte. Zo zorgde EZ voor een hoofdstuk in het verdrag om informatie over de oliemarkt te monitoren en werd de rol van de olie-industrie bij de toepassing van het crisismechanisme expliciet vastgelegd. Ook was EZ gangmaker om het verdrag een bredere strekking te geven dan alleen het olievraagstuk. Toen het verdrag in november 1974 getekend was, kon met de verdere uitwerking worden begonnen. Bij die uitwerking speelde EZ in de persoon van de eerdergenoemde Theo van Rhijn een belangrijke rol. Immers, voorrang werd gegeven aan de operationele uitwerking van het crisismechanisme. En daarvoor was de SEQ bedoeld, de *Standing Group on Emergency Questions*. Van Rhijn werd voorzitter daarvan en de SEQ ging gezwind aan de slag, met menige bijeenkomst op EZ.

Het IEP-verdrag bevatte een novum in het internationale recht. Dat novum hield in dat, wanneer sprake zou zijn van een kwantitatief eenduidig te bepalen aanvoerbekering voor de deelnemende landen als groep, het verdeelschema automatisch in werking zou treden, tenzij nagenoeg alle landen van de groep daartegen zouden stemmen. Dat automatisme was een breuk met de op unanimitie gerichte acties die eind 1973 in Oeso- en EU-verband juist besluitvorming hadden belemmerd. Het automatisme, *de automatic trigger*, werd door Nederland sterk bepleit en het was ook de overige deelnemers, inclusief de VS, zelfs zoveel waard dat ook overeenstemming kon worden bereikt dat het systeem eveneens zou gelden wanneer slechts één enkel land getroffen zou worden.<sup>5</sup>

Naast de zware discussies over het olieverdeelschema was er nog een andere politiek hangijzer. De Amerikanen wensten oorspronkelijk voor het IEA een nieuwe organisatie op te richten. De Europese gesprekspartners voelden daar weinig voor, want de Oeso vormde in hun ogen een geschikt tehuis. Dit kwam ook doordat het Oeso-handvest de mogelijkheid bood om aparte afspraken te maken voor specifieke onderwerpen waaraan de Oeso-landen wel of niet konden deelnemen. Op die wijze werd de Franse positie omzeild. In dat proces speelde de SG-Oeso, de Nederlander Emile van Lennep, een grote rol. En ook de Haagse contacten waren daarbij belangrijk.

Bij veel politici en beleidsmakers gaf de gehele oliecrisis in ons land toch een wrange nasmaak. Immers, was er wel een crisis geweest en bewees het fiasco van de benzinedistributie<sup>6</sup> niet dat de internationale olie-industrie aan banden moest worden gelegd? In het voorjaar van 1974 werd daar in de Tweede Kamer uitvoerig bij stil gestaan.<sup>7</sup> Politiek werd de vraag verbreed, want waren in feite alle multinationals niet te vertrouwen, en dienden overheden niet veel sterker in te grijpen in het internationale economische verkeer? De Nederlandse delegatie in de *Energy Coordinating Group* kreeg bijvoorbeeld van het kabinet de

5. Zie ook het interview met Davignon in dit boek.

6. Al gauw bleek dat er voldoende benzine was, en het werd voor automobilisten een sport om zo vaak mogelijk zonder distributiebonnen te tanken.

7. Zie ook hoofdstuk 4 in dit boek.

opdracht mee, om in het informatiesysteem voor de oliemarkt de verplichting op te nemen in de markt in te grijpen als dat nodig zou worden geacht. De toenmalige DG Energie (Wansink) vond dat onzin, maar voerde die opdracht trouw uit, meewarig toegelachen door zijn naast hem zittende Britse collega Leonard Williams. Nederland stond op dit punt alleen, en die toevoeging is niet opgenomen. Een ander voorbeeld van dat wantrouwen was de interdepartementale Commissie Multinationals, die onder leiding stond van Staatssecretaris BuZa Laurens-Jan Brinkhorst. In die commissie werd fel gediscussieerd tussen de internationaal ingestelde ambtenaren van EZ en Financiën, en de veel meer nationaal ingestelde en ‘verpolitiekte’ ambtenaren van Ontwikkelingssamenwerking. Concrete resultaten leverde dit proces niet op, maar het heeft later wel meegeholpen discussies in Oeso-verband en elders aan te zwengelen. Discussies die uiteindelijk leidden tot allerlei bindende gedragsregels voor multinationals.

De verscheidenheid aan ambtelijke voorkeuren die veel te maken hadden met het politieke klimaat in Den Haag ten tijde van het kabinet-Den Uyl (1973-1977) is ook terug te vinden in de Energienota van 1974. Daarbij speelde mee dat vooral secretaris-generaal Rutten de afgang van de benzinedistributie slecht kon velen en zich om de tuin geleid voelde door de olie-industrie. In die nota werd voor het eerst een integraal nationaal energiebeleid geschetst met daarin ook maatregelen ter beteugeling van de macht van *Big Oil*. Die maatregelen zijn nooit van de grond gekomen. Opnieuw bleek hieruit de spanning tussen nationale beleidswensen en internationale realiteiten.

### 3. De Opec-IEA dialoog

Van meet af aan werd binnen het IEA gesproken over ‘producenten-consumentenrelaties’. De meningen waren verdeeld, over de noodzaak, over de inhoud en over de modaliteiten. Vooral Washington en Londen waren zeer terughoudend die relaties te zoeken, want dat zou de erkenning van Opec als kartel inhouden en bovendien: ‘het is aan de markt om prijzen te bepalen, niet aan overheden’. Dat argument werd te pas en te onpas van Amerikaanse en Britse zijde gehoord. Maar, ‘al vanaf de eerste bemoeienis van de *Texas Railroad Commission* in het begin van de 20e eeuw spelen regeringen en toezichthouders een belangrijke rol bij het bepalen van olieprijsen’<sup>8</sup>, was dan keer op keer de tegenreactie van EZ. En daar had men niet van terug. Vanuit EZ werd daarbij beklemtoond dat er toch op enigerlei wijze naar

---

<sup>8</sup>. De Texas Railroad Commission werd in 1891 in het leven geroepen als staatscommissie om toezicht te houden op de tarieven en verrichtingen van – de benaming zegt het al – de spoorwegen, spoedbesteldiensten e.d. in Texas. In 1917 verkreeg de Commissie de bevoegdheid erop toe te zien dat de pijplijnen in Texas toegankelijk zouden zijn voor alle olie- en gastransporten. De jaren daarop werden de taken van de Commissie gestaag uitgebouwd. Totdat de onbelemmerde olieproductie in het enorme East Texas oliegebied begin dertiger jaren leidde tot ineenstorting van de olieprijs. Om die prijs te stabiliseren en de oliebronnen zorgvuldig te beheren beijverden vertegenwoordigers van delen van de industrie, wetenschap en overheid zich ervoor de Commissie de verantwoordelijkheid te geven t.a.v. productievoorschriften voor elke afzonderlijke olieput in Texas. Dit bleek een zodanig effectief instrument dat het in de VS op federaal niveau onder de Connally Hot Oil Act van 1935 navolging vond. Bij het opzetten van Opec fungeerde de Texas Railroad Commission als model.

een dialoog over olie moest worden toegewerkt. Nederlanders zijn pragmatisch waar de *Anglo-Saxons* zich vaker dogmatisch opstelden. En Parijs zat niet aan tafel.

In ieder geval werd het in de loop van 1975 evident dat enigerlei vorm van overleg wenselijk was. Maar hoe en tussen wie en wie, dat was een grote vraag. Een rechtstreeks gesprek tussen IEA en Opec was nog ondenkbaar. Een eerdere suggestie van de Saoedische olieminister sjeik Yamani, later herhaald door de sjah van Perzië, bleek evenwel een basis te geven. Daarin werd een dialoog gesuggereerd tussen de VS, Europa en Japan enerzijds, en Iran met Saoedi-Arabië en Venezuela anderzijds. Het zou ook over andere dingen dan olie moeten gaan, zoals over grondstoffen en ontwikkelingssamenwerking. En daarmee werd in wezen al een soort *quid pro quo*-gedachte neergelegd. De discussies over de participatie liepen hoog op, want wie is 'Europa'; en spreekt de EU dan met één mond? De Fransen kwamen buitenspel te staan, maar waren er snel bij om voor welk overleg dan ook hun prestigieuze conferentiecentrum aan de Parijse avenue Kléber aan te bieden, inclusief het 'technisch voorzitterschap'. Opec kreeg het niet voor elkaar de Derde Wereld te beperken tot de eerdergenoemde rijke olielanden, waarna ook binnen de Oeso tegenwicht gezocht moest worden zonder die ene, grote EU-delegatie op te knippen. Daardoor konden landen als Canada en Zweden en later zelfs de kiene Zwitsers zich in het overleg manoeuvreren. Aan de kant van de ontwikkelingslanden gingen landen als Venezuela, Algerije, Brazilië, India, Irak, Zaïre, Egypte en Jamaica meedoen.

Uiteraard gaf de gemeenschappelijke vertegenwoordiging van de EU grote interne spanningen. Eerst was er de vraag wie namens de EU zou spreken, waarbij de voor buitenlandse handel gebruikelijke formule van het 'co-schap' werd gevolgd: de Commissie met zijn onvolprezen Nederlandse DG buitenlandse handel Edmond ('Mon') Wellenstein en daarnaast het vigerend voorzitterschap. Ook was er spanning vanwege de fysieke beperkingen in de zaal wat betreft het aantal deelnemers, ook op nationaal niveau. Zo was voor de 'prepcon' (*de preparatory conference*), bepaald, dat per EU-lidstaat slechts drie vertegenwoordigers mochten worden aangemeld, die dan toegang tot de vergaderzaal hadden. Voor Nederland was het evident dat BuZa delegatieleider was, met daarnaast een vertegenwoordiger van EZ/DGE, directie olie. De derde persoon werd vooral door Ontwikkelingssamenwerking (OS) geclaimd, maar die werd uiteindelijk toegewezen aan onze Permanente Vertegenwoordiging bij de Oeso. Tot zijn wanhoop en woede werd de OS-man (een onvervalste 'Pronkiaan'<sup>9</sup> verbannen tot de wandelgangen en was hij vooral afhankelijk van de informatie uit de derde hand. Ook waren er vele *restraint* (in klein verband)-bijeenkomsten die dan vooral voor de EU-delegatie problemen opleverden. De meest brutale delegatieleden (vaak die van EZ) lieten zich dan uiteindelijk de zaal uitzetten, maar wisten niet de weg om, zoals de Fransen, de vele tolkenkamertjes te vinden en zo alles uit de eerste hand te kunnen blijven volgen.

Een moeizame voorbereidende *prepcon* begon onder Franse leiding, met menig hilarisch moment. Men ging er vanuit dat drie dagen voor de prepcon genoeg zou zijn en op die basis zorgde Parijs, *de Quai d'Orsay* – het Franse BuZa – dat er voor alle gedelegeerden voldoende

<sup>9</sup> Geuzennaam voor bevlogen westerse voorstanders van primaire aandacht voor de belangen van ontwikkelingslanden.

eten en drinken was. Maar de bijeenkomst duurde bijna tien dagen, hetgeen vooral voor de vele whiskydrinkers problemen opleverde omdat de Fransen snel tot rantsoenering overgingen. Ook werden tijdens die *prepcon* vele diplomatieke trucs uit de kast gehaald, mede gericht op het spel van wie wel of niet mee mocht praten en waarover. De Oeso-landen voelden er aanvankelijk weinig voor om energie te koppelen aan andere dossiers. Daarvoor waren immers UNCTAD en andere VN-organen actief, terwijl olie en energie nergens op mondiaal niveau besproken werden. Verder is er het hilarische verhaal van de vigerende Ierse EU-voorzitter Eamon Gallagher, die in eerste instantie weigerde in een vergadering te zitten met de toen nog niet als deelnemer voor dat groepje geaccepteerde felle Algerijnse ambassadeur. Toen dat later wel het geval was kreeg Gallagher de wind van voren omdat hij een vertegenwoordiger van een soevereine staat niet als zodanig had erkend. Gallagher reageerde daar direct op door “*to take off my European Community cap and use my Irish cap and to say to you that you never should teach an Irishman issues on national sovereignty*”, zoals hij later vergenoegd terugmeldde aan 'zijn' EG-delegatie. Het gezicht van de Britse vertegenwoordiger bij dat verhaal laat zich raden en is jammer genoeg niet vastgelegd.

In april 1975 werd uiteindelijk afgesproken een Conferentie over Internationale Economische Samenwerking te beleggen, de CIES. Deze CIES zou bestaan uit vier commissies, respectievelijk voor energie, voor grondstoffen, voor ontwikkelingssamenwerking en voor financiën, elk met een co-voorzitterschap van een Oeso-land en een land uit de Groep van 77 (G-77), de Derde Wereld. Canada en Venezuela zouden als conferentievoorzitters samen de kar trekken. Ook Nederland behaalde nog een extra succesje doordat oud-ambassadeur bij de EG Dirk Spierenburg, in energieland later bekend geworden door de Spierenburgronde voor onze gasexportprijzen, co-voorzitter werd van de Commissie Financiën. Begin 1976 ging de CIES van start, na een fors coördinatie- en afstemmingscircuit, inhoudelijk vooral in IEA-kader, maar formeel toch in Brussel.

Waar gingen die gesprekken in de energiecmissie nu over, en wat was de rol van EZ daarin? In eerste instantie was alles politiek. De Oeso-landen legden in geuren en kleuren de desastreuze effecten uit van de olieprijsexplosie uit 1973, en de Opec-landen verhaalden hoe zij sinds het begin van de jaren '60 de economische groei in het Westen hadden meegefinancierd met goedkope olie in overvloed zonder dat ze daar profijt van hadden gehad. Bovendien was ook toen al de verdeling in *government takes* (het staatsaandeel in de olieopbrengsten) een bron van conflict tussen producenten en consumenten. Maar wat zou er nu praktisch gezien uit kunnen komen, temeer daar in de drie andere commissies de G-77 de vragende partij was? Waar zou de Oeso - en in feite het IEA - op moeten inzetten? Welke *quid* zou het Westen willen hebben voor de ontegenzeggelijk te geven *quo's*?

In de diverse voorvergaderingen binnen het IEA werd, eerst voorzichtig, maar later wat concreter door EZ de gedachte van een permanent consultatiemechanisme gelanceerd voor olie- en energievraagstukken. Het idee daarbij was dat in een periodieke consultatie alle relevante informatie uitgewisseld zou kunnen worden over factoren die op middellange termijn van invloed zouden kunnen zijn op de marktwaarde van aardolie. Daarmee zou dan een vorm van voorspelbaarheid en stabiliteit geïntroduceerd kunnen worden, waarmee de als desastreus beschouwde schoksgewijze prijsveranderingen waren te voorkomen. Er was geen sprake van

onderhandelingen over olieprijsen, noch een erkenning van de rol van het Opec-kartel. Het idee was slechts om structureel alle voor olie- en energieprijsvorming relevante informatie uit te wisselen, waarmee ieder het zijne zou kunnen doen. Meer concreet werd verwoord dat het consultatiemechanisme zou moeten gaan over wereldenergieanalyses, over de balans tussen vraag en aanbod, over energieprijsen (met inbegrip van de eerdergenoemde factoren}, over voorspellingen van de productie en over internationale samenwerking. Op dat laatste punt kwamen de Amerikanen later nog met het voorstel van een Internationaal Energie Instituut, gericht op overdracht van nieuwe energietechnologie. Onder meer voor dat onderwerp was ook de Wereldbank vertegenwoordigd in de persoon van de later als politicus, minister en lid van de Raad van State bekend geworden Joris Voorhoeve. Van belang was verder dat het consultatiemechanisme separaat zou worden opgezet en vooral niet in het kader van de zwaar verpolitiekte VN-organen zou moeten plaatsvinden.

Het voorstel werd zowel binnen de EU (vooral door de Britten) als binnen het IEA (de VS en Canada) met de nodige scepsis ontvangen, maar er was geen beter alternatief voor iets dat op een *quid* zou kunnen lijken. Bovendien, het eerdergenoemde Energie Instituut was meer een quo dan wat anders. Voor Washington speelde nog mee dat de onderhandelingen met aandacht vanuit het Congres werden gevolgd en er juist op een *quid* werd aangedrongen. Uiteindelijk werd het voorstel door de EU, met steun van de andere IEA-landen, op tafel gelegd. Inmiddels was de voortgang in het CIES-overleg behoorlijk gestagneerd, en was een jaar lang niet vergaderd. Begin 1977 werd besloten alsnog, maar dan op ministerieel niveau, een poging te wagen tot overeenstemming te komen over een 'totaal pakket'. In de week na Pinksteren werden daarvoor de tafels en stoelen in de Avenue Kléber weer klaar gezet. Inmiddels waren de Britten aan de beurt als EU-voorzitter en was de befaamde David Owen de Europese voorman. Nederland werd aangevoerd door Laurens-Jan Brinkhorst.

De slotronde kon beginnen en zoals gebruikelijk, alles bewoog en bleef fluïde totdat alles helder zou zijn. Zo ook het voorstel voor het 'consultatiemechanisme'. Dat voorstel werd dan ook in elke ronde geamendeerd. Het werd slapper en slapper, hoewel er in één van de eerste rondes wel een opmerkelijk akkoord was bereikt met sjeik Yamani en in een daaropvolgende nieuwe ronde met de Iraanse olieminister Amouzegar. Beiden slaagden er echter achtereenvolgens niet in de G-77-landen (met als leider de sterke Algerijnse BuZa-minister Bouteflika) mee te krijgen. Zowel Yamani als Amouzegar gingen teleurgesteld naar huis. Na meer dan een etmaal onafgebroken onderhandelen, wachten en vergaderen, met vele schorsingen en onderonsjes, kwam David Owen de EU-delegatie in de vroege ochtenduren van 2 juni 1977 voor de zoveelste keer verslag doen. Hij kwam vertellen dat hij niet verder kwam dan een formule dat "binnen het framework van de VN...er regelmatig gesproken zou worden over economische vraagstukken, inclusief de energievoorziening". Owen vroeg om reacties en keek naar Brinkhorst. Die keek naar de naast hem zittende EZ-medewerker, die mompelde dat een dergelijk glas wijn met zo veel water niet meer te drinken zou zijn. Brinkhorst was het daarmee eens en merkte vervolgens op dat deze *quid* van tafel kon, maar dat de nog resterende quo's konden blijven. Binnen de EU was er niemand die zich hiertegen verzette en daarmee werden de Amerikanen toch enigszins tot hun ongenoegen voor het blok gezet. Geen *quid*'s en wel quo's. Het duurde nog tot diep in de middag voordat er een slotformule gevonden was om de conferentie te beëindigen.



De oliedialoog was dus van tafel en het zou vele jaren duren voordat er voorzichtig weer over gesproken zou worden. Pas aan het begin van de jaren '90 kwam er met het *International Energy Forum* een nieuwe kans. Dat Forum is inmiddels geïnstitutionaliseerd en is te beschouwen als een vervolg op het Nederlandse voorstel dat in 1975 al op tafel lag. Nog recenter en zeker zo belangwekkend zijn de afspraken tussen de EU en Opec een dialoog te gaan starten over olieprijsen, hoewel die afspraak nog geheel moet worden uitgewerkt. En ook nu valt op te merken dat Nederland en EZ in deze vervolgonwikkelingen, evenals dat in de jaren '70 het geval was, een voortrekkersrol vervullen. *Ideas & competences*, sleutels tot een succesvolle inbreng in het internationale overleg, hebben we voldoende. Maar we zijn daarin zeker niet uniek. Een Franse cartoon uit die tijd voert een Franse minister op met de uitspraak: "On n'a pas de pétrole, mais on a des idées". Een gevleugelde slogan die daar in Frankrijk nog steeds springlevend is.

#### 4. Minimum safeguard prices

Het IEA bleef zich vanaf zijn ontstaan in 1974 verder ontwikkelen<sup>10</sup>. Naast het crisismechanisme en het opzetten van een systeem voor de oliemarkt, werd vooral gewerkt aan een beleid gericht op het beperken van de olie-invoerafhankelijkheid. Dat beleid werd gemaakt in de SLT, *de Standing group on Long Term Cooperation*. Washington trok daar hard aan met Steve Bosworth van het State Department als effectieve en zeer kundige voorzitter. Bosworth had ook al in de eerdergenoemde *Energy Coordinating Group* en in de CIES (als co-voorzitter van de Energie Commissie) een sleutelrol vervuld. Er werd toegewerkt naar een breed actieprogramma, waarbij 'diversificatie' het belangrijkste thema was. In 1977 kwamen de concrete besluiten. In de eerste plaats was dat een groepsdoelstelling om niet meer olie te importeren dan 26 mbd (miljoen vaten per dag) in 1985. Uitvoering daarvan vertaalde zich in twaalf concrete richtsnoeren voor het energiebeleid, meer specifiek voor energiebesparing en de ontwikkeling van 'alternatieven' voor Opec-olie. De volgende stap was een kader voor projectsamenwerking voor nieuwe technologie en onderzoek, de IEA *Implementing Agreements*. Belangrijk was verder de invoering van een mechanisme om elkaar de maat te gaan nemen via jaarlijkse examenrondes en met driejaarlijkse diepte-examens<sup>11</sup>. En tenslotte een besluit tot invoering van een vangnet voor olieprijsen.

De prijzen op de markt waren vanaf circa 1975 teruggevallen. Zelfs in die mate, dat regeringen zich zorgen maakten over de effecten op de forse investeringen in nieuwe oliebronnen. Met name speelde dat voor de Noordzee en Alaska. Sommigen vreesden zelfs een actief beleid van het Opec-kartel. Predatory pricing is tenslotte geen onbekend fenomeen in markten met monopolies en kartels. Te lage prijzen kunnen concurrenten met hoge kosten uit de markt houden. En dat gevaar was niet denkbeeldig, want de productie van de meeste Arabische oliesoorten kostte slechts een paar centen per vat. Zo'n prijsbeleid zou de gewenste vermindering van olie-invoerafhankelijkheid onmogelijk maken. Washington trok dan ook luid aan de bel om die dreiging te pareren en kwam met een voorstel om een minimum importprijs

<sup>10</sup>. Zie voor een uitvoerig overzicht: Scott, 1992; IEA, the first 20 years.

<sup>11</sup>. De IEA-bevindingen over Nederland door de jaren heen zijn in een aparte bijlage opgenomen.

voor olie van buiten het IEA, een *minimum safeguard price* genoemd, in te voeren. Deze afspraak tussen de IEA-landen om geen olie te importeren beneden een bepaalde afgesproken bodemprijs, was dus een directe marktinterventie. Politiek was dat voorstel niet onomstreden en ook technisch zaten er veel haken en ogen aan, vooral in de Europese context.

Binnen de SLT moest dat voorstel worden uitgewerkt en Bosworth keek daarvoor naar de Haagse kennis en kunde. EZ nam het voortouw en ging een expertgroep leiden die de uitwerking op zich nam. Een heel scala aan instrumenten werd doorgesproken en verder ontwikkeld om zo'n *minimum safeguard price*, in de wandeling MSP genoemd, te waarborgen. Die instrumenten hadden betrekking op specifieke of variabele importheffingen of accijnzen op de waarde van geïmporteerde olie, maar ook op maatregelen die op de binnenlandse markt een vergelijkbare werking zouden hebben. Een technisch ingewikkeld verhaal, met vragen over definities van de importwaarde, over de verschillen tussen ruwe oliesoorten en tussen olieproducten, over depotopslag voor doorvoer al of niet naar IEA-landen, over de vraag wie de heffing zou opleggen en zou innen en hoe de opbrengst zou worden aangewend. Niet alle vragen vereisten een gedetailleerde uitwerking en daarom kon relatief snel overeenstemming worden bereikt binnen de IEA-groep. Veel maatregelen raakten evenwel aan de competentie van de Europese Commissie. Dus werd door dezelfde experts, met Frankrijk, in Brussel over hetzelfde onderwerp opnieuw vergaderd. Dat maakte het veel moeilijker, want men ging zich ingraven in nationale posities, vooral vanwege de vele juridische haken en ogen.

Dat alles zat het IEA-besluit niet in de weg, want het ging om een politiek signaal, om het principe. De *minimum safeguard price* werd vastgesteld op \$7 per vat. Het bleef evenwel bij een signaal, want er deed zich geen situatie meer voor die aanleiding gaf dit systeem in te voeren. Het was niet meer nodig. Maar op zich blijft deze MSP historisch gezien interessant. Het toonde aan hoever de IEA-landen wilden gaan bij marktinterventie ter bescherming van alternatieven voor OPEC-olie. Ook bewees het de grote invloed van Washington in het IEA van de jaren '70. En het toonde ook nog eens de voorsprong aan in die periode van het 'Parijse overleg' op het 'Brusselse'. Hoewel de Europese Commissie van meet af aan betrokken was bij het IEA-overleg, beperkte haar rol zich in die beginjaren toch tot een aanwezigheid-in-de-marge. Dat kwam ook door het ontbreken van Frankrijk. Brussel was dus vleugellam en de overige lidstaten bliezen elk hun eigen nationale partijtje mee in het Parijse Chateau de la Muette. Over de ontwikkelingen van het energiebeleid in de EU gaat een andere deelstudie<sup>12</sup>.

## 5. De Opec-prijzen

Opec voelde zich in de eerste periode na de oliecrisis van 1973-'74 en de nationalisaties van bezittingen van de *majors* (de grote oliemaatschappijen) in het Midden-Oosten een machtige partij. Terecht, want waar eerst de Westerse oliemaatschappijen de prijzen voor ruwe olie hadden vastgesteld, werden ze nu door de nieuwe organisatie gedictieerd. Olielanden konden toen zelf een vuist maken en in onderling overleg prijzen vaststellen die een behoorlijke vergoeding voor hun bodemschatten moesten opleveren. Voorwaarde voor een succesvolle tac-

<sup>12</sup>. Zie de deelstudie 'Nederland & Brussel'

tiek van het kartel was wèl, dat alle lidstaten zich nauwgezet zouden houden aan de hun toegewezen productie- en exportvolumes. Als dat systeem zou haperen, zouden vraag en aanbod, en niet Opec, de prijzen gaan bepalen, zoals dat later ook gebeurde.

Maar in die eerste periode deed Opec nog alle moeite om goede afspraken met haar leden te handhaven, omdat al gauw bleek dat door landen die niet op hun maximumcapaciteit produceerden, nogal eens de hand werd gelicht met de quota voor productie en export. Dat kon ten koste gaan van lidstaten met een lage olieproductie, want bij een hoger aanbod van Opec-olie op de wereldmarkt dan was afgesproken, daalde de prijs. Zo ontstond de behoefte om de naleving per land te gaan controleren. Een politiek zeer gevoelige materie, omdat soevereine regeringen moesten toelaten dat buitenstaanders over hun schouders kwamen meekijken.

Opec meende dit probleem te kunnen oplossen door gerenommeerde, onafhankelijke accountants voor die taak in te huren en de opdracht daartoe te laten goedkeuren door de olieministers van alle leden samen. Het Nederlandse accountantskantoor Klijnveld, Krayenhoff en Co. (KKC werd in 1985 omgevormd in KPMG) kreeg deze prestigieuze order. Door kenners werd die keuze aannemelijk geacht, gezien de reputatie die Nederland heeft als bakermat van de accountancy. KKC had ook veel kennis van de oliesector, want het kantoor was al jaar en dag betrokken bij de accountancy voor de Koninklijke Shell Groep. Dat had natuurlijk voor Opec juist reden geweest kunnen zijn om met een ander kantoor in zee te gaan, maar de adviseurs van het kartel hadden het volste vertrouwen in de 'Chinese muren' bij KKC.

Toch heeft het Nederlandse kantoor de opdracht in de jaren '80 aan Opec teruggegeven. Niet omdat het oliekartel niet tevreden was, maar, naar verluidt, omdat KKC niet over volledige informatie over de oliestromen kon beschikken. De auteurs van dit boek hebben geprobeerd na te gaan wat daarvan precies de achtergronden waren. Maar omdat sommige direct betrokkenen intussen zijn overleden en andere niet wensten mee te werken, omdat men meende dat het vertrouwen in het bedrijf daardoor - na 25 jaar - geschaad zou kunnen worden, is dat niet gelukt. Volgens de beste Opec-kenners is het onderzoek door KKC destijds bemoeilijkt doordat sommige leden die tegen accountantsonderzoek waren, dat bij de besluitvorming niet durfden te uiten. In Opec-verband moet men elkaar serieus nemen en is het *not done* om zich te verzetten tegen een besluit dat de steun heeft van een meerderheid. Bij de uitvoering van het werk zouden door sommige leden de visa voor bezoeken van buitenlanders die namens KKC optraden niet steeds of niet op tijd zijn verleend.

## 6. To gogo or not to gogo en de rol van de Staat

In veel industrielanden kreeg de oliemarkt tijdens de jaren '70 en '80 grote aandacht van het beleid en van de politiek. Sommige overheden waren nerveus geworden en oordeelden dat zij voor hun voorziening te veel afhankelijk waren van de grote oliemaatschappijen. Die maatschappijen lieten zich maar al te vaak leiden door commerciële overwegingen en gingen ook wel eens in tegen regeringsbeleid. Zo hield de Italiaanse regering de benzineprijzen lager dan elders in Europa<sup>13</sup>, en trotseerde daarmee de dreiging van een verlegging van oliestromen door de majors. Dat speelde overigens ook wel de eigen nationale oliemaatschappij (ENI) in

de kaart, die bij problemen altijd bij de Staat kon aankloppen. Shell en anderen overwogen zelfs zich geheel terug te trekken uit de Italiaanse markt. Voor de Nederlandse situatie waren die prijsproblemen niet zo relevant. Wij hadden prijssysteem waarbij de productprijzen globaal de spotnoteringen van de 'Rotterdam-markt' volgden. Dit maximumprijssysteem voor aardolieproducten, ook wel mps genoemd, werkte al met al bevredigend, zowel voor de gebruikers als voor de olie-industrie en de oliehandel. Bovendien paste het ook goed bij de rol van Rotterdam, dus 'meer overheid' was in die markt niet nodig.

Ook waren er regeringen die de eigen bilaterale betrekkingen met olieproducerende landen gebruikten om zelf oliecontracten te sluiten. Eind jaren '70 begon dat verschijnsel toe te nemen. Het aandeel van de oliecontracten waarbij regeringen op enigerlei wijze betrokken waren steeg volgens een studie van de vermaarde olie- en wapenhandelexpert Joe Roeber<sup>14</sup> van rond 3% in 1973 naar meer dan 35% in 1980<sup>15</sup>. Ook begonnen Opec-landen bestemmingsclausules te eisen in hun contracten. EZ sprak rond 1980 dan ook zijn zorg uit over deze politisering van de oliemarkt. Politisering zou immers tot ondoorzichtigheid en minder flexibiliteit leiden. Juist die flexibiliteit had ons in 1973 geholpen bij de oliecrisis. Niet alleen bij olie, ook bij LNG kwamen er *go-go-deals*, bijvoorbeeld toen de Belgische overheid ten behoeve van Distrigaz een meerjarig contract sloot met Algerije. Soms gebeurde dat zelfs in de vorm van ruilhandel, waarbij in natura werd betaald in plaats van in cash. Frankrijk en het VK deden dat om bijvoorbeeld olie voor wapens te verkrijgen in verschillende Golfstaten. Of omgekeerd, men kon die wapens verkopen als men olie als betaling accepteerde.

De vraag kwam dan ook op of Nederland zich niet in die rij van *go-go-deals* moest gaan scharen. Goed voor export en goed voor de olievoorziening. Tijdens de oliecrisis van 1973 was het al veelvuldig voorgekomen dat Nederlandse ambassades aanbiedingen kregen van overheidsfunctionarissen of hun stromannen voor rechtstreekse levering aan Rotterdam. Uiteraard tegen een prijs die alle partijen tevreden moest stellen. Die aanbiedingen gingen dan in vaak geclassificeerde codeberichten naar EZ, dat ze altijd doorgaf aan Shell. Nimmer leidde dat tot een concrete transactie. Maar toen de *government-to-government* deals leken toe te nemen en ook onze ambassades zelf, of op suggestie van de regeringen van de landen waar ze gevestigd waren, voorstellen aan Den Haag deden daar goed naar te kijken, kwam de vraag bij EZ op de beleidsagenda terecht. Die vraag werd serieus gezien door de oliedirectie in samenspraak met de directie Bilaterale Zaken van de BEB, het DG voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen. De BEB was bij uitstek een voorstander van een vrij multilateraal handelssysteem en vond die bilaterale onderonsjes maar niets. En al helemaal niet wanneer dat op basis van ruilhandel zou gaan. Maar ook de oliejongens van DGE hadden forse bedenkingen, want het zou wel eens ten koste kunnen gaan van Rotterdam. Bovendien, we hadden het in die periode na 1975 helemaal niet nodig en de enkele ervaringen uit 1973-1974 gaven

13. Exclusief belasting en accijnzen; voor de Nederlandse automobilist was de benzineprijs in Italië destijds juist erg hoog.

14. Joe Roeber, 'Government to Government Deals for Oil', 1982 – een tweedelige studie van het verschijnsel, geanalyseerd over de periode 1977 t/m/ de eerste helft van 1981.

15. Wanneer Saoedi-Arabië als grootste Opec exporteur buiten beschouwing wordt gelaten en we naar de overige acht Opec-exporteurs kijken komt dit aandeel eind 1980 zelfs boven de 50%.

te denken, want het waren niet altijd even betrouwbare aanbiedingen. Sterker nog, wat zou de overheid met de door haar gekochte olie moeten doen? Doorverkopen aan de *majors*, en zo ja, tegen welke prijs, en wie zou de risico's dragen?

Het zou anders zijn geweest wanneer we over een eigen staatsoliemaatschappij zouden hebben beschikt. De Fransen hadden er twee (Total en Elf), de Italianen hadden ENI, de Belgen beschouwden Petrofina als de hunne, ook de Duitsers deden mee met Deminex en zelfs de Britten onder Labour (premier Harold Wilson, met Tony Benn als energieminister) richtten daarvoor BNOC op, een British National Oil Company. In sommige Haagse kringen werd dan ook bepleit ook een eigen nationale oliemaatschappij op te zetten. Maar ook andere argumenten speelden een rol. Vanaf medio jaren '70 nam de belangstelling toe voor olie en gas uit de Noordzee. Ook het Nederlands deel van het plat bleek perspectief te bieden. Zouden we dat dan aan de *majors* moeten laten of zouden we zelf een rol moeten spelen? Was staatsbedrijf DSM daarvoor niet de geschikte partij? En dan ten minste als partner bij de winning om goed in de commerciële keuken te kunnen kijken. De concessievoorwaarden voor exploratie en winning werden dan ook aangepast. De Staat kreeg het recht om als minderheidsaandeelhouder tot maximaal 40% mee te gaan doen. We zaten zo dicht bij de winning en het geld van onze eigen bodemschatten. We creëerden daarnaast de optie om desgewenst DSM uit te bouwen tot een heuse nationale oliemaatschappij. Maar daar is het nooit van gekomen.

EZ hield dus het hoofd koel en schaarde zich niet in het koor van de go-go samenzang. Een liedje dat, naar later zou blijken, vaak best wel vals kon klinken. Zo vermeldt Joe Roeber in de eerdergenoemde studie dat *go-go deals* van nature politiek zijn en daardoor aanleiding kunnen vormen tot politieke chantage, hoe subtiel gespeeld ook. En wat betreft de prijs vormden ze niet alleen geen bescherming tegen de forse verhogingen van de officiële prijzen eind jaren '70, maar kwamen ze zelfs in een nadelige positie ten opzichte van de *majors* toen de markt eind 1980 omsloeg en de spotprijzen daalden tot onder de officiële. Oliemaatschappijen konden hun contracten veel gemakkelijker opzeggen dan regeringen. Al met al zijn *go-go deals* vaak te ingewikkeld, te rigide en potentieel te duur gebleken, aldus Joe Roeber.

## 7. De Europese politiek en de 'Rotterdam-markt'

Nadat de tweede helft van de jaren '70 eerst een terugval in de olieprijs liet zien, zorgden de vanaf 1979 toegenomen spanningen in Iran voor nerveus gedoe op de oliemarkten met nieuwe prijsexplosies. De sjah werd afgezet, moest vluchten naar Egypte en de fundamentalistische imam Khomeiny nam de macht over. Ook werd de Amerikaanse ambassade bestormd en maandenlang belegerd. Het oliewapen werd niet gebruikt, maar dat was ook niet nodig want de markt zorgde zelf wel voor heftige reacties. De prijs op de vrije markt steeg in die jaren tot wel \$40 per vat, en dat was ongekend. Vooral de productnoteringen op wat werd genoemd de 'Rotterdam-markt' speelden een grote rol.

Die ‘Rotterdam-markt’ was een begrip geworden<sup>16</sup>. Oorspronkelijk was dat begrip ontstaan in de jaren ’60, waarbij raffinage van ruwe olie en opslag in olieproducten een belangrijke bron werden voor de korte termijnhandel in olieproducten met bestemming het Duitse achterland. In de jaren ’70 veranderde dat toen er veel meer olieproducten van elders werden aangeboden, terwijl ook bestemmingen in heel West-Europa werden bediend. ‘Oliecentrum Rotterdam’, met zijn grote raffinage-, opslag- en distributiecapaciteit werd als begrip evenwel gehandhaafd voor activiteiten die zich ‘af ARA’ (Amsterdam-Rotterdam-Antwerpen) over heel Europa uitstrekten. Een veelvoud aan transacties in olieproducten vond en vindt in dat gebied plaats. In het spraakgebruik werd de ‘Rotterdam-markt’ het begrip dat stond voor de dagmarkt voor olieproducten. Maar het betreft louter een ‘virtuele’ markt, want een centrale handelsplaats is in Rotterdam niet te vinden. Door slimme journalisten van het Amerikaanse blaadje *Platt’s Oilgram* (het begon met een dagelijks telegram) werden indicaties gepubliceerd van transacties, volumes en kwaliteiten waarin werd gehandeld, en van prijzen. Hoe men die indicaties precies tot stand bracht (en brengt) was voor velen het ‘geheim van de smid’: per dag niet meer dan vier of vijf telefoontjes met de juiste personen. Doordat velen die indicaties als een betrouwbare en belangrijke referentie zagen voor de actuele marktwaarde van de betreffende olieproducten, kregen die ‘intelligente schattingen’ steeds meer betekenis. Handelaren en raffinaderijen volgden de noteringen nauwgezet en de effecten ervan waren merkbaar op de productmarkten in Europa en daarbuiten. Ze hadden zelfs invloed op de vrije marktprijzen voor ruwe olie. Door een aantal landen, waaronder Nederland (het eerdergenoemde maximumprijssysteem, mps) en België, werden ze zelfs gebruikt bij de vaststelling van “de hoogste schemaprijs van motorbrandstoffen voor bediende pompen”.

Oliemarkten zijn wereldmarkten en vanuit Opec werd dan ook geregeld verwezen naar ‘Rotterdam’: “*We don’t make the prices, it’s your market*”. Politici en media begonnen zich te interesseren in wat veelvuldig als de Rotterdamse markt werd gezien. Maar hoe, wat en waar die was, bleef onduidelijk. Onbekend bleef hoeveel er nu precies werd verhandeld en waarom de noteringen zoveel betekenis hadden. Als die noteringen al dergelijke effecten hebben, wat is er dan tegen te doen? Kunnen we niet ingrijpen? Kon Nederland niet wat doen, EZ dus? Veel discussie in het bestuur (de *Governing Board*) van het IEA. De inmiddels Davignon als voorzitter opgevolgde Duitse staatssecretaris Detlev Rohwedder kwam keer op keer terug op die ‘Rotterdam-markt’. Daarbij aangevuurd door IEA-directeur Ulf Lantzke, die zelf die befaamde ‘Rotterdam-markt’ wel eens wilde zien en daarop de DGE’ers aansprak: “*I will come to the Hague; you should show me the Rotterdam-market.*”

En zo geschiedde, ergens in het voorjaar van 1979 zou ‘der Ulf’ komen. Maar waar is die markt en wat kan je laten zien? Goede raad was niet duur, de Van Bylandtlaan was immers vlakbij. Ook Shell worstelde, net als de andere *majors* met het verschijnsel van de Rotterdam-noteringen. Zelf deed men niet veel op die markt, want de bulk van de ruwe olie én de bulk van de producten kwam uit eigen huis of op basis van langetermijncontracten. Maar bij toenemende prijsvolatiliteit en nervositeit werd het effect van de Rotterdam-noteringen steeds

<sup>16</sup>. Zie Weeda, ‘De internationale oliemarkten’, gepubliceerd in de Economisch-Statistische Berichten van 05-09-1979

sterker merkbaar. De enige manier om te begrijpen hoe die markt werkte was om mee te doen, zelf te handelen. Daarvoor had Shell een bedrijfje opgericht met de mooie naam Petra. John Jennings was daarvan de baas. Hij werd benaderd om een bezoek te regelen. Onder begeleiding van EZ toog Lantzke naar een mooi en chique Rotterdams restaurant, De Parkheuvel, aan de haven. Want, aldus Jennings, daar gebeurde 'het'. Niet dat dat zo was, maar handelaren kwamen daar wel regelmatig om een vorkje te prikken en Lantzke, niet wars van een goede maaltijd met een goed glas wijn, begreep dat maar al te goed. Het werd dus een genoeglijke lunch en Jennings praatte honderduit. Maar of het wat opleverde? Hoogstens nam het begrip toe dat internationale markten steeds meer werkten als virtuele markten, waarbij de fax en de telefoon (in die dagen) de marktweg waren. Fysiek was er niet veel te zien, want *oil-at-sea* verandert vele malen van bestemming. En voor productmarkten was er het achterland. De Rijnweg naar het Ruhrgebied en verder. En daar waren niet de *majors* actief maar de traders, de handelaren

Op naar een trader dus. Via een smal dijkweggetje met de grote limousine van EZ ging het gezelschap naar Wim Onderstal, directeur van Transol in Ridderkerk, een in die tijd bekende trader. Wim keek wat sceptisch tegen deze "ambtenaren" aan en begreep niet zo goed waar we ons mee bemoeiden. *Mind your own business please*, liet hij merken terwijl we van een prachtig uitzicht genoten op de druk met tankers bevaren Rijn. Dáár gingen ze, dat was de échte markt. Lantzke genoot en liet op de terugweg blijken een stuk wijzer te zijn geworden. Ingrijpen was moeilijk en de 'Rotterdam-markt' kon niet worden gesloten. Hij liet zich door EZ verder overtuigen. Maar, aldus EZ, monitoring was wel mogelijk en dus zou snel daarna binnen het IEA een schema voor monitoring van productprijzen worden opgezet.

Het IEA had al de nodige ervaringen via de toepassing van het crisismechanisme. Het accent lag daarbij vooral op hoeveelheid en minder op prijs en kosten. Die ervaring had er al toe geleid dat men wist hoe met commercieel vertrouwelijke informatie moest worden omgegaan. Aggregatie op landenniveau was daarbij het sleutelwoord. Daarnaast waren er strenge beveiligingsprocedures die juist ten behoeve van de concurrentieautoriteiten in Washington en Brussel de waarborg gaven dat misbruik van die data niet mogelijk zou zijn. Regelmatig gingen dan ook speciale koeriers vanuit de hoofdsteden naar Parijs om bij het IEA eigenhandig de gegevens in de beveiligde computers en dataprocessors in te voeren. Om die reden ook had het IEA een geheel afgezonderde en apart beveiligde eigen verdieping betrokken in het Chateau de la Muette, het toenmalige hoofdkwartier van de Oeso. Voor de ontwikkeling en uitvoering van een nog specifiekere datasysteem voor olieprijsen kon daar dan ook eenvoudig op worden voortgeborduurd.

Maar Brussel, waar Davignon inmiddels Commissaris voor Energie was geworden, had intussen niet stilgezeten. In 1978 had de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten een zogenaamde *checkrun* doen uitvoeren van de 'Rotterdam-markt'. Deze exercitie was erop was gericht na te gaan in hoeverre de 'intelligente schattingen' die de basis vormden voor *Platt's Oilgram* een betrouwbare indicatie vormden voor de werkelijke ontwikkelingen op die spotmarkt. Daartoe aangemoedigd door de hoofdsteden werd tijdens de *checkrun* in eendrachtige samenwerking met oliehandelaren via – alweer – het accountantsbureau KKC een soort schaduwversie van de 'Rotterdam-markt' gedraaid. Over de ontwikkelingen op

deze schaduwmarkt werd door de al eerder genoemde Joe Roeber gerapporteerd aan de Europese Commissie: de *Platt's* noteringen bleken een goede afspiegeling te vormen van de werkelijke ontwikkelingen in de markt.

In maart 1979 besloten de Europese Raad en de Raad van Energieministers van de EU dat behoefte bestond aan meer inzicht in de werking – vandaag de dag zou zijn gezegd: meer transparantie – van de spotmarkt. Gesuggereerd werd een vrijwillige registratie van spottransacties naar het model van de checkrun, maar met een breder werkingsgebied: ook de Mediterrane en Noordwest-Europese markten zouden moeten zijn inbegrepen. De operatie werd Commission Market Analysis ('Comma') gedoopt en zou een vol jaar gaan duren – van juni 1979 tot mei 1980. Achteraf gezien een prachtig gekozen periode, gezien de hectiek op de oliemarkt! Anders dan de checkrun, die gepubliceerde prijsindicaties moest valideren, was 'Comma' bedoeld om de verrichtingen op de markt gade te slaan. Niet minder dan 57 bedrijven, groot en klein, namen deel aan 'Comma' door wekelijkse rapportage van hun spottransacties aan, ook hier!, het accountantsbureau KKC. Eens per maand analyseerde Joe Roeber de marktontwikkelingen op basis van die rapportages. In september 1980 kon Roeber zijn eindrapport uitbrengen. De verzamelde gegevens maakten aannemelijk dat de spotmarkt toen 5 à 10%<sup>17</sup> van Europese handel in olieproducten vertegenwoordigde. Het ging om restpartijen die om de een of andere reden een nieuwe bestemming moesten krijgen. De bulk van de oliehandel geschiedde echter op grond van langer lopende contracten, waarbij de *Platt's*-noteringen een belangrijke referentie waren. Overigens werd ook in dit grotere geografische verband de checkrun conclusie bevestigd, dat de *Platt's*-noteringen een getrouwe weergave van de werkelijkheid in de markt vertegenwoordigden.

Toch wilde de Europese Commissie een stap verder gaan. Afspraken voor een prijsmonitoring in het IEA waren één ding, maar ging het niet vooral ook om de Europese markt en moest dus niet ook Brussel monitoren? Den Haag en andere hoofdsteden reageerden achterdochtig. Men vertrouwde de bedoelingen van de Commissie niet, men vertrouwde de geheimhoudingsprocedures van Brussel niet en men vertrouwde de Fransen niet. Verschillende malen werd op hoog ambtelijk niveau gesproken, en EZ kwam in Brussel onder druk te staan. Ook minister Van Aardenne, die niet zo gauw verder dan Dordrecht ging, is toch maar naar Brussel getogen om daar tijdens een lunch met Davignon over te spreken. Uiteindelijk is de Europese Commissie gewoon gaan meedraaien in de werkgroepen van de IEA *Standing Group on the Oil Market*, de SOM, die de registratie van olie importen zouden opzetten. Eén werkgroep voor olieproducten en één voor ruwe olie. Die voor de producten stond onder Nederlands voorzitterschap, vanwege de kennis van EZ op dit terrein als gevolg van de bemoeienissen met het maximumprijsstelsel op basis van de 'Rotterdam-noteringen'.

In mei 1979 konden in het IEA over de registratie besluiten worden genomen, die later dat jaar nog verder werden aangescherpt. Er kwamen heuse *Registers for international oil import transactions*. Waar een bezoekje aan de 'Rotterdam-markt' al niet toe kon leiden. Later zou blijken dat vooral Washington niet zo veel heil zag in dit systeem, waardoor meldingen aan

<sup>17</sup>. Medio jaren '80 was dit aandeel volgens EZ gegroeid tot naar schatting zo'n 15%.



het IEA stagneerden. De prijssituatie was ook niet meer van dien aard dat veel behoefte bestond aan gedetailleerde informatie die geheid tóch niet tot enige actie zou leiden. De registers werden in het begin van de tachtiger jaren geruisloos dichtgeklapt.

In Nederland had het gebruik van de 'Rotterdam-noteringen' voor door de overheid vast te stellen maximumprijzen ook zijn langste tijd gehad. Prijsbeleid ter beteugeling van de inflatie, één van de pijlers van ingewikkelde bouwwerken als het mps, werd in zijn geheel opgedoekt. Maar belangrijker was dat de feitelijke medeverantwoordelijkheid van de overheid voor de verlies- en winstsituatie van oliemaatschappijen en –handel in steeds bredere kring onwenselijk werd gevonden. Op 1 augustus 1982 ging het mps officieel ter ziele en werd de prijsvorming voor olieproducten geheel vrijgegeven. De nagedachtenis aan het mps-tijdperk is tot op de dag van vandaag echter springlevend: nog altijd wordt de consument bij het benzinestation gewezen op de 'korting' die hij er zal krijgen op zijn liter motorbrandstof. Onofficieel is er dus nog steeds iets als een maximumprijs, de prijs die onbetwiste marktleider Shell in Nederland hanteert. Geen benzinepomp is zo onverstandig om daarbóven te gaan zitten. Maar feit is wel dat de praktijk om 'korting' te geven een veel grotere vlucht heeft genomen, tot bij de marktleider zelf toe.

## 8. Rotterdam: raffinaderijen

'Brussel' toonde zich net zo ongerust over hoge prijzen voor olieproducten als over te lage prijzen. Want bij lage 'Rotterdam-noteringen' klaagden de Europese oliemaatschappijen steen en been, omdat ze dan zulke lage opbrengsten kregen dat ze niet rendabel konden raffineren. Het was de *majors* ook een doorn in het oog dat er rond 'Rotterdam' een onaantastbaar systeem van prijsnoteringen bestond, dat in hun ogen de prijzen vaak te ver omlaag bracht.

Davignon had de raffinagesector onder de loep genomen en geconcludeerd dat er net als in de staalsector dringend een saneringsronde nodig was. Als het oliebedrijfsleven niet in staat zou zijn die reorganisatie zelf door te voeren, moest de EU maar een handje helpen. Politiek lag ook dat onderwerp echter zeer gevoelig, gezien de enorme belangen die op het spel stonden. De Britse minister Tony Benn was een van de bestuurders die zich fel verzette: hij wilde niet verantwoordelijk worden gehouden voor het verlies aan werkgelegenheid en havenactiviteiten als er raffinaderijen werden gesloten. In de Europese Energieraad werd ook hevig geklaagd over ongelijke concurrentieposities in de EU als gevolg van grote verschillen tussen lidstaten in het milieubeleid. Dat alles hielp Davignon niet om de olie-industrie oplossingen aan te reiken. Het raffinagedossier bleef liggen, want men kwam er gezamenlijk gewoon niet uit. Een Europees beleid ontwikkelen voor deze sector werd door velen ook beschouwd als een ouderwetse, interventionistische gedachte. Sanering kon maar beter worden overgelaten aan het bedrijfsleven, dat zelf wel de prikkels van overcapaciteit en lage productprijzen zou weten te vertalen in een noodzakelijke inkrimping.

## 9. Terugblik

Ruim drie decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn wat EZ betreft gekenmerkt door een grote bemoeienis met olie. Deze beleefde zijn hoogtepunten tijdens de oliecrisis van 1973 en een periode van een tiental jaren daarna. In die jaren werd door EZ een innige band onderhouden met de olie-industrie en -handel, die er mede voor zorgde dat Nederland in de internationale discussie zwaar meetelde. De Nederlanders wisten immers waar ze het over hadden en als ze iets zeiden, dan kon je er van op aan dat het belang van de Carel van Bylandtlaan had meegeteld.

Typerend hiervoor is wellicht het volgende voorval. Het is winter 1978-1979. In het statige oude gebouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het Plein vergadert een zware, 20-koppige Coördinatie Commissie voor Europese Aangelegenheden en bespreekt de situatie in Iran. Het zijn de nadagen van Mohammed Riza als Sjah van Iran. Daarom is het zaak de vrijheidsgraden te verkennen bij de opstelling van Nederland in het komende overleg met de Europese collega-ministers. De voorzitter stelt een, voor dit gezelschap ongewoon rechtstreekse, vraag aan de opgetrommelde ‘olieman’ van EZ: “Kan Shell het desnoods zonder Iran stellen?” In een flits trekken denkbare antwoorden voorbij in het hoofd van deze olieman: lange en korte, vage en heldere. Dan zegt hij “ja” en verlaat vervolgens zo gauw mogelijk de vergadering. Om met Shell te bellen en ze te vertellen wat hij heeft gezegd.

EZ en de Nederlandse oliewereld waren zeker geen ‘één pot nat’. Maar ze kenden elkaars overwegingen, posities en argumenten. Er was begrip over en weer en men wist elkaar makkelijk te vinden als het nodig was. Dat heeft ongetwijfeld heilzaam gewerkt voor de behartiging van de nationale belangen. Deze expertise op het gebied van de olie op EZ lijkt op het eerste gezicht niet meer nodig. De belangstelling voor de sector is verschoven naar de impact op de gasbaten (langs de weg van de koppeling met olieprijs) en naar de milieubelasting (lokaal, regionaal en – via CO<sub>2</sub>-uitstoot – mondiaal). Het valt niet goed voor te stellen dat deze trend weer zal worden gekeerd. En het IEA kijkt ook voor Nederland naar de bewegingen op de oliemarkt. Of toch niet? In ieder geval, recente gebeurtenissen op de oliemarkt onderstrepen de noodzaak om ook in eigen land op politiek niveau zelf inzichten te blijven ontwikkelen over de oliemarkten. Het blijft een Nederlands belang om in internationale discussies meerwaarde te leveren. Olie is té belangrijk, voor de wereld, voor Europa en voor Nederland.

# Naar Tsjernoby1 en terug

## *...een vingeroefening in volksraadpleging, een nucleaire “boom” en drie slordige Russen?*

### 1. Inleiding

Die ochtend van de 21e juni 1985 werd Jacqueline Zaat volslagen verrast toen ze haar kantoor op Bezuidenhoutseweg 6 binnen trad. Ze was niet alleen verrast, ze was boos. Het leek wel of er iemand haar bureau had opengebroken om er wat uit te halen. Maar alras bleek dat het niet alleen haar bureau was, maar ook de kast van haar baas, George Verberg. Het waren spannende tijden en zij, als secretaresse van de DG Energie, merkte dat goed. Veel gesprekken, veel contacten en veel vertrouwelijke stukken. En alles had te maken met besluiten over kernenergie. Ze zouden toch niet...

Inderdaad. Er was ingebroken en het ging om kernenergie. Zes postzakken vol. Onduidelijk was wat was weggehaald en door wie. In de dagen erna begon het te dagen. Publicaties vanuit de krakersbeweging in Amsterdam, die werden overgenomen door de landelijke pers, die erbovenop sprong. Geheime afspraken over nieuwe kerncentrales op de Moerdijk? Dat kon toch niet waar zijn. De BMD<sup>1</sup> en de jonkheer hadden toch anders geconcludeerd? Wat gebeurde er eigenlijk en hoe is dat zo gekomen en hoe liep dat verder af?

Het kernenergie debat in Nederland heeft altijd tot emoties geleid. Eind jaren '70 werd zelfs besloten een massale volksraadpleging te houden. Een soort referendum avant la lettre. Ook voor de actualiteit van vandaag is het aardig terug te kijken, te zien hoe dat ging en hoe men zich dat voorstelde. Tot veler verrassing werd die BMD over kernenergie begin 1985 gevolgd door een fors besluit het aantal kerncentrales uit te breiden. Hoe kwam dat en hoe ging dat?

Wat was de rol van EZ en wat was de rol van de elektriciteitssector? Wat waren de industrie-politieke componenten en hoe stelde men zich de uitvoering van dat besluit voor? Het leidde tot een soort van nuclear boom en alle voorbereidingen om snel te gaan bouwen werden getroffen. Er was sprake van breed politiek draagvlak en dit alles paste geheel in de no-nonsense sfeer van het kabinet-Lubbers I. Maar er waren ook maatschappelijke reacties, zoals bijvoorbeeld de acties van de groep ‘de wraak van jhr. De Brauw’. Toen in april 1986 de ramp in Tsjernoby1 gebeurde, ging alles binnen drie dagen de ijskast in. In deze deelstudie worden achtergronden geschetst en wordt teruggeblikt. Daarbij wordt vooral aangegeven hoe het

<sup>1</sup> De BMD, de Brede Maatschappelijke Discussie over het (kern)energiebeleid; de officiële titel luidde evenwel de MDE. De Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, maar die werd in het spraakgebruik bijna niet gehanteerd; in deze deelstudie zullen we de term BMD hanteren. De BMD stond onder leiding van Jonkheer Mr. M. de Brauw.

beleid in de jaren 1984-1986 zich richtte op de bouw van nieuwe kerncentrales. De daarbij behorende politiek-maatschappelijke context is nader belicht in hoofdstuk 4.

## 2. De BMD

Het principebesluit uit de Energienota van 1974 om drie nieuwe kerncentrales te bouwen stagneerde. Gezien de grote maatschappelijke weerstand besloot het in 1978 aantredende kabinet-Van Agt dan ook dat over die uitbreiding een brede maatschappelijke discussie gehouden zou worden. Een unicum voor ons land, en hoe dat zou moeten was dan ook niet erg duidelijk. Concrete adviezen kwamen van de Algemene Energieraad, maar ook van een meedenkende Initiatiefgroep Energiediscussie met vertegenwoordigers uit de milieubeweging. Ook was het de vraag of, en in hoeverre, regering en parlement zich vooraf over de inhoud moesten uitspreken en zich achteraf aan de uitkomsten van het proces zouden moeten binden. En naast deze inhoudelijke vragen was er de vraag wie het zou gaan doen, wie het stuur bij die discussie in handen zou houden.

Al direct in de zomer van 1978 opende de regering het overleg met de Kamer en een goed jaar later kwam een concreet plan, de opzetnota Maatschappelijke Discussie.<sup>2</sup> In die nota werd expliciet aangegeven dat de discussie diende te gaan over de “algemene vooruitzichten en onderscheiden mogelijkheden voor de Nederlandse energiehuishouding tegen de achtergrond van de internationale ontwikkelingen en wat de plaats van een vergrote toepassing van kernenergie daarin zou kunnen zijn”. De regering zou daartoe met haar eigen visie komen, een Energienota in drie delen: een algemeen deel, een deel over kolen, en een deel over kernenergie. Een onafhankelijke stuurgroep zou de discussie organiseren en leiden, en in eerste instantie alle relevante feiten verzamelen en beoordelen. Desgewenst zou men onderzoek daarvoor kunnen financieren. In een tweede ronde zou dan over die feiten en oordelen gediscussieerd worden, zowel in groot landelijk als in klein plaatselijk verband. De discussie zou kunnen gaan over het gehele energiebeleid, maar de sociaal-economische orde was een gegeven. De discussie zou wel een pas-op-de-plaats inhouden voor het beleid voor nieuwe kerncentrales, maar niet voor de rest van het energiebeleid. Gedurende de BMD zou dat overigens later tot allerlei spanning leiden over de vraag of Borssele, Dodewaard, Almelo en Kalkar aan de orde konden worden gesteld. (Zie hoofdstuk 4). Bovendien zou de uitkomst van de BMD niet bindend zijn, noch voor de regering, noch voor het parlement. De BMD had dus niet het karakter van een referendum. Na afloop was het woord weer aan regering en parlement.

Duidelijkheid dus over het mandaat en het kader, maar de invulling van het wie en wat bleek moeizaam. Oorspronkelijk dacht EZ aan een stuurgroep van drie onafhankelijke en “integere personen die in brede kring vertrouwen genieten en die geacht mogen worden tot een afgewogen oordeelsvorming over veelzijdige en complexe problemen in staat te zijn”. Bovendien, deskundigheid over (kern)energie was niet nodig. Het zou dus om een soort rechters moeten gaan, die zich zouden laten bijstaan door een groep inhoudelijke adviseurs. Maar het viel niet mee die rechters te vinden. Ze waren er niet, of ze bedankten voor de eer. EZ had

---

<sup>2</sup> Stukken Tweede Kamer 15100 nr. 18

evenwel haast, en was volop doende met nieuwe energienota's als basis voor beleid en discussie. De algemene nota kwam nog in 1979, de kolennota een jaar later en die over kernenergie begin 1981. En nog steeds was er geen zicht op een voorzitter voor een stuurgroep. EZ begon dan ook te overwegen die eerste fase van de BMD, die informatiefase, zelf te doen, zonder stuurgroep. De AER werd al om advies gevraagd toen minister Van Aardenne op de valreep van zijn ministerschap beet had. Jhr. Mr. Maurits de Brauw, oud-minister van Wetenschapsbeleid, bleek beschikbaar en bereid. Er volgden nog lastige onderhandelingen over budget, vergoeding, aanpak en samenstelling van de gecombineerde stuur- en adviesgroep. In juli 1981 werd de stuurgroep door Van Aardenne geïnstalleerd. Naast De Brauw waren dat oud Shell-man Han Hoog, oud-PPR kamerlid Leo Jansen, de in de VVD actieve Len Rempt-Hallmans de Jongh, de hoogleraren Van de Klundert, Köbben en Van Putten, vakbondsman Schravemade en - als enige rechter - Corrie Terwee-van Hilten. Len Rempt werd later in 1982 lid van de Tweede Kamer en toen vervangen door mevrouw Bierman. Van Aardennes opvolger Terlouw kreeg daarna vrij snel kritiek van de Kamer over de kosten van de hele operatie en de vergoeding voor de voorzitter. De oorspronkelijk gevraagde €15,75 miljoen gulden werd tot afschuw van De Brauw teruggebracht tot €11,25 miljoen; zijn per contract met Van Aardenne afgesproken vergoeding bleef echter in stand, waarover EZ veel brieven kreeg van mensen die aanboden het voor de helft te doen.

Begin 1982 ging de BMD van start. Of liever gezegd de MDE, de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid. Het werd een heel circus, waarbij de stuurgroep ruim anderhalf jaar uittrok voor de eerste fase om allerlei gegevens te verzamelen en een uitgebreide inventarisatie te doen van onder de bevolking levende opvattingen. Tot groot ongenoegen van EZ werd daarbij de ministeriële Energienota deel 3 in een la gelegd. Die eerste fase mondde begin 1983 uit in een Tussenrapport, en toen pas kon de eigenlijke discussie beginnen. Meer dan 40.000 deelnemers met wel 25.000 reacties en daarnaast nog een 200-tal organisaties. Allemaal inbreng voor De Brauw en de zijnen, waarbij de stuurgroep ook nog eigen afwegingen maakte. Dat was niet altijd makkelijk. Na uitvoerige interne discussies hakte De Brauw eind 1983 de knoop door en begin 1984 werd het eindrapport door de stuurgroep ingediend.<sup>3</sup> De belangrijkste conclusie, waar het uiteindelijk ook om te doen was, richtte zich op de vraag naar wel of niet uitbreiden van het aantal kerncentrales. En het antwoord van De Brauw was dat het op dat moment niet voor de hand lag daarover een besluit te nemen. Interessant was dat veel van de kritiek tegen kernenergie weerlegd werd of niet relevant werd genoemd. Alleen wat betreft het nucleaire afval en de kosten van kernenergie trok men vanwege de grote onzekerheden geen conclusies. Wel gingen de conclusies over optimale rendabele besparing van energie, over stimulering van duurzame bronnen, over het beperken van het olieaandeel in de energievoorziening, over terughoudendheid bij de inzet van aardgas en over ombouw naar kolen en nieuwe kolencentrales. Wat betreft de bestaande kerncentrales werd aangesloten bij het rapport van de Commissie-Beek, die al in 1982 had geconcludeerd dat voortijdige sluiting tot forse kosten zou leiden (zie ook hoofdstuk 4). Voor de stuurgroep was daarmee de kous af, ze werd netjes bedankt en gedechargeerd en EZ was weer aan zet.

---

<sup>3</sup> Eindrapport van de Stuurgroep MDE, 23-01-1984

### 3. Het besluit nieuwe kerncentrales

Al vrij snel werd begin 1984 een projectteam gestart onder leiding van directeur-generaal Energie Verberg. Studies werden uitgezet, onder andere naar de kosten van kernenergie, naar de betekenis van bouwbesluiten voor de toeleverende industrie, naar de mogelijke vestigingsplaatsen, naar de veiligheidsrisico's en de lessen van Harrisburg, naar de afvalproblematiek en hoe daar beleidsmatig mee moest worden omgegaan. Van belang was ook dat in die periode de economische situatie zorgelijk was en dat ook de grote energie-intensieve bedrijven klaagden over de structureel hoge elektriciteitsprijzen. Dat werd nog eens onderstreept door het eindrapport van de adviescommissie die onder leiding van oud-Shell-directeur Gerrit Wagner de voortgang van het industriebeleid inventariseerde. Dat oordeel werd overgenomen door het dagelijks bestuur van de SER, die meer algemeen de MDE-stuurgroep kapittelde te weinig aandacht te hebben gegeven aan de financieel-economische aspecten. Er waren ook andere externe adviezen, van de AER, de Elektriciteitsraad en de Bezinningsgroep Energiebeleid, de opvolger van de eerdergenoemde Initiatiefgroep. De eerste twee adviezen waren positief over kernenergie. Men vond vooral de verwachting van de stuurgroep dat tot 2000 volstaan zou kunnen worden met duurzame energie (2500 MWe wind in 2000), wkk en stadsverwarming onrealistisch. Dit temeer daar men dan moest blijven uitgaan van een groei van het elektriciteitsverbruik met ten minste 1% per jaar. Beide raden voorzagen dan ook dat er tot 2000 aanvullend vermogen van 4000 MWe nodig zou zijn. De Bezinningsgroep koos een middenpad en kwam bij 1% groei op een tekort van 5100 MWe dat ze voor 3100 MWe invulde met decentraal vermogen en voor het overige met grootschalig productievermogen.

Het werd dus een interessant klimaat voor de verdere beleidsvoorbereiding. Op basis van de uitkomsten van de MDE was de vraag niet zozeer of uitbreiding van het aantal kerncentrales wel mogelijk was, maar of we het zouden moeten willen. Wat betreft het mogelijk zijn ging het vooral om het afval, en niet meer om de veiligheid. En wat betreft het willen was het de economie die telde. In het ambtelijk overleg werd dan ook niet gekozen voor de 3x1000 MWe van het kabinet-Den Uyl uit 1974, maar voor een grotere hoeveelheid vermogen. Tijdens een bijeenkomst van het projectteam stelde Verberg de voor de overigen verrassende vraag "waarom doen we er geen 4?". En daar had niemand een goed antwoord op, want voor 4000 MWe waren sterke argumenten te geven en dus werd toegewerkt naar een fors uitbreidingsbesluit.

Uiteraard kende het besluitvormingstraject de nodige ambtelijke stammenstrijd. Er was een ICK, een Interdepartementale Commissie voor de kernenergie.<sup>4</sup> EZ voerde wel het secretariaat, maar niet het voorzitterschap, dat lag bij VROM, in de persoon van de toenmalige DG Milieu, ir. W.C. Reij. En omdat het belangrijkste argument gericht was op stabiele en concurrerende elektriciteitsprijzen en het grote belang hierbij van de industriële grootverbruikers met hun werkgelegenheid en bijdrage aan het BNP, lag het voor de hand om de voorbereidin-

<sup>4</sup> Los van die ICK was er een kerngroepje olv EZ met VROM en SZW, het Tripartiet Overleg Kernenergie, waar vooral de direct met kernenergie samenhangende aspecten werden doorgesproken. Later haalde EZ ook het zeer pro kernenergie ingestelde BuZa er bij, zodat dit Quok in de praktijk veel inhoudelijke conclusies voorbereidde.

gen neer te leggen bij de CEC, de Centrale Economische Commissie, het belangrijkste voorportaal voor kabinetsbesluiten op financieel-economisch gebied. Bovendien werd dat geleid door Frans Rutten, de befaamde SG van EZ. Verberg kon dan ook via die route de voorstellen efficiënt naar het kabinet loodsen. Wel werd nog de Rijks Planologische Commissie (RPC) ingeschakeld vanwege de keuze van de vestigingsplaatsen. Wat afval betreft had EZ al in de loop van 1984 samen met VROM een apart beleid geformuleerd<sup>5</sup>, dat met de Tweede Kamer was doorgesproken. En voor de vragen rond veiligheid en milieu waren er nieuwe adviezen van de CRV (Commissie Reactorveiligheid) en de Gezondheidsraad, gebaseerd op de lessen en ervaringen van Harrisburg. In die adviezen werd geconcludeerd dat de veiligheidsrisico's aanmerkelijk minder zouden zijn. Door de informatie over het ongeval in Harrisburg verviel namelijk de betekenis van het tot dusver gehanteerde zwaarst denkbare ongeval.

Ook binnen het kabinet werd nog fors gediscussieerd, waarbij het meer over de uitvoeringsaspecten dan over de principes ging. De altijd inhoudelijk meedenkende premier Lubbers vroeg zich bijvoorbeeld af of we niet naar een Europese benadering zouden moeten zoeken. Franse kerncentrales voor de basislast, Duitse kolencentrales voor de middenlast en Nederlandse gascentrales voor de pieklast, een interessant maar voor die tijd politiek ondenkbaar model. Ook was er discussie of het hele inspraakcircus van de Planologische Kernbeslissing (pkb) wel gevolgd zou moeten worden en welke minister voor het standpunt de politieke verantwoordelijkheid zou moeten nemen.

In januari 1985 werd een uitgebreid pakket aan stukken en studies aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>6</sup> De samenvattende aanbiedingsbrief, ondertekend door de ministers van EZ, VROM, SZW, WVC en BuZa, was helder en direct in zijn conclusies en voornemens. Bij een groei van het elektriciteitsverbruik van 1%/jr. voor de periode tot 2000 werd een vermogens tekort geconstateerd van 8000 MWe. Uiteraard kreeg wkk samen met duurzame energie voorrang bij de invulling, maar dat liet onverlet dat een gat van 5000 MWe resteerde. Voor dat gat werd een afweging gemaakt tussen kolen en kernenergie met als criteria milieu, veiligheid, volksgezondheid, ruimtelijke ordening en non-proliferatie. Voor het kabinet waren die criteria niet bepalend voor de afweging. Andere criteria als economie en spreiding over bronnen waren dat wel, en gaven de doorslag voor kernenergie. Er zouden dan ook ten minste twee nieuwe centrales (van elk 900-1300 MWe) moeten komen terwijl als maximum een omvang van 4000 MWe werd aangegeven. Ook kwam het kabinet al direct met zes potentiële locaties en kondigde aan daar een inspraakprocedure voor te starten nadat het parlement het groene licht zou geven. Dus niet eerst een principebesluit en vervolgens na parlementaire instemming een implementatietraject starten. Nee, het werd direct een voornemen met concrete aantallen en concrete vestigingsplaatsen. Het initiatief werd aan de elektriciteitsproductiesector zelf overgelaten, maar in het eerstvolgende Elektriciteitsplan moest het dan wel worden ingevuld.

5. Kamerstuk 18343, nr. 5 & 6

6. Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid. Vestigingsplaatsen voor kerncentrales met als bijlage het rapport inzake de elektriciteitsvoorziening in de jaren negentig. Kamerstuk 18830 nrs. 1-4.

De regering had haast en pakte door. De Tweede Kamer reageerde welwillend en al vóór de zomer van 1985 was er groen licht. Ook hier gaven de economische argumenten de doorslag. Zo liet Van Aardenne bijvoorbeeld nog eens expliciet weten dat als het principebesluit van 3 kerncentrales uit 1974 doorgezet zou zijn, de nationale rekening voor elektriciteit een miljard gulden lager zou zijn uitgevallen. In de discussie speelden overigens de CDA Tweede Kamerleden Ad Lansink en René van der Linden een grote rol. Vooral laatstgenoemde bracht daarbij zijn Brusselse ervaringen in, opgedaan in de kabinetten van de landbouwcommissarissen Lardinois en Vredeling. Van der Linden hechtte sterk aan de economische argumenten rond kernenergie en kreeg de CDA-fractie mee door te pleiten voor een evenwichtig brandstofpakket. Kolen, kernenergie en aardgas, elk voor een derde.

Maar het CDA had ook nog een andere wens en die was gericht op de structuur van de sector. Er kon een compromis worden gesloten over de nieuwe organisatiestructuur van de energie-sector. EZ accepteerde uiteindelijk dat één gefuseerd landelijk productiebedrijf voor elektriciteit te ver zou gaan en dat er ruimte zou moeten blijven voor regionaal geclusterde producenten in het zuiden, westen, en noordoosten. Dit was een voorwaarde voor de sterke zuidelijke lobby in het CDA, waarbij Van der Linden nauw samenwerkte met PNEM-directeur Jan van Rooy en de Brabantse Commissaris van de Koningin, Dries van Agt. Het CDA ging mee met de nieuwe kerncentrales, die dan vooral in het zuiden moesten worden gevestigd. Zo konden dus de voordelen van kernenergie vooral in het zuiden terecht komen. De procedure van de vestigingsplaatsen kon nu gaan starten en tal van andere voorbereidingsmaatregelen konden worden getroffen. Ook deze procedures liepen relatief soepel en al begin 1986 kwam de regering met het besluit om Borssele, de Eems en de Maasvlakte aan te wijzen als geschikte en acceptabele locaties.<sup>7</sup> Voordat we wat nader ingaan op het beleid voor radioactief afval en op alle uitvoeringsoperaties, staan we stil bij een incident, de inbraak bij EZ, de wraak van de jonkheer.

#### 4. 'De wraak van de jonkheer'

In het begin van deze studie kwam het al even aan de orde: de inbraak op EZ in de nacht van 20 op 21 juni 1985. Consternatie alom, zeker toen kennis werd genomen van het persbericht dat verspreid werd door de zich noemende groep: 'de wraak van jhr. Mr. De Brauw'. Een naam die overigens weinig kies was, daar de jonkheer zelf kort daarvoor was overleden. Vragen werden gesteld over hoe men binnen kon komen en hoe dat verder kon worden voorkomen. Het leidde tot additionele maatregelen om EZ te beveiligen. Zorg en boosheid ook, doordat de actiegroep liet weten dat men bij de meest betrokken topambtenaren ook wel thuis zou gaan kijken. Want daar was vast nog veel meer te vinden. Dus werden bij zes topambtenaren thuis beveiligingsmaatregelen genomen.<sup>8</sup>

7. In dat besluit werd overigens niet uitgesloten dat in tweede instantie, op grond van nader onderzoek, ook de Moerdijk geschikt zou kunnen zijn.

8. Het betrof naast Verberg ook Dessens, Geijzers, De Jong, Scholten en Schorer. Bij allen werden beschermingsconstructies thuis ingevoerd die bij een aantal van hen overigens nog jaren hebben geduurd. Afgezien van een enkele incidentje en de toch wel aanwezige psychologische belasting, zijn gelukkig nergens vervelende dingen gebeurd.



In het persbericht kondigde de actiegroep aan dat “we deze papierwinkel zo snel mogelijk openbaar zullen maken – u hoort dus nog van ons...”

In antwoord op mondelinge vragen uit de Tweede Kamer bevestigt Van Aardenne enkele dagen later<sup>9</sup> dat er was ingebroken (“wel waar, maar niet juist”) en dat een “vrij groot aantal stukken” was ontvreemd. Hij vervolgt met:

*”We nemen aan dat daar ook stukken bij waren over mogelijkheden voor de eventuele bouw van een kerncentrale in Moerdijk... Vermoedelijk gaat het om een brief met hoofdpunten van een gesprek dat ik voerde met de CdK's in Limburg en Noord-Brabant en interne ambtelijke notities over deelname aan het internationale project voor een tweede kweekreactor in Duitsland. Het gaat om vertrouwelijke documenten, onrechtmatig door derden verkregen. Het lijkt mij dat het voor de hand ligt dat die stukken niet als zodanig aan de Kamer worden overgelegd”.*

Verder in dat antwoord wordt ongerust opgemerkt:

*”Uiteraard heb ik vrijdagmorgen direct nadat ik van de inbraak vernam, opdracht gegeven om maatregelen te nemen ter voorkoming van herhaling. Waarschijnlijk hebben wij nog te veel gedacht dat normale beveiligingsmaatregelen voldoende hielpen. Blijkbaar staan inbrekers tegenwoordig voor niets meer. De misdaad neemt toe...”*

En er kwam een vervolg, want enkele weken achter elkaar werden steeds delen van de stukken gepubliceerd in het blaadje Bluf van de Amsterdamse krakerswereld. En elke keer weer werd zenuwachtig uitgezien naar die publicatie. “Waar komen ze nu weer mee”, en “als ze dat hebben, dan hebben ze ook die andere informatie die in datzelfde stuk staat...” DG Verberg werd dan ook geregeld ‘pijn-in-de-buik’ bezorgd, zoals hij zich liet ontvallen, om vervolgens weer zuchtend het volgende contact te gaan bellen en informeren. De consternatie spitste zich toe op de vermeende afspraak tussen EZ en de beide CdK's Van Agt en Kremers over nieuwe kerncentrales en andere inrichtingen in hun provincie in ruil voor steun in de lopende pkb-procedures. Op 12 juli stuurt de minister een uitvoerige brief naar de Kamer<sup>10</sup>, gevolgd door een set antwoorden op schriftelijke Kamervragen.<sup>11</sup> Op 29 augustus wordt daar met de Kamer over gesproken. Van Aardenne schrijft in zijn brief onder meer dat: “de... indruk dat ...afspraken zijn gemaakt om in elk geval tot de bouw van een kerncentrale in Moerdijk te geraken ten enenmale onjuist zijn ... Wel hebben wij in het gesprek ... voorzien dat er sprake zou kunnen zijn, na een afronding van de benodigde procedures, van de bouw van kerncentrales in Moerdijk en Borssele.”

In het overleg met de Kamer werd politiek nog van belang of de minister de Kamer wel goed had ingelicht, nadat Van Aardenne in het jaar daarvoor al geconfronteerd was geweest met de

9. Handelingen Tweede Kamer 24 juni 1985, blz. 5941 en 5942

10. Kamerstuk 18830 nr. 30

11. Antwoorden van 27-08-1985 op Kamervragen van Van der Spek (2848511250)

RSV-enquete. Hij preciseerde dat wel gesproken was over een “zogenoemd regiovoordeel voor regio’s waar een kerncentrale is gevestigd. Zo’n regiovoordeel kan optreden in de vorm van goedkopere stroomtarieven.” Maar vervolgens gaf hij met nadruk aan dat “al op 22 oktober 1984 (zijn eerste gesprek met de CdK’s, dus ruim voor het uitbrengen van het regeringsstandpunt) met reden geantwoord (kon worden) dat bij vestiging van een kerncentrale een regiovoordeel te verwachten viel”. Hier bleek bovendien de al eerder gesignaleerde relatie met de discussie over de herstructurering van de elektriciteitssector. Immers in juni ’84 werd in een overleg met de Kamer al gewezen op de mogelijkheid dat “onder erkenning van het nationale belang van een goedkoop elektriciteitstarief voor de ‘giganten’ (grootste verbruikers) ...afgesproken (is) dat zal worden gestreefd naar totstandkoming van drie à vijf productiebedrijven ...en dat ...aldus concurrentie (blijft) zorgen voor een efficiëncyprikkel en daarmee de mogelijkheid ...van een regiovoordeel.” In een brief van juni 1985 aan de beide CdK’s werd de mogelijkheid van een regiovoordeel nog eens toegelicht. In die brief ‘voorziet’ de minister de vestiging van kerncentrales in Moerdijk en Borssele. In het debat met de Kamer merkte hij dan op het “niet onmogelijk” te achten dat de CdK’s een grotere verwachting hadden van dat regiovoordeel. Ook is er geen sprake van toezeggingen om met een regiovoordeel nieuwe kolencentrales te “kopen”. Wel had de minister “toegezegd dat ik mij binnen mijn bevoegdheden zou inzetten t.b.v. de werkgelegenheid bij de Amer- en de Buggenumcentrales, om in het kader van het Elektriciteitsplan mogelijkheden te scheppen dat daar 600 Megawatt aan kolenvermogen gerealiseerd zou worden”. Ook verklaarde hij desgevraagd de Kamer niet onvolledig te hebben ingelicht over de kwestie van nieuwe centrales in Brabant en Limburg.

Politiek gezien was daarmee de kous af. In de verschillende hoorzittingen in de vervolprocedures kwam wel weer elke keer naar voren dat er geheime afspraken waren tussen EZ en met name Van Agt, om een kerncentrale te vestigen op de Moerdijk. Bovendien zou dan de PNEM ook over een locatie voor een kerncentrale beschikken en daarmee haar positie in het lopende overleg over de structuur van de sector en de verdeling van de macht aanzienlijk versterken. Hoewel de objectieve factoren en criteria Moerdijk niet per definitie ongeschikt maakten, was deze hele affaire wel een impliciete reden Moerdijk voorlopig te passeren bij de uiteindelijke keuzes. De effecten van de inbraak liepen met een sisser af. De daders zijn echter nooit gevonden. Ze zouden naar verluidt ook actief zijn geweest in de later bekend geworden RARA-kringen.

## 5. Het afvalbeleid

Zoals gezegd, het beleid voor behandeling en berging van radioactief afval was al eerder geregeld. Een beleid dat door velen als de zwakke plek in het gehele kernenergieverhaal werd gezien. Het is van belang op een aantal ontwikkelingen in te gaan die vooral in de jaren ’80 hebben gespeeld. Al eerder was er sprake van onderzoek naar definitieve opberging van het hoogactieve afval in zoutkoepels. Daarvoor waren zelfs al proefboringen gepland. Ook zou bestraalde splijtstof worden opgewerkt<sup>12</sup> in Frankrijk en Engeland en in de vorm van KSA<sup>13</sup> worden teruggenomen en dan te zijner tijd in een definitieve berging worden opgeslagen. ECN deed onderzoek naar die mogelijkheden, o.a. door te participeren in een laboratorium in

een zoutkoepel in het Duitse Asse (nabij Braunschweig). Het licht- en middelactieve afval werd sinds de jaren '60 verzameld bij ECN in Petten en vandaar jaarlijks in vaten verpakt gedumpt in de Atlantische Oceaan. Dit waren acties die plaatsvonden onder auspiciën van de *Nuclear Energy Agency* (de NEA), een dochterorganisatie van de OECD in Parijs. Die acties waren internationaal gecoördineerd en begeleid, maar leidden vanaf medio jaren '70 tot steeds meer verzet, met blokkades van Petten. Toen die praktijk door het kabinet-Van Agt/Den Uyl/Terlouw werd beëindigd was goede raad duur. Petten en ECN konden geen rol meer spelen en dus werd er onder leiding van VROM toegewerkt naar een tijdelijke interim-oplossing in Velsen, later gevolgd door een meer permanente interimopslag in Borssele. Ook werd in 1982 een aparte organisatie voor radioactief afval (Covra) opgericht die de exclusieve taak kreeg alle radioactief afval in Nederland op te halen, te verwerken en op te slaan.

Wat betreft het hoogactieve afval en het KSA had EZ al in 1982 het initiatief genomen voor een breed studie- en onderzoekprogramma, waarbij naast opties voor eindberging ook de technologie van de langdurige interimopslag werd meegenomen. Voor dat laatste werd het MINSK-project<sup>14</sup> gestart, terwijl voor de eindberging een aantal opties werden nagegaan. Zo werd het lopende bureauonderzoek naar zoutkoepels door de Rijks geologische Dienst (RGD) gecontinueerd, werden ook verkennende gesprekken gevoerd met de Engelsen om enkele op het Nederlands-Britse grensgebied van het continentaal plat gelegen zoutkoepels te bestuderen en werd geparticipeerd in het zo genoemde Dora-project. Dat was een, eveneens in NEA-verband plaatsvindend onderzoekprogramma om KSA in canisters verpakt te begraven in de diepzeebodem. Zelfs zijn vanuit Nederland daarvoor expedities naar het Caraïbisch gebied georganiseerd met deskundigen van de Rijksgeologische Dienst.

In de zomer van 1984 werd dit studieprogramma afgerond en werden de conclusies daarvan in een kabinetsstandpunt vastgelegd en met de Tweede Kamer besproken.<sup>15</sup> Doordat de Kamer in principe akkoord ging met de voorgestelde aanpak, was in feite de politieke angel van het afval uit het later te verschijnen kernenergiestandpunt gehaald. Het MINSK-rapport concludeerde dat langdurige interimopslag van 50-100 jaar technisch mogelijk en qua risico-zetting aanvaardbaar was. Die conclusies werden door de regering overgenomen en gaven een verdere impuls aan Covra om zo'n opslagfaciliteit in Borssele te plannen. VROM nam hierbij het voortouw. Wat betreft de eindberging werd onder leiding van EZ in het najaar van 1984 het ILONA-programma<sup>16</sup> gestart.

12. Op de politiek vaak heftige discussies over die opwerkingscontracten is in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

13. KSA is kernsplijtingsafval, dat resteert nadat het nog voor hergebruik geschikte uranium en het gevormde plutonium uit de bestraalde splijtstofelementen is gehaald. Het KSA wordt gegoten in glas en verder verpakt in stalen containers. Op die wijze is het geschikt voor eindberging.

14. Mogelijkheden voor Interimopslag in Nederland van bestraalde Splijstof en Kernsplijtingsafval.

15. Kamerstuk 18343 nr. 5 en 6

16. Integraal Landelijk Onderzoek Nuclear Afval; EZ was opdrachtgever en betaler en stuurde de betreffende coördinatiegroep aan. In dat programma deden mee VROM, SZW, ECN, de (toenmalige) RGD en -later ook- Covra, Dodewaard en Borssele.

Onderdeel daarvan werd het OPLA-onderzoek<sup>17</sup>, een breed studieprogramma naar alle aspecten van eindberging in zoutkoepels. Dat programma was in eerste instantie gericht op allerlei generieke studies en zou pas later, na een periode van drie tot vijf jaar over kunnen gaan in meer locatiespecifiek onderzoek, om uiteindelijk eventueel uit te monden in veldonderzoek met proefboringen. Het laboratoriumonderzoek in het Duitse Asse zou als onderdeel van een Euratom-programma worden voortgezet. Juist vanwege de oplossing van langdurige interimopslag was voldoende tijd beschikbaar om alle denkbare opties goed na te gaan. Daarbij werd aangesloten bij het beleid in andere landen. De fout uit de jaren '70 om snel proefboringen te gaan doen in de zoutkoepel nabij het Groningse Pieterburen werd hiermee gecorrigeerd. Naast zout als medium werd overigens ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van berging in de Boomse klei, die zich ook gedeeltelijk onder Nederland uitstrekte. Ook het diepzeewonderzoek werd nog tot in 1988 voortgezet, maar daarna vrij snel gestopt omdat er geen nationaal en internationaal draagvlak voor was.

Naast dit in principe op ons eigen land gerichte onderzoek, werd in het beleid ook een internationale lijn ontwikkeld. De rationele filosofie daarachter was dat voor de berging van radioactief afval wat betreft veiligheid en economie de specifiek geologisch en geografisch meest geschikte voorkomens voor de hand zouden moeten liggen. Rationeel ja, maar politiek zeer lastig te realiseren, want moest niet ieder land voor zijn eigen afval zorgen? Vanuit EZ werd getracht Brussel voor een internationale oplossing warm te krijgen, maar het onderzoekprogramma van Euratom was dermate breed gefocust op nationale programma's, dat een internationale component daarin niet goed paste. Meer succes kreeg EZ in het veel meer studieuze en vrijblijvende NEA-kader, dat in 1984 een generieke studie startte naar de mogelijkheden voor een internationale bergingsfaciliteit. Nederland was trekker, gesteund door de VS, Canada, Frankrijk en Japan. Over een mogelijke locatie werd niet gesproken, maar het is evident dat Nederland zich ongeloofwaardig zou maken als het nationale zoutonderzoek zou worden gestopt. Daarmee werd dus impliciet erkend dat internationale berging in een Nederlandse zoutkoepel niet bij voorbaat zou kunnen worden uitgesloten. In de loop van 1987 was de studie afgerond, maar kon niet worden voortgezet, omdat niemand locatiespecifieke elementen wilde inbrengen. Overigens speelde een soortgelijk programma in het kader van de International Atomic Energy Agency (IAEA) van de VN. De focus daar was meer op non-proliferatie gericht en had dus ook betrekking op internationale opslag van bestraalde splijtstof (het ISFM-project) of zelfs op dat van plutonium (IPS).

Wat bestraalde splijtstof betreft was er in 1984-1985 nog een andere optie, en dat was de Chinese. Hoewel er regelmatig verhalen in de pers opdoken over opslag in Egypte of Soedan kwam het Duitse nucleaire bedrijf Internuklear rond 1985 met de serieuze mogelijkheid om bestraalde splijtstof aan China tegen een negatieve prijs te verkopen. China zou die splijtstof dan opslaan in de Gobi-woestijn in afwachting van eventuele eigen latere opwerking. Het aanbod was ook economisch aantrekkelijk en er waren al principecontracten gesloten met enkele Duitse centrales. Vanuit Nederland zou kunnen worden aangehaakt en EZ nam daarbij een geïnteresseerd afwachende houding aan. Politiek werd het echter riskant gevonden,

---

<sup>17</sup>. Het OPLA-programma ('onderzoek op land') stond onder leiding van oud RGD-directeur ir. Bob Hageman en werd door een breed scala aan onderzoeksinstituten uitgevoerd.

vooral ook vanwege het *safeguardsaspect* (non-proliferatie). Toch werd over deze mogelijkheid gesproken toen tussen Nederland en China een nucleair samenwerkingverdrag aan de orde kwam. Aanleiding tot zo'n verdrag was de levering van verrijkt uranium. Tot concrete levering van bestraalde splijtstof aan China is het uiteindelijk om diverse redenen nooit gekomen, ook niet uit Duitsland.

Maar er was nog een andere mogelijkheid om Nederlands afval in het buitenland op te slaan, een optie die goede kansen leek te hebben. Die optie was gekoppeld aan de keuze van een reactorleverancier. Die keuze was lastig, want er waren meerdere opties denkbaar en elke optie had zijn voor- en nadelen. Bovendien, de uiteindelijke keus was niet aan EZ maar aan de elektriciteitsbonzen. Dat verhinderde EZ overigens niet om open te staan voor tal van gesprekken met de mensen van het Duitse Siemens, van het Franse Framatome, van de Amerikaanse bedrijven Westinghouse en General Electric, van het Zweedse Asea Atom en het Canadese AECL. Bovendien, hun respectieve overheden lieten zich ook horen, want men was zeer geïnteresseerd in de Nederlandse plannen. Immers, sinds Harrisburg in 1978 was er de klad in de nucleaire industrie gekomen en men vond het ronduit spectaculair dat Nederland zo serieus de draad weer begon op te pakken. En in al die gesprekken liet EZ blijken dat die leverancier die in staat zou zijn een samenwerkingsverband aan te bieden rond de back end van de splijtstofcyclus, in de ogen van de Nederlandse overheid over goede papieren zou beschikken. Een ieder begreep wat bedoeld werd, namelijk "you will have to take care of our waste". En op basis van die benadering vonden in het najaar van 1985 en het voorjaar van 1986 de nodige diplomatieke *demarches* en besprekingen plaats.

In de contacten met Zweden was er in eerste instantie sprake van voorzichtige interesse. Men kon bovendien niet ontkennen dat de in Zweden geplande langdurige faciliteiten voor interimopslag ruimte genoeg hadden om ook een Nederlands programma mee te nemen. Maar al snel bleek er uit Zweden een politiek veto te komen. Vanuit Washington kwamen tot op hoog politiek niveau positieve signalen. Concretisering zou evenwel eerst denkbaar zijn wanneer de eigen geplande faciliteit van Yucca Mountain in Nevada in bedrijf zou zijn.<sup>18</sup> In de tussentijd bood Washington participatie aan in de eerdergenoemde NEA-studie. Bonn, dat serieuze voorbereidingen trof om een eindberging in een zoutkoepel bij Gorleben te realiseren, liet ook weten pas over berging van Nederlands afval te willen praten als Gorleben in bedrijf zou zijn. Daarin zouden we vertrouwen moeten hebben en als we voor een centrale van Siemens zouden kiezen, dan zou het allemaal best in orde komen. De Canadezen waren eerst negatief, temeer omdat hun Candu zwaarwaterreactor door wat afwijkende specificaties niet direct voor de hand zou liggen. Later kwam naar voren dat als wij serieus de Candu zouden overwegen, zij zouden volgen. Candu-studies zouden tot in de jaren '90 vanuit Nederland doorgaan, mede als gevolg van de nodige politieke interesse.

Echt interessant evenwel waren de reacties uit Parijs. Zowel in gesprekken als in diplomatieke *demarches* werd aangegeven dat wanneer Nederland voor een programma zou kiezen op basis van Framatome reactoren, Parijs aanbod om samen te werken op het gebied van de

---

<sup>18</sup>. Anno 2005 is die opbergplaats nog steeds onderwerp van lastige juridische en politieke procedures.

gehele splijstofcyclus. In de marge van een andere bijeenkomst werd dat op ministerieel niveau in april 1986 zelfs nog eens bevestigd. Ook later, in 1988, werd dat herhaald. Men was zelfs bereid die samenwerking ook te laten slaan op Borssele en Dodewaard, dus op het afval van de bestaande centrales. Maar de slimme Fransen gaven niet voor niets aan dat het om de gehele cyclus zou moeten gaan, dus ook over het eerste deel: over uraniumverrijking dus. Dat zou lastig kunnen worden voor Urenco. Desalniettemin liet EZ weten het Franse aanbod voor samenwerking serieus te vinden en er op het geëigende moment op terug te zullen komen. Al deze informatie werd, naast andere, meegenomen in de verdere voorbereidingen van de nieuwe kerncentrales.

## 6. Een booming implementatietraject

Al eerder gaven we aan dat onmiddellijk na het politieke groene licht van de Tweede Kamer, met de procedure voor de vestigingsplaatsen begonnen zou worden. Dat was het meest concrete en directe besluit dat de overheid formeel zou moeten nemen. Daarvoor werd de procedure doorlopen van de planologische kernbeslissing, de pkb. Het regeringsvoornemen (deel a) was er begin 1985, een voornemen met zes potentiële locaties. Op basis daarvan werd de inspraak gestart, met hoorzittingen ter plaatse en een verplicht advies van de RARO.<sup>19</sup> Die hoorzittingen verliepen in een relatief zakelijke en ongestoorde sfeer, maar toen vanaf juni 1985 de 'wraak van de jonkheer' begonnen was werd het spannender. En op sommige momenten moest de achter de tafel zittende Verberg zelfs voor tomaten en glazen water wegduiken. Dat waren heel vervelende incidenten. Doch in de loop van 1985 kon de gehele procedure zonder al te veel problemen worden afgerond en kwam er een verslag (deel b) en een advies (deel c). De regering nam vervolgens een besluit (deel d)<sup>20</sup> waarin Borssele, Eems en de Maasvlakte werden aangewezen als geschikte locaties. Nader onderzoek zou moeten uitmaken of ook Moerdijk, de vanuit Brabant bepleitte optie, geschikt zou kunnen zijn. Even brak er nog paniek uit, toen leek alsof de door de regering gebruikte methode van een 'referentiestigingsplaats' niet consistent was met de vanuit VROM begin 1986 ontwikkelde risiconormen en criteria. In allerijl werd daar begin april nog een nader rapport over uitgebracht<sup>21</sup> en op 21 april kon het afrondend overleg met de Tweede Kamer plaatsvinden. Dat lukte niet helemaal, mede vanwege de nieuwe inzichten over kansen en risico's en dus werd afgesproken op 7 mei verder te gaan. Dan zou op 13 mei, nog vlak voor de verkiezingen van 21 mei, over de ingediende moties gestemd worden. De verwachting was gerechtvaardigd dat de besluiten zouden worden goedgekeurd. Ook de Eerste Kamer zou in de week erna zich nog over het besluit buigen, maar dat werd als een formaliteit gezien. In die week was ook een groot internationaal Nuclear Forum gepland waar de Nederlandse elektriciteitssector zou aan-

19. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

20. Kamerstukken 18830

21. Op zich zeer interessant, want voor een fictieve vestigingsplaats met een bepaalde bevolkingsdichtheid was het effect doorgerekend van het meest ernstig denkbare ongeval. Dat effect was beperkt, en wanneer een locatie voldeed aan de referentiestigingsplaats of beter, dan was die locatie dus "geschikt". In het nieuwe VROM-beleid, dat overigens niet bedoeld was voor kerncentrales, ging men uit van kansen en risico's en formuleerde daarvoor normen. Later, na Tsjernobyl, werd die aanpak overigens integraal op kerncentrales toegepast en verder verfijnd.

kondigen de aanbestedingsprocedure te starten en welke leveranciers daarvoor zouden worden uitgenodigd. Op 26 april echter vond het ongeval plaats in Tsjernoby1.

Niet alleen aan politieke zijde liep het voorbereidingstraject voorspoedig, ook aan de zijde van de sector. Al begin 1985 was er een Commissie-Bogers gestart, waarin EZ op topniveau met de drie zuidelijke bedrijven afspraken maakte over wie opdrachtgever zou worden voor de bouw van de nieuwe centrales. Onder leiding van oud president-directeur Bogers van DSM kwamen de directeuren van de Limburgse (Van Eijndhoven) en Brabantse (Van Rooij) elektriciteitsbedrijven samen met de Zeeuwse gedeputeerde Don en de EZ'ers Verberg en Geijzers bijeen. In de jaren '70 werd nog gedacht aan de oprichting van een Staatsmonopolie voor kernenergie, maar als gevolg van de discussies over de herstructurering van de elektriciteitssector werd dat weer losgelaten. De Staat zou bij de uitvoering dus geen formele rol spelen en de sector zou zelf daarvoor actie ondernemen. Afgesproken werd om een Gemeenschappelijk Bouwbureau Kerncentrales (GBK) op te zetten, waarin de geïnteresseerde bedrijven konden meedoen. Dat GBK zou dan fungeren als opdrachtgever voor één of twee nieuwe kerncentrales in Borssele. Participanten werden de PNEM (Brabant), de PLEM (Limburg) en de PZEM (Zeeland). Sep was ook uitgenodigd, maar haar overige aandeelhouders hielden de boot af. PZEM-directeur Albert Tiktak zou de directie voeren, terwijl de dagelijkse leiding kwam te liggen bij Hans de Boer, het hoofd van de kerncentrale in Borssele. Dat GBK richtte zich vervolgens op het opstellen van specificaties voor de nieuwe kerncentrales en deed dat in nauw overleg met de Kernfysische Dienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), met VROM en met EZ. Immers in die specificaties zou ook al aangegeven moeten worden aan welke veiligheidseisen zou moeten worden voldaan en dus waren in feite al principekeuzes aan de orde aangaande het reactortype en het vermogen. Ook werd al volop gesproken over de mate van inschakeling van de Nederlandse industrie en op welke wijze de centrale zou worden aanbesteed.

Alles bij het GBK was erop gericht om tijdig vóór mei 1986 de specificaties geaccepteerd te hebben, zowel door de opdrachtgevers als door de toezichhoudende autoriteiten voor veiligheid en milieu. Dat lukte, inclusief de shortlist aan types en leveranciers. Die shortlist had betrekking op het Convoi-type van KWU/Siemens met de Duitse kerncentrale Lingen als referentie, op het N4 type van Framatome met de kerncentrale nabij het Franse Chooz als referentie en op de nieuwste PWR van Westinghouse, met het Belgische Doel als referentiecentrale. Interessant is nog dat volgens sommigen in plaats van de PWR (Pressurised Water Reactor) van Westinghouse het BWR-type (Boiling Water Reactor) van General Electric op de shortlist stond. Hoewel er vanuit Arnhem sterk voor het kokend-waterreactortype (de technologie van de proefcentrale in Dodewaard) werd gelobbyd, is dat type toch in laatste instantie afgefallen. Ook het succesvolle ontwerp van het Zweedse Asea Atom was afgefallen, mede omdat de Zweedse regering weinig enthousiast leek te reageren en zich slechts heel formeel liet horen door expliciet te wijzen op de te stellen non-proliferatievoorwaarden. Het zou dus om de genoemde drie types moeten gaan, waarbij men in feite leek af te stevenen op een programma van 3x1300 MWe; twee in Borssele en de volgende bij de Eems. Daartoe was in een later stadium ook de PGEM (het Gelderse bedrijf waarvan de centrales later opgingen in het grotere EPON) partij geworden van het GBK. Als gezegd, het GBK was op tijd klaar om medio mei de aanbestedingsprocedures te starten en de organisatie was ingericht om dat proces te begeleiden en vanaf een goed jaar later de offertes te gaan beoordelen.

Als onderdeel van het gehele voorbereidingstraject werd ook gezien wat de bouw zou betekenen voor de Nederlandse industrie. Al in een vroeg stadium had DGE het Zwitserse bureau Motor Columbus de opdracht gegeven in kaart te brengen wat het meest zinnige aanbestedingsconcept zou kunnen zijn. Door de IREM<sup>22</sup> was in aanvulling daarop aan een ander Zwitsers bureau, Elektrawatt, opdracht gegeven hoeveel *local content* de verschillende reactortypes zouden kunnen opleveren en hoe dat eventueel te waarborgen zou zijn. Immers, een belangrijke overweging zou zijn hoeveel Nederlandse bedrijven ingeschakeld zouden kunnen worden bij de bouw van een centrale. Als conclusies uit die studies kwam dat het *turnkey-concept*, waarbij kant-en-klaar van de plank werd gekocht, alleen voor de eerste centrale te prefereren zou zijn. Bij duidelijke regieafspraken bij opdrachtverlening en uitvoering zou ook bij een *turnkey-project* een *local content* van 70% haalbaar zijn. Door het GBK en zijn Zeeuwse aanvoerders moest dat wel even worden overwogen, want “hun” Borssele was immers gebouwd als een 100% *turnkey*, met heel weinig *local content*. *Turnkey* zou dus snel moeten veranderen in *architect engineering*, waarvoor Nucon zou gaan optreden. Bij deze aanbestedingsvorm zou Nucon de regie van de aanbesteding voeren en de verschillende componenten en werkzaamheden apart contracteren. Nucon, waarin onder meer Comprimo en Stork participeerden, had met zijn directeuren Dirk van Wageningen en George Zon ervaring opgedaan bij de bouw van de Zwitserse kerncentrale bij Leibstadt. En dus werd onder goed afgestemde regie tussen Verberg en de directeur-generaal Industrie Mich van der Harst een opzet met GBK en de IREM afgesproken die werd vastgelegd in een convenant. Ook dit convenant en de organisatorische invulling waren in april klaar om te gaan worden toegepast.

Naast de sector als opdrachtgever en de industrie als opdrachtnemer en uitvoerder was er tenslotte de rol van het Bevoegd Gezag bij de vergunningverlening. Het buitenland leerde immers dat juist in het vergunningentraject de meeste risico's van vertraging zaten. Wilde men in 2000 een nucleair aandeel van een derde hebben bij de elektriciteitsopwekking, dan was strakke procedurele en inhoudelijke planning essentieel. Immers zonder vergunningen geen start van de bouw. De vergunning op basis van de Kernenergiewet was daarbij de meest belangrijke, zij het niet de enige. EZ had bij die vergunning de eerste verantwoordelijkheid en dus diende EZ de regierol op zich te nemen. Daar zaten nogal wat voetangels en klemmen aan, want naast EZ waren SZW, VROM en WVC medevergunningverleners, terwijl V&W (Verkeer & Waterstaat) en mogelijk Landbouw en BuZa departementen waren die ‘het mede aangaat’. Ook waren er nog de regionale en lokale vergunningen. En al die procedures dienden consistent en soms zelfs synchroon wat betreft inhoud en tijdspad te worden doorlopen. Ook moest ambtelijke capaciteit en deskundigheid worden vastgelegd, waarbij nog belangrijker zou zijn om alle ambtelijke neuzen steeds in dezelfde richting te laten wijzen en dat zo te houden. Bovendien moest men rekening houden met bezwaar- en beroepsprocedures en de al dan niet redelijke termijnen daarvoor.

Externe adviseurs werden ingeschakeld, waaronder een voormalige DG Landbouw (ir. S. Herwijer) en de goeroes van Twijnstra & Gudde en Horinga & de Koning. Door de drie belangrijkste kernenergie departementen (EZ, VROM en SZW) werden afspraken gemaakt

<sup>22</sup> De Industriële Raad voor Energie & Milieu, een platform waarin Nederlandse bedrijven samen werkten bij de ontwikkeling nieuwe energietechnologie.



voor een organisatiestructuur met een externe projectleider, met de inzet en uitbreiding van ambtelijke capaciteit en met een overkoepelende stuurgroep die bij voorkeur een onafhankelijke voorzitter zou moeten hebben. Dat laatste was wel even slikken voor EZ, maar het werd uiteindelijk toch geaccepteerd. Draaiboeken werden voorbereid en tijdpaden verkend. De planning sloot aan bij die van de sector. Begin 1987 zou besloten zijn welk type en welke leverancier gekozen zou worden en een goed jaar later zou de formele vergunningsprocedure moeten starten. Rond 1990 zou dan met de bouw begonnen kunnen worden en rond 1995 zou dan de eerste nieuwe centrale, die in de wandeling al gauw de naam 'Nederland 3' kreeg, in gebruik gesteld kunnen worden. De beide volgende reactoren zouden dan elk één tot twee jaar later komen, zodat er rond 2000 circa 4000 MWe aan nucleair vermogen in ons land in bedrijf zou zijn.

Ook over de organisatie van het nucleaire toezicht was verder nagedacht. Dat toezicht was in feite verdeeld over drie departementen, te weten de nucleaire veiligheid bij de Kernfysische dienst van SZW, het toezicht op de externe gevolgen bij de Milieu-inspectie van VROM en het -zeer specifieke- toezicht op de beveiliging (security) bij EZ. Samenvoeging van al die functies in een enkelvoudige Dienst Nucleaire Veiligheid (DNV) lag voor de hand. Die dienst zou ook een forse omvang moeten hebben, waarbij afhankelijk van de scenario's voor het aantal centrales wel getallen van 100 tot 300 fte's werden genoemd. Dat laatste was in de ogen van het kabinet wel wat gortig. Bovendien was ook onduidelijk onder welk departement die DNV zou moeten vallen, VROM of SZW? Sommigen pleitten ervoor die DNV geheel onafhankelijk te positioneren, zelfs rechtstreeks onder de Tweede Kamer. Ook werd nagegaan of een fusie met Duitse of Belgische toezichthouders tot de mogelijkheden zou behoren, dan wel de toezichtstaken zelfs uit te besteden aan de markt (!). Tot concrete besluiten is het in die periode niet gekomen. Pas jaren later werd overigens al het nucleaire toezicht ondergebracht bij de Milieu-inspectie van VROM.

Tenslotte wijzen we nog kort op een ander, interessant gevolg van de besluiten van 1984/1985 en dat is de positie van ons land in het internationale overleg. Kernenergie is sinds de jaren '50 een energiebron met een sterk ontwikkeld internationaal institutioneel overlegkader. Daarbij ging het uiteraard om de vele en gedetailleerde waarborgen tegen misbruik van de nucleaire technologie, maar ook de internationale coördinatie van het nucleaire onderzoek en analyses over de markten voor uranium en splijtstofcyclusdiensten maakten daar deel van uit. Het Brusselse Euratomkader met zijn eigen Voorzieningsagentschap, het Weense (VN-) kader van het IAEA (*International Atomic Energy Agency*), het Parijse (OESO) kader van de NEA (*Nuclear Energy Agency*), maar ook de meer ad-hocachtige samenwerkingsverbanden als de NSG (*Nuclear Suppliers Group*), het Urenco-verband, en de samenwerking rond Kalmar en Eurochemic. Nederland poogde in al die verbanden zijn partijtje mee te blazen, maar door de positieve besluiten in de periode vanaf 1983 werd die positie aanmerkelijk sterker. Zo bepaalde Den Haag mede de discussie over afval in de NEA (zie de genoemde initiatieven voor een internationale opbergfaciliteit), over de besluiten voor onderzoek (en de rol van Petten) in Euratomkader, over de discussies in het IAEA rond aanscherpingen van *safeguards-eisen* bij verrijkingsinstallaties en plutoniumopslag, en over de exportcriteria voor gevoelige materialen en technologie.

Dat laatste hing uiteraard samen met de positie van Almelo, dat ook binnen het tripartiete samenwerkingsverband met de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk vanaf medio jaren '80 sterker werd.

## 7. Tsjernobyl

Een vreemde Koninginnedag, die 30e april 1986. Langzaamaan kwamen er berichten binnen over een vreselijk nucleair ongeval. De media berichtten er die dag voortdurend over. Toen de burelen op donderdag 1 mei weer open gingen op EZ, heerste er een gespannen sfeer. EZ-minister Van Aardenne had in eerste instantie nog wat laconiek gereageerd door het ontbreken van een veiligheidsomhulling te vergelijken met een houtvuur in het bos zonder gordel van stenen. De reactor van Tsjernobyl was immers onvergelykbaar met de typen die wij in gedachten hadden. De zorg nam toe dat er tijdens het geplande afrondende Kamerdebat van 7 mei lastige vragen zouden komen die door gebrek aan informatie over het ongeval niet te beantwoorden zouden zijn. In een 'torentjesoverleg' bij Lubbers gingen de beide meest betrokken ministers, Winsemius en Van Aardenne, respectievelijk van VROM en EZ en pikant genoeg, beiden van de VVD, er dan ook mee akkoord om dat debat aan de vooravond van de Kamerverkiezingen voor onbepaalde tijd uit te stellen. Die Kamerverkiezingen stonden gepland voor medio mei. In hun vaste wekelijkse overleg van die donderdag 1 mei zaten vervolgens Verberg en Van der Harst (de DG Industrie) met hun naaste medewerkers al grappend en grollend hun frustratie weg te lachen, een beetje als boeren-met-kiespijn.

De ramp in Tsjernobyl was vreselijk en zonder enig precedent. Door een combinatie van onvolledige veiligheidsvoorschriften voor de *operators* (die mogelijk bovendien niet geheel nuchter waren) en specifieke ontwerpaspecten („om te remmen op een helling moest eerst worden gas gegeven”) ontstond een zich explosief ontwikkelende vermogensexcursie die niet meer te hanteren was. De reactor vloog in brand en ook door het ontbreken van een veiligheidsomhulling was er sprake van een ongekend grote emissie aan radioactiviteit. Er waren 30 onmiddellijke slachtoffers en een zeer groot aantal late slachtoffers. Daarnaast verspreidden de radioactieve emissies zich over verscheidene landen westelijk van Rusland. Opvallend is dat de eerste berichten over het ongeval een paar dagen na 26 april vanuit Zweden kwamen. De werknemers van de Forsmark-centrale bleken bij binnenkomst meer radioactiviteit te hebben opgelopen dan zij binnen de centrale zouden kunnen oplopen. Dat moest een oorzaak van buiten hebben, die bij nadere analyse uit een Russische reactor afkomstig moest zijn. De gevolgen van het ongeval waren enorm, vooral voor de Sovjet-Unie. De pas aangetreden president Michael Gorbatsjov kon het ongeval overigens ook gebruiken om meer openheid en hervorming, *glasnost en perestrojka* te bepleiten, waarmee het ongeval indirect ook andere effecten had. Maar ook de Oekraïne en de overige landen in Oost-Europa met vergelijkbare reactortypes als Tsjernobyl werden getroffen. Ook ontstonden tal van discussies om die RBMK-reactoren (het Tsjernobyl-type) te sluiten of aan te passen. Grootchalige hulpprogramma's, met name vanuit de EU en de Wereldbank werden opgezet. Internationaal werden in het kader van de IAEA en de NEA acties gestart om de oorzaken van het ongeval nauwgezet te analyseren en de gevolgen daarvan voor de in het Westen gangbare types te beoordelen en zonodig met aanpassingen te komen

Ook voor Nederland waren er gevolgen. Naast het onmiddellijk opschorten van de besluiten over kerncentrales werd onder leiding van Winsemius een crisisorganisatie opgezet die een aantal preventieve maatregelen nam. Zo werden de koeien weer naar de stal verordonneerd en werden sommige groenteoogsten vernietigd. Uit latere rapportages van de NEA zou overigens blijken dat van alle OESO-landen ons land de meest vergaande preventieve maatregelen had genomen voor een minst getroffen situatie. Voor de bestaande centrales werden onder meer speciale internationale veiligheidsinspecties vanuit het IAEA opgezet. Ook was Tsjernoby1 aanleiding alle draaiboeken voor ongevalsbestrijding nog eens door te nemen. Maar voor het energiebeleid was vooral van belang dat een breed programma werd gestart om alle relevante gevolgen voor de toepassing van kernenergie in ons land in beeld te brengen. Deze „herbezinning kernenergie” zou vervolgens jaren duren en in feite leiden tot een langdurig moratorium op de besluitvorming voor nieuwe kerncentrales.

Het was niet direct helder waarover die herbezinning precies zou moeten gaan. Belangrijk was wel om zo snel mogelijk meer inzicht te krijgen in de oorzaken van het ongeval. En dat gebeurde al in de zomer van 1986, in Wenen, bij het IAEA, en met de Russen. Ook de herbezinning werd wat duidelijker. Alle accenten kwamen op veiligheid en op de radiologische en andere gevolgen van eventuele ongevallen te liggen. EZ vroeg zich dan ook in gemoede af of het op zijn weg zou moeten liggen om het initiatief te nemen. Was dat toch niet meer iets voor VROM of voor SZW? Ook werd er binnen EZ getwijfeld of we wel konden wachten op een onduidelijke herbezinning, want de noodzaak om de komende jaren tal van besluiten te nemen rond nieuw productievermogen bleef aanwezig. En als die besluiten nodig waren, wat zouden we dan nog deze eeuw aan kernenergie hebben? Omdat de andere departementen weinig budget beschikbaar wilden stellen en een afwachtende houding innamen, en omdat toch vrij algemeen werd geoordeeld dat nadere studie en onderzoek nodig was, ook in het belang van de bestaande centrales, pakte EZ in het najaar de draad op. Een omvangrijk studieprogramma werd opgezet dat vooral was gericht op veiligheid en op effecten van ongevallen. Ook de nog in het pkb-kader toegezegde studies naar de locatie Moerdijk werden meegenomen.

Toen dat studieproject eenmaal in de steigers stond werd ook doorgezet en tempo gemaakt. Men verwachtte dat medio 1987 haalbaar moest zijn, maar dat bleek te hoog gegrepen. Een jaar later dus, met meteen een aantal adviezen erbij. Er zou dan begin 1989 een regeringsstandpunt kunnen zijn, en Sep zou vóór haar Elektriciteitsplan 1991-2000, dat in april 1990 zou moeten worden ingediend, weten of kernenergie deze eeuw nog een kans zou maken. Opnieuw organiseerde EZ een ad-hoc constructie om op hoog ambtelijk niveau het standpunt te gaan voorbereiden. ‘Actua-overleg’ werd dat genoemd, actualisering van het standpunt uit 1985, dus voor EZ was in ieder geval de insteek gericht op uitbreiding. Het standpunt zou niet alleen op de ‘mogelijkheidsvraag’ moeten ingaan maar ook op de ‘wenselijkheidsvraag’. Op beide vragen paste een positief antwoord. Alle studies waren klaar in het begin van 1988 en werden direct doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Maar het kabinet aarzelde het Actua-pad te volgen en de beide VVD-ministers De Korte en Nijpels, die respectievelijk Van Aardenne en Winsemius waren opopgevolgd, oordeelden het niet opportuun nog in hun ambtsperiode een standpunt naar buiten te brengen. Dus werd er nog wat extra advies gevraagd zodat minister De Korte in maart 1989, nog voor de verkiezingen, een nota naar de Kamer kon sturen<sup>23</sup>

waarin het energiebeleid ‘nader werd gezien’. Gevolg was dat Sep in haar volgende Elektriciteitsplan niet op kernenergie hoefde te rekenen en de afronding van de herbezinning kernenergie aan de nieuwe (oude) minister van EZ werd overgelaten, Koos Andriessen.

## 8. Het dossier met de rode strik

Bij dat verdere uitstel werd duidelijk dat doorgaande onzekerheid niet alleen voor de elektriciteitsbonzen tot beleidsaanpassingen noopte, maar eveneens effect had op de nucleaire competentie in ons land. Die kwam onder druk te staan. Als we de nucleaire optie wilden openhouden en dus kennis en kunde over kernenergie niet konden laten verlopen, dan moest er wel wat gebeuren. Ook daarvoor waren de ogen op EZ gericht. Zo werd medio 1990 een meerjarig Programma Instandhouding Nucleaire Competentie (PINC)<sup>24</sup> gestart. Dit programma, met een budget van ca. €2,25 miljoen per jaar, was vooral gericht op geavanceerde reactorontwerpen, op opleiding van kerntechnici en op splijtingsonderzoek. De voorlopige bevindingen van het PINC-programma zouden bij de herbezinning kernenergie worden betrokken. Het idee rijpte om, met het oog op de mogelijke besluitvorming in de kabinetsperiode na 1994, een “dossier kernenergie” aan te bieden dat een stand-van-zaken-overzicht zou geven over veiligheid, afval, milieu, non-proliferatie en over de maatschappelijke acceptatie. Minister Andriessen had wel interesse en vroeg regelmatig naar de voortgang van dat dossier. Vanuit DGE werd hem op een keer gemeld dat de rode strik al klaar lag, maar diverse rapporten nog bij de drukker lagen. In de wandelgangen werd het dan ook al gauw het ‘dossier met de rode strik’. Dat dossier werd letterlijk met strik en al in november 1993 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>25</sup> Als doel werd expliciet aangegeven: het leggen van een basis voor eventuele besluitvorming over kernenergie in een *volgende kabinetsperiode*.

Het dossier kernenergie bestond uit drie delen. Het eerste deel waren de 20 studies die sinds Tsjernobyl waren gedaan op het gebied van reactorveiligheid, in zowel meer algemene zin als toegespitst op de bestaande centrales. Specifieke kwesties als brandveiligheid en menselijk handelen kwamen aan de orde, naast de stand van zaken op het gebied van de regelgeving. Verder veel aandacht voor de gevolgen van ernstige ongevallen, ook in economisch opzicht. Het tweede deel besloeg een 18-tal adviezen. Die kwamen van een gevarieerd gezelschap als de Commissie Reactorveiligheid, de Gezondheidsraad, het Landbouwschap, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Brandweerraad, het Politieberaad, de Drinkwaterraad, de Raad voor de Waterstaat, de Technische Commissie Bodembescherming, de Algemene Energie Raad en de centrale Raad voor de Milieuhygiëne. Het derde deel van het dossier ten slotte, had betrekking op meer dan 20 onderzoeksrapporten en regeringsnota's die alle mede de basis vormden voor de samenvattende notitie van het dossier, de ‘rode strik’ dus.

Uit die ‘rode strik’ kwam de volgende rode draad naar voren. In de eerste plaats werd geconcludeerd dat veiligheid geen belemmering behoefde te vormen voor besluiten over nieuwe

23. Kamerstuk 21061; in die brief werd ook de Gasunie de ruimte gegeven om gas tegen kolenpariteit te verkopen. Zie ook hoofdstuk 4.

24. Kamerstukken 21666

25. Kamerstuk 21666 nr. 8

centrales. Eisen met betrekking tot het verwaarloosbaar risico waren in normen en regels door de regering uitgewerkt en vastgelegd, en verwacht mocht worden dat in een vergunningsprocedure kon worden aangetoond dat aan die eisen kon worden voldaan. Met betrekking tot het afval was interimopslag voor vele tientallen jaren mogelijk en aanvaardbaar. Voor eindberging werd het onderzoek naar geologische eindberging voortgezet, maar uitsluitend als bureaustudie. Wel werd steeds meer ingezet op de ontwikkeling van een toetsingscriterium en leek terughaalbaarheid bij eindberging een eis te worden. De 'internationale optie' werd niet meer genoemd. Wel werd op een nieuwe ontwikkeling ingezet, het actinidenonderzoek, dat uitgaat van een beperking en omzetting van langlevend afval in korter levende isotopen. Aangezien radioactief afval een internationaal vraagstuk is, wordt veel onderzoek verricht en geld besteed om veilige oplossingen te vinden. Over andere milieueffecten werd geconcludeerd dat deze evenmin een besluit over nieuwe kerncentrales behoeften te verhinderen. Expliciet werd opgemerkt dat kernenergie, zeker bij vervanging van kolen, een belangrijke bijdrage kon leveren aan de beperking van het broeikas-effect. Wat het risico van proliferatie van kernwapens betreft werd geconcludeerd dat toepassing van kernenergie in ons land daarop geen invloed heeft. Wereldwijd is er immers een uitgebreid stelsel van verplichtingen, controles, maatregelen en afspraken opgezet.

Hoewel de klassieke punten van zorg bij de toepassing van kernenergie in feite dus als hanteerbaar en oplosbaar worden geïdentificeerd, waarmee de vraag of uitbreiding van het kernvermogen mogelijk zou zijn positief werd beantwoord, lag dat anders bij het maatschappelijk draagvlak en dus ook bij de wenselijkheid. Het dossier kwam daar niet goed uit en volstond met het geven van een paar cijfers en kondigde dan ook nader onderzoek aan. Dat kwam een jaar later, naast adviezen van de AER en de RMB (Raad voor het Milieubeheer). Laatstgenoemde was kritischer over de veiligheidsrisico's dan de regering, terwijl de AER bepleitte om de nucleaire optie open te houden. Wel achtte deze Raad die optie niet opportuun tot 2010. In de jaren na 1994 zou uitbreiding van kerncentrales dan ook niet meer op de politieke agenda komen. Ook in de Derde Energienota bleef het standpunt over kernenergie hybride: geen ja en geen nee. Sep besloot in 1996 Dodewaard te sluiten, maar Borssele open te houden tot na 2004. Onderzoek en vasthouden van competentie werden gecontinueerd, mede op basis van bijdragen van EZ.

## 9. Slotbeschouwing

Als er één thema is geweest dat het energiebeleid in de periode van 1978 tot 1986 sterk heeft beïnvloed, dan was dat de besluitvorming en het maatschappelijke en politieke debat over mogelijke uitbreiding van kernenergie in ons land. Ondanks een brede maatschappelijke discussie en ondanks forse demonstraties in het begin van de jaren '80 was er verrassend genoeg toch een politiek klimaat in 1984 en daarna om nieuwe kerncentrales te gaan bouwen. Dat had alles te maken met economie, met de prijsontwikkeling voor elektriciteit en met de positie van de industriële grootverbruikers. En alle betrokkenen bij de overheid, de sector en de industrie waren er klaar voor.

Als er iemand is geweest die in de laatste 25 jaar de landkaart van Energie Nederland heeft

bepaald, dan zijn dat die drie, wellicht weinig attente, Russische operators in Tsjernobyl geweest. Zij bedienden op een cruciaal moment een foutief ontworpen reactor op een verkeerde wijze. Zonder hen zou er in 2000 circa 4000 MWe aan nieuw nucleair vermogen in Nederland hebben gestaan, zou wkk minder succesvol zijn geweest, zou de liberalisering van de elektriciteitsmarkt veel meer voorwaardelijk hebben plaatsgevonden, zou er één groot nationaal productiebedrijf zijn geweest, zou de broeikas minder acuut ervaren worden, zou...

De herbezinning na Tsjernobyl heeft in feite geleid tot een langdurig moratorium op besluitvorming. Geen ja en geen nee, maar in de praktijk was het toch nee. De toekomst voor de kernenergie zal bepaald worden door het Europees beleid en door de broeikas. Nationaal lijkt uitbreiding anno 2005 niet direct aan de orde, maar Nederland krijgt er wel mee te maken. Europa zal niet zonder kernenergie kunnen en het waarschijnlijk ook niet willen. Dat geldt voor de EU-15 en dat geldt zeker voor de EU-25 of 30. En dat zal zeer zeker het geval zijn als er één grote gekoppelde elektriciteitsmarkt zal ontstaan tussen Lissabon en Wladiwostok, met veel Russische centrales.

Uit het voorgaande zijn ook in het licht van de nieuwe marktomstandigheden van anno 2004 lessen te trekken. Een energiebeleid met kernenergie vereist een sterke overheid met daarbij de nodige politieke en maatschappelijke steun. Dat geldt nationaal, dat geldt ook Europees. Een sterke overheid die in staat en bereid is om een beleid te ontwikkelen en uit te doen voeren dat over het algemeen genomen een langere adem vergt dan de gemiddelde duur van de politieke mandaten. Daarom zijn er naast die sterke overheid ook sterke marktpartijen nodig. Marktpartijen die in staat en bereid zijn over een langere termijn investeringen te doen en risico's te nemen. Dat vereist marktcondities die deze risico's kunnen dragen en afdekken. Dat vraagt ook om politieke garanties. Een sterke overheid en een sterke markt. Dat geldt voor (nieuwe) kerncentrales en in feite voor alle grootschalige investeringen voor de energievoorziening op langere termijn.

# Nederland & Brussel

## *Veel 'ja' zeggen en weinig doen?*

### 1. Inleiding

Europa en energie, ze horen bij elkaar. Immers, het Europese avontuur begon met EGKS-verdrag voor kolen en staal, in 1952. Later kwamen het Verdrag van Rome en het Euratom-verdrag, in 1957. Maar hoe ging dat nu verder? Eerst tot de oliecrisis van 1973 met haar Brusselse 'blauwe plekken', en daarna de discussie over wel of niet een gemeenschappelijk energiebeleid. Wilden we dat wel in Nederland? We hadden immers Rotterdam en Groningen. Voor noodgevallen en voor de rest hadden we Parijs, het *International Energy Agency*, het IEA. Maar konden we Brussel negeren? Wilden we dat wel? Toch waren er mooie gemeenschappelijke politieke verklaringen gericht op een *common energy policy*, een gemeenschappelijk energiebeleid. Wat bedoelden we daar toen mee?

- De interne markt? Ja, uiteraard, geen handelsbelemmeringen bij normen en regels voor bijvoorbeeld energie-efficiency en opening van markten.
- Energie & milieu? Prima zelfs, want emissies stoppen niet aan de grens.
- Geld voor onderzoek? Uiteraard, want we willen wel onze juste retour halen.
- Kolenbeleid? Nein, danke; we hebben zelf onze mijnen al gesloten en gaan niet voor de Duitsers betalen.
- Kernenergie? Nee, want daar gaan we zelf over.
- Olie dan? Nee toch, want daar zorgen Shell en Rotterdam wel voor en bij een oliecrisis hebben we het IEA.
- Gas? Dat woord willen we in Brussel al helemaal niet horen, laat staan uitspreken.

Toch waren we altijd voor een gemeenschappelijk energiebeleid, maar een eigen integrale basis voor energie in het EU-verdrag, zoals 'milieu', dat vonden we niet nodig. Dat ondanks onze medewerking in de beginfase aan een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en aan Euratom, de gemeenschap voor de ontwikkeling van kernenergie en de nucleaire veiligheid. We gingen weer wel samen vanuit Brussel naar Kyoto, maar de weg naar 'Parijs', naar het IEA, dat deden we weer liever alleen.

In deze deelstudie wordt een aantal ontwikkelingen nader beschouwd en wordt op enkele deelfacetten van het energiebeleid ingegaan. Dit alles leidend tot de onvermijdelijke conclusie dat in een groter wordende Europese Unie een eigen energiebeleid van de Unie meer en meer onontbeerlijk zal worden, waardoor de nationale speelruimtes steeds kleiner zullen worden.

## 2. Keerpunt 1973?

Energie en de Europese samenwerking hebben altijd een duidelijke relatie gehad.<sup>1</sup> Kolen en staal en ‘nooit meer oorlog’ vormden immers belangrijke drijfveren voor de Europese integratie en zo ontstond in 1952 de EGKS, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Energiebeleid was kolenbeleid. Maar halverwege de jaren '50 kwam kernenergie eraan, en dat bracht grote perspectieven. Europa zou evenwel de grondstof uranium moeten importeren en de overdracht van de benodigde Amerikaanse nucleaire technologie was gebonden aan de voorwaarde van vreedzaam gebruik. Voor de zes landen die werkten aan het EEG-verdrag was er alle aanleiding om ook een apart samenwerkingsverdrag voor kernenergie op te stellen. Een verdrag waarin de verwerving van uranium gemeenschappelijk zou worden geregeld, waarin ook het toezicht op vreedzaam gebruik gemeenschappelijk zou worden georganiseerd, en waarin tevens normen voor omgaan met radioactieve straling zouden worden ontwikkeld. Naast het EEG-verdrag werd er dus gewerkt aan een Euratom-verdrag.

De Suez-crisis in 1956 bracht evenwel de nodige schrik. Olieafhankelijkheid werd bij toenemende olie-invoer als een risico gezien en dat leidde tot de roep om een integraal energiebeleid op Europees niveau. Maar het was in 1956 al te laat om een bestaand en werkend verdrag te integreren in de twee nieuwe verdragen die bijna gereed waren. Wel werd onderkend dat die drie verschillende juridische kaders een integrale aanpak op gemeenschapsniveau zouden kunnen belemmeren. De verdragspartijen vroegen daarom al direct in 1957 aan de drie uitvoerende ‘Hoge Autoriteiten’ van de verdragen een studie te doen naar een integrale aanpak. Die studie kwam in 1962, met daarbij het voorstel om een daadwerkelijke *politique énergétique communautaire* te gaan voeren, één geünificeerd beleid op energiegebied dus. Maar toen ging dat de lidstaten te ver. Nationale belangen waren inmiddels te verschillend en te groot. Zo kozen Duitsland en België slechts voor een zeer geleidelijke overgang van kolen naar olie, terwijl Nederland en Frankrijk die juist versneld wilden doorvoeren. De belangen van de olie-industrie en de posities van Rotterdam en Marseille en Le Havre waren daar niet vreemd aan. Wel was men bereid over te gaan tot een “pragmatische coördinatie van het energiebeleid”. In 1967 fuseerden de drie uitvoerende organen tot één orgaan, de Europese Commissie, waarmee ook een nieuwe aanzet voor een gemeenschappelijk energiebeleid kon worden gegeven.<sup>2</sup>

De opdracht was duidelijk, voltooi de gemeenschappelijke markt voor energie (lees kolen en olie) met een betrouwbare voorziening tegen stabiele en zo laag mogelijke prijzen. In navolging van de OESO kwam er voor dat laatste een verplichte minimumvoorraad voor olie van 65 dagen binnenlands verbruik.<sup>3</sup> Maar begin jaren '70 werd de oliemarkt steeds turbulenter, en ook de uitbreiding met drie nieuwe lidstaten vroeg om nieuwe initiatieven. Dat leidde in 1972

<sup>1</sup> Zie voor een historisch overzicht ook ‘Europese integratie vergt een energie(k) beleid’; R. Lafeber en J.G. vd Linde; SEW 6 (1987)

<sup>2</sup> Deze term is in feite onvolledig; er is een onderscheid tussen een *politique commune* en een *politique communautaire*, tussen een common policy een Community policy, tussen een gemeenschappelijk energiebeleid en een energiebeleid van de Gemeenschap. In Nederland worden deze begrippen nogal eens door elkaar gehaald.



tot een nieuw actieprogramma gericht op de “uitwerking van een energiebeleid dat een veilige en duurzame bevoorrading onder economisch bevredigende voorwaarden waarborgt”. Datzelfde jaar, weer in navolging van de Oeso, werd de voorraadverplichting verhoogd tot 90 dagen verbruik.<sup>4</sup> En het jaar daarop kwam er zelfs een heus crisisbeleid, met de afspraak om bij aanvoerproblemen de voorraden correct en adequaat in te zetten en de uitvoeringsmaatregelen onderling af te stemmen.<sup>5</sup> Pogingen om nog verder te gaan en te komen tot een gemeenschappelijke handelspolitiek voor de olievoorziening stuitten in 1972 echter op Frans en Nederlands verzet. Parijs wilde niet dat Brussel zich met zijn staatsoliemaatschappijen bemoeide en Den Haag wilde alle ruimte houden voor Shell en Rotterdam.

De inkt van die afspraken in 1973 was nog niet droog of binnen enkele maanden schudde de Gemeenschap op haar grondvesten. Er was niet alleen sprake van een serieuze dreiging van een aanvoercrisis, maar bovendien werden de lidstaten op een slimme manier tegen elkaar uitgespeeld. De Arabische olieproducenten maakten een onderscheid tussen Nederland dat volledig geboycot werd, tegenover Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die beiden als bevriende naties werden beschouwd en van de aangekondigde algemene productiebeperkingen zouden moeten worden gevrijwaard. Oliebeleid was daarmee ineens helemaal buitenlandse politiek geworden. Ook werd het onmogelijk om tot een gemeenschappelijke reactie te komen want de onderlinge solidariteit was zoek. Om dezelfde redenen was het evenmin mogelijk het olieverdeelschema van de Oeso in werking te zetten.

Pas tijdens de Top van Kopenhagen in december 1973 werd de lucht een beetje geklaard en werden weer opnieuw afspraken gemaakt om samen op te trekken bij het energiebeleid.<sup>6</sup> Zo werd het onder meer mogelijk dat het intracommunautaire verkeer in olieproducten gecontroleerd zou worden en dat lidstaten zouden kunnen ingrijpen wanneer de voorzieningssituatie daarom vroeg, en de Commissie daarmee akkoord ging. Deze regeling was vooral voor Nederland belangrijk vanwege de export van Rotterdam naar het Ruhrgebied. Ook werd de richtlijn uit 1973 uitgevoerd om onder leiding van de Commissie de nationale crisismaatregelen zo mogelijk te coördineren, maar dat leidde niet tot praktische resultaten. Meer fundamenteel leek de afspraak om te streven naar diversificatie en spreiding van bronnen bij de voorziening, maar veel verdergaande Franse voorstellen voor een gemeenschappelijk energiebeleid haalden het niet. Een ander interessant punt was de suggestie om een Euro-Arabische dialoog te starten, die vooral door Parijs werd omhelsd. De Verenigde Staten zagen daarin evenwel een groot politiek risico en reageerden onmiddellijk door nog aan de vooravond van Kopenhagen een aantal EU-lidstaten voor overleg in Washington uit te nodigen over de oliesituatie, dat in februari 1974 zou worden gehouden.

<sup>3.</sup> Richtlijn 68/414/EG van 20.12.1968 met betrekking tot de verplichting tot het aanhouden van een minimumvoorraad ruwe aardolie en -producten; PB L308 van 23.12.1968.

<sup>4.</sup> Richtlijn 72/425/EEG (PB L 291, 1972)

<sup>5.</sup> Richtlijn 73/238/EG van 24.07.1973 met betrekking tot maatregelen om de effecten te beperken bij een aanvoercrisis van aardolie en aardolieproducten.

<sup>6.</sup> Zie hierover onder meer ‘Doelwit Rotterdam, Nederland en de oliecrisis 1973-1974’; D. Hellema, C. Wiebes en T. Witte, 1998;

Na wat gehakketak wie wel of wie niet uit Europa welkom zou zijn, gingen alle lidstaten, inclusief een mopperend Frankrijk, naar de *Washington Energy Conference*.<sup>7</sup>

In Washington werden afspraken gemaakt om samen een olieverdeelsysteem uit te werken voor een crisissituatie, en om te bezien of ook de samenwerking op andere onderdelen van het energiebeleid vorm gegeven zou kunnen worden. Ambtelijk zou dus doorgepraat gaan worden in een *Energy Coordinating Group* ECG. De Franse minister van BZ Jobert was tegen, want hij zag hierin een affront tegen de Opec, de Organisatie van Olie Exporterende Landen. Frankrijk trok zich dus terug en daarmee kon de ECG moeilijk in Parijs bijeenkomen. De slimme Belgen boden onmiddellijk NAVO-hoofdstad Brussel aan en zetten als voorzitter (in tweede instantie) hun sterspeler Davignon in.<sup>8</sup> Binnen een half jaar was er een verdrag voor een *International Energy Programme* (het IEP-verdrag) en werd nog dat najaar het *Internationaal Energie Agentschap* (IEA) opgericht. Een verdrag en een organisatie met duidelijke bindende afspraken met rechten en verplichtingen om elkaar bij te staan in een oliecrisis. Een structuur ook om verdergaand beleid te ontwikkelen: weg van importolie en om een tegenwicht te bieden aan de groeiende macht van Opec. Een nieuwe organisatie kwam er, zelfs in Parijs, want hoewel de Amerikanen iets geheel nieuws wilden, gaf de Europese wens om aan te sluiten bij de bestaande goed functionerende Oeso de doorslag. Daarmee werd voor lange jaren het internationale energiebeleid bepaald in Parijs en lukte zonder de Fransen wel, wat jarenlang in Brussel niet tot stand kon komen: een effectieve en consistente beleidsstrategie als richtsnoer voor nationale beleidsinspanningen.

Hoe werd nu bij EZ in die periode gedacht over een gemeenschappelijk, een EG-energiebeleid? In haar begrotingstoelichtingen in de jaren tot 1974 lezen we regelmatig vriendelijke woorden over de voorstellen van de Commissie, maar men liep in de praktijk niet echt hard om die voorstellen tot beleid te maken. Bovendien, wat had Brussel ons verder te bieden? We hadden in 1964 in de EGKS weliswaar met pijn en moeite ingestemd met een communautair systeem van staatssteun voor kolenwinning, maar concludeerden al snel daarna, in 1965, dat we de eigen mijnen maar beter konden sluiten. Daarmee hadden we in feite geen behoefte meer aan een Brussels kolenbeleid. Wel waren er in het begin van de jaren '70 nog regelmatig discussies over steun voor cokeskolen. Die waren van belang voor Hoogovens, maar met energiebeleid had dat weinig van doen. Voor kernenergie draaiden we goed mee in Euratom, vooral door te profiteren van de onderzoeksgelden. Dat deden we al vanaf 1961 toen we de onderzoeksreactor in Petten (de HFR) voor een gulden hadden verkocht aan Brussel. Daardoor heeft Petten voor een belangrijk deel kunnen draaien op Brussels geld, tot aan de dag van vandaag.

Spannender waren de discussies over olie. Op dat gebied waren er fundamentele meningsverschillen, vooral tussen Parijs en Den Haag. Visies op de oliemarkt verschilden sterk, op de rol van de marktpartijen, met name van de *majors* en op de rol van de overheid en dus op die van de Gemeenschap. EZ wilde (toen al!) vooral de markt de ruimte geven en de rol van de overheid beperkt houden. Bovendien had men volop vertrouwen in de *majors*, in Shell, en dat was

7. Zie hiervoor ook de deelstudie 'EZ & Oil International'.

8. Zie ook het interview met Davignon.

ook goed voor Rotterdam. Maar Parijs geloofde in een veel sterkere rol van de overheid, goed voor de relaties met de Arabische producenten en goed voor de Franse staatsoliemaatschappijen. Voorstellen van de Commissie voor een gemeenschappelijke handelspolitiek op oliegebied haalden het dus nooit. Naast richtlijnen voor olievoorraden ging EZ in feite alleen mee met een regeling om EG-steun te verlenen aan projecten gericht op de technologische vernieuwing bij olie-exploratie. En meer niet. Naast Rotterdam voelden we ons vooral ook sterk vanwege Groningen. Die opstelling van EZ was in Den Haag niet altijd onomstreden, vooral niet bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, 'BuZa'. Zo moest plaatsvervangend DG Van Rhijn in december 1973 nog eens extra in een ministersoverleg uitleggen dat vooral Rotterdam en Groningen "niet in Brussel behoren te liggen" en dat Franse oliepolitiek en het buitenlands beleid voor het Midden-Oosten voor Parijs hand in hand gaan.

### 3. Tussen Brussel en Parijs

Internationaal energiebeleid kreeg met de oprichting van het IEA een ongekend momentum. Olie was de leidende issue, olie was mondiaal, net als de oliemarkt. Een internationaal oliebeleid zonder de Amerikanen was ondenkbaar en dus was de rol van Brussel beperkt. In de beginjaren werd veel aandacht gegeven aan de uitwerking van het olieverdeelschema en het testen daarvan. EZ speelde daarbij een leidende rol. Daarnaast werd ook hard getrokken aan het opzetten van een goed mechanisme voor het *monitoren* van de internationale oliemarkt, waarbij de *majors* een duidelijke plaats hadden. Washington lette er scherp op dat de strenge Amerikaanse antitrustwetten daarbij niet werden overtreden. Het IEA ging ook over de risico's van een te grote olie-importafhankelijkheid voor de gehele groep. Zo kwamen er duidelijke afspraken om de olie-import terug te dringen. Afspraken en doelstellingen en een jaarlijkse examenprocedure voor het nationale beleid. *Peer-reviews* met *naming en shaming*.<sup>9</sup> Het IEA was ook het belangrijkste platform om te praten over de relaties met de olieproducerende landen. Washington en Londen vonden dat niet zo erg belangrijk, maar de anderen, met Nederland voorop, drongen er voortdurend op aan. EZ (en BuZa) ijverden krachtig voor een effectief producenten-consumentenoverleg dat zou moeten leiden tot een kaderregeling voor een stabiele voorziening tegen redelijke, stabiele en voorzienbare prijzen.<sup>10</sup>

Het IEA hield zich ook in de eerste periode bezig met beleidsafstemming voor andere energiedragers, bijvoorbeeld op kolengebied en energiebesparing. Van belang was verder dat een kader werd gecreëerd voor samenwerkingsprojecten bij energieonderzoek en ontwikkeling van nieuwe technologie, de zo genaamde *IEA Implementing Agreements*. Maar zeker in de jaren '70 was olie het belangrijkste thema. En door het Midden-Oostenconflict en de onmogelijkheid om in Brussel tot een gezamenlijke visie en aanpak te komen, werd de Amerikaanse leidinggevende rol door de Europese landen aanvaard, door Nederland zelfs met meer dan gemiddeld enthousiasme. Dat bleef overigens niet altijd zo en het leidde tot fricties toen in het begin van de jaren '80 Washington onder Reagan grote bezwaren maakte tegen Europese plannen om forse langetermijncontracten te sluiten voor import van Russisch gas. Ook

<sup>9.</sup> Zie het overzicht van de IEA-reviews van het Nederlands energiebeleid; bijlage 3.

<sup>10.</sup> Zie hierover ook de deelstudie 'EZ & Oil International'.

voor Den Haag was dit een gevoelig punt, vooral omdat EZ weinig zin had in Parijs over het gebruik van de grote gasbel in Groningen te praten en een mogelijk Gronings alternatief voor Moskou al helemaal niet zag zitten. Niettemin bleef het IEA tot diep in de jaren '80 voor de meeste Europese landen het belangrijkste platform voor de vorming van het internationale energiebeleid en de onderlinge beleidsafstemming van het nationale beleid. Pas met de opkomst van 'markt' en 'milieu' begon de focus te verschuiven en kreeg Brussel weer nieuwe kansen. Inmiddels was ook Frankrijk lid geworden van het IEA en werd in 2003 met de benoeming van Claude Mandil zelfs een Fransman aan het hoofd aangesteld.

Dit alles betekende niet dat in Brussel niet over energiebeleid werd gesproken in de jaren '70 en '80. Integendeel, maar van een duidelijke agenda was geen sprake. Wel poogde men af en toe een dialoog met de Arabische Liga te beginnen (de Euro-Arabische Dialoog), maar dat kwam pas aan het eind van de jaren '70 moeizaam en beperkt van de grond. Interessant was wel dat voor de eerste serieuze poging om een producenten-consumenten dialoog te starten middels de *Conference on International Economic Cooperation* (1975), 'Europa' als één geheel was uitgenodigd. De Gemeenschap was dus, tot groot ongenoegen van vooral de Fransen, gedwongen met één stem te spreken. En dat dwong Brussel om in die conferentie, op een overigens in de praktijk efficiënte en effectieve wijze, gezamenlijk te opereren. Dat de pogingen om tot een vooral ook vanuit Nederland gestimuleerde kaderregeling voor de olievoorziening te komen mislukten, was dan ook geenszins te wijten aan het Brusselse proces. Maar afgezien van dit 'externe' beleid was er ook een 'intern' beleid. Een beleid dat vooral richting, tempo en middelen van het IEA volgde. En dat betekende wel afstemming en coördinatie van het nationale beleid van de lidstaten, maar geen *overall* gemeenschapsbeleid.

Ondanks de mooie woorden uit Kopenhagen van eind 1973 duurde het tot het voorjaar van 1975 voordat 'Brussel' weer tot wat meer concrete besluiten kwam. Besluiten over doelstellingen om de olie-import te beperken en om de IEA-afspraken daarover naar EG-niveau te vertalen. Politieke verklaringen waarin de verschillende gewenste beleidsrichtingen werden verwoord. Diversificatie en dus ontwikkeling van eigen bronnen, inzet van kolen, van kernenergie, van aardgas, van duurzame energie en van besparing. De passages over kernenergie waren voor EZ lastig, want de nationale weerstand begon toe te nemen en we kwamen daardoor enigszins in een uitzonderingspositie terecht. Goed laveren leidde tot een formule die uitbreiding van kernenergie aan de voorwaarde bond dat de veiligheids- en milieuaspecten "ten genoegen van de betreffende lidstaat" waren opgelost.<sup>11</sup> In overeenstemming met de doelstellingen werden er ook besluiten genomen die een verbod legden op de bouw van nieuwe centrales op olie of gas.<sup>12</sup>

En langs deze lijnen trok Brussel verder in het spoor van het IEA. Daarbij werden geleidelijk aan de pogingen opgegeven om tot een echt gemeenschappelijk energiebeleid te komen. Dat werd het meest duidelijk met de Nieuwe Communautaire Energiestrategie uit 1980. Nieuwe

11. EZ had vergelijkbare problemen in het IEA, waarbij meespeelde dat, ondanks een principebesluit tot uitbreiding van het aantal kerncentrales, BuZa onder PvdA-minister Van der Stoep daar nog terughoudender in was dan EZ onder Lubbers.

12. Richtlijnen 75/404/EEG en 75/405/EEG.

doelstellingen voor de middellange termijn, monitoring van het beleid van de lidstaten, aanvullende communautaire acties vooral gericht op (co-financiering van) onderzoek en ontwikkeling van alternatieve bronnen, transparantie van energiemarkten en prijzen en ook - pas in 1977 - een vertaling van de IEA-afspraken voor een oliecrisis in een aanvullende regeling op EG-niveau.<sup>13</sup> Ook is er in die periode al volop sprake van *Community funding*. Leningen tegen gunstige voorwaarden, bijvoorbeeld voor projecten in de nucleaire sfeer, of specifieke steunprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling van energietechnologie. En daar waar lidstaten kunnen profiteren zullen ze het niet laten, en gaan voor hun juste retour. Zo ook Nederland.<sup>14</sup>

Hoe keek EZ nu naar Brussel in die periode vanaf 1974 tot rond 1990? Het belang dat men hechtte aan een 'gemeenschappelijk energiebeleid' zou men verwachten in de jaarlijkse begrotingstoelichtingen terug te vinden. Maar daarover valt de meeste jaren niets tot weinig te lezen. Concrete acties om in Brussel iets voor elkaar te krijgen zijn er ook zeer weinig gevoerd, met uitzondering van wat schuchtere pogingen om rond 1976 de rol van het prijsmechanisme bij het energiebeleid aan de orde te stellen. Immers het prijsmechanisme kan een belangrijke rol spelen bij het geven van marktprikkels voor energiebesparing (b.v. via heffingen), de ontwikkeling van nieuwe bronnen en het bevorderen van onderzoeksactiviteiten. Ook in 1978 werd benadrukt dat via het prijsbeleid alsnog de "zo gewenste ontwikkeling naar een communautair energiebeleid in gang kan worden gezet". Tot concrete resultaten hebben die acties niet geleid. Wel was dat het geval rond de ontwikkelingen van de olieprijsen op de Rotterdam-markt. In de jaren 1979-1980 waren die fors en volatiel als gevolg van de Iran-crisis. Zorgen daarover waren aan de orde in Parijs en in Brussel. Vanuit Nederland werd op die onderwerpen fors 'gestuurd', zoals ook in de deelstudie 'EZ & Oil International' is te lezen. Maar veel meer dan deze rimpelingen waren er niet. Voor het energiebeleid van EZ leek in de jaren '80 Brussel niet of nauwelijks te bestaan.

#### 4. Wel de markt op, en vóór het milieu.....

Aan het eind van de jaren '80 komen er veranderingen. Die waren niet zozeer het gevolg van de ontwikkelingen op de energiemarkt als zodanig, maar hadden alles te maken met de impulsen die op politiek niveau werden gegeven. Impulsen om de interne markt af te ronden, impulsen als gevolg van het ineensstorten van de Sovjet Unie en impulsen gericht op een aanpak van het broeikasvraagstuk. Maar ook werd vanaf begin 1990 het Brusselse spel door DGE serieuzer gespeeld.

Voor de afronding van de interne markt lanceerde de Europese Commissie het Actieplan Europa-1992, dat ook voor energie gold. Meer marktwerking bij energie, bij elektriciteit, bij gas, vooral qua aanbod. Door dat laatste ontstond 'Code rood' in Den Haag. Toen de Berlijnse muur viel en het Oosten open kwam te liggen, lanceerde Den Haag het 'plan-Lubbers', later

<sup>13</sup>. Zie Europe's Oil Defences, R. Willenborg, Chr. Tönjes en W. Perlot; Clingendael Energy Paper, 2004.

<sup>14</sup>. Juste retour, het begrip dat inhoudt dat er nationaal in dezelfde mate van Europese programma's wordt geprofiteerd als het nationale aandeel in de EU-begroting.

herdoopt in het Energy Charter. Een plan gericht op energiesamenwerking met Rusland en Midden-Europa. ‘Brussel’ beschouwde dat als een Haagse afleidingsmanoeuvre om de discussie over de gasmarkt te ontlopen. En, min of meer gelijktijdig, kwam de aandacht voor het milieu en voor het broeikasvraagstuk. De tocht naar Kyoto startte, met wisselende successen. Zoals we dat ook nationaal hebben gezien, zo werd ook in Brussel een belangrijk deel van het energiebeleid milieubeleid. Beleid zelfs met een eigen juridische basis, in tegenstelling tot energie. Pogingen om dat te regelen in het Verdrag van Maastricht en later in het Verdrag van Amsterdam, faalden. Door EZ werd dat zeker niet betreurd. Zo werd in 1992 in de Memorie van Toelichting op de begroting nog expliciet opgemerkt dat zo’n eigen juridische basis niet nodig is, omdat “het huidige verdrag met inachtneming van de bijzondere kenmerken van leidinggebonden energiedragers, voldoende speelruimte biedt”. Dus werd in overeenstemming met het bij verdrag vastgelegde beginsel van subsidiariteit<sup>15</sup> het energiebeleid nog steeds voornamelijk gezien als een bevoegdheid van de lidstaten.

Maar het geld stroomde wel door, met opeenvolgende actieprogramma’s, zowel gericht op energiebesparing, als op nieuwe technologie voor fossiele bronnen en alternatieve, duurzame bronnen. Ook de Euratomprogramma’s gingen door, vaak tot ongenoegen van het Europees Parlement, dat daar geen zeggenschap over heeft. Wel mag het Europees Parlement meebe-slissen over de andere fondsen en dus kreeg duurzame energie zijn meer dan *fair share* in de Europese programma’s voor energieonderzoek. Of dat nu paste bij subsidiariteit is een ander verhaal. Maar feit is dat relatief veel geld uit die programma’s in de zuidelijke lidstaten terecht kwam. Daarmee was het onderzoeksbeleid voor energie vaak meer cohesiebeleid dan energiebeleid.

De Commissie kreeg door de impuls van het witboek en het ‘Actieplan Europa-1992’ een nieuw momentum. Door EZ werd dat goed begrepen en werden campagnes gestart om in Nederland de aandacht op de interne markt te versterken. Niet alleen door middel van aandacht vanuit de markt, vooral ook door aandacht vanuit het beleid. EZ-breed werden trainingen georganiseerd voor beleidsmedewerkers om Brussel onderdeel te doen worden van het reguliere beleidsdenken. Maar een dienstreis naar Brussel bleef wel een reis naar ‘het buitenland’. Ook DGE ging mee in die ontwikkeling en de nieuwe plaatsvervangend DGE Rens Knecht die in 1989 aantrad kreeg zelfs als opdracht mee om zich ‘op Brussel te gaan storten’, en dus maakte hij eerst een tocht naar de nonnen in Vught om zijn talenkennis bij te spijkeren. Bij het internationale energiebeleid begon de aandacht te verschuiven van Parijs naar Brussel. En dat kon ook, want het IEA in Parijs was paraat en deed waarvoor het in eerste opzet bedoeld was: het managen van een oliecrisis. De eerste Golfoorlog, die in januari 1991 begon, leidde tot een effectieve aanpak vanuit het IEA om de schokken op de oliemarkt op te vangen. Het IEA vergaderde heel veel in die dagen, maar hoefde uiteindelijk niets te doen. Op de dag dat de oorlog uitbrak brachten de Amerikanen uit eigen beweging extra olie uit de strategische reserves op de markt, met een direct effect op de prijzen. Alleen het bestaan van het IEA bleek dus al voldoende...

---

<sup>15.</sup> Dit is het beginsel dat de Europese Commissie beleid en beleidsuitvoering overlaat aan de lidstaten zelf als dat praktischer is dan het vanuit Brussel te regelen.

Brussel kreeg aan het eind van de jaren '80 een opgelegde kans zich direct met de energiemarkt te gaan bemoeien, vooral met de markten voor elektriciteit en gas. Dat ging niet zonder slag of stoot, en vanuit Nederland werd uiterst kritisch en terughoudend gereageerd. Zo wees EZ in zijn begrotingstoelichtingen bijvoorbeeld voortdurend op de benodigde voorzichtigheid, op twijfel over de marktmodellen en op de relatie met de voorzieningsaspecten. De toon werd zelfs kritisch en defensief, door de formulering van minister Koos Andriessen (begroting 1993): "...de door de Commissie voorgespiegelde efficiëntere productie, lagere prijzen en meer keuzevrijheid voor afnemers, waarbij de marktwerking als vanzelf zal zorgdragen voor een goede energievoorziening... wordt echter (door haar) niet onderbouwd". EZ verwachtte overigens wel dat de lidstaten zouden onderschrijven dat meer marktwerking op de energiemarkt mogelijk zou zijn, maar dat zij daarbij wel zekerheid wilden hebben over zaken als de betrouwbaarheid van de voorziening, milieudoelstellingen en subsidiariteit. Enigszins verongelikt werd in die periode ook opgemerkt dat de Commissie onderzoek doet naar inbreuken op het Verdrag van Rome op het gebied van export- en importmonopolies voor gas en elektriciteit. Voor Nederland was dit alleen van toepassing voor elektriciteit vanwege het exclusieve recht van de Sep op import. Dat leidde tot de slepende 'Almelo-casus', die uiteindelijk door EZ werd gewonnen.<sup>16</sup>

Een andere waarschuwing van EZ (uit 1993) ging over het feit dat de door de Commissie voorgestelde herstructurering ook zou kunnen leiden tot een verminderde bereidheid om op langere termijn investeringen te plannen. De centrale planning, die van de Commissie veel kritiek kreeg, werd in Nederland niet alleen benut voor het stimuleren van gaswinning uit kleine velden en voor de garantie van voldoende vermogen voor elektriciteitsopwekking, maar ook voor duurzame energie en de gezamenlijke aanpak van de emissiebestrijding. Teneinde capaciteitsgebrek of overcapaciteit in de productie van energie te voorkomen spande Nederland zich dan ook in om het element planning scherper aan de orde te krijgen, ook bij aardgas. Nederland wilde bovendien expliciet opnemen dat bij gas de 'marktwaardefilosofie' uitgangspunt zou blijven bij de bepaling van de gasprijzen.

De aandacht voor Brussel nam dus toe en DGE stortte zich volop in de informele circuits. Zo ontstond onder Nederlandse impulsen een like-minded overleg tegen de marktvoorstellen. Een groepje landen dat elke keer belangrijke bijeenkomsten gezamenlijk voorbereidde en dat vooral tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 1991 effectief was. De harde kern bestond naast Nederland uit Frankrijk, Duitsland en Denemarken. Voor ons had dat alles te maken

<sup>16</sup>. Het distributiebureau in Almelo kreeg een conflict via het grotere IJsselmij met de Sep over de invoer van elektriciteit uit Duitsland. In feite ging het om de Elektriciteitswet 1989 die dergelijke invoer door distributiebureaus verbodt. De zaak mondde na vele jaren uit in een uitspraak van het Hof van Justitie in 1994 waarbij derogatie krachtens artikel 86 (90), lid 2, werd toegestaan om de activiteiten van de openbare dienst (lees de rol van de Sep) te beschermen tegen de liberaliserings- en mededingingsregels. Later heeft het Hof zijn keuze nog eens bekrachtigd door voor openbare diensten die uitzonderingen te maken, toen de Commissie een procedure tegen Nederland had aangespannen vanwege het invoerverbod uit diezelfde Elektriciteitswet 1989. Dat was oktober 1997, maar toen draaiden de liberaliseringsafspraken al volop en had de uitspraak van het Hof geen praktische betekenis meer.

met aardgas, ‘ons aardgas’. Tijdens een dinerdiscussie in Den Haag tussen EZ-minister Koos Andriessen en de Brusselse Commissaris Cardoso wond de eerstgenoemde daar geen doekjes om:

*“Meneer Cardoso, ik ben een monopolist. Dat wil ik blijven, want daar verdient dit land geld mee. Verwacht nu echt niet dat u mij vanavond van dat standpunt afbrengt”.*

En dat lukte ook niet. Naast de marktvoorstellen speelde ook de discussie mee over de upstream richtlijn (exploratie en productie) die in Brussel werd voorbereid. Met grote zorg werd daar vanuit Den Haag op gereageerd, want die voorstellen hielden regels in voor de winning van delfstoffen (dus ook ons gas). Regels met voorwaarden waaronder gas gewonnen *moest* worden. Den Haag en Groningen konden dat niet anders zien dan dat Brussel zou gaan bepalen in welk tempo wij ons gas moesten gaan winnen. Haagse achterdocht dus alom, vooral rond het aardgas. Dat bepaalde in feite ook onze opstelling bij elektriciteit. Immers, alles wat bij die marktordening zou kunnen worden geaccepteerd zou onmiddellijk als een precedent voor aardgas worden gezien.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat Brussel het plan-Lubbers vooral als een Haagse afleidingsmanoeuvre beschouwde. Politiek gezien was dat plan magistraal. Het borduurde voort op de impuls die in 1952 tot de eerste stap rond de Europese samenwerking had geleid en die de basis legde voor het EGKS-verdrag. Basisgrondstoffen en energie als middel om wederzijdse belangen te versterken en zo een bijdrage te leveren aan een vreedzame ontwikkeling. Wat voor de Duits-Franse relatie en de Elzas gold moest ook mogelijk zijn voor een relatie tussen Oost en West in Europa. Russische olie en Russisch aardgas voor de landen in het Westen. Het plan kwam vanuit het ‘torentje’, van de premier himself. EZ was daar niet in gekend en voelde zich verrast. Maar DGE reageerde adequaat en kwam met een hele serie suggesties om dat plan-Lubbers concreet handen en voeten te geven. Dat leidde tot een druk en intensief lobbycircuit. Er kwamen voorstellen om een *Energy Charter* op te stellen, met regels voor de onderlinge handel op energiegebied. Ook was er het voorstel om met een klein secretariaat de werking van zo’n charter te bewaken. Effectief zou dat het beste passen bij het IEA in Parijs, temeer omdat in tweede instantie ook de andere Oeso-partners wilden gaan meedoen. De Europese Commissie reageerde furieus, het zag Lubbers’ plan als een aanval op haar marktinitiatieven met bovendien een marginalisering van haar eigen rol. Het kon deze Haagse beweging niet anders zien dan dan een vlucht naar voren. Uiteindelijk werd die soep niet zo heet gegeten. In 1991 werd in Europees verband de politieke afspraak gemaakt om een *Energy Charter* op te zetten dat eind 1994 resulteerde in een verdrag. En er kwam een apart (klein) secretariaat in Brussel.

De Europese Commissie behaalde met haar marktvoorstellen ook resultaten. Eerst waren die nog bescheiden met in 1990 en 1991 richtlijnen die het transitverkeer van energie binnen de gemeenschap waarborgden. Maar vanaf ongeveer 1992 werd het menens met concrete voorstellen om de markten voor elektriciteit en gas te liberaliseren en het gebruik van de netwerken verplicht voor derden open te stellen. Wat eerst nog *common carrier* (pijpleidingen die door verschillende partijen gebruikt worden) heette, werd later een discussie over *Third Party*



*Access* (TPA, vrije toegang voor iedereen tot de netwerken als de capaciteit dat mogelijk maakt, tegen een redelijke vergoeding). Het werd een intensieve discussie, met de lidstaten en met de industrie. Vooral de energieorganisaties weerden zich fors en zagen weinig in de acties van de Commissie. Maar Brussel had het tij mee, temeer daar de grote verbruikers steeds meer last kregen van internationale concurrentie en lagere energieprijzen in andere werelddelen. Ook EZ begon zich bij het onvermijdelijke neer te leggen. Bovendien was vanaf 1994 met de komst van Wijers als minister ook voor de energiemarkten een nieuwe wind gaan waaien.

In 1996 en 1998 werden uiteindelijk resultaten geboekt met richtlijnen voor respectievelijk de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt. Richtlijnen die de lidstaten verplichtten om die markten stapsgewijs per sector te liberaliseren. Met die richtlijnen kreeg de Commissie ook de mogelijkheid om goed te controleren of de marktwerking in die sectoren op gang kwam en of de lidstaten zich daarbij wel constructief opstelden. DGE ging ook een ander ‘*likeminded-over-leg*’ organiseren. Er ontstond een as Den Haag-Londen die de Commissie eerder begon op te jagen dan af te remmen. Op de golven van de groeiende wens bij verbruikers en marktpartijen om de liberalisering door te zetten, kwam de Commissie al in 2001 met verdergaande voorstellen. Bovendien had de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 al politieke impulsen gegeven om de liberalisering te versnellen. Dat leidde in 2003 tot een gehele nieuwe set richtlijnen voor gas en elektriciteit met aanscherpingen van de oude richtlijnen en een dwingend tijdspad om alle markten in 2007 geheel te hebben geopend. De oude richtlijnen uit 1996 en 1998 konden daarmee zelfs geheel vervallen.<sup>17</sup> Hiermee werd het kader voor de marktwerking van de Europese energiemarkten vastgelegd. Wat resteert zijn de, overigens niet onbelangrijke, verdere uitwerkingen en spelregels voor overheden, marktpartijen en regulators.

Ook in de *upstream* boekte de Commissie successen. Al eerder was de richtlijn aanvaard die onder meer verbood dat gas uit de kleine velden verplicht exclusief via Gasunie aan de markt zou worden aangeboden. Die verplichting werd geschrapt en de producenten van de kleine velden kregen de vrijheid dat gas aan eenieder aan te bieden. In de praktijk betekende dat niet zoveel, want de voorwaarden van Gasunie bleken altijd het meest aantrekkelijk. Wel betekende deze aanvaarding een politieke opsteker voor de Commissie, want zij kon haar beleid voortzetten om aan de aanbodzijde de bestaande marktbeperkende voorwaarden bij aardgas aan te pakken en te wijzigen.

Op milieugebied boekte de Commissie vooral resultaten waar het de broeikasproblemen betrof. Dat was immers een mondiaal probleem en daar moest in breder multilateraal verband over worden gesproken. En als Europa op economisch gebied van buiten wordt aangesproken, dan is de Commissie vaak op haar best. In de verschillende vervolconferenties over broeikas en klimaat speelde Brussel dan ook de eerste viool. Gevolg daarvan was dat ook intern de zaken op orde dienden te zijn. En zo werd de tocht gelopen die uiteindelijk eind 1997 in Kyoto eindigde, met een concreet verdrag, concrete afspraken en concrete invullingen. In Kyoto verplichtte de Gemeenschap zich om haar CO<sub>2</sub>-emissies in de periode 2008-

---

<sup>17</sup> Richtlijnen 2003/54/EC en 2003/55/EC, PB L 176 van 15.07.2003

2012 ten opzichte van 1990 met 8% te verminderen. In de zomer van 1998 werden afspraken met de EU-lidstaten gemaakt hoe dat intern zou moeten worden verdeeld, waarbij voor Nederland een reductiepercentage werd vastgelegd van 6%. Nog interessanter werd het toen in 2002 een politieke overeenkomst in zicht kwam om een systeem van verhandelbare emissierechten op te zetten, een *cap-and-trade* systeem. Medio 2003 werd daarover een formeel besluit genomen.<sup>18</sup> Die besluiten waren voor een belangrijk deel te danken aan Haagse inspanningen. Inspanningen waarbij VROM een leidende rol speelde en EZ volgde, soms spartelend en mopperend, want de afspraken hadden alles te maken met energie en energiebeleid. Dat alles rond Kyoto grote economische gevolgen kan hebben is evident. Het blijkt bijvoorbeeld uit de weerstand die de afspraken anno 2004 begonnen op te roepen. Zelfs wordt hier en daar opgemerkt dat de Europese regeringen een strategische fout hebben gemaakt door het gehele onderhandelingsproces vanuit het milieubeleid en de milieuministers te laten runnen. Dat zou ook een reden geweest zijn voor de Amerikanen om af te haken bij de uitwerking van de Kyoto-afspraken.<sup>19</sup> In ieder geval kunnen we constateren dat Brussel in dit proces het voortouw had en dat Den Haag daar goed bij zat.

Op een aanverwant terrein faalde Den Haag evenwel. En dat was de invoering van een energiehelling. De al in de jaren '70 ingezette lijn om het prijsbeleid bij energie als instrument in te zetten werd in de jaren '90 gecontinueerd. In hoofdstuk 5 (Energiebesparing, de constante van het beleid) is ingegaan op de ontwikkelingen rond de regulerende energiebelasting. Invoering daarvan werd jarenlang aangehouden in afwachting van Europese besluiten. Al in 1992 kwam de Commissie met voorstellen daarvoor, maar die leden voortdurend schipbreuk in het politieke onderhandelingsproces. Een uitgebreide tournee van de drie betrokken Haagse topambtenaren (DGE, DGMilieu en DG Fiscale Zaken) langs alle hoofdsteden mocht ook niet baten. Pas rond 2002 begon daar enig schot in te komen op basis van een meer algemeen voorstel om belastingen en accijnzen op energieproducten te harmoniseren. Medio 2003 werden daarover besluiten genomen door voor een groot aantal energieproducten en elektriciteit de bandbreedte te beperken voor de belastingheffing op die producten.<sup>20</sup> Hoewel die richtlijn een fors aantal uitzonderingen kent is daarmee toch een belangrijke stap gezet voor de verdere ontwikkeling van een interne energiemarkt. Opvallend in die hele jarenlange discussie is ook dat dit lastige dossier zowel bij de milieu- als bij de energieministers heeft gespeeld en uiteindelijk door de ministers van Financiën kon worden geregeld.

---

18. Richtlijn met betrekking tot een systeem voor verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissies, 2003/87/EC, PB L 275 van 25.10.2003

19. Zie ondermeer 'Reform of the EU Institutions: Implications for the EU's performance in Climate negotiations'; Egenhöfer, Christian & van Schaik, Louise; CEPS Policy Brief no. 40, september 2003.

20. Richtlijn 2003/96 Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, PB L283 van 31.10.2003

## 5. ....ook voor het geld en soms voor het beleid.

Mede als gevolg van de afspraken op milieugebied kregen ook de Brusselse programma's voor energiebesparing en voor duurzame bronnen voortdurende aandacht. Door de jaren heen komen programma's met mooie namen als SAVE voor energiebesparing en *Altener* voor duurzame bronnen, terwijl voor fossiele brandstoffen de *Joule en Thermie*-programma's werden gehanteerd. Thans zijn alle op energiebesparing en duurzame energiebronnen gerichte acties geplaatst in de context van het programma Intelligent *Energy for Europe*, dat daarmee het belangrijkste instrument van de EU is geworden voor niet-technologische ondersteuning op energiegebied.<sup>21</sup> Daarnaast zijn er de doorgaande steunprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling uit de meer algemene Kaderprogramma's. Voor de periode 2002-2006 is inmiddels een totaalbedrag van €810 miljoen beschikbaar.

Vanuit EZ werd altijd goed op die ontwikkelingen ingespeeld, vooral omdat het zonde zou zijn de Brusselse geldstromen te laten lopen. Door de jaren heen werden de acties vanuit Nederland steeds beter gestroomlijnd en thans zijn ze allemaal geconcentreerd in *SENTER-NOVEM International*, het uitvoeringsorgaan van EZ voor tal van subsidieregelingen met zijn EG *Liaison desk*. Het budget dat Nederland voor energiesubsidies uit Brussel binnenhaalt ligt nu al jaren rond de 8% van de beschikbare middelen, terwijl ons afdrachtaandeel 5% is. In 2003 werd zelfs 9% gehaald, dus we weten goed de weg te vinden bij de Europese energieprogramma's. Dat geld uit Brussel gaf ook wel eens problemen omdat Brussel altijd van cofinanciering uitging. Een Brussels ja impliceerde dan ook wel eens een ongewenst Haags ja.

Maar Brussel beperkte zich niet tot steun en stimulering. Ook werden geregeld doelstellingen geformuleerd, in toenemende mate zelfs met een min of meer verplichtend karakter. Resoluties die in 1997 en 1998 nog vooral in kwalitatieve zin het belang van duurzame bronnen, energiebesparing en de ontwikkeling van wkk onderstreepten, werden geleidelijk opgevolgd door meer richtinggevende en bindende afspraken. Zo kwam er in 2001 een richtlijn<sup>22</sup> die voor de Europese Unie als geheel een aandeel duurzame energie in 2010 vastlegt van 12% (gerelateerd aan elektriciteit zelfs 22%), wat voor Nederland een aandeel van 9% impliceert, gevolgd door een iets minder bindende richtlijn voor de bijdrage van wkk in 2004.<sup>23</sup> Verder is er een richtlijn om energiebesparing in de gebouwde omgeving te binden aan een wetgevend en normstellend kader<sup>24</sup> en liggen er voorstellen om de rol van biobrandstoffen via regelgeving en fiscale maatregelen te brengen naar een aandeel van ruim 5% in 2010. Meer recent is het voorstel om voor de niet-gebouwde omgeving jaarlijks 1% energie te besparen ten opzichte van het gemiddelde van de 5 voorafgaande jaren (voor de publieke sector zelfs 1,5%) met daarbij de verplichting om de markt voor energiediensten te organiseren, te stimuleren en te faciliteren.<sup>25</sup>

21. Besluit van 26.06.2003, PB-L 176 van 15.07.2003

22. Richtlijn 2001/77/EG voor de bevordering van duurzame energiebronnen bij de opwekking van elektriciteit; PB L 283 van 27.10.2001.

23. Richtlijn 2004/8/EG voor de bevordering van de toepassing van wkk; PB L 52 van 21.02.2004

24. Richtlijn Energiebesparing in de gebouwde omgeving, 2002/91/EG, PB L1 van 04.01.2003

Dat voorstel stuitte op forse weerstand bij de energieministers, die harde verplichtingen niet wensten over te nemen.

Zo zien we dan dat Brussel geleidelijk aan het energieverbruik en de productie en ontwikkeling van duurzame bronnen in communautaire kaders aan het gieten is. Maar ook dat de insteek en de (juridische) basis daarvoor vooral vanuit de werking van de interne markt en het milieubeleid afkomstig zijn.

De Commissie was verder ook, met redelijk succes, actief op het gebied van de energie-infrastructuren. Wat begon als een vooral regionaal beleid om economische regionale achterstanden weg te werken, ontwikkelde zich gaandeweg als een onderdeel van het interne marktbeleid. Voorbodes daarvan waren al te vinden in verordeningen die de lidstaten sinds 1996 verplichten om de Commissie regelmatig te informeren over investeringsprojecten in de olie-, gas en elektriciteitssectoren die een *Community interest* reflecteren. Later kwamen de TEN-programma's waarbij specifieke infrastructuurprojecten werden aangewezen die voor Brusselse steun (zowel politiek als - in beperkte zin - financieel) in aanmerking konden komen. Hoewel daar soms ook voor Nederland projecten van belang bij waren, was daar uit Den Haag nooit zoveel belangstelling voor. In meer recente voorstellen komt Brussel met aanscherpingen om bepaalde projecten als 'vitaal voor de EU' te benoemen en zelfs om de regulators de bevoegdheid te geven in te grijpen wanneer de investeringen in de infrastructuur zouden achterblijven.<sup>26</sup> Deze voorstellen zijn tevens geïnspireerd door *black-outs* in de VS en Italië (stroomstoringen) en hebben alles te maken met voorzieningszekerheid. Ze waren eind 2004 nog steeds in behandeling. Daarbij blijkt dat de lidstaten investeringsverplichtingen in infrastructuur van de hand wijzen.

## 6. Nieuwe kansen voor nieuw beleid na 2000

Markt, milieu en geld, energiebesparing en nieuwe duurzame bronnen, dat ging dus allemaal vrij goed vanaf 1990. Maar energiebeleid is meer dan dat; het heeft ook nog als basisbeginsel een integrale strategie met als kernpunt de voorzieningszekerheid en de toegang tot de energiebronnen. Vooral vanaf 2000 zien we daarvoor groeiende belangstelling van Brussel. Daarbij gaat het weer - net als in de jaren '70 - om de importafhankelijkheid, om de externe relaties en om een crisisbeleid. Het begint al voorzichtig met het Witboek uit 1997, dat zich qua acties nog vooral concentreert op duurzame energiebronnen. Maar met het Groenboek dat in 2002 verscheen<sup>27</sup> en waarover een paar jaar met alle betrokkenen is gediscussieerd, komt Brussel met een volledige en meer integrale benadering „op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”. Daarin vat de Commissie samen dat weliswaar vooruitgang is geboekt op de terreinen van markt en milieu, maar dat nu moet worden nagedacht over een algemeen concept voor de zekerheid en veiligheid van de energievoorziening. Daarbij is aan-

25. Voorstellen van de Europese Commissie voor een Richtlijn om jaarlijks 1% energie te besparen, COM (2003) 739 final van 10.12.2003

26. Voorstellen van de Commissie op het gebied van de Energie Infrastructuur (10 December 2003); zie verder website DGTREN: [www.europa.eu.int/comm/energy/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/energy/index_en.html)

27. COM. 2002 Communication from the Commission with the Final report on the Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply"; website DGTREN.

dacht nodig voor de uitwerking van prognoses op lange termijn, voor de invoering van mechanismen om de markten beter te volgen, en voor de versterking van de relaties met derde landen. Op dat laatste punt gaat de focus naar de groeiende afhankelijkheid van invoer van olie en gas uit derde landen.

De dialoog met de producentenlanden moet worden versterkt en de maatregelen om de risico's voor aanvoerbekeringen op te vangen moeten meer worden gestroomlijnd. Als gevolg van deze visie start Brussel onder meer vanaf 2000 een aparte energiedialoog met Rusland, die zowel op politiek als op industrieel niveau vorm heeft gekregen. Tot concrete resultaten heeft die dialoog evenwel nog niet geleid. Van zeer recente datum zijn afspraken om een dialoog met Opec te starten. Deze zijn een vervolg op het *International Energy Forum* (IEF) dat in mei 2004 in Amsterdam plaats vond. Enigszins verrassend heeft Opec op een uitnodiging van de EU gereageerd om de dialoog voort te zetten, die gericht zou moeten zijn op een constructieve samenwerking tussen olieproducenten en olieverbruikers. Daarmee zou het fiasco van 1976 na een kleine 30 jaar kunnen worden hersteld. Verrassend is dat deze afspraak buiten het IEA of andere kaders waarin de Amerikanen actief zijn, tot stand lijkt te komen. Naast de directe contacten met Rusland zou het gesprek met Opec als een nieuw voorbeeld gezien kunnen worden van de wijze waarop de EU haar externe voorzieningszekerheid begint vorm te geven.

Naast de externe contacten was de commissie ook actief met voorstellen voor de inzet van strategische voorraden. Die voorstellen hebben slechts gedeeltelijk tot resultaat geleid. Wat betreft aardgas is men niet verder gekomen dan een afspraak dat de lidstaten een actief nationaal beleid zullen voeren voor crisisbeheer bij een eventuele onderbreking in de gasvoorziening, waarbij een coördinatieafpraak op EU-niveau is voorzien.<sup>28</sup> Voorstellen gericht op een gecoördineerde inzet van de oliecrisisvoorraden hebben het evenwel niet gehaald, doordat de lidstaten nog steeds erg huiverig zijn het goed werkende IEA-mechanisme met Brusselse bemoeienis te belasten. De discussie is hierover nog niet ten einde. Ook de rol van kernenergie krijgt in het licht van de voorzieningszekerheid nieuwe aandacht, mede gezien de bijdrage aan de bestrijding van het broeikas effect. Maar de voorstellen om op het gebied van nucleaire veiligheid en opberging van radioactief afval tot een meer communautair beleid te komen, zijn nog omstreden. Zij kunnen wellicht nieuwe kansen krijgen door de toetreding van de nieuwe lidstaten uit Oost-Europa.

De politieke erkenning van een gemeenschappelijk energiebeleid heeft verder meer voet aan de grond gekregen bij de discussies over de Europese Conventie. Energie was één van de onderwerpen die niet alleen in de debatten over de conventie, maar later ook in de Europese Raad, apart aan de orde kwamen. In het uiteindelijke ontwerp voor een Europese grondwet is opgenomen dat energie erkend wordt als een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Meer in het bijzonder zal het energiebeleid erop gericht dienen te zijn om de werking van de energiemarkt te waarborgen, de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen en energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te

---

<sup>28</sup>. Richtlijn 2004/67/EU van 26.04.2004; PB L 127 van 29.04.2004

stimuleren. Besluiten daarover zullen bij meerderheid worden genomen, behalve wanneer het om maatregelen van fiscale aard gaat. Van belang is verder dat expliciet is vastgelegd dat het gemeenschappelijk energiebeleid niet van invloed kan zijn op het recht van een lidstaat de voorwaarden voor de exploitatie van eigen energiebronnen te bepalen, noch op zijn keuze voor de inzet van energiebronnen of de structuur van zijn energievoorziening. Hoewel deze laatste beperkingen in de praktijk van grote invloed kunnen zijn, biedt deze nieuwe juridische basis nieuwe kansen voor Brussel om een daadwerkelijk gemeenschappelijke energiebeleid meer vorm en inhoud te geven.

Nog een paar opmerkingen over de opstelling vanuit Den Haag, van EZ, vooral bij de laatste Brusselse ontwikkelingen. Wat betreft 'markt' reageerde Den Haag zoals we hebben gezien eerst sputterend en tegenstribbelend, vooral vanwege de gasbelangen, maar allengs meer en meer constructief en soms zelfs - samen met Londen bijvoorbeeld - initiërend. Op milieugebied liep Den Haag voorop, maar dat sloeg meer op VROM dan op EZ. Als het om onderzoek en geld ging waren we niet echt vóór, maar we waren ook niet tegen meer Brussels geld en we wisten en weten er goed raad mee. Veel moeilijker hadden we het met de externe voorzieningszekerheid, want de littekens uit de jaren '70 waren nog niet genezen. Brussel en oliecrisis? Nee, dat hoort toch echt bij het IEA. De gedachte dat Brussel over Groningen zou gaan leidde en leidt evenwel nog steeds tot heftige emoties. Over kernenergie zijn we wat ambivalent, maar we beginnen te erkennen dat we die optie Europees gezien moeten openhouden.

Om het energiebeleid echter een duidelijke en juridisch verankerde basis te geven, dat ging EZ en Den Haag (en Groningen) wel erg ver. Makkend heeft men zich uiteindelijk neergelegd bij de energieparagraaf in de nieuwe Europese grondwet, als onderdeel van een omvangrijk onderhandelingspakket. Langzamerhand is zo een wat meer realistischer kijk op het langetermijnperspectief van het energiebeleid aan het ontstaan. Plaatsvervangend DGE Theo van Rhijn kon in 1973 nog hard maken dat „Rotterdam, Groningen en het Midden-Oosten” een eigen Haags antwoord rechtvaardigden. Maar vandaag de dag is dat steeds minder het geval. Ook doordat onze gasreserves slinken en we in Nederland de komende generaties nog heel veel gas zullen moeten blijven verbruiken, zullen onze belangen meer en meer in Brussel worden bepaald. Daar moeten we dus bij zijn.

## 7. Nederlands energiebeleid in Europa

Het lijkt nuttig om nog even verder te filosoferen over de toekomst van het Nederlands energiebeleid in relatie tot Europa. Evident is dat voor het Europees energiebeleid dezelfde analysekaders gebruikt kunnen worden als die voor het nationale niveau zijn besproken in hoofdstuk 2. Ook Brussel zal de vraag stellen wat de markt kan doen en wat de Unie eventueel zelf zou moeten doen. Zo heeft de Commissie bij het voorstellen van haar strategische doelstellingen 2000-2005<sup>29</sup> aangegeven dat energie een essentiële factor is voor het concurrentievermogen en de economische ontwikkeling van Europa. Maar daarbij ligt het niet voor de hand dat de Commissie zelf een rol gaat vervullen op de markt. Die vraag is op zich niet zo gek,

<sup>29</sup>. COM (2000) 154 def. "De vorm van het nieuwe Europa"

want het Euratom-verdrag bijvoorbeeld, voorzag in een Voorzieningsagentschap Euratom dat in principe de juridische eigendom heeft van alle in de EU aanwezige splijtstoffen (vooral uranium) bestemd voor vreedzame toepassingen. Ook vanuit de kaderprogramma's voor onderzoek zijn 'eigen activiteiten' van de EU gefinancierd, vooral via het Joint Research Centre. Soms zelfs werden en worden bepaalde technologische toepassingen commercieel aangewend, zoals dat het geval is bij de Hoge Flux Reactor in Petten en zijn medische isotoopproductie. Maar dat zijn allemaal uitzonderingen.

Het Europese energiebeleid kent dezelfde drie beleidspijlers als het nationale, te weten betrouwbaar, betaalbaar en schoon. Ook deelinvloeden zullen in Europees verband een rol spelen. En dat hoeft niet direct aan het energiebeleid verbonden te zijn, zoals de zogenoemde *Lissabon-agenda* met afspraken om de Europese economie tot de meest competitieve in de wereld te maken. Dat ideaal werd wel onder meer vertaald naar doelen op de energiemarkt. Een ander voorbeeld van de invloed van nevenoverwegingen kan het kernfusieprogramma zijn. De EU stopt daar al tientallen jaren honderden miljoenen in en heeft de ambitie om met de ontwikkeling van deze technologie de leidende rol te blijven spelen. Dat blijkt ook uit de inspanningen om de nieuwe fusiereactor ITER in Europa te realiseren. Ook in de klimaatdiscussie wil de Unie voorop lopen en worden er tal van ambities geformuleerd.

Als we de drie pijlers van het beleid met het inzicht van vandaag kort evalueren, dan blijkt het Europese beleid steeds meer de nationale beleidsagenda te bepalen en neemt de speelruimte voor nationaal beleid af, maar er blijkt ook dat Europees gezien de cohesie, de onderlinge samenhang tussen de drie pijlers, verder toeneemt. Achtereenvolgens gaan we de betrouwbaarheid langs, gevolgd door de betaalbaarheid en de 'schoonheid' (milieuvriendelijkheid).

Wat betreft de betrouwbaarheid: in het belang van de voorzieningszekerheid als zodanig zien we dat het Brusselse beleid op oliegebied zich heeft ontwikkeld als aanvulling op het IEA-beleid en op de IEA-afspraken om olie te verdelen in een crisissituatie. De IEA-afspraken beperken zich tot een aanvoercrisis, een noodverband. We zien echter dat de EU zich steeds meer wil gaan bezighouden met het integrale vraagstuk van de voorzieningszekerheid op langere termijn. Zelfs wordt bepleit dat als een speerpunt te gaan zien in het totale buitenlandse beleid van de EU<sup>30</sup> en om de lidstaten te verplichten met Brusselse supply security standards te gaan werken. Onderdeel van dat beleid is ook het intensiveren van de dialoog in het *International Energy Forum* en de meer specifieke relaties met Rusland en Opec. Dit alles als onderdeel van het beleid om evenwichtig vorm te geven aan de relaties met individuele productielanden voor olie en gas.

Op gasgebied spelen die externe relaties zelfs een nog grotere rol, gezien het belang daarbij van de onmisbare leverancier Rusland. Dat beleid voor externe voorzieningszekerheid bij gas vertaalt zich in de wijze waarop langetermijncontracten vormgegeven moeten worden, en in

<sup>30</sup>. Zie hiervoor de 'Study on Energy Supply Security and Geopolitics'; report of a study for DGTREN; Clingendael International Energy Programme and the Clingendael Institute for International Relations, 2004.

het tijdig en adequaat beschikbaar hebben van de nodige infrastructuur. Adequaat ook waar het de regels voor gebruik en toegang van die infrastructuur betreft, of het nu om pijpleidingen gaat, om opslag, of om ontvangstations voor LNG. Op elektriciteitsgebied komen er Europese regels en afspraken voor een betrouwbare ontwikkeling van de netwerkcapaciteiten en voor een betrouwbaar beheer daarvan. Ook wordt meer aandacht gegeven aan het beschikbaar hebben van voldoende productiecapaciteit. Zo ontstaat een situatie dat ernstige voorzieningsrisico's en hun eventuele problemen steeds meer communautaire problemen zullen zijn en derhalve ook een 'Brusselse reactie' vergen. Al in 1996 werd dat in de Derde Energienota gesignaleerd bij het onderdeel over het Energierapport. Bij een verdere marktintegratie zal de onderlinge afhankelijkheid tussen de lidstaten alleen maar verder toenemen.

Die groeiende onderlinge afhankelijkheid wordt in de nationale discussie nogal eens als een risico gezien. Vooral bij de discussie over de import van elektriciteit. Daarbij wordt ook gewezen op de bepalingen in de richtlijnen die aan de lidstaten safeguard measures toestaan wanneer er zich een crisissituatie zou voordoen. De Commissie is daar zelf zeer helder in<sup>31</sup>:

*“Should a Member State resort to cutting off supplies destined for other Member States to ensure that no catastrophe in its own electricity system happens, it is clear that the Commission in its case-by-case evaluation of any such measures will require extensive proof of the fact that cutting off transits, imports or exports was the only envisageable way to counter a crisis in national supply. The interest of the Community, i.e. the creation of a truly internal market and Community solidarity in terms of security of supply of Member states depending on imports would tend to largely outweigh any such radical measures, if it should be found that less drastic measures could have been taken instead. Any different approach would mean that the purpose of creating an internal market would become void. It would mean that Member States could not rely on each other for security of supply and that every Member State would have to ensure coverage of its electricity demand domestically.”*

Dit laat onverlet dat het zinnig kan zijn om bilateraal met de ons omliggende landen aanvullende afspraken te maken. Die afspraken zouden dan vooral moeten gaan in de richting van voorwaardenscheppend beleid. Er is beleid dat crisissituaties voorkomt, bijvoorbeeld door onderlinge transparantie en operationele afstemming te versterken.

Bij 'markt & marktcondities' zijn de Europese regels dominant geworden en dienen zij nationaal te worden toegepast. Dit speelt de laatste jaren vooral in de netwerkgebonden markten (elektriciteit en gas). De olie- en kolenmarkten binnen de gemeenschap zijn vrije markten en behoeven geen verdere specifieke regelgeving. Bij elektriciteit en bij gas ligt dat anders. Discussies en regels spitsen zich toe op de vraag hoe die markten goed kunnen werken, en hoe marktintegratie verder kan worden bevorderd, vooral door grensbelemmeringen te slechten en de capaciteit voor grensoverschrijdende handel te vergroten. Zo is er bij elektriciteit het

<sup>31</sup>. Measures to secure electricity supply; Note of DG TREN on directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas.



befaalde Florence-proces en wordt de toepassing daarvan meer en meer gericht op regionale markten, mogelijk als tussenstap naar de verdergaande ontwikkeling in een grote gemeenschappelijke markt voor elektriciteit.<sup>32</sup> De Florence-agenda richt zich onder meer op een versterking van de onderlinge systeemafstemming, en het zoveel mogelijk introduceren van marktconforme verdeelmechanismen, daar waar de interconnectiecapaciteit beperkt is. Ook richt Florence zich op de werking van stroombeurzen en spotmarkten en op de tariefstructuren voor de netten. Voor gas is er het vergelijkbare Madrid-proces, waarbij allerlei marktconcepties en regelingen tussen alle betrokkenen worden besproken, afgestemd en waar nodig in bindende regels vastgelegd. Bij gas speelt wel in toenemende mate de relatie met (externe) voorzieningszekerheid. Bij elektriciteit krijgt die invalshoek als gevolg van een aantal grote stroomonderbrekingen ook steeds meer aandacht bij de discussies over de markt. Datzelfde zien we bij de invulling van de 'groene agenda', het milieuaspect, waarbij altijd een afweging moet worden gemaakt tussen 'markt' en 'groen'.

Bij *milieu* zien we vergelijkbare ontwikkelingen. Vraagstukken rond het klimaatprobleem en de ontwikkeling van remedies daartegen zijn per definitie Europees, al dan niet in mondiale kaders. De toepassing van de Kyoto-afspraken en het instellen van een systeem van verhandelbare emissierechten heeft een groot effect op de structuur van de energievoorziening. De hele beleidsinspanning gericht op een vergroening van de energievoorziening, door zowel een efficiënter energieverbruik als de ontwikkeling van duurzame energiebronnen, wordt ook steeds Europees. De samenhang tussen emissiebeperkingen en energiebesparing wordt door Brussel goed opgepakt en ook een interne markt voor groene energie begint meer en meer vorm te krijgen. Daarnaast laat Brussel op nucleair gebied haar stem horen, deels gebaseerd op de regels van het nog steeds geldende Euratomverdrag, deels ook om een degelijk milieuen veiligheidsbeleid te voeren. Met name na de uitbreiding van de EU zal dit een nog belangrijker rol gaan spelen. Dus ook hier zal een effectieve invulling van dit deel van het energiebeleid meer en meer door Brussel worden bepaald.

Wel ontbreekt er in Brussel nog een duidelijke strategische visie op het geheel van de vraagstukken die bij het energiebeleid horen. Immers, wanneer bijvoorbeeld het post-Kyoto beleid aan de orde is, dan kan dat niet los worden gezien van de wijze waarop de EU daar invulling aan geeft. Dat betekent een visie op de voorziening op de langere termijn, in het bijzonder wat betreft de opwekking van elektriciteit. Welke brandstofmix is daarvoor de beste, wat is de rol van kernenergie, hoeveel duurzame energie, wat betekent dat precies; hoeveel gas hebben we nodig en wat betekent dat voor de relatie met Rusland? Welke marktmodellen horen daarbij en hoeveel verplichtingen en ondersteuning wordt daarbij aan marktpartijen gegeven. Wat betekent dat voor het handelssysteem voor CO<sub>2</sub>-emissies, wat betekent de relatie met Rusland voor onze geo- en buitenlandspolitieke verhoudingen? Hoeveel gewicht willen we blijven toekennen aan oliemarkten, hun prijsvorming en hun gevolgen, ook voor de positie van de ontwikkelingslanden? Kortom, een integraal beleid is vereist met een integrale visie, waarvoor in Brussel nieuwe structuren en voorzieningen nodig zijn.

---

<sup>32</sup> Zie ondermeer 'The regional approach in establishing the Internal EU Electricity Market'; J.J. de Jong, CIEP-publicatie, januari 2005.

Welke conclusies zijn uit dit alles voor het nationale beleid te trekken? In de eerste plaats dat we een tendens zien dat de nationale Nederlandse beleidsvorming zich veel sterker moet gaan richten op inbreng in de Europese beleidsvorming. Nationaal energiebeleid wordt daarmee primair positiebepaling bij en beïnvloeding van de Europese agenda. Ook wanneer men nationaal bepaalde doelen wil nastreven, zal dat in veel gevallen betekenen dat daarvoor een Brussels platform nodig is. Zuiver nationaal energiebeleid zal zich moeten beperken tot een aanvulling op het EU-beleid. Daarbij is er ruimte voor beleidsexperimenten, die bij succesvolle toepassing op nationaal niveau, ook een voorbeeld voor Europese navolging kunnen zijn. Bijvoorbeeld invoering van een Regulerende Energie Belasting en andere prijsdifferentiaties die helpen om de milieudoelstellingen te halen. Ook het gebruikmaken van mja's bij het besparingsbeleid kan daaronder worden verstaan, evenals onze aanzetten voor een transitiebeleid. Verder kunnen specifieke nationale doelen een rol spelen, zoals de vraag of we in ons land kerncentrales of windparken willen hebben. Ook kan het gaan om meer regionale of zelfs eventueel lokale doelen, bijvoorbeeld op het gebied van decentrale en kleinschalige voorzieningssystemen. Een uitzondering voor dit alles geldt het beleid rond de bodemschatten. Exploratie en exploitatie van bodemschatten is en blijft een exclusieve nationale bevoegdheid. Of een land kolen, olie of gas zal willen winnen en hoeveel is een nationale verantwoordelijkheid. Wel zal Brussel erop letten dat de toepassing van dat beleid in overeenstemming is met de Europese regels. Dat wil zeggen, geen beleid gericht op 'eigen gas eerst' of 'Noordzeeolie alleen voor de Schotten' en evenmin concurrentievervalsende subsidies om een bepaalde productie in leven te houden, tenzij Brussel dat expliciet goedkeurt. Die Brusselsese bemoeienissen zullen evenwel overal met nationale pijn gepaard gaan.

# Windenergie: trekken en duwen

## 1. Inleiding

Op een late herfstdag in 1985 staat er een file op de Zuiderzeedijk bij Medemblik. Honderden gasten uit Nederland, 'Brussel' en omliggende landen verdringen zich voor een grote feesttent, helemaal klaar om getuige te zijn van een mooi moment in de geschiedenis van de windenergie. De burgemeester van de Wieringermeer – waartoe Medemblik behoort – houdt een opgetogen welkomsttoespraak waarin hij met behulp van speciaal vervaardigde beelden erin slaagt aan te tonen dat uitgerekend zijn gemeente precies in het centrum van dat Europa ligt, waar windenergie een grote toekomst tegemoet gaat.

Minister Van Aardenne zal de turbine van 1,1 MWe<sup>1</sup>, op dat moment de grootste in Europa en gezamenlijk gefinancierd door de Europese Commissie en zijn eigen departement, in gebruik stellen. Alleen, er is bijna geen wind en het gevaarte zet zich pas in beweging als een attente technicus de generator onder stroom uit het net zet. Niet dat veel mensen dit alles echt zullen hebben waargenomen, want een dichte mist onttrekt gondel en wieken aan het zicht.

Ondanks deze toch wat teleurstellende start zullen op dat moment slechts weinigen onder de aanwezigen tegenspreken dat er voor Nederland een grote toekomst voor windenergie in het verschiet ligt. Men ziet het helemaal voor zich: stoeten grote turbines in het windrijke land gezegend met een sterke, ambitieuze, innovatieve en internationaal meetellende industrie – dat moet wel goed gaan.

Toch liep het wat anders.

## 2. Een rij demonstratieprojecten

Na het verschijnen van de eerste Energienota in 1974 komt al gauw het nodige op gang om windenergie van de grond te krijgen. Vanaf 1976 is de nieuwe energiebron niet meer weg te denken, al was het maar vanwege de destijds bloeiende initiatieven aan de Technische Universiteiten – waarbij Eindhoven zich onderscheidt – en de fabrikanten/uitvinders die talrijk zijn en naar de aard van het beestje van geen ophouden weten. Bedrijven als Lagerwey, maar ook Berewoud, Polenko, Bouma en LMW (wat naar men zegt staat voor: Laat Maar Waaien), om een paar van de bekendste uit die tijd te noemen<sup>2</sup>, nemen het voortouw.

Niet alle waren ze helemaal uit het niets geboren. Zo was de ene, Bouma uit Heerhugowaard, een bekwame toeleverancier van glasvezelversterkte polyester bouwdeelen voor de kleine scheepsbouw. Dit trok hij door naar zijn windturbineconcept en vooral natuurlijk naar de wie-

<sup>1</sup> Het eerste exemplaar van de Newecs 45; fabrikant FDO-Stork. Er zijn er slechts twee van gebouwd.

<sup>2</sup> De meeste turbinefabrikanten van het eerste uur zijn verdwenen (Berewoud), veranderden van naam of werden overgenomen: Polenko werd overgenomen door Newinco (1986), Bouma en Newinco door NedWind (1990), NedWind op zijn beurt door het Deense NEG-Micon (1998).

ken. Een van zijn voor het grote publiek bekendste windturbines is ook vandaag nog te zien vanaf de A27 bij Houten. En sinds Eneco energiezuster Remu overnam, draaien zijn wicken nog ook! Een andere, Polenko uit Rhenen, kwam voort uit de liftenbouw, waar degelijkheid en betrouwbaarheid op basis van bewezen materialen en technieken de doorslag geven. Zijn wicken waren dan ook van metaal; voor sommigen een doorslaggevend kenmerk, zoals later nog zal blijken.

Maar Lagerwey was een echte *grassroot innovator*, een vernieuwer vanuit het niets en, in optima forma. Lagerwey bracht de ene na de andere vinding in praktijk bracht vanuit een soort kippenhok in Barneveld. Henk Lagerwey wist vooral het autarkisch ingestelde boerenvolk te boeien met zijn aanvankelijk kleinschalige modellen. Ook vandaag de dag nog kan men zijn producten werkend aantreffen in solitaire opstelling – geen geringe verdienste. Ook bleek Lagerwey redelijk succesvol in de export. Dat gold evenzeer voor LMW, dat zich helemaal richtte op de ontwikkeling van kleine turbines voor huishoudelijk gebruik, in onherbergzame en plattelandsgebieden.

Iedereen wist het: windenergie was te duur en had nog een lange weg af te leggen. De overheid liet zich niet onbetuigd en draaide duchtig mee aan het stuurwiel. Ontwikkelingsprogramma's, opgetuigd door deskundigencommissies en ambtenaren, zouden een kleine tien jaar met vele miljoenen ondersteuning verlenen aan de ontwikkeling van de zo zeer verhoopte kosteneffectieve windturbine. Daarbij was innovatie het wachtwoord. Het tot Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) omgedoopte Reactor Centrum Nederland in Petten en TNO bouwden hun expertise op en wisten de fabrikanten bij hun ontwikkelingswerk met raad en daad bij te staan. In die tijd stond ECN met zijn experimentele 25 meter hoge HAT<sup>3</sup> wereldwijd vooraan.

Het fenomeen van de demonstratieprojecten beleefde hoogtijdagen. Vaak in samenwerking met 'Brussel'. Deze laatste categorie leverde ook erg aansprekende, vernieuwende en voor die tijd omvangrijke projecten op die de pure windenergie zouden overstijgen. Zo werd bij de Hogere Zeevaartschool op Terschelling een project ontwikkeld voor windenergie in samenspel met zonnecellen. En in Huizen aan het IJsselmeer waren er plannen om met windturbines elektriciteit te produceren voor een nieuwbouwwijk in combinatie met demand side management<sup>4</sup>; als het niet genoeg zou waaien gebruiken we de wasmachine niet! "Het milieu, dat ben je zelf" *avant la lettre*.

### 3. Wachtwoord voor de jaren '80: serieproductie

Al snel groeide het besef dat technische ontwikkeling geen panacee is. Kostprijzdaling moet ook door seriefabricage tot stand worden gebracht. EZ rook hier kansen voor een succesvolle synergie van energie-, industrie- en exportbeleid en haalde 'alles' uit de kast om marktpartijen in binnen- en buitenland te interesseren voor de grootschalige toepassing van windenergie.

<sup>3</sup> HAT = Horizontale As Turbine.

<sup>4</sup> Demand Side management, dsm; de benadering om via vraagsturing het aanbod te optimaliseren

gie op basis van Nederlands fabriekaats. De top-drie onder deze vlag werd gevormd door het proefwindpark van Sep, in het Friese Sexbierum<sup>5</sup>, het industrieel samenwerkingsverband Grote HAT en een exportmissie naar de Chinese Volksrepubliek en Tibet. Ook kwam er een Nationaal Onderzoeks Programma Windenergie, dat kennis verzamelde in binnen- en buitenland en contacten legde en onderhield met geïnteresseerde bedrijven.

Als eerste werd een haalbaarheidsstudie door het Centrum voor Energiebesparing verricht, ten behoeve van een projectvoorstel van Stork en FDO voor een Multi-windturbinesysteem (acht rotoren op één mast). Dat systeem bleek niet haalbaar. Daarna werkte het Samenwerkingsorgaan Grote HAT (FDO, Fokker en Holec) met steun van Economische Zaken jarenlang aan een alternatief. Daar is veel geld in gestopt, ook veel overheidsgeld. Het leverde achtereenvolgens een voorontwerp op, een ontwikkelingsplan en een businessplan voor de bouw van grote horizontale as windmolens: Grote HAT. Na elke fase gaf EZ opdracht tot evaluatie en kritische beoordeling aan onafhankelijke en wetenschappelijke experts alvorens subsidie te verlenen voor een volgende stap in het proces. Een flinke tegenvaller was dat Fokker afhaakte, maar de samenwerking werd voortgezet met een nieuwe partner: Van der Giessen de Noord. Veel kritiek kregen de partners op het businessplan, dat stevig moest worden bijgesteld. Ook aan een grondige aanpassing werd weer hard gewerkt, maar uiteindelijk is ook dit project afgeblazen. Dit keer omdat de partners, toen puntje bij paaltje kwam, niet durfden te investeren. De risico's werden te groot geacht en Sep, de beoogde *launching customer*<sup>6</sup>, haakte uiteindelijk af om de beoogde bestelling te plaatsen voor enkele tientallen exemplaren.

Vervolgens werd door de overheid nog een Integraal Programma Windenergie 1986-1990 opgesteld. Belangrijkste onderdeel daarvan was de introductie van een windturbine van 1 MWe, welke door Stork-FDO-Wes<sup>7</sup> was ontwikkeld. Maar in 1988 bleek ook dat project financieel-economisch onhaalbaar.

#### 4. Sexbierum

Begin jaren tachtig kwam een voorstel op tafel om een proefwindpark in te richten waar op redelijk grote schaal stroom zou worden opgewekt die aan het landelijke net zou worden geleverd. Hoewel het denkbeeld ongetwijfeld ook vele andere vaders zal hebben gehad, was de grote drijvende kracht hierachter Peter Campen, destijds plaatsvervangend DG Energie. Hij slaagde er in 1983 in het DG Industrie, in de persoon van zijn collega daar, Jan Hillege, en niet te vergeten 'Arnhem', via Sep-directeur Ger van Hoek, in het plan te betrekken. Financieel werden de lasten van een €27 miljoen gelijkelijk verdeeld over de Sep en EZ. De ene helft voor onderzoek, de andere voor de turbines.

- 
5. Verwarrend genoeg – als gevolg van gemeentelijke herindelingen, maar ook minder duidelijke andere oorzaken – ook wel aangeduid als: Pietersbierum, Oosterbierum, Herbayum of Franekeradeel.
  6. De *launching customer*, de partij die als eerste afnemer zich aan een bepaald, vaak nieuw, project verbindt en daarvoor in de regel extra voordelen krijgt.
  7. De eenheid van de Stork-organisatie met specifieke kennis op windgebied.

Van Hoek claimde en verkreeg het voorzitterschap van de zware stuurgroep die het project zou begeleiden. EZ en de nationale elektriciteitswereld, naast uiteraard de huisingenieurs van de 'oude' Kema ook het toenmalige productiebedrijf IJsselmij (later opgegaan in EPON), waren paritair vertegenwoordigd. Drie doelstellingen had de stuurgroep met dit project voor ogen: het testen van windenergie als bijdrage aan een meer duurzame elektriciteitsvoorziening, de inpassing daarvan in het Nederlandse systeem van stroomvoorziening, en het leveren van een stevige bijdrage aan het industriebeleid. Dit moest ook internationaal een succesnummer worden en dus werd gekozen voor een projectmodel waarmee Sep zeer gunstige ervaringen had opgedaan bij de bouw van de kerncentrale in Dodewaard. Die centrale was niet kant-en-klaar besteld, maar de verschillende onderdelen en componenten waren onder regie van de Kema over de verschillende leveranciers verdeeld. Oogmerk daarbij was om zelf zo veel mogelijk bouw kennis op te doen voor vervolgprojecten, en voor het zo goed mogelijk zelf bedrijven van de centrale. Ook werd op deze wijze de Nederlandse toeleverende industrie optimaal ingeschakeld. Dus, waarom zou je een winnende formule veranderen, een formule die ook bij conventionele centrales zijn succes had bewezen? Deze keuze betekende dat Sep of, zo men wil, de stuurgroep, weliswaar bouwheer was, maar dat de leiding van het project feitelijk in handen van kwam van de Kema. Kema was toen nog onderdeel van de zogenoemde Arnhemse Instellingen<sup>8</sup> en was het expertbastion van de nationale energienutswereld.

Dus waren 100% zekerheid en betrouwbaarheid troef. De drastische gevolgen hiervan bleken al spoedig. Men had geen enkele ervaring met windmolens, ook niet met kunststof als materiaal voor sterke, maar niet al te zware componenten. Maar binnen de organisatorische opzet was er geen alternatief voor varen op het kompas van deze adviseur. Dat gold niet alleen voor de elektriciteitsmensen in de begeleidingscommissie, maar zeker ook voor die van EZ. Aanvankelijk werd gekoerst op een verdeling van de order over twee leveranciers: Stork en Holec (met als onderleverancier Polenko). Stork bleek echter te duur en prijsde zich uit de markt, waardoor het voor de stuurgroep onmogelijk werd om op twee paarden te blijven wedden. EZ vond het als altijd moeilijk te kiezen tussen twee nationale leveranciers en Sep wilde de onderlinge concurrentie in stand houden. Voor beiden was het dus een tegenvaller dat Stork zo duur bleek te zijn.

Holec kreeg dus de opdracht de 18 turbines met metalen wieken en met een vermogen van bij elkaar 5,4 MWe, te gaan bouwen. Dat heeft het geweten. De radicaal doorgevoerde kwaliteitskeuring conform ISO 9001, die toen in opkomst was maar waarmee nog weinig ervaring was opgedaan, zorgde voor extreme eisen aan de eigenschappen en bewerking van de gebruikte materialen. Men viel daarbij veelal terug op eisen die waren ontwikkeld bij de bouw van de eigen kerncentrale. Dus mochten de wieken niet van kunststof worden gemaakt, maar moesten ze met stalen bladen worden uitgerust. Het kwam er op neer dat Holec, met vallen

---

<sup>8</sup>. De Arnhemse Instellingen bestonden uit de Sep, de Veen (Vereniging van de elektriciteitsdistributiebedrijven), de VDEN (Vereniging van de directeurs) en Kema. De Sep-directie voerde tevens directie over de Kema (en ook over de kerncentrale Dodewaard) en voerde het secretariaat van de beide verenigingen. Naast de eerder genoemde Ger van Hoek waren Has Bakker (zie ook het interview met hem) en Rob van Erpers Royaards de belangrijkste figuren.

en opstaan en onder supervisie van Kema, de windturbine helemaal opnieuw uitvond. Dat kostte veel, heel veel tijd. Uiteindelijk werden ogenschijnlijk oerdegelijke molens gebouwd, maar tegelijk waren ze peperduur en helaas, zo zou later blijken behoorlijk storingsgevoelig.

Intussen werd in Friesland met man en macht gewerkt aan het verkrijgen van goedkeuring voor de bouw van het park. Dat ging niet van een leien dakje want de plaatselijke bevolking zat bepaald niet op deze ‘proef’ te wachten, hoewel veel aandacht werd besteed aan de landschappelijke inpassing en de milieu-aspecten van het dicht bij het wad gelegen park. Wonderlijk genoeg kende de procedure hier uiteindelijk een goede afloop, maar het zou allemaal wel erg lang gaan duren. Pikant was dat de PTT in maart 1986 alvast een speciale postzegel uitgaf “ter gelegenheid van de in gebruik te stellen Proefwindcentrale”. Geheel in overeenstemming met zijn reputatie was het Piet van Zeil<sup>9</sup>, de Staatssecretaris van Economische Zaken, die het verschijnen van de postzegel luister kwam bijzetten in het Dorpshuis te Sexbierum. En natuurlijk was de Commissaris der Koningin in Friesland Hans Wiegel, tevens president-commissaris van de Sep, ook aanwezig bij het aansluitende buffet in Franeker.

Intussen zat ‘de markt’ niet stil. Er ontstond een ware race tussen het proefwindpark en andere projecten waar men werkte met windturbines die gewoon ‘van de plank’ werden gekocht. Pijnlijk genoeg voor Sexbierum won het serieproduct de wedstrijd met glans. Bij Urk stelde de IJsselmij in 1988 het eerste grote windpark in bedrijf: 7,5 MWe, met turbines van het Belgische HMZ dat in de VS zeer succesvol was gebleken. EZ was *not amused*. Met drie jaar vertraging kon het proefwindpark dan toch in 1990 in gebruik worden gesteld. Prins Claus verrichtte de openingshandeling, maar ook hier werkte de wind niet mee. Opnieuw moest elektriciteit van het net te hulp schieten om de turbines in beweging te zetten...

Voor de 5,4 MWe van Sexbierum was, afgezien van de bijdragen voor onderzoek en ontwikkeling, zoals vermeld €13,5 miljoen neergeteld. Vandaag de dag zou één MW een bedrag kosten van €1 miljoen. Dit, gevoegd bij het feit dat de opbrengst van een moderne windturbine ongeveer het vijfvoudige is van die in Sexbierum, maakte het proefwindpark al bij al 15 tot 20 keer zo duur als thans het geval zou zijn. Een niet helemaal eerlijke vergelijking natuurlijk. Het waren immers feitelijk 18 prototypes, ontwikkeld met de kennis van die tijd. En van het proefwindpark werd ook veel geleerd: bij het Nationaal Lucht en Ruimtevaartlaboratorium in de windtunnel, bij ECN en TU Delft met de belastingproeven enzovoorts. In ‘Arnhem’ zelf ook, maar die kennis heeft men naderhand niet meer weten te verzilveren.

Tot stomme verbazing van ‘Arnhem’ draaide de ‘simpele’ serieproductie bij Urk vrijwel probleemloos, terwijl in Sexbierum voortdurend ‘gedoe’ was. Het probleem van Sexbierum was in de grond van de zaak dat daar werkelijk alles ‘opgestapeld nieuw’ was, tot en met de computer en het hypermoderne glasvezelnetwerk dat tot in de nok van de turbines was aangelegd door monteurs die het vak eigenlijk nog moesten leren. Wat de trotse etalage van de Nederlandse windindustrie had moeten worden werd een regelrechte ontgoocheling.

---

<sup>9</sup>. ‘Piet van Zeil, voor een opening in stijl’ waren destijds niet voor niets gevleugelde woorden op EZ.

Uiteindelijk waren de hoge kosten voor Sep de doorslaggevende reden om in Sexbierum af te haken en de ontwikkeling van windenergie verder maar over te laten aan de energiedistributiebedrijven en particuliere initiatieven. Dat betekende het (voorlopige) einde van echt grootschalige windenergie in Nederland. Waarschijnlijk was de voorwaarde die Sep zichzelf had gesteld (het windpark moest volledig passen in het landelijk systeem van de betrouwbare elektriciteitsvoorziening) te hoog gegrepen. Want voor die inpassing moesten lastige problemen worden opgelost. Sep wachtte de oplossing van dat probleem en de extra nota's niet meer af en stootte 'Sexbierum' af aan het Friese regionale energiebedrijf, de PEB.<sup>10</sup> Dat betekende niet alleen een afscheid van verdere verplichtingen maar ook van een belangrijk, zij het lastig leerproces.

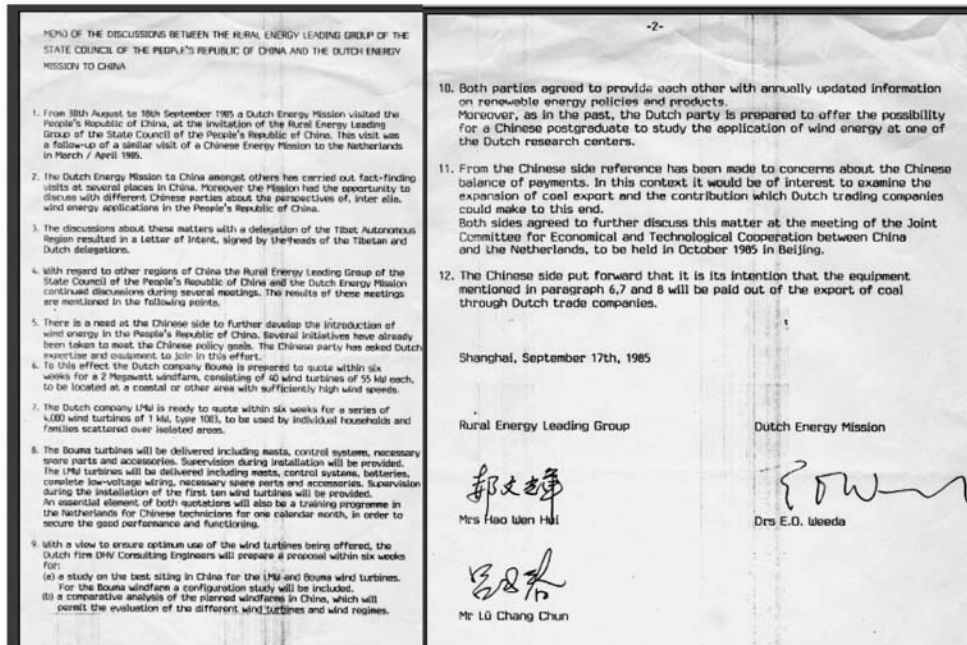
## 5. Ondanks lonkende Chinese en andere verten mislukt de industriepolitieke opzet

In die periode heerste regelrechte jaloezie op de exportsuccessen van de Deense windindustrie. Dat konden we in Nederland niet op ons laten zitten, temeer daar ook óns immense buitenland dé kans bood op een extra sprong naar grote series en dus kostprijzdaling. Toen EZ dan ook begin tachtiger jaren lucht kreeg van een Europese reis van een grote Chinese delegatie, rook het zijn kans. Het slaagde erin de Chinezen, die eigenlijk vooral Denemarken op het oog hadden, via Nederland om te leiden. Ze werden groots en gastvrij onthaald en maakten een uitvoerige rondgang langs onze nationale kennis en kunde. Dit werd blijkbaar op prijs gesteld, want het volgende jaar plofte een uitnodiging voor een tegenbezoek op de mat. Hierop werd gretig ingegaan. In augustus 1985 vertrok een omvangrijke delegatie onder leiding van EZ voor drie weken naar Peking: Oost- en Midden China, Binnen-Mongolië en Tibet stonden op het programma. De voorspoedige reis werd te Shanghai afgerond met een heuse *Letter of Intent*, keurig voorzien van handtekeningen van beide partijen. Hierin werd de levering in het vooruitzicht gesteld van een behoorlijk aantal windturbines van verschillende types en afmetingen. De betaling daarvan zou geschieden met partijen Chinese kwaliteitssteenkol.

---

<sup>10</sup> PEB zou later met de Gelderse PGEM samengaan als Nuon, en actief blijven bij windenergie.





Figuur 1. Letter of Intent Nederland-China 1985

Ondanks veel nazorg en een tweede bezoek aan China is een concreet vervolg bij deze afspraak achterwege gebleven. Aan Chinese kant had het centrale gezag grote moeite om de windprojecten in de regio van de grond te krijgen. En Nederland zelf had bij nader inzien te veel problemen met een dergelijke ruilhandel. Later in de jaren '90 is energiebedrijf Nuon nog actief geweest met windparken in China. Niet zozeer om molens te verkopen, maar wel om te trachten met windenergie ook elders geld te verdienen. Dat waren mooie leerervaringen, maar ze leverden voor de Nederlandse energievoorziening niets op. Nuon trok zich later dan ook terug uit China.

Niet alleen de Chinese markt werd verkend, ook Zweden werd benaderd. Begin jaren '80 werd in dat land, na een referendum, besloten te stoppen met kernenergie. De bestaande centrales zouden in bedrijf blijven en de in aanbouw zijnde centrales zouden worden afgebouwd, maar er zou verder niets bij komen. Duurzame energie en vooral ook windenergie zou het antwoord moeten worden voor de toekomst. De grote HAT, die door ECN in Petten was gebouwd, werd als een interessante optie gezien en dus ging een Nederlandse delegatie naar Stockholm. Het business plan voor de HAT werd verstevigd door serieuze samenwerking te zoeken met Vattenfall, het grote Zweedse (staats)elektriciteitsbedrijf en de Zweedse overheid. Een aantal gesprekken volgde, maar de Zweden hielden de eer aan zichzelf. Windenergie is overigens in Zweden in 2005 niet echt van de grond gekomen en de sluitingsplannen voor de kerncentrales zijn zeer beperkt uitgevoerd.

Het aanvankelijke integrale windprogramma IPW was met de beste bedoelingen in elkaar gezet en vervolgens kreeg het met de inzet van veel overheidsgeld een royale kans. Duurzame energie gecombineerd met het verder ontwikkelen van een segment hoogwaardige Nederlandse industrie was het ideaal. Maar uiteindelijk kon geen van de industriële deelnemers de eindstreep van het project halen. Wel is door EZ geprobeerd de bedrijven tot samenwerking te bewegen, maar dat heeft niet voldoende geholpen. Voortdurend werd van technisch concept veranderd door aanpassingen aan de laatste inzichten, waarbij maximale creativiteit en 'beste oplossingen' over elkaar heen buitelden.

Achteraf bezien is een vergelijking met de succesvolle ontwikkeling van de Deense windenergie leerzaam. De Denen hadden met Nederland vergelijkbare doelstellingen: duurzame energie en de opbouw van een eigen, nationale industrie die voor de techniek kon zorgen. Maar ze kozen van het begin af aan een heel andere, slimmere aanpak: eerst een maatschappelijk draagvlak voor windenergie. Vervolgens ging men uit van een vast concept: maximale productie gegrond op betrouwbare, bewezen conventionele technieken. Vanuit dat concept werden steeds verbeteringen aangebracht in weer nieuwe molens. Concurrentie tussen de toeleverende bedrijven moest voor het neusje van de zalm zorgen. Ambachtelijke smederijen waren de belangrijkste partijen die geïnteresseerd waren in de bouw van windmolens. Samenwerking tussen die smeden leidde tot innovatieve bedrijven van een noodzakelijke omvang om de productie in onderlinge concurrentie aan te kunnen. Kartels en combinaties waren bij de opdrachtgever uit den boze; toch wist de Deense overheid haar industriepolitieke ideaal dichterbij te brengen, hoewel technische tegenvallers ook bij de Noorderburen niet uitbleven.

Een ander leerzaam voorbeeld is het Duitse systeem, waar de plaatsing van windmolens op land ook regionaal, per Kreis, werd aangepakt. Van meet af aan werden lagere overheden mede verantwoordelijk, en aangemoedigd met een heel concreet eigen belang: werkgelegenheid, zij het niet voor de bouwers, maar voor de bedrijven.

Nu de Nederlandse overheid ambities voor grootschalige windenergieparken op zee koestert, ontstaan opnieuw interessante mogelijkheden voor industriële samenwerking, en het delen van kennis en ervaring met andere landen. Het VK en Duitsland hebben ook grote ambities voor uitbreiding van het windvermogen op zee. In Duitsland wordt grootschalig ingezet op windenergie, met forse ondersteuning van de overheid. Zo zijn er in het VK serieuze plannen aan om voor €8,4 miljard op de Noordzee duizenden windmolens te gaan bouwen om de energiewinning uit wind te vertienvoudigen. In een gezamenlijk masterplan zouden oplossingen voor technische problemen en voorzieningen, ook om het zeemilieu zoveel mogelijk te ontzien en vogels te beschermen, kunnen worden samengebracht. Wellicht kan zo'n samenwerking ook kostenvoordelen opleveren bij aanleg van leidingen en eventuele opslagvoorzieningen.

## 6. Opslag

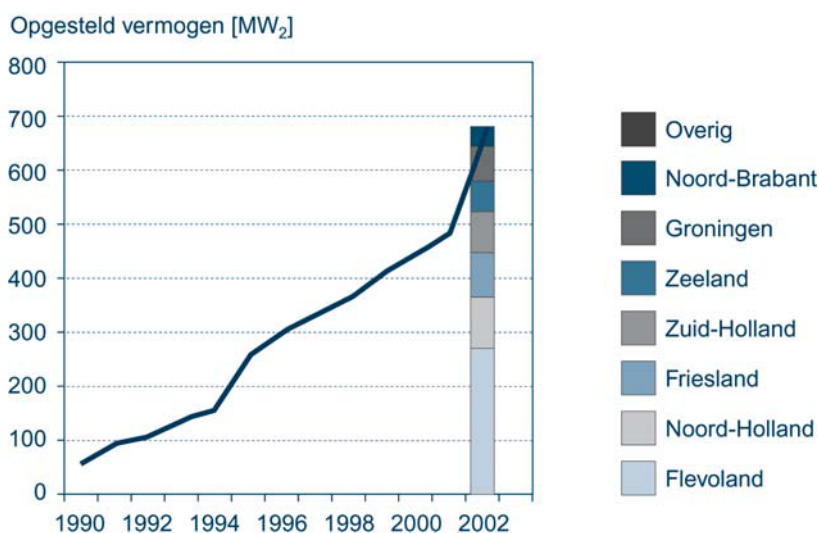
In de jaren '80 liet EZ een grondige studie doen naar mogelijkheden om bij grootschalige toepassing van windenergie opslag van energie te realiseren, teneinde in periodes van weinig wind of storingen de elektriciteitsvoorziening toch te kunnen garanderen. Al eerder was in verband met de toepassing van windenergie aandacht gevraagd voor opslagsystemen. Zo was aan de vooravond van de Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie eind jaren '70 veel belangstelling voor het Plan Lievense. Dit plan voorzag in een combinatie van grootschalige toepassing van windenergie met een even grootschalig opslagbekken in het IJsselmeer. Omringd door dijken van enkele meters hoog zou zo, geheel omringd door een water, een groot stuwmeer worden aangelegd. Dit spectaculaire plan werd gepresenteerd als een alternatief voor de nieuwe kerncentrales en appelleerde ook aan het idee om na Leeghwater en Lely met Lievense een vervolg te geven aan de Nederlandse cultuur van tot verbeelding sprekende waterwerken. Dit plan bleef in het tekentafelstadium steken, hoewel George Verberg als DG Energie nog wel gepoogd heeft dit plan rendabel te doen worden door het juist te koppelen aan kerncentrales. Kerncentrales in basislast en windenergie als de wind waait voorzien samen in energieopslag met perfect planbare levering voor de pieken.

Niet alleen Lievense kwam met plannen, er waren ook andere opties denkbaar. Zonder goede opslag geen doorbraak voor wind, en daarom kwam er een brede studie naar de mogelijkheden. De Commissie Opslag Elektriciteitsvoorziening (COE) bracht op 17 mei 1988 haar eindrapport uit, met een uitvoerige beschrijving van vijf verschillende systemen. Opslag van elektriciteit alléén in combinatie met windvermogen bleek economisch niet rendabel. Wel kan een opslagsysteem er toe bijdragen dat een groot windvermogen technisch inpasbaar wordt in het systeem van de elektriciteitsvoorziening. Een windvermogen tot een omvang van 1200 tot 1600 MWe zou volgens de commissie zonder de noodzaak van opslag inpasbaar zijn. Wat betreft de kosten was de conclusie dat de som van de kapitaalslasten en de onderhoudskosten van opslag in het algemeen hoger zullen zijn dan die voor het alternatief voor windenergie, te weten nieuw gasgestookt (piek)vermogen. Toepassing van een opslagsysteem als alternatief voor de bouw en exploitatie van nieuw vermogen, kon echter wel voordeliger zijn, indien voor de basislast een relatief groot aantal kerncentrales zou worden ingezet. Op basis van het prijspeil 1985 liepen de investeringen voor de verschillende opslagsystemen uiteen van €0,84 tot 1,8 miljard euro. De regering besloot uiteindelijk eind jaren '80 nog niet tot opslag over te gaan en voorrang werd gegeven aan wkk.

België en Luxemburg hebben wel een opslagsysteem. Om een indruk te geven van een van de systemen die door de COE voor Nederland werden onderzocht: een Ondergrondse Pomp Accumulatie Centrale zou bestaan uit een ondergronds bekken van 6 miljoen kubieke meter op 1200 meter diepte en bovengronds een even groot bassin. De twee bassins zijn verbonden door verticale schachten. Ondergrondse turbines op 600 meter en 1200 meter diepte dienen voor zowel energieopwekking tijdens piekuren als voor het weer omhoog pompen van water wanneer de vraag naar elektriciteit gering is. Als mogelijke gebieden voor vestiging in Nederland werden door de COE Zuid-Limburg, het gebied rondom de Westerschelde, Twente en de Achterhoek genoemd.

## 7. Verzet tegen wind op land, dus we gaan naar zee

Toenemend verzet tegen locaties en voorgenomen vergunningen zorgden er ook voor dat de uitbreiding van windenergie in Nederland in de jaren '90 sterk is tegengevallen. In 1991 werd een doelstelling voor 2000 vastgelegd: in dat jaar zou er 1000 MWe aan windvermogen in Nederland geïnstalleerd moeten zijn. Zoals uit onderstaande grafiek blijkt, werd dit door alle problemen bij lange na niet gerealiseerd. Eind 2000 stond de teller op nog geen 500 MWe. Buurlanden als Denemarken en Duitsland zagen in de jaren '90 een spectaculaire groei van windenergie. Wereldwijd groeide het opgestelde vermogen van windmolens de laatste zes jaar met 30 procent per jaar.



Figuur 2: ontwikkeling windenergie onshore; Bron: ECN

Vier jaar na de deadline van 2000, bereikte Nederland eind 2004 het beoogde doel: zo'n 1.700 windturbines op land met een gezamenlijk vermogen van 1000 MWe. Daarvan staat meer dan 40 procent in Flevoland. Gemiddeld wordt met dit totale windvermogen een stroomproductie van ruim 2 GWh bereikt, circa 2 procent van het Nederlandse elektriciteitsverbruik en voldoende voor 625.000 gezinnen. Een belangrijk deel van het in Nederland opgestelde windvermogen is van Deense makelij, terwijl van de Nederlandse fabrikanten die van enige betekenis zijn geweest, Lagerwey intussen failliet is gegaan, evenals het kleinere LMW.<sup>11</sup>

Annemarie Jorritsma, minister van Economische Zaken in het tweede 'paarse' kabinet, ergerde zich eind jaren '90 sterk aan de traagheid en tegenwerking bij de vergunningverlening voor windmolens (*Nimby*, geluidsoverlast, aantasting van het landschap, horizonvervuil-

<sup>11</sup>. LMW herrees onder de naam Fortis (niet te verwarren met de gelijknamige bankverzekeraar). Fortis heeft een bescheiden positie in Nederland en richt zich nu vooral op export naar België, India en Costa Rica.

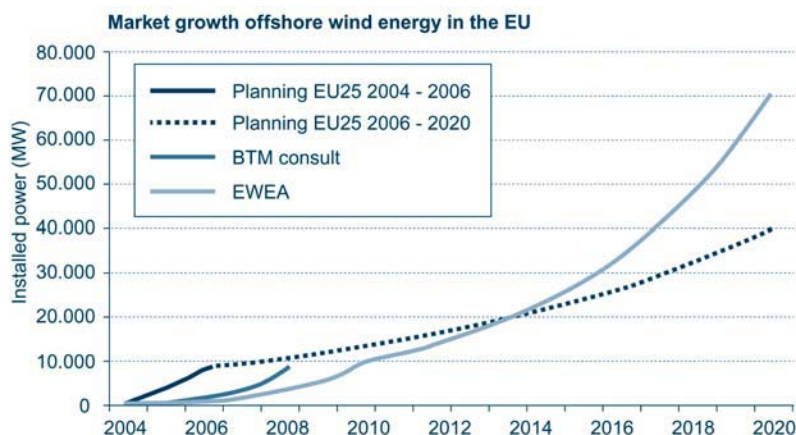
ling, vogelsterfte), zo bleek tijdens debatten in de Tweede Kamer. Ze boekte succes met haar streven de Bestuursovereenkomst Plaatsingsproblematiek Windenergie tussen het rijk en de zeven meest 'windrijke' provincies uit 1991 te vervangen door een meer effectieve prikkel voor de provincie- en gemeentebesturen, gebaseerd op betere coördinatie tussen de betrokken departementen. Op 10 juli 2001 werd de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (*Blow*) ondertekend, niet alleen door EZ, VROM en de provincies, maar ook door de departementen LNV, V&W en Defensie en, *last but not least* de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Partijen verbonden zich in '*Blow*' tot realisatie van ten minste 1.500 MWe windvermogen op land in het jaar 2010, met minimale taakstellingen voor de individuele provincies.

In het Energierapport van 1999 had EZ al ingezet op *offshore* windparken met een vermogen van 1500 MWe in 2010, en toenemend tot 6000 MWe in 2020. Het kabinet-Balkenende II verdedigde in 2004 krachtig deze ambitieuze doelstelling. Het doel van 6000 MWe op de Noordzee in 2020 zou goed zijn voor circa 10 procent van het Nederlandse elektriciteitsverbruik. Met die bijdrage zou Nederland dicht in de buurt komen van voorspellingen van de Europese windenergie-organisatie EWEA en Greenpeace. Volgens die verwachtingen zal wereldwijd in 2020 het totale windenergievermogen in 12 procent van de elektriciteitsbehoefte kunnen voorzien. Mede ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen, maakte het kabinet een principiële keuze om voor de uitbreiding van duurzame energie in te zetten op vooral wind op zee en biomassa. De keuze voor grote windmolenparken op zee brengt evenwel zeer hoge onrendabele aanloopkosten met zich mee die de overheid voor een deel wil financieren door commerciële partijen als Shell en Nuon, die in principe bereid zijn als opdrachtgevers te fungeren, in staat te stellen ook de exploitatierisico's op zich te nemen. Via subsidies krachtens de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) zouden exploitanten een prijs per geproduceerde kilowattuur ontvangen die de windparken rendabel moet maken.

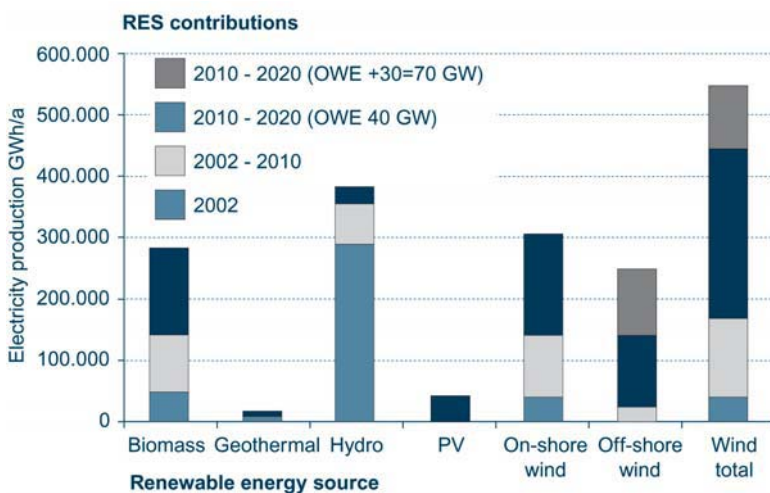
In de toelichting op zijn begroting voor 2005 kondigde minister Brinkhorst aan dat nog in 2005 een 'Uitgiftestelsel wind *offshore*' in werking treedt, en dat zelfs in datzelfde jaar nog de ingebruikneming van het *Near shore windpark Egmond* (8 kilometer van de kust) wordt verwacht. De ervaringen met dit pilotproject zouden worden gebruikt voor de verdere ontwikkeling van wind *offshore*. Inmiddels werd al een vergunning verstrekt aan het bedrijf E-Connection voor een windmolenproject op 23 kilometer voor de kust van IJmuiden. Dat park zou 60 molens omvatten met in totaal een vermogen van 120 MWe. De milieubeweging, die vaak kritisch stond tegenover de plannen voor windenergie op het land, heeft over het algemeen enthousiast gereageerd op de plannen voor wind op zee. Toch worden er ook verschillende bezwaren genoemd, wanneer bijvoorbeeld te dicht op de kust zou worden gebouwd, of wanneer de waddenzee zou worden belast. Om die reden heeft Brinkhorst beloofd dat de parken om de Noordzee niet of nauwelijks zichtbaar zullen zijn vanaf het strand.

De EU-landen rond de Noordzee hebben allen plannen en ambities voor grote windparken *offshore*. Tijdens een workshop in september 2004 van de betrokken regeringen is daar uitgebreid over gesproken. Uiteraard werd het belang en het potentieel van *offshore* wind voor de Europese doelstellingen nog eens sterk belicht. Tweederde van het potentieel voor de EU

bevindt zich op de Noordzee. Plannen verschillen in omvang en robuustheid, maar komen uit rond de 40 GWe in 2020. De EWEA (European Wind Energy Association) pleit zelfs voor een doelstelling van 70 GWe. Men is het erover eens dat *offshore* wind een belangrijke bijdrage kan leveren aan de Europese doelstellingen voor duurzame energie. *Offshore* windenergie zou tussen 2010 en 2020 een bijdrage kunnen leveren van 140 tot 240 GWh/jr en daarmee de rol van windenergie zelfs kunnen verdrievoudigen. De figuren 3 en 4 geven een en ander weer, zowel waar het geplande en voorspelde potentiëlen van *offshore* wind betreft als de bijdrage aan de doelen voor duurzame energie, renewable energy sources, RES.<sup>12</sup>



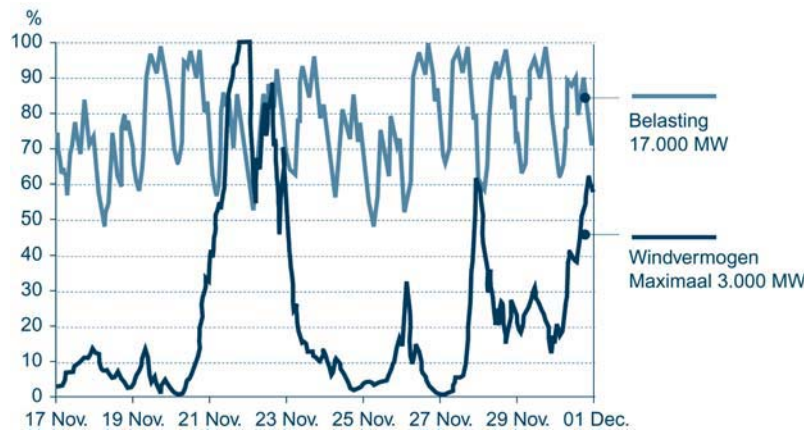
Figuur 3: Groeilijnen voor offshore windenergie in de EU-25



Figuur 4: Scenario's voor de ontwikkeling van duurzame energie in de EU.

<sup>12</sup>. Zie Achtergronddocument EU Policy Workshop Development of Offshore wind Energy in Europe; Egmond, oktober 2004; Ministerie van Economische Zaken

Om deze ontwikkelingen de nodige stimulansen te geven, zijn in EU-verband een aantal afspraken gemaakt om verder samen te werken. In een Policy Declaration<sup>13</sup> is ondermeer erkend dat nog belangrijke kostenreducties nodig zijn, hoewel de kosten voor *offshore* wind de laatste 20 jaar al met 80% zijn gedaald. De Europese Commissie wordt dan ook opgeroepen meer middelen vanuit haar fondsen en onderzoeksprogramma's daarvoor ter beschikking te stellen. Ook is er meer oog voor de negatieve milieueffecten, vooral waar het de mariene biosfeer betreft. De forse problemen die zich voordoen bij de integratie van windenergie in de infrastructuur voor transmissie en distributie worden erkend, als ook de nog niet opgeloste kostenverdeling daarvan. Figuur 5 geeft een aardig voorbeeld van de inpassingsproblemen in het Duitse net. Daaruit blijkt hoe groot en wisselend de belasting is van het windvermogen in vergelijking met de normale belasting van het net.



Figuur 5. Inpassingsproblemen windenergie in het Duitse net (Bron: Verband der Elektrizitätswirtschaft e.V. (2003).

## 8. Aarzelingen bij de miljardenplannen

Dat al deze plannen niet vanzelf gaan, moge uit de Egmond-bijeenkomst duidelijk zijn geworden. Ook nationaal zijn er aarzelingen en problemen. E-Connection, dat vergunning heeft gekregen voor de bouw van een *offshore* windpark voor de kust bij Egmond, trad in eerste instantie op voor Electrabel, het energiebedrijf dat zowel in België als in Nederland actief is. Nadat Electrabel afzag van het project, kreeg E-Connection de financiering niet meer rond. Eind december 2004 is die vergunning daarop doorverkocht aan Econcern en Energy Investments Holding (EIH), die de financiering nu anders willen gaan regelen. Realisatie van dat park staat daarmee voorlopig op losse schroeven. Ook al eerder was duidelijk geworden dat ook het Noordzeewindproject van Shell en Nuon (36 molens van elk 2,75 MWe) vertraging had opgelopen, onder meer wegens onduidelijkheid bij de subsidievoorwaarden. Investeringsbeslissingen zijn evenwel op korte termijn te verwachten en de bouw zou dan in 2006 kunnen starten.

<sup>13</sup>. Declaration EU Policy Workshop; Egmond, 2004.

Nationaal heeft ook de inpassingproblematiek aandacht. In samenwerking met het netwerkbedrijf TenneT werkt EZ anno 2004 een visie uit waarin het accent ligt op het ruimtelijk reserveren van tracé's waarbinnen de infrastructuur voor elektriciteitstransport wordt aangelegd. Daarbij moet ook beslist worden over de vraag of het landelijk hoogspanningsnet naar zee moet worden uitgebreid. Naast ruimtelijke inpassingen zijn er ook systeemtechnische. Zo heeft toezichthouder DTe laten weten dat de verschillende netbeheerders met verschillende inpassingskosten te maken zullen krijgen en dat daarvoor een soort nationaal vereveningsfonds wenselijk zou zijn. Zeker wanneer het om aansluitingen op het transmissienet gaat, zoals bij de grootschalige *offshore* windparken het geval zal zijn, doet de vraag zich voor wie de extra kosten voor zijn rekening moet nemen. Daarbij gaat het niet alleen om de kosten van netverzwaringen e.d. maar ook om de systeemkosten die een gevolg zullen zijn van de onregelmatige en vaak onbetrouwbare leveringen van windenergie als gevolg van de weersafhankelijkheid.<sup>14</sup>

Ook politiek en beleidsmatig is de discussie over grootschalige windenergie op zee nog niet afgerond. In september 2004 heeft de Tweede Kamer bedenkingen geuit over de financiële verplichtingen voor de overheid die uit de plannen voor windenergie op zee kunnen voortvloeien en die door sommigen op vele miljarden euro worden geschat. De plannen van Brinkhorst om te gaan voor 6000 MWE aan windvermogen op de Noordzee in 2020 worden dan ook niet zonder meer gesteund. De Tweede Kamer eist vergelijkende kosten-batenanalyses voor de verschillende opties voor duurzame energie alvorens er definitieve beslissingen kunnen vallen. Ook zou men dat op projectbasis willen benaderen. Dat brengt de vraag naar de kostprijzen weer opnieuw voor het voetlicht. Daar wordt zeer verschillend over gedacht.

Zo concludeerden experts (voor- en tegenstanders van windenergie) in juni 2002 tijdens een debat georganiseerd door het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs (Kivi) dat de hoge investeringskosten voor windturbines nog niet kunnen worden terugverdiend met de energieopbrengst van de molens alleen. De kostprijs van windenergie ligt aanzienlijk hoger dan die van elektriciteit opgewekt met fossiele brandstoffen. Daarom zou windenergie op grote schaal een investering van de hele maatschappij moeten zijn, en dus een politieke keuze. De bouw van windparken die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse, duurzame energievoorziening in de toekomst, zou een totale investering van €25 miljard vergen. Daarnaast belopen de jaarlijkse kosten voor onderhoud en vernieuwing nog eens €1 à 2 miljard. De experts menen dat grootschalige windenergie technisch wel haalbaar is en zelfs voor 20 procent van de elektriciteitsvoorziening kan zorgen. Een nadeel is wel de grotere kans op stroomstoringen. Maar 20 procent windenergie zou helpen te voldoen aan de vraag naar groene stroom in Nederland. De nationale CO<sub>2</sub>-uitstoot zou met 5 procent verminderen waardoor de Nederlandse Kyotobijdrage bijna geheel door de inzet van windenergie zou kunnen worden gehaald.<sup>15</sup>

Volgens het ministerie van VROM<sup>16</sup> kost een kilowattuur windenergie onshore, op een plek

14. Standpuntendocument Decentrale Opwekking; DTe, mei 2004

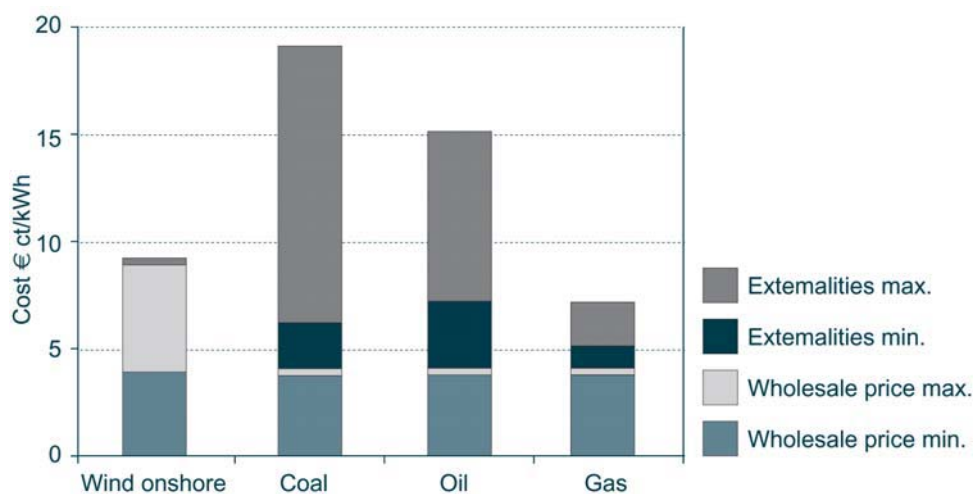
15. [www.Kennislink.nl](http://www.Kennislink.nl)

16. Dossier Windenergie, [www.vrom.nl/pagina.html](http://www.vrom.nl/pagina.html)



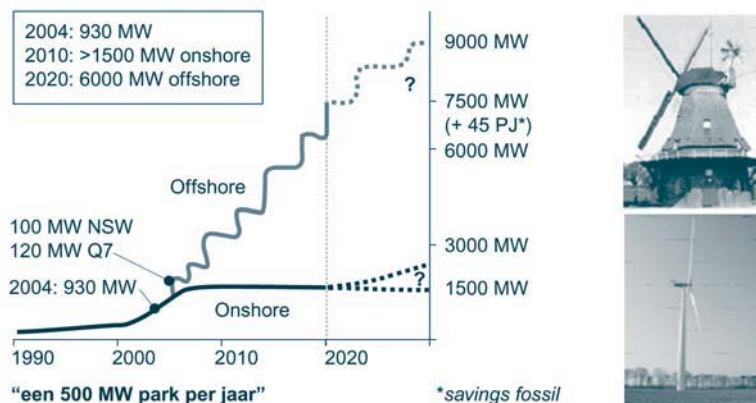
waar het redelijk waait, circa 5 eurocent. Landinwaarts loopt de prijs op tot 8 eurocent in Drenthe en op zee komt er nog 1 à 2 cent bij. In 2003 berekende het ECN dat de extra kosten voor reservecapaciteit (nodig omdat het niet altijd waait) op gemiddeld 0,6 eurocent per kilowattuur uitkomen. Dat bedrag kan lager uitvallen als op veel plaatsen windmolens worden geplaatst, ook op zee, zodat er bijna altijd wel een gebied is waar het waait.

De vooraanstaande *Innovation Review* van de Britse regering uit 2004 wijst op de kostenbesparingen welke in de laatste 20 jaar bij onshore wind hebben voorgedaan (80% bij een jaarlijks groeicurve van 30%), en dat verdergaande kosten besparingen van jaarlijks 3-5% verwacht mogen worden.<sup>17</sup> Over de kosten van *offshore* wind is veel minder bekend, maar de genoemde Review verwacht de komende 5 jaar een kostenbesparing van 15% per MWE. Hoe meer volume, hoe voordeliger ook de aansluitkosten zullen zijn, zij het dat de netkosten op het land mogelijk zullen stijgen. Niet ondenkbaar is dat *offshore* wind in 2020 concurrerend zal zijn met wkk-gas, en goedkoper dan de overige fossiele brandstoffen en kernenergie. Figuur 6 geeft een overzicht weer van kostencijfers voor onshore wind en fossiele energie. Figuur 7 geeft nog eens een samenvattend beeld van de toekomst van windenergie in Nederland.



Figuur 6: Kostvergelijking wind-fossiel

<sup>17</sup> Informatie uit background paper, EU Policy Workshop, Egmond 2004



Figuur 7 windenergie in Nederland; ECN.

## 9. Conclusies

Niet alleen technische tegenvallers en missers hebben de overheid en de verschillende marktpartijen ernstig parten gespeeld bij de ontwikkeling van windenergie in Nederland. Ook zijn de maatschappelijke problemen met acceptatie van windenergie systematisch onderschat en veel onduidelijkheid bleef tot voor kort bestaan over de reële kosten. Het bereiken van voldoende draagvlak voor alle betrokkenen, is afhankelijk van zowel de ruimtelijke en financiële consequenties als de eventuele hinder voor het leefmilieu in de omgeving. Meer concreet is daarvoor van belang:

- Helderheid over geschikte locaties voor windparken die zo min mogelijk nadelige gevolgen hebben voor omwonenden en het landschap, is vereist voor het verkrijgen van maatschappelijke steun
- Duidelijkheid over de prestaties van windmolens, over de reële kosten, inclusief die voor opslag van energie, voor back-up voorzieningen en/of voor inpassing in het netwerk en het systeem van elektriciteitsvoorziening is onontbeerlijk
- Het vaststellen van doelen voor x-aantallen megawatts aan opgesteld vermogen windenergie, te behalen in een aantal jaren ('marsroutes') zonder aan te geven hoe dat bereikt moet worden, met welke werkelijke kosten en onder welke investeringsvoorwaarden, is onverstandig.
- Bij herhaling hebben ministers van Economische Zaken zich vastgelegd op dergelijke doeleinden, zonder daar een plan of een planologisch onderzoek aan ten grondslag te leggen. Telkens bleek dat dergelijke plannen enorme weerstanden oproepen bij provinciale planologen, gemeentebesturen, parlementariërs, investeerders en anderen. Nooit is een geloofwaardig, goed gefundeerd plan gepresenteerd om echt grootschalig windenergie te gaan toepassen.)

Nauwe samenwerking met de Noordzeelanden en in het bijzonder het VK bij de planning, bouw en inrichting van windparken op de Noordzee en de ontwikkeling en aanleg van de benodigde infrastructuur, eventuele opslagvoorzieningen en uitwisseling van kennis en ervaring, zou het Nederlandse beleid geloofwaardiger maken.

# Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij

*Hoe EZ-beleid de macht van nutsdirecteuren  
versterkte, met onvermoede gevolgen.*

## 1. Inleiding

Schaalvergroting en een beweging naar meer efficiency is niet alleen een beleidswens van de laatste jaren. Reeds aan het eind van de jaren '60 en in het begin van de jaren '70 rees de vraag of de Nederlandse energiebedrijven niet te veel versnipperd waren. Onder aandrang vanuit EZ kwam toen de 'Coconut-exercitie' op gang: de Commissie Concentratie Nutsbedrijven, een brede adviescommissie onder leiding van A.J. Vergeer (voormalig Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht). Deze commissie kreeg als taak de bestaande structuren van de nutsbedrijven in de elektriciteit-, gas- en watersector nader te bezien en voorstellen te doen voor aanpassingen gericht op meer efficiency en schaalvergroting. Coconut mondde uit in twee trajecten: schaalvergroting bij de productie van elektriciteit, en schaalvergroting en horizontale integratie bij distributie van elektriciteit, gas en warmte. Het eerste traject mondde uit in de nieuwe Elektriciteitswet 1989, het tweede in de 'Brandsma-operatie': een breed onderzoek- en actieprogramma gericht op concentratie en schaalvergroting bij de distributiebedrijven.

In deze deelstudie wordt kort ingegaan op Coconut, vervolgens komt de Commissie Brandsma in beeld en daarna de gevolgen van die operatie. Gevolgen voor de structuur van de Nederlandse energiesector en gevolgen voor het beleid ten aanzien van die sector. Structuurgevolgen bij de uitvoering van de Elektriciteitswet 1989, bij het onderhandelingspel met Gasunie, bij discussies in de Groep van 9, het plan Horizon 2000, de 'gezamenlijke' exercitie met het McKinsey-onderzoek, de stuurgroep Wijers en de Energienota 1996, en het fiasco van de vervolgdiscussies over het GPB. Maar de reorganisatie in de distributiesector had ook effect op het beleid, zoals dat zich vormde rond de ingediende Wet Energiedistributie en haar raakpunten met de ontluikende markt en de vormgeving van het MAP, het Milieu Actie Plan.

Een heel epos over macht en onmacht bij *gas & power*. Een epos ook waarin naar voren komt hoe lastig het is om bij essentiële voorzieningen een goed evenwicht te vinden tussen de rol en de plaats van de overheid en die van de markt. Een epos ook over bonzen, krachtig en bewust en ook eigenwijs. Een epos waarin veel lokale en regionale energiebedrijven de omslag maakten van 'nuts naar markt'. Van bescherming naar concurrentie. We geven een korte, hier en daar wat gekleurde, vogelvlucht. Ook geven we een beoordeling van de huidige

‘landkaart’ van de energiebedrijven en wagen ons aan een Europese vooruitblik. Ten slotte trekken we een paar algemene conclusies over taakverdelingen tussen overheden en marktpartijen.

## 2. CoCoNut

Al in het begin van de jaren '70 kwamen er vanuit EZ dus geluiden dat de organisatiestructuur in de nutssectoren te versnipperd was om een adequaat energiebeleid te kunnen voeren. Dat sloeg op de infrastructuur, op de brandstofinzet en op de energietarieven. EZ-minister Lubbers gaf in zijn Energienota van 1974 nog eens expliciet aan bij de productie van elektriciteit en de distributie van energie te willen streven naar herstructurering en meer doelmatigheid. Maar dan wel in nauw overleg met de sector en met de eigenaren, de gemeentes en provincies. Bij de uitvoering van die Energienota kwam daar in eerste instantie niet zo heel veel van terecht. Pas onder Van Aardenne op EZ in 1978 werden stappen gezet met de instelling van de Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut). Die breed samengestelde commissie kwam binnen een half jaar met een concrete onderzoeksopdracht waarvoor het bureau Kregel, Van der Woerd en Wouterse (KWW) werd ingeschakeld. Een goed jaar later was het raak. KWW adviseerde alle elektriciteitsproductie samen met het landelijk koppelnet en de transportnetten onder te brengen in één bedrijf, Protrans genaamd. Coconut nam die gedachte over, waarbij Sep dirigerend zou moeten gaan optreden onder de door EZ te bepalen hoofdlijnen van het energiebeleid. Ook op het gebied van de distributie werden aanbevelingen gedaan voor zowel concentratie als integratie van de bedrijven. Heldere aanbevelingen die door het kabinet in dank werden aanvaard.

De kritiek vanuit de sector loog er evenwel niet om. Zowel Sep zelf als de VEEN, de vereniging van elektriciteitsdistributiebedrijven, en ook de VNG, (de gemeentes), verzetten zich in koor tegen wat zij zagen als de gruwelgedachte dat de productiebedrijven “filiaalhouders zouden moeten worden van EZ”. Van Aardenne wilde echter doorzetten en startte, vooral in zijn tweede periode (kabinet-Lubbers I), met tal van onderhandelingen om het ‘Arnhemse zonnestelsel’ (de in Arnhem gevestigde bolwerken van de elektriciteitsbedrijven) te saneren en deel te laten worden van de ‘Haagse melkweg’ (de landelijke politiek en de overheid). In dat spel om de macht speelde ook het kernenergiebeleid een rol, waar in een aparte deelstudie nader op is ingegaan.<sup>1</sup> EZ kreeg toen de vorming van één landelijk bedrijf niet voor elkaar, vooral door weerstand van de productiebaronnen en hun politieke achterbannen uit het zuiden en - in mindere mate - het oosten. Daarbij kwam dat men in die gebieden met succes goedkoop nieuw productievermogen had (om)gebouwd of in voorbereiding had, vooral met kolen als brandstof. De provinciale baronnen was het een doorn in het oog dat de Randstad daar zo bij achterbleef en men vreesde ook dat de vorming van één enkel bedrijf voor de Randstad wel de lusten zou meebrengen, maar niet de lasten. In ieder geval, het nieuwe hotel Zoetermeer, onderweg van Arnhem naar Den Haag, werd het tafereel van menige harde kraak van ‘coconuts’, met als gevolg dat op productiegebied een compromis werd bereikt door verticaal te scheiden en horizontaal te concentreren. Een concentratie van de 16 provinciale en gemeen-

---

<sup>1</sup> Zie de deelstudie over Tsjernobyel.

telijke productiebedrijven in „slechts” drie tot vijf grote regionale bedrijven. Arnhem zou bij die bedrijven een coördinerende rol gaan spelen; daartoe zou de Sep worden aangepast. Uiteindelijk leidde dat compromis, na een wetgevingstraject van enkele jaren en veel politiek gelobby, tot de Elektriciteitswet 1989.

Bij hij voorstel van Coconut om ook drinkwater te betrekken bij de horizontale integratie, staan we even stil. Op zich was het logisch, maar die stap ging voor het kabinet te ver. Anders gezegd, de drinkwaterlobby was te sterk en slaagde erin het ‘heilige water’ zuiver te houden van de smetten van gas en elektriciteit. Formeel betekende een en ander dat de organisatiestructuur van de drinkwatersector werd overgelaten aan de provincies. Behalve Zeeland, dat koos voor een volledig horizontaal geïntegreerd distributiebedrijf, besloten alle provincies het drinkwater los te koppelen, als er al horizontale integratie was. Dat leidde in veel gevallen tot de nodige desintegratieverliezen en - verborgen - kosten voor eindverbruikers. Maar sommige bedrijven (zoals Maastricht, Eindhoven en Leiden) legden zich er niet zomaar bij neer en wendden zich tot de Raad van State in reactie op de betreffende provinciale besluiten. Zij bleven zich verzetten en wilden hun geïntegreerde distributiebedrijf instandhouden. Zonder succes. Curieus bleef evenwel de situatie in Gelderland, dat op twee gedachten bleef hinken door later toe te staan dat energiebedrijf Nuon ook provinciale drinkwaterbedrijven overnam. Die spanning is er nog steeds.

### 3. Brandsma ingehaald

De start op distributiegebied was moeizaam. Pas toen de contouren bij productie duidelijk waren geworden, werd in 1985 onder leiding van de oud-burgemeester van Leeuwarden, Brandsma, een commissie uit de distributiesector ingesteld. Drie jaar later kwam zij met een voorstel voor een nieuwe landkaart van Nederland. Het was een voorstel om tal van bedrijven samen te voegen op basis van een aantal objectieve criteria. Zo ontstond een „schaal van Brandsma”. Maar in dat voorstel stond ook dat “de distributiesector in eerste instantie zelf de gelegenheid moest krijgen om reorganisatieplannen op te stellen”. Ook de politiek was het daarmee eens. Toch werd ‘het veld’ door Den Haag niet geheel losgelaten. Met EZ werd door de drie brancheverenigingen voor elektriciteit, gas en warmte (VEEN, Vegin en Vestin) een convenant gesloten om aan het werk te gaan. Horizontale integratie, samenvoegen van gas en elektriciteit waar dat nog niet het geval was, voor aaneengesloten en samenvallende verzorgingsgebieden. Dat zou leiden tot kostenbesparing en integrale uitvoering van de opkomende milieuplannen. Ook was er een norm voor een minimumomvang van 100.000 aansluitingen voor elektriciteit en 50.000 voor gas of warmte. Daarbij paste een verzelfstandiging van de bedrijven, een bedrijfsmatige structuur, en geen “gemeentelijke dienst”. Op basis van deze voorstellen zouden circa 100 van de 150 bedrijven verdwijnen. De afspraken zouden op basis van vrijwilligheid worden gerealiseerd. Toch vertrouwde de sector zichzelf niet, of de heren directeuren vertrouwden hun aandeelhouders - hun besturen - niet. In ieder geval werd ook op een wettelijke ondersteuning met normen en kaarten aangedrongen. Daartoe werd in 1991 de Wet energiedistributie (Wed) ingediend.

Het Brandsma-proces liep als een trein, zelfs sneller dan afgesproken. Al in 1991 was de norm

van circa 50 bedrijven gehaald en in 1995 stond de teller op circa 30. Waarom ging dat zo snel? In de eerste plaats was er een goed doortimmerd concept met een logische landkaart. Die bestond uit mooie en heldere regionale kaarten die riepen om inkleuring en toepassing. In de tweede plaats speelden de directeurs van de grotere bedrijven een bepalende rol in het proces. Zij waren in de regel al verzelfstandigd, meestal in de vorm van een structuur-NV en kregen, of namen, alle ruimte van hun eigen aandeelhouders en commissarissen. Ook waren zij verder geen partij voor menig wethouder van aanpalende, kleinere buurbedrijven, die nog bezig waren na te denken of van een „gemeentelijke dienst” wel een verzelfstandigd bedrijf gemaakt moest worden. Voor wethouders immers betekende dat minder politieke sturing en bemoeienis. De grotere provinciale bedrijven uit Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel beschikten daarnaast over goedgevulde oorlogskassen. Provinciale aandeelhouders immers lieten de winsten in het bedrijf zelf zitten, in tegenstelling tot hun gemeentelijke collega's voor wie de distributiebedrijven een regelrechte melkkoe waren. Gemeentelijke energieklienten betaalden zo via hun energierekening tal van gemeentelijke uitgaven. Een bedrijf als het GEB-Rotterdam gebruikte zelfs de energietarieven als sluitpost voor de gemeentebegroting. Die praktijk was jarenlang een doorn in het oog van EZ, want volgens EZ dienen de tarieven van de energiebedrijven op de reële kosten te zijn gebaseerd. Dat is ook in het belang van gezonde energiebedrijven.

Het 'monopolyspel' kon vanaf 1988 beginnen en het was vermakelijk. Bij menig distributiebedrijf leidde het tot uitgebreide *goodwill*posten op de balans. Immers, de premie die aan gemeentelijke aandeelhouders werd betaald moest toch ergens worden verantwoord. EZ vond het allemaal wel mooi en juichte toe dat langzamerhand een beperkt aantal redelijk grote bedrijven ontstond. Ook zorgde EZ zonedig voor politieke steun in de coulissen, vooral wanneer bestuurders van kleinere gemeenten dwars bleven liggen. Curieus is bijvoorbeeld het verhaal van Weert, een klein bedrijf met circa 15.000 aansluitingen. Overname door Mega Limburg lag voor de hand, maar het college van Weert weigerde, ondanks zware Haagse druk. De vlag ging uit toen de wettelijke norm van 50.000 aansluitingen werd ingetrokken. Net daarvoor was de vlag ook uit in Dokkum gehesen, toen met veel pijn en moeite die grens wel was bereikt en DG Energie Dessens triomfantelijk in Dokkum werd onthaald. Overigens ging Weert, evenals Dokkum, later toch overstag toen het samen met een aantal andere kleinere bedrijven werd opgeslokt door Eneco in de zogenoemde 'dozijnfusie'.

Bij twee factoren staan we apart stil vanwege hun betekenis voor het concentratieproces: de *personality-factor*, en de strijd tussen elektriciteit en gas. Bij de eerste ging het om de bonzen, de rol van personen, soms in relatie tot cultuurverschillen. Directeurs van nutsbedrijven waren al jaar en dag per definitie autoriteiten op hun gebied. De hoofdingenieurs-directeuren beschikten over een zeer gedegen kennis van zaken en bepaalden in hoge mate zelfstandig wat wel en niet goed was voor het bedrijf, voor de gemeente of de provincie en voor de 'aansluitingen', zoals de klanten werden genoemd. Ook werd veel beleid gevoerd, soms op verzoek van de gemeentelijke of provinciale politiek, om andere beleidsdoelstellingen op regionaal-, industrie- of milieugebied te realiseren. Naarmate het aantal aandeelhoudende overheden toenam werd de positie van de directie machtiger, en het controlerend vermogen van de toezichthoudende organen (de Raad van Commissarissen en de Algemene vergadering van Aandeelhouders) uitgehold. Die ontwikkeling vroeg niet alleen om krachtige persoon-

lijkheden met een duidelijk bedrijfsmatige oriëntatie en een strategische visie, maar baarde die ook: sterke en geprononceerde visies, die welhaast per definitie tot onderlinge botsingen moesten leiden en dat ook deden. Gevolg was dat in het concentratieproces niet alleen objectieve en logische overwegingen een rol speelden, maar ook de chemie tussen de personen aan de top. Dat leidde dan bijvoorbeeld tot niet altijd voor de hand liggende combinaties of overnames, of het belemmerde de juist wel voor de hand liggende. De combinatie tussen de Gelderse PGEM en het Friese PEB (alleen elektriciteit) is hiervan een duidelijk voorbeeld, gevolgd door jarenlange moeizame relaties tussen het nieuw gevormde Nuon enerzijds en het aanpalend gevormde Edon (Groningen, Drenthe, Overijssel) anderzijds. Met bijvoorbeeld een vermakelijke en ook wel dure overnamestrijd om het Friese ‘mongasbedrijf’ Westergo. Een ander voorbeeld ligt in het zuiden, waar Brabant en Limburg ver waren gevorderd om samen met Zeeland een groot integraal bedrijf (EZN) op te richten. Dat was een moeizaam proces mede door de slechte relatie tussen de Brabantse Commissaris der Koningin, Van Agt en de Zeeuwse energiegedeputeerde Don. Uiteindelijk kwam men eruit, waarbij in de taakverdeling Zeeland ‘waterdistributie’ zou doen, Brabant de energie en Limburg de opkomende telecom. Maar vervolgens wilde Brabant haar drinkwaterbedrijven niet integreren en dus apart houden; dat pikte Zeeland niet en zo strandde deze nieuwe combinatie nog voor hij van stapel kon lopen.

Ook de Randstedelijke en Utrechtse bedrijven kenden vergelijkbare processen, met menigmaal als extra dimensie de bestuurlijke achterdocht tussen ‘stad’ en ‘land’ (of de provincie). Dat laatste speelde sterk in Noord-Holland, in de strijd tussen de provinciale PEN en het Amsterdamse EBA, waarbij de overige bedrijven in dat gebied ademloos toekeken. Ook in de provincie Utrecht was het 17e-eeuws, met achterdocht voor die grote stad en ook nog een sterk onderscheid tussen de armere poldergemeenten en de rijkere zandgemeenten. Achterdocht was er ook richting Den Haag, dat te veel als de Randstad werd gezien. Een Gelderse energiegedeputeerde merkte dan bijvoorbeeld op dat Den Haag van oordeel was dat Duitsland na Utrecht begon. Zijn bestuurlijke oriëntatie was dan ook eerder op het oosten dan op het westen gericht. Het zou een aardig onderzoek kunnen zijn om de beweging bij de verschillende bedrijven en hun eigenaren te vergelijken met de roerige geschiedenissen rond het tot stand komen van de Zeven Verenigde Nederlanden. Enig begrip voor de achtergronden van die bestuurlijke processen had jaren later ook behulpzaam kunnen zijn bij de discussie over eigendom en privatisering.

In een aantal gevallen werden de botsende visies nog eens extra pregnant als ze zich toespitsen op de strijd tussen gas en elektriciteit. Immers Brandsma en EZ waren van oordeel dat horizontale integratie van gas en elektriciteit zowel voor de bedrijfsvoering, maar meer nog met het oog op de klant, een wenselijke zaak was. Daar was lang niet ieder in de sector het over eens. Ook hier ontstonden botsingen van culturen, waarbij de sterk georganiseerde gaswereld en hun KVGN, hun Koninklijke Vereniging van Gasfabrikanten in Nederland, de stroomboeren met achterdocht bejegenden. Die nog steeds actieve KVGN heeft zich overigens zeer verdienstelijk gemaakt met een heel stelsel van technische normen en regels. Maar die club was lange tijd sterk naar binnen gekeerd; je kwam er niet zomaar in, zeker niet als niet-ingenieur. Veel kleinere monogasbedrijven zagen verder geen enkele interactie en synergie tussen gas en elektriciteit; die zag men wel met drinkwater, want het enige verschil tussen

gas en water was immers “je handen een keer wassen”. Maar ja, water was te heilig, zelfs voor het ‘koninklijke’ gas. De cultuurverschillen verdiepten zich toen het om nieuwe markten begon te gaan. En dat geschiedde met de door EZ in de jaren ’80 sterk gepropageerde stadsverwarming bij nieuwbouw. Immers, bij stadsverwarming was er geen gas, dus moest men elektrisch koken. Voor menige restaurateur een gruwel, zo werd dan ook breed uitgemeten in de wat sjieke gaswereld. Later werd die strijd nog dieper, toen ook Sep zich met haar warmteplannen in de strijd begon te mengen. Gasunie kon toen helemaal niet meer achterblijven en steunde de monogasbedrijven met raad en daad. Gasunie was ook minderheidsaandeelhouder in twee Brabantse monogasbedrijven en leverde commissarissen bij twee Friese bedrijven.

De ‘oorlog’ tussen gas en elektriciteit werd dan ook vooral gevoerd rond VINEX-locaties, waar gekozen moest worden tussen de aanleg van warmtenetten en gasleidingen. Befaamd was de strijd om de Waalsprong van Nijmegen tussen Nuon en het Tielse monogasbedrijf GGR. Nuon won die strijd. Maar nog sterker ging het bij Leidse Rijn, wat jarenlang de bestuurlijke verhoudingen in Utrecht en omgeving, en de relaties tussen de bedrijven Remu en GCN verziekte. Bovendien konden de betreffende directeuren absoluut niet met elkaar overweg. Die strijd duurde tot diep in de jaren ’90. EZ wilde niet ingrijpen. VROM wel, waarbij D66-staatssecretaris Tommel door de GCN-directeur (ook actief in die partij) werd ingeschakeld. Overigens zonder veel resultaat. Er moest eerst een andere (interim-) directeur bij GCN komen om de volstrekt logische stap naar een fusie met Remu te kunnen maken en om bij de aanleg van Leidse Rijn uiteindelijk tot een consistent concept voor de energie-infrastructuur te komen.

Een aantal monogasbedrijven begon zich in die jaren ook apart te organiseren in een coöperatieve vereniging: Enercom. Binnen het inmiddels gevormde EnergieNed begonnen de kleinere bedrijven zich te roeren, vaak tot ongenoegen van de grote geïntegreerde broeders. In eerste instantie werden zelfs successen geboekt, bijvoorbeeld in onderhandelingen met Gasunie toen de collectieve inkoopcontracten werden afgeschaft. Maar de deelnemers in Enercom, waarbij zich ook wat kleinere elektriciteitsbedrijven die een beetje gas deden, en gasbedrijven die een beetje elektriciteit deden, aansloten, konden het uiteindelijk niet eens worden over de vraag of men naar een enkelvoudig bedrijf wilde evolueren of niet. Op haar hoogtepunt in 1995-1996 bestond Enercom uit de enkelvoudige monogasbedrijven GCN en GZO (Utrecht), Haarlemmermeer, GMK en Amstelland (Noord-Holland), Gamog en GGR (Gelderland), Intergas en Obragas (Brabant) en de bedrijven Dokkum en Westergo (Friesland, terwijl daarnaast Delfland, Westland en het Gooise REGEV, bedrijven die ook elektriciteit distribueerden, van de partij waren. De zuivere monogascultuur hield het niet vol en slechts een enkel bedrijf als Haarlemmermeer, Intergas en Obragas bleef als zodanig over. Anno 2004 doen die bedrijven inmiddels ook in stroom, soms zelfs eveneens als netbeheerder.

Ook organisatorisch hadden bundeling en integratie consequenties. De drie brancheverenigingen VEEN, Vegin en Vestin (warmte) fuseerden in 1992 tot EnergieNed en vestigden zich in Arnhem, in een later door EZ-minister Andriessen geopend, flitsend, nieuw verenigingskantoor. Voor de gaswereld was dit een nederlaag, want de in Apeldoorn gevestigde gaslobby



delfde het onderspit. Op dat moment, begin 1995 was er sprake van een paar grote regionale clusters in het zuiden en noordoosten, terwijl het westen wat achterbleef. Later werd dat gecorrigeerd. Nu, anno 2004, zijn er voor energiedistributie (levering en infrastructuur) drie grote bedrijven (Nuon, Essent en Eneco), met het nog steeds op Zeeland gerichte Delta op enige afstand als vierde. Twee bedrijven zijn in Duitse handen (Haarlemmermeer en Obra-gas), terwijl nichespelers als Westland, Cogas, Rendo, NRE, Intergas en het Schiedamse ONS nog restereren. NRE en Intergas huns ondanks, want ze waren verkocht aan respectievelijk het Spaanse Endesa en het Duitse RWE. Maar die koop werd uiteindelijk na veel politiek geharrewar tegengehouden door de Tweede Kamer.

#### 4. De structureffecten

Inmiddels was er de nieuwe Elektriciteitswet-1989, die distributie en productie scheidde en veel macht gaf aan de productiesector, de aanbodzijde dus, en nauwelijks aan de vraagzijde, de distributiesector. Dat was vanwege het tarievenbeleid en de planning van het productie- vermogen. De steeds groter en ook sterker wordende distributiebedrijven was dit een doorn in het oog. In de besluitvorming van de elektriciteitsplannen speelden zij nauwelijks een rol. EnergieNed werd wel “gehoord” maar in beperkte mate. Dat gold ook voor de distributiebedrijven die aandeelhouders waren van de productiebedrijven Epon en EPZ. Epon was eigendom van Edon en Nuon en had moeite een duidelijke strategie te ontwikkelen omdat de beide distributiedirecteuren op essentiële onderdelen fundamenteel van mening verschilden. EPZ was eigendom van de 3 zuidelijke bedrijven (PNEM, Mega en Delta) en had als bedrijf wat meer clout, omdat er sprake was van een wat meer door aandeelhouders gezamenlijk gedragen visie en postuur. De beide andere producenten, Una en EZH, waren in handen van provincies en gemeenten en hadden geen last van distributiebedrijven in hun achterban; de betreffende directies konden min of meer hun eigen beleid ontwikkelen. Gevierden waren zij weer eigenaar van Sep dat zelf een eigen en in meerderheid onafhankelijk samengestelde Raad van Commissarissen had, zonder distributiedirecteuren, en met de DGE als waarnemer. De besluiten over de Elektriciteitsplannen liepen via de Raad van Commissarissen naar EZ, waarbij de aandeelhoudersvergadering van Sep slechts een beperkte rol speelde. De distributiebedrijven konden niet veel in de melk brokkelen bij de overigens effectief en efficiënt gerunde Sep-organisatie. Het was dan ook logisch dat de distributiebedrijven de grenzen van de wet gingen verkennen en de ontdekte ‘eigen ruimte’ die de wet bood, enthousiast gingen uitmelken. Kleinschalige en decentrale stroomopwekking lag niet aan de ketting van Arnhem en werd bovendien ook nog zwaar direct en indirect gesubsidieerd. Nog interessanter was het om in een *joint venture* met grote stroomverbruikers, bij die verbruikers ‘eigen’ opwekking te plaatsen, steeds in de vorm van de dubbel gesubsidieerde wkk. Dat liep zo hard dat eer de wet in 1989 in werking trad zich al grote scheuren aankondigden.

Bij elektriciteit spitste de strijd tussen productie en distributie zich nog toe binnen wettelijke kaders, bij gas was dat niet het geval. De moeite die de distributiedirecteuren hadden met hun Arnhemse relatie sloeg ook over op Groningen. In hun kringen werd dan ook openlijk gesproken over een strijd op twee fronten. Ook bij gas was een sterk aanbodgerichte beleidsstructuur. Gasunie behandelde de distributiebedrijven dan ook vooral als ‘pomphouders’, zoals

haar private aandeelhouders dat deden op hun eigen markten voor autobrandstoffen. Dat pomphouderschap voor gas werd in toenemende mate een frustratie voor de directeurs van de distributiebedrijven. Men begon de knelling van een collectief inkoopcontract met Gasunie te voelen. Met de op gas gebaseerde eigen kleinschalige elektriciteitsproductie kwamen immers ook optimalisatiemogelijkheden en daarin kon een collectief contract niet of moeilijk voorzien. Groeiende onvrede dus. EZ voelde zich daarbij ongemakkelijk, want kwam men aan het 'gasegebouw', dan raakte men het hart van het beleid en dat was toch andere koek.

Al bij de oprichting van EnergieNed in 1992 was duidelijk dat het niet goed ging. EZ-minister Andriessen riep dan ook op om aan de slechter wordende onderlinge verhoudingen wat te gaan doen. Het antwoord kwam vrij snel door gesprekken in een informele groep sleutelfiguren. Dat werd de Groep van Acht (later Negen), onder leiding van DGE Stan Dessens. Naast Dessens zaten in die groep ook Van Halderen (productiebedrijven), Hendriks (voorzitter EnergieNed), Ketting (Sep), Naeije en Wiechers (distributiebedrijven), Verberg (Gasunie) en de beide EnergieNed-secretarissen Van der Weerd en Groenewegen. De helaas voortijdig overleden Pieter Schwegler van EZ verzorgde het secretariaat. In februari 1993 bracht de Groep een rapport uit met de prachtige nietszeggende titel 'Gezamenlijk in eigenheid'. En verder veel mooie bezweringsformules. Toch signaleert het rapport een aantal interessante ontwikkelingen en vragen. Gerichtheid op de Europese markt die er aan begint te komen, naast meer gerichtheid op de klant, op de vraagzijde. Ook worden structuurveranderingen in de *businessmodellen* gesignaleerd, waaronder het vraagstuk van de privatisering. Oproepen worden gedaan om vooral samen de problemen aan te pakken, op weg naar Europa, op weg naar de markt, op weg naar meer milieu-inspanningen. Voorzichtig wordt geroken aan minder planning bij elektriciteit en bij gas, aan de mogelijkheid om import vrij te laten en aan het invoeren van toegang voor derden tot de netten.

Maar telkens wordt de 'gezamenlijkheid van de samenwerking' benadrukt met de conclusie dat alles wat nu nog niet kan of mag, bij goede gezamenlijke inspanningen zal worden opgelost. Schaalvergroting blijft geboden en in goed overleg moet bezien worden of niet hier een schroefje lossers mag en of niet daar de wet ietsje anders geïnterpreteerd zou kunnen worden. Wat het eigendom betreft zou alles in publieke handen moeten blijven, want dat past het meest bij het nutskarakter en bovendien bij de ervaringen met privatisering in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Dat leidde daar immers tot een gedetailleerd overheidstoezicht en dat zou voor de Nederlandse verhoudingen toch niet nodig moeten zijn. Dus privatisering liever maar wettelijk tegenhouden. Om een en ander slagvaardig aan te gaan pakken werd geconcludeerd om op basis van het rapport in eigen kring de discussie voort te zetten. Minister Andriessen moet zich hierbij neerleggen en geeft de sector het voordeel van de twijfel. Toch geeft hij ook aan dat hij binnen een jaar wel wat concreets wil zien, temeer daar de evaluatie van de Elektriciteitswet-1989 er al aankomt, want de wet zelf bevatte een evaluatiebepaling na 5 jaar.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Brief van 28-05-1993 aan de Tweede Kamer (brief e/ced 93037680)

Bij de vervolgstappen bleef gas buiten schot, want de meest knellende punten in de verhoudingen werden het eerst aangepakt. En dat waren die tussen elektriciteitsproductie en distributie, waar ook de persoonlijke spanningen het hoogst waren. Dat de verhoudingen op scherp stonden bleek al snel uit een “eigen visie” van PNEM en enkele andere grote distributiebedrijven van buiten de Randstad, het rapport ‘Horizon 2000’. Daarin is sprake van principes als een open markt met marktwerking, klantgerichtheid en ondernemerschap, van een meer vraaggestuurde markt- en planningsmodel, van toegang voor derden tot de netten en van afscheiding van (alleen) het transportnet. Een duidelijk voorbeeld van de groeiende zelfbewustheid van de distributiedirecteuren. Sep en EZ waren evenwel *not amused* en de beide randstedelijke producenten evenmin. Zij kwamen met een eigen visie, een rapport van Booz Allen & Hamilton, dat pleitte voor een *National Approach to Production*, een fusie van de vier productiebedrijven. Maar in de vervolgdiscussie speelden beide rapporten geen grote rol. De spanning spitste zich daarvoor te veel toe op de as Arnhem-Brabant: de meest scherpe meningsverschillen tussen de directies van de Sep en de PNEM. Toch vroeg het rapport van de Groep van Negen iets gezamenlijks. En EZ speelde in de periode daarna een belangrijke rol en initieerde inschakeling van McKinsey, voor rekening van de sector. Opnieuw werd een overleg op hoogniveau geformeerd, het A-overleg. Daarin zat echt ieder die ertoe deed: Ketting en Van Loon (Sep), van Halderen (Epon) en Verwer (EZH) en voor de distributiebedrijven Hendriks met Wiechers (PNEM), Swelheim (Nuon), Geersing (Edon) en Hoogendoorn (lid RvC Eneco); verder ook nog vanuit EnergieNed Van 't Hullenaar en Van der Weerd. Een boeiend discussiepatroon begon zich in 1993 en het begin van 1994 te ontwikkelen en de door McKinsey aangevoerde marktmodellen rolden over tafel. Het besef werd steeds manifester dat zeker op wat langere termijn het stelsel van de wet uit 1989 geen stand kon houden. Ook waren er acute problemen rond de dreigende overcapaciteit en het groeiend wkk-vermogen. Er was immers bovendien een grote nieuwe centrale bij de Eems in aantocht, die op Noors gas zou draaien. In een tamelijk sensationeel contract was tegen kolenpariteit een grote hoeveelheid gas gecontracteerd. Zoals in die jaren gebruikelijk ging het om een take-or-pay contract. Maar er was ook sprake van een forse technologische ontwikkeling bij de gasturbines. Die werden steeds efficiënter, zodat voor de af te nemen hoeveelheid gas steeds meer stroom opgewekt zou kunnen worden. Daardoor had die nieuwe Eemscentrale een grote invloed op de voorziene overcapaciteit. Voor wkk moest dan ook een moratoriumafspraken worden gemaakt, met een extern onafhankelijk verificatiemechanisme. Door sommigen werd daarbij geconcludeerd dat met een correctie van de toenmalige wet dit ‘wkk-gat’ en de daarmee vereiste afstemming tussen productie en distributie wel gedicht zou kunnen worden. Maar die plakbandvisie was lang niet algemeen.

De echte discussie ging over de langere termijn, over Europa, en over de markt. Het ging ook over de forse efficiencyvoordelen die volgens McKinsey nog steeds te halen zouden zijn. Door de distributiebedrijven werd aangegeven dat hun distributiekosten wel een kwart lager zouden kunnen zijn. Opvallend is het dat jaren later toezichthouder DTe onder groot protest efficiencykortingen aan de distributiebedrijven oplegde van jaarlijks circa 6% voor een periode van 3 jaar. Die kortingen zouden later in 2003 worden “overeengekomen” op circa 15%, uit te smeren over een periode van 6 jaar. Ze zouden dan een totale kostenbesparing opleveren van circa €1 miljard. De discussies in het A-overleg gingen evenwel nog niet echt over omvang en realisatie van die kortingen. Wel wilde men het instrument van centrale plan-

ning handhaven en hechtte men tevens aan voortzetting van het succesvolle milieubeleid.

Kortom, de discussies gingen vooral over marktmodellen, waarvoor McKinsey drie varianten ontwikkelde: de *bilaterale markt* met maximale vrijheid voor alle partijen, de *gezamenlijke markt* met nadruk op samenwerking en schaalgrootte, en de *samengestelde markt*, een soort mengvorm van de beide andere. Laatstgenoemde optie werd vervolgens verder uitgewerkt en had duidelijk de voorkeur van de partijen. Dat bleek ook uit de brief waarmee het onderzoek van McKinsey aan EZ in het najaar van 1994 werd aangeboden. Het was een gezamenlijke visie, gericht op een hybride keuze voor een markt met ‘concullega’s’ zonder concurrentie. Een visie vol onduidelijkheid. Boze tongen beweerden dan ook dat die visie uitsluitend en alleen was gekozen omdat ze onrealistisch was.

In de gezamenlijke visie werd de uitwerking op de lange baan geschoven, zij het dat dit niet langer zou mogen duren dan tot het jaar 2000. Interessant was dat de voorkeursoptie van de samengestelde markt suggesties bevatte om stap voor stap keuzevrijheid bij verbruikers in te voeren en de toegang voor derden tot de netten geheel open te stellen. Daarbij paste in die visie ook een scheiding van de leverings- en netbeheersfunctie. Het model was tweeslachtig wat betreft de uitvoering van de “gezamenlijke functies” zoals het systeembeheer en de economische *dispatch*, de brandstofinkoop en de import en export van elektriciteit. Bij al die gezamenlijke functies zou vrijwilligheid het uitgangspunt moeten blijven. Het meest frappant nog is de invoering van een gezamenlijke stroomhandelaar, een soort single buyer die geen monopolie mocht zijn, maar het zo goed zou moeten doen dat geen marktpartij daar omheen zou willen. En hoe zat het met de rijksoverheid, EZ dus? Die moest zich beperken tot algemene wettelijke kaders met een beetje toezicht en zich verder nergens mee bemoeien. En vooral geen afzonderlijke *regulator*.

## 5. We gaan echt voor Europa, of niet?

Eind 1994 werd de genoemde “gezamenlijke visie” bij EZ op tafel gelegd. Hans Wijers was inmiddels Koos Andriessen opgevolgd als minister op EZ. Op 9 februari 1995 werden de heren van de energiesector door Wijers ontvangen. Een gedenkwaardige bijeenkomst, want de slagvaardige minister “proefde” het probleem van enerzijds samen een sterk Europees bedrijf te willen maken, maar anderzijds een heel scala van leeuwen en beren tegenkomen op de weg daar naar toe. Het adviseursbloed van Wijers was nog te sterk, vergeleken met zijn politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid en dus werd het colbertje uitgetrokken en snel tot de instelling van een „Stuurgroep Wijers” besloten. De aanwezige energiebaronnen vonden het wel spannend en uitdagend om met deze jonge en frisse minister aan de slag te gaan en de aanwezige DGE-ambtenaren zagen mogelijkheden om eindelijk eens een beslissende stap te zetten op het gebied van een duidelijke en effectieve sectorstructuur. Medio maart liet Wijers verder weten dat hij haast wilde maken en dat men er voor de zomer uit moet zijn. Zoniet, dan zou hij als minister zelf conclusies gaan trekken met het oog op de evaluatie van de Elektriciteitswet en de komende nieuwe Energienota. Voor dat laatste was binnen DGE al een project gestart, waarbij de ruimte voor de markt volop aan de orde zou zijn. En zo ontstond een tweesporenbeleid. Enerzijds de gedachte van „laat de markt maar komen” en hoe

dat bij energie uitgewerkt zou kunnen worden. Anderzijds het toewerken naar een sterk Nederlands energiebedrijf, een soort EdPB, een Electricité de Pays Bas, met achterliggende vervolgstappen naar de zuiderburen en naar Groningen. Immers, Sep had al met Electrabel afspraken gemaakt voor een pooling van reservevermogen, en Electrabel (zeker de toen nog dominante Vlaamse tak) leek open te staan voor een vervolg. Nog verder doordenkend werd op de gangen van DGE ook al gefluisterd over een relatie met Gasunie. Een vrije markt voor gas en elektriciteit in Europa met een sterke Nederlandse speler daar middenin.

De stuurgroep moest dus haast maken. Haar samenstelling was niet mis en bevatte voor een deel weer dezelfde namen: Van Halderen en De Ruiter (Una), Hendriks, Van't Hullenaar, Naeije (Eneco), Prieckaerts (Mega-L) en Nieweg (Edon), Ketting (Sep), Dessens, Geijzers en De Jong (beide laatsten als secretaris). Opvallend was het ontbreken van Swelheim (Nuon) en Wiechers (PNEM), zij het dat PNEM en Mega-Limburg in gedachten al met een fusie bezig waren en dus door Prieckaerts geacht konden worden te zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep toog gezwind aan het werk, maar het bleek niet makkelijk. De richting was duidelijk, zoveel mogelijk vrijheid op de markt en een sterk productiebedrijf met herstel van de zeggenschap van de distributiesector. In de zomer van 1995 kwamen de contouren steeds meer op tafel, ook waar het de moeilijkste zaken betrof: de zeggenschap in het productiebedrijf, de macht dus. Eind augustus was er een visie, een opzet die door alle leden van de stuurgroep werd onderschreven. Daarin stonden de volgende kenmerken voor een nieuw marktmodel: vrije productie en vrije import en export van elektriciteit; vrije levering van elektriciteit tussen partijen en aan verbruikers (behalve zolang ze nog geen keuzevrijheid hebben); non-discriminatoire toegang tot de netten voor ieder. Eén landelijk productiebedrijf, in eigendom van de distributiebedrijven met een daarop afgestemde Raad van Commissarissen. De systeem- en transmissiefunctie zou bij de productie blijven, maar organisatorisch en administratief afgescheiden. Ook voor transport op distributieniveau (vanaf 10kV) zou dit gaan gelden, mogelijk zelfs juridisch. Vanuit DGE werd een volledige juridische scheiding voor alle netten bepleit, maar Ketting verzette zich daartegen, met als argument dat EdF en RWE met "één Nederlandse meneer" zaken wilden doen en niet met eentje voor productie en eentje voor transport. Ook zag men op tegen de ingewikkelde juridische uitwerking vanwege allerlei gemeentelijke en provinciale concessies en vergunningen. Dessens accepteerde deze redeneringen. Tenslotte bevatte het model een onafhankelijk toezichthoudend orgaan, in te stellen door EZ, met name voor de toegang tot de netten, maar ook als beslechter van geschillen. Het Elektriciteitsplan zou vervallen, maar dan waren er wel verplichte dekkingsplannen nodig voor de leveringsbedrijven en een beoordeling daarvan door de overheid.

Het stuk baarde opzien binnen de verschillende achterbannen, zeker ook binnen EZ. SG Geelhoed en anderen maakten bezwaar tegen de rol van EZ als industry-designer. Gewezen werd op het uiteindelijke falen van RSV, het grote Rijn-Schelde-Verolme concern dat onder regie van EZ aan het eind van de jaren '60 was ontstaan door fusie van een paar grote scheepswerven. Ook de toen spelende problematiek rond de overname van Fokker door het Duitse Dasa werd als voorbeeld genoemd van slechte overheidsbemoeyenis, evenals het voorbeeld van Enertel, de combinatie die op verzoek van de overheid was gevormd tussen NS en enkele grote energiebedrijven om op telecomgebied een concurrent te vormen voor KPN; de combinatie kwam moeilijk van de grond en uiteindelijk faalde zij. Verder namen Geelhoed en ande-

ren het DGE kwalijk dat de minister niet was afgeraden zelf voorzitter van de stuurgroep te worden. Want als voorzitter had hij zich aan het plan gecommitteerd, waardoor aan zijn eigen verantwoordelijkheid als minister geen recht werd gedaan. EZ was toch doende om serieuze stappen te zetten naar meer marktwerking en daarin paste toch niet een zo duidelijke sturende rol van een minister die een kartel omvormt in een *de facto*-monopolie? In het overleg rond de nieuwe Energienota kwamen deze zaken volop aan de orde en ook Brussel keek over de schouders mee. DGE beargumenteerde juist dat het met de machtspositie van het GPB wel zou meevallen, want wkk groeide verder door en import werd helemaal vrij. Het marktaandeel van het GPB werd verwacht te zullen teruglopen tot 50-60%. Grootverbruikers waren positief, want die deden liever zaken met Nederlandse directiekamers dan met die in Parijs of Essen. En bovendien, zonder de directe betrokkenheid van Wijers zou er van een overeenstemming zoals die nu op tafel lag nooit sprake hebben kunnen zijn. Naast inhoud speelde binnen EZ ook de juridische vraag een rol van compatibiliteit met de Brusselse concurrentieregels en de komende Nederlandse. Er werd immers al druk gewerkt aan een nieuwe Mededingingswet.

Ook binnen de achterbannen van de productie- en distributiebedrijven ontstond gemor. Vooral over de zeggenschap, over de macht. Bestuurders in de Randstad hadden moeite hun eigendomspositie op te geven aan hun eigen distributiebedrijven. En de beide distributiebaronnen die niet in de stuurgroep zitting hadden genomen (Wiechers en Swelheim) kraakten het plan om hun moverende redenen. Zij bleven de voorkeur houden voor 'eilandbedrijven' (regionale combinaties van productie en distributie) en ze waren überhaupt tegen door EZ bedachte constructies. Ook bij de andere energiebedrijven was er behoefte aan duidelijkheid over de relaties met de concurrentieregels. En zo kwam zowel de productie- als de distributiesector, met een eigen doortimmerd juridisch advies van hun huisadvocaten, respectievelijk de kantoren van De Brauw en van Loeff. Beide gaven in beginsel hun zegen aan het voorliggende concept. DGE gebruikte deze argumenten ook om zoveel mogelijk het GPB-concept in de Energienota overeind te houden. Maar juridische adviseurs binnen EZ riepen om een onafhankelijk advies, waarvoor prof. mr. M.R. Mok werd ingeschakeld. In zijn advies wees Mok op een paar zwakke plekken en adviseerde die aan te passen. Het ging daarbij vooral om de sterke positie van het GPB op de Nederlandse markt, in combinatie met de aan de distributiesector toebedachte eigendom van dat bedrijf. Maar ook kritiseerde hij de beoogde functiespecialisatie: het GPB zou geen eindverbruikers beleveren en de distributiebedrijven zouden zich beperken tot de bouw van nieuw vermogen. Verder maakte hij bezwaar tegen de positie van het GPB als *preferred supplier* voor de distributiebedrijven. Al met al achtte Mok de kans groot dat een dergelijk GPB onder het kartelverbod van art 85 van het EG-verdrag zou vallen, en dat Brussel dat niet zou accepteren. De Brauw en Loeff hadden minder kritiek op het voorliggende model.

Het advies van Mok leidde ertoe dat Wijers in de Energienota die eind 1995 was afgerond, op een paar punten afstand nam van het stuurgroepmodel. Zo werd het eigendom niet meer exclusief aan de distributiebedrijven toegedacht en werd de functiespecialisatie aan een termijn gebonden. In de nota werden verder heldere contouren geschetst van de voorgenomen liberalisering bij gas en elektriciteit, ook voor kleinverbruikers. Hoewel de benadering van de nota niet wezenlijk afweek van wat in het stuurgroeprapport was opgenomen, was dit voor

sommige leden van de stuurgroep aanleiding om afstand te nemen van de inhoud van het rapport. De baronnen retireerden en zochten een nieuwe slagorde. Toch leek niet alles verloren, maar er ontstond wel een moeizaam proces waarin over vele details uitgebreid werd gesproken. Externe zwaargewichten werden ingeschakeld om alle baronnen mee te krijgen: de heren Langman en Kremers, respectievelijk oud EZ-minister, bankier en president-commissaris bij Epon, en als 'gouverneur' van Limburg tevens commissaris bij EPZ. Langzamerhand verdween evenwel het momentum, ook door de voortgaande discussies over de invoering van het nieuwe stelsel. Bovendien, er kwam een nieuwe Mededingingswet aan met fusiecontrole en al. Het GPB werd zelfs een van de eerste testcases voor de NMa, en het was geen gemakkelijke. Er dreigde zelfs een verbod van de NMa (we spreken inmiddels over begin 1998), hetgeen minister Wijers in moeilijkheden had kunnen brengen, als hij dat verbod had willen tegengaan. Maar zo ver kwam het niet, want de baronnen trokken zelf eind april 1998 in Zeist tijdens hun zoveelste topperleg de stekker uit het GPB. Het was gedaan met een mogelijk sterke Nederlandse speler op de Europese energiemarkt. Een wat wrang slotakkoord in een symfonisch gedicht dat overheid en sector trachtten te componeren om in Europa ten gehore te brengen. Een muziekstuk dat in de klaroenstoten van 'Coconut' zijn oorsprong had maar door het succes van 'Brandsma' uiteindelijk toch niet op de lessenaars verscheen. Misschien was Brandsma te groot voor Europa (geworden).

## 6. De beleidseffecten

Niet alleen bij de structuur had Brandsma effect, maar ook bij het beleid. Met de schaalvergroting nam ook de effectiviteit van het beleid toe. Wel ontstonden er problemen bij de uitvoering, als gevolg van onduidelijke afbakeningen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De beleidsmakende overheid, de politiek, en de energiebedrijven speelden daarbij een rol. Ook was sprake van groeiende zelfbewustheid van de energiebaronnen, soms zelfs ontsprekend in zelfgenoegzaamheid. Het MAP, het Milieu Actie Plan uit de jaren '90, is hiervan een mooi voorbeeld. Wel vrijwillig en passend in de nutsgedachte, maar zonder inzet om publieke verantwoording te willen afleggen. Kaarten werden overspeeld. Zo ook bij de nevenactiviteiten, lopend van spaarlampen tot voetbalavonturen. Op al deze aspecten gaan we wat nader in.

Zoals al aangegeven, impliceerde het convenant uit 1988 over de concentratie en integratie ook een wettelijke regeling. Daartoe diende de Wet Energiedistributie (Wed), die in 1991 werd ingediend. Maar het concentratieproces liep zo goed, dat eind 1993 door EZ kon worden geconcludeerd dat die regeling niet meer nodig was. Toch ging het wetsontwerp niet van tafel. Vanuit de politiek werden vragen gesteld over het reilen en zeilen van de groter wordende distributiebedrijven. Wat was eigenlijk precies hun taak en zou dat niet wettelijk moeten worden vastgelegd? Op milieugebied en het MAP waren ze duidelijk zichtbaar aanwezig. En de betaling van MAP-activiteiten uit de energietarieven, moest dat niet wat transparanter en dus wettelijk geregeld? Bovendien, besparingsactiviteiten begonnen ook met de marktsector te concurreren en was dat eigenlijk wel eerlijk? De distributiebedrijven werden actiever op tal van fronten en zou dat niet nader moeten worden ingekaderd? Ten slotte, daar kwamen ze aan, de verbruikers; zou het niet goed zijn om verbruikersraden in te stellen en dat zelfs

verplicht te stellen? Allemaal vragen uit de samenleving en dus uit de politiek.

Alle vragen en zorgen kwamen ook voort uit de voor velen grotere afstand tot de energiebedrijven. Immers, schaalvergroting en verzelfstandiging maakten dat in tal van gemeentes er niet meer gesproken kon worden van “ons energiebedrijf”. De daarmee gepaard gaande directe beïnvloeding verdween en de behoefte werd politiek sterker om op landelijk niveau orde op zaken te stellen. De Wed was daarvoor een mooi wetgevend vehikel en dus werd het wetsontwerp in een aantal sessies met het parlement en met de nodige tussenpozen en verschillende nota's van wijziging omgebouwd tot een wat specifieke marktordeningwet *avant la lettre*. Interessant is dat in die tijd geen nota of wijziging door EZ naar het parlement werd toegestuurd die niet eerst was doorgesproken met EnergieNed, soms zelfs tot in het algemeen bestuur met alle leden aan toe. En elke keer was er uiteindelijk wel weer een bedrijf dat dissident werd. Uit die tijd stamt ook het beeld van de ‘kruiwagen met kikkers’; ze bleven er nooit allemaal in. De bedrijven kregen dus een wettelijke taak. Naast distributie van elektriciteit, gas en warmte had die taak betrekking op het bevorderen van een doelmatig en verantwoord milieuhygiënisch verbruik zowel door het bedrijf zelf, als door haar afnemers. Ook was er een taak om de veiligheid van de installaties bij de aangeslotenen te bevorderen: ‘achter de meter’ dus.

Naast die taken kwam er ook een verplichting om verbruikersraden in te stellen, evenwel zonder echte bevoegdheden. De mogelijkheid van een MAP-toeslag op de energietarieven werd vastgelegd, met een door EZ te bepalen jaarlijks maximum. Die toeslag werkte verwarrend want vaak werd van een heffing gesproken, met associaties naar de oude Kalkar-heffing van twintig jaar eerder. Feitelijk is dat onjuist, maar veel verbruikers hebben de toeslag als een heffing ervaren. De toeslag werd wettelijk gemaximeerd op 2,5%. Bovendien kwamen er verplichtingen omtrent financiële verantwoording en rapportage over het MAP. Verder kwam er een verbod met uitzonderingen om met derden te concurreren. Dat impliceerde dat er voor die nevenactiviteiten dochters moesten worden opgericht, die niet vanuit de distributietaak mochten worden bevoordeeld. Provincies en gemeenten mochten zich ook niet meer bemoeien met de organisatie van de distributie. En ten slotte, toezicht was niet geregeld. Voor het MAP werd ervan uitgegaan dat EZ wel zou opletten, en voor de nevenactiviteiten dat de rechter wel zou oordelen wanneer marktpartijen zich oneerlijk beconcurrereerd zouden voelen. Ook de komende NMa zou op dat gebied een rol kunnen gaan spelen. Maar niets rond het toezicht werd expliciet aangegeven. Toen de wet begin 1997 in het Staatsblad verscheen, was die overigens deels al weer achterhaald, want de liberaliseringgolven kwamen eraan en delen van de Wed werden overgenomen in de nieuwe Elektriciteitswet en - later - de Gaswet. Op het MAP en de nevenactiviteiten gaan we nog iets uitvoeriger in.

Het MAP was een product van het groeiende milieubewustzijn aan het eind van de jaren '80. Passend in het EZ-beleid om met brancheverenigingen sectorale besparingsconvenanten af te spreken, kwam EnergieNed begin 1990 met een Milieu Actie Plan. Huisadviseur Pieter Winsemius<sup>3</sup> had dat ontwikkeld. Winsemius was niet mis en dus moest het plan goed zijn. En

---

<sup>3</sup> De voormalige minister van VROM, eerste kabinet-Lubbers.



het zat goed in elkaar. Het was gericht op het helpen terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. In 1991 werd een convenant met EZ gesloten, en werd sectorbreed de inspanningsverplichting vastgelegd om in 10 jaar de uitstoot van CO<sub>2</sub> met 17 megaton te beperken. Daartoe zouden de bedrijven verschillende besparingsacties ondernemen naast de verdere ontwikkeling van wkk-eenheden en duurzame energiebronnen. De doelen waren mooi, indrukwekkend zelfs. Financiering zou geschieden uit een toeslag van 1 tot 2% op de tarieven, naast forse subsidies van EZ en VROM. Dat die toeslag door veel distributiebedrijven als 'eigen geld' werd gezien, zou later problemen opleveren. Globaal en sectorbreed werden met EZ afspraken gemaakt in een apart convenant. De activiteiten van de bedrijven zelf bleken, ondanks de eigen 'B-MAP's', evenwel tamelijk ondoorzichtig. Vrijwilligheid was troef en er was geen expliciete verantwoording. Kritiek ontstond over de besteding, over de onduidelijke relaties met de marktpartijen met klachten over concurrentievervalsing. Veel politieke discussie was het gevolg, ook in de Tweede Kamer. Pogingen om de rol van de verbruikersraden in dit spel te versterken, faalden.

EnergieNed toonde zich weinig gevoelig voor de kritiek en sloot zich op in de eigen Arnhemse structuren. De afspraken met EZ waren toch helder, en bovendien had men de leden niet aan een touwtje en de grotere bedrijven al helemaal niet. De kritiek op de besteding van de MAP-middelen nam toe, vooral uit het mkb. Men betaalde wel een MAP-toeslag, maar vond daar niets van terug in besparingsactiviteiten voor het mkb. Bovendien bleek dat de MAP-middelen niet ten volle werden benut en was het onduidelijk wat er met deze MAP-reserves gebeurde. Werden daar niet met de markt concurrerende nevenactiviteiten uit gefinancierd? En hoe zat het met de besteding van de overheidssubsidies, was dat niet dubbelop voor dezelfde projecten? Vragen waar vanuit EnergieNed slechts moeizaam een bevredigend antwoord op gegeven kon worden, laat staan op het niveau van de bedrijven. In de Wed werden dan ook bepalingen opgenomen om de financiële verantwoording te versterken. Ook kwam er een roep om achteraf doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestedingen te toetsen. Arnhem vond dat maar lastig, we waren toch nutsbedrijven met een nutstaak, en dienden toch de goede zaak met mooie acties? Op zich waren er duidelijke bedrijfseconomische randvoorwaarden geformuleerd, dat stond niet ter discussie. Randvoorwaarden dat de netto contante waarde ten minste economisch neutraal diende te zijn, alsook de toepassing van het principe 'voor wat hoort wat': kosten worden gedragen door die verbruikers die ook baat bij de bestedingen hadden. Wel werden steeds meer vraagtekens gesteld over het financiële hoe en wat. Een sectorbreed accountantsonderzoek over de periode 1991-1996 kwam na veel overleg tussen Den Haag en Arnhem moeizaam tot stand. Uit het onderzoek, dat ook een lange looptijd kende, bleek bijvoorbeeld dat een bedrag van €130 miljoen niet meer controleerbaar was doordat de "relevante gegevens en bestanden niet meer binnen redelijke economische randvoorwaarden benaderbaar waren". Dit kwam vooral door de opeenstapelende fusies en overnames die, ook toen al, de bedrijfsadministraties voor grote problemen plaatsten. Uit het onderzoek bleek verder niet geheel duidelijk waaraan die €130 miljoen te relateren zijn. Wel wordt opgemerkt dat van de totale onderzochte massa bestedingen ad €430 miljoen er een foutenmarge van slechts 0,3% werd geconstateerd. De schimmigheden over de MAP-gelden kon EnergieNed ook jaren later in haar eindverslag over het MAP niet helemaal wegnemen. Die eindrapportage bevat geen samenvattend financieel overzicht van inkomsten en bestedingen.<sup>4</sup> Ook de Rekenkamer ging zich in de slotfase nog met het MAP bemoeien en conclu-

deerde in een rapportage in 1999 dat verslaglegging, verantwoording en toezicht vanuit EZ onvoldoende waren geweest. Het MAP liep toen al op zijn laatste benen.

EZ en de politiek hadden het de bedrijven bij de uitvoering van het MAP niet makkelijk gemaakt. Zo werd in 1996 de REB (Regulerende Energie Belasting, ofwel de 'ecotax') ingevoerd, die weer een aparte financieringsbron werd voor ongeveer hetzelfde als het MAP beoogde. Ook de liberalisering en de markt wierpen hun schaduwen vooruit en het was voor ieder evident dat in de nieuwe wereld afspraken als het MAP niet meer pasten. De PNEM was de eerste die besloot met de MAP-toeslag te stoppen en de financiering van haar MAP-activiteiten uit de 'eigen' bedrijfsmiddelen voort te zetten. Dat was een opmerkelijke stap, want hierdoor werd de indruk versterkt dat men voor het MAP in het geheel geen toeslag op de tarieven nodig had gehad. Een andere vraag was of aan de MAP-doelstellingen werd voldaan. EnergieNed zelf concludeert daar positief over: *mission completed*. EZ liet in 2001 ook het MAP evalueren, waarbij geconcludeerd werd dat niet te zeggen valt in hoeverre de behaalde CO<sub>2</sub>-reductie een uitvloeisel is van het MAP. Wat ronkend startte, kreeg dus toch een wat nare nasmaak. De overheid bleek niet altijd consistent en de energiebedrijven miskenden de verandering in de politieke en maatschappelijke inzichten over hun taken en rollen.

Die miskenning is ook de rode draad in de discussies over de nevenactiviteiten. Op zich paste het perfect in een omslagproces van 'nuts naar markt' nieuwe markten te verkennen en kennis en kunde vanuit de energiebedrijven daarvoor in te zetten. Maar de wijze waarop ondervond veel kritiek. In eerste instantie spitste die kritiek zich toe op activiteiten die dichtbij de kernactiviteiten lagen, te weten gas- en elektrische installaties en toestellen. Aansluitwerkzaamheden zijn heel effectief wanneer meteen ook de installaties worden aangelegd. Onderhoudsmonteurs voor de netten zijn ook goed in te zetten bij installatieactiviteiten. Bovendien was de relatie tussen EnergieNed, de branche en EZ gespannen vanwege de controleactiviteiten op veiligheidsgebied. De beoogde wettelijke taak om de veiligheid van de toestellen bij gebruikers te bevorderen zou ruimte moeten bieden aan niet-erkende installateurs, maar 'beunhazen' zouden moeten worden ontmoedigd. Vanuit de – wat betreft eerlijke concurrentie zeker niet brandschone – installatiebranche regende het dan ook klachten en door effectief lobbyen bij EZ en de Tweede Kamer kwamen de nevenactiviteiten van de energiebedrijven op de politieke agenda. Maar ook de besparingsacties werden gekapitteld, bijvoorbeeld de inzet van adviesteams in de grote steden. Meest opzienbarend waren de acties van de distributiebedrijven om gratis spaarlampen en waterbesparende douchekoppen weg te geven, onder luide protesten van de reguliere handel. Al die klachten en al dat lobbyen leidde tot een aanpassing van de Wed met regels om concurrentievervalsing tegen te gaan. Er kwam een verbod voor distributiebedrijven op concurrentie met derden, behalve wanneer het zou gaan om kernactiviteiten van die distributiebedrijven. Over die kernactiviteiten ontstond discussie. Niet over het aanleggen en beheren van netten en het leveren van energie, want dat is helder. En het op een verstandige manier geven van allerlei besparingsadviezen moet ook mogelijk blijven. Maar wat doe je met het laten meeliften van gemeentelijke belastingen op de energierekening, of het verzorgen van straatverlichting, of feestverlichting in een winkelstraat of

---

<sup>4</sup> Eindrapportage MAP 1990-200; EnergieNed.

reclameverlichting langs openbare wegen of het runnen van verkeerslichten? Moeizame detaildebatten met lastige wetgevingstechniek. Alle nevenactiviteiten bleven toegestaan, mits ondergebracht in een juridisch afgescheiden aparte dochter. Maar moeder mocht die dochter niet bevoordelen. En wat is dat dan precies? Gescheiden informatiestromen en het inzetten van het personeel tegen marktconforme tarieven. Maar in hetzelfde gebouw zitten of gebruik maken van dezelfde naam of logo? Opnieuw juridisch detailwerk. De Wed had duidelijke regels, maar faalde als gezegd op het punt van toezicht. Genoemde concurrentiebepalingen werden overgenomen in de nieuwe Elektriciteitswet en in mindere mate in de Gaswet. De gehele regeling is juridisch nog steeds niet geheel duidelijk en blijft in de praktijk fricties opleveren. Die fricties spelen anno 2005 voor een deel een rol in het moeilijke debat over het wel of niet privatiseren van de netbedrijven.

Nog serieuzer werd de discussie toen de energiebedrijven zich op niet-energie markten gingen begeven. Afvalactiviteiten, telecom en kabel konden nog wel gebillijkt worden, mits juridisch en bedrijfsmatig gescheiden. Was afvalverbranding immers niet een vorm van milieuvriendelijke energieopwekking en paste het daar dan ook niet bij om afvalstromen effectief in te zamelen en te verwerken? Er moest wel worden opgelet, want een enkel bedrijf dreigde verzeild te raken in de niet altijd even bonafide werkende afvalbranche.<sup>5</sup> Ook waren er forse strategische verschillen tussen de grote energiebedrijven over de vraag of diversificatie naar afval nu wel of niet moest worden nagestreefd. Dat speelde ook een rol bij de fusies. Bekend was het verhaal van Edon dat de in financieel opzicht in moeilijkheden verkerende afvalverbranding in Wijster (VAM) de helpende hand toestak. Toen Edon ook de AVR in Rijnmond wilde gaan overnemen was de Eneco-top in alle staten. Eneco zelf mocht zich van haar aandeelhouders niet met afval bezighouden. En dit dan weer ondanks de aankoop van de afvalverbranding in Dordrecht. Dan de kabels en de telecom. Hadden EZ en V&W niet de energiebedrijven zelf uitgenodigd om samen met NS een concurrent te vormen voor KPN? En had niet menige gemeente haar cai-bedrijf ondergebracht bij het energiebedrijf? De kabelactiviteiten boden grote mogelijkheden, waren nieuw, spannend en sexy. De meeste energiedirecteuren besteedden er veel aandacht aan. Politiek liep het evenwel uit de hand toen Nuon partij werd bij de sportzender Sport-7, een project dat iets geheel nieuws beoogde te brengen, maar al snel failliet ging. Daar kwam nog bij dat Nuon als sponsor van de voetbalclub Vitesse extra sterk aan de weg timmerde. In elk debat in de Tweede Kamer over de Wed speelde dit een grote rol en werden kritische vragen gesteld over de financiering van dergelijke commerciële avonturen uit de door energieverbruikers betaalde tarieven. Door EZ werd elke keer beklemtoond dat die gelden niet gedekt werden door de energietarieven, maar kwamen uit de 'eigen middelen' van het bedrijf.

En hoe zat het met buitenlandse avonturen als windparken in China of gasbedrijven in de Verenigde Staten? Wie liepen die risico's, en werden daarvoor wel passende rendementseisen gesteld? Door EZ werd via EnergieNed een systeem opgezet om de nevenactiviteiten in kaart te brengen en een extern onderzoek werd gestart naar de mogelijke financiële risico's van die activiteiten. Bij dit alles werd veel gemor van de heren directeuren van de energiebedrijven

<sup>5</sup> Te wijzen is bijvoorbeeld op de Zegwaard-affaire, het Delftse afvalbedrijf dat eind jaren '80 in opspraak kwam.

gehoord, en van hun club EnergieNed. Ze vonden het maar niets, die wet, die Wed. Te gedetailleerde bemoeienis van de wetgever, vooral waar het de activiteiten op andere markten dan energie betrof. Wat wilde Den Haag toch, het paste toch bij marktwerking, het paste toch bij grote bedrijven, het was goedgekeurd door aandeelhouders en de Raden van Commissarissen, en het paste toch bij het gereedmaken voor de echte grote uitdaging, de vrije Europese energiemarkt? Daarvoor was naamsbekendheid toch van belang? EZ kwam waar het de financiële relaties tussen kern- en nevenactiviteiten betreft nog wel met beleidsconclusies. Zo stuurde Wijers een advies van Andersen Consulting naar de Tweede Kamer met daarbij de conclusies dat voor commerciële nevenactiviteiten een navenant commercieel rendement moest worden gehanteerd, en dat de gereguleerde monopolieactiviteiten geen enkel financieel risico zouden mogen lopen voor de financiering van die commerciële avonturen. Dat zou dan bijvoorbeeld moeten inhouden dat de netwerken niet als zekerstelling mochten gaan dienen voor overnames in de commerciële sfeer binnen of buiten de energiemarkt, zoals elektriciteitscentrales. Deze voornemens zijn echter toen niet expliciet in de regelgeving voor regulering uitgewerkt. In de discussie over privatisering van de netten kwamen deze zorgen echter langs een andere band weer volop terug.

Wel heeft nog enige tijd de gedachte gespeeld van *multi-utilities*: nutsbedrijven die actief zijn op meerdere fronten en door bundeling allerlei synergie weten te behalen. Aanleiding van die aandacht was de zorg over de penetratie van grote Franse en Belgische bedrijven in bij energie aanpalende activiteiten. Die zorg werd onder meer door minister Wijers geuit bij de stap van Casema naar *Caséma*: de overname door France Telecom. Ook werd met enige zorg gekeken naar de veldtocht van de Franse Suez-groep, die via haar (Belgische) dochter Tractebel bedrijven opkocht in de installatie- en afvalbranches. Ook dreigden bij afval Amerikaanse ondernemingen als BFI te penetreren. Moest er niet een nationaal beleid komen om deze en andere nutsactiviteiten 'oranje' te houden en zouden de Nederlandse energiebedrijven daar geen rol bij kunnen spelen? Ook de relatie met drinkwater kwam daarbij aan de orde, daar in de waterbranche vergelijkbare ontwikkelingen in gang leken te komen. Bovendien, drinkwater kende ook zijn discussies over nevenactiviteiten, over schaalvergroting en het weer opnieuw zoeken naar verdergaande synergie met de energiebranche. Met elders toen succesvolle voorbeelden voor ogen zoals die bij een aantal Britse en Amerikaanse bedrijven, werd door EZ nog een studieopdracht verleend aan Booz Allen & Hamilton. Doel was om na te gaan of multi-utilities in de Nederlandse verhoudingen zin hadden, en of de regelgeving op de verschillende nutsgebieden bredere horizontale concentraties niet zouden belemmeren. Daarbij werd dus ook expliciet opnieuw naar drinkwater gekeken. We spreken dan echter al over begin 1998 en inmiddels was het GPB-drama zich aan het voltrekken. Dit had mede het gevolg dat EZ zich wonden likkend terugtrok en geen zin meer had om voor de nutsbedrijven in het strijdperk te treden. Bovendien, de nieuwe Elektriciteitswet kwam eraan. Het werd voor EZ steeds duidelijker: laat nu de markt maar komen en we zien dan wel of er Nederlandse, Belgische, Franse, Duitse of Amerikaanse bedrijven op de Nederlandse energie-, afval- en kabelmarkten het voor het zeggen krijgen. En dat in de veronderstelling dat dergelijke overnames voor consumenten geen verschil maken, mits de regels goed in elkaar zitten en het toezicht weet, mag en kan wat het moet doen.

## 7. Doen we nog wat in Europa, of kan het niet meer?

Anno 2005, is de energieliberalisering in Europa volop aan de gang en ligt deze op koers. Europese regelgeving heeft tamelijk volledige formele kaders gegeven die medio 2004 in nationale wetten zijn vertaald. Aandacht begint zich nu te richten op de uitvoering daarvan en op de verdere integratie van de Europese markten. Grensoverschrijdende regionale markten zoals de Benelux en het Iberisch schiereiland en verder. De Europese kaart begint ook duidelijker te worden en gaat in de richting van een *'Seven Sisters model'*. In de EU bestaat een ontegenzeggelijke overheersing van twee Duitse bedrijven (Eon en RWE) en het Franse EdF. Onduidelijk is nog of en hoe Gaz de France daar een rol bij speelt. Na deze kopgroep van drie komt er eerst niets en dan volgt een groep middelgrote bedrijven. Dat zijn het Italiaanse ENEL, het Spaanse Endesa, het Zweedse staatsbedrijf Vattenfall dat als derde speler in Duitsland actief is, en de Suez-groep, waarin op een wat onduidelijke manier de Belgische bedrijven Electrabel, Tractebel en Distrigaz verweven zijn. Afgezien van het op onderdelen succesvolle Centrica (ex-British Gas) en een enkele andere Spanjaard, zijn er (nog) geen andere grote spelers uit de familie van Europese nutsbedrijven naar boven gekomen. De Amerikanen kwamen snel en fors, bijvoorbeeld met de overname van Una door het Texaanse Reliant, dat het na *quick wins & big losses* snel voor gezien hield. Wellicht dat ook de *majors* als Shell en BP, en de nog wat slapende reus Gazprom actief worden. Ongetwijfeld zullen kleinere niche-spelers een rol blijven spelen.

In dit beeld lijkt het dat er voor de Nederlandse bedrijven Europees gezien geen plaats meer is, ook niet als er verdere nationale fusies worden toegestaan. Rond 1995 kon het nog, maar toen wilde men niet. Oranje heeft dus afgedaan op energiegebied en dat is een feit. Wel of niet privatiseren is in dat verband ook niet meer interessant; voor de Europese verhoudingen is dat een achterhoedegevecht geworden. Toch missen we tot dusver in het hele verhaal één naam: de Gasunie. Waar blijft de Gasunie, onze nationale trots? Zeker, er zijn nog kansen, maar de vraag is op welk gebied. De moeizame discussies over de structuur van het 'gasgebouw' lijken weinig of geen relatie te hebben met de Europese werkelijkheid. Daarvoor was de focus te veel gericht op de onmiskenbaar aanwezige nationale Nederlandse belangen: de kleine velden en de gasbaten. En waarom zouden Shell en ExxonMobil in die situatie een Europese rol willen zien voor Gasunie? Een rol die verder zou gaan dan wat zij met succes tot dusver deden: verkoop van Nederlands gas? Wellicht dat er op het gebied van de infrastructuur nog wel Europese kansen zijn. Kansen voor GTS, het van Gasunie geheel afgesplitste transportbedrijf, en voor TenneT, de landelijke netbeheerder bij elektriciteit. Zij zouden mogelijk zelfs ook samen iets kunnen gaan doen. Maar als die bedrijven al 'Europees gaan', voor wie doen ze het dan? Voor de Nederlandse gebruikers? Waarschijnlijk niet. Die zullen bij dergelijke avonturen opnieuw garanties willen hebben dat essentiële voorzieningen voor de Nederlandse markt niet worden ingezet om buitenlandse avonturen te helpen financieren. Dus moeten we nog wat willen in Europa? Nou nee, dank u.

## 8. Lessons learned?

Het is ontegenzeggelijk een taak voor de overheid om met heldere kaders duidelijk te maken wat publieke belangen zijn en wat van energiebedrijven verwacht wordt bij de voorziening van essentiële goederen en diensten, zoals de netwerkgebonden energieproducten. Die kaders zijn er in beginsel voor gas en voor elektriciteit. Nog niet voor warmte, maar daar wordt aan gewerkt. Ook is het een taak van de overheid om ervoor te zorgen dat die kaders zodanig werken dat de bedrijven op een kosteneffectieve en servicegerichte manier doen wat ze moeten doen. Onder regie van EZ zijn daarbij de laatste tien tot vijftien jaar forse slagen gemaakt. De regie stagneerde evenwel naarmate er meer en krachtiger tegenspel kwam vanuit de energiebedrijven. Dat tegenspel kon plaatsvinden door de eigendom- en toezichtstructuren van en bij die bedrijven. Ook kreeg het tegenspel kansen door onduidelijke en zelfs afwezige politieke discussies en inzichten op de regionale en lokale niveaus. Maar ook de nationale overheid, met EZ voorop, slaagde er niet altijd in een duidelijke en samenhangende strategische visie te ontwikkelen. Een visie op markten enerzijds en de rol van de Nederlandse bedrijven anderzijds. Daar waar onderdelen van die visie er wel waren, waren deze soms innerlijk tegenstrijdig (zoals bij verschillen tussen gas en elektriciteit) of stagneerde de uitwerking, en liep de uitvoering dood.

Er is niets tegen grote en krachtige bedrijven in de energiemarkt, en er is niets tegen een overheid die daar een duidelijke visie op loslaat. Waar wel op gelet moet worden is helderheid, consistentie op middellange termijn en duidelijke uitvoeringsstructuren. Uitvoeringsstructuren met vaste verantwoordingslijnen en sturingsmechanismen daar waar de overheid ervoor kiest uitvoering van haar beleid aan anderen over te laten. Dat ontbrak bij het MAP, dat ontbrak bij de uitwerking van het GPB-model, dat ontbreekt op onderdelen ook bij de vertaling naar de marktwerking. Hoofdstuk 7 en de deelstudie 'Liberaliseren: van beleid naar uitvoering' gaan daar op in en bieden ook een vervolg op het verhaal dat hier eindigt.

# Liberaliseren: van beleid naar uitvoering<sup>1</sup>

## *Lastig en ingewikkeld voor alle partijen*

### 1. Inleiding

Netwerkgebonden systemen van energievoorziening, zoals elektriciteit en gas, waren traditioneel het domein van nutsbedrijven. In Nederland lag het eigendom bij lokale overheden, terwijl het beleid in hoge mate afgestemd werd met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en de politiek. Aanbodoriëntatie was het uitgangspunt, waarbij verbruikers van elektriciteit en gas werden gezien in termen van ‘aantallen aansluitingen’. De tariefvorming werd centraal gestuurd, en grote grootverbruikers werden vaak apart behandeld en voorgetrokken.

Hiervoor is beschreven hoe dit hele stelsel gereorganiseerd werd om marktwerking en vraagsturing mogelijk te maken. In Hoofdstuk 7 en voorgaande deelstudie “Onomkeerbaar van nutsbedrijf naar marktpartij” is ingegaan op de achtergronden hiervan en op de manier waarop deze herstructurering beleidsmatig vorm kreeg en in wetgeving vertaald werd. Deze deelstudie gaat over de implementatie en toepassing van de nieuwe wet- en regelgeving. De Derde Energienota in 1995 zette de koers uit voor de introductie van marktwerking. Hierbij was al voor een stapsgewijze marktopening gekozen, want de elektriciteits- en gasvoorziening werden te belangrijk geacht om risico’s mee te lopen. Bovendien werd er rekening gehouden met de nodige technische en procedurele complicaties voordat de nieuwe markt zou kunnen werken. Daarom werd gesteld dat eerst alleen de grootverbruikers een vrije keuze van leverancier zouden verkrijgen, een paar jaar later gevolgd door het middensegment verbruikers, en weer een paar jaar later door de kleinverbruikers.

Al vrij snel bleek dat markten zich niet vanzelf openen na een oekaze vanuit Den Haag. Er was een heel systeem van uitvoeringsregels nodig. De ontwikkeling van gedetailleerde, technische en economische voorwaarden en regelingen bleek een uiterst arbeids- en kennisintensieve aangelegenheid. Bovendien ontstonden er tussen de overheid, de bestaande energiebedrijven en de nieuwe marktpartijen felle discussies over principiële en inhoudelijke vraagstukken, zoals de transitie van het oude stelsel met langlopende verplichtingen, naar nieuwe marktgerichte structuren; de verschillen tussen elektriciteit en gas; en het tempo en de maatvoering van de herstructurering. Daarnaast moest er een nieuwe rolverdeling tot stand komen tussen het Ministerie van EZ en de nieuw op te zetten toezichthouder, DTe, waarbij vooral de spanning tussen het *maken* van beleid door het Ministerie, de *uitvoering* ervan en

---

<sup>1</sup> Deze deelstudie is een coproductie van Aad Correljé en Jacques de Jong

het houden van toezicht op de markt door DTe punten van discussie waren. Daarbij speelde ook de verhouding met de begin 1998 ingestelde toezichthouder van de nieuwe Mededingingswet, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), een rol. Er waren wel buitenlandse voorbeelden en ervaringen met toezichthouders en *regulators*, zoals in het Verenigd Koninkrijk, maar de Nederlandse situatie vroeg om Nederlandse oplossingen. De NMa en DTe waren in 1998 van start gegaan als een dienst van het Ministerie van EZ. Eind 1998 besloot minister Jorritsma dat de NMa en DTe op formele afstand van de politiek en het beleid geplaatst dienden te worden als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), terwijl DTe deel zou gaan uitmaken van de NMa. De ontwerpwet daarvoor bereikte medio 2002 de Eerste Kamer en werd pas eind 2004 aangenomen. NMa/DTe zal per medio 2005 een zbo zijn. Die onduidelijke politiek-ambtelijke omgeving voor DTe was jarenlang van invloed op haar positie en haar uitvoeringsbeleid.

Deze deelstudie gaat in op een aantal aspecten rond de uitvoering van het beleid. In de eerste plaats wordt een theoretisch kader geconstrueerd voor de totstandkoming van economische regulering van netwerksectoren. Netwerkactiviteiten zijn immers *de facto* monopolies, waarbij gebruikers beschermd dienen te worden tegen misbruik van die monopoliepositie door de eigenaars van de netwerken. Vervolgens zal worden ingegaan op de wijze waarop DTe zich op zijn taak voorbereide, gevolgd door de eerste acties nadat de Elektriciteitswet was ingegaan. Uitvoeriger zal daarna worden stilgestaan bij de voorbereidingen en de gevolgen van de marktopening als zodanig. Dan komt aan de orde hoe DTe omging met de regulering van de technische en financieel-economische toegangsvoorwaarden voor de infrastructuur. Ten slotte wordt teruggeblikt op de samenhang tussen beleid, wetgeving, toezicht en uitvoering, aan de hand van het theoretische kader en van de ervaringen van de eerste paar jaar.

## 2. De economische regulering van netwerksectoren

### 2.1. De herstructurering van netwerksectoren

Over de hele wereld is herstructurering van de telecomsector, het openbaar vervoer en de energie- en watervoorziening aan de orde van de dag. Voornaamste doelen zijn het verlagen van de prijzen en het verbeteren van de efficiëntie en dienstverlening, door het blootstellen van deze sectoren aan de dynamiek van de marktwerking. De bestaande structuur van deze sectoren werd opgebroken om nieuwe, marktgerichte, systemen te creëren. De natuurlijke monopolies van de gevestigde nutsbedrijven, de zogenoemde *incumbents*, werden ontmanteld, ofwel om concurrentie mogelijk te maken door nieuwe toetreders in de markt, ofwel door middel van openbare aanbesteding *van* de markt. Hiertoe moesten marktsegmenten die in potentie concurrentie toelaten, worden opengesteld voor nieuwe toetreders, terwijl de *incumbent* soms werd opgesplitst in een aantal bedrijven. De marktsegmenten die als natuurlijk monopolie beschouwd kunnen worden, werden onder een vorm van toezicht geplaatst, om een ongestoorde, economisch efficiënte taakvervulling te garanderen, zodat alle gebruikers op gelijkwaardige manier toegang tot deze essentiële systemen en netwerken zouden krijgen, tegen maatschappelijk acceptabele tarieven. Daarnaast vonden er verschuivingen plaats in het eigendom van de bedrijven in de vorm van een volledige privatisering van de



overheidsbedrijven of allerlei varianten van publiek-private verbanden, op meer of minder afstand van hun aandeelhouders.

Deze processen van structurele verandering hebben over het algemeen een grote invloed op de economische, technische en maatschappelijke prestaties van de betreffende sectoren. Veranderingen in het management en de economische prestaties van ondernemingen en sectoren gaan over het algemeen gepaard met veranderende voorkeuren voor wat betreft de toepassing van technologie, investeringen en marketingstrategieën van aanbieders. Het is duidelijk dat in het geval van het *world-wide-web*, mobiele telefonie en groene elektriciteit, deze veranderingen zeer gewaardeerd worden als bijdragen aan modernisering en vooruitgang. Op andere gebieden echter, worden er ongewenste ‘bij-effecten’ geconstateerd, zoals stijgende en variabele prijzen, een versobering van de dienstverlening, een afnemende betrouwbaarheid van diensten, achterblijvende investeringen en een falend management. Consumenten, burgers en beleidsmakers staan in toenemende mate kritisch tegenover deze gevolgen van marktwerking, aangezien ze niet beantwoorden aan de verwachtingen die gewekt waren door de economen en liberale politici. Ook wordt twijfel geuit door de gereguleerde industrie en door financiële instituties, met de klachten dat nieuwe systemen van beheer en de rol van toezicht-houders een bedreiging vormen voor de dienstverlening en levensvatbaarheid van de industrie op langere termijn. Het debat rond marktwerking en regulering wordt daarmee steeds complexer. In de jaren tachtig en negentig werd er vooral een theoretisch debat gevoerd over de wenselijkheid van marktwerking in een aantal economische sectoren, waarbij liberale ‘gelovigen’ aangaven welke economische meerwaarde er te behalen viel aan herstructurering en liberalisering, terwijl tegenstanders de nadelen ervan onderstreepten. Sindsdien hebben de ervaringen in vele landen en sectoren het debat een evaluerend karakter gegeven, waarbij in vele gevallen kritische kanttekeningen worden gemaakt onder verwijzing naar Californië, de torenhoge elektriciteitsprijzen in Italië, en de spoorwegongelukken in het Verenigd Koninkrijk.<sup>2</sup>

Vaak wordt verwezen vaak naar *fouten* die gemaakt zijn in de keuze voor bepaalde marktstructuren en systemen van regulering, als een verklaring van de waargenomen problemen. In deze studie, echter, betogen we dat het eenvoudigweg gebruiken van de kwalificatie ‘goed’ of ‘fout’ bij de keus voor bepaalde markt- en eigendomsstructuren en reguleringsconcepten nauwelijks te onderbouwen is. Deze kwalificatie is namelijk gebaseerd op de veronderstelling dat alternatieve – en inherent betere – keuzes denkbaar waren en dat de overheid en de *regulator* daarmee in staat waren geweest om het gewenste gedrag en de prestaties wél tot stand

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Helm, D. (2003), *Energy, the State and the Market: British Energy Policy since 1979*. Oxford: Oxford University Press. Thomas, S. (2002) Evaluating the British Model of Electricity Deregulation. *Annals of Public and Cooperative Economics* 75:3 2004 pp. 367–398. Damme, van, E. (2004) Pragmatic Privatisation: The Netherlands 1982 – 2002 TILEC Discussion Paper DP 2004-007, Tilburg: CentER and TILEC, Tilburg University, June 2004. Nillesen, P.H.L., Pollitt, M., (2004) The Consequences for Consumer Welfare of the 2001-2003 Electricity Distribution Price Review in the Netherlands. Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0446/CMI Working Paper 50, University of Cambridge, Dept. of Applied Economics. Köper, N. (2003) *Tegenpolen: de liberalisering van de Nederlandse energiemarkt*, Utrecht: Het Spectrum.

te brengen. Dit veronderstelt dat er kant-en-klare reguleringspakketten zouden bestaan met een keuze aan instrumenten die, als er aan de juiste “knoppen” gedraaid zou worden, het gewenste gedrag van marktparticipanten te zien geven, in termen van aanbod, prijzen, kwaliteit, investeringen, enz. Op zich is er niets mis met de veronderstelling dat marktgedrag in zekere mate bepaald wordt door de structuur en institutionele vormgeving van een markt. Deze veronderstelling vormt een cruciaal uitgangspunt bij het ontwerpen van systemen van economische regulering.

In tegenstelling tot het vaak gehanteerde ‘kant-en-klaar’ perspectief, willen we hier echter illustreren dat de ontwikkeling, de implementatie en het ‘onderhoud’ van dergelijke systemen deel uitmaken van een dynamisch leerproces, dat zich in de loop van de tijd ontwikkelt onder invloed van externe invloeden. Immers, regulering dient rekening te houden met dilemma’s rond bijvoorbeeld *stranded assets*, de positie van de incumbents en nieuwe toetreders, technologische ontwikkeling en de groei van markten. Zoals elders in dit boek duidelijk beschreven is, wordt dit soort vraagstukken op de agenda geplaatst en opgelost onder druk van betrokken partijen en belanghebbenden in de industrie, de overheid, Europese, nationale en lokale politieke afgevaardigden, vakbonden, consumentenorganisaties, NGOs, onderzoeksinstituten, adviesbureaus.<sup>3</sup>

Naast beïnvloeding van de regulering door externe belangen zien we echter ook een intern leerproces, waarin betrokkenen zoals de toezichthouder, de bedrijven, de afnemers en de politici constant nieuwe inzichten opdoen. Aan de hand van deze inzichten worden het gedrag en de strategie ten opzichte van andere partijen aangepast. Dit evolutionaire perspectief impliceert dat zowel de acties en de reacties van de wetgever, de toezichthouder, de betrokken ondernemingen en de politiek in zeker zin de vorm hebben van een ontdekkingsreis zonder duidelijke bestemming. Dit leerproces dient onderscheiden te worden van *strategisch* gedrag, waarbij – binnen een situatie van asymmetrische informatie – ondernemingen bewust hun belangen nastreven door gebruik te maken van lacunes in de regulering en informatiegebrek bij een toezichthouder.

Deze ontdekkingsreis komt voort uit de manier waarop het interpretatiekader voor de regulering gegrondvest is in neoklassieke economische theorie. De focus op een beperkt aantal in die theorie aangegeven aspecten betekend dat dit kader nooit volledig kan zijn in de echte wereld. De toepassing ervan leidt dan ook tot de ontdekking van allerlei nieuwe, niet in kaart gebrachte, facetten die vervolgens in het reguleringskader geïncorporeerd moeten worden. De ontwikkeling van dit kader en de toepassing in de dagelijkse, technische, institutionele en economische realiteit kan worden beschreven als een opeenvolging van ‘ontdekkingen’. Stap voor stap werden de technische en economische functies blootgelegd die opgesloten hadden gelegen in de wijze waarop de elektriciteit- en gasvoorziening georganiseerd was. Toen de Nederlandse regering na 1995 de bestaande arrangementen uit elkaar begon te halen, werd het de taak van de toezichthouder, DTe, om deze functies weer terug te plaatsen in een nieuw institutioneel kader, gebaseerd op de slogan “markt waar mogelijk, overheid waar nodig”.

<sup>3</sup> Baldwin, R., Cave, M. (1999) *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Die ontwikkeling maakt duidelijk waarom regulering nooit af kan zijn; waarom beleidsmakers en de toezichthouder altijd te laat zullen zijn in het beoordelen van het gedrag van de industrie, en waarom nieuwe publieke waarden zullen blijven ontstaan. Het maakt ook duidelijk waarom sommige bedrijven meer en beter kunnen profiteren van het spel rond de regulering en waarom andere weigeren te investeren en deel te nemen. Een procesgerichte analyse zou kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de vraag hoe een effectief en efficiënt proces van regulering tot stand zou kunnen komen.

## 2.2. Regulering, markten en instituties

Het werk van de Nobelprijswinnaar Douglass North, in combinatie met de benadering van de Franse economisch-socioloog Michel Callon, biedt een aantal aanknopingspunten om te analyseren hoe de economische regulering tot stand komt die het functioneren van de hedendaagse complexe economische en sociale systemen mogelijk maakt.<sup>4</sup> Het werk van North is gebaseerd op het alom bekende idee dat de actoren in een economie kosten moeten maken om *transacties* met anderen aan te gaan. Deze *transactiekosten* worden veroorzaakt door de noodzaak om het risico van het handelen beperken, door informatie te vergaren over de reputatie van de betrokken partij, de kwaliteit van het geleverde, de uitvoering van de transactie als het een dienst betreft, enzovoort. Deze kosten gaan de draagkracht van individuele economische actoren ver te boven en belemmeren daarmee het aangaan van economische transacties. North laat echter zien dat economische groei toch mogelijk is als er collectieve ‘spelregels’ en oplossingen tot stand komen, die het gedrag van economische actoren ordenen en voorspelbaar maken:

*“Institutions provide the structure for exchange that (together with the technology employed) determines the cost of transacting and the cost of transformation.... The greater the specialization and the number and variability of valuable attributes, the more weight must be put on reliable institutions that allow individuals to engage in complex contracting with a minimum of uncertainty about whether the terms of the contract can be realized” (North 1990: 34).*

North onderscheidt formele en informele spelregels, zoals de grondwet, wetten, uitvoeringsregels, verplichtingen, rechten, contracten en de spelregels voor het toezicht op de uitvoering daarvan. Duidelijk is dat deze systemen van spelregels ook gelden voor de economische regulering van netwerksectoren, waarbij de Staat vaak een bijzondere rol heeft. Gezien vanuit het perspectief van de neo-klassieke economie, echter, is de Staat primair een middel om recht te doen gelden, en om in situaties van ondubbelzinnig marktfalen en imperfecte markten corri-

<sup>4</sup> North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. North, D.C. (1994) Economic performance Through Time. *The American Economic Review*, Vol. 84, Issue 3, 359-368. Callon, M. (1998a) Introduction: The Embeddedness of economic markets in economics. In M. Callon (ed.) *The Laws of the Markets*, The Sociological Review, Oxford: Blackwell Publishers. Callon, M. (1998b) An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology In M. Callon (ed.) *The Laws of the Markets*, The Sociological Review, Oxford: Blackwell Publishers.

gerend op te treden. North en Callon stellen daar tegenover dat de Staat alomtegenwoordig is in de economie, door juist die instituties te ondersteunen die vorm geven aan de (economische) relaties tussen maatschappelijke actoren en die daardoor het functioneren van markten, de economie en de maatschappij in bredere zin mogelijk maken.

Callon stelt dat maatschappelijke actoren en organisaties deel uitmaken van een zogenaamd *actor-network* systeem, waarbinnen ze met elkaar verbonden zijn via onderlinge belangen, doelstellingen en tegenstellingen. Deze relaties hebben vaak de vorm van strategieën, gewoonten, regels, contracten, regulering, publiek-private arrangementen, normen en standaarden. De formele en informele instituties waarbinnen deze relaties bestaan, ontwikkelen zich volgens Callon in een proces van *framing*, waarbij de chaos van de echte wereld geordend en ingekaderd wordt.<sup>5</sup> Een cruciaal aspect van dit inkaderen is dat het actoren in staat stelt om op *calculerende* wijze een inschatting te maken van hun positie ten opzichte van andere actoren en van de consequenties van het aangaan van transacties met die actoren, waardoor hun risico gereduceerd wordt. Actoren die beter toegerust zijn om hun eigen positie te analyseren hebben een relatief voordeel op anderen in een markt. Vandaar dat actoren kunnen besluiten te investeren in de ontwikkeling van kennis die hen in staat stelt anderen te overstijgen of te beïnvloeden, inclusief de toezichthouder en de overheid.

Over het algemeen zal dit institutionele kader betrekkelijk stabiel zijn vanwege het padafhankelijke karakter. De complexiteit van een groot aantal met elkaar verbonden relaties en aspecten en de noodzaak tot onderhandelen met betrokken partijen over veranderingen in de regels leiden tot hoge kosten voor de aanpassing van dit kader.<sup>6</sup> Maar ook deze relatief stabiele kaders kunnen veranderen. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door *echte* veranderingen in de beschikbaarheid en prijzen van arbeid, grondstoffen en kapitaal. Ook toegang tot nieuwe informatie en technologieën kan een rol spelen. Daarnaast echter, is het van groot belang hoe deze factoren gewaardeerd worden binnen de geldende referentiekaders, of paradigma's. Deze kunnen echter in de loop der tijd veranderen onder invloed van modes, ideologie en nieuwe inzichten.<sup>7</sup> Voorbeelden daarvan zijn de variatie in milieubewustzijn, het streven naar marktwerking in plaats van centrale coördinatie en publieke uitvoering bij allerlei taken, de waardering van technologie, etc.

Met betrekking tot de oorzaak van deze verschuivingen kent North een cruciale rol toe aan de leerprocessen die zich afspelen bij individuen, bij politieke en bestuurlijke organisaties en in het bedrijfsleven.<sup>8</sup> Deze leerprocessen omvatten, volgens North, de ontwikkeling van het mentale referentiekader waarmee allerlei informatie en waarnemingen geïnterpreteerd worden. Een dergelijk kader is noodzakelijk bij het observeren, het verklaren en het reageren op het gedrag van andere actoren. Dit kader ontwikkelt zich constant als gevolg van het opdoen van nieuwe ervaringen. Soms zal hierdoor de bestaande mening worden versterkt. In andere gevallen, zal er bij de actoren twijfel ontstaan over de inhoud van het referentiekader en het

5. Callon 1998a, 1998b: blz. 250-255

6. North 1990: blz. 68

7. North 1990: blz. 83, 104; 1994: 362

8. North 1994: blz. 361-363

aangepast worden. Individuele referentiekaders kunnen zich door middel van een bredere acceptatie tot instituties en maatschappelijke systemen van ordening, regulering en bestuur ontwikkelen.

Het is hierbij van belang te onderkennen dat het inkaderen van de relaties tussen (groepen van) actoren nooit volledig is en ook niet stabiel zal kunnen zijn. Volgens North zal de 'dekking' van de institutionele kaders beperkt blijven tot de meest in het oog springende aspecten, vanwege het beperkte overzicht - de zogenaamde *bounded rationality* - en de hoge kosten van het inkaderen. Callon noemt de consequenties van niet 'afgedekte' handelingen en activiteiten *overflow*; te vergelijken met de zogenaamde externe effecten. Hierbij komen de negatieve (of positieve) gevolgen van handelen niet terecht bij de verantwoordelijke actoren terwijl 'getroffenen' niet gecompenseerd kunnen worden. De coördinerende rol van marktwerking is daardoor onvolledig.<sup>9</sup>

Het natuurlijke gebrek aan dekking en in combinatie met het leergedrag zal belanghebbende actoren aanzetten tot het zoeken naar nieuwe vormen van inkadering. In reactie op het bestaande kader en vanuit de mogelijkheden die aanpassing daarvan bieden voor het ontplooiën van nieuwe economische en commerciële activiteiten en technische toepassingen zal er voortdurend proces van *re-framing* plaatsvinden. Actoren die nieuwe, potentieel winstgevend of beleidseffectieve oplossingen en benaderingen *ontdekken* besluiten te investeren in het actief aanpassen van de bestaande kaders, door middel van lobbyen bij de toezichthouder, beïnvloeding van de beleidsmakers en de publieke opinie, en door middel van de *ontwikkeling* van nieuwe kennis en inzichten.<sup>10</sup>

North geeft aan dat het ontwikkelen van de benodigde kennis en inzichten en de (bewuste) constructie van dergelijke referentiekaders niet per definitie succesvol is. Overheden, toezichthouders en de bedrijven hebben geen volledig beeld van waar het naar toe zal gaan en wat zij daar zullen aantreffen. Bovendien is de *ontwikkeling* van instituties in belangrijke mate afhankelijk van het politieke proces en de rol daarin van belangengroepen. Net als bij het zoeken naar proces- en productinnovaties en naar mogelijkheden tot verhoging van de efficiëntie<sup>11</sup>, kan worden gesteld dat *ontwikkeling* en *toepassing* van systemen van regulering en beheer van markten en industrieën - of van onderdelen daarvan - risicovolle activiteiten zijn, waarvan de resultaten maar in gedeeltelijk voorzien kunnen worden.<sup>12</sup> Tegelijkertijd zijn natuurlijk ook de reacties en initiatieven van gereguleerde ondernemingen op het reguleringskader de uitkomst van een risicovol proces van inschatting, interpretatie en leergedrag.

9. Coase, R.H. (1960) The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.

10. North 1990: 78, 79, 87

11. Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982) *An evolutionary theory of Economic Change*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press. Weisman, D.L., Pfeifenberger, J.P. (2003) Efficiency as a discovery process: Why Enhanced Incentives Outperform Regulatory Mandates. *The Electricity Journal*, January/Februari 2003, pp. 55-62.

12. Agrell, P., Bogetoft, P. (2004) *Evolutionary Regulation: From CPI-X towards contestability*. Position paper for ENCORE, The Netherlands Network for competition and regulation, delivered 2004-02-16, SUMICSID AB.

Een perspectief als hierboven maakt in abstracto duidelijk hoe processen van herstructurering en liberalisering beschreven en geïnterpreteerd kunnen worden langs de lijnen van institutionele verandering. Callon onderscheidt een aantal gestileerde stappen in het proces van inkadering van een bepaalde economische activiteit.<sup>13</sup>

- De identificatie en verklaring van aspecten als overflow;
- De identificatie van de betrokken actoren en hun rol, binnen of buiten het kader;
- De meting van de waargenomen aspecten van functionele, technische, organisatorische, economische en sociale aard en hun waardering;
- De discussie en onderhandeling over de herziening van het kader;
- Transacties binnen het nieuwe kader, waarbij weer overflow zal optreden.

North en Callon beiden onderstrepen het belang van het institutionele kader bij het waarnemen, meten, waarderen en afwegen van bepaalde aspecten van commerciële transacties. Het geldende paradigma geeft aan door middel van welke principes en indicatoren bepaalde functies waargenomen en gemeten kunnen worden binnen specifieke markten of infrastructurele systemen. Het gaat hier om allerlei aspecten, zoals afspraken en procedures voor de meting van volumes, hoeveelheden, tijdsduur, frequenties, effectiviteit en efficiëntie; methodes van kostentoedeling, vergelijking en de vaststelling van kwaliteiten, die (nog) niet ingekaderde effecten tastbaar en vergelijkbaar maken. De ontwikkeling en onderbouwing van dergelijke principes en indicatoren vindt onder meer plaats via beleidsvoorbereidend en wetenschappelijk onderzoek. Via verdere operationalisering en toepassing kunnen dergelijke methoden deel gaan uitmaken van het algemeen geaccepteerde institutionele kader voor regulering.

### 2.3. Paradigma's voor de herstructurering van netwerksectoren

De paradigmatische onderbouwing van het beheer van netwerksectoren, zoals de energiesector, telecom en het openbaar vervoer, is in de jaren zeventig van de vorige eeuw langzaam verschoven van een traditioneel neo-klassieke economische visie op het functioneren van die systemen, naar een economische paradigma dat gebaseerd werd op monetaristische en *public choice* theorieën. Standaard neo-klassieke economie rechtvaardigde overheidsingrijpen en publiek eigendom in deze sectoren op grond van het bestaan van *natuurlijke monopolies*, *marktfalen* en *publieke goederen*. Gebrek aan marktwerking onder deze omstandigheden verklaarde waarom de markt nooit tot een economisch efficiënt, Pareto-optimaal, beheer van deze sectoren zou komen.<sup>14</sup> Tegen het einde van de jaren zeventig werd dit perspectief vervangen door de soort van 'liberalisme' die geassocieerd wordt met Ronald Reagan en Margaret Thatcher. Efficiëntie, economische hervorming en politieke macht werden nagestreefd door middel van belastingverlagingen, een zich terugtrekkende overheid, en het stimuleren van marktwerking.<sup>15</sup> Waar mogelijk zou volledige concurrentie ingevoerd moeten worden in de publieke sector.<sup>16</sup> Stap voor stap, in eerste instantie slechts in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Nieuw Zeeland en Chili, werden als doelstellingen voor herstructurering

<sup>13</sup>. Callon 1998b

<sup>14</sup>. Stiglitz, Joseph E. (1999) *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, 3rd ed., 1999.

<sup>15</sup>. Helm (2003); Parker, M.J. (2000) *Thatcherism and the Fall of Coal*, Oxford University Press, Oxford Institute for Energy Studies.

in de energiesector, respectievelijk, concurrentie in het productie segment, toegang tot groepen verbruikers en transportnetwerken en privatisering van publieke ondernemingen geïntroduceerd. Na de aanvaarding van de Europese Interne Markt in 1985 werd het streven naar een Interne Energie Markt aangekondigd in 1988. Hiermee werd de ontmanteling van bestaande handelsbelemmeringen, zoals lokale handelsmonopolies en discriminatoire toegang tot transportsystemen, een hoofddoelstelling van de Europese Commissie.<sup>17</sup>

Meer recent heeft een school van economen die de *Oostenrijkers* genoemd wordt van zich doen spreken als bron van inspiratie, vooral door toepassing van haar ideeën in de regulering van verschillende sectoren in het Verenigd Koninkrijk.<sup>18</sup> Een belangrijke bijdrage van de *Oostenrijkers* betreft het beginsel van dynamische regulering. Hierbij werden de exploitanten van systemen gestimuleerd tot een constante verbetering van de efficiëntie door met een zekere regelmaat een verlaging van de prijzen in het vooruitzicht te stellen, waarbij ze tot de volgende prijsverlaging de opbrengst van de efficiëntieverbetering konden behouden.<sup>19</sup> Later kwamen hier ideeën bij als maatstaf-regulering voor toegestane kosten en tarieven waarbij gekeken werd naar de kosten van collega-bedrijven, en de veiling van capaciteit in elektriciteit- en gastransportnetwerken.<sup>20</sup> In tegenstelling tot de traditionele statische evenwichtsmoedellen in de neoklassieke economie, houdt de 'Oostenrijkse school' zich vooral bezig met dynamische aspecten van concurrerende markten.<sup>21</sup> Hierbij staat het stimuleren van processen van creatief ondernemerschap, kwaliteitsverbetering en innovatie centraal, in plaats van statische kosten- en prijsreductie onder de continuering van monopolie verhoudingen. In een dynamisch perspectief wordt ervan uitgegaan dat afnemers hun vrije keus van leveranciers vooral zullen aanwenden om aanbieders te selecteren op kwaliteit en meerwaarde, waarbij prijs slechts een de vele factoren is.<sup>22</sup>

Belangrijke vereisten voor 'dynamische' concurrentie en voor het oogsten van de voordelen daarvan, zijn dat nieuwe concepten en producten toegang tot de markt krijgen. Dit wordt vaak in verband gebracht met nieuwe toetreders en het succes van marktwerking wordt daarom ook vaak gedefinieerd als het aantal nieuwe toetreders in een markt. Alle nieuwe toetreding

- 
16. Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press. Demsetz, H. (1968) *Why Regulate Utilities?* *Law and Economics*, 11.
  17. Haaland Matlary, J. (1997) *Energy policy in the European Union*. Houndmills: Macmillan.
  18. Deze zogenaamde *Oostenrijkse school* kenmerkt zich door de bijdragen van een aantal beroemde economen van Oostenrijkse afkomst, zoals Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek en Joseph Schumpeter. Zie ook Laffont, J.J., Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge MA, USA and London, UK: The MIT Press. Robinson, C. (2000) *Energy economists and economic liberalism*. *Energy Journal*, 21 (2), blz. 1-22.
  19. Littlechild, S. C. (1983) *Regulation of British Telecommunication's Profitability*, Department of Industry, London: HMSO.
  20. Newbery, D.M. (2000) *Privatization, Restructuring and regulation of Network Utilities*. Cambridge MA, USA and London, UK: The MIT Press.
  21. Kirzner, Israel M (1997) *Entrepreneurial discovery and the competitive market process: An Austrian approach*. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35 Issue 1.
  22. Robinson 2000; Ferguson, P.R. (1988) *Industrial Economics: Issues and Perspectives* London: Macmillan Education Ltd.

wordt gezien als voordelig en incumbents moeten daarom bijvoorbeeld hun producten en diensten leveren alsof zij ook nieuwe bedrijven waren, zonder rekening te houden met hun schaal- en scopevoordelen.<sup>23</sup> Hieronder zal duidelijk worden dat het Nederlandse beleid zich vanaf het begin, in de jaren negentig, al richtte op de Oostenrijkse benadering. Echter, dit betekende niet dat de dynamiek in het proces van de herstructurering van de markt en het inkaderen van de transacties bewust in acht genomen werd. Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat, na een transitieperiode, ‘de markt het zou overnemen’ en dat intensieve regulering overbodig zou worden. Een goed voorbeeld hiervan is ook de keuze voor het begrip van *Toezichthouden* in plaats van *Reguleren*. Al snel werd echter duidelijk dat er een sterke toename plaatsvond van de aspecten die ingekaderd dienden te worden in het nieuwe systeem, ofwel als formele regulering of als *business routines* van ondernemingen.<sup>24</sup> Ook bleek dat er een steeds sterkere detaillering noodzakelijk was in de regulering. Vele zaken die in het verleden min of meer informeel afgehandeld waren binnen de bedrijven of de sector, bleken nu noodzakelijkerwijs geregeld te moeten worden via expliciete, formele en juridisch afgedekte spelregels, procedures en standaarden.

### 3. De uitvoering van de nieuwe wetten

#### 3.1. Plaatsbepaling en instelling van DTe

Al voor de start van het liberaliseringsproject en voor het verschijnen van de Derde Energienota in 1995, werd er uitgebreid met de sector over marktmodellen en structuren gediscussieerd. Het concept van de *regulator* werd daarbij niet overwogen, want het Britse model met een zwaar uitgeruste *regulatory authority* werd niet gewenst geacht. Dat was ook een van de redenen die werd aangevoerd tegen privatisering, want private bedrijven zouden een dergelijke autoriteit juist noodzakelijk maken. Wel werd gaandeweg steeds duidelijker dat er een onafhankelijke toezichthouder nodig zou zijn voor het beheer van de netten en voor de bescherming van de gebonden afnemers. Uitgaande van de noodzakelijke scheiding tussen het maken van beleid en uitvoering daarvan zou die functie niet bij het beleidsdepartement zelf zou moeten liggen, maar op enige afstand. EZ was ook bezig met een nieuwe Mededingingswet en een daarbij behorende Mededingingsautoriteit. Dat werd als een voorbeeld gezien voor energie. Ook voor andere te liberaliseren sectoren, zoals telecom, werd toegevoerd naar ‘autoriteiten’.

De Derde Energienota gaf dus aan dat er een toezichthouder voor energie zou moeten komen, een notie die verder uitgewerkt werd in de notitie Stroomlijnen en de daaropvolgende brief van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer.<sup>25</sup> Een dienst onder EZ zou *ex ante* toegangsvoorwaarden tot de netten vaststellen en toezicht houden op de naleving daarvan. De verant-

23. Shuttleworth, G. (2000) Opening European Electricity and Gas Markets. London: National Economic Research Associates, 15 November 2000.

24. Nelson, R.R., Sampat, B.N. (2001) Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, Vol. 44 (2001), pp. 31-54.

25. Stroomlijnen naar een markt voor elektriciteit; opzet voor een nieuwe Elektriciteitswet; Discussie-notitie EZ, juli 1996.



woordelijkheid voor het beschermen van de gebonden afnemers zou bij EZ blijven, maar de uitvoering en het toezicht zouden bij die toezichthouder worden neergelegd. De nieuwe dienst zou worden belast met toezicht en uitvoeringstaken, zowel in technische als in financieel-economisch zin. De invulling en uitwerking van die taken verliep parallel aan de voorbereiding van het wetgevingsproces, waarbij sector en markt zouden worden betrokken.<sup>26</sup> Als naam werd gekozen voor ‘Dienst uitvoering en toezicht elektriciteit’, later omgezet in ‘Dienst Toezicht energie’. Als afkorting werd gekozen voor de letters DTe en niet, zoals vanuit EnergieNed werd gesuggereerd, de DUT.

Van meet af aan was duidelijk dat de taken van DTe een nauwe samenhang zouden hebben met het mededingingsbeleid en dus met de NMa. Toch werd voor een aparte dienst werd gekozen, ook omdat nergens anders in de EU beide functies gecombineerd waren. Daarnaast wilde men de in oprichting zijnde NMa niet met complexe zaken op energiegebied belasten, waarvoor zeer specifieke kennis nodig was. Bovendien werd het voor de energiebedrijven belangrijk geacht een ‘eigen’ loket te hebben waar ze direct terecht konden. Omdat integratie tussen DTe en de NMa werd voorzien werd DTe zo dicht mogelijk bij de NMa ondergebracht, ook letterlijk. In het krachtenveld tussen EZ en de energiebedrijven was de NMa ook strategisch gezien de voor de hand liggende partner voor DTe. Bovendien zou de filosofie van de Energienota, ‘markt waar mogelijk en overheid waar nodig’, beter kunnen worden aangezet. Door DTe bij de NMa onder te brengen werd vermeden dat DTe zich, als nieuwe bureaucratie, primair op haar eigen groei en continuïteit zou gaan richten. Bovendien zou het onpartijdiger zijn om bij nieuwe reguleringsbesluiten te toetsen of die ook echt nodig zouden zijn, of dat de markt het beter zelf zou doen, als DTe onderdeel zou zijn van een generieke mededingingsautoriteit. Later werd besloten de relatie tussen DTe en de NMa te formaliseren door van DTe een ‘energiekamer’ van te maken. In eerste instantie was dat alleen nog maar een kreet, maar vanaf 1999 werd er toegewerkt naar formele zelfstandigheid van de NMa en haar energiekamer. Uitwisseling van kennis, inzichten en ondersteunende diensten zouden deze samenwerking steeds effectiever en efficiënter moeten maken.

De overgang naar het model van het zelfstandige bestuursorgaan (zbo), waarbij het toezicht over de energiewetten over zou gaan naar de NMa als marktautoriteit, zou tevens de kans bieden om de uitvoering van de Mededingingswet op energiegebied onder te brengen bij DTe. De slagvaardigheid van de *regulator*/toezichthouder zou enorm vergroot worden, hetzij door middel van sectorregulering vooraf, hetzij met inzet van de instrumenten uit het mededingingsrecht achteraf. Dat zou naar verwachting ook nodig zijn vanwege de complexe aard van de elektriciteit en de gasmarkt. Markt waar mogelijk dus, en krachtige regulering en ingrijpen door het toezicht alleen daar waar dat nodig is. Vanuit Europa werd met belangstelling naar deze visie en ontwikkeling gekeken. Echter, door de genoemde vertragingen bij de zbo-wet en de steeds weerbarstiger wordende uitvoeringspraktijk, is die visie vooralsnog theorie gebleven.

<sup>26</sup> Kamerstuk 25097 nr. 16. Drs. J.J. de Jong werd aangewezen om de dienst op te richten. De Jong had als coördinator energiedistributie binnen EZ ruimschoots contacten met de energiebedrijven en later werd hij benoemd als eerste directeur DTe.

Met betrekking tot de rol en de omvang van DTe speelde ook het volgende mee. Bij toegangsregulering voor infrastructuur gaat het om technisch en financieel-economisch complexe zaken. Het idee was dat noch de nieuwe dienst, noch EZ, daarvoor uitgebreide specifieke technische deskundigheid in huis zou hoeven halen. Door in de wetgeving veel gewicht toe te kennen aan de voorstellen vanuit de sector zou dat niet nodig zijn. Verwacht werd dat de onafhankelijk te positioneren netwerkbedrijven zuivere afwegingen zouden kunnen maken gericht op non-discriminatoire toegang, en dat zij de boodschappen uit de markt daarbij goed zouden verstaan. DTe zou dan kunnen volstaan met besluiten die in hoge mate identiek zouden zijn aan de voorstellen van de netbeheerders, die eventueel aangevuld zouden kunnen worden tijdens een beperkte inspraakprocedure. Vanuit die filosofie zou dus volstaan kunnen worden met een aantal algemene uitgangspunten in de wet, terwijl DTe als toezichthouder met een kleine staf van ongeveer 15 personen genoeg capaciteit zou hebben.

Deze filosofie was mooi, maar de praktijk bleek weerbarstiger. De sector, vooral het netbeheer, was natuurlijk niet in staat onafhankelijke, zuivere, non-discriminatoire voorstellen te genereren. Het duurde vaak lang om tot een voorstel te komen, waarbij men meer tijd nam voor onderling overleg dan voor de gesprekken met de markt. Daarnaast konden of mochten veel netbeheerders zich, als zetbazen zonder eigen verantwoordelijkheid, in die eerste tijd niet losmaken van de commerciële belangen van hun moederbedrijf. Ook was er weinig begrip voor de wensen van de markt. Tijdgebrek dwong DTe dieper op de materie in te gaan en eigen afwegingen te maken, waarbij de bedoelingen van de wetgever werden geïnterpreteerd en uitgewerkt in concepten van regulering. Dat werd ook verwacht van DTe, door EZ en vanuit de markt. De sector, die bij problemen en onduidelijkheden onmiddellijk naar EZ keek, werd consequent naar DTe verwezen. Of het nu om de definitie van een aansluiting ging, of om de wijze waarop de starttarieven of een efficiencykorting berekend zouden moeten worden, de wet gaf de hoofdlijn aan met een doelstelling en DTe vulde die hoofdlijnen in met de nodige details. Bij de uitvoering van de Gaswet was dat effect nog sterker, omdat de wetgever bij gas de toegangsvoorwaarden voor de infrastructuur zelf nauwelijks had ingevuld. DTe kreeg de wettelijke opdracht om, onafhankelijk van voorstellen uit de sector, 'Richtlijnen' te formuleren voor een efficiënt systeem van toegang tot de infrastructuur, dat de handel in gas diende te bevorderen.<sup>27</sup>

Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat de taken van DTe toenamen in omvang en diepgang. Daarnaast wilde de politiek, gedreven door de discussies rond de stroomstoringen in Californië en allerlei klachten uit de markt over de laksheid van een aantal energiebedrijven, ook meer zichtbare acties van DTe. Men begon zich serieus zorgen te maken over de omvang en de kwaliteit van DTe, wat in april 2001 in de Tweede Kamer zelfs een kamerbreed aangenomen motie tot gevolg had.<sup>28</sup> De regering werd daarin verzocht om DTe "...kwalitatief en kwantitatief op korte termijn substantieel te versterken..." en vanaf 2002 beschikte DTe over een sterk uitgebreide staf van 55 personen.

<sup>27</sup>. Artikel 13 Gaswet 2000. In 2004 is het systeem van Richtlijnen overigens gewijzigd en is ook voor gas, als voor elektriciteit geregeld dat DTe voorwaarden en tariefstructuren vaststelt op basis van voorstellen van de netbeheerders.

<sup>28</sup>. Kamerstuk 27250 nr. 40

Doordat DTe steeds meer zaken zelf aanpakte, kreeg de dienst een toenemende behoefte aan kennis. Vanuit de Nederlandse energiesector kwam de kritiek dat DTe geen deskundigen vanuit de sector inhuurde. Hoewel dat zeker een mogelijkheid was geweest bij beschikbaarheid van geschikte kandidaten, werd door DTe en EZ bewust besloten dat zo min mogelijk te doen. Een onafhankelijke beeldvorming van de verhoudingen in de energiesector was de belangrijkste overweging. Kennis op het gebied van regulering werd vooral opgedaan door contacten met de Britse en Noorse collega's en ingekocht via buitenlandse consultants. Veel van de consultants in de verschillende projectteams bij DTe hadden voor de *regulators* in deze landen gewerkt, wat leidde tot een snelle kennisontwikkeling. Een consequentie hiervan was dat de sector op achterstand kwam te staan voor wat betreft het kennisniveau op het gebied van regulering, zoals tijdens de werkbijeenkomsten met de netwerkbedrijven bleek. Duidelijk is dat hier een gebrek aan inhoudelijke aansluiting bestond tussen de door DTe gehanteerde paradigma's en de door de sector gehanteerde perspectieven. Dit heeft zeker in het begin van proces van herstructurering het draagvlak voor de DTe-besluiten niet bevorderd.

De relatie tussen DTe en het moederdepartement EZ werd geformaliseerd via een samenwerkingsregeling. Naast de meer gebruikelijke relatie die voortvloeide uit de materiële planning- en controlefuncties werden ook afspraken gemaakt wie precies wat zou doen en hoe en wanneer men elkaar zou informeren en raadplegen. In het najaar van 1999 werd daartoe een eerste samenwerkingsprotocol opgesteld. Daarin werd geregeld welke besluiten van de minister door DTe zouden worden voorbereid in de vorm van een advies, zoals bijvoorbeeld de verschillende vergunningen en de tarieven voor de beschermde afnemers.<sup>29</sup> Ook werd bepaald dat er op verschillende niveaus regelmatig overleg zouden zijn tussen EZ en DTe, en dat DTe tijdig van nieuw beleid op de hoogte zou worden gebracht als dat voor haar taken van belang zou zijn. Omdat de minister het parlement altijd volledige verantwoording verschuldigd is, waren er ook afspraken nodig over de informatievoorziening vanuit DTe. Het werd daarnaast een vaste gewoonte dat EZ vooraf op de hoogte werd gebracht van alle belangrijke besluiten die DTe zou gaan nemen. Tussen de NMa en EZ bestonden vergelijkbare regelingen en afspraken.

### 3.2. De eerste stappen bij elektriciteit

Zoals in hoofdstuk 7 beschreven, werd de Elektriciteitswet in fasen in werking gesteld. Vanaf augustus 1998 traden de delen van de wet in werking die betrekking hadden op institutionele aspecten. Naast de hierboven beschreven instelling van DTe, betrof dit het verlenen van leveringsvergunningen voor beschermde afnemers, de afsplitsing van de netten, en het goedkeuren van de netbeheerders. Hoewel de minister instemming en de vergunningen moest verlenen, werd de behandeling van de aanvragen neergelegd bij DTe. DTe gaf in de loop van september aan welke informatie aangeleverd diende te worden voor die aanvragen. Belangrijk was verder dat vanaf augustus de markt voor de grootverbruikers open ging, waardoor ze vrijheid kregen hun leverancier zelf te kiezen. Dat laatste aspect komt aan de orde in de paragraaf over de marktopening.

<sup>29</sup> Later, in 2001, werd in een mandaatregeling vastgelegd dat veel van die besluiten namens EZ door DTe zouden worden afgedaan.

De administratieve behandeling van de vergunningen voor de leveranciers aan gebonden afnemers verliep soepel. Inhoudelijk was alleen van belang dat bij de aanvraag een dekkingplan ingediend moest worden dat aangaf hoe de levering aan kleinverbruikers voor de komende vier jaar gewaarborgd zou gaan worden. Hoewel dat dekkingplan bij de parlementaire behandeling van de wet nogal wat aandacht had gekregen, bleken de ingediende plannen weinig om het lijf te hebben. Vrijwel alle leveranciers verwezen naar het nog tot en met 2000 lopende Protocolcontract met de elektriciteitsproducenten.<sup>30</sup> Over de periode daarna werd nog niet nagedacht. EZ stelde zich op het standpunt dat dit geen probleem was, aangezien men verwachtte dat de spotmarkt een belangrijke rol zou gaan spelen in de elektriciteitsvoorziening. In dit licht vreesde EZ dat al te strikte eisen met betrekking tot meerjarige dekkingcontracten de ontwikkeling van een spotmarkt juist wel eens in de weg kunnen staan. De vergunningverlening werd daarmee een formaliteit.

Rond de aanwijzing van de netbeheerders echter vonden wel uitgebreide inhoudelijke discussies plaats over de interpretatie en invulling van allerlei – wel en niet – in de wet genoemde aspecten. Vanaf het najaar van 1998 deden de distributiebedrijven voorstellen voor het aanwijzen van een netbeheerder, met organisatorische en juridische beschrijvingen en een taakverdeling. Hierbij bleek dat de ogenschijnlijk heldere formulering in de wet in de praktijk tot allerlei varianten aanleiding gaf. De wet sloot bijvoorbeeld de mogelijkheid van een ‘magere netbeheerder’ niet uit, waarbij alle inhoudelijke activiteiten bij het moederbedrijf bleven. Ook eiste de wet niet expliciet dat alle voor het transport gebruikte activa op de startbalans van de netbeheerder kwamen, hoewel dat wel door EZ bevolen was, eind 1996.<sup>31</sup> Van meet af aan vonden er discussies plaats rond de invulling van strategische en operationele taken van de netbeheerder, over ingewikkelde juridische constructies bij statuten en beheersovereenkomsten en over de *sale & leaseback*-constructies en de daarbij toegepaste verdeling van zeggenschap.<sup>32</sup> Opvallend was dat er niet alleen een verschil van inzicht bestond tussen de sector, EZ en DTe. Ook de voorstellen uit de sector waren zeer verschillend. Sommige bedrijven stelden ‘dikke netbeheerders’ voor, die echter door middel van hun statuten creatief de essentie van de besluitvorming bij het moederbedrijf hielden. Daarnaast werden uiterst ‘magere beheerders’ voorgesteld, die nauwelijks serieus te nemen waren aangezien slechts enkele stafleden een groot regionaal netwerk zouden moeten gaan beheren.

In het voorjaar van 1999 bracht DTe aan EZ advies uit en constateerde een fors aantal onvolkomenheden in de aanwijzingen van de netbeheerders.<sup>33</sup> Omdat DTe verder wilde met de invoering van de nieuwe structuur en de start van het tweede, materiële, deel van de wet in te

<sup>30</sup>. Zie paragraaf 4.1. over de marktopening.

<sup>31</sup>. In de discussienotitie Stroomlijnen, die EZ in november 1996 aan de Kamer stuurde, staat te lezen dat: “...netwerken inclusief de relevante activa moeten worden ondergebracht in afzonderlijke vennootschappen...”; Kamerstuk 25079 nr. 17.

<sup>32</sup>. Heel veel netten waren verkocht aan Amerikaanse investeerders en vervolgens teruggeleasd. Een veel voorkomende constructie, die voor zowel de Amerikaanse investeerder als voor de energiebedrijven door de Amerikaanse fiscus zeer aantrekkelijk was gemaakt. Later zouden die constructies veel stof doen gaan opwaaien bij de discussies over het wel of niet privatiseren van de netwerken; zie hoofdstuk 7, paragraaf 5..

gaan met formeel aangewezen netbeheerders, stelde DTe voor de instemmingen te verlenen onder uitdrukkelijke voorwaarden. EZ koos evenwel voor de ‘koninklijke weg’ en gaf bedrijven nogmaals de mogelijkheid hun aanvragen aan te vullen of te wijzigen, op basis van een aantal nieuwe beleidsregels.<sup>34</sup> Die beleidsregels waren in hoge mate gebaseerd op het advies van DTe. Ze hadden onder meer betrekking op de hoogte van de gebruiksvergoeding die netbeheerders aan de eigenaar zouden moeten betalen, op de uitbesteding van het vele technische werk bij de netten door de netbeheerder aan het moederbedrijf, op de fysieke positionering van de regel- en schakelfuncties bij de netbeheerder in plaats van bij het moederbedrijf, en op de financiële onafhankelijkheid van de netbeheerder ten opzichte van de moeder/eigenaar. Voor de veelal horizontaal georganiseerde energiebedrijven, die zowel de distributie van gas en elektriciteit als van warmte verzorgden, ontstond echter een probleem in verband met de verschillen in benadering van deze activiteiten. De ontwerp-Gaswet stelde namelijk een veel minder strikte scheiding van handelsactiviteiten en infrastructuur voor dan de Elektriciteitswet.<sup>35</sup> Voor de organisatie van de warmtenetten was er helemaal geen regelgeving in het vooruitzicht.

Op de nieuwe beleidsregels werd gedeeltelijk positief gereageerd, maar in een aantal gevallen leidde het verschil van inzicht tot verzet en nieuwe discussies. Als gevolg daarvan was er bij de inwerkingtreding van het tweede, materiële deel van de wet in juli 1999, nog geen enkele instemming verleend. Eind 1999 moest EZ de Kamer zelfs laten weten dat van de grote bedrijven alleen de Nuon-groep de aanwijzing van een netbeheerder op orde had en dat een groot deel van de andere bedrijven had toegezegd dit te zullen gaan doen. Maar TenneT, Remu en Delta waren daar toen nog niet toe bereid vanwege meningsverschillen rond de afsplitsing van de netbeheerder. Pas in 2000 waren alle instemmingen rond. De scheidings-systematiek voor distributie was toen ook in de Gaswet opgenomen. De instemming met de aanwijzing van TenneT, als landelijk beheerder van het hoogspanningsnet, hing samen met de afwikkeling van de ‘bakstenen’ en kon pas later, bij wet, geregeld worden.<sup>36</sup> De instelling van een netbeheerder, GTS, voor het nationale hogedruk-gasnet kon uiteindelijk pas in juli 2004 geregeld worden, nadat men tot overeenstemming was gekomen tussen de aandeelhouders, Shell, Exxon-Mobil en de Staat.

Omdat de energiebedrijven in de praktijk tamelijk gezagsgetrouw bleken, had het ontbreken van de formele status van netbeheerder gelukkig geen invloed op hun medewerking bij de uitvoering van de wet vanaf de tweede helft van 1999. Dat het ook anders had gekund bleek in België. Door veel politieke meningsverschillen rond de afsplitsing van de netten van Electrabel en de vorming van Elia als landelijk netbeheerder heeft een formele instemming jarenlang geduurd. Al die tijd was de CREG, de Belgische toezichthouder, niet in staat om formele

<sup>33.</sup> Advies van DTe aan EZ over de instemming met de aanwijzing van de netbeheerders; brief van 3 maart 1999.

<sup>34.</sup> Deze werden gepubliceerd in de Staatscourant nr.161. Zie ook de brief van EZ aan de Kamer van 7.12.1999, nr. E/EE/AE/99078730.

<sup>35.</sup> Zie Hoofdstuk 7. paragraaf 7.4.4.

<sup>36.</sup> De Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (de OEPS-wet); inmiddels had de Kamer EZ ertoe gedwongen TenneT over te laten nemen door de Staat, hetgeen in oktober 2001 geregeld werd.

besluiten te nemen over het landelijke hoogspanningsnet en bijvoorbeeld Elia aanwijzingen te geven.

Reeds in deze discussies doken de problemen op rond het eigendom van de netten, die een paar jaar later in de debatten over privatisering tot vele complicaties en verwarring zouden leiden. In hoofdstuk 7 is dat uitvoerig beschreven. Frappant is wel dat daarbij het onderscheid tussen strategische en operationele taken van de netbeheerder opnieuw is opgekomen, en dat DTe eind 2004 daarover een nader advies aan EZ heeft uitgebracht dat voorborduurt op het eerdergenoemde advies uit 1999.

### 3.3. De eerste stappen bij gas

De invoering van de Gaswet ging evenmin zonder slag of stoot.<sup>37</sup> Dat had alles te maken met de grote tegenstellingen tussen de ideeën en belangen van de verschillende partijen, het ambitieuze tijdsplan en de voortdurende aanpassing van de beleidsuitgangspunten. Zoals beschreven in hoofdstuk 7, werd pas aan het eind van de behandeling in de Tweede Kamer door aanvaarding van een aantal amendementen bepaald dat er sprake zou zijn van een hybride systeem voor toegang tot de netten. Medio augustus 2000 trad de Gaswet in werking. EZ vond het belangrijk die datum aan te houden om op die manier nog net de implementatietermijnen uit de Brusselse Richtlijn te kunnen halen. Gevolg was dat DTe voor het einde van het jaar met een eerste Richtlijn diende te komen waarop de gastransportbedrijven en de marktpartijen voor het jaar 2001 hun onderhandelingen dienden te baseren over de toegangsvoorwaarden tot de netten.

DTe werd in een bijna onmogelijke spagaat gedwongen. Immers, enerzijds waren daar de grootverbruikers die direct actie verwachtten op grond van de door hen via hun club, VEMW, geïnitieerde aanpassingen van de wet.<sup>38</sup> Hun perspectief bestond primair uit het beschikbaar komen van laaggeprijsd gas, via concurrentie in het aanbod en een flexibele toegang tot transportfaciliteiten. Anderzijds wilden de Gasunie en - in mindere mate - de regionale netbedrijven de rol van een op marktwerking gerichte DTe zo beperkt mogelijk houden, teneinde een maximale waarde van de gasproductie en verkoop te verzekeren.<sup>39</sup> Bovendien bestond er in de gasector minder vertrouwen in het effect van marktwerking voor de gasvoorziening. DTe koos voor een sterk marktgerichte aanpak met als voornaamste principes markt oriëntatie van primaire transportdiensten en kostentoerekening met de nadruk op efficiënt beheer. Er was bij de formulering van de eerste Richtlijn echter vrijwel geen tijd voor een uitgebreide open-

<sup>37</sup>. Zie ook Energie Markt Trends 2001 van ECN: Moeizame invoering van de Gaswet, Maroeska Boots.

<sup>38</sup>. Het is een publiek geheim dat de aanpassingen van de Gaswet om DTe meer bevoegdheid te geven bij de regeling van de toegangsvoorwaarden tot de netten een gevolg is geweest van adequate lobbies van enkele grote energieverbruikers en hun Vereniging voor Energie, Milieu en Water.

<sup>39</sup>. Zie Correljé, A.F., Van Der Linde, J.C., Westerwoudt, T. (2003), *Natural Gas in the Netherlands: From cooperation to competition?*, Clingendael International Energy Programme/Oranje Nassau, CIEP, The Hague. Aad Correljé 'Adempauze biedt kansen voor een veel beter Gasgebouw', Het Financieel Dagblad, Energie: De gevolgen van de Vrije Markt, 15 januari 2004, nr. 295.

bare consultatie vooraf. Wel voerde DTe informeel overleg met enkele direct betrokkenen, waarbij duidelijk werd dat de gasbedrijven grote problemen zouden hebben met de benadering van DTe. In die eerste Richtlijn liet DTe dan ook weten dat de principes werden vastgehouden, maar dat in de handhaving vooralsnog maatvoering en redelijkheid zouden worden betracht.<sup>40</sup> Ook liet DTe weten dat deze Richtlijn alleen voor 2001 zou gelden en dat er voor 2002 een nieuwe Richtlijn zou komen, waarbij een uitvoerige procedure van inspraak en consultatie zou worden gevolgd.

De trend was echter gezet. De grootverbruikers en de elektriciteitsproducenten reageerden enthousiast op de benadering van DTe. De gasindustrie – veelal bij monde van Gasunie – reageerde geschokt, en gaf aan grote principiële en praktische problemen te hebben met de voorgestelde benadering. Gasunie dreigde de Richtlijn naast zich neer te leggen. Het Ministerie van EZ voelde zich ongemakkelijk bij de uit de hand lopende controverse en vreesde dat de politieke discussies over privatisering en versnelde marktopening hierdoor zouden worden beïnvloed. EZ deed dan ook een klemmend beroep op zowel Gasunie als DTe de zaken niet op de spits te drijven en bij de handhaving inderdaad maatvoering en redelijkheid toe te passen. Begin 2001 maakte DTe bekend dat zij met Gasunie tot een vergelijk was gekomen. Gasunie zou haar transporttarieven met 6,5% te verlagen en in haar tariefsysteem een splitsing aanbrenge tussen de transportcomponent en een ‘commoditydeel’ voor het geleverde gas. Ook werd aangekondigd dat Gasunie een splitsing van het bedrijf in een transport- en een handelspoot ging voorbereiden.<sup>41</sup> Deze stappen waren voor DTe aanleiding af te zien van verdere stappen om naleving van de Richtlijn af te dwingen.

Ook was Gasunie bereid mee te werken aan het onderzoek dat DTe nodig had om de Richtlijn voor 2002 te ontwerpen, die medio 2001 zouden worden uitgebracht. Dit onderzoek betrof het verkrijgen van inzicht in operationele aspecten van het Gasunie-transportstelsel, zoals het balanceren van de druk in het net, de kosten van het transport en de technische kenmerken van de opslagfaciliteiten die Gasunie gebruikt. Het bedrijf zou DTe behulpzaam moeten zijn bij het formuleren van financiële en operationele randvoorwaarden voor de toegang tot het transport en het distributienet, zoals de redelijkheid van de eis van uurbalancing, de mate van kostenoriëntatie van de transporttarieven en de technische mogelijkheden voor toegang van derden tot de opslagfaciliteiten.

---

<sup>40</sup>. DTe Richtlijnen 2001; persbericht 00-04 van 25-08-2000

<sup>41</sup>. DTe persbericht 01-01 van 12-01-2001.

## 4. Markten openen zich niet vanzelf

### 4.1. De eerste fase; 1998-2002

Formeel werd de markt voor grote elektriciteitsverbruikers en voor de handel in stroom vrijgegeven op 1 augustus 1998. In theorie betekende dit dat er een vrije groothandelsmarkt zou ontstaan. Maar een dergelijke markt moest zich nog geheel ontwikkelen. Er was echter geen visie, geen beleid en geen wettelijke basis voor een rol van DTe op die markt. EZ veronderstelde dat ‘de markt’ het wel zelf zou oppakken en regelen. Dat bleek echter fictie, omdat de bij een vrije markt behorende instituties, zoals de regels voor de handel, contracten, fora voor onderhandeling en informatiesystemen, nog niet bestonden en deze instituties ontstaan niet als vanzelf. Partijen met een potentieel belang moeten actie willen ondernemen en investeren in het construeren van dergelijke systemen. Zowel voor het vormgeven van deze instituties als voor het handelen in een zich ontwikkelende markt is voor de initiatiefnemers een zeker uitzicht op succes noodzakelijk. Dit laatste was nu een probleem, want er werd nog onderhandeld over een aantal erfenissen uit het verleden, en de oplossingen die daarvoor gekozen zouden worden waren bepalend voor de mogelijkheden binnen een nieuwe ‘vrije’ markt. Zo was er een tot 2000 doorlopend contract, ‘het Protocol’, dat de verhoudingen tussen de elektriciteitsproducenten en de distributiebedrijven bevroor. De producenten waren bovendien vanwege de afwikkeling van hun oude samenwerking nog steeds gebonden aan een aparte Overeenkomst van Samenwerking<sup>42</sup>, die hun individuele speelruimte fors aan banden legde. Bij dit alles kwamen nog de lastige onderhandelingen tussen de Staat, de SEP en de productie- en distributiebedrijven over de consequenties van de zogenaamde ‘bakstenen’ en importcontracten voor gas en elektriciteit.<sup>43</sup>

Het Protocol bestond uit een *take-or-pay*-contract tussen de productie- en de distributiebedrijven, voor de periode van 1997 tot en met 2000. In dit contract waren de opbrengsten voor de productie vastgelegd, gebaseerd op een vaste en vooraf te bepalen af te nemen hoeveelheid stroom door de distributiesector. Het Protocol vond zijn oorsprong in de centralistische traditie van de oude Elektriciteitswet. De totale voorzieningskosten werden begroot voor de centrale opwekking, met inbegrip van de kosten van import, brandstoffen en een onderzoeks- en milieuprogramma. Daarnaast werden ook de kosten van transmissie, en de systeemkosten meegenomen, evenals een additionele toeslag voor elk van de vier grote productiebedrijven. Daarmee waren de kosten vanaf de productie tot aan de poort van de distributie bepaald. Hieraan werden de geaggregeerde distributiekosten toegevoegd, waarbij ook het minst efficiënte distributiebedrijf zijn kosten en winstafdrachten nog net zou kunnen dekken. Hieruit ontstond een kost-plusbouwwerk dat jaarlijks resulteerde in een voorstel vanuit de sector aan EZ voor een maximum eindverbruikerstarief.

Medio jaren '90 was duidelijk geworden dat de productiekosten de komende jaren zouden

<sup>42</sup>. De overeenkomst op basis van de Elektriciteitswet 1989, waarin UNA, EPON, EPZ en EZH, hun onderlinge relatie hadden geregeld, inclusief de rol die zij toekenden aan de Sep, hun gezamenlijke dochter.

<sup>43</sup>. Zie Hoofdstuk 7, paragraaf 7.4.3.



gaan stijgen, als gevolg van het gereedkomen van de nieuwe Eemscentrale, en een aanzienlijke uitbreiding van het hoogspanningsnet, terwijl ook al rekening werd gehouden met mogelijke ‘bakstenen’ als een gevolg van de op handen zijnde liberalisering. Hieruit ontstond de gedachte om de resulterende variatie in de productiekosten te spreiden over een aantal jaren. En zo werd met instemming van EZ aan de vooravond van de marktopening een meerjarig contract gesloten tussen productie en distributie.<sup>44</sup> In dit *take-or-pay* contract was voor de ‘bakstenen’ jaarlijks een bedrag van een kleine 200 miljoen euro aan de productiekosten toegevoegd.

Het Protocol legde een grote verantwoordelijkheid bij de planning van de distributiebedrijven. Niet alleen de inschatting van de eigen afzet was van belang, maar ook de eigen en van derden in te kopen decentrale productie en de eigen import, die vanaf augustus 1998 werd toegestaan waren van grote invloed op de uitkomsten. Als gevolg van het *take-or-pay* karakter van het Protocol lag het risico van fouten in de ramingen volledig bij de distributiebedrijven. Te lage schattingen van de behoefte zouden later via extra inkoop moeten worden gecorrigeerd en tot forse boetes leiden. Een overschatting van de behoefte zou hoe dan ook betaald moeten worden en ook tot hoge prijzen leiden.

Aangezien de productiebedrijven niet buiten het Protocol om zouden leveren aan de klanten van de distributiebedrijven, was het een kartelafsprake. Op basis van de Mededingingswet, die ook in 1998 in werking was getreden, zou het Protocol dan ook moeten worden verboden. Dat kon alleen worden voorkomen door het in de Elektriciteitswet alsnog een wettelijke basis te geven.<sup>45</sup> Ook waren de productiebedrijven nog steeds gebonden aan de Overeenkomst van Samenwerking, die nog niet ontbonden was. Zo kreeg deze overeenkomst ook een formele status in de nieuwe Elektriciteitswet en werd de speelruimte van de producenten op de markt verder beperkt.

Een groot deel van de groothandelsmarkt bleef hierdoor gesloten. Immers, de distributiebedrijven zouden in hun eigen vlees snijden als ze al te actief zouden gaan werven voor andere klanten, aangezien zij hun stroombehoefte al vastgelegd hadden. Bij de producenten konden de afnemers evenmin terecht. Voor de grote en vrijgekomen verbruikers was dit alles moeilijk

<sup>44</sup>. Achteraf gezien is het onbegrijpelijk dat dit contract met instemming van EZ kon worden gesloten. EZ hinkte daarbij duidelijk op twee gedachten. In 1996 werd er nog van uitgegaan dat de kleinverbruikersmarkt eerst in 2007 vrij zou komen. Toch waren er ook serieuze gesprekken aan de gang over de vorming van het GPB, het Gemeenschappelijk Productie Bedrijf, waarbij het in aller belang werd geacht dat GPB een gezonde financiële basis mee te geven. In dat licht bezien was dit protocolcontract niet onlogisch. Toen de markt evenwel in 1998 openging, was het GPB kort daarvoor mislukt en was ook het perspectief op een snelle verdere opening van de markt duidelijk aanwezig. Hoofdstuk 7 geeft in paragraaf 7.4.2. een nadere schets van de discussie over het GPB.

<sup>45</sup>. Door die wettelijke basis werd in feite een privaatrechtelijke verbintenis, waarvan de Staat op basis van de oude wet de uitkomsten geaccepteerd en vastgelegd had in het landelijke maximum tarief voor 1998 en 1999, publiekrechtelijke dichtgetimmerd. Dat leidde tot een morrende Tweede Kamer, want men was, zeker in eerste instantie, onvoldoende geïnformeerd over strekking en inhoud van dat protocol. Later werd die informatie alsnog gegeven

te accepteren. Nieuwe aanbieders en handelaren waren er wel, maar die moesten hun stroom ook ergens vandaan halen en feitelijk was de enige mogelijkheid daartoe het importeren van stroom uit het buitenland. In Duitsland had het liberaliseringsproces een sterke prijsdaling tot gevolg gehad, door de overcapaciteit aan tegen lage kosten op bruinkool gestookt productievermogen. Het staatsbedrijf NS was een van de eerste bedrijven die een omvangrijk importcontract sloten om hun stroomkosten te drukken. Andere afnemers trachtten ook dergelijke contracten af te sluiten, waaronder ook sommige distributiebedrijven die hun te laag ingeschatte stroombehoefte op deze wijze trachten in te vullen.<sup>46</sup> Ook was inmiddels de stroombeurs APX van start gegaan, die met interesse naar de importcapaciteit keek.

De mogelijkheid om nieuwe importcontracten uit te voeren was echter beperkt vanwege het geringe volume aan beschikbare transportcapaciteit vanuit het buitenland. Bovendien werd deze schaarse capaciteit verdeeld door TenneT, de van de SEP afgesplitste, landelijke netbeheerder. De aandeelhouders van TenneT waren echter nog steeds de vier grote productiebedrijven, die geen belang hadden bij een grote importruimte. Een belangrijk deel van de importcapaciteit was gereserveerd voor de langlopende SEP-contracten. Zowel de omvang van de importcapaciteit als de verdeling daarvan door TenneT werd daarom door de distributiebedrijven en vrijgemaakte afnemers met wantrouwen tegemoet getreden. Bij gebrek aan ervaring en duidelijkheid in de regels voor die verdeling moest TenneT naar beste inzicht knopen doorhakken met forse commerciële gevolgen. In dat najaar van 1998 wendden veel partijen zich dan ook tot DTe en vroegen om uitspraken en duidelijkheid. De verdeling over 1999 lag evenwel al vast en kon niet meer worden teruggedraaid.<sup>47</sup>

DTe wilde wel ingrijpen in deze zaak, maar kon niets doen totdat het deel van de Elektriciteitswet dat haar bevoegdheden regelde, in werking zou treden. Na de nodige voorbereiding en studies ging DTe vanaf 1 juli 1999 aan de slag en werd een consultatiedocument over de verdeling van de verbindingen met het buitenland uitgebracht.<sup>48</sup> Ook het eerste formele besluit van DTe had betrekking op de importcapaciteit.<sup>49</sup> Er werden nadere besluiten aangekondigd over de verdeling voor 2000, waarbij de reservering voor de Sep-contracten niet als vanzelfsprekend geaccepteerd zou worden. Natuurlijk vroegen de marktpartijen om zo veel mogelijk importcapaciteit, en om beëindiging van de reserveringen voor de Sep. Daarnaast

<sup>46.</sup> Het protocolcontract vereiste dat aan het begin van het jaar de afname van de productiebedrijven door de distributiebedrijven werd opgegeven. Men hield daarbij wel degelijk rekening met eigen import, maar verwachtte ook dat de capaciteit daarvoor voldoende zou zijn. Toen later bleek dat er een run op importcapaciteit kwam en de beschikbare capaciteit moest worden verdeeld, moest men alsnog terugvallen op het protocolcontract om de te laag ingeschatte afnamebehoefte bij te spijkieren.

<sup>47.</sup> TenneT werd nog wel geconfronteerd met een aantal processen en schadeclaims, maar uiteindelijk leidde dat niet tot aanpassingen van de verdeling.

<sup>48.</sup> DTe (1999) Consultatiedocument over de transportcapaciteit op de internationale elektriciteitsverbindingen, augustus 1999.

<sup>49.</sup> DTe-besluit nr. 1, waarin de APX bij voorrang 250 MWe capaciteit werd toegekend op de importverbindingen. Overigens tekende Sep tegen dit besluit onmiddellijk bezwaar aan, maar dat werd door DTe eind 1999 verworpen. Sep ging hiertegen niet in beroep.

werd ook voorgesteld om importcapaciteit te verdelen door middel van een veiling, maar dat bleek niet meer haalbaar voor dat jaar. TenneT moest vervolgens voor 1 juli 2000 voorstellen doen om in 2001 met een veilingsysteem te komen en zocht hierbij samenwerking met de netbeheerders RWE en Eon aan de Duitse en Elia aan de Belgische zijde van de grens. Dit veilingmechanisme bleek een groot succes en ging vanaf 2001 een voorbeeldfunctie vervullen voor de rest van de EU.

Eind 1999 besloot DTe de importcapaciteit voor 2000 op pro-rata basis te verdelen, naar gelang de gevraagde hoeveelheden. Sep werd daarbij geen bijzondere voorrang verleend.<sup>50</sup> Dit systeem bracht nogal wat onrust teweeg bij die distributiebedrijven die minder capaciteit kregen dan waar zij op hadden gerekend. Zij moesten elektriciteit elders gaan bijkopen, hetzij op de APX, hetzij via het protocol met de bijbehorende boetes. In het voorjaar van 2000 verschenen verhalen in de pers over prijsexplosies die vervolgens kamervragen uitlokten. Tijdens overleg tussen EZ en de elektriciteitssector, probeerde de sector een deel van de extra kosten te verhalen op de beschermde afnemers. EZ weigerde hierin toe te stemmen, de wet regelde niets en ook DTe kon en wilde niet ingaan op dit verzoek. Wel leidde het subtiel overleg van EZ ertoe dat partijen een prijs overeenkwamen die maar iets boven de protocolprijs lag.

Het echte heikele punt betrof echter de importcontracten van de Sep. Die contracten dateerden uit de jaren '80 en leidden tot importverplichtingen die tot in de 21e eeuw zouden doorlopen.<sup>51</sup> EZ was van oordeel dat bij de splitsing van TenneT en Sep geregeld zou zijn dat TenneT die contracten voorrang zou verlenen. DTe, daarentegen, oordeelde dat zonder expliciete wettelijke regeling de principes van het mededingingsbeleid van toepassing zouden zijn en dat van voorrang geen sprake zou kunnen zijn. Inmiddels waren tegen het DTe-besluit van eind 1999 de nodige bezwaren ingediend. Veel marktpartijen vroegen om een zo ruim mogelijke toepassing bij de importverdeling, maar EZ wilde de kosten van het niet nakomen van deze contracten niet toevoegen aan de andere 'bakstenen'. DTe moest kiezen tussen het oprekken van de importcapaciteit om de markt te stimuleren, of het nakomen van de beleidsafspraken die EZ over de bakstenen had gemaakt. Een expliciete aanwijzing van EZ was het gevolg<sup>52</sup>, waarbij DTe werd opgedragen voor 2000 voorrang te verlenen aan de Sep-contracten. DTe kon niet anders dan die aanwijzing opvolgen, maar dwong met hulp van de NMa<sup>53</sup> wel af dat de wet zou worden gewijzigd door die voorrangregeling op te nemen. Middels de (eerste) OEPS-wet werd dat geregeld. Die regeling leidde ook weer tot discussie met de Tweede Kamer, waarbij die de voorrangregeling bij amendement verder beperkte<sup>54</sup> door de hoeveelheid aan te passen. Anno 2005 gelden voorrangsbepalingen voor de Sep-contracten

<sup>50</sup>. Besluit nr. 005 van 12.11.1999

<sup>51</sup>. Het ging om contracten tussen Sep enerzijds en het Franse EdF en de Duitse bedrijven VEW en RWE anderzijds; deze contracten maakten onderdeel uit van de zg. baksteenproblematiek, die in hoofdstuk 7 nader is beschreven..

<sup>52</sup>. EZ besluit van 11.07.2000 (Stscr. Nr. 134 van 14-07-2000), vertaald in DTe-besluit 2000-016 van 17.07.2000.

<sup>53</sup>. De Elektriciteitswet bepaalt dat de directeur van de NMa zijn zienswijze dient te geven wanneer de minister van EZ de directeur DTe een aanwijzing geeft.

nog steeds, tot frustratie van de markt. Het is dan ook niet gek dat de grootverbruikers procedures tegen de uitvoeringsbesluiten van DTe startten, waarbij het College voor Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) de zaak doorverwees naar het Hof van Luxemburg. De OEPS-wet zou namelijk mogelijk in strijd zijn met de mededingingsregels van het EU-verdrag.

Niet alleen bij de invoering van de Elektriciteitwet, maar ook bij de Gaswet hebben zich rond de groothandelsmarkt overgangsproblemen voorgedaan. In analogie met het Protocol, bepaalde de Gaswet dat de contracten tussen de distributiebedrijven en Gasunie voor de levering aan beschermde afnemers in stand dienden te blijven totdat ze afliepen. Hoewel distributiebedrijven in theorie gas zouden hebben kunnen importeren is dat niet gebeurd en het 'protocolcontract' bij gas is tot 1 juli 2004 in stand gebleven.<sup>55</sup> Door DTe werd er in 2003 overigens op gewezen dat kleinverbruikers volledig afhankelijk zijn van laagcalorisch gas uit Groningen, waardoor concurrentie op die markt pas goed mogelijk zou zijn als er concurrerende diensten voor de omzetting van hoog- naar laagcalorisch gas zouden bestaan. Immers, concurrerend gasaanbod uit het buitenland is altijd hoogcalorisch. Zolang er voor kwaliteitsconversie geen markt bestaat, dienen die diensten onderdeel te zijn van de gereguleerde systeemfuncties. Later werd dat door DTe inderdaad als zodanig geregeld.<sup>56</sup>

## 4.2. De tweede fase, na 2002

De Derde Energienota had geen tijdstip vastgesteld voor de volledige vrijmaking van de energiemarkt, maar men ging er in eerste instantie vanuit dat de eerste tranche verbruikers in 2002 vrije keuze van leverancier zou krijgen, en de volgende in 2004. Daarna, echter, werden de periode tussen de stappen steeds korter. Eind 1999 besloot Minister Jorritsma om het proces van marktopening te versnellen, terwijl de eerste ronde nog niets eens begonnen was. De tweede ronde werd vervroegd van 2004 naar 2002 en de derde naar 2004 in plaats van in 2007, indien het technisch mogelijk zou zijn. Duidelijk was dat bij de uitvoering van dit beleid de betrokkenheid van de energiebedrijven en van de andere marktpartijen onontbeerlijk zou zijn. Naast overleg met marktpartijen werd een extern adviesbureau ingeschakeld<sup>57</sup> en ook DTe werd om advies gevraagd. Alle adviezen en signalen waren positief. Wel werd onderstreept dat de technische voorbereiding de nodige actie en aandacht zou vragen. In het advies van DTe<sup>58</sup> bijvoorbeeld werd opgemerkt dat:

<sup>54.</sup> Bij amendement beperkte de Tweede Kamer de voorrang voor de Sep-contracten tot 1000 MWe in plaats van de door EZ voorgestelde 1500 MWe.

<sup>55.</sup> Bij de vergunningaanvraag voor levering aan gebonden gasverbruikers diende overigens DTe te beoordelen of een eventueel ander inkoopcontract dan via Gasunie wel voldoende zekerheid zou bevatten. Toen in november in Zeeland de afnemers van Delta moesten worden afgeschakeld vanwege problemen bij de kwaliteitsconversie van het door Delta geïmporteerde gas uit het VK, werden daarover de nodige wenkbrauwen gefronst. Tot (juridische) actie heeft dit overigens niet geleid.

<sup>56.</sup> Zie hiervoor het Informatie- en consultatiedocument van DTe 'Onderzoek Ontwikkeling Gasmarkt' van januari 2004 en de vertaling daarvan in de Richtlijnen Gastransport 2005.

<sup>57.</sup> PA Consulting, dat ervaring had met de begeleiding van de marktopening in het Groot Britannië.

<sup>58.</sup> Advies aan de minister van Economische Zaken met betrekking tot het versneld vrijmaken van de elektriciteitsmarkt; DTe, 21-02-2000.

*“alle noodzakelijke technische voorzieningen om de marktwerking te faciliteren aanwezig dienen te zijn. Als dit nog niet het geval is zijn afnemers slechter af doordat zij niet meer kunnen terugvallen op de bescherming in de vorm van regulering van het leveringstarief en de vergunningsvoorwaarden”.*

Om die voorbereiding tijdig af te ronden pleitte DTe voor een procesorganisatie met een coördinerende, een sturende, een controlerende en een informerende functie, die onder directe verantwoordelijkheid van EZ moeten functioneren. Dat advies kwam voort uit de Britse ervaringen en werd ondersteund door PA Consulting. In het VK moest de vrijmaking van de eerste tranches namelijk uitgesteld worden omdat de bedrijven nog niet klaar waren. In tweede instantie werd daarom voor een veel dwingender opzet gekozen. Onder verantwoordelijkheid van *regulator* Ofgem werden alle noodzakelijke procedurele en systeemaanpassingen geïnventariseerd en aangepakt. Als er geen overeenstemming tussen partijen bereikt kon worden, zou Ofgem de knoop doorhakken. Bovendien voorzag die aanpak in *sticks & carrots* zodat de energiebedrijven er baat bij hadden hun zaken bijtijds op orde te hebben.

EZ nam dit laatste advies niet over, want er was met EnergieNed afgesproken om het zogenaamde ‘millenniummodel’ te volgen. Begin 1999 was er op verzoek van en samen met EZ een platform opgezet waarin de energiesector samenwerkte om te bezien of alle systemen millenniumproof waren. Die benadering had goed gewerkt, en men verwachtte dat een dergelijke aanpak ook bij de voorbereiding van de marktopening zou werken. De keuze voor deze benadering werd in zekere zin ook afgedwongen door de sector, bij monde van EnergieNed. Op dat moment had EZ beleidsregels in voorbereiding voor het privatiseringstraject<sup>59</sup> en EnergieNed wilde die beleidsregels alleen afwachten als de versnelling van de markt via een platformmodel zou worden voorbereid. Zodoende werd in juni 2000 het Platform Versnelling Energie (PVE) opgericht, onder voorzitterschap van voormalig KPN-baas Wim Dik. In het PVE waren de gevestigde belangen vertegenwoordigd: EZ, EnergieNed, Gasunie, TenneT en vertegenwoordigers van de grootverbruikers. Nieuwkomers voelden zich echter buitengesloten, terwijl ook de positie van de Consumentenbond onduidelijk was. DTe was geen partij en wilde dat ook niet.

Na de nodige aanloopp problemen over de deelname aan het platform en de ondersteunende klankbordgroepen ging het PVE van start met een uitgebreid actieprogramma. PVE zelf kreeg een kleine staf met een klein budget en een projectleider die introk bij EnergieNed. Alle voorbereidende werkzaamheden zouden bij de leden van het platform zelf plaatsvinden, die daartoe een aantal ‘trekkers’ aanwezen. Omdat een deel van de inmiddels door DTe vastgestelde toegangsregels tot de netten aangepast dienden te worden, kwam DTe in de zomer van 2000 met een beoordelingskader voor die wijzigingen.<sup>60</sup> DTe benadrukte daarbij dat de tijds aanpassing van die Technische Codes een tijdig indienen van de wijzigingsvoorstellen door de netbeheerders vereiste. Het PVE was daarbij van mening dat zijn besluitvorming over nieuwe codes voldoende zou moeten zijn, want die codes waren toch al afgestemd met EZ en

<sup>59</sup>. Zie hiervoor hoofdstuk 7, paragraaf 5.

<sup>60</sup>. Versnelde liberalisering van de energiemarkten, randvoorwaarden vanuit de optiek van de toezichthouder, DTe, Den Haag, 2000.

een aparte procedure van DTe was dus niet nodig. Dat bleek echter een misverstand. Tegelijkertijd bepleitte DTe ook om kwalitatieve en kwantitatieve voorwaarden te stellen aan het *switchproces*, want voor de wisseling van leverancier zou geen enkele belemmering mogen gelden.

Voor alle betrokkenen werd de voorbereiding van ‘2002’ een spannend proces. Er werd geklaagd over vertragingen, over pogingen klanten langer te binden na de vrijmaking, over belemmeringen voor nieuwe leveranciers, etc. DTe werd regelmatig benaderd om een visie te geven op die ontwikkelingen. Die kwam uiteindelijk in een ‘open brief’ met uitspraken over opzegtermijnen, over meters en over de gang van zaken bij het meten.<sup>61</sup> Ook ging DTe nader in op de kosten van de voorbereidingen, waarbij benadrukt werd dat de kosten van de vrijmaking en het *switchen* niet verrekend mochten worden in de tarieven van de netbeheerders. De wetgever had namelijk bepaald dat de starttarieven voor 2000 zijn gelijk zouden moeten zijn aan de tariefniveaus van 1996, tenzij er aantoonbare bijzondere omstandigheden waren. Alle voorbereidingskosten konden vanaf de aankondiging van de liberalisering in 1996 al bekend worden verondersteld<sup>62</sup> en waren daarom opgenomen in de starttarieven van 2000. DTe was wel bereid om aantoonbare extra kosten van de versnelling, die immers ‘nieuw beleid’ was, in de verrekening mee te nemen.<sup>63</sup> De situatie bij gas was nog eens extra gecompliceerd, aangezien de Gaswet geen duidelijkheid verschafte over aansluitvoorwaarden en meters. Alle betrokkenen zaten op elkaar te wachten, zodat er niets gebeurde. Dat was vooral een probleem voor grote tuinders, want die zouden het eerst te maken gaan krijgen met nieuwe meetapparatuur.

EnergieNed reageerde vaak geprikkeld op de kritiek. Weliswaar erkende men de problemen, maar telkens werd aangegeven dat alles op schema lag en dat de problemen opgelost konden worden. De volledige vrijmaking van de groene stroommarkt per 1 juli 2001 leidde tot extra onduidelijkheid en vragen op technisch-administratief gebied. Politiek gezien nam de spanning toe, want ‘2002’ mocht niet misgaan. DTe peilde ook bij de individuele netbeheerders en die verklaarden dat alles op tijd klaar zou zijn. Ook EnergieNed en haar leden lieten nogmaals weten dat alles volgens planning verliep en dat men er alle vertrouwen in had dat alle zaken tijdig op orde zouden zijn. Vanaf januari 2002 zouden desgewenst ongeveer 60.000 middelgrote verbruikers in staat zijn zonder problemen van leverancier te wisselen. Naar buiten toe werd dus de indruk gewekt dat alles onder controle was. Niettemin bleven de twijfels binnen de sector voortbestaan.

---

61. Open brief DTe: Met het oog op 2002; september 2001.

62. De redenering van de wetgever was dat men wilde voorkomen dat vanaf 1996 de bedrijven onder het relatief ruime regime van de oude Elektriciteitswet met extra tariefverhogingen zouden komen, die onder het nieuwe regime moeilijk zouden kunnen worden teruggedraaid. Omdat in 1996 de plannen voor de liberalisering steeds meer vorm kregen, werden de starttarieven “nieuw” vastgezet op het niveau 2000=1996, tenzij zich expliciet en exogeen aantoonbare nieuwe ontwikkelingen zouden voordoen. De voorbereiding van de marktopening 2002 viel daar niet onder.

63. Door de energiebedrijven, die eerst fel protesteerden tegen zoveel onrecht, is nooit een beroep op die toezegging gedaan.

In januari 2002 bleek al snel dat het niet meeviel om van leverancier te veranderen. Systemen waren onvoldoende aangepast en er waren problemen met meetgegevens. Netbeheerders reageerden niet adequaat vanwege technische beperkingen, en werden niet aangezet door hun management om de problemen snel op te lossen. Bovendien prevaleerde voor de meeste netbeheerders de relatie met het moederconcern nog steeds boven hun publieke rol, waardoor ze weinig urgentie toekenden aan het verzorgen van een snelle overstap naar een ander energiebedrijf. Er kwamen dan ook steeds meer klachten binnen bij DTe. De nieuwe 'Netcode' bepaalde dat een switchverzoek binnen een dag geregistreerd diende te worden en binnen vijf werkdagen afgerond moest zijn. Maar DTe kon geen boetes geven bij overtredingen. Wel kon een bindende aanwijzing gegeven worden om het gedrag te veranderen, eventueel met een 'last onder dwangsom'. Maar die handhavingsprocedure en de bewijsvoering waren omslachtig. DTe liet dan ook weten niet op individuele gevallen te zullen ingaan en slechts op te treden wanneer er sprake zou zijn van een aantoonbare trend in het gedrag van een netbeheerder. Dit leidde tot bindende aanwijzingen voor Nuon en Essent aan het eind van 2002.

Achteraf is te constateren dat de energiebedrijven deze fase van de marktopening zwaar hebben onderschat. Het aantal klanten dat overstapte was bijvoorbeeld twee keer groter dan verwacht. De in PVE-verband afgesproken regels waren, voorzover niet opgenomen in de codes van DTe, niet bindend en werden niet éénduidig toegepast. Het Energie *Clearing House*, dat door de bedrijven zelf was opgericht om het technisch switchen goed te regelen, functioneerde niet naar behoren. Ook de regulering rond de metermarkt was juridisch onduidelijk en leidde vooral bij aardgas tot veel geharrewar en frustratie. Bovendien was er binnen de energiesector van meet af aan onenigheid tussen de leveranciers en de netbeheerders. Vooral de laatste groep reageerde te traag op de wensen vanuit de markt

### 4.3. De derde fase, na 2002

De invoering van de tweede fase van de marktopening verliep dus met de nodige problemen en halverwege 2003 was er nog steeds sprake van achterstanden en onopgeloste zaken.<sup>64</sup> Er ontstond twijfel of de laatste fase van de marktopening wel haalbaar zou zijn per 1 januari 2004. Het ministerie van EZ achtte het nodig een onafhankelijk onderzoek te laten doen, als een *second opinion* ten opzichte van de visie van het PVE. De voor energiebeleid verantwoordelijke staatssecretaris Joop Wijn stelde daarvoor een commissie in onder leiding van Yvonne van Rooy. In de loop van 2003 kwam deze commissie met verschillende rapportages over de technische stand van zaken bij de energiebedrijven en over de consumentenbescherming. Deze aandacht voor consumentenbescherming was een nieuw fenomeen, want in de oorspronkelijke plannen van EZ was er steeds vanuit gegaan dat kleinverbruikers in een vrije markt geen extra bescherming zouden behoeven. In haar tussenrapportage in de zomer van 2003 benadrukte van Rooy dat consumenten goed geïnformeerd moesten worden en een goede rechtspositie moesten hebben. Ook zouden zij verzekerd moeten zijn van energielevering als het energiebedrijf failliet ging.

<sup>64</sup>. Zie bijvoorbeeld de Rapportage monitorcommissie energieliberalisering, 18-06-03, (DTe) van de Commissie Van Rooy.

De groeiende aandacht voor consumenten was het gevolg van de toename van het aantal klachten en vragen over energierekeningen en contracten, ook in gevallen dat er geen overstap plaatsvond. Deze onrust werd voor een deel veroorzaakt door de vrijgemaakte groene stroommarkt, waar kleinverbruikers geconfronteerd werden met allerlei ondoorzichtige en agressieve verkoopmethoden. Daarnaast voorzagen de nieuwe Europese Richtlijnen ook in verplichtingen ter bescherming van de kleinverbruikers. Van grote invloed was ook het faillissement van het bedrijf Energy-XS, waardoor ruim 60.000 verbruikers gedupeerd dreigden te worden. Deze gebeurtenis gaf de impuls om tot duidelijke regels te komen voor noodleveranciers, die gedurende korte tijd de levering zouden overnemen als een energiebedrijf niet meer aan zijn leveringsverplichtingen zou kunnen voldoen. Deze en andere beschermingsmaatregelen hadden in de loop van 2003 en 2004 een fors aantal wijzigingen van de energiewetten tot gevolg, waardoor er aanmerkelijk meer regels ontstonden dan oorspronkelijk door EZ en de energiesector was voorzien.

In de politiek werd zwaar getild aan een probleemloze invoering van de laatste fase van de marktopening. De in de loop van 2003 aangetreden Minister van EZ, Brinkhorst, besloot al vrij snel de invoering van die laatste fase een half jaar uit te stellen tot 1 juli 2004. Daarmee ging hij niet alleen voorbij aan het advies van de Commissie Van Rooy om per 1 januari 2004 tot invoering over te gaan, maar ook aan dat van het PVE, dat voorstelde om de marktopening te vervroegen tot oktober 2003. Het was evident dat een dergelijke versnelling extra chaos zou veroorzaken en partijen onnodig onder zware druk zouden komen te staan. Het feit dat het PVE met dat voorstel kwam, in plaats van te melden dat de marktopening begin 2004 met veel moeite haalbaar zou zijn, werd gezien als teken van zelfoverschatting van de sector. Brinkhorst trok dan ook zijn eigen lijn, met als gevolg dat PVE-voorzitter Wim Dik woedend zijn functie neerlegde.

Brinkhorst nodigde in die periode de hoogste bazen van de energiebedrijven regelmatig uit bij EZ en stelde hen moreel aansprakelijk als hun systemen en procedures niet op tijd in orde zouden zijn. Door EnergieNed werden allerlei programma's opgezet om de systemen te testen. Ook in administratief opzicht werd hard gewerkt. DTe paste een aantal codes verder aan en gaf leveringsvergunningen af om aan kleinverbruikers te mogen leveren. Daarnaast werden door DTe regelingen voor geschillen, en klachtenloketten ingericht en werden door haar op basis van beide wetten<sup>65</sup> vangnetregelingen ontwikkeld voor kleinverbruikers, om in te grijpen wanneer het verschil tussen de energieprijzen en de marktprijzen te groot zou worden. De overheid en de energiebedrijven gaven uitgebreid publiciteit aan de mogelijkheid tot een vrije keuze van energieleverancier voor consumenten. Uiteindelijk, na alle voorbereiding, bleek de overgang naar de vrije markt tamelijk soepel te verlopen. Het aantal huishoudens dat overstapte bleef beperkt tot een paar procent en de administratieve afwikkelingen daarvan verliep goed.

Geconcludeerd kan worden dat het verstandig was de marktopening stap voor stap uit te voeren. Maar geen enkele fase van de marktopening is vanzelf gegaan. Elke keer waren er allerlei

---

<sup>65</sup>. Elektriciteitswet artikel 95b en Gaswet artikel 44.



technische en procedurele overgangsproblemen. Die problemen werden door de energiebedrijven en de overheid onderschat, vooral waar het de procedures en de systemen betrof. Er was geen sprake van een masterplan met een duidelijk sturend mechanisme, zoals dat in het Groot Brittannië indertijd werd toegepast met een befaamde *stick & carrot* methode. Politiek en beleidsmatig werd af en toe paniekvoetbal gespeeld, met onder meer als gevolg een ingewikkeld stelsel aan wettelijke regels om consumenten te beschermen. De vraag kan dan ook gesteld worden of de versnellingen die eind 1999 werden aangekondigd wel verstandig zijn geweest.

## 5. Toegang en tarieven

### 5.1. Elektriciteit

Nadat de institutionele aspecten van de nieuwe Elektriciteitswet vanaf 1998 uitgevoerd waren en de wet in augustus 1999 wet geheel in werking was getreden, konden de technische toegangsvoorwaarden tot de netten, de tariefstructuren en de nettarieven voor de individuele netbeheerders ontwikkeld worden. Deze regels dienden voor het eind van 1999 vastgesteld te zijn, want het nieuwe regulerings-seizoen zou op 1 januari 2000 ingaan. Om de procedures te doorlopen moesten de netbeheerders tijdig hun voorstellen indienen. EZ was ervan uitgegaan dat de netbeheerders gezamenlijk vooroverleg zouden hebben met alle marktpartijen en de voorstellen zouden voorbereiden, maar al snel bleek dat het anders liep en dat er echte inspraakrondes nodig waren. Medio november 1999 stelde DTe voor de eerste keer de Technische Codes vast, met daarin de voorwaarden voor aansluiting op de hoog- en laagspanningsnetten en regels die netbeheerders dienden te volgen bij het beheer en de bedrijfsvoering van hun netten.<sup>66</sup> Men had verwacht dat die codes tamelijk stabiel zouden kunnen blijven, maar dat bleek niet het geval. De dynamiek van de markt, de reacties van marktpartijen en netbeheerders, de aanpassingen ten behoeve van de marktopening en ook allerlei procedures en beroepen maakten van die Codes een ‘levend’ document. DTe kreeg door al die aanpassingen de ruimte om beleid te gaan maken, waardoor het gevaar dreigde dat het onderscheid met de uitvoering en met de controle door het parlement teloor zou gaan. Vandaar dat de I&I-wet in 2004 vastlegde dat EZ en de Tweede Kamer grotere zeggenschap kregen over de codes, door middel van een ministeriële regeling op hoofdlijnen.

Een cruciaal onderdeel van de toegangsvoorwaarden was de vaststelling van de tarieven waartegen gebruikers gebruik mogen maken van de netten. De totstandkoming van deze tarieven was een lastig traject. De wet bepaalde dat de starttarieven voor 2000 tot stand zouden moeten komen door een splitsing in een leveringsdeel en een netdeel<sup>67</sup>, en dat deze tarieven getoetst moesten worden aan de integrale tarieven van 1996. Die nettarieven dienden te worden gebaseerd op een tariefstructuur, waarvoor DTe een apart besluit diende te nemen, een zogenaamde Tariefcode. Binnen deze structuur zal DTe vervolgens ieder jaar een tarief-

<sup>66.</sup> DTe-besluit 005 van 12-11-1999, Stc.16-11-1999, nr. 221.

<sup>67.</sup> Ook diende DTe nog zogenoemde teruglevertarieven vast te stellen voor kleinschalige groene stroomproducties.

besluit nemen voor de individuele netbedrijven. De wet schreef daarbij het ‘cpi-x model’ voor, waarbij voor een periode van meerdere jaren efficiencykortingen (x) op de inflatiegecorrigeerde (cpi) tarieven in mindering gebracht zouden worden. Voor de tarieven voor de levering aan de beschermde afnemers diende EZ vergelijkbare besluiten te nemen die inhoudelijk door DTe werden voorbereid.

### 5.1.1. De Tariefcode

De Tariefcode bevatte dus de uitgangspunten van de tariefstructuur. De wet schreef toepassing van het cascademodel voor, waarbij de kosten van hoogspanningsnetten integraal meegenomen werden in de kosten die aan de verbruikers toegerekend werden voor het gebruik van netten met een lagere spanning. Ook zou het zogenaamde postzegeltarief gehanteerd worden, waarbij de kosten van het netgebruik onafhankelijk van de afstand van het transport berekend zouden worden, en gold het principe dat de verbruiker die kosten veroorzaakt, voor bijvoorbeeld capaciteitsuitbreiding, deze ook dient te betalen. Daarnaast speelde een discussie over de vraag in hoeverre de tariefstructuur de levensvatbaarheid van bepaalde vormen van opwekking en toepassing van elektriciteit zou mogen beïnvloeden. Bij dat laatste bestond een spanning tussen het beleid van EZ en het toezicht door DTe. Het Ministerie wilde wkk-producenten bevoordelen en de grote productiebedrijven in de Europese context niet benadeln. DTe wilde vooral non-discriminatoire toegang tot de netten voorop stellen, en geen onderscheid maken tussen producenten.

Tijdens de parlementairebehandeling was uitvoerig gesproken over de positie van wkk. Omdat wkk vooral aangesloten was op de distributienetten zou dat kostenvoordelen kunnen bieden aan de regionale netbeheerders. Die zouden dan minder stroom nodig hebben uit het hoogspanningsnet, waarop vooral de grote productie-eenheden waren aangesloten. Om nu een extra stimulans te geven aan wkk bepaalde de wetgever dat er een producententarief diende te komen om ook de producenten mee te laten betalen aan het hoogspanningsnet. Dat laatste punt maakte de discussie over de nieuwe tariefstructuur spannend. Het voorstel van de netbeheerders bevatte inderdaad een Landelijk Uniform Producententarief, het LUP. In het voorstel werd dit LUP echter op nul gezet, omdat er nog geen Europese afspraak was of en hoe de stroomproducenten geacht werden mee te betalen aan de netten.

Tijdens de inspraakprocedure werd er door de wkk-producenten op gewezen dat er voor hen een onvoordelige situatie zou ontstaan door het instellen van een nultarief voor de producenten aangesloten op het hoogspanningsnet. De wetgever had niet voor niets de mogelijkheid van dat producententarief opgenomen, en dus zou het LUP meer dan nul moeten zijn. DTe ging in die redenering mee en was daarbij verder van oordeel dat er niet gewacht hoefde te worden op tariefharmonisatie in Europa. Wel gaf zij aan dat zij zich voor een dergelijke harmonisatie sterk zou maken in het Europese overleg. Het binnenlandse speelveld werd dus zwaarder gewogen dan het Europese. Dat oordeel is vervolgens jarenlang onderwerp geweest van discussies en procedures bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Procedures die uiteindelijk DTe in het gelijk stelden. De discussies gingen verder, want ook de wkk-producenten waren niet tevreden. DTe zou nog meer moeten doen, EZ drong daar op aan, met steun vanuit de Tweede Kamer. Dit alles leidde ertoe dat de wkk-producenten beperkte compensaties kregen voor de vermeden kosten van het mindere gebruik van het hoogspan-

ningsnet. Dat was overigens technisch een complex verhaal. Toen bovendien de Europese discussie over tariefharmonisatie niet van de grond bleek te komen, leidde dat er toe dat DTe besloot alsnog het LUP op nul te stellen in 2004. De discussie over de tariefstructuur laat goed de spanning zien zoals die ontstond tussen EZ (het beleid) en DTe (de toezichthouder en uitvoerder). EZ zette zich in om wkk voordelen te geven en DTe trachtte binnen haar wettelijke opdracht zo min mogelijk onderscheid te maken tussen de verschillende productiemethodes.

### 5.1.2. De starttarieven

De splitsing van de tarieven was het volgende probleem dat diende te worden aangepakt. De wet stelde dat de gecombineerde tarieven voor 2000 een niveau zouden moeten hebben dat vergelijkbaar zou zijn met het integrale tariefniveau uit 1996. De wet gaf een paar gronden voor het toestaan van een verhoging, bijvoorbeeld noodzakelijke nieuwe investeringen of kostenstijgingen buiten de invloedssfeer van de betreffende netbeheerder. Hiertoe zouden in de eerste plaats de tarieven van 1996 gesplitst moeten worden in een leveringsdeel en een netdeel. In de tweede plaats was het de vraag hoe het niveau van 1996 vergelijkbaar te maken zou zijn met dat voor 2000. DTe vroeg EnergieNed tevergeefs om suggesties hoe dit aan te pakken. Vervolgens ontwikkelde DTe zelf een model met twee opties. De bedrijven konden ervoor kiezen om de tarieven van 2000 absoluut gelijk te houden aan die van 1996, of besluiten een hoger tarief te vragen, maar dat diende gepaard te gaan met een uitgebreide onderbouwing. De bewijslast werd dus bij de bedrijven neergelegd.

Verreweg de meeste bedrijven kozen voor de eerste route. In een periode van twee tot drie maanden werden vervolgens voor meer dan 20 netbedrijven en meer dan 20 leveringsbedrijven tariefvoorstellen beoordeeld aan de hand van het toetsingsmodel en de nieuwe tariefstructuur zoals die eind september was vastgesteld. Bij de beoordeling bleek vooral de kostenverdeling over het net en de levering lastig, aangezien tal van definitie multi-interpretabel waren en bedrijven ook zelf, naar eigen zeggen, fouten maakten in de kostentoedeling. Dit leidde ertoe dat er begin 2000 direct al een aantal correctiebesluiten nodig was. Ook ontstond er onduidelijkheid over de aansluittarieven, want verschillende aansluitniveaus veroorzaken verschillende niveaus van kosten, en de bedrijven deden geen goed onderbouwde voorstellen. In het voorjaar presenteerde DTe daarvoor een apart toetsingskader, dat later moest worden aangevuld voor openbare verlichtingen en tijdelijke aansluitingen, zoals kermissen.

### 5.1.3. De efficiencykorting

De vaststelling van de efficiencykorting, de zogenaamde *x-factor*, was een ander cruciaal onderdeel van het nieuwe systeem van regulering. De wet beperkte zich tot de bepaling dat DTe die kortingen vaststelt, voor een periode van 3 tot 5 jaar. De toelichting gaf wel een aantal richtingen aan, zoals dat de verschillende efficiëncyniveaus bij de netbedrijven tot verschillende kortingen dienen te leiden en dat die niveaus zich geleidelijk naar elkaar toe zullen moeten bewegen. In haar voorbereidingstraject was het DTe ook al duidelijk geworden dat er verschillende methodes denkbaar zijn. De Engelse *regulator* Ofgem suggereerde dat de vaststelling van de *x*-factoren meer een art is dan een *science*, terwijl de Noorse *regulators* vooral werkten met mathematische modellen. Als eerder gemeld ging DTe vooral te rade bij Britse wetenschappers en adviseurs, want daar werd al jarenlang een wetenschappelijk onderbouwde discussie gevoerd over de regulering van de netbedrijven.<sup>68</sup> In juli 1999 publiceerde

DTe een consultatiedocument<sup>69</sup>, waarin, in overeenstemming met eerdere afspraken met EnergieNed, gekozen werd voor het principe van *outputsturing*, waarbij bedrijven vooral op hun producten worden getoetst en niet op de wijze van productie, en voor benchmarking, waarbij de doelmatigheid van netbedrijven getoetst wordt door ze met de best presterende collega's te vergelijken. DTe organiseerde over zijn voorstellen workshops met de bedrijven en kreeg daarbij veel waardevolle reacties.

In februari 2000 werden de regels voor de vaststelling van de x-factoren gepresenteerd<sup>70</sup>, waarbij belangrijke keuzes gemaakt werden met betrekking tot de periode waarop de x-factoren betrekking zouden hebben, van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2003. Hierbij werd met nadruk gesteld dat er geen tussentijdse aanpassingen zouden worden gedaan wanneer er grotere kostenreducties bereikt zouden worden dan voorgeschreven. Ook werd duidelijk gemaakt hoe de bepaling van de activawaarde zou gaan plaatsvinden en hoe de regulering van kosten zou gaan verlopen. DTe zag die eerste periode als een overgang om de efficiëntieniveaus van de verschillende bedrijven min of meer gelijk te trekken. Daarna zou maatstafconcurrentie toegepast worden, waarbij de x-factor gebaseerd zou worden op de gemiddelde verandering van de kosten per eenheid productie in de sector. Als een netbeheerder zijn kosten dus meer dan gemiddeld verlaagt, maakt hij winst. Ervan uitgaande dat elke netbeheerder het beter wil doen dan dat gemiddelde zullen de gemiddelde kosten blijven dalen. De tarieven worden gebaseerd op deze gemiddelde kosten, waardoor gebruikers zullen profiteren van een tariefdaling. Aangekondigd werd dat de bedrijven binnen enkele maanden een informatieverzoek zouden krijgen voor de data die DTe nodig zou hebben om de x-factoren te bepalen. In juli zouden dan de voorlopige resultaten worden bekendgemaakt en voor 1 september zouden dan de besluiten worden genomen. Op basis van die besluiten zouden dan de bedrijven hun tariefvoorstellen voor 2001 kunnen indienen, waarvoor de wet de termijn noemde van 1 oktober. Duidelijk is dat dit allemaal krappe – maar niet onhaalbare – termijnen waren waarmee het gehele proces van meet af aan onder grote druk werd gezet.

#### 5.1.4. De x-factoren en hun vertaling

De daadwerkelijke berekening van de efficiencykorting, ofwel de individuele x-factor per bedrijf, was een complex proces voor alle betrokkenen.<sup>71</sup> Het begon met het formuleren van de databehoeftes door DTe, gevolgd door de bewerking en beoordeling van de antwoorden. Hierbij deden zich veel onduidelijkheden voor rond definities en de onderlinge vergelijkbaarheid van data, gevolgd door moeizame discussies, waarna onder hoogspanning de beoordelingen en voorlopige zienswijzen opgesteld werden in de zomer van 2000. Veel bedrijven reageerden geschokt en herkenden zich niet in de gepresenteerde cijfers. EnergieNed stelde DTe voor om het in die eerste ronde kalm aan te doen, bijvoorbeeld via een generieke korting voor alle bedrijven, om daarna dan met elkaar aan een nieuw systeem te gaan werken. Bovendien

<sup>68</sup>. Zie Helm (2003) en Newbery (2000), de laatste als belangrijkste externe adviseur van DTe.

<sup>69</sup>. Price cap-regulering in de elektriciteitssector; Informatie en consultatiedocument, DTe, juli 1999

<sup>70</sup>. Richtsnoeren inzake price cap-regulering in de Nederlandse elektriciteitssector; DTe, februari 2000.

<sup>71</sup>. Zie Paul H.L. Nillesen en Michael G. Pollitt (2004) The consequences for consumer welfare of the 2001-2003 electricity distribution price review in the Netherlands. Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0446, september 2004.

werd gevraagd rekening te houden met de situatie in de bedrijven. De inrichting van de netbeheerders was nog volop aan de gang, ze moesten zich voorbereiden op de versnelde marktopening van 2002 en 2004 en voor gas was de situatie nog steeds onduidelijk. Toch oordeelde DTe dat de wet een dergelijke slow start niet mogelijk maakte, en dat ‘polderen’ om er samen uit te komen niet meer in het bestel paste. Bovendien wisten de energiebedrijven al een paar jaar dat de x-factoren vastgesteld zouden gaan worden en hadden ze zich daarop kunnen voorbereiden. Nog belangrijker was evenwel dat partijen elkaar wantrouwden. DTe zag de bedrijven als monopolisten *that will cheat you anyway*, volgens Ofgem, en de bedrijven oordeelden dat DTe veel te weinig deskundigheid had om de sector effectief te kunnen reguleren.

In september 2000 presenteerde DTe een hele serie x-besluiten, die een paar maanden later werden vertaald in tariefbesluiten voor 2001. Dat leidde zoals te verwachten tot veel kritiek en vrijwel alle bedrijven tekenden bezwaar aan. Deze bezwaarprocedure had echter nogal wat voeten in aarde, want de behandeling van de bezwaren tegen DTe-besluiten vond plaats door de Juridische Dienst van de NMa. De hoeveelheid van bezwaren en de moeizame administratieve organisatie rond de overdracht van de verschillende dossiers, leidde voor beide nog jonge organisaties tot tal van overgangsproblemen. Bovendien vereiste de materie inhoudelijke ook forse juridische en economische kennis die niet altijd voorhanden was. Het duurde dan ook ruim een jaar voordat een nieuwe ronde besluiten tot stand kwam.

In die tweede ronde, van september 2001, had DTe de waardering van de activa aangepast en bovendien een aantal fouten uit de benchmark gecorrigeerd. Deze aanpassingen zijn een goed voorbeeld van de complexe discussie rond de ontwikkeling van definities en concepten van regulering. In eerste instantie had DTe de gereguleerde activawaarde (RAB) zelf berekend op basis van de gereguleerde winsten. De bedrijven waren toen namelijk niet bereid inzage te verlenen in hun historische investeringen, zoals neergelegd in een vertrouwelijke rapportage aan de fiscus ten behoeve van hun fiscale openingsbalansen. Tijdens de bezwaarprocedure bleken ze wel bereid te rapporteren, maar toen DTe de betreffende data opvroeg - waaronder activadata tot tientallen jaren terug - werd DTe openlijk vanuit de bedrijven gekapitteld dat het veel te ver ging met allerlei details. Toen de data binnenkwamen bleek bovendien dat de bedrijven bij de ‘fiscale methode’ niet dezelfde standaard hadden gehanteerd, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid moeilijker werd.

Opnieuw maakten de bedrijven bezwaar en gingen daarvoor in beroep bij het College voor Beroep van het Bedrijfsleven. Naast hun principiële bedenkingen tegen de door DTe gevolgde methode werden ook de datafouten genoemd, en het bleek al snel dat in de vele datastromen inderdaad tal van fouten waren geslopen. Daarbij was het een extra complicatie dat de netten gekoppeld waren en dat daardoor de x-factor van een hoger gelegen net doorwerkte in die van de lagere netten. Dat had ook effect op de tarieven zelf. Relevant was verder de toepassing van het *reformatio in peius* principe, wat inhoudt dat een bezwaarmaker bij een besluit op bezwaar niet slechter af mag zijn dan in het oorspronkelijke besluit. Ook dat principe werkte door in de onderling afhankelijke besluiten. Inmiddels waren ook voor de gasnetten op basis van de Gaswet vergelijkbare besluiten genomen. Omdat DTe en de bedrijven van oordeel waren dat dataproblemen niet voor de rechter dienden te worden uitgevochten, werd

begin 2002 besloten een grootschalige operatie ‘correctiebesluiten’ te starten. Die derde ronde x-besluiten werd in augustus 2002 afgerond. Toepassing daarvan was evenwel niet meer nodig want inmiddels had de CBB-rechter het gehele bouwwerk van de x-besluiten onderuit gehaald.

Niet alleen voor de netten, maar ook voor de levering aan gebonden verbruikers voorzag de wet dat de tariefmutaties zouden plaatsvinden op basis van de x-methode. En evenals bij de netten paste DTe dat ook op individuele basis toe. Ook tegen de leveringsbesluiten werden bezwaren en beroepen ingediend, maar omdat deze besluiten aanmerkelijk minder complex waren, verliepen die procedures veel sneller. En zo gebeurde het dat in februari 2002 het CBB oordeelde dat DTe ten onrechte individuele x-factoren had vastgesteld, waar de wet dat niet expliciet vereiste.<sup>72</sup> De uitleg van de wet betekende naar het oordeel van het CBB dat alleen generieke en enkelvoudige x-factoren voor de hele sector mogelijk waren. Dit was een schok voor DTe, voor EZ en ook voor veel bedrijven. Opmerkelijk was dat geen van de beroepschriften van de bedrijven het argument van de individuele x-factor had genoemd. Alle beroepschriften gingen over de methode en, in mindere mate, over de gevolgde procedure. Door de wet zo letterlijk te interpreteren als het CBB deed, werd voorkomen dat een behandeling van de inderdaad ingewikkelde methode nodig was, en kwam de rechter ook niet aan een oordeel toe of DTe wel of niet binnen zijn bevoegdheden was gebleven. Er kwam echter ook geen gelijkenschakeling van de verschillende kostenniveaus tot stand.

Er lag maar één weg open en dat was het aanpassen en verduidelijken van de wet. In het voorjaar werden daartoe voorstellen ingediend, als onderdeel van de toen nog steeds lopende behandeling van de OEPS-wet die een aantal ‘veegpunten’ voor de Gas- en Elektriciteitswetgeving bevatte. De behandeling van dit wetsontwerp stagneerde echter in het onduidelijke politieke klimaat, dat in juni 2002 na het aantreden van de CDA-LPF-VVD coalitie ontstaan was. Pas daarna, in november 2002, oordeelde de rechter dat ook voor de netten alleen generieke x-besluiten mogelijk waren.<sup>73</sup> Pas toen de wet in 2003 gewijzigd was, werd het mogelijk echt individuele x-besluiten op te leggen.

Al in 2002 waren tussen DTe en de bedrijven gesprekken gestart om te bezien of men voor de eerste reguleringsperiode schoon schip kon maken. Dat leidde tot een langdurig onderhandelingsspel in de beste poldertraditie. Ook werd de tweede reguleringsperiode erbij betrokken, omdat dan kwaliteitsregulering een rol zou gaan spelen. In mei 2003 werd een akkoord bereikt tussen DTe en alle individuele bedrijven, waarbij voor de eerste periode een generieke x-factor van 3.2 % werd overeengekomen, terwijl er ook afspraken gemaakt werden voor de individuele kortingen in de tweede periode. In ruil daarvoor schortten de bedrijven alle bezwaarprocedures over de x-factoren en de tarieven op. Tabel 1 vat samen<sup>74</sup> wat de effecten waren van het bijna 4 jaar durende proces om de netbedrijven te dwingen tot kostenreducties en efficiency en tot lagere nettatarieven voor de gebruikers.

---

72. Uitspraak CBB dd 06-02-02; AWB 01/623

73. Uitspraak CBB dd 13-11-02; o.a. nrs AWB 01/847-853

74. Zie Nillesen en Pollitt, 2004, *ibid.*

<b>Tabel 1: x-factoren en hun effecten</b>			
	Sectorgemiddelde (% per jaar, eerste periode: 2001-03)	Totale besparing (€ mln)	Besparing per klant (€ per jaar)
Besluit 2000	5,1	511	70
Besluit 2001	4,4	376	52
Besluit 2002	5,1	384	53
Besluit 2003	3,2	349	48
Besluit 2003	16.7 <sup>a</sup>	1900 <sup>a</sup>	
Bron: Jaarverslag DTe 2003;			
<sup>a</sup> totale effecten eerste en tweede periode samen ( 2001-06), inclusief gas			

#### 5.1.5. De kwaliteitsregulering

In de eerste reguleringsperiode had DTe zich geconcentreerd op kostenefficiëntie. De kwaliteit van de netten was daarbij bewust buiten beschouwing gelaten. Dat zou pas in de tweede reguleringsperiode een rol gaan spelen want het ging uiteindelijk natuurlijk om de beste prijs-kwaliteitverhouding van de diensten van de netbeheerders. Eind 2002 kwam DTe met een consultatiedocument waarin een methode werd beschreven die prijs- en kwaliteitsdoelstellingen integreerde.<sup>75</sup> Het kwaliteitsaspect werd daarbij met name vertaald naar de betrouwbaarheid van de netten. Zo werd een systeem van betrouwbaarheidsnormen voorgesteld, gecombineerd met financiële prikkels voor de netbedrijven om aan die normen te voldoen. Bij de ontwikkeling van deze systematiek stond DTe deze keer meer open om van meet af aan gebruik te maken van de deskundigheid in de sector. Ook EnergieNed was deze keer bereid en in staat daarvoor een brede klankbordgroep in te stellen. Zo werd intensief en informeel overleg gevoerd met een contactgroep waarin alle grote bedrijven vertegenwoordigd waren. Bij de eerdergenoemde onderhandelingen over de eerste en tweede reguleringsperiode samen werd de nieuwe kwaliteitsregulering volledig meegenomen en kon daarvoor een aantal afspraken worden vastgelegd.

Vanaf mei 2003 leidde die overeenstemming tot een hele serie besluiten voor de tweede reguleringsperiode, waarin de kwaliteitsregulering kon worden vastgesteld en ook de uitvoeringsbesluiten voor de individuele netbedrijven. Die tweede periode zou slechts 3 jaar duren waarin men met de kwaliteitsregulering ervaring wilde opdoen, om die daarna echt toe te gaan passen. De afspraken en besluiten hadden ook betrekking op gas. Voor gas waren al vergelijkbare kortingsexercities aan de orde geweest, die in eerste instantie echter minder ver gingen vanwege de beperkte wetgeving op dit gebied. In de loop van 2003 en 2004 werd de wetgeving voor de regulering van de elektriciteits- en gasinfrastructuur geleidelijk aan volledig gelijk getrokken. Wijs geworden door de ervaring van de CBB-uitspraken had de wetgever inmiddels ook voor een wettelijke basis voor de kwaliteitsregulering gezorgd.

<sup>75</sup> Maatstafconcurrentie Regionale Netbedrijven Elektriciteit, tweede reguleringsperiode. Informatie- en consultatiedocument, DTe, 20-11-2002.

## 5.2. Aardgas

### 5.2.1. De Richtlijnen

Het verhaal van de toegang tot de gasnetten spitte zich vooral toe op het Gasunienet. Dat had alles te maken met de positie van de Gasunie. Voor de distributienetten was die toegangsregeling in eerste instantie van een andere orde, omdat de eerste fase van de marktopening bij gas vooral voor het net van Gasunie effect had. In de loop van 2001 ging DTe verder met onderzoek en technisch overleg met Gasunie en de NAM. Ook andere marktpartijen en hun vertegenwoordigers kwamen regelmatig langs en na de uitgebreide consultaties en inspraak kwam DTe met nieuwe Richtlijnen voor Opslag en Transport.<sup>76</sup> Daarin werden eisen gesteld, met name aan Gasunie, om meer marktwerking mogelijk te maken. Voor transport spitte zich dat onder meer toe op criteria voor de aan te bieden transportdiensten, waarbij meer flexibiliteit in de contracten voor marktpartijen een belangrijk punt was, terwijl de structuur en de hoogte van de transporttarieven moesten worden aangepast. Gasunie werd verzocht een tariefsysteem in te voeren dat sterk leek op het Britse en dat uitging van een afstandonafhankelijk postzegeltarief. Voor de tariefniveaus werd - in plaats van marktconformiteit - efficiënte kostenoriëntatie met kapitaalslasten en afschrijvingen gebaseerd op historische waarden als uitgangspunt genoemd. Voor opslag werd expliciet aangegeven hoe capaciteit voor derden diende te worden vrij gemaakt, waarbij capaciteitsallocatie door middel van een veiling werd gesuggereerd.

De gastransportbedrijven en Gasunie waren het absoluut niet eens met deze Richtlijnen en ondernamen actie. Tegen de Richtlijnen op zich was echter geen bezwaar of beroep mogelijk, zodat Gasunie en anderen civiele procedures moesten starten, in afwachting van eventueel nader handhavend optreden van DTe. Naast de bezwaren tegen de inhoud was er ook ernstig bezwaar tegen de rol die DTe speelde. De actieve rol van DTe in de sturing van de ontwikkeling van de markt paste niet in de visie van Gasunie en de regionale netbedrijven. Bovendien waren die ook van oordeel waren dat DTe te weinig oog had voor de Europese markt, die maar zeer traag liberaliseerde. Toen echter bleek dat de partijen zich bij de indicatie van hun tarieven en voorwaarden niet aan de Richtlijnen zouden houden, zag DTe zich gedwongen wel tot handhaving over te gaan. Dat leidde tot een aantal bindende aanwijzingen, waarbij de netbedrijven en Gasunie alsnog werden gemaand de Richtlijnen in acht te nemen.<sup>77</sup>

De bindende aanwijzing die Gasunie kreeg kon niet los worden gezien van de discussie rond de ontmanteling en herinrichting van het 'gasgebouw'. De bindende aanwijzingen waren onderwerp van een openbare voorbereidingsprocedure geweest, met inspraak, overleg en onderhandeling met de betrokken bedrijven. Tijdens deze onderhandeling had Gasunie een nieuwe tariefstructuur geaccepteerd. In de loop van 2002 zou Gasunie met een voorstel komen voor een tariefsysteem gebaseerd op het zogenaamde entry-exitprincipe, in navolging van het Britse model. Hierdoor zou de marktwerking een nieuwe impuls moeten krijgen. De omslag van Gasunie hing ook samen met de discussies die in het Madrid Forum werden gevoerd. In 1999 was op initiatief van de Europese Commissie het *European Gas Regulatory*

<sup>76.</sup> Richtlijnen Gastransport en Gasopslag 2002; DTe persbericht 01-14, van 03-09-2001

<sup>77.</sup> DTe besluit 100554/15 van 20.12.2001.



*Forum of Madrid* opgericht. In dit forum wordt een belangrijke rol gespeeld door de nationale *regulators* van de toenmalige vijftien EU lidstaten, daarnaast zijn er vertegenwoordigers van de Europese Commissie, de *netwerkoperators* en de marktpartijen. Bij dit overleg, waar DTe een belangrijke rol speelde, was er een duidelijke tendens in de richting van een *entry-exit*-systeem.

Uit de aanwijzing aan Gasunie bleek verder dat DTe bereid was bij de tariefniveaus rekening te houden met het risico van een verlegging van transitstromen vanuit Duitsland en België door Nederland als gevolg van lage tarieven, welke de leveringszekerheid zou kunnen beïnvloeden. Dat alles bracht DTe tot het oordeel dat de transporttarieven van Gasunie voor een periode van 4 jaar jaarlijks met nominaal 5% dienden te worden verlaagd. Gasunie accepteerde deze aanwijzingen en alle juridische procedures tegen DTe werden gestopt. Relevant in dat verband was tevens dat de NMa na een jarenlang slepende procedure in maart 2002 liet weten af te zien van optreden tegen Gasunie op grond van klachten tegen het Commodity Diensten Systeem (CDS), het oude Gasunie tariefsysteem.<sup>78</sup>

Voor de NAM als gasopslagbedrijf was geen bindende aanwijzing nodig, maar voor de regionale distributiebedrijven wel. Zij bleven grote bedenkingen houden tegen vooral de tarievenbenadering, hoewel zij voor de inrichting van hun netbeheer relatief eenvoudig konden aanhaken bij de inmiddels bij elektriciteit ontstane helderheid. Over de tariefniveaus werden dus nog de nodige procedures gevolgd, die pas in de loop van 2003 tot duidelijkheid zouden leiden toen het eerdergenoemde generieke akkoord tussen DTe en de netbeheerders werd gesloten. Ook sommige marktpartijen bleven ontevreden en waren van oordeel dat DTe niet ver genoeg was gegaan. Ook anno 2004 worden hierover nog procedures gevoerd. Maar dit alles laat onverlet dat een aantal basisprincipes voor de werking van de markt in de loop van 2002 ingevuld werd, en men zich kon gaan richten op de laatste ronde van de marktopening in juli 2004. Inmiddels was ook de wetgeving aangepast en was de gehele regulering van gas, ook waar het Gasunie betreft, op basis van *ex ante* gereguleerde toegang tot de netten vastgelegd.

### 5.2.2. De Technische Voorwaarden

Discussies over de mate van regulering speelden ook een belangrijke rol bij de Technische Voorwaarden. Die Technische Voorwaarden waren van belang voor het aansluiten van gebruikers op het gasnet. De Gaswet beperkte DTe in eerste instantie tot een lichte toets van die door de netbeheerders op te stellen voorwaarden, waarbij objectiviteit en non-discriminatie de criteria waren. Daarnaast dienden de voorwaarden te worden beoordeeld door de Europese Commissie in relatie tot het intracommunautaire verkeer. Marktpartijen verwachtten dat de technische voorwaarden voor gas vergelijkbare uitgangspunten zouden hebben als elektriciteit, namelijk voorwaarden met vooral technische criteria, en met rechten en plichten voor netbeheerders en aangeslotenen. De gasbedrijven echter, wilden daar in het geheel niet aan en beperkten zich tot het hoogst noodzakelijke. Aangezien de wet uitging van het onderhandelen van toegangsvoorwaarden tot netten vond men het aannemelijk dat dit ook voor de aansluitingsvoorwaarden voor verbruikers op die netten zou gelden. DTe probeerde nog wel in

<sup>78</sup>. Besluit van 29.03.2002 (Besluit 1119/79, Entrade versus Gasunie).

2001 zijn Richtlijnen Gastransport zodanig ruim te interpreteren dat die technische regels daar ook onder zouden vallen. Maar dat was voor de netbeheerders een forse stap te ver. Er ontstond een patstelling, die in het voorbereidingstraject naar de marktopening in 2002 voor het zakelijke middensegment, met name voor de tuinbouw, enorme problemen opleverde, over de aansluitvoorwaarden en de meters. De netbeheerders wilden vooral het overlegkader van PVE gebruiken om de technische (aansluit) voorwaarden te regelen. Het bleek evenwel nog tot ver in 2002 grote moeite te kosten voor de energiebedrijven om in dat verband tot een algemeen aanvaard stelsel van technische voorwaarden voor gas te komen dat recht zou doen aan een goede werking van de markt. Daarbij bleef spelen dat de status van die op vrijwilligheid gebaseerde regels onduidelijk was. Die onduidelijkheid is pas in 2004 met de wijzigingen van de Gaswet verder opgelost, doordat er ook op dit punt geen verschil meer is tussen gas en elektriciteit. Ook bij gas zullen de Technische Voorwaarden door DTe worden vastgesteld op basis van voorstellen van de netbeheerders.

### 5.3. Leveringstarieven bij gas en elektriciteit

De totstandkoming van de leveringstarieven voor gas en elektriciteit was minder gecompliceerd dan de tarieven voor de netten. De systematiek was eenvoudiger omdat het leveringstarief in hoge mate uit inkoopkosten bestaat. De leverancier koopt gas en elektriciteit in op de groothandelsmarkt en verkoopt dat dan door aan haar afnemers. Deze afnemers zouden bovendien stap voor stap vrij komen, dus de regulering van de leveringstarieven zou een tijdelijke zijn. Echter, omdat de politieke dimensie van deze tarieven door de wetgever zwaar werd gewogen, diende de minister van EZ de tariefbesluiten te nemen. In eerste instantie zou DTe deze tarieven voorbereiden als advies aan EZ, maar later werden de besluiten volledig overgelaten aan DTe. Wel bepaalde de wet vanaf het begin dat DTe de prijzen voor kleinverbruikers ook na de liberalisering zou moeten monitoren, en dat moet worden ingegrepen wanneer de prijzen te sterk stijgen.<sup>79</sup> Zo lang de leveringstarieven worden vastgesteld door DTe zal er ook gewerkt worden met een efficiencykorting. Daarnaast worden door DTe ook teruglevertarieven vastgesteld voor de door beschermde afnemers te produceren kleinschalige elektriciteit.

In de marge van de discussies over de x-methode voor de netten was ook de levering aan de orde. Daarbij maakte DTe onderscheid tussen de inkoopfunctie en de feitelijke leveringsfunctie. De systematiek spitste zich toe op de inkoopfunctie, vooral bij elektriciteit. Voor gas was dat nauwelijks nodig want de wetgever bepaalde in feite dat inkoop alleen via Gasunie kon lopen, zodat een prikkel om slim in te kopen geen zin had. Bij elektriciteit was die er wel, zeker toen na 2000 het eerdergenoemde protocolcontract afgelopen was. Van meet af aan introduceerde DTe een vorm van maatstafconcurrentie, door ieder kwartaal uit te gaan van de gemiddelde inkoopkosten en deze als norm te stellen. Tegen de systematiek op zich werden weinig bezwaren geuit, want het alternatief van een prijsindex op basis van een goed werkende spotmarkt was nog niet mogelijk. Wel werd gemopperd over de hoeveelheid informatie die elk kwartaal nodig was, terwijl ook in de praktijk bleek dat inkoopkosten geen eendui-

---

<sup>79</sup>. Vooral vanuit de Tweede Kamer was daar onder meer door Ferd Crone (PvdA) op aan gedrongen.

dig begrip zijn. Er waren grote verschillen tussen de vergunninghouders, die samenhangen met de afnamepatronen van hun onderscheiden 'thuismarkten'. Ook kwamen er procedures over de vertaling naar concrete tariefbesluiten. Die hadden overigens veelal van doen met de oorspronkelijke besluiten voor de starttarieven 2000, zoals die na splitsing in een leveringsdeel en een netdeel door DTe waren vastgesteld.

Die procedures spitsten zich toe in de befaamde Rendo-casus, die tot aan het CBB werd doorgezet. Rendo maakte bezwaar tegen de kostenverdeling tussen netten en levering zoals die door DTe was vastgesteld. DTe wilde echter voor Rendo op dit punt geen uitzondering maken en dus ging Rendo in beroep, ook tegen het leveringstarief. Dat laatste was voor 2001 al gebaseerd op de door DTe opgelegde efficiencykorting. Hoewel Rendo in haar beroep geen punt had gemaakt van een individuele efficiencykorting, oordeelde de rechter zoals ook eerder verhaald, dat de kortingen slechts generiek konden zijn. Voor de leveringstarieven had deze uitspraak minder gevolg dan voor de netten. Voor levering werd in de loop van 2002 door DTe na uitgebreid overleg met de leveringsbedrijven een algehele correctie toegepast op de leveringstarieven, die er ook toe leidde dat alle lopende procedures op dit gebied werden ingetrokken. De leveringstarieven bij gas waren vooral een administratieve operatie, hoewel ook hier bleek dat bij nader inzien duiveltjes in de details zitten, zoals de vertaling van de verschillende toeslagen en afspraken die in het contract zaten tussen Gasunie en de distributiebedrijven. Voor de periode vanaf juli 2004 is een systeem voor vangnetregulering ontworpen, waarbij DTe op basis van marktontwikkelingen schaduwrijzen berekent en zo nodig zal ingrijpen wanneer aanbieders onredelijk hoge prijzen in rekening brengen. In dat geval kan DTe een maximumprijs vaststellen.

## 6. Toezicht en monitoring

Tijdens de eerste jaren van DTe kwamen nog twee soorten activiteiten tot ontwikkeling, namelijk het toezicht op de naleving en het monitoren van de marktontwikkeling. De eerste taak vloeit rechtstreeks voort uit de wet zelf. De tweede taak wordt meer gedreven door beleidsmatige ontwikkelingen, zowel vanuit EZ als vanuit DTe zelf.

### 6.1. Toezicht op naleving

Toezicht op naleving is een kerntaak van DTe. In eerste instantie werd daar weinig concrete invulling aan gegeven omdat alle aandacht diende uit te gaan naar de uitvoerende taken, het vaststellen van toegangsvoorwaarden en tarieven. Vanaf begin 2002 kregen de toezichthoudende activiteiten een duidelijke plaats binnen DTe, ook doordat er toen een aparte afdeling voor was opgezet. Vanaf dat moment werd gewerkt aan een toezichtfilosofie, waarvoor geleerd werd bij de AFM (Autoriteit Financiële Markten). Toezicht werd op een pro-actieve manier benaderd door het ontwikkelen van een aantal toezichtinstrumenten. Zo werd een systeem opgezet van normen die door de gereguleerde bedrijven in acht genomen dienden te worden. Door die systematiek vast te leggen in een 'charter of accountability' en een daarbij passend informatiemodel, AIDA genaamd, geeft DTe aan op welke punten zijn toezicht zich bij de gereguleerde bedrijven zal richten. Door een systeem van audits, rapportages en

bedrijfsbezoeken wordt daar verder vorm aan gegeven. Daarnaast is uiteraard een systeem van toepassing, waarbij gebruikers en marktpartijen met meldingen en klachten kunnen komen over partijen die zich niet aan de regels van de energiewetten houden.

Jaarlijks wordt door DTe een Handhavingsplan opgesteld, waarin niet alleen beschreven is met welke instrumenten gewerkt wordt en op welke thema's het accent zal liggen, maar ook welke handhavingsinstrumenten beschikbaar zijn en hoe die worden toegepast. In eerste instantie volstond de wetgever met bindende aanwijzingen en 'lasten onder dwangsom', maar omdat deze instrumenten vooral repressief van aard zijn en niet gericht op daden in het verleden, zijn later ook boetes als instrument toegevoegd. Anno 2004 heeft DTe meerdere malen bindende aanwijzingen gegeven en interveniërend opgetreden richting marktpartijen middels waarschuwingen of anderszins. Ook wordt op verzoek bemiddelend opgetreden wanneer partijen daarvoor open staan en is een formele geschillenregeling ingevoerd.

## 6.2. Marktmonitoring

Naast de directe uitvoering en het toezicht op de naleving van regels houdt DTe ook in de gaten of de markt werkt zoals ze zou moeten werken. En zoniet, wat is daar dan aan te doen? Deze monitorfunctie ligt in het grote grijze grensgebied tussen uitvoering en beleid. Monitoren op zich heeft geen betekenis als zich dat niet vertaalt in rapportages, adviezen, aanpassing van reguleringsbesluiten dan wel handhavend optreden. Voor een sectorspecifieke toezichthouder als DTe speelt daar ook de relatie met de generieke markttoezichthouder mee, de NMa. Immers, daar waar de energiemarkt vrij is, is de NMa verantwoordelijk. Daar waar de markt gereguleerd is, is DTe verantwoordelijk. Deze waterscheiding is niet geheel zwart-wit, bovendien zijn het gereguleerde deel en het vrije deel van de markt niet onafhankelijk. DTe zag dit al vroeg en stelde daarom begin 2001 een onafhankelijk 'Market Surveillance Committee' in met een eigen staf.<sup>80</sup> De MSC kreeg als taak om gevraagd en ongevraagd DTe en de NMa te adviseren over ongewenste ontwikkelingen op de energiemarkt en het heeft inmiddels een aantal rapportages uitgebracht.<sup>81</sup>

Directe aanleiding voor de instelling van de MSC was het heftige verloop van de elektriciteitsprijs op de spotmarkt APX in het begin van 2001, en het vermoeden dat die markt gemanipuleerd werd. Na uitvoerig onderzoek van de MSC werden hier echter geen bewijzen voor gevonden. Wel leidde dit samen met andere acties tot een aantal besluiten van DTe. Voorbeelden van het effect van de monitorfunctie en van de MSC zijn een aantal besluiten van DTe om de transparantie op de elektriciteitsmarkt te vergroten en daardoor de liquiditeit. Ook zijn daarover een aantal adviezen aan EZ uitgebracht. Zo is DTe actief geweest bij de advisering op het gebied van de leveringszekerheid, onder andere naar aanleiding van de crisis in

<sup>80</sup>. Professor David Newbery van de University of Cambridge (UK) werd de voorzitter van de MSC, met daarnaast als leden prof. Eric van Damme (KUB) en prof. Niels von der Fehr (Oslo). In de begintijd is ook ir. W. Naeye (voormalig lid van de Raad van Bestuur van Eneco) lid geweest.

<sup>81</sup>. Rapportages gingen onder meer over het verloop van de spotmarkt, over de positie van wkk, over import van groene stroom, over de plannen voor een gemeenschappelijke Beneluxmarkt, etc. Zie ook de website van DTe ([www.dte.nl](http://www.dte.nl)).

Californië. In alle gevallen werden daarbij voorstellen gedaan om wet- en regelgeving aan te passen, of juist daarvan af te zien omdat de markt daardoor zou kunnen worden verstoord. Dat heeft ook tot discussie geleid tussen EZ en DTe over de grenzen van het beleid en de uitvoering. Soortgelijke discussies zijn ook denkbaar in de relatie met de NMa, wanneer op basis van MSC-analyses zou blijken dat marktdominantie wordt misbruikt en dat handelend optreden gerechtvaardigd zou zijn. Bij een verdere integratie van de beide toezichthouders zoals voorzien in de zbo-wet worden die relatieproblemen in principe minder. Kern van de zaak is daarbij dat gebleken is dat beide energiemarkten behoorlijk specifiek zijn en aparte deskundigheden vergen. Concentratie van die deskundigheid en een bevoegdheid om alle beschikbare instrumenten uit de energiewetten en de Mededingingswet te mogen toepassen zou de effectiviteit van het markttoezicht kunnen vergroten.

Voorals gevolg van alle discussies rond de volledige vrijmaking van de markt is een nieuw terrein betreden, namelijk dat van de consumentenbescherming. In de loop van 2003 heeft DTe haar informatiebeleid sterker gericht op informatie die direct van belang is voor de consumenten. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan informatie over de markten, aan prijsvergelijkingen en aan de regels die van toepassing zijn bij geschillen en klachtenprocedures. Klachtenloketten zijn ingericht en de resultaten daarvan worden bekendgemaakt. De vergunningverlening aan leveranciers kreeg extra gewicht door de kleine lettertjes van de leverings- en betalingsvoorwaarden nauwlettend te bestuderen, mede naar aanleiding van het faillissement van Energy XS. Ook zijn bepaalde verkooppraktijken publiekelijk aan de kaak gesteld. Dit alles gebeurt in nauw overleg met de Consumentenbond en de verschillende geschillencommissies. Over het algemeen is er overigens een beleidsontwikkeling aan de gang die meer gewicht geeft aan de bescherming van consumenten en in de toekomst zelfs tot de instelling van een aparte toezichthouder zou kunnen leiden. In zekere zin is deze ontwikkeling een terechte erkenning van het feit dat de belangrijke rol van kritische consumenten voor het verkrijgen van effectieve marktwerking alleen tot stand komt als deze consumenten ook de informatie- en afwegingsmechanismen hebben om hun rol waar te maken op die markt.

## 7. Beleid, toezicht en wetgeving

Hoe is de relatie tussen beleid en regelgeving enerzijds, en uitvoering en toezicht anderzijds? Daarbij is ook de vraag relevant of DTe er vooral zou moeten zijn voor toezicht op naleving zonder regelgevende bevoegdheden, of dat zij ook de *regulatory authority*, de regelgevende autoriteit moet zijn, zoals de nieuwe EU-Richtlijn vereist. De missie zoals DTe die voor zichzelf geformuleerd heeft, biedt mogelijk houvast.<sup>82</sup>

- Stimuleer het functioneren van de vrije energiemarkt
- Reguleer de markt waar nodig, dus bij de netwerken
- Houd toezicht op de partijen in de energiesector
- Houd de werking van de markten scherp in de gaten

---

<sup>82</sup>. Jaarverslag DTe, 2003.

Dit is een missie die niet expliciet in de wet is opgenomen en een interpretatie is van DTe zelf. De wet spreekt slechts bescheiden van 'uitvoering en toezicht', waarbij de uitvoeringstaken op een aantal plaatsen nader zijn ingevuld. Ook wordt soms aangegeven welke belangen daarbij dienen te worden meegewogen. Het ligt op zich wel voor de hand die uitvoering expliciet te richten op de bevordering van een goede marktwerking en/of de bescherming van eindverbruikers, maar dat is uiteindelijk een keuze die gemaakt wordt in het beleid van de uitvoerder. In zijn jaarverslag 2003 erkent DTe die spanning tussen beleid en uitvoering, en merkt op dat de verhouding met EZ duidelijker is geworden. EZ is verantwoordelijk voor het maken van beleid en DTe voor de beleidsuitvoering en het markttoezicht. DTe adviseert bij de beleidsontwikkeling, waarbij zijn formele adviezen openbaar zullen zijn. Gevolg van deze benadering was dat EZ de wetten wilde wijzigen door de Codes bij elektriciteit en de Richtlijnen bij gas door de minister zelf te laten vaststellen als een ministeriële regeling. Uiteraard zou die gebaseerd moeten zijn op een advies van DTe, naast andere adviezen en inzichten. DTe zou dan toezien op de naleving van die codes en richtlijnen. Vanuit de markt was daar echter bezwaar tegen, want die codes en richtlijnen zijn technisch complex en dienen de dynamiek van de markt te volgen. Vaststelling vereist technische competentie, waarbij de regels in een transparant proces tot stand dienen te komen en toetsbaar dienen te zijn bij de rechter. Een ministeriële regeling is niet als zodanig toetsbaar en staat bovendien open voor politieke en beleidsmatige invloed. En dat is nog riskanter wanneer het Ministerie belanghebbende is, zoals bij Gasunie en TenneT.

De Kamer was niet ongevoelig voor die benadering, waarna de voorstellen werden gewijzigd. DTe stelt de Codes vast, waarbij de systematiek voor gas gelijkgetrokken werd aan die voor elektriciteit. Dat geldt ook voor de financieel-economische regulering van de netwerken met integrale toepassing van het cpi-x mechanisme en de kwaliteitsregulering. EZ zal voor de Codes met nadere ministeriële regels komen, die met belangstelling tegemoet worden gezien.

Ook bij de uitvoeringspraktijk treedt spanning op tussen beleid en uitvoering. Om het 'echte beleid' buiten de deur te houden moeten keuzes worden gemaakt, waarbij de grenzen tussen beleid en uitvoering niet altijd even scherp te trekken zijn. Zo is denkbaar dat bij de vaststelling van de Codes bepaalde stroomproducenten of gebruikersgroepen met een zekere voorkeur worden behandeld. Wanneer het bijvoorbeeld op grond van het milieubeleid wenselijk is om windenergie te stimuleren, of op grond van het industriebeleid wenselijk is om specifieke grote elektriciteitsverbruikers te ontzien, dan zou het beleid met een schuin oog naar de uitvoerder kunnen kijken. Immers, een dergelijke preferentiële behandeling is snel en 'goedkoop' te realiseren. Extra wetgeving of een ministeriële regeling is dan niet nodig en eventuele subsidieverlening is niet aan de orde. Nog interessanter wordt het als de uitvoerder zelf op die wijze bepaalde voorkeuren zou kunnen laten gelden. Een zuivere en beleidsonafhankelijke toepassing van de uitvoeringstaken verhouden zich slecht met een dergelijke beleidsbenadering. Strikt genomen zou de uitvoerder dan ook als beleidsadagium moeten hanteren: 'geen beleid op het net'. Maar ook het niet voeren van een specifiek beleid heeft natuurlijk effecten; vaak bestendigt dat de status quo.

Twee voorbeelden zijn te noemen uit de DTe-praktijk, bij elektriciteit en bij gas. De warmtekrachtlobby heeft de eerste paar jaar bij DTe vele pogingen gedaan om extra tegemoetkomin-

gen te krijgen bij de berekening van de nettarieven voor wkk-producenten. EZ stond daar sympathiek tegenover, soms ook op verzoek van de Tweede Kamer. Maar DTe koos voor een consistente lijn van non-discriminatie, en de wetgever maakte geen aanstalten de wet op dat punt aan te scherpen. Ook werd door de grote stroomproducenten beargumenteerd dat het betalen van bepaalde netkosten hun Europese concurrentiepositie zou schaden. DTe werd daar regelmatig op aangesproken, waarbij EZ vaak haar sympathie liet blijken voor de producenten. DTe oordeelde toch dat dat industriepolitieke argument niet opportuun was, mede gezien de wens vanuit de Tweede Kamer om een producententarief in te stellen. In 2003 kwam DTe uiteindelijk tot een andere afweging en stelde het tarief voor de grote stroomproducenten op nul.

Bij gas was er bij de discussie over de richtlijnen voor indicatieve voorwaarden en tarieven een sterke spanning tussen beleid en uitvoering. Strikte toepassing van de wet vroeg evenwel om een verregaande interpretatie, juist omdat die wet zo ruim geformuleerd was. Het beleid, EZ dus, dreigde daarbij geregeld in een spagaat terecht te komen vanwege zijn belangen in de Gasunie en het streven naar marktwerking. Het omgaan met die spanning tussen beleid en uitvoering vergde van beide zijden de nodige stuurmanskunst en daar is men redelijk in geslaagd, zoals uit het voorgaande is gebleken. DTe kreeg daarbij oog voor de grotere Europese dimensie van de nationale gasmarkt, anders dan dat die bij elektriciteit het geval is. EZ wist de onafhankelijke oordeelsvorming van DTe te respecteren, door bij gas af te zien van het geven van een aanwijzing. Per saldo hebben deze ervaringen geleid tot een verduidelijking van de wetgeving en bijgedragen aan een aanscherping van de taakverdeling tussen EZ en DTe.<sup>83</sup>

Een ander aspect van belang bij de uitvoering van de regulering is de toenemende betekenis van Europa. Immers, de nationale wetgeving is niet alleen gebaseerd op Europese richtlijnen, maar de voornaamste gedachte bij de liberalisering is de totstandkoming van een grote interne Europese energiemarkt. En dat betekent verdere onderlinge afstemming tussen de nationale 'autoriteiten', ook met de Europese Commissie. Al die autoriteiten worden in Brussel consequent aangeduid als *regulators*. De Richtlijnen-2003 verplichtten de lidstaten daarbij om 'independent regulatory authorities' in te stellen met een minimum aantal bevoegdheden, met onafhankelijkheid van de markt en - zoveel mogelijk - van het beleid en de politiek. Daarnaast is de Commissie eind 2003 gekomen met een formeel adviesorgaan, een 'European Regulators Group for Electricity and Gas' (EREG). Vanuit die Europese context gezien is DTe dus een *regulator*, een regelgevende autoriteit, zoals de Nederlandse tekst van de Richtlijn zegt. Hoewel de Richtlijn niet uitsluit dat de reguleringstaken door een beleidsdepartement worden vervuld, is onafhankelijkheid van marktpartijen wel een vereiste. Zolang EZ belangen heeft in de Gasunie of in TenneT staat die onafhankelijkheid onder druk. Zolang DTe en de NMa diensten zijn van EZ is dat formeel ook het geval. Binnen de Europese context wordt onafhankelijkheid van *regulators* zwaar gewogen. DTe is wat dat betreft te vinden in de middenmoot.<sup>84</sup>

<sup>83</sup>. Zie Correljé, A.F. (in druk) 'Dilemmas in Network Regulation: The Dutch Gas Industry', in (Rolf W. Künneke, Aad F. Correljé and John Groenewegen, eds.) 'Institutional Reform and Regulation in Privatised Industries' Cheltenham, Edward Elgar.

## 8. Reflecties op een proces van herstructurering

In het voorbereidingstraject kreeg DTe van de Britse *regulator*, Callum McCarthy, de boodschap over de energiebedrijven mee: ‘they cheat you anyway’. Later zou diezelfde McCarthy overigens opmerken onder de indruk te zijn van de wijze waarop DTe met een 10 maal kleinere staf dan de zijne, intelligent omgaat met de gecompliceerde problemen van de energiemarkt.<sup>85</sup>

In het bovenstaande is duidelijk geworden dat de herstructurering van de Nederlandse energiesector gepaard ging met de groei van een uitgebreid systeem van gedetailleerde regelgeving en regulering. Dit systeem bestaande uit de Codes voor elektriciteit en de Richtlijnen voor gas, in combinatie met de zich ontwikkelende handelssystemen van de bedrijven in de sector, was nodig voor de implementatie van de breed geformuleerde regels uit de EU-Directieven en de Nederlandse Elektriciteits en Gaswetten. Iedere nieuwe versie van de Codes of de Richtlijnen had betrekking op meer aspecten in een hogere mate van detail dan de voorgaande. De toepassing van instrumenten van regulering en gebruikte parameters werd steeds stringenter voorgeschreven en daarmee werd het marktgedrag van betrokken partijen steeds sterker bepaald.

In termen van het theoretische perspectief hierboven kan het ontstaan van dit systeem van regulering ten dele begrepen en verklaard worden als een opeenvolging van ‘ontdekkingen’. Het kader van Callon suggereerde de volgende stappen in het proces van inkadering:

1. de identificatie van extern effect, dat wil zeggen een niet ingekaderd fenomeen;
2. de identificatie van betrokken actoren en hun positie;
3. de meting van de effecten en hun waardering;
4. de onderhandeling en discussie over het totstandkomen van een herziening van het kader, ofwel een uitbreiding van de regulering.

Vervolgens vinden er (pogingen tot) transacties plaats binnen dit hernieuwde kader, die weer nieuwe ervaringen en inzichten opleveren die tot nieuwe rondes van inkadering leiden, als relevante partijen daar het voordeel van inzien.

Een belangrijke gevolgtrekking is dat het proces van regulering nooit kan bestaan uit het in één keer ‘neerzetten’ van een stelsel van regulering. De in het bedrijfsleven veelgehoorde roep om “nu eens eenmalig duidelijkheid te verschaffen” lijkt dan ook op een illusie te berusten. Maar dit geldt natuurlijk niet alleen voor de regulering. Het gaat ook op voor de ontwikkeling van nieuwe strategieën en – letterlijk – handelwijzen van de nieuwe en bestaande ondernemingen. In het bijzonder vanwege het leereffect kan regulering bijna niet anders dan

<sup>84.</sup> In een recente Deense studie komen de regulators uit Italië, Frankrijk, Ierland, Portugal en Griekenland als het hoogste uit de bus op een onafhankelijkheidsindex. DTe en Ofgem staan in de middenmoot terwijl Denemarken en Noorwegen het slechtst scoren. ‘Independent Regulatory Authorities, a comparative study of European Energy regulators’, door K.S. Johansen, L. Pedersen en E. Sørensen. AFK Forlaget, Copenhagen 2004.

<sup>85.</sup> Jaarverslag DTe 2000



een voortdurende cyclus van acties omvatten. Met betrekking tot de eerste stap, de identificatie van niet ingekaderde functies en aspecten, kan gesteld worden dat vele van deze functies van, bijvoorbeeld, de levering van gas in het oorspronkelijke systeem van voorziening opgesloten lagen. In termen van Callon zijn het beschikbaar maken en van de juiste productie-, transport en opslagcapaciteit functies om de afnemers gas te leveren met de gewenste mate van flexibiliteit op uur-, dag- en seizoensbasis en van de geschikte kwaliteit. Deze functies en de daarmee gepaard gaande economische transacties waren ingekaderd in de – letterlijk – handelwijzen van de publiek-private samenwerking rond Gasunie. Nadat de Nederlandse regering na 1996 begon deze structuur te ontmantelen, kwamen deze complexe technische, economische en commerciële functionaliteiten stap voor stap uit het voormalige ‘Gasgebouw’ naar buiten. Eenzelfde patroon kan opgemerkt worden voor de elektriciteitslevering en het systeem rond de Sep.

Door het uiteenvallen van de systemen viel de relatie weg tussen de fysieke en technische karakteristieken en de economische kant van het verhaal. Wie moest wat betalen, voor welke dienst? Waar bestond die dienst uit? En wie mocht die dienst leveren op welke manier? Nadat deze functies, als ‘externe effecten’, uit de oude, geïntegreerde kaders ‘ontsnapt’ waren, werd het de plicht van de verschillende oude en nieuwe partijen om ze opnieuw in te kaderen in een nieuw te ontwikkelen systeem. Dat systeem was gebaseerd op het paradigma van ‘marktwerking’, zoals weergegeven in de EU-Directieven en de Nederlandse Electriciteits- en Gaswet. Vanaf het begin in 1998, ging DTe op pad om die delen van de keten waar in potentie concurrentie mogelijk was af te splitsen van de zogenaamde *essential facilities* in de gas- en elektriciteitsvoorzieningsystemen, die een natuurlijk monopolie vormden. Producenten, handelaren en de zogenaamde *shippers* zouden door middel van transparante contracten, hun *essentiële* transport- en andere systeemdiensten moeten kunnen inhuren, tegen kosten-gereleerd tarieven. De traditionele, centrale coördinatie van het gebruik van het systeem werd vervangen door commerciële transacties, waarbij de gebruikers zelf moesten bepalen welke diensten zij moesten contracteren.

Handelaren moesten leveringscontracten afsluiten met elektriciteits- en gasproducenten of Gasunie Trade & Supply. Stroom en gas zouden als een economisch ‘goed’ geleverd moeten worden door concurrerende producenten. Voor de aflevering van stroom en gas op een specifieke plaats en op een bepaald moment, en om te voldoen aan de systeemeisen van Gasunie Transport Service en Tennet, zouden de handelaars deze diensten moeten kunnen contracteren bij de verschillende netbeheerders. De handel zou dan op leveringskosten besparen door alleen die diensten aan te schaffen die strikt noodzakelijk waren om de transactie uit te voeren. Op deze wijze zou een goed functionerende, efficiënte, zelfcoördinerende markt ontstaan, zo werd verwacht. De inkadering van deze functies in het nieuwe marktsysteem vond geleidelijk plaats, ondermeer door middel van de Codes en Richtlijnen van DTe, de toegangsregimes van Tennet, GTS en de distributiebedrijven en regelingen voor de toegang tot opslag en andere activiteiten in de markt. Dit proces leidt tot voortdurende discussies, onderhandelingen en een machtsstrijd tussen het Ministerie, DTe en de betrokken partijen rond de definitie en uitwerking van concepten.

Met betrekking tot de tweede stap is duidelijk geworden dat zowel in de elektriciteits- als de

gasector het aantal betrokkenen aanzienlijk toenam, in vergelijking met de uitgangssituatie. Dit betrof zowel de nieuw toetredende bedrijven en vrije afnemers, als hun belangenorganisaties. Daarnaast gingen bestaande partijen ook vaker op eigen kracht opereren, buiten de traditionele overlegkaders om. Hiermee ontstond een steeds complexer veld aan belangen, met eigen ideeën over de nieuwe markt en de omschrijving, meting en waardering van allerlei systeemfuncties. Deze ideeën waren natuurlijk gerelateerd aan de eigen ervaringen en belangen van de actoren in de markt. Duidelijk is ook de belangrijke rol van de verschillende consultants en externe adviseurs bij het onderbouwen en ontwikkelen van reguleringsprincipes en benaderingen. De analyse van ervaringen in Groot-Brittannië droegen bij tot het verkrijgen van acceptatie van deze concepten.<sup>86</sup> Door het laten uitvoeren van dergelijke studies, droegen DTe, Gasunie en anderen onmiskenbaar bij aan het proces van *institution building*, à la North en Callon.

De derde stap, het meetbaar maken en de waardering van allerlei fenomenen, leidde tot heftige discussies tussen de bedrijven in de sector, DTe, EZ, nieuwe toetreders en afnemers. In essentie ging deze strijd over de manier waarop de technische en economische aspecten in de nieuwe systemen institutioneel vorm moesten krijgen, en hoe de economische kosten en opbrengsten over de partijen verdeeld moesten worden. Een gecompliceerd debat ontstond over het karakter, de deelbaarheid, de waardering en controle van de verschillende systeemfuncties, zoals de voorziening voor flexibiliteit, de balancerings- en stabiliteit van netten, de toewijzings- en tariefprincipes voor transportcapaciteit, de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van reservecapaciteit, etc.

De interventies van marktpartijen op de informatiebijeenvakkingen van DTe illustreren onmiskenbaar dat de uitkomsten van die debatten per definitie nooit bij alle betrokken tot instemming hadden kunnen leiden, omdat er fundamentele belangentegenstellingen in het geding waren. Niettemin is duidelijk dat er een leerproces op gang kwam waarbij de partijen zich geleidelijk bewust werden van de mogelijkheden, de beperkingen en potentiële oplossingen. In de loop van de tijd valt een ontwikkeling waar te nemen van een betrekkelijk schematisch idee van de markt, gebaseerd op het 'leerboek economie deel 1', naar een veel realistischer visie op het functioneren van de sectoren en de rol daarin van henzelf, inclusief de *regulator*. In eerste instantie gingen de lobby-organisaties van nieuwe toetreders en grootverbruikers en DTe dus uit van de visie waarin dergelijke functies als essential facilities waren, die op *cost-plus* basis ter beschikking gesteld zouden moeten worden. Met name Gasunie bleef volhouden dat er in een aantal functies wel degelijk concurrentie mogelijk was en hield daarom vast aan toegangstarieven op basis van marktprijzen, een positie die langzaam door DTe ontmanteld werd.

---

<sup>86.</sup> ) Zie bijvoorbeeld Jacobs Consultancy (2001) NON-CONFIDENTIAL VERSION OF Evaluation of Gasunie Balancing Regime Part 2. Leiden: The Jacobs Consultancy Nederland, 28 September 2001. Brattle (2000), Dte Implementation of the Gas Act, London: The Brattle Group, Ltd., December 2000. Brattle (2002) Access to Storage in The Netherlands London: The Brattle Group, May 2002; Brattle (2003) *Wholesale Gas Competition in the Netherlands and Implications for Phase III Customers*. (eds. Harris, D., Lapuerta, C, London: The Brattle Group, Ltd., June 2003.

Aangenomen werd dat de capaciteit van de systemen voldoende was en dat die zich op termijn zou aanpassen aan de behoefte in reactie op signalen uit de markt. Ook de technische afstemming van de systemen, inclusief de opwekkingscapaciteit, werd niet als een probleem gezien dat expliciete sturing behoefde. Dit betekende, zo bleek later, dat de systeemintegriteit op langere termijn in feite geheel buiten het kader van de coördinatie dreigde te vallen. Zowel met betrekking tot de elektriciteits- als de gasector leidde deze discussie tot ernstige twijfels over de voorgestelde marktarrangementen. Een van de consequenties daarvan was het in publieke handen houden van de transportsystemen van Tennet en Gasunie, om zodoende de stabiliteit en onafhankelijke toegang te garanderen.

Nog niet beantwoord is de vraag in hoeverre de huidige vorm van regulering garandeert dat er op tijd in de juiste onderdelen van het systeem geïnvesteerd gaat worden. Vooral in een marktomgeving, met grote aantallen korte-termijn transacties en wisselende actoren, is het moeilijk om voldoende, en betrouwbare informatie te verkrijgen om de vraag naar capaciteit en toekomstige prijzen goed te kunnen schatten. In het verleden werd dit opgelost door consequent een zekere over-capaciteit aan te houden. Ook is het de vraag in hoeverre de niet-gereguleerde producenten van elektriciteit voldoende capaciteit zullen gaan bouwen om aan de vraag te kunnen blijven voldoen, zonder dat er eerst onaanvaardbaar hoge prijsspieken gaan ontstaan. Afhankelijk van de ervaring, maar vooral ook van de angst of de suggestie dat de 'markt' hier toch zal blijken te falen, zullen hier mogelijk nieuwe vormen van regulering gaan ontstaan.<sup>87</sup>

Daarbij speelt uiteindelijk het Nederlandse belang in de gasmarkt een niet te onderschatten rol. Binnen het 'Gasgebouw in verbouwing', bleef Gasunie Trade & Supply de commerciële verantwoordelijkheid houden voor de verkoop in binnen- en buitenland van het leeuwendeel van het in Nederland geproduceerde gas tegen maximale baten voor de aandeelhouders, inclusief de staat. De uitdaging was daarbij om de positie van Trade & Supply te verdedigen in de nieuw ontstane context van de liberaliserende Nederlandse en Europese gasmarkt, met importen vanuit het Verenigd Koninkrijk en elders. De dubbele positie van Gasunie als *incumbent* gashandelaar en systeembeheerder, met een fundamenteel strategische rol als poortwachter voor het Nederlandse systeem, was inherent problematisch. Immers, ieder pleidooi voor het nemen van bepaalde maatregelen uit hoofde van systeemintegriteit kon worden – en werd – uitgelegd als strategisch gedrag om marktaandeel te behouden.

Het is duidelijk dat de posities die de bedrijven, de handelaren en DTe in de verschillende fases innamen, ook werd ingegeven met het oog op de vierde stap in het inkaderingsproces, namelijk de verdere onderhandelingen over het systeem van regulering met DTe en het Ministerie van EZ, eventueel gevolgd door processen voor de rechtbank. Hierbij speelde ook het zoeken naar politieke steun vanuit de Eerste en Tweede Kamer een rol. Die politieke factor werd steeds belangrijker tijdens het proces van herstructurering. Vooral in de latere fasen van het traject werden grote aantallen amendementen en reparaties toegevoegd aan de wetgeving, waarbij soms aanzienlijke veranderingen plaatsvonden in het reguleringskader. Vaak

<sup>87</sup>. Zie Laurens J de Vries (2004) *Securing the public interest in electricity generation markets: The myths of the invisible hand and the copper plate*, Proefschrift TU Delft.

hielden deze regels verband met de leverings- en voorzieningszekerheid van voornamelijk de gebonden consumenten, hun rechten onder de nieuwe contracten en bescherming tegen de machtspositie van de leveranciers. Elementen die deel hadden uitgemaakt van de traditionele publieke nutstaken werden opnieuw expliciet ingekaderd in het op marktwerking gerichte systeem, nadat ontdekt werd dat deze mogelijksterwijs niet volledig meer gewaarborgd zouden zijn.

Het is duidelijk dat deze discussies in belangrijke mate de strategieën weergaven van de verschillende partijen, die hun economische, strategische en politieke belangen graag behartigd zouden zien in het zich ontwikkelende systeem van regulering. Vooral in deze strijd voor de succesvolle inkadering van deze elementen in het nieuwe systeem komt het leeraspect naar voren, en is de interpretatie van de ervaringen van actoren belangrijk. Immers de rollen en posities van de verschillende partijen, hun relaties, en hun belangen zijn nog onduidelijk. Hun handelingsperspectief bestaat uit een mengsel van oude en nieuwe – maar nog ongedefinieerde – visies, zonder veel detail. Overduidelijk is dat de verschillende betrokkenen slechts een vaag beeld hadden van wat ze van elkaar – en van zichzelf – konden verwachten, zowel in technische, in commerciële als in strategische zin. Ervaring, verwerking daarvan, interpretatie en reflectie leidden tot het ontstaan van nieuwe beelden en handelingsperspectieven, die weer van invloed waren op hun stellingname in het reguleringsproces.

De ontwikkeling van een zelf-regulerende markt als coördinatiemechanisme wordt vaak gesymboliseerd door Adam Smith's *invisible hand*. In de context van de Nederlandse energievoorziening waren de steeds groeiende behoefte aan markt- en systeem informatie en het stellen van regels noodzakelijk om dit systeem te blijven coördineren, waardoor het juist steeds meer *visible* en expliciet werd. Deze groeiende inzichten brachten uiteindelijk ook de in eerste instantie sterk uiteenlopende verwachtingen en perspectieven van de verschillende actoren dichterbij elkaar, waardoor de onderlinge relaties steeds duidelijker en explicieter werden. Uiteraard kwamen er ook nieuwe controverses en onduidelijkheden uit voort.

Over het algemeen bevestigt deze studie het idee dat de grote uitdaging voor een regering of *regulator* niet ligt in de keuze van een statisch geformuleerd *ex-ante* ideaalmodel voor de sectorstructuur, voor het marktontwerp en voor de regulering. In dergelijke modellen, wordt de structure direct bepalend geacht voor het gedrag van de actoren, de *conduct*, wat weer een indicatie geeft voor de markttuitkomsten, de *performance*. Ze gaan echter voorbij aan het hierboven beschreven leerproces en de rol van ontdekking, ervaring en aanpassing. De uitdaging voor effectieve regulering lijkt dan ook eerder te liggen in het erkennen en bewust gebruikmaken van het feit dat de industrie, inclusief de *incumbents*, de nieuwkomers en de *regulator*, in een leerproces geraken, waarin allerlei nieuwe benaderingen en strategieën ontwikkeld worden.

De partijen die het best in staat zijn te leren, te interpreteren, te vernieuwen en anderen te beïnvloeden zullen het meest profiteren van de nieuwe omstandigheden. Consumenten moeten leren kiezen, door hun voorkeuren te verkennen, en voorstellen te waarderen en af te wegen. De politiek zal de publieke waarden moeten (her)formuleren en nieuwe afwegingen maken voor de inhoud en de vorm waarin zij die waarden wil borgen in het nieuwe systeem.

De *regulator* ten slotte heeft tot taak een effectief en efficiënt proces van regulering te ontwikkelen en te communiceren naar de betrokken partijen. Via dit evolutionaire proces moeten, stap voor stap, de technische, economische en andere functionaliteiten van het systeem van energievoorziening 'geregeld' worden. Regulering zal dus nooit af zijn. De *regulator* en de politiek zullen altijd te laat zijn. De industrie zal nooit die zekerheid kunnen krijgen die zij wenst, en zal zich moeten behelpen met een forse dosis inventiviteit. En de consument kan zich het best wapenen met een gezonde dosis wantrouwen.

### **Belangrijke wetgevings- en uitvoeringsstappen bij elektriciteit en gas vanaf begin 1998 (1)**

#### **1998**

- 1 januari, start Mededingingswet en NMa.
- 1 augustus, start Elektriciteitswet, start DTe, eerste fase marktopening elektriciteit.

#### **1999**

- maart, DTe-adviezen instemming netbeheerders en leveranciers elektriciteit.
- 1 juli, wijziging Elektriciteitswet; start inhoudelijke bepalingen.
- juli, DTe visie op price cap regulering.
- augustus, DTe visie verdeling importcapaciteit; DTe-besluit voorrang APX; DTe-beoordelingskader starttarieven.
- september, DTe-besluit Tarief Code.
- november, DTe-besluit Technische Codes.
- december, DTe-besluiten starttarieven 2000 elektriciteits netten en levering

#### **2000**

- februari, DTe-richtsnoeren voor vaststelling efficiencyfactoren elektriciteit
- maart, oprichting CEER (Council of European Energy Regulators)
- juni, start PVE
- augustus, start Gaswet (wijzigt Elektriciteitswet); DTe-besluit Tijdelijke Richtlijnen Gas 2001.
- september, DTe-besluiten efficiencykortingen elektriciteitsnetten 2001-2003; DTe-kader randvoorwaarden versnelling tweede fase marktopening
- november, DTe-besluit veiling interconnectoren
- december, DTe-besluiten nettatarieven en leveringstarieven 2001, DTe-advies EZ efficiencykortingen levering.

#### **2001**

- 1 januari, EZ mandateert alle uitvoeringstaken kleinverbruikers aan DTe
- maart, bezoek HM de Koningin aan NMa en DTe
- voorjaar, wijzigingsvoorstellen Elektriciteitswet en Gaswet, mede in relatie tot behandeling OEPS-wet en vele discussies over privatisering en versnelling marktopening; instelling Market Surveillance Committee (NMa/DTe); Californië-discussies, taakuitbreiding DTe, op naar 55 Fte's.
- ieder kwartaal, besluiten leveringstarieven elektriciteit en gas.
- augustus, DTe-besluiten efficiencyfactoren gasnetten 2002-2004; DTe-Richtlijnen Gastransport 2002; DTe-adviezen beoordeling capaciteitsplannen netbeheerders.
- september, DTe-besluiten aanpassing efficiencyfactoren elektriciteitsnetten 2001-2003.
- november-december, diverse DTe-besluiten aanpassingen Technische Codes (o.a. t.b.v. marktopening) en Tariefcode.

**Belangrijke wetgevings- en uitvoeringsstappen bij elektriciteit en gas vanaf begin 1998 (2)****2002**

- 1 januari, Reorganisatie DTe; marktopening 2e fase.
- februari, CBB-uitspraak efficiencykortingen levering.
- februari en verder, Bindende Aanwijzingen DTe voor overtredingen Codes.
- maart, DTe start majeure operatie correctie en opschoning tariefbesluiten.
- maart-december, DTe-besluiten aanpassingen Codes, o.a. transparantie.
- juni, DTe-advies (EZ-besluit) aanpassingen efficiencyfactoren levering elektriciteit.
- juli, DTe-besluiten aanpassing efficiencyfactoren gasnetten.
- augustus, DTe-besluiten 2e aanpassing efficiencyfactoren elektriciteitsnetten 2001-2003; DTe-Richtlijnen Gastransport 2003.
- november, CBB-uitspraak efficiencykortingen netbeheer.
- december, rapportage eerste audit netbeheer; 1e DTe-besluit last onder dwangsom; DTe-besluiten nettarieven en leveringstarieven (e& g).

**2003**

- 1 januari, Zijl volgt De Jong op als directeur DTe.
- Gedurende gehele jaar regelmatig aanpassingen Codes, gericht op switching en op transparantie.
- juni, nieuwe EU-Richtlijnen elektriciteit en gas; DTe sluit overeenkomst met netbeheerders elektriciteit inzake regulering nettarieven 2001-2006
- juli, DTe-standpunt kwaliteitsregulering gasnetten.
- september, DTe-besluit methode efficiencyfactoren elektriciteitsnetten, invoering maatstafconcurrentie.
- november, DTe sluit overeenkomst met netbeheerders gas inzake regulering nettarieven t/m 2007.
- december, DTe-besluiten nettarieven 2004 elektriciteit en gas; DTe keurt uitzonderingen goed voor gaspijplijn met VK.

**2004**

- Gedurende gehele jaar veel aandacht voor consumenteninformatie en werking kleinverbruikersmarkt; aanpassingen Codes, gericht op volledige marktopening en switching en op transparantie.
- april, DTe start klachtenloket; eerste DTe-besluit geschilbeslechting.
- juni, DTe-Richtlijnen Gastransport 2005, met acties vergroting marktwerking.
- juli: laatste fase marktopening; DTe geeft ca 50 leveringsvergunningen; DTe heft producententarief (LUP) netgebruik op; wijzigingen Elektriciteitswet en Gaswet (I&I wet); invoering DTe-vangnet prijzen kleinverbruikers.
- augustus, DTe-besluit methode efficiencyfactoren gasnetten.
- oktober, DTe voert kwaliteitsregulering stroomnetten in; DTe-advies over de warmtemarkt.
- december, DTe keurt kabel goed met Noorwegen; DTe-besluiten nettarieven 2005 elektriciteit en gas; DTe-advies strategische taken netbeheerder.





## Oud-plaatsvervangend DG Energie mr. Theo van Rhijn:



### *Schlesinger dwong Chevron tot medewerking tijdens olieboycot*

*„De oliecrisis van eind 1973- begin '74 was voor mij een heerlijke tijd bij EZ. Er moest snel iets gebeuren. Het overleg in OESO-verband over crisisbeleid en oil-sharing werd geïntensiveerd. Na een bijeenkomst in Washington kwam het IEA van de grond. Onder leiding van Davignon werden in een daverend tempo maatregelen ontwikkeld. Shell, Esso, BP en Texaco hielpen van het begin (oktober '73) af aan om de boycotlanden Amerika en Nederland toch ook van olie te voorzien, maar Chevron deed daar aanvankelijk niet aan mee. We boften dat de Amerikaanse minister van Defensie James Schlesinger in Den Haag op bezoek kwam. Die kreeg dat te horen en direct de volgende dag werd ik gebeld door de directeur van Chevron in Nederland. ‘We hebben het er nog eens over gehad en er zijn geen problemen meer over je voorstel’, was zijn boodschap.’”*

Theo van Rhijn (1926) had na zijn rechtenstudie in Amsterdam, direct na de oorlog, ambitie om een baan te vervullen in de relatie overheid-bedrijfsleven. Bij de London School of Economics volgde hij nog een postdoctorale cursus, en werd in 1952 adjunct-secretaris van het College van Rijksbemiddelaars, waar hij te maken kreeg met de toen nog sterk geleide loonpolitiek en de bouwsector. In 1953 vertrok hij naar het ministerie van Economische Zaken en werd medewerker productiebevordering. „Ik rapporteerde niet aan de minister van Economische Zaken, maar aan De Bruijn, de minister van Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) en Productiebevordering. Een van mijn taken was het alloceren van 30 miljoen gulden uit de Marshallhulp voor het bevorderen van de productiviteit, in de wederopbouw van de jaren '50.’’

In '58 volgde Van Rhijns overstap naar het directoraat-generaal Handel en Nijverheid waar hij als Hoofd van de afdeling Internationale industrie en tariefsaangelegenheden voornamelijk bezig was met internationaal overleg in de EEG, GATT en OESO. Dat duurde tot 1968, toen het structuurbeleid voor de industrie opkwam. Van Rhijns internationale ervaring hielp hem weer aan een nieuwe baan: directeur Research en structuur, waarin hij adviseerde over de besteding van onderzoeksgelden en sectorstudies. Met die onderwerpen had hij in Brussel al te maken gekregen, nog vóórdat ze in Nederland actueel werden.

„Toen deed in 1972 minister Langman mij het voorstel om plaatsvervangend directeur-generaal Energie te worden. Eerst werkte ik onder DG Wansink, later onder DG Tieleman. Ik werd speciaal verantwoordelijk voor olie, en voor gas (met uitzondering van de exportprijzen), voor steenkool en voor het internationale energie-overleg. In het begin vond ik dat maar een matig genoeg, want men vond in de energiesector dat ze alles zelf wel prima deden. Dat was dus allemaal niet mijn pakkie an. Ik vroeg Langman: Kun je dat niet veranderen? Kort daarna, in '73, zei hij mij in een overleg: ‘In de energiesector zou wel eens veel in beweging kunnen komen’. Zes maanden later hadden we ineens de eerste oliecrisis.’’

*Hoe heeft u die hectische periode ervaren?*

„Dat was een heerlijke tijd. Er moest iets gebeuren, er werd een beroep op je creativiteit gedaan. En Langman, toen afgewisseld door Lubbers en daarna Van Aardenne, waren alle drie fantastische ministers om voor te werken. We hadden vóór de crisis van '73 al overleg in de OESO over een *oil sharing* schema. Ik werd voorzitter van een werkgroep die een mechanisme maakte om dat olieverdeelschema bij tekorten in werking te stellen. In het begin werd er internationaal nog maar weinig gedaan, want iedereen keek eerst naar zijn eigen belang. Maar toen kwam de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Kissinger, die pleitte bij de OESO voor snelle beslissingen om een Internationaal Energie Agentschap op te richten dat de wereld moest beschermen tegen de gevolgen van oliecrises. Heel snel kwam na een bijeenkomst in Washington het IEA van de grond, en onder leiding van de Belg Davignon werden in een daverend tempo maatregelen ontwikkeld. Ik kende hem van het plan voor een verdeelschema voor olie. De bedoeling van de Europese Commissie was om een belangrijke rol te gaan spelen, maar in OESO-verband werd dat een beetje weggehouden, want we hadden immers al het IEA. Daarom werden voorstellen van de Commissie in Brussel voor noodvoorraden olie in een studiegroep gestopt. We hadden die plannen al in Parijs gemaakt, waarom zou je het dan nog eens in Brussel overdoen? Wel werd een zekere mate van overleg

in EG-verband gevoerd omdat de Fransen, die niet aan het IEA deelnamen, daar op aandrongen. Maar in feite leidde dat tot vrijwel niets.”

*Was de reden daarvoor ook niet dat het overleg in Parijs buitengewoon effectief was gebleken, met de bindende constructie die in het IEA was vastgelegd maar zonder die hele strakke juridische en institutionele kaders van de EEG?*

„Dat speelde zeker mee. Maar essentieel was dat Davignon als de grote voortrekker fungeerde, met de rol die Van Lennep bij de OESO speelde en die van de Duitse Lantzke, de directeur van het uitvoerend bureau van het IEA. Samen vormden zij een geweldige équipe. Dat stelde wat vóór. De ambtelijke top in Brussel kon daar niet tegenop.”

„Thuis in Den Haag hadden we in verband met het IEA nog wel een paar problemen op te lossen die te maken hadden met de competentieverdeling tussen Economische Zaken en Buitenlandse Zaken. Binnen EZ liep het van begin af aan soepel in de samenwerking tussen Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) en DGE. BEB liet de zaak grotendeels over aan DGE in verband met onze expertise. Maar met BZ liep het anders. Traditioneel heeft BZ in het overleg met internationale organen uiteraard een leidende rol. Toen het IEA was opgericht claimde BZ veelal die rol ook in de *Governing Board*, het intergouvernementele bestuur van de nieuwe organisatie. De vertegenwoordigers van dat departement waren slechts matig van de energieproblematiek op de hoogte, maar de gesprekken betroffen juist vooral de energieproblematiek, zij het in beperkte mate in een buitenlands-politieke context. Daarom konden wij als vertegenwoordigers van EZ lang niet altijd toegeven in een leidende rol van BZ, onder andere in het voorbereiden van standpunten, want dat zou naar onze mening de Nederlandse positie verzwakken. Maar door goede persoonlijke verhoudingen hebben we de zaken weten te plooiën. De heren Italianer en later Posthumus Meijes traden in de vergaderingen van de *Governing Board* op als woordvoerder namens Nederland. Wij moesten toen regelmatig namens EZ een sterke positie claimen, omdat het anders niet goed functioneerde. Dat bleek vooral omdat we aanvankelijk niet altijd bij de besprekingen en marge van de Board waren. Dan was je dus niet goed op de hoogte en dat was lastig. Gelukkig kregen wij als EZ rechtstreeks alle informatie door van de internationale oliemaatschappijen, want die beschouwden EZ als belangrijkste partner. Ik had er geen enkele moeite mee dat BZ een leidende rol vervulde op de Energieconferentie in Washington, maar we hebben later vastgelegd dat EZ binnen het IEA een sterkere rol moest vervullen. Uiteindelijk was het resultaat in het algemeen bevredigend.”

In 1980 vroeg Etienne Davignon, toen lid van de Europese Commissie, Van Rhijn om naar Brussel te komen en daar het directoraat-generaal Industrie en Interne markt te komen versterken. In die functie, die hij tot 1991 vervulde, kreeg hij ook te maken met de Nederlandse elektriciteitssector, die zich moest voorbereiden op marktwerking. „In gesprekken met Ketting (de nieuwe directeur van de Sep - Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven) stuitte ik op weerstanden tegen het toekomstbeeld van één vrije, interne energiemarkt in de Europese Unie en de consequenties die dat zou hebben voor de nutssector. En ook op een gecompliceerde, verpolitiekte structuur, die fundamenteel zou moeten veranderen om aan de principes van liberalisering te voldoen.”

*Wat moest er bij de Sep veranderen?*

„In mijn functie bij DG Energie in Den Haag viel de elektriciteitssector niet onder mijn directe verantwoordelijkheid, maar in het interne overleg had ik laten blijken dat ik niet onverdeeld gelukkig was met het beleid jegens de elektriciteitsbedrijven. Ik vond het onjuist dat de Directeur-generaal Energie voorzitter was van de raad van commissarissen van de productiesector, in casu de Sep. En dat aan de elektriciteitsbedrijven maximale mogelijkheden werden gelaten om hun zaken onderling te regelen, terwijl we hier te maken hadden met een publieke taak waar juist de rijksoverheid greep op probeerde te krijgen. In de raad van commissarissen van de Sep konden de bedrijven ófwel buigen voor de directeur-generaal, of wel andersom: aan zijn beleidswensen tegemoet komen. Helaas gebeurde dat laatste vaak niet. ‘Arnhem’ (de Arnhemse elektriciteits-instellingen, red.) had het teveel voor het zeggen.”

„Maar de problemen zaten, vond ik, voor een groot deel in de structuur van de sector, de rol die wethouders en gedeputeerden van provincies als commissarissen van de elektriciteitsbedrijven speelden en de vermenging van bedrijfsbelang met eigen belang. Bijvoorbeeld: in de Energienota van Lubbers was een koers uitgezet naar meer diversiteit in het gebruik van brandstoffen voor elektriciteitsopwekking. Om minder kwetsbaar te worden voor hoge olie- en gasprijzen, moest je zorgen dat de koleninzet omhoog ging ten koste van het aardgas. Dat ging moeilijk, bijvoorbeeld in het geval van het productiebedrijf EZH (Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland) dat eigendom was van een hele rij gemeenten. Die waren allemaal aandeelhouder. De gemeente Delft presteerde het om een besluit voor vermindering van de aardgasinzet lang tegen te houden. Er moest gewoon snel een sanering in die sector komen, een concentratie met minder aandeelhouders en een efficiënter en slagvaardiger beleid. Maar dat kón niet zolang de directeur-generaal Energie ook president-commissaris van de Sep was.”

„Ook de distributiesector moest nodig reorganiseren, loskomen van de gemeenten en op grotere schaal gaan werken. Dat vond EZ, en dat vonden opeenvolgende ministers. Ik heb destijds onder andere een lans gebroken bij de energiebedrijven om deze te privatiseren en de opbrengsten van de verkoop te gebruiken voor andere overheidsuitgaven, waarvoor andere financiële middelen niet beschikbaar waren. Maar dat feest ging niet door omdat de verantwoordelijke wethouders dat een leuk baantje vonden en de gemeenten gehecht waren aan een melkkoe die aardig bijdroeg aan hun inkomsten.”

*Was er in uw ogen ook niet een structuurfout in de gassector, met een overwegende invloed van de overheid?*

„Daar spelen de gasinkomsten van de staat een overheersende rol. Het ‘gasgebouw’ staat nog steeds borg voor die belangen. Persoonlijk had ik daar minder mee van doen, omdat de meeste van deze zaken op ministersniveau werden geregeld en het overleg met de Gasunie door anderen werd gedaan. De binnenlandse gasprijzen hoorden wél tot mijn takenpakket, zij werden in overleg met DGE geregeld tussen de NAM, de Gasunie en de gasdistributiebedrijven. EZ moest dan nog wel de uitkomsten die in contracten tussen de Vegin en de Gasunie beoordelen en de minister adviseren of de prijzen verantwoord waren.”

*Waren er meer voorbeelden van - in uw ogen - misstanden?*

„Wat de oliesector betreft heerste er een wat wonderlijke situatie op DGE toen ik daar aantrad. De oliesector was altijd al volledig marktgericht en sterk internationaal ingesteld, maar we hadden er onder andere mee te maken waar het om de brandstofprijzen ging, de uitgifte van benzinstations en de ontwikkelingen in het Waterweggebied. De Olie Contact Commissie, waarin de oliemaatschappijen en EZ waren vertegenwoordigd, kwam regelmatig bijeen. Ze vergaderden meestal tijdens een goede lunch in de Haagse hotels Royal of Des Indes, in een sfeer van *frères et compagnons*. Daaraan heb ik als plaatsvervangend DG direct een einde gemaakt met een flinke ‘klimaatwijziging’: er werd op het departement vergaderd en de lunches werden vervangen door broodjes. Mijn overleg met de oliemannen liep overigens heel goed, ik was met ze vertrouwd, sommigen waren studiegenoten geweest. Ik had hier in Wassenaar twee olie-topmannen bijna als burens: Wagner van Shell en Piliero van Chevron. Tijdens de olieboycot van ’73-’74 bleek dat de oliemaatschappijen over het algemeen loyaal waren aan de internationale afspraken over de verdeling van olie in een crisissituatie. Die afspraken kregen juist toen een politiek accent. Maar Chevron wilde aanvankelijk niet meedoen aan het delen van de olie-aanvoer, zodanig dat de boycotlanden, Amerika en Nederland, toch een redelijk deel kregen. Shell, Esso, BP en Texaco deden dat van het begin af aan wél. Dat was onaangenaam. Chevron wilde zich aanvankelijk niet aan de regels van het spel houden. We boften dat de Amerikaanse minister van Defensie James Schlesinger in Den Haag op bezoek kwam. Die kreeg dat te horen en direct de volgende dag werd ik gebeld door Piliero. ‘We hebben het er nog eens over gehad en er zijn geen problemen meer over je voorstel’, was zijn boodschap.”

*Kreeg u ook medewerking in de periode van de benzinedistributie?*

„Daarover hebben we flink gestoeid met de distributiebedrijven. Toch was de sfeer constructief. We konden tot redelijke oplossingen komen, ook over de beleving van witte pompen, onder andere van Avia. De organisatie van de vrije handel, onder leiding van de heer Oskam, vocht voor haar - over het algemeen kleine - bedrijven, want die zijn in een tijd van schaarste het meest kwetsbaar.”

„De distributie was geen succes en ten onrechte kreeg de olie-industrie veel van de kritiek te verwerken. Ik vond het jammer dat we die zogenoemde benzinecrisis zo hadden benadrukt. Distributie was naar mijn mening niet nodig geweest, gezien de berichten die wij van de olie-industrie kregen rond Kerstmis/Nieuwjaar 1973, over een verbeterde aanvoer. Op zeker moment moesten we de distributie toch weer afblazen met veel negatieve nawerking en chaos. Maar het waren politieke redenen en het idee dat de crisissituatie moest worden gepousseerd, die het kabinet tot het besluit tot distributie leidden. Lubbers was er niet gelukkig mee, maar ik denk dat hij op grond van politieke overwegingen niet tegen premier Den Uyl inging. Den Uyl was overigens 100 procent serieus in zijn toespraak op tv met de boodschap ‘het wordt nooit meer zoals het is geweest’ en hij had ook gelijk. Daarachter zat de zorg dat in economisch opzicht dingen uit de rails gingen lopen. Daarom was ook besloten een Machtigingswet bij de Kamer in te dienen, die het kabinet vérgaande bevoegdheden moest geven om in de ontwikkeling van lonen en prijzen in te grijpen.”

*Hoe oordeelde secretaris-generaal Rutten over het crisisbeleid?*

„Rutten vond niet gauw iets goed. Het was een beetje moeilijk dat je niet op basis van echte argumenten met hem tot een understanding kon komen. Achteraf bekeken heb ik dat niet zo handig aangepakt. Lubbers en Rutten waren net nieuw en ik zat tegenover ze als de man die het al zo lang deed. Ik koos de koers om rechtstreeks goede informatie aan de minister te verstrekken. Dat viel niet zo goed. Ik was de crisismanager, en als zodanig moest ik mijn plaats zien. Maar zo slecht kon het resultaat niet zijn, want achteraf heb ik er wèl een lintje voor gekregen.”

*In diezelfde jaren '70 groeide een kritische publieke opinie tegenover multinationale ondernemingen. Waren de grote oliebedrijven - 'Big Oil' zoals ze vaak werden genoemd - in uw ogen te machtig?*

„Nee, ik heb zelf nooit grote problemen met ze gehad. De aard van hun werk, de grote investeringen die ze moeten je natuurlijk oppassen dat ze niet gaan samenspannen en een spelletje met je spelen doen en de risico's die ze lopen, dwingt ze tot een grote schaal. Tegelijk moet. Maar van ernstig misbruik door Big Oil was in mijn beleving nooit sprake. Hun gedrag tijdens de oliecrisis was voorbeeldig.”

„Onze reguliere besprekingen met ze over de brandstofprijzen 'aan de pomp', in opdracht van de minister, kregen vaak een komisch einde. Je deed voorstellen, zij kwamen met tegenvoorstellen er ontstond geleidelijk aan een zekere toenadering. Dan bleef er een lijstje 'hangpunten' over. Die legden we aan Lubbers voor, die de gave had om altijd nog wat van de prijsvoorstellen van de olie-industrie af te kletsen. Lubbers zei dan: 'dit schrijven we bij op de lat'. Nadat hij zo een paar keer concessies had losgeweekt, was de reactie van de andere kant: 'de lat raakt nu wel erg vol'. Om evidente redenen lag het contact met Shell goed en makkelijk, en voor mij persoonlijk kwam daar bij dat ik aan tafel zat met hockeyvriendjes. Ik kreeg de reputatie dat ik bedreven was in het pootje lichten, want dat zou ik op het hockeyveld ook doen. De verhouding met BP was ook goed, maar veel onberekenbaarder met de Nederlandse directeur Eddy Brouwer. Exxon, met Van Duyvenbode aan het roer, gedroeg zich als een heer in de onderhandelingen.”

„In de meest penibele periode, van half november '73 tot half januari '74, hadden we een paar soorten besloten overleg. Met de hele club bedrijven die ook in de Olie Contact Commissie zaten, dan wel een beperkte groep, ofwel met alleen Shell en Exxon. En, heel uitzonderlijk, telefonisch met Helfrich en Montijn van Shell als we hun visie op een moeilijk probleem dat zonder ernstige belangenafweging niet was op te lossen, wilden weten.”

*Hoe oordeelt u over het huidige energiebeleid?*

„Dan praat je vooral over het beleid dat overblijft in een geliberaliseerde omgeving en een vrije Europese markt. In de oude situatie was energiebeleid moeilijk te voeren door de verschillen van inzicht met lokale en regionale overheden, terwijl je naar een Europese aanpak moest toegroeien. Je moet het rollenspel altijd goed vastleggen, en in etappes werken, een aanpak in fasen zoals we dat met de Europese Unie hebben gedaan en nog doen. Eerst een analyse maken, dan een discussie voeren over mogelijke oplossingen, met en tussen deskundigen en belanghebbenden. Pas daarna ga je voorstellen voor regelgeving maken en uitwerken, op basis waarvan dan definitieve besluitvorming kan plaatsvinden.”

„In Brussel doe je alles dubbel. Eerst ga je als Nederlands ambtenaar naar Brussel als expert, zonder mandaat, en je vergadert onder leiding van de Europese Commissie. Op basis daarvan doet de Commissie voorstellen, en dan komen - veelal dezelfde - ambtenaren bijeen in het kader van de Raad van ministers, waar de definitieve besluitvorming plaatsvindt. Het is belangrijk om als lidstaten al in een vroege fase de besluitvorming te beïnvloeden, zich actief op te stellen en zich voor te bereiden op wat komen gaat. Om zodoende de ontwikkelingen in je voordeel te beïnvloeden. Het huidige gemeenschappelijke energiebeleid ken ik onvolgende, maar wel is me duidelijk dat de totstandkoming daarvan uiterst moeizaam gaat, nog steeds als gevolg van het vasthouden aan bestaande structuren en enghartige belangen op nationaal niveau, met veronachtzaming van de voordelen van een gemeenschappelijke energiemarkt. Zo betreur ik het dat in de Nederlandse energiesector niet tijdig tot een concentratie is besloten, in die mate dat we aanknopingspunten zouden hebben gehad, ook voor samenwerken, respectievelijk samengaan, over de grenzen heen. Helaas heeft kortzichtig eigenbelang een krachtig streven in deze richting volledig gefrustreerd. Het is toch tragisch dat na 45 jaar EU geconstateerd wordt dat er te weinig capaciteit is op grensoverschrijdende netwerkverbindingen en dat daardoor een ongestoorde stroomvoorziening in gevaar komt.”





## Burggraaf Etienne Davignon:



*We hadden eerder moeten werken aan versterking van netwerken*

*„Terugkijkend op het proces naar de vorming van onze gemeenschappelijke markt in de Europese Gemeenschap en het liberaliseringsproces, denk ik dat we iets gemist hebben. Dat we niet tijdig hebben ingezien dat versterking van de infrastructuur, vooral de grensoverschrijdende elektriciteitsnetten, essentieel is voor een vrije, efficiënte Europese stroommarkt.” „En ik denk dat de Europese Commissie en de nationale regeringen de fout hebben gemaakt dat ze dachten: liberalisering van de telecomsector is min of meer analoog aan die van de energiesector.”*

Burggraaf dr. Etienne Davignon (1932), ervaren in de Belgische en Europese politiek en het bedrijfsleven, formuleert snel in vrijwel onberispelijk Nederlands met een licht Frans accent. Geregeld gebruikt hij Engelse en Franse leenwoorden om zijn betoog te verduidelijken. Geboren in Boedapest groeide Davignon op in België, studeerde rechten en werd in 1959 medewerker van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij diende als kabinetschef van de ministers Spaak en Harmel en was direct betrokken bij de Belgische politiek in de Afrikaanse koloniën en het proces van dekolonisatie. Ook was hij de sleutelfiguur achter het rapport van minister Harmel over de toekomst van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

Na de oliecrisis van 1973 werd Davignon voorzitter van de commissie van OESO-landen die op voorstel van de Amerikaanse minister Kissinger een verdrag opstelde voor oprichting van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) in 1974. Die organisatie, waarvan meteen de meeste OESO-landen behalve Frankrijk lid werden, moest zorgen voor een oliecrisisbeleid. Davignon was van 1974 tot 1977 de eerste voorzitter van het IEA. In die periode gaf hij ook leiding aan een commissie die de eerste voorstellen deed voor politieke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). In 1977 werd hij lid en vice-voorzitter van de Europese Commissie met de portefeuilles Industrie, Onderzoek en Energie.

Die functie bekleedde hij tot 1985. Daarna werd Davignon bestuursvoorzitter van de Belgische Generale Maatschappij, thans een dochter van de Franse Compagnie Suez. Nu is hij nog vice-voorzitter van de 'Generale' en zetelt in een gigantische werkkamer in het neoclassicistische hoofdkantoor aan de Koningsstraat, hartje Brussel, vlakbij het koninklijk paleis. De burggraaf kijkt uit op het stadspark de Warande, dat in 1830 het toneel was van hevige gevechten tijdens de Belgische Opstand tegen de Nederlandse koning Willem I.

*Hoe beoordeelt u in het algemeen het Nederlandse energiebeleid in uw periode als Europees commissaris?*

„Van meet af aan had Nederland een uitzonderlijke positie in de EEG, want het was de enige lidstaat van de eerste Zes, met die enorme gasrijkdom. Later in de EEG van Negen had het die positie samen met Groot-Brittannië, en buiten de Gemeenschap met buurland Noorwegen dat zijn gas en olie grotendeels exporteert naar de huidige EU. De meeste andere landen hadden kolen. Nederland zat in een voordelige positie: sociaal omdat het zijn mijnen eerder kon sluiten en politiek hadden de gasreserves een zekere extra invloed op de planning van het energiebeleid. Want, waarom zou Nederland dingen doen die het niet persé hoefde met zulke reserves? Enkele van de vragen die de Europese Commissie na het olie-embargo op tafel wierp, speelden voor Nederland niet in dezelfde proporties. Bijvoorbeeld: een aantal West-Europese landen die niet zulke energiereserves hadden - Frankrijk, België, Duitsland, Zweden en Finland - besloten toen kerncentrales te bouwen en hun elektriciteitsvoorziening in belangrijke mate op nucleair te baseren. In de EEG was toen nog sprake van een louter economische samenwerking, en het energiebeleid was nog een nationale aangelegenheid. De enige uitzondering daarop was de internationale (IEA-) en de Europese (EEG-) autonomie in het geval van een oliecrisis.”

*Had u als Commissaris met Nederland geen problemen, juist door die aardgasrijkdom en de sterke positie met Rotterdam als oliehaven?*

„Nee, niet meer dan met andere lidstaten. Rotterdam is wat het is, door zijn ligging een strategische voordeelpositie. Maar Nederland is voor de olieaanvoer natuurlijk net zo afhankelijk van de olieproducerende landen als elke andere Europese lidstaat. Er is wel geprobeerd bij extreme prijsstijgingen in te grijpen in de prijzen voor oliebrandstoffen, maar juist in die branche was er al marktwerking met internationale prijsnoteringen. Dan werkt zo'n beleid maar heel kort. Het mist uiteindelijk altijd zijn doel.”

„Als u ook doelt op de geslotenheid van nationale systemen voor de energievoorziening, en de rol van monopolies, dan moet ik zeggen: dat was in die periode nog geaccepteerd, de Euro-

pese Commissie had daarin nog geen bevoegdheden. Die nationale systemen boden voor overheden grote voordelen: leveringszekerheid en redelijke prijzen, die waren gereguleerd. Als het goed was mochten de winsten van energiebedrijven niet ten koste gaan van de klant. De regeringen waren tevreden en overtuigd dat hun nationale systemen correct werden toegepast. Dus was het moeilijk die systemen in te ruilen voor een Europese vrije markt, met alle ongewissheden van dien. Maar ze vergaten dat al die nationale systemen naast elkaar in het algemeen bezien niet efficiënt waren door het gebrek aan concurrentie, door te weinig aandacht voor de Europese infrastructuur en doordat ieder op zijn eigen houtje reserves aanhield. Overigens wijs ik erop dat vandaag de Duitse markt voor energie nog steeds meer gesloten is dan die van Frankrijk. Dat is niet te vergelijken met Nederland.”

„Wel hadden we in de Commissie kritiek op het gebied van de gasprijzen, de extra voordelige tarieven die Nederland aan bepaalde categorieën in het bedrijfsleven gunde. Maar dat had niks met Europa, maar alles met industrie- en agrarische politiek te maken. Precies hetzelfde hebben we gezien met de tarieven die bijvoorbeeld Frankrijk berekende voor de nucleair opgewekte energie. Door de liberalisering zullen die vormen van concurrentievervalsing geleidelijk verdwijnen. In een gemeenschappelijke, vrije markt met een *level playing field* vinden de prijzen hun evenwicht op basis van die gelijke condities. Bijvoorbeeld de voor- en nadelen van overcapaciteit in de productie van elektriciteit zoals we die nu nog zien in een aantal landen, worden afgevlakt door het mechanisme van grensoverschrijdende handel.”

„Maar je kunt niet zeggen dat de markt alle problemen zomaar oplost. Er zijn imperfecties. Bijvoorbeeld de beperkingen die de infrastructuur, in het bijzonder de grensoverschrijdende verbindingen voor transport van elektriciteit aan de ene kant, en anderzijds de bezwaren die in een land worden geopperd tegen meer hoogspanningslijnen. Dat kan een belemmering vormen voor de gelijke condities die een goede marktwerking nodig heeft. Dat geldt ook voor de eisen die je stelt aan de veiligheid en de zekerheid van de voorziening, en het piekvermogen bij de productie, met bijbehorend reservevermogen.”

„Hoe beter de grensoverschrijdende infrastructuur is en hoe meer landen samen op dat gebied doen, hoe efficiënter het netwerk en de voorziening wordt. België en Nederland bijvoorbeeld, hebben door een goede koppeling van hun netten en overleg tussen de stroomproductiebedrijven over reservevermogen en onderlinge bijstand significante voordelen genoten. Misschien had de Europese Commissie meer kunnen doen aan verbetering van de infrastructuur, om de Europese verbindingen meer efficiënt te maken.”

*Heeft u dat als Commissaris wel geprobeerd?*

„Nee, ik was niet slimmer dan de anderen, ik geef toe dat ik dat toen niet heb gezien, al betreft het hier een heel praktische en tastbare vorm van samenwerking tussen lidstaten. Achteraf denk ik dat de EEG hier iets heeft gemist. Pas later is iedereen gaan inzien hoe belangrijk die netwerken zijn. Maar over die jaren bepaalden de lidstaten zelf nog hun verplichtingen. En de competenties van de Europese Commissie waren, zolang er geen gemeenschappelijke markt was, niet duidelijk. Die zijn pas later in richtlijnen vastgelegd. Vergeet ook niet dat we toen druk waren met een zuiver economische aanpak: vanuit de EGKS en via de EEG moest de Europese industrie efficiënter worden, dat moest via het ideaal van de *marché unique*

bereikt worden. Daarna pas kwam de liberalisering van de energiemarkt, na de jaren '80 die een belangrijke bijdrage levert aan de werking van de gemeenschappelijke markt."

*Dat was dus na uw tijd in de Commissie. Hoe beoordeelt u het liberaliseringproces nu?*

„Ik denk dat de Europese Commissie én de regeringen - na mijn periode in de Commissie - een fout hebben gemaakt. Zij zagen het succes van de liberalisering in de telecomsector, en dachten dat liberalisering van de energiesector daar min of meer analoog aan was. Conceptueel is dat ook zo, maar praktisch niet. Technisch is het zo dat als telecomdiensten door iedereen geleverd kunnen worden, dan heb je geen gemeenschappelijke infrastructuur nodig. Werkt het via vaste lijnen, dan verdeel je de capaciteit en laat een toezichthouder beoordelen of dat eerlijk gebeurt. En werkt het draadloos, zoals de gsm, dan is het nog flexibeler: dan kan iedere aanbieder zijn verbindingen zelf regelen, door huur of eigen investeringen. In de telecom had dat een explosie van het aanbod tot gevolg. Die concurrentieverbetering maakte de distributie goedkoper en de prijzen daalden."

„Maar bij energie zijn er drie fundamentele verschillen: ten eerste is het niet voldoende te zeggen dat een Italiaan elektriciteit in Nederland kan verkopen, maar dat moet ook technisch mogelijk zijn door de infrastructuur. Is er geen capaciteit op het netwerk, dan heb je een theoretisch recht op export dat in de praktijk niet realiseerbaar is. Ten tweede: wie zal er zorgen voor voorzieningszekerheid op het ogenblik van hoge nood, van uitval van aanbod, of is er dan niemand aanspreekbaar? Die regulering moet bestaan vóór je begint, anders krijg je Californische toestanden. En ten derde heb je te maken met een heel nieuwe problematiek die bij de telecom helemaal niet speelt, namelijk de scheiding tussen productie en distributie. Dat betekent dat je een heel verschillende regulering nodig hebt voor die beide onderdelen van de voorziening."

„Daarom is liberalisering van de energiesector zo ingewikkeld en moeilijk. Liberaliseren en een sterke, onafhankelijke regulator moeten samengaan, dat is nodig om de markt goed te laten functioneren en kwesties als de reservecapaciteiten in productie en transport te regelen. De markt zal dat zelf niet alleen doen. Voor mij is nog de vraag of je ook niet een Europese regulator nodig hebt, om op dat niveau zaken veilig te stellen. Ik zal niet zeggen dat nationale regulators het spel niet correct kunnen spelen, maar hoe zeker zijn we dat hun beleid voldoende wordt afgestemd? Wat betekent dit alles als we uitbreiden naar 25 lidstaten en hoe zorgen we dat er voldoende aan de netwerken wordt gebouwd in regio's die nog met een economische achterstand kampen? Theoretisch moet een Griekse producent stroom kunnen afzetten op de Zweedse markt, via doorlevering of via swaps (ruilcontracten). Dat is een van de grondelementen van het beleid."

*Hoe ontwikkelt de marktwerking voor energie zich nu?*

„Ik denk dat de richting goed is, maar we hebben wel een politiek probleem. Bij het begin van dit proces dacht men dat de spectaculaire prijsdaling die als gevolg van de liberalisering in de luchtvaart en de telecom optrad, zich ook wel in de energiesector zou voordoen. Menige politicus en de consumenten zijn daardoor ontgoocheld. Men schuift deze tegenvaller op het conto van de liberalisering en vergeet daarbij dat in een vrije markt de prijzen kunnen dalen maar ook kunnen stijgen. Dat is het economische kader. Kijk naar de telecomsector: daar

kwam als gevolg van de liberalisering en privatisering een ontploffing van het aanbod met als gevolg grote druk op de tarieven. Dat werd natuurlijk gewaardeerd. Maar bij elektriciteit bestond en bestaat nog in een aantal lidstaten een overcapaciteit. Voor een deel is die nodig voor de dure piekcapaciteit bij de productie. Daarnaast kampt men met infrastructurele problemen. Investerings in de netwerken zijn kostbaar. Als een grootverbruiker stroom uit het buitenland betreft wil hij zekerheid van levering. Als blijkt dat dit niet in alle omstandigheden mogelijk is, moet het contract onderbreekbaar worden en zo iets kost de ondernemer geld. Al die factoren hebben invloed op de tarieven. Het betekent dat de normale krachten in de markt niet steeds dezelfde rol spelen als bij telecom en daarom gaan de elektriciteitsprijzen niet in dezelfde mate omlaag als bij telecom. Ze kunnen ook stijgen en dat heeft zich met de telefoontarieven nog niet voorgedaan. Het afbouwen van de monopolies heeft bij telecom een enorme invloed gehad, maar bij energie is het veel gecompliceerder. Anders dan bij telecom heb je ook te maken met de prijzen voor brandstoffen die sterk kunnen fluctueren en afhankelijk zijn van internationale invloeden als de olieprijs en de dollarkoers, en je moet rekening houden met milieufactoren die ons nopen op schonere brandstoffen over te schakelen.”

*U was een van de oprichters van het IEA. Waarom was het nodig naast dat internationale systeem van oliecrisisbeleid ook nog zo'n systeem bij de Europese Gemeenschap op te tuigen?*

„Dat had een zuiver technische reden: Europa had al de juridische instrumenten om voor alle lidstaten bindende Europese regelingen af te kondigen, terwijl de OESO (het IEA is een organisatie van OESO) die ontbeert.”

*Heeft u bij de onderhandelingen tussen de VS en de Europese Gemeenschap destijds spanningen ervaren?*

„Ja, eerst tussen de VS en Frankrijk, dat besloot niet tot het IEA toe te treden. Dat vond ik een domme beslissing van de Fransen. Het heeft vele jaren gekost voor Frankrijk lid werd en een volwaardige rol in het oliecrisisbeleid kon vervullen. Kissinger, de initiatiefnemer voor oprichting van het IEA, wilde een tegenwicht voor de OPEC. Maar de Franse minister Jobert was bang dat de Franse betrekkingen met de olieproducerende landen daaronder zouden lijden. Voor mij was het van meet af aan duidelijk dat de olielanden er best begrip voor hadden dat het Westen zich wilde beschermen tegen de gevolgen van olie-embargo's.”

„De problemen tussen de VS en de EEG hebben we goed kunnen oplossen. Als de kosten van de regeling die je bedenkt niet veel groter zijn dan de economische voordelen, dan kun je altijd tot compromissen komen. Het meningsverschil was dat de VS een vetorecht eisten in de *governing board* van het IEA. Het verschil tussen de EEG en de VS was dat zij een veel grotere energieproducent (olie en gas) waren dan wij. Dat de VS een belangrijke stem in het IEA wilde, was begrijpelijk, want hun bijdrage was groter, zowel in de eigen reserves als in de solidariteit voortvloeiend uit het olieverdeelsysteem. Wij wilden ons baseren op de structuur van de EGKS, die uitging van een gekwalificeerde meerderheid bij stemmingen. Daarin speelden ook de productiecapaciteiten van lidstaten mee. We hadden een formidabel gevecht met Kissinger, die zei: ons systeem is dissuasief (afschrikkend), zo lossen wij de problemen op. Maar wij vonden een veto niet passend bij een praktijk van afschrikking. Dat vonden we niet geloofwaardig. In principe konden wij een meerderheid vormen zonder de VS.”

*Kwam dat standpunt uit uw koker?*

„Ja, mijn standpunt was dat een vetorecht voor een producent niet te rijmen was met de geloofwaardigheid van het IEA. Al zeg ik het zelf, ik had goede argumenten: we betrekken de positie van landen die producenten van energie zijn in de stemmenverhouding, want dan ben je minder kwetsbaar in een plotseling optredende crisis waarbij je de pijn van een olietekort eerlijk wilt verdelen. Want die productielanden leveren daarin een belangrijke bijdrage. Maar dan moet natuurlijk niet één land met een sterke positie (de VS) het hele plan onderuit kunnen halen. Ik kon de beslissende vergadering overtuigen met het argument dat het noodzakelijk was te tonen dat het systeem kon werken door de kwalitatieve inbreng van de producenten. Het IEA-verdrag is bij mijn weten het enige internationale verdrag dat geen vetorecht kent.”

*U won het pleit en werd vervolgens de eerste voorzitter van het IEA. Hoe kon u zoveel gezag in het internationale overleg verwerven?*

„Door een combinatie van ervaring en relaties die ik als coördinator van het Europese beleid op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken had verworven. Die positie is een beetje te vergelijken met die van staatssecretaris. In de Europese Commissie heb ik heus ook wel gevechten geleverd met collega's. Maar ik stelde me principieel op, baseerde me op juridische argumenten in de traditionele meningsverschillen, gevechten waarbij iedereen probeert net iets meer te profiteren dan de anderen. Dan bereik je compromissen, soms ook door onvermijdelijk uitstel. Maar elke dag die Europa eerder concurrerend maakte op de rest van de wereld was weer een overwinning. De ene lidstaat vindt dan dat de hervormingen te snel gaan en de ander zegt: op de laatste dag van het afgesproken schema moet ik toegeven, anders volgt er weer uitstel. Als je dat overlegsysteem maar goed duidelijk maakt en met tact opereert, boek je resultaten. Dat is in de historie van de Europese samenwerking wel gebleken.”

## Oud- directeur Has Bakker van SEP:



*Wij werkten voor de BV Nederland. Soms konden we niet achter keuzes van EZ staan*

*Ir. J.H. ('Has') Bakker speelde als directeur van de Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven (Sep) lange tijd een centrale rol in de Nederlandse energievoorziening. In de eerste plaats waar het om elektriciteit ging, maar ook was zijn invloed belangrijk in de keuze van de brandstoffen waarmee de stroom werd geproduceerd. Bij die brandstoffeninzet zat 'Den Haag' (EZ) de Sep wel eens dwars. „Neem de hele wisselvallige geschiedenis van de inzet van aardgas. Dat was een ramp voor ons, want in de elektriciteitsproductie moet je werken met heel langlopende investeringsbeslissingen.”*

Bakker is 86 jaar als wij hem bezoeken. In een mooie flat in Oosterbeek, het dorp waar hij altijd is blijven wonen, op een steenworp afstand van het groene paradijsje waar de 'Arnhemse instellingen' resideerden en nu nog steeds zijn gevestigd: Kema, EnergieNed en TenneT (in 2000 ontstaan uit Sep) en sinds enige jaren ook het energiebedrijf Essent.

Na een studie elektrotechniek in Delft trad Bakker in 1942 in dienst van het toenmalige Gemeentelijk Electriciteitsbedrijf in Den Haag en klom in 1956 op tot directeur. In 1961 verruilde hij die functie voor het directeurschap van EZH, het Electriciteitsbedrijf Zuid-Holland, een overkoepelend bedrijf voor de gemeentelijke productie in de provincie.

Zes gemeentelijke energiebedrijven participeerden in EZH, de kosten werden onderling verrekend. EZH was op zijn beurt weer lid van de Sep, die vlak na de oorlog was opgericht. „De gemeenten hadden de muziekinstrumenten, EZH trad op als dirigent”, schetst Has Bakker. „Die rol heb ik vijf jaar vervuld, mijn benoeming tot directeur van de Sep volgde medio 1966. Tot mijn pensioen in 1982 heb ik de Sep geleid, maar dat hield in dat je ook directeur was van de andere Arnhemse instellingen: destijds Kema en GKN, en bovendien secretaris van de Vereniging van Exploitanten van Elektriciteitsbedrijven Nederland (VEEN) en secretaris van de Vereniging van Directeuren van Elektriciteitsbedrijven Nederland. „Mijn *Leitmotiv* was dat de Sep de eerste letter van die afkorting in praktijk zou brengen: samenwerking. Alle neuzen moesten dezelfde kant op staan, dat was nodig om de twee andere letterafkortingen zo goed mogelijk te realiseren.”

*Hoe beoordeelt u achteraf het beleid van EZ ter sturing van de elektriciteitsvoorziening?*

„In al die jaren heb ik nooit begrepen wat het begrip beleid nu eigenlijk inhoudt. Onlangs heb ik het nog aan mijn kleinzoon gevraagd, die de laatste scriptie voor zijn studie maakte, maar hij kon het ook niet precies duidelijk maken. Natuurlijk, het kenmerk van ambtenaren is dat ze een vinger in de pap willen. Je deed gewoon je plicht, wij werkten als het ware voor de BV Nederland, dat wil zeggen je deed het zo goed mogelijk voor iedereen, van huishoudens tot grote bedrijven. Je maakte er het beste van en dat strookte veelal redelijk met de wensen van Den Haag.”

„In de loop der jaren is de rol van de Sep sterker geworden, dat was duidelijk de bedoeling van opeenvolgende kabinetten. De boodschap was: het moet efficiënter, de tarieven moeten vergelijkbaar worden in het hele land. Maar de ministers met wie ik te maken had: Den Uyl, Langman, Lubbers, Van Aardenne, Terlouw, wilden ook meer invloed op de Sep. Daar vloeide het periodieke Elektriciteitsplan uit voort, dat door de minister moest worden goedgekeurd en door de Tweede Kamer kon worden beoordeeld. In het algemeen konden wij daar goed mee overweg. Wij hadden ook een bijzondere binding met EZ, want de directeur-generaal Energie was gedurende het grootste deel van mijn tijd voorzitter van onze raad van commissarissen. Later is dat veranderd en kreeg de directeur-generaal de positie van waarnemer. Na mijn vertrek is de samenstelling van de raad gewijzigd en werd een onafhankelijk buitenstaander voorzitter.”

„Door de jaren heen heb ik heel wat met Den Haag gepraat. Ons werd voorgehouden dat het belangrijk was de positie van de Nederlandse industrie in de gaten te houden, vanwege de kosten van de te leveren elektriciteit en vanwege de werkgelegenheid die voortvloeide uit onze opdrachten. Wij probeerden natuurlijk ten behoeve van alle klanten de kosten zo laag mogelijk te houden, maar waren er niet voor geporteerd om de ene categorie te bevoordelen ten koste van een andere. Wel probeerden we opdrachten in ons land te plaatsen, niet alleen om de werkgelegenheid op peil te houden, maar ook om te zorgen dat de industrie over voldoende technische kennis en kunde bleef beschikken. Bij die opdrachten werd overigens wel gezorgd dat we niet boven buitenlands peil uitkwamen en uiteraard dat de veilige voorziening kon worden gegarandeerd. Bij EZ stelde men duidelijke economische én financiële overheidbelangen voorop, waar wij niet altijd achter stonden.”



*Bijvoorbeeld?*

„Bijvoorbeeld het aardgas: aanvankelijk wilde men dat snel verkopen in de verwachting dat de kernenergie er aan kwam, waardoor het gas in prijs zou dalen. Eerst mochten we gas slechts mondjesmaat stoken. Toen er meer reserves waren gevonden, konden we grote contracten afsluiten. Na de oliecrisis van 1973-'74 kwam er een omslag: Nederland moest zuiniger zijn op zijn schone aardgas, het was zonde om gas te verbruiken voor ondervuring. Dat had ook te maken met het toegenomen milieubewustzijn. Gasreserves moesten nu gespaard worden voor de huishoudens en onze contracten werden ondanks vroegere toezeggingen niet verlengd. Daar zag je ook de grote invloed van Den Haag op de Gasunie.”

„Maar toen kwamen in 1981 de informateurs De Galan en Halberstadt, die de crisis in het tweede kabinet-Van Agt moesten oplossen. Die kwamen geld tekort en bedachten een truc: de aardgasbaten konden omhoog door de verkoop te verhogen. Minister Terlouw, die alles wat je tegen hem zei opschreef in een boekje - raar was dat - wilde dat snel realiseren. Dus drong hij erop aan dat onze centrales waar enigszins mogelijk flink meer gas gingen verstoken. Daar had ik grote moeite mee, speciaal zolang er geen duidelijk schriftelijke contractuele basis was. Zoals gezegd was ons vroeger een verlenging van gascontracten door de neus geboord.”

„Dat was natuurlijk rampzalig, zo'n doorkruising van je investeringen. Als er ooit sprake was van beleid, was dit wel een heel opportunistisch beleid. Wij moesten lange-termijn beslissingen herzien, die in mijn periode juist meer centraal binnen Sep waren genomen. Je had samen onderzocht waar er tekorten of overschotten lagen in de productie, en bepaald waar nieuwe centrales of uitbreidingen werden gerealiseerd. Dat kwam allemaal in het E-plan te staan, het geheel werd vóór dat het ter beslissing aan de raad van commissarissen werd voorgelegd, uitvoerig met de lieden van EZ overlegd zodat de minister wist wat er aankwam.”

*Hoe verliepen die gesprekken?*

„Heel open en soepel. Ik had veel contact met de minister en met de directeur-generaal, eerst Wansink en later Tieleman, en we hadden geregeld contact met de mensen van DGE, speciaal met de directeur Elektriciteitsvoorziening, eerst Mani en later Geijzers.. Ik kan niet iemand bij EZ aanwijzen met wie ik het niet kon vinden. Maar in het beslissende gesprek over extra gasinzet, met minister Terlouw en secretaris-generaal Frans Rutten, heb ik gezegd: 'onmiddellijke medewerking, daar kunnen we niet aan beginnen'. Dat was in antwoord op Rutten, die zei: 'Er moet bij jullie nog een hoop geregeld worden, maar kun je niet alvast de kraan openzetten?' Ik weigerde pertinent al iets te doen vóór de zaak goed op papier stond; volgens Geijzers liep Rutten rood aan van kwaadheid. Kennelijk was het voor hem ongehoord dat iemand nee zei.”

„Inderdaad hadden wij wel onmiddellijk een begin kunnen maken met het inzetten van meer gas in centrales, die voor *dual-firing* waren uitgerust. Maar de ervaring had ons geleerd dat op gaslevering pas gerekend kan worden als het contractueel is geregeld. Dat moest dus eerst plaatsvinden. Wij waren niet bereid daar de hand mee te lichten omdat het verbruik nu ineens *full speed* omhoog moest om een heel ander belang te dienen.”

„Overigens hadden wij veel gevoel voor de milieubelangen en hebben we bijvoorbeeld meegewerkt aan een herverdeling van de geringe ons nog overgebleven gashoeveelheden om die in te zetten als oliestook leidde tot te veel luchtvervuiling. Dat werkte volgens de regeling Brandstof Inzet Plan voor Centrales van EZ (BIPC) waarbij aan de hand van metingen van

het RIVM bepaald werd waar gasinzet nodig was. Als het werkelijk nodig was hebben wij altijd meegewerkt. Bijvoorbeeld ook om de kolen op te stoken die van de Nederlandse mijnen waren overgebleven, en dat was nog heel wat.”

*U heeft ook veel te maken gehad met de wens van EZ om het kolenaandeel in de brandstoffeninzet te verhogen, omdat het hoge olie/gasaandeel in een lange periode van hoge olieprijsen leidde tot te hoge stroomprijzen, vooral voor de grootverbruikers.*

„Dat was weer een heel moeilijk proces. Uiteindelijk is het wel voor een deel gelukt. Omdat zo'n bijsturing veel tijd vergt hebben we ook meegewerkt aan de 'gigantenregeling', die de grootste afnemers een reductie op de stroomprijs bood, om die vergelijkbaar te maken met prijs voor stroom uit kolenstook.”

„Voor de buitenstaander lijkt dat alles misschien wel op een enorme draaijerij, maar door die ontwikkelingen heen liep ook nog eens het drama met de kernenergie. De drie in de Energie-nota van Lubbers tijdens het kabinet-Den Uyl beoogde centrales van 1.000 megawatt elk, gingen niet door. Daarmee eindigde de door ons als zeer wenselijk beschouwde overgang naar kernenergie. De eerlijkheid gebiedt te verduidelijken dat wij tot eind 1973 leefden met de ervaring van elke tien jaar een verdubbeling van het elektriciteitsverbruik. Daarmee gingen langjarige uitbreidingsplannen gepaard. Die verdubbeling eindigde abrupt met de oliecrisis. Daardoor werd het niet bouwen van de drie kerncentrales minder ernstig uit een oogpunt van voorzieningszekerheid.”

*Zag u dat in Arnhem aankomen?*

„Nee, dat het verbruik zoveel minder zou toenemen heb ik eerder ervaren als een minder goed vooruitkijken door mijzelf, al hadden we – niet wetend wat er door en na de oliecrisis ging veranderen – in de voorgaande jaren lange termijn investeringen moeilijk achterwege kunnen laten. We hebben veel meegemaakt van het drama kernenergie. Uitgebreide belegeringen van Dodewaard. Dat was niet leuk, want wij waren daar volkomen legaal bezig. We hadden alles goed voor elkaar. Moesten we onze mensen zich dat laten welgevalen? Uit Den Haag kregen we geen enkele bijstand. We gingen bij de fractieleiders in de Tweede Kamer langs met de boodschap: jullie moeten je daar openlijk tegen uitspreken.. Maar we kregen geen voet aan de grond.”

„EZ was vóór, met mr. Mani, de voorganger van Geijzers, voorop. Hij was bijzonder gepoorterd voor kernenergie en een belangrijke wegbereider van de Nederlandse deelneming aan Kalkar, het project voor een snelle kweekreactor. Dit is een techniek die het mogelijk zou maken veel minder uranium te verbruiken. Met Duitsland en België werden door de regering afspraken gemaakt, en ons werd gevraagd onze kennis en kunde in het samenwerkingsverband in te brengen en te helpen bij de supervisie op de bouw, waarin ook de Nederlandse industrie een aandeel zou nemen. Dat hebben we gedaan, maar voor die bouw was natuurlijk geld nodig. Wij gingen ervan uit dat de overheid die middelen beschikbaar zou stellen, maar minister Langman (kabinet-Biesheuvel) kwam toen met de 'Kalkartoeslag' op de energierekening van elke afnemer in Nederland. Dat was moordend voor de kernenergie, want het verhevigde in sterke mate het verzet. Saartje Burgerhart schreef kritische stukjes in de Volkskrant, ze zou niet betalen. Dat is maar één voorbeeld. Wij werden, zeer tegen onze zin, want

wij waren niet de initiatiefnemers van het samenwerkingsverband voor Kalkar, opgezadeld met de plicht om die heffing te innen. Dat betekende, zo hebben we in Den Haag duidelijk gemaakt, dat wanbetalers moesten worden afgesloten. We vonden het niet reëel dat eerst buiten ons om de samenwerking met Duitsland en België was bedacht en dat vervolgens bij ons de rekening werd neergelegd. Wat sterk meespeelde was een heel ander belang dan de energievoorziening, namelijk dat Kalkar belangrijke opdrachten kon opleveren voor de Nederlandse kernenergie-industrie. Maar daarvoor droegen wij geen verantwoordelijkheid. Wij zijn bij minister Langman en premier Biesheuvel zelf geweest om die heffing tegen te houden. Maar Langman was niet te vermurwen en Biesheuvel zei dat hij er niets aan kon doen. We werden op een nette manier de deur van Algemene Zaken aan het Plein 1913 in Den Haag uitgewerkt en de wettelijke regeling van de Kalkarheffing ging gewoon door. Vervolgens liet de directeur van de Noordbrabantse PNEM Saartje afsluiten. Toen was het huis te klein.’

„Op mijn afscheidsreceptie heb ik tegen Langman gezegd: ‘Ik neem u nog steeds kwalijk dat u de Kalkarheffing heeft doorgezet.’ Dat vond hij niet leuk.’

*Voelde u die Kalkarheffing ook niet als een teken van het machtsspel, net zoals Rutten, die zijn zin wilde hebben bij de inzet van aardgas?*

„Dat afsluiten van klanten, daar zat het hem in van de kant van de energiesector. De houding was: het Rijk wil deze heffing nu, met het geld wordt industriepolitiek bedreven, dat is niet ons werk en als men ons de inning opdraagt dan zullen de afnemers ook moeten betalen. Het streven naar meer kernenergie was bedoeld om de zekerheid van de energievoorziening voor de toekomst te verstevigen. Wij hebben in die periode nog een brochure huis-aan-huis laten bezorgen waarin we dat uitlegden, en ook over kernenergie zelf informatie gaven.’

„Toen wij de drukwaterreactor Dodewaard met gekochte kennis uit de Verenigde Staten hadden gebouwd met het doel onze kennis van kernenergiecentrales op hetzelfde peil te brengen als dat van centrales met fossiele brandstoffen en toen we hem een poos in bedrijf hadden, wisten wij meer dan de Duitsers. Dat gaven ze zelf toe. Voor Nederland was het zelf bouwen bijzonder, omdat er veel geld voor nodig was. Een groot Duits bedrijf als RWE kon dat natuurlijk ook, maar deed het niet. Wij wilden bewust zelf die kennis opdoen.’

*Hoe stond u tegenover de commissie CoCoNut?*

„Daar ben ik niet bij betrokken geweest. De toenmalige directeur van het productiebedrijf in Dordrecht is de man die er uit de elektriciteitswereld in heeft gezeten. Ik denk dat ze bij EZ dachten: we willen iets anders, laten we die Bakker er maar buiten houden. Een belangrijk onderdeel van dat beraad was de toekomstige organisatie van de elektriciteitsproductie. Persoonlijk vond ik dat de hele productie en het hoogspanningsnet in één bedrijf moest worden samengebracht, en dat heb ik herhaaldelijk en tot mijn laatste dag als directeur verkondigd. Maar dat had geen instemming van sommige hoogmogenden. Op een afscheidsdiner heb ik het nog eens onderstreept. Maar Sjeng Kremers, Commissaris der Koningin in Limburg, antwoordde: ‘Dat kun jij wel menen, maar je moet niet denken dat het doorgaat’. (Midden jaren '90 was dr. J. Kremers van gedachten veranderd. Samen met oud-minister dr. H. Langman deed hij op verzoek van minister Wijers nog een, overigens mislukte, poging om de aandeelhouders van de productiebedrijven te overtuigen van de wenselijkheid van een fusie. Redactie.)

„De provincies achtten zichzelf rijke bezitters van dit soort nutsbedrijven en vreesden dat ze door een samengaan met armere gemeentelijke bedrijven geld zouden verliezen.”

## Oud- directeur Elektriciteit bij EZ Harry Geijzers:



*Veel bereikt met energie-  
beleid, maar EZ was soms  
wankelmoedig*

*Hard is drs. H.F.G. (Harry) Geijzers, een man met een lange staat van dienst bij Economische Zaken, in zijn oordeel over het handelen van ministers, topambtenaren en leidinggevend in de energiesector. Haarscherp geeft hij aan waar het mis ging met de vorming en uitvoering van het energiebeleid. Daarbij spaart deze overigens gemoedelijke Limburger zichzelf niet.*

„Met het energiebeleid hebben we veel bereikt. Maar eind jaren '80 is een grote kloof tussen Den Haag (EZ) en de Sep, de Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven, ontstaan met de distributiesector met tegenstellingen die onnodig groot en schadelijk werden. Dat had naderhand ook een scheiding tussen Arnhem en de rest van de productiebedrijven tot gevolg.”

„Wij streefden naar betere samenwerking tussen al die plaatselijke en regionale nutsbedrijven, die zeer verschillende tarieven hanteerden. Dat moest efficiënter worden. Maar misschien hebben we de bevoegdheden van de Sep in de Elektriciteitswet 1989 wat te ruim bemeten”, denkt Harry Geijzers.

„Daardoor is er te weinig aandacht geweest voor de distributiesector, bij ons maar ook bij de Sep-directeur Niek Ketting die zijn macht, ook door zijn persoon, wel wat erg exponeerde en mensen tegen zich innam. Bij het streven naar omvorming van de Sep naar één grootschalig productiebedrijf voor elektriciteit (GPB) dat in de vrije Europese energiemarkt een stevige positie had moeten krijgen, was EZ wankelmoedig. Ook de Sep stelde zich toen niet altijd even verstandig op. We kregen veel te grote tegenstellingen. EZ had tot begin jaren '90 een

stevige positie in de elektriciteitsvoorziening. Naderhand kalfde die af door tweeslachtigheid ten aanzien van de opvattingen binnen EZ over het GPB. De ene richting was voor een sterk GPB, dat eenmaal sterk op de Europese markt zou moeten concurreren. De andere richting vreesde voor een zo dominante positie op de Nederlandse (elektriciteitsproductie)-markt, dat zo'n GPB er beter niet kon komen."

*Maar had de NMa geen stokje gestoken voor een GPB?*

„Ik ben er niet van overtuigd dat de NMa dat zou hebben tegengehouden, daar hadden ze nog niet de positie voor. Maar er was ook geen reden toe, want met de sterk toenemende decentrale stroomproductie én de concurrentie op de meer vrije Europese energiemarkt had het GPB uiteindelijk in het binnenland niet een te groot marktaandeel overgehouden.

*Waarom heeft minister Wijers het niet voor elkaar gekregen? Had hij niet met een aanwijzing kunnen werken?*

Hans Wijers was aanvankelijk voorstander van het GPB, maar is naderhand een andere richting uitgeschoven. Daaraan bijgedragen hebben ook de verscheidene opvattingen binnen de sector en binnen zijn eigen departement over deze zaak. Zo vervloog het momentum voor een GPB. Overigens was de situatie op enig moment zo dat doorgedrukt had kunnen worden."

Directeur-generaal Stan Dessens, is volgens Geijzers „een sociaal vaardige, aardige intellectueel", maar hij had „geen sterke invloed op de elektriciteitssector". „Het departement werd een beetje stuurloos toen de eerste stappen op de weg naar liberalisering waren gezet. Waar stond EZ voor? Die vraag hoorde je in de energiesector. Het vertrek van Dessens' voorganger Verberg was een belangrijk moment. Verberg was een sterke DG in tegenstelling tot zijn voorgangers. Toen Verberg aantrad adviseerde ik hem: word geen zetbaas van Rutten (Secretaris-generaal). Hij nam al heel snel onafhankelijke beslissingen. "

Harry Geijzers (1942) studeerde economie (bedrijfseconomische richting met bijzondere studie algemene economie) aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. Sinds 1 januari 2003 bemant hij in zijn eentje een enorme werkkamer met een onwaarschijnlijk hoog plafond. „Dit is natuurlijk te gek, het lijkt wel een balzaal. In de winter krijg je hier koude voeten, want de warmte gaat omhoog. Maar ik heb één voordeel: een eigen toilet. Die luxe heb ik in alle banen die ik vervulde nooit gekend."

Geijzers bekleedde een reeks functies bij Economische Zaken waar hij bekend stond als „de diesel". Nu is hij voorzitter van de Octrooiraad en directeur van het Bureau Industriële Eigendom in Rijswijk, dat ressorteert onder EZ. „Mijn taak is de zaak hier reorganiseren. Ik ben geen winkeloppasser, ik vind het leuk om iets te reorganiseren, te werken aan vernieuwing bij instellingen, organisaties of bedrijven. Dat heb ik ook gedaan bij bureau Senter, waar ik na mijn periode bij DGE directeur ben geweest. Als deze winkel over een paar jaar goed draait ga ik misschien weer wat anders doen."

Bij zijn nieuwe functie hoorde een dienstauto met chauffeur. „Dat was een van de eerste dingen die ik veranderde, want het grootste deel van mijn werk ligt voorlopig hier aan dit bureau. Nu hebben we een taxi-abonnement. Dat is heel wat goedkoper."

Op 2 mei 1969 werd Geijzers ambtenaar op het directoraat-generaal Europese integratie bij EZ. „Vervolgens deed ik Prijsbeleid en daarna weer Europese integratie. Dat duurde maar

kort, want met onze ‘Industriepaus’ Joseph Molkenboer moest ik RSV gaan doen, dat wil zeggen de fusie van Rijn, Schelde en Verolme (alle drie scheepvaartindustrie) juridisch en administratief op de rails te zetten. Dat deed ik tot 1971, we schreven 33 verdragen. Je had het stellige idee dat de Nederlandse scheepsbouw met zo’n concern de stormen van de internationale concurrentie beter kon doorstaan, en zeker niet dat RSV een kommervolle toekomst tegemoet ging.’’

Op hetzelfde Directoraat-Generaal (Industrie) werd Geijzers benoemd tot Hoofd Metalen Eindproducten, een baan die hij van 1971 tot 1973 vervulde en hem in nauw contact bracht met het industriële hart van Nederland. „Philips, DAF, Stork, etcetera, al die dossiers heb ik mee behandeld.’’

In 1973, het jaar van de eerste oliecrisis, werd Harry Geijzers overgeplaatst naar de Directoraat-Generaal Energie voor de opstelling van de Energienota die minister Lubbers snel wilde uitbrengen.

*Was energie wel een enigszins bekend terrein voor u?*

„Nee, ik wist er niet veel vanaf. Wel kreeg ik snel te maken met een zeker wantrouwen over de manier waarop EZ de oliecrisis had behandeld, met de autoloze zondagen en dergelijke. Op het departement bestond ook rumoer over het managen van de crisis en ontevredenheid over het optreden van de toenmalige Energieafdeling. Er werd een team van drie personen gevormd dat de nota ging maken, van wie er twee van buiten kwamen: Jan Geerlings van de Nederlandse Spoorwegen, George Verberg van Onderwijs en Wetenschappen en ik.

Wij overlegden geregeld met Lubbers en secretaris-generaal Rutten over de kernthema’s en daarnaast hadden we sessies met een team van zes deskundigen van buiten die daarvoor speciaal waren gevraagd: Swart van Shell, Latszko van de TU Delft, Van Gool van de Universiteit Utrecht, Bogers van DSM, Beek van Unilever en Bakker van de Sep.’’

*Als reactie op de oliecrisis bracht die eerste Energienota een nieuwe aanpak van het energiebeleid. Maar zou u het ook een integrale visie noemen?*

„Voor die tijd was het zeker een verhaal dat integraal beleid ontvouwde en een meer strategische aanpak. Het aantal concrete maatregelen was nog bescheiden. Maar er zijn wel ingrijpende veranderingen uit voortgekomen. Zoals een concreet traject voor energiebesparing, stimulansen voor gaswinning uit kleine velden, strategische olievoorraden en crisisbeleid. Ook onderzoek en ontwikkeling naar alternatieve bronnen, een aanzet voor CoCoNut (Commissie Concentratie nutsbedrijven), meer invloed van EZ op de stroomsector via het Elektriciteitsplan als onderdeel van het beoogde diversificatiebeleid en een beginselbesluit van het kabinet-Den Uyl voor drie extra kerncentrales die omstreeks 1985 zouden gaan draaien. De eerste kritieken op de nota-Lubbers waren trouwens behoorlijk lovend.’’

*Kun je spreken van een ommekeer in het denken over de rol van energie in de economie?*

„In elk geval over het energieverbruik en de milieu-effecten. In de periode tot 1974 verdubbelde bijvoorbeeld het elektriciteitsverbruik nog elke zeven jaar. Dat had natuurlijk te maken met de na-oorlogse industrialisatie. Maar het was nog vóór de rol die nieuwe, sterk energie-intensieve bedrijven gingen vervullen: de zogenoemde giganten. Ik moet er wel bij zeggen dat energiebesparing al een beetje was ontstaan als gevolg van het rapport van de Club van

Rome. De oliecrisis maakte onze afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten heel manifest. We hebben in de nota-Lubbers eerste beleidsgedachten ontvouwd over een systematische aanpak van energiebesparing en van de bijdrage van stroomopwekking met warmtekrachtcentrales (WKK) die voor het milieu positieve effecten kon brengen. Vijf jaar later bouwde de tweede Energienota, van minister Van Aardenne, daarop voort.”

*Heeft u zelf ook aan die tweede nota meegewerkt?*

„Een paar maanden na het verschijnen van de nota-Lubbers ging ik deel uitmaken van de Directie Energiebeleid en in 1976 werd ik daar plaatsvervangend directeur. Het eerste, algemene deel van de nota-Van Aardenne heb ik grotendeels geschreven, het tweede en derde deel (resp. Kolen en Brandstofinzet centrales) was door andere medewerkers gedaan. Maar Rutten (secretaris-generaal) liet mij onderdelen daarvan herschrijven. Dat was niet zo leuk, ook niet voor de jongens die dat werk hadden verricht.”

*Hoe heeft de relatie tussen EZ en de elektriciteitsinstellingen in Arnhem zich ontwikkeld?*

„Sinds de energienota-Lubbers kreeg ‘Den Haag’ meer invloed, zoals onze bedoeling was, o.a. met het Elektriciteitsplan. Bijvoorbeeld als het ging om de bouw van nieuwe centrales, en de keuze van brandstoffen. Dat was in sterke mate te danken aan Has Bakker, de nieuwe directeur van de Sep. Hij is een bijzondere man, die de boel goed bij elkaar hield. Op mijn niveau praatte ik vooral met de tweede man, Maus van Loon. Intussen was ook de invloed van de Tweede Kamer niet gering.”

„Maar het was ook nadrukkelijk de bedoeling van EZ en CoCoNut dat de stroomsector zou reorganiseren, dat er een sterke landelijke coördinatie en meer samenwerking zou komen in productie en distributie. De Sep-directie moest meer bevoegdheden krijgen. Pas na het aantreden van Niek Ketting als nieuwe Sep-topman, in de jaren '80, ging de sector veel meer een eigen koers varen. Over de Elektriciteitswet 1989 - die wet was een sequel van het rapport CoCoNut - hebben we heel lang gediscussieerd, waarbij Ketting een belangrijke rol speelde. Ook de Tweede Kamer drukte een duidelijk stempel op de nieuwe wet.”

„In dat proces hebben we een veel te sterke splitsing tussen Den Haag en de distributiesector laten ontstaan, een grote kloof. Dat leidde uiteindelijk ook tot een splitsing tussen de Sep en ‘de rest van Nederland’. Misschien hebben we de bevoegdheden van de Sep wel wat te ruim bemeten. Ketting haalde die naar zich toe en stond menigeeen op de tenen, vaak ten detrimente van de distributiebedrijven. Daar hebben we, ook ikzelf, een foute inschatting gemaakt. We dachten de hervorming vooral via de Sep te bereiken, we negeerden de distributiebedrijven en hebben te veel op het paard van de Sep gewed. In de eerste helft van de jaren '90 ging de distributiesector zich steeds meer afzetten tegen de Sep en tegen Den Haag. Figuren als Wiechers (PNEM, later Essent) en Witvliet hebben daaraan ook bijgedragen. Daarna ontwikkelde zich de scheiding tussen de productiesector (de Sep-bedrijven) en EZ. Maar ook binnen Sep ging het rommelen: Ketting had een sterke positie, maar zijn achterban, de vier productiebedrijven, wilden de macht van de Sep weer verminderen.”

*Wat betekende dat voor de belangrijkste doelstelling van CoCoNut, een fusie van de vier productiebedrijven en oprichting van een landelijk Grootschalig Productiebedrijf?*

„Binnen EZ had je hierover twee scholen: één wilde voorrang voor marktwerking, de andere streefde eerst naar een sterk GPB dat moest concurreren op de Europese markt. Daardoor ope-



reerde EZ wankelmoedig, terwijl we met de nieuwe Elektriciteitswet goede mogelijkheden voor de fusie hadden gecreëerd. Ik behoorde zelf tot de tweede school. Marktwerking in de productie van elektriciteit achtte ik zeer wel mogelijk na het ontstaan van het GPB, want door de sterke groei van het aantal warmte-kracht centrales en van de import was het monopolie van de Sep toch al sterk aangetast. De Sep, in het bijzonder Ketting, realiseerde zich onvoldoende dat de distributiebedrijven als aandeelhouders van de productiebedrijven een doorslaggevende rol konden spelen. Uiteindelijk is het juist door het verzet van deze aandeelhouders misgelopen.”

„Onder Wijers, had het GPB er kunnen komen. De NMa had toen nog niet zo’n sterke positie. Maar de minister zette niet door. De NMa was wel een factor, door de invloed van directeur-generaal Noë van Hulst van marktwerking. En ook van Geelhoed, de nieuwe secretaris-generaal. Beiden legden veel nadruk op het belang van meer concurrentie, juist op het moment dat de meeste aandeelhouders van de vier stroomproductiebedrijven nog wel gevoelig waren voor de voordelen van een fusie. Dan had je met een GPB weliswaar niet optimaal gescored op de Nederlandse markt, maar wel met een bedrijf dat de Europese concurrentie goed kon doorstaan.”

„Nu is de boel versnipperd, je hebt gezien hoe buitenlandse gegadigden onze productiebedrijven best aantrekkelijk vonden om te kopen. Ondanks het feit dat de Sep een zekere overcapaciteit had. Dat moet je overigens wel bekijken in het licht van de toenmalige planningsvereisten. Een investering, een uitbreiding, moest 25 jaar meekunnen, en dat was toen al te lang voor een bedrijf dat de efficiency hoog in zijn vaandel zette. Bij EZ hebben we fouten gemaakt, maar ook de Sep heeft zich niet altijd verstandig opgesteld. Behalve de missers met het GPB moet ik daarbij ook Kettings buitenlandse projecten voor bebossing en rookgasontzwaveling noemen. Goedbedoelde, maar controversiële bijdragen om voornamelijk in het buitenland de emissies van de Sep-centrales te compenseren.”

„Wat gelukkig wel goed ging, was het maken van ruimte voor warmte-kracht (WKK). Ik begon eind jaren ’70 met dat beleid, ingegeven door milieubelangen en bij de industrie door commerciële belangen. Want door gelijktijdige productie van stoom en stroom kon je de kosten drukken. Er kwam een subsidie op de investeringskosten. Tot mijn verbazing steunde de Sep onze voorstellen voor een redelijke vergoeding voor de teruglevering van stroom die de exploitanten niet nodig hadden, aan het openbare net. Dat gold ook de inpassing van WKK-centrales in de totale productie. Dat ging aanvankelijk niet van harte, het betekende tenslotte concurrentie, maar men zag wel in dat het een verstandige beslissing was.”

*Hoe verliep de verhouding tussen EZ en ‘Groningen’ (Gasunie) in vergelijking met Arnhem?*

„Dat was anders. Formeel had EZ het daar voor het zeggen, met de belangen van de staat en EBN, samen 50 procent. Maar in mijn beleving was de invloed van Esso en Shell heel sterk. Bij elektriciteit werd de productie door semi-overheidsbedrijven gedaan, de productie van aardgas was volledig de taak van commerciële partners.”

*De elektriciteitsvoorziening lijkt de laatste tijd gevoeliger voor storingen dan de gaslevering. Wat kan de overheid of de DTe ondernemen om Californische toestanden te voorkomen?*

„De overheid heeft zich in de geliberaliseerde markt teruggetrokken in de rol van aandeelhouder van het netwerkbedrijf. Een knelpunt is denk ik dat je geen greep meer hebt op het

aanbod van stroom. Ik zou niet weten waarom een situatie als in Californië zich hier niet zou kunnen voordoen. Want wie dwing je tot investeren in voldoende reservecapaciteit? Als een Nederlands productiebedrijf wordt overgenomen dat al zóveel kost, 3 à 4 miljard euro, wie zorgt er dan voor beleggers zodat de nieuwe eigenaar middelen heeft om in centrales en het netwerk te investeren? Daar staat een prijs voor, dat kan alleen tegen een hoog rendement. En wie geef je als overheid een aanwijzing als de stroomimport straks oploopt tot 30 procent van het binnenlands verbruik? Is het vormen van reservecapaciteit een verantwoordelijkheid van de overheid? Ik denk dat daar beter naar gekeken moet worden, Niemand wil terug naar de tijd van integrale planning, maar er zijn nu wel betere afspraken nodig.’’

Achtereenvolgende kabinetten streefden in de jaren '70 en '80 naar herintroductie van kolen, bij de centrales en bij de industrie, met schone technologie en vergassing. Daar lijkt niet zoveel van terecht te zijn gekomen.

„Bij de centrales wel. Kijk naar de kolenhaven in Zeeland, de kolencentrales in Borssele, Maasvlakte en Amer-9 en de kolenvergasser in Buggenum. In de jaren '80 is een plan van het gemeentelijk energiebedrijf in Dordrecht voor een nieuwe kolencentrale afgeblazen, omdat die door milieu-eisen en bezwaren uit de buurt werd omgeven met een gouden rand. De ene eis werd op de andere gestapeld, de centrale zou half onder de grond worden gebouwd. Verberg (directeur-generaal Energie) heeft daar toen een streep door gehaald omdat de kosten de pan uit rezen. Jammer genoeg is kolenvergassing, ondanks een dure proefcentrale in Buggenum, nog niet van de grond gekomen. De bedoeling was om zo'n centrale op de Maasvlakte te bouwen, eventueel gevolgd door een tweede in Borssele. In de jaren '90 heeft minister Koos Andriessen nog de bouw van een moderne kolencentrale op de Maasvlakte afgeblazen, maar dat was mede het gevolg van de snelle opkomst van warmte-kraftcentrales.’’

„Voor particuliere bedrijven waren de kosten voor schone kolentechnologie te hoog en de vooruitzichten te onzeker. We hebben onder meer studies en onderzoek naar de haalbaarheid van een systeem van wervelbedverbranding voor kolen gesubsidieerd. Stork ontwikkelde meen ik de eerste proefinstallatie, maar de ervaringen waren niet geweldig. Ook de plannen van de industrie om kolen te gebruiken voor WKK-centrales zijn niet gelukt. Toen het CO<sub>2</sub>-probleem een belangrijke rol ging spelen, waren kolen natuurlijk niet meer in.’’

*Diversificatie van brandstoffen voor de stroomopwekking bleef moeilijk bereikbaar zonder kernenergie?*

„De aanvankelijke doelstelling voor de elektriciteitsopwekking was in de jaren '70 1/3 kolen, 1/3 gas en 1/3 kernenergie. Duurzame energiebronnen had je nog nauwelijks. Al gauw kregen we te maken met een enorme controverse over kernenergie. Van Aardenne kwam met het idee voor de Brede Maatschappelijke Discussie, waarin ook de milieubeweging, het bedrijfsleven en iedereen kon meedoen. Het was in mijn ogen een nuttig, hoewel duur project - de kosten liepen op tot 25 miljoen gulden - en de conclusie van jonkheer Maup de Brauw was uiteindelijk: kernenergie kan, maar nu nog niet. Toch was de weg naar uitbreiding door de BMD bereid, en het kabinet kwam vrij snel daarna met een plan voor de bouw van nieuwe centrales. Maar Tsjernobyl maakte in 1986 aan alles een eind.’’

*Hoe was het mogelijk dat in de periode-Van Aardenne bij het ministerie door inbrekers belangrijke papieren over kernenergie konden worden gestolen, en wat waren de gevolgen daarvan?*

„Hoe dat kon is niet helemaal duidelijk geworden. Wel dat het ging om de actiegroep Bluf en dat men precies wist waar die papieren lagen. Dat was in een afgesloten bureaulade van de secretaresse van directeur-generaal Verberg. Men verschaftte zich via een loopbrug en een brandladder toegang tot ons pand, Bezuidenhoutseweg 6. Dat pand had, anders dan de hoofdvestiging van EZ op nummer 30, geen nachtportier. Het was heel vervelend, want Bluf maakte een aantal nog vertrouwelijke stukken openbaar en dat leidde tot schadelijke, onjuiste en zelfs malicieuze publicaties. Een van de gestolen stukken was bijvoorbeeld een advies van mij aan Van Aardenne over de procedure voor de keuze van locaties voor nieuwe kerncentrales. De minister had gevraagd welke procedure het snelst tot het gewenste doel kon leiden. Mijn advies was dat de Planologische kernbeslissing (PKB) de meest zorgvuldige weg was. Prompt beschuldigde de Volkskrant Van Aardenne ervan dat hij de PKB had willen omzeilen, wat gewoon niet waar was. Ook zat er een verslag bij van een overleg met de provincie Noord-Brabant en Commissaris der koningin Van Agt, over de mogelijke vestiging van een kerncentrale op het industrieterrein Moerdijk. Publicaties daarover waren natuurlijk bedoeld om het verzet tegen kernenergie ook in die provincie aan te wakkeren.”

„Maar erger was dat Bluf ook een lijst met adressen van alle directeuren van EZ en hun medewerkers had ontvreemd. Dat leidde tot bedreigingen bij mij aan huis en bij mijn collega's. Ook zijn er bij mij ruiten ingegooid. Ik ben ook een keer, om het gevaar te keren, op een zaterdagavond met een hockeystick naar buiten gegaan. Allemaal erg vervelend, maar voor zover ik kan nagaan heeft het op ons beleid geen enkel effect gehad.”

*Hoe belangrijk was het energiebeleid voor de Nederlandse industriepolitiek?*

„Je bood als overheid alleen hulp aan bedrijven als marktomstandigheden daartoe echt noopten. Dat was begonnen met de zogenoemde ‘potjesregeling’ (betaald uit speciale potjes gevormd door het departement) om vestigingen van Dow Chemical en Hoechst aan te trekken. Maar die regeling werd in 1975 onder druk van de Europese Commissie beëindigd. Toen ik in 1979 begon als Directeur Elektriciteit lagen de Nederlandse stroomprijzen ten opzichte van de Duitse nog in de verhouding van 80:100. Het was een periode dat de waarde van de gulden erodeerde tegenover de dollar. Toen kregen we in 1979 de Iraanse islamitische revolutie, die de olieprijs opjoeg naar bijna 40 dollar per vat. Het effect was een relatief sterke stijging van de Nederlandse stroomprijs ten opzichte van de Duitse prijzen, naar een verhouding van: 125:100.”

„Zo'n kostennadeel ondergroef de concurrentiepositie van Nederland natuurlijk ernstig. We maakten in 1981/1982 een speciale steunregeling voor de ‘giganten’: de energie-intensieve industrieën met een zeer hoog elektriciteitsverbruik. De eersten waren onder andere Pechiney, Akzo Chemie Rotterdam chloorproductie en de aluminiumsmelter Aldel. In 1985 eindigden we met een gigantenregeling waarvan 120 ondernemingen profiteerden. Het totale bedrag dat daarmee was gemoeid was 830 miljoen gulden. Dat jaar dook de olieprijs naar beneden, de dollar daalde van 4 gulden naar 1,56 gulden en dus liep het af. De prijzen voor gas en elektriciteit bleven redelijk laag en het was dus niet meer nodig. De gigantenregeling werd niet via de rijksbegroting bekostigd, maar voor 800 miljoen gulden via een reductie van

de gasprijs voor deze grote afnemers, en voor 30 miljoen door de Sep, via een speciaal elektriciteitstarief. Al met al kwam je zo uit op ongeveer de prijs voor stroom opgewekt met kolen.’’

*Had de gigantenregeling niet ook te maken met de plotselinge beleidswijziging van EZ om meer gas te willen verstoken in de elektriciteitscentrales?*

„Dat speelde ook een rol, om twee redenen. Aardgas moest de carrier worden voor een kwantumkorting voor heel grote verbruikers op de elektriciteitsrekening. Op olie kon je geen korting geven, dat was een wereldprijs, maar op elektriciteit opgewekt met Nederlands gas wel. En eind '81 hadden de informateurs De Galan en Halberstadt, die een breuk in het kabinet-Van Agt II moesten helen, bedacht dat de overheid door meer gas te verkopen, meer geld in het laatje kreeg. Maar de primaire reden voor de regeling was toch de relatief hoge elektriciteitsprijzen. De elektriciteitssector was wel blij met de regeling, want daardoor konden ze grote klanten behouden. En het kostte ze slechts een bijdrage van 30 miljoen gulden per jaar. Toch ontstond er in de eerste bespreking een clash tussen EZ en de Sep over die regeling. Secretaris-Generaal Rutten wilde dat er snel meer gas werd verbruikt door de centrales, maar Bakker weigerde. Die wilde eerste contracten zien. Rutten liep rood aan van kwaadheid.’’

## Ex-directeur van de SEP ir. N.G. Ketting:



*Helaas is de klant niet beter geworden van de liberalisering*

*„Kent u nog de drie uitgangspunten van de nota Stroomlijnen van EZ? Het ging bij de levering van elektriciteit in een geliberaliseerde energiemarkt, om de trits betrouwbaar, betaalbaar en schoon. Met groot chagrijn constateer ik nu, na een paar jaar, dat de klant er nog niet beter van is geworden”, zegt ex-directievoorzitter van de Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven (Sep), Niek Ketting. „Voorlopig is aan die drie uitgangspunten van het nieuwe stelsel niet voldaan en ik krijg hier heel wat klachten, onder andere over hoge tarieven in vergelijking met het buitenland.”*

Ir. N.G.Ketting (1938) ontvangt ons in een dienstbodekamertje met een sober jaren '50 interieur op de zolderverdieping van de Eerste Kamer, te bereiken via een krakende trap. Het is dinsdag, de vergaderdag van de Senaat, en alle vergader- en werkkamers zijn bezet. Onder de hanenbalken is het rustig. Alleen een harde bel die de Kamerleden oproept naar de grote zaal te komen voor stemmingen, onderbreekt enkele malen ons gesprek. Sinds juni 1995 is Ketting lid van de VVD-fractie in de Senaat. Zijn CV vermeldt ook een lange lijst nevenfuncties: van voorzitter van de Commissie Milieu Effecten Rapportages tot adviseur van de Anne Frankstichting, en enkele commissariaten.

Begin 1998 ging hij met pensioen na een heftige periode van twaalf jaar als directievoorzitter van de Sep, waarin hij de leiding had over een ingrijpend reorganisatieproces. Na zijn afscheid moest hij spijtig constateren dat het plan van de Sep-directie tot fusie van de vier openbare stroomproductiebedrijven, dat een nieuw Grootchalig Productie Bedrijf (GPB) had moeten opleveren, strandde op weerstanden van aandeelhouders. „Daarbij ging het om een heel mandje van overwegingen”, zegt Ketting. Zo waren de distributiebedrijven bang voor concurrentie van het GPB en voor te hoge prijzen. Voorstellen van de distributiebedrijven om zelf aardgas in te kopen en de Sep op te dragen met die brandstof tegen een vergoeding elektriciteit op te wekken, vonden geen genade bij de partijen die het GPB wilden oprichten. Met hart en ziel en met steun van het ministerie van Economische Zaken had Ketting lang en hard aan het GPB-plan gewerkt.

Na zijn studie weg- en waterbouw in Delft trad Niek Ketting in 1965 eerst als procuratiehouder in dienst bij aannemingsbedrijf Dirk Verstoep en werd in 1971 divisiedirecteur bij Meneba meelfabrieken. In 1977 benoemde de Nolte Installatie Groep hem tot voorzitter van haar groepsdirectie. In die functie had hij al te maken met de energiesector, maar in 1981 werd energie echt zijn specialiteit. Want in dat jaar liet hij zich verleiden tot de functie van directeur GEB (Gemeente Energiebedrijf) van Amsterdam, een baan die hij in 1985 verwisselde voor het directievoorzitterschap van de Sep.

„Ik wilde in '81 helemaal geen ambtenaar worden”, zegt Ketting. „Maar gesprekken met burgemeester Polak en drie wethouders hadden een zodanige allure dat ik na overleg met mijn vrouw toch ja gezegd heb. B&W zochten een 'knokploeg' om Amsterdam financieel gezond te krijgen. Dat was een fantastische tijd, met Schaefer, Etty en Wolfensperger. We hebben ons rotgeknokt en het is gelukt. Ook het GEB moest gezond gemaakt worden, dat bedrijf was toen de motor van de Amsterdamse economie. Met de reorganisatie hebben we een zeer aanzienlijke bijdrage geleverd aan de gemeentelijke middelen, waar de geldstromen niet erg transparant waren, al voldeden ze wel aan de Comptabiliteitswet. Het was een periode van extreem dure olie, die de gas- en elektriciteitsprijzen door het plafond deed gaan. Actievoerende bewonersorganisaties en stookkostencomités bondden hard op de deuren van het stadhuis en het GEB, de eerste krakers zetten Amsterdam op stelten. Een fascinerende tijd.”

*Liberalisering en privatisering waren toen nog geen onderwerp van gesprek?*

„Nee, Amsterdam nam aardgas af van de Gasunie, maar was verder zelfvoorzienend. Het GEB was een verticaal geïntegreerd bedrijf, we waren zelf ook producent van elektriciteit, met voldoende vermogen om de hele gemeente te voorzien. Wij hadden als GEB wel zitting in een Sep-Commissie Samenwerking, van de directeuren van alle productiebedrijven in Nederland. Die kwamen eens per maand bijeen met de directie van de Sep, die toen alleen nog maar coördinerende bevoegdheden had. Dat waren Has Bakker en zijn tweede man Joop Wijmans. Ook was er een Overlegcommissie Brandstoffen van de Sep, die mandaat had om met de Gasunie te onderhandelen over de aankoop van aardgas voor de gasgestookte centrales. En als GPB Amsterdam waren wij ook lid van de Raad van Toezicht van de Sep, een soort raad van commissarissen.”

*Was er toen al wel regelmatig contact met EZ in Den Haag? Het ministerie broedde toen toch al op plannen om de sector te reorganiseren en de Sep te versterken?*

„Rechtstreeks contact met EZ was er heel weinig. Dat liep meer via het 'Arnhemse'. Wel her-

inner ik me dat we in beperkte mate overleg met Den Haag hadden over tarieven. Via de Sep had je wel te maken met het energiebeleid van het rijk, dat sinds de jaren '60 heel sterk gericht was op omschakeling van centrales op gas, na het ongehoord wijze en moedige besluit van Den Uyl in 1965 om de mijnen te sluiten. Want als gevolg van de aardgasrijkdom en die sluiting waren ineens al die kolen in de grond geen stuiver meer waard. Dus was de boodschap: het gas gaan we opstoken voordat de kernenergie de stroomvoorziening overneemt. Bijna alle woningen kregen een gasaansluiting en een aantal centrales werd omgebouwd op gas. In de jaren '60 en '70 was er nog een stormachtige ontwikkeling van het elektriciteitsverbruik, door de snelle naoorlogse omschakeling van Nederland als een handels- en agrarisch land naar een industriële natie, mede aangewakkerd door datzelfde aardgas. Je kreeg de productie van metalen, van kunstmest, de chemie, de olieraffinage, al die bedrijven gingen gas gebruiken. Toen werd er niet geklaagd over de prijzen, die vanaf het begin waren gekoppeld aan olieproducten en de dollar. Je kreeg ook allerlei preferentiële tarieven, voor Hoogovens, voor de tuinders. Ook voor Pechiney en Aldel. Die laatste twee hoorden in mijn ogen eigenlijk niet in Nederland thuis, maar in de buurt van een stuwdam waar goedkope elektriciteit voorhanden is."

*Gooiden de oliecrises geen roet in het eten?*

„De eerste, in 1973, leidde wel tot herbezinning in de Energienota van Lubbers, tot energiebesparing en minder afhankelijkheid van olie, maar de tweede, eind jaren '70 en begin jaren '80, sloeg harder toe. Het hele energiegebouw schudde op zijn grondvesten toen de olieprijs naar 40 dollar per vat schoot en tegelijkertijd de dollarkoers steeg tot 3,65 gulden. Een ongekend niveau dat de energiekosten in Nederland natuurlijk enorm opjoeg. Toch werd het industrialisatiebeleid krachtig voortgezet, met inbegrip van speciale tarieven voor de energie-intensieve bedrijven."

„Van Aardenne zei wel dat er iets moest gebeuren om de elektriciteitsvoorziening doelmatiger te maken, de enorme verschillen in tarieven over het land weg te werken en de kwetsbaarheid voor prijsexplosies (door het hoge aandeel van gas in de brandstofmix) te verminderen. Hij kwam met een concept genaamd Pro Trans: een landelijk productie- en transportbedrijf. Dat zou *economies of scale* bieden en de introductie van kernenergie beter mogelijk maken, want de minister vond de bestaande elektriciteitsbedrijven daarvoor veel te klein. Dat was volkomen terecht, maar het slechts zeer ten dele gelukt, vooral door gebrek aan medewerking van de provinciale productiebedrijven. Voor hen was dat toen een brug te ver."

„In januari 1986 werd een fantastisch compromis gemaakt: de Tweede Kamer was niet voor één landelijk bedrijf, maar steunde wel de vorming van 3 à 5 regionale producenten die zouden handelen als waren zij één bedrijf. Dat plan kreeg Kamerbrede steun en werd de basis voor de Elektriciteitswet van 1989."

Dat was dus wel een doorbraak naar de scheiding tussen productie en distributie.

„Ja, maar die scheiding had ook nadelen. Als enigen hebben het CDA-Kamerlid Ad Lansink en ik er bij voorbaat tegen geprotesteerd, want door het verbreken van die band had je het grote gevaar van sub-optimalisaties. Dat is ook duidelijk gebleken. Je ziet de laatste jaren weer een terugkeer naar geïntegreerde bedrijven met productie en distributie. Kijk maar naar Essent en NUON."

„Het nieuwe systeem was heel complex, want aan de ene kant had je de insteek van een landelijk functionerende sector onder verantwoordelijkheid van de Sep, die dirigerende

bevoegdheden kreeg, en niet zo zuinig ook. Aan de andere kant werden er overal concurrerende raakvlakken in het systeem ingebouwd. Bijvoorbeeld: de distributiebedrijven namen een aparte positie in en kochten elektriciteit in die in Sep-verband werd opgewekt. Daarnaast hadden ze hun eigen warmte-kracht productie. Die was vrij en de productie die ze over hadden moest op het openbare net kunnen worden teruggeleverd, tegen de waarde van vermeden kosten. Over die waarde zou je nog een heel verhaal kunnen schrijven, maar in elk geval zat er een duidelijk subsidie-element in.”

„Bij de Sep werd een landelijk Basis Tarief voor elektriciteit vastgesteld, en de inkoop van brandstoffen, de import van elektriciteit en het transport over het hoogspanningsnet centraal geregeld. Ook zorgde de Sep voor het jaarlijkse Elektriciteitsplan dat door de minister moest worden goedgekeurd. En we droegen zorg voor de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening.”

„Tegelijk golden er concurrentieprikkels voor de vier productiebedrijven onderling, want de Sep gaf vergoedingen voor efficiencyverbetering. Die kregen ze door alleen centrales met de laagste variabele kosten veel draaiuren te laten maken. Bovendien was er een premie voor de bedrijven met de laagste kosten voor het bouwen van nieuw vermogen. Op zijn beurt was de Sep weer afhankelijk van concurrentie, doordat de grootste industriële afnemers, de ‘giganten’, recht hadden op import van stroom als dat voor hen voordeliger was. Maar dat hebben ze nooit gedaan, want niemand was zó goedkoop in het importeren als de Sep.”

Achteraf betreurt ook EZ het ontstaan van een kloof tussen productie en distributie.

„Ja, die kloof was naar mijn persoonlijke oordeel het gevolg van een weeffout in de Elektriciteitswet-1989. De splitsing dreef de sector uit elkaar. De productie had geen distributiebelegang meer en de distributeurs hadden geen belang meer bij de productie. Het E-plan werd daardoor misschien ook eenzijdig. We kregen zware moeilijkheden toen de sector moest gaan bijdragen aan realisering van het milieubeleid. Het eerste convenant tussen het Rijk en de Sep was gericht op een krachtige vermindering van de emissies van zwavel en stikstof. Dat vergde een investering van 500 miljoen gulden, waar een zeer grote kostenbesparing tegenover stond, van zeker 300 miljoen. Toch had de distributiesector er grote moeite mee. Via de raad van commissarissen van de Sep ging dat voorstel naar de aandeelhouders. Twee van de productiebedrijven hadden de distributiebedrijven als aandeelhouders, en de twee andere hadden provincies en gemeenten als aandeelhouders.”

Bij de distributiesector hoor je dat haar aandeelhouders onvoldoende invloed wisten te krijgen in de raad van commissarissen, mede omdat ze verdeeld waren.

„Er was sprake van intensief overleg en naar mijn waarneming kwam daarin zowel het belang van de distributiesector als dat van het energie- en milieubeleid van de regering goed tot uitdrukking. Het probleem met die beleidsmatige splitsing tussen productie en distributie is wel dat de elektriciteitsvoorziening fysisch beschouwd één systeem is. En de organisatieleer dicteert dat als je schotten optrekt binnen een geïntegreerd proces, je *interface*-problemen over je afroept. Eén van de gevolgen van de scheiding was de explosieve ontwikkeling van de decentrale warmte-kracht productie. Die kreeg een ongehoorde subsidie door het teruglevertarief van de VEEN: de Vereniging van Exploitanten van Elektriciteitsbedrijven, ofwel de distributiebedrijven. En daarbovenop nog een investeringssubsidie van het Rijk van 25 pro-



cent van de bouwkosten voor centrales. Daar heb ik zeer tegen gevochten, want de subsidies hielden geen rekening met het rendement van die centrales. Er verrezen dus zeer veel WKK-centrales, die lang niet allemaal een energetisch voordeel opleverden, in vergelijking met de centrale productie. Het gevolg is dat, nu de investeringssubsidie is afgeschaft, deze centrales niet meer rendabel zijn.”

*Minister Wijers maakte een nieuwe Elektriciteitswet met het oog op de liberalisering van de Europese energiemarkt. Hij liet de productie volledig vrij. Hoe beoordeelde u dat?*

„Daarover heb ik met Wijers heftige discussies gehad. „Toen hij een nieuwe Elektriciteitswet ging maken, heb ik erop aangedrongen daarin de productie op te nemen. Hij deed dat niet, met het argument dat de productie een *commodity* is die door de markt zelf zal worden voortgebracht en dus moest die sector volledig vrij worden. Ik vond dat een grote fout. Naar mijn mening kun je de productie van *kilowatturen* zien als een *commodity*, maar de *kilowatt*en aan vermogen die je in huis moet hebben, niet. Daar heb je het over een belangrijk publiek belang, zoals de voorzieningszekerheid. Daarbij is niet alleen de hoeveelheid vermogen van belang, maar ook welke kilowatturen daarvoor worden ingezet, met alle planologische en milieuraanvoorwaarden van dien. Daarbij heb je een dusdanig wettelijk kader nodig dat je kunt ingrijpen als de markt niet produceert wat politiek en maatschappelijk belangrijk en wenselijk is.”

„Maar er is niets over de productie in de nieuwe wet opgenomen. Dat beschouw ik als een historische fout, een blunder waarvan we nog veel meer last zullen krijgen dan tot nu toe is gebleken. De elektriciteitssector was en is te zwak, en intussen opgegeten door buitenlandse spelers. Van al die vrome wensen die door de liberalisering vervuld zouden worden, is nog niet veel terechtgekomen. Sterker nog: er wordt stevig geklaagd over de tarieven. Het aantal toenmalige betrokkenen dat zegt: ‘kunnen we het niet terugdraaien?’, stijgt. In de discussies van de afgelopen jaren is ook voortdurend door elkaar gehaspeld wat dereguleren, liberaliseren en privatiseren nu precies is. Ik heb steeds richting EZ volgehouden: ga eerst liberaliseren en daarna eventueel privatiseren, maar laat de productie niet direct vrij, in het belang van de publieke diensten die je wilt veiligstellen. Geelhoed heeft er in een zeer pakkend artikel in ESB ook op gehamerd dat de markt bij liberalisering en privatisering vraagt om een robuuste overheid die de markt met stevige, wettelijke bevoegdheden zodanig kan conditioneren dat het product aan de eisen voldoet en de voorzieningszekerheid goed is geregeld. Als je die conditionering nu met terugwerkende kracht zou regelen moet de staat zich als een marktpartij gaan gedragen en dat zou voor mij een horreur zijn.”

„Ook over het tempo van liberaliseren liepen onze meningen niet gelijk. Al jaren behoorden we tot de landen met de laagste elektriciteitstarieven, en dat wilden we graag zo houden. Maar Wijers zei: ‘Het is goed voor Nederland om met de liberalisering voorop te lopen en een voor-schot te nemen op de introductie van de vrije markt.’ Ik waarschuwde dat wij een klein land zijn, met een kleine energiesector en dus naar verhouding tot grote lidstaten ook kleine bedrijven. Wijers reageerde: ‘Juist de tucht van de markt zal zorgen dat er in Nederland een vitale elektriciteitsindustrie zal ontstaan.’ Ik vond die veronderstelling grote onzin, en dat is ook gebleken uit de versnippering die is opgetreden in productieland.”

*Kan TenneT met de huidige wettelijke bepalingen de zekerheid van levering niet garanderen?*

„TenneT kan de markt enigszins beïnvloeden met zijn verplichting om te zorgen dat de spanning op het net stabiel blijft. Daar is voldoende productiecapaciteit en importcapaciteit voor

nodig. Maar op de keuze van welke kilowatten dat worden, heeft TenneT geen invloed. Als er een tekort dreigt, zal het productiebedrijf dat wordt aangesproken, nu zeggen: dan bouwen we een gasgestookte centrale, dat gaat snel en de bouwkosten zijn het laagst. Zou de overheid, om minder afhankelijk te worden van de olieprijsen een andere keuze willen, dan zegt de vrije productie neen, want dat drijft onze kosten te hoog op. Tenzij de overheid voor die andere keuze zou betalen.”

*Hoe zou de overheid in uw visie toch weer meer greep op de productie kunnen krijgen in het belang van de leveringszekerheid?*

„De overheid zal een heel consistent lange termijnbeleid moeten formuleren en aanvaarden, op basis waarvan de productiesector wil investeren. Daarmee neemt de staat een belangrijke financiële medeverantwoordelijkheid. Dat is een omwenteling. Brinkhorst denkt in die richting. Hij denkt beter na dan Wijers. Brinkhorst heeft veel meer Europese ervaring en heeft ook in deze kwestie van de energievoorziening meer kijk op de Europese context. Wijers heeft een meer ideologische benadering van de vrije markt; bij Brinkhorst is het een rationele benadering.”

„Overigens is minister Jorritsma hierin nog veel meer dogmatisch bezig geweest dan Wijers. Zij en haar directeur-generaal Marktwerking en Energie waren nóg minder dan Wijers ontvankelijk voor andere opvattingen die tot een ander resultaat hadden kunnen leiden. Zij hadden de overtuiging dat alle problemen door de markt zouden worden opgelost. Dat is een misvatting. De praktijk heeft dat aangetoond.”

*Kunt u daar een voorbeeld van geven?*

„Jorritsma draaide de door Wijers met de Tweede Kamer afgesproken volgorde: eerst liberaliseren en daarna pas privatiseren, om. Daarmee ging ze in tegen de opvatting van de meerderheid in de Kamer, die bij herhaling zorgen uitte over de uitvoering van publieke taken van de energiebedrijven en de positie en functies van de netwerken. Dat heeft tot stevige spanningen tussen Jorritsma en de Kamer geleid en ons opgezadeld met allerlei onopgeloste vraagstukken.”

*Heeft Wijers hard genoeg geprobeerd om het GPB van de grond te krijgen?*

Hij heeft het signaal vanuit EZ onvoldoende sterk uitgedragen om de sector werkelijk tot dat besluit te laten komen. Zelfs als hij de formele macht daartoe niet had, had hij zijn gezag stukken beter kunnen gebruiken. Hij heeft nog wel de stuurgroep waarin alle partijen waren vertegenwoordigd onder zijn persoonlijke leiding bij EZ om de tafel gehad. Dat was een poging, waarbij hij welbewust risico's liep, om tot een synthese te komen. Maar na het akkoord van Kerstmis 1997 dat de sector in Zeist had bereikt, is de zaak weer uiteengevallen. Daarna had iedereen die ermee te maken had, verwacht dat de minister een krachtiger rol zou gaan spelen, maar dat is niet gebeurd. De mislukking was voor mij een dieptepunt.”

Het waren vooral aandeelhouders van distributiebedrijven die dwars lagen. Lag dat ook niet aan het ondernemingsplan voor het GPB, dat bepaalde dat het nieuwe bedrijf de klanten van de distributiebedrijven zou gaan overnemen? Hoe dacht u ze op die manier tot instemming te bewegen?

„De Sep leverde al rechtstreeks aan de giganten, dat was al 20 procent van de markt. Het GPB zou, door lagere kosten en lage prijzen daarmee kunnen doorgaan en in staat zijn ook een groep grotere verbruikers daaronder te gaan beleveren. Dat zou het resultaat zijn van de schaalvergroting en marktwerking. De distributiebedrijven hadden dus ook een rationeel belang bij het GPB, dat tarieven zou hanteren waarmee zij de concurrentie aankonden. We hebben nog allerlei compromissen bedacht met een stapsgewijze overname van de markt, met de afspraak dat het GPB terughoudend zou zijn met het inpikken van klanten. Natuurlijk hadden zij toch zorgen over het GPB als potentiële concurrent. Ik heb toen gezegd: dat gevaar kun je nooit uitsluiten. Het kan net zo goed Electrabel of RWE zijn die de belangrijkste concurrent wordt en deze strijd wint. De markt biedt nooit *ad infinitum* zekerheid aan leveranciers. Als een distributiebedrijf voor een klant geen toegevoegde waarde meer heeft, gaat die klant vanzelf naar de leverancier met het voordeligste contract.”

„De distributiebedrijven hebben nog wel voorgesteld mee te werken aan totstandkoming van het GPB op voorwaarde dat zij gas zouden inkopen waarmee wij dan op bestelling stroom zouden maken en leveren. Dat waren de zogenoemde *processing* contracten. Maar dat is door ons afgewezen omdat het inkopen van brandstoffen nu juist onze sterke kant was. Dergelijke contracten zouden ook de voordelen van grootschalige inkoop hebben beperkt. Ze zouden ook ontwrichtend hebben gewerkt op de optimalisatie van de productie, want je bent dan niet meer vrij om de goedkoopste centrales te laten draaien.”

Door de distributiesector is ook geklaagd dat de Sep al te hoge prijzen per kilowattuur vroeg, die zij in de markt niet meer konden ‘verkopen’.

„Dat is echt apekool, want wij behoorden al lange tijd tot de landen met de laagste stroomprijzen in Europa. Een onafhankelijke benchmarkstudie heeft destijds tot onze verrassing geconcludeerd dat de Sep een van de beste bedrijven in Europa was, met de laagste kostprijs en de hoogste milieuprestaties.”

Een van de genoemde oorzaken voor prijsstijging waren de investeringen in wat genoemd wordt ‘de hobby’s van Ketting’: milieuprojecten, zoals bosaanleg en rookgasontzwaveling in het buitenland, en de experimentele kolenvergasser in Buggenum die later tot de ‘bakstenen’ in de financiële afwikkeling van de ontvlechting van Sep ging behoren.

„Dat is niet meer dan kretologie waar ik geen boterham minder om eet. De kolenvergasser was een poging om na Tsjernobyl toch nog iets van diversificatie in de brandstoffen te behouden en zo schoon mogelijk en met een hoog rendement relatief meer kolen te gaan gebruiken voor elektriciteitsopwekking. Daar hoort een context bij. Na de tweede oliecrisis heeft onze productiesector mede op sterke aandrang van de regering veel nieuw vermogen met kolenstook gebouwd en gascentrales omgebouwd op kolen. Nadat het klimaatprobleem was onderkend en zich sterk politiek vertaalde, hebben we de gewone kolenstook geleidelijk aan weer verminderd en zijn we meer gas gaan gebruiken, maar hebben we nog wel een poging gedaan om tot kolenvergassing te komen. Buggenum was een investering die voor één bedrijf veel te zwaar was geweest, maar in Sep-verband verantwoord kon. Dat experiment is weliswaar door de liberalisering om zeep geholpen omdat er door de regering niets was geregeld voor dit soort bijzondere projecten van de productiesector, maar Buggenum heeft wel zijn nut bewezen. Diversificatie in brandstoffen heeft altijd hoog in het vaandel van de overheid gestaan, als een middel om onze kwetsbaarheid voor hoge olieprijsen te verminderen, en als instrument voor het milieubeleid. Maar elke vijf jaar veranderde dat beleid weer: dan weer moest

er meer gas gestookt worden, dan weer kolen of kernenergie. Niet alléén Economische Zaken oefende druk op ons uit, het was ook het sentiment in de Tweede Kamer en bij allerlei maatschappelijke groeperingen. Het had iets standvastiger kunnen zijn, maar het was wel een nationale opvatting dat wij daarin een taak hadden. Met de liberalisering is dat plotseling verdwenen en lijkt het alsof de maatschappij niets meer voor publieke taken over heeft. Ik ben ervan overtuigd dat dit verkeerd is, en dat het een louter politieke beslissing is geweest om de elektriciteitsproductie maar helemaal aan de markt over te laten.”

„Bij de voorbereiding van het plan voor kolenvergassing zaten we nog in een nutsgeoriënteerde situatie. Vooruitkijkend constateerde je dat kernenergie niet aan de orde was, conventionele kolenstook als te vervuilend moest worden verminderd en aardgas een doodlopende weg was omdat we dan over 15 à 20 jaar helemaal afhankelijk zouden worden van Rusland en Algerije. Dus deden we een poging om met kolenvergassing, de nieuwste technologie, een nieuw perspectief te openen en we kozen voor een bescheiden demonstratieproject van 250 Megawatt om de investeringen zo laag mogelijk te houden. Het vermogen hadden we immers niet nodig; wel de vergassing. Die moest het mogelijk maken met een hoog rendement en de minste schadelijke emissies weer meer kolen te gebruiken. Dat plan kostte 900 miljoen gulden. Binnen dat bedrag hadden we 30 miljoen gereserveerd voor onvoorziene kosten., waarvan nog 11 miljoen is overgebleven. Het project werd dus volledig binnen het budget gerealiseerd en heeft ook qua prestaties geheel voldaan aan de verwachtingen. De centrale werd met instemming van de raad van commissarissen en de aandeelhouders in het Elektriciteitsplan opgenomen en toegejuicht door Economische Zaken en de Tweede Kamer. Gelukkig wordt ze nu nog gebruikt voor vergassing van biomassa.”

„OK, in de marktomgeving van vandaag zou je het besluit niet opnieuw nemen, niemand in Europa bouwt nog kolencentrales. Maar Sep was toen in Nederland niet de enige: Texaco was met plannen voor kolenvergassing bezig op de Maasvlakte en PNEM en PLEM in Moerdijk. Kolenvergassing heette toen de technologie van de toekomst. Wij kozen voor de beste technologie, die van Shell, Dat concern is nu in China en India bezig kolenvergassing te verbreden. Ook in dit opzicht heeft het project dus nog nut. Samen met EZ en de industrie hadden we ook de Stichting Industriële Ontwikkeling Kolenvergassing opgericht. Iedere gulden die de industrie erin stak, werd door ons en door EZ met elk een kwartje verhoogd.”

„Onze sector fungeerde als voorloper in het milieubeleid. We sloten het eerste convenant met de overheid af, vooral voor reductie van de uitstoot van zwaveldioxide en stikstofoxide. Minister Alders kon daardoor vrij snel tot concrete invulling komen van een belangrijk stuk milieubeleid. Voor ons was het aantrekkelijk, omdat het ons de vrijheid bood om de emissiebeperking zodanig vorm te geven dat het zo kosteneffectief mogelijk was. Het resultaat van alle centrales over het hele land telde, en niet de prestaties per centrale. Dat heeft ons veel geld bespaard bij het bereiken van onze milieudoelstellingen. Dat is heel zorgvuldig gebeurd, met controle door onafhankelijke partijen van buiten onze sector. Het was een heel goede deal, dat later model stond voor de convenanten voor de raffinage en de chemische industrie”

„Daarna kwam de kwestie van vermindering van de broeikasgassen sterk in de aandacht en moest onze sector – nog steeds in de nutssituatie - een bijdrage aan de reductie leveren. De

aanleg van bossen was verreweg de meest kosteneffectieve methode om kooldioxide (CO<sub>2</sub>) af te vangen, nog even afgezien van de voordelen voor de sociale structuur, de werkgelegenheid en vermindering van erosie in de betrokken landen. Het verschil in kosten was enkele guldens per ton CO<sub>2</sub> bij bebossing, en enkele tientjes of meer per ton bij dure technische maatregelen in Nederland. Een heffing op kolen, die nu nog steeds door de Europese Commissie wordt bepleit, kost een veelvoud van het geld dat wij in bebossing hebben gestopt. Dat project, uitgevoerd door de Stichting FACE, is trouwens ook door de commissarissen en aandeelhouders goedgekeurd, in jaarplannen opgenomen en door accountants gecontroleerd. Op de jaarlijkse kostenbegroting van de Sep, zo'n 6 miljard gulden, vergde de bebossing niet meer dan enkele miljoenen. Wie dat uitgerekend krijgt in een prijsverhoging van betekenis per kilowattuur achter de komma, krijgt van mij een glas melk aangeboden."

424 Ex-directeur van de SEP ir. N.G. Ketting:

## Oud-Kamerlid dr. Ad Lansink:



*Bedrijfsleven wilde te vaak voor een dubbeltje op de eerste rang*

*„In de periode van mijn Kamerlidmaatschap heb ik gemerkt dat het bedrijfsleven te vaak voor een dubbeltje op de eerste rang wilde zitten als het ging om drie onderdelen van mijn portefeuille: energievoorziening, milieubescherming en administratieve lasten. Vanaf het begin heb ik daar samen met Meiny Epema-Brugman (PvdA) grote moeite mee gehad.”*

Fysisch-chemicus (bijvak kernfysica) dr. Ad Lansink was eenentwintig jaar lang (1977-1998) een markant lid van de CDA-Tweede-Kamerfractie en maakte menige koerswijziging in het Nederlandse energiebeleid mee. Met de laatste wijziging, de liberalisering van de energiemarkt in de jaren '90 die de rol van de overheid heel sterk terugdrong, had hij moeite. Maar uiteindelijk adviseerde hij met succes zijn fractie - in de oppositierol tijdens het eerste 'paarse' kabinet - om toch in te stemmen met de nieuwe Elektriciteitswet van 1998 van minister Wijers (D66). De aanvaarding door de Kamer van Lansinks amendement dat de 'reciprociteit' (wederkerigheid van verplichtingen) tussen de Europese lidstaten in de wet vastlegde, was daarbij doorslaggevend.

„Voor onze energiebedrijven was het van essentieel belang dat zij in beginsel net zoveel kansen op marktaandeel in andere EU-landen zouden krijgen als buitenlandse bedrijven in ons land. De aanvulling op de wet die mijn amendement bood is in overeenstemming met de Europese richtlijn voor elektriciteit en verplicht de regering nu om zelf op die reciprociteit te letten. Maar de wet versterkt nu ook de positie van de regering om in Brussel aan de bel te trekken als blijkt dat Nederlandse bedrijven in een lidstaat benadeeld worden”, aldus Lansink.

*Welke voorwaarden stelde u voor instemming met de nieuwe wet?*

„Tot mijn vreugde werd het amendement over reciprociteit door de Kamer gesteund. Aanvankelijk had ik sterke reserves tegenover de liberalisering, vooral uit een oogpunt van de leveringszekerheid van energie en het gevaar dat milieuvoorzieningen in een marktomgeving in de knel zouden raken”

„De Europese richtlijn verplichtte ons weliswaar tot een zekere vrijmaking. Maar het was niet nodig dat Nederland voor de muziek uit ging lopen. Te lang en leste heeft de CDA-fractie op mijn voorstel ingestemd met de nieuwe Elektriciteitswet. Dat heeft heel wat twijfel gekost. Mijn kernargument was dat je als grote oppositiefractie bij deze ingrijpende wijziging beter niet geïsoleerd langs de kant kunt blijven staan. Wij konden de liberalisering niet tegenhouden, want de hele paarse coalitie stond erachter. Maar door eraan mee te werken konden we nog wel verbeteringen in de wet bewerkstelligen. Met de optiek ‘redden wat er te redden valt’ van de nutsfunctie en de zorgplicht van de overheid heeft mijn fractie de wet beoordeeld. Je hebt nu gezien, met de Californië-crisis en de bijna-crisis in Nederland, zomer 2003, hoe hard die overheidsrol nog steeds nodig is. In beide gevallen werd een kritische grens bereikt. Nu de marktwerking dominant is, maak ik me zorgen over de bereidheid van energiebedrijven om te investeren in centrales en netwerken. Want dat is hard nodig om de voorziening op termijn zeker te stellen. Ondernemingen die natuurlijk goede financiële resultaten willen, worden geplaagd door onzekerheid over de lasten die ze moeten incalculeren, bijvoorbeeld voor een toekomstige heffing op CO<sub>2</sub>-emissies.”

„Behalve met de wederkerigheid steunde de Kamer mij ook in een amendement dat de overheid de mogelijkheid biedt om eisen aan de stroomproducenten te stellen op milieugebied. Verder kregen we van minister Wijers toezeggingen over een tijdige evaluatie van de wet, bescherming van de kleinverbruikers van elektriciteit en een sterk accent op duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bij de energievoorziening. Ook hebben we het standpunt ingenomen dat de netwerken van productie en distributie moeten worden ontkoppeld en onder verantwoordelijkheid van de overheid komen. Daar waren PvdA en VVD en ook de ondernemers toen op tegen, maar later, onder minister Jorritsma, is dat toch opgepakt, zowel bij het hoogspanningsnet voor elektriciteit (TenneT) als bij het hoofdleidingnet van de Gasunie. Ik heb in mijn nieuwe functie als commissaris bij E.on Benelux wel geleerd dat het netwerk voor een elektriciteitsbedrijf van essentiële betekenis is, maar als je rigide vasthoudt aan de combinatie productie en transport/levering in één bedrijf kom je toch weer terecht in een oligopolistische situatie.”



Lansink is tegenwoordig werknemerscommissaris bij stroomproducent E.on Benelux, commissaris bij Covra NV (berging van radioactief afval), commissaris bij het de Nederlandse vestiging van het Amerikaans-Canadese afval-recyclingbedrijf Knowaste en adviseur energie-, milieu- en afvalbeleid bij PricewaterhouseCoopers. Verder is hij voorzitter van de FHG, de Federatie Herwinning Grondstoffen en voorzitter van de Gelderse Milieu Federatie (GMF).

De CDA'er bewoont een ruime bungalow in een buitenwijk van Nijmegen. Met een breed gebaar wijst hij op de tuin, die twintig jaar geleden (vóór Tsjernobyl) op een zaterdagochtend het toneel was van een heftige anti-kernenergie demonstratie. Consequent had het CDA-Kamerlid volgehouden dat vreedzame toepassing van kernenergie in Nederland mogelijk moest blijven, op voorwaarde dat een deugdelijke oplossing gevonden zou worden voor de veiligheidsrisico's en de berging van het radioactief afval. De Nijmeegse politie wist tevoren van de demonstratie en adviseerde Lansink zich niet te verzetten tegen de actievoerders die gaten in zijn tuin wilden graven. „Mijn vrouw was het daar helemaal niet mee eens. Gelukkig was het een vreedzame betoging. Het liep goed af en de schade is netjes hersteld.”

Het bijna-ongeluk met een kerncentrale in het Amerikaanse Harrisburg in 1979 en de ramp in Tsjernobyl (1986) maakten de Haagse politiek kopschuw. Lansink moest er zich bij neerleggen dat de plannen van het kabinet-Den Uyl voor uitbreiding van kernenergie aanvaankelijk in de ijskast verdwenen. Kort na de ramp in Tsjernobyl nam Lansink in de Tweede Kamer het initiatief tot een herbezinningsdiscussie. Zijn motie hierover, werd tegen de zin van de PvdA met grote meerderheid aangenomen, Maar onder het tweede kabinet-Lubbers leidde de herbezinning tot verder uitstel, vooral door de grote aarzelingen van minister De Korte (VVD).

In 2003 boekte Lansink een onverwacht succesje met zijn pogingen om kernenergie weer bespreekbaar te maken. Tot zijn verbazing werd hij gevraagd voorzitter te worden van de Gelderse Milieu Federatie. „Maar ik ben vóór kernenergie, hoe kan dat nu”, wierp hij tegen. De directeur kwam bij hem thuis om hem toch over te halen, met de voorzitter die moest worden opgevolgd. Die zei: „Hé, hier ben ik krap twintig jaar geleden ook geweest, toen hebben we in de tuin tegen u gedemonstreerd.” Lansink stelde dat de GMF een debat over kernenergie niet mag blokkeren en werd zijns ondanks de nieuwe voorzitter van de milieuorganisatie.

„Ik heb altijd de wenselijkheid van diversificatie in het brandstoffenpakket voor de elektriciteitsvoorziening bepleit. Olie is in Nederland als brandstof voor elektriciteitsopwekking praktisch uitgefaseerd. Vanwege het milieu en het klimaatprobleem willen we ook het traditionele kolenvermogen verminderen. Omdat duurzame energiebronnen voorlopig de rol van fossiel nog niet kunnen overnemen, dreigen we nu nog meer afhankelijk te worden van aardgas. Dat betekent een grote kwetsbaarheid voor hoge brandstofprijzen, en we weten hoe nadelig dan kan zijn voor onze economie.”

*Hoe beoordeelt u het energiebeleid van EZ in het algemeen?*

„Goed, ik vond dat we als Kamer, zowel onder directeur-generaal Verberg als zijn opvolger Dessens een goede wisselwerking met de top van EZ hadden. Persoonlijk heb ik goed samengewerkt met alle leden, ongeacht hun politieke kleur. Van de voorzitter van de Kamercommissie voor Economische Zaken, Meiny Epema (PvdA) heb ik in de beginperiode van mijn Kamerlidmaatschap veel geleerd.”

„Als Kamercommissie hadden we goede contacten met de Algemene Energieraad, Shell,

Esso, de NAM en vooral de elektriciteitssector. Vrijwel elk jaar gingen we op bezoek bij de ‘Arnhemse instellingen’. Als Kamer hebben we redelijke invloed gehad en controle op de uitvoering van het beleid kunnen uitoefenen, maar niet op de bedrijven in de sector. Wel weer op het besparingsbeleid dat tenslotte sterk afhangt van uitvoering door de ondernemingen, en op de diversificatie van de brandstoffeninzet bij de elektriciteitsproductie. Dat kwam denk ik mede door de ervaringen met twee oliecrises en de gevolgen van energieschaarste voor de leveringszekerheid van stroom, olie en gas.’

„Je moet daarbij goed de verschillende soorten schaarste onderscheiden en proberen er tijdig als overheid en als parlement een oplossing voor te vinden. Politieke schaarste is bijvoorbeeld het gevolg van het Opec-beleid, technische schaarste is een gebrek aan innovatie, economische schaarste is dat nieuwe technologieën in de aanvang nog niet rendabel zijn en daarom tijdelijke steun van de overheid verdienen. Financiële schaarste kan zich voordoen door geldgebrek of door onvoldoende investeringen’

*En het aardgasbeleid?*

„Dat is over het algemeen heel succesvol geweest. Kijk bijvoorbeeld naar het kleineveldenbeleid, het prijsbeleid geënt op marktwaarde, de optimalisering van de aardgasbaten voor de overheid en het openbreken van contracten die niet meer voldeden. Ik noem bijvoorbeeld Italië met de inspanningen van de Commissie Spierenburg.’

„Wat ik wel lastig vond, was dat de gasector met een sterke invloed van de overheid, ook gebruikt werd voor industriepolitiek. Sommige grote bedrijven profiteerden van het ‘potjesgas’, later kwam er voor een hele club van de grootste verbruikers de ‘gigantenregeling’ met lage prijzen. Daar hebben we kritisch op gereageerd, want dat was een afwijking van het marktprijsprincipe. In het algemeen vond ik dat het bedrijfsleven te vaak voor een dubbeltje op de eerste rang wilde zitten als het ging om drie onderdelen van mijn portefeuille: energievoorziening, milieubescherming en administratieve lasten. Ik herinner me heel goed, dat ik al in de beginjaren er grote moeite mee had, net zoals Meiny Epema-Brugman van de PvdA. Toen in de tweede helft van de jaren negentig minister Wijers de EU-richtlijnen vertaalde in Nederlandse wetgeving, ging hij bewust bij gas minder ver dan bij elektriciteit. Daarin werd hij gestimuleerd door het bedrijfsleven. Die invloed vond ik negatief.’

„Voor de Kamer was het moeilijk om de structuur van de energievoorziening in de goede richting te veranderen. De oliesector was geen probleem, want die was compleet marktgebonden, en het ‘gasgebouw’ heeft ook heel lang prima gefunctioneerd. Nu de regering aanpassingen nastreeft, zie je dat het heel moeilijk is in een marktmodel een goede structuur te vinden, die ook de publieke belangen waarborgt.’

„Maar het lastigste was de elektriciteitssector. Al vóór mijn komst in de Kamer bestond bij de regering de wens om de nutssector om te vormen tot een efficiënter geheel. De ‘operatie CoCoNut’ heb ik van harte gesteund. Die leidde tot een splitsing tussen productie en distributie van elektriciteit. Een krachtige reorganisatie zou de sector veel efficiënter maken. De bestaande, gegroeide situatie van samenwerking in de productiesector met centrale inkoop van brandstoffen werd geformaliseerd, de Sep kreeg een sterkere rol, de kosten werden gedeeld, de voorzieningszekerheid, de milieuaspecten en een verantwoorde inzet van grondstoffen kregen meer aandacht.’

*Heeft de distributiesector zich na de afsplitsing goed ontwikkeld?*

„Ja en nee, je zag daar ook wel vreemde dingen. In 1995 hebben we de distributiewet behandeld. Die was broodnodig. NUON had toen net besloten met TV-kanaal Sport-7 in zee te gaan en de voetbalclub Vitesse te sponsoren. Die branche-vreemde activiteiten heb ik in de Kamer scherp gekritiseerd. In het Gelderse CDA-overleg kreeg ik flink op mijn donder, want het verantwoordelijke lid van Gedeputeerde Staten was tevens commissaris bij NUON. Gelukkig is de nieuwe NUON-topman Van Halderen veel aan het terugdraaien: dat kopen en dan weer afstoten van bedrijven of belangen daarin, die niet tot de kernactiviteiten behoren, zoals Norit en Vitesse, en ook energieprojecten in het verre buitenland (Amerika en China). Mijn indruk was dat het geld destijds bij NUON wat te gemakkelijk werd verdiend. Het werd hoog tijd voor een sanering.”

*Als ik uw kritiek op een rijtje zet, zou u dan eigenlijk niet het liefst de hele liberalisering terugdraaien?*

„Nee, we moeten niet terug naar de situatie van energiebedrijven die te weinig marktprikkels kenden en soms ook teveel personeel hadden. Ik heb meegemaakt dat het aantal ambtenaren bij gemeenten en gemeentediensten naar verhouding veel sterker werd uitgebreid dan de bevolking toenam. Als werknemerscommissaris bij E.on Benelux heb ik gezien dat de ondernemingsraad uiteindelijk, zij het na grote aarzelingen, instemde met personeelsreducties. Overigens: de Europese richtlijn verplichtte ons weliswaar tot een zekere vrijmaking. Maar het was niet nodig dat Nederland voor de muziek uit ging lopen.”

„Je kunt nu de gemeenschappelijke, vrije markt voor energie in de Europese Unie ook niet meer terugdringen. Ik moet er wel bij zeggen dat de energieprijzen minder omlaag zijn gegaan dan je zou verwachten na zo'n kostenvermindering en de combinatie met marktwerking. Er is nu wel veel meer volatiliteit in de prijzen.”

„Eén nadeel van de nieuwe Elektriciteitswet 1998 is ons wel blijven achtervolgen: er is niets in geregeld over de productie en onvoldoende over de voorzieningszekerheid. De verwachting was dat zich dat wel zou regelen via nadere regulering en de Dienst Toezicht en Uitvoering Energie (DTe). Maar de huidige minister, Brinkhorst, heeft, geleerd van 'Californië' en een paar flinke stroomstoringen in Amerika en Europese landen, krachtig gepleit voor aanvullende wetgeving om de publieke taken te waarborgen. Mijn ervaring is dat wetgeving meestal een zaak is van codificatie van een bestaande situatie. Werken met een wet als deze, die echt vooruitkijkt in een situatie van een vrije energiemarkt waarmee je nog geen ervaring hebt opgedaan, is heel lastig. Als er iets misgaat moet je kunnen ingrijpen. Dat instrument is te beperkt voorhanden in de Elektriciteitswet, dat merk je aan de reactie van Brinkhorst. Je moet constateren dat de kwetsbaarheid van de elektriciteitsvoorziening is toegenomen. Die kwetsbaarheid wordt nog groter als er niet voldoende bedrijfsmiddelen worden vrijgemaakt voor investeringen.”



## Kees Wiechers (ex- Kema, ex-Pnem, ex-Essent):



Foto:Frits Terpoorten.

*Sep werd een staat in de staat, de distributiesector is genegeerd*

*De Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut, juni 1978 ingesteld door minister Van Aardenne) moest een al jarenlang bepleite concentratie in de openbare energiesector brengen, en een ingrijpende reorganisatie. De commissie adviseerde tot scheiding tussen productie en distributie, waardoor er vooral op het speelveld elektriciteit veel zou veranderen. De scheiding moest in deze monopolöide markt enige concurrentie en spanning brengen, en de reorganisatie moest zorgen voor veel meer efficiency en het wegwerken van enorme regionale verschillen in de tarieven. Ir. W.K. Wiechers heeft het van nabij meegemaakt en concludeert: „Van dat spanningsveld is helaas niets terechtgekomen, omdat de markt (de distributiesector) niet aan bod kwam en de Sep zwaar dominant werd. Maar uiteindelijk heeft de markt toch gewonnen!”*

Fysicus ir. Kees Wiechers (1940) woont met zijn echtgenote in een juweel van een klassiek herenhuis in Engelen bij Den Bosch. Zijn werkkamer kijkt uit op het zonovergoten riviertje de Dieze, waarop een vrachtschip zich langzaam beweegt richting de sluis die toegang biedt tot de Bergse Maas. Het is een historische plek, legt Wiechers uit. „Wie vroeger Den Bosch wilde veroveren moest door óf over de Dieze. Hier vlakbij heeft een groot verdedigingsfort gestaan, er moet rondom heel wat zijn gestreden.”

Nu is het rustig aan de Dieze, waar hij zich sinds kort in andere onderwerpen dan energie kan verdiepen. Want onlangs ging Kees Wiechers met pensioen na een drukke periode als bestuursvoorzitter van Essent. „Ik houd nog wel voeling met de energievoorziening hoor, als lid van de Algemene Energieraad. Maar ik zou nimmer commissaris bij Essent willen zijn. Ik vind: als je een goeie opvolger hebt, moet je je niet met zijn beleid bemoeien.”

Hij is gepokt en gemazeld in de energiebranche. Na een studie Natuurkunde bij prof. Went in Delft kwam hij eind jaren '60 in dienst bij Kema in Arnhem, waar hij werd belast met het opzetten van een rekencentrum voor de elektriciteitssector. „Ze hadden daar toen nog geen beschikking over digitale technieken, zoals ik bij fysica gewend was. Je had de computer hard nodig, met name bij de kernfysica, om via een model verschijnselen door te rekenen. Dure experimenten hoefde je dan alleen te gebruiken om na te gaan of je model klopte. Het ging daarbij veel over het oplossen van partiële differentiaalvergelijkingen. Daarmee kun je vele fysische verschijnselen zoals bijvoorbeeld de golfweerstand van een schip beschrijven en berekenen. De vader van schaker Jan Timman was als hoogleraar in Delft gespecialiseerd in deze partiële differentiaalvergelijkingen. Hij werd hiermee de uitvinder van de 'bulp', de grote bol die zeeschepen onderaan hun boeg hebben. Daarmee wordt de weerstand van het hele schip een stuk minder.”

Bij Kema berekende Wiechers ook aan de hand van gegevens over de groei van de bevolking, de economie en de industrie een daarbij passend vermogen voor de elektriciteitsproductie. „Dat was nog in de tijd van het geloof in kernenergie. Je moest proberen lang vooruit te kijken, want de termijnen voor planning, vergunningen en de bouw van centrales werden ook lang. Ik kreeg de meest fantastische groeiprognoses op mijn bureau, zelfs tot een vermogen van 100.000 megawatt aan opgesteld vermogen in het jaar 2000. Zelf berekende ik een maximum van 40.000 MW, De trend van de prognoses liep in de jaren '70 en '80 weliswaar omlaag maar de lust van de Sep, de samenwerkende productiebedrijven, om overcapaciteit te bouwen bleef. Tot aan het sneuvelen van de Sep in de jaren '90 bestond er nog een overcapaciteit van 20 procent. Ik ben ervan overtuigd dat je daar zonder marktwerking niet vanaf zou komen, en dat gebeurt nu geleidelijk aan. Destijds was alles gericht op groei. Mijn berekening van die 40.000 MW was al veel te hoog. We zijn bij de openbare elektriciteitsproductie met het totaal opgestelde vermogen nooit boven de helft uitgekomen. Toch was die berekening aanleiding voor mijn directeur, Has Bakker, om me van dat werk af te halen. 'Gebrek aan fantasie' was de reden!”

Wiechers had vijf jaar gewerkt bij het rekencentrum van Kema, daarna nog eens vijf jaar op de afdeling lange termijnplanning elektriciteitsvoorziening, en werd toen „tot mijn eigen verbijstering” (want dat leek hem niet zo spannend) divisiehoofd van de Keuringsactiviteiten. „Maar in die baan heb ik wel bij uitstek het personeelsmanagement goed kunnen leren.” Nog

een paar jaar verder volgde zijn benoeming tot directielid van Kema. In 1987 werd hij gevraagd directielid te worden van de Provinciale Noordbrabantse Elektriciteits Maatschappij (PNEM), een bedrijf dat de distributie van gas en stroom in die provincie verzorgde.

*Had u niet liever directeur van de Sep willen worden? Volgens een van de waarnemers uit die tijd zou N. Ketting u toen hebben gepasseerd.*

„Nee, dat is nooit een serieuze ambitie van mij geweest. Misschien wordt bedoeld dat dat beter voor de Sep zou zijn geweest. OK, daar kan ik mij iets bij voorstellen. Mijn benoeming bij de PNEM viel wel ongeveer samen met die van Ketting bij de Sep.”

*Het was ook de periode dat de overheid, na lang aandringen op reorganisatie en concentratie in de sector, de commissie CoCoNut instelde. Het begin van een ontwikkeling naar marktwerking?*

„Ja, één van de opties die CoCoNut adviseerde was: breng een scheiding aan tussen de productie en distributie van elektriciteit. Daarmee kon je enige concurrentie en spanning bereiken in wat nog een louter monopolioïde markt was. Maar men heeft toen een kapitale fout gemaakt. Aan de ene kant ging de concentratie niet zover als directeur-generaal Verberg van EZ wilde. Maar belangrijker is dat anderzijds van het spanningsveld niets terecht kwam omdat de markt (de distributiesector die verreweg het meeste contact had met de klanten) gewoon niet aan bod kwam. Uiteindelijk heeft de markt echter wel gewonnen. Zonder de liberalisering die vanuit Brussel in gang werd gezet, en zonder de sterke groei van WKK, dat kleine gaatje in het monopolie van de centrale, openbare elektriciteitsproductie, hadden we dat niet bereikt.”

Als directeur van de PNEM, daarna samen met Mega Limburg en sinds de jaren '90 als eerste man van Essent werkte Wiechers hard mee aan liberalisering. Hij begon de concurrentie met Gasunie door een contract voor import van Brits aardgas af te sluiten, legde pijpleidingen aan naar industriële afnemers. Ook nam hij een belang in Elsta, een warmte-krachtcentrale in Terneuzen die op het Britse gas ging draaien en warmte leverde aan Dow-Chemical. Daarmee zat hij volgens betrokkenen ook directeur Ketting van de Sep dwars. Want decentrale opwekking van elektriciteit tastte het marktaandeel van de Sep aan.

*Hoe werd dat kleine gaatje van de WKK plotseling belangrijk?*

„Dat kleine gaatje legde vooral druk op de openbare productiesector, door het hoge rendement als je tegelijk warmte en stroom opwekt. Maar door het systeem van de Sep werd de openbare, centrale productie steeds duurder naarmate er meer decentrale warmte-krachtcentrales bij kwamen. De sterke groei van WKK zou ook wel zonder 'Brussel' zijn opgetreden. EZ stimuleerde WKK aanvankelijk met een subsidie op de investeringskosten voor WKK-centrales, want het positieve milieu-effect van WKK speelde een belangrijke rol. Uiteindelijk werd WKK echter ook een breekijzer voor de Sep. Want er was geen weg meer terug.

Wel zijn er in Arnhem nog een paar pogingen ondernomen, zoals het fameuze moratorium begin jaren '90, om de groei van de WKK te beteugelen. Daar hebben wij toen aan meege- werkt, want bij de Sep dreigde een veel te grote overcapaciteit te ontstaan en dat zou de kosten voor de stroomvoorziening verder opjagen. Plotseling moest er zelfs subsidie worden ge- geven op verlaging van het vermogen in plannen voor nieuwe WKK-centrales of het afblazen van de bouw waar dat nog mogelijk was.”

*Was de dreigende overcapaciteit niet voorzien in het jaarlijkse Elektriciteitsplan?*

„Ik denk te laat. Dat het duurder worden van de centrale productie nog meer WKK zou gaan opleveren, daar kon je op wachten. Dat kwam door het mechanisme van de Sep: de kosten gedeeld door de omzet leverde tarieven op. Minder omzet en hogere kosten door het doorgaan van de bouwplannen leverde dus steeds hogere prijzen op. Met grote ironie kun je constateren dat er in geen enkel E-plan een guldenteken is te vinden. De Haagse politiek vond die plannen wel mooi. Geen Kamerlid vroeg naar de investeringskosten. Wij probeerden daar als VEEN (Vereniging van Exploitanten van Electriciteitsbedrijven Nederland) als een actiegroep iets tegenover te stellen: een serieuzere positie in de onderhandelingen en het belang van WKK. We zagen dat de centrale productie vanuit de markt bekeken 15 procent te duur was. In de spiraal waarin de Sep gevangen zat hebben we ook gepraat over een herstructurering, ook van de rol die WKK kon spelen. In de Groep van Negen, waar ik deel van uitmaakte, heb ik betoogd dat je met deze structuur (de centrale productie) niet meer verder kon, en bepleitte ik dat we de machtsstructuur goed onder ogen zouden zien. Maar dat is in Den Haag pas goed ontdekt toen de pogingen om een grootschalig productiebedrijf voor elektriciteit (GPB) op te zetten, mislukten.”

*Waarom bemoeide Den Haag zich in die fase weinig met de structuur van de sector, terwijl er duidelijk zaken misliepen?*

„Ik denk dat men alleen met de productie (Sep) een nauwe relatie onderhield omdat de Sep een duidelijk aanspreekpunt was. Dan hadden ze slechts met één partij te maken. De distri- butiesector zagen ze niet of nauwelijks, want die was verdeeld. Daar komt bij dat als je de markt de zeggenschap zou geven, dan is de politiek natuurlijk haar dirigerende invloed kwijt. Je ziet dat sommige huidige Kamerleden daar nog steeds moeite mee hebben. De overheid houdt overigens naar mijn mening nog duidelijk een taak in de energiesector als het gaat om spelregels voor een goede marktwerking te handhaven en marktimperfecties weg te werken. Dan praat je over een goede toezichthouder, fair play tussen marktpartijen en een mededin- gingsautoriteit, maar dat is een heel ander type marktordening.”

*Hoe heeft de structuur zich voorafgaande aan de liberalisering zo kunnen ontwikkelen?*

„De centrale, openbare productie had dus aanvankelijk een voorsprong bij de politiek. Toen ik nog bij de lange termijn planning van Kema zat, wilde de sector al naar grotere centrales. Dat zou efficiënter zijn. Het moest van de gangbare vermogens van 400 MW per centrale naar 1.300 MW. En de zestien partners in de Sep moesten worden geconcentreerd tot een paar of tot slechts één productiebedrijf. Maar de gemeentelijke en provinciale bedrijven waren toen nog verticaal geïntegreerd. Die combinatie van productie en distributie betekende dat ze in belangrijke mate marktgestuurd waren: je stemde de productie op de vraag in je regio af. Dat wilden de aandeelhouders ook zo houden. Tegelijk had je naast de 16 Sep-leden ook nog 125



distributeurs. EZ en de regering wilden dat duidelijk veranderen. Vooruitlopend op een plan van minister Van Aardenne werd door de sector een structuur van vijf verticaal geïntegreerde eilanden voorgesteld, met een overkoepelende sturing. Van Aardenne wilde echter naar één bedrijf. Toen werd een compromis gesmeed: vier productiebedrijven, gedirigeerd door de Sep die uiteindelijk zelf ook als ‘producent’ zou gaan optreden omdat zij de bevoegdheid kreeg om de import centraal in Nederland te regelen. De importcontracten met Frankrijk en Duitsland dus. Dat stond allemaal diametraal tegenover de visie van de distributiebedrijven die de markt centraal stelden. Maar de Sep zei daar geen boodschap aan te hebben: ‘Wij weten wat goed voor u is, we sturen wel, gestuurd door Den Haag’, was het devies in Arnhem.’

*Was dat ook de houding van de nieuwe directeur, Ketting?*

„Het slaat sterk op de persoon van Ketting. Zijn optreden heeft erg polariserend gewerkt. Ik denk dat een aantal dingen heel anders was gelopen als er iemand aan de leiding van Sep had gezeten die de balans (productie-distributie) beter in evenwicht had gehouden. Dit was Has Bakker niet overkomen. De politiek steunde de nieuwe Sep, maar Ketting traptte het orgel en werkte samen met de politiek aan een aantal hobby’s. Fantastische witte olifanten als het project voor kolenvergassing in Buggenum en aanleg van bossen in het verre buitenland om CO<sub>2</sub>-emissies te compenseren.”

„Ook het systeem van het landelijk basis tarief (LBT) voor elektriciteit was een weeffout. Daarin zat een voortdurende opeenstapeling van stokpaardjes, die zich vertaalde in een hoog tarief dat je op de markt niet meer kon verkopen. De vraag of dit tarief wel verkoopbaar was in de markt kwam eenvoudig niet aan bod. En dan de macht over de stroomimport. Dat alles heeft veel kwaad bloed gezet bij de markt. We hadden ook al het onderonsje van EZ, de Sep en de Gasunie meegemaakt bij de vorming van de ‘gigantenregeling’: een lage stroomprijs voor de grootste energieverbruikers in het bedrijfsleven. In de nadagen van die regeling werd het een aparte prijsstelling, die niet kostendekkend was. Die grootste verbruikers deden dus niet mee in de som die de tarieven bepaalde: kosten gedeeld door omzet is prijs. Dat betekende dat de kleine klant mede voor de grootste betaalde. Een verborgen industriesubsidie.”

„De reactie bij ons was: de Sep moest geen doel maar een middel zijn. Bij het debat over het GPB wisten we ook: hoe geslotener de producent zich opstelt, hoe meer indirecte subsidiëring er komt. Frankrijk is met EDF het duidelijkste voorbeeld, met het grootste verschil in tarieven tussen grote en kleine klanten.”

„Met dat dunne lijntje van de sterk groeiende WKK-sector hebben we uiteindelijk het tij kunnen keren. Later kwam daar ook de eigen productie bij, toen wij de EPZ (Elektriciteits Productie Zuid-Nederland) overnamen. Die kans lieten we ons toen niet ontgaan, hoewel we serieus hebben overwogen: waarom zetten we de productie niet apart, waarom halen we ons die zorgen op de hals? Je deed het toch, omdat het je positie in de markt verstevigde. Met eigen productie waren we niet afhankelijk van de Sep-plannen en de prijzen die daarbij hoorden.”

*Het 'tij keren', behoorde daar ook de mislukking van het grootschalig productiebedrijf (GPB) toe?*

„Zo is het geëindigd. Maar wij hebben eerst wel gezegd dat we mee wilden gaan met het GPB mits de markt het voor het zeggen zou krijgen. Dat wilden we vastleggen door middel van contracten, de zogenoemde *processing* overeenkomsten. Dat betekende: we kopen zelf wel het aardgas in en jullie produceren voor ons de stroom met die brandstof. Dan had je toch nog het voordeel van de grote schaal, bij de inkoop en de bouw en de bedrijfsvoering van de centrales. De feitelijke productie zou echter plaatsvinden in onze opdracht, die gebaseerd zou zijn op de vraag van de markt. Zelfs nadat de Sep dat had afgewezen heb ik zelf nog heel intensief onderhandeld om ruimte te krijgen in het GPB-concept voor die *processing* overeenkomsten, in een omvang die nodig zou zijn voor onze eigen elektriciteitsomzet. Maar het GPB-plan van McKinsey was gericht op marktdominantie: het uiteindelijk overnemen van de hele omzet. Het GPB zou zelf aanvankelijk de grote klanten gaan beleveren, maar uiteindelijk de hele markt. Het curieuze was dat ook wij door McKinsey werden geadviseerd om een tegenovergestelde koers te varen. De *Chinese walls* werken zo nu en dan dus echt. Op het principiële verschil van de rol in de markt is het geknapt. Ik denk dat de entiteit die wij hebben gecreëerd veel sterker was in de Nederlandse markt dan het GPB, want dat zou een producent zijn zonder een eigen markt, net als de oude Sep dus. Zij zouden met de wederverkopers (de distributeurs dus) zó'n bonje hebben gekregen dat die een andere inkoper hadden gezocht, desnoods door import. Dat zou een nog veel triester einde van het GPB zijn geworden.”

*Hoe zag u de rol van minister Wijers daarbij?*

„Wijers zag ons (PNEM) een beetje als gangmakers van het verzet. Met een delegatie van de raad van commissarissen is er nog een overleg geweest om hem het principiële conflict goed uit te leggen. We hebben ook toegelicht dat een GPB dat zó zou worden opgetuigd als de Sep gesteund door EZ dat wilde, diametraal zou staan tegenover de bedoelingen van de door Wijers bepleitte liberalisering en marktwerking. Je zou *de facto* een bedrijf met een machtspositie als Electricité de France optuigen. Onze vraag was: hoe kun je tegelijkertijd liberalisering bepleiten en zó omgaan met de productie van elektriciteit? Dat eindigde met de gebruikelijke vriendelijke woorden, maar om misverstanden te voorkomen merkte één van de aanwezigen aan slot op: we doen niet mee met dit GPB. Wijers liep boos weg. Kort daarop verscheen de Energienota met een helder pleidooi voor marktwerking en liberalisering. De voorzitter van onze raad van commissarissen, Houben, (destijds Commissaris der Koningin in Noord-Brabant) en ik hebben hem daarna een briefje geschreven met de boodschap: jammer dat het gesprek met u zo kribbig verliep, maar onze waardering voor deze nota.”

„Met Stan Dessens (toen directeur-generaal Energiebeleid) heb ik er nog over gesproken. Die zag het heel scherp en zei: ‘De grote fout in de Elektriciteitswet van Van Aardenne (1989) is dat we het machtsevenwicht zo eenzijdig hebben vastgelegd’. Als het in die tijd mogelijk zou zijn geweest om twee of drie ‘eilanden’ (groepen van bedrijven) te vormen die intensief zouden samenwerken, in plaats van de structuur van de Elektriciteitswet 1989 of een GPB, dan hadden we ook tien jaar eerder het type verticale bedrijven als Essent gehad, dat (toen) internationaal wat voorstelde. Dan was het heel anders gelopen. Maar de Sep werd gewoon een staat in de staat. De scheiding tussen productie en distributie stunden wij, maar de productie had veel meer gestuurd moeten worden door de distributiesector.”

„Dit probleem bleef de discussie met EZ beheersen maar er was weinig begrip voor dit standpunt. Ondertussen bleek duidelijk dat de centrale productie (de Sep) 1 tot 1,5 gulden per kilowattuur te duur was, mede als gevolg van wat later de “bakstenen” gingen heten. Ook de minderheidsinvloed (van de distributiesector) in de raad van commissarissen kon dit niet verhinderen omdat die in de praktijk door de onderlinge verdeeldheid en de nadruk op „onafhankelijk” opereren van deze commissarissen onvoldoende voorstelde. De manier waarop EZ dit proces gemanaged heeft, was fout. Er was sprake van een onderschatting van het belang van de distributiesector in het totale systeem van elektriciteitsvoorziening. Dat heeft natuurlijk zijn invloed gehad op de uiteindelijke standpunten van die distributiebedrijven die tevens aandeelhouders waren van productiebedrijven. Zij konden niet instemmen met een GPB waarop ze geen invloed zouden kunnen uitoefenen en dat uiteindelijk hun omzet in de levering van elektriciteit zou gaan overnemen.”



## Mr. Ad Geelhoed, ex-topambtenaar van EZ en Algemene Zaken:



### *Wetgeving liberalisering Nederlandse energie- markt onvoldoende door- dacht*

*„Onvoldoende doordacht’’ is destijds, in de jaren ’90, de Nederlandse wetgeving voor liberalisering van de energiemarkt voorbereid, zegt mr. L.A. Geelhoed, advocaat-generaal aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg. Hij kijkt er ernstig bij, vindt het spijtig dat zoiets kon gebeuren toen hij de hoogste ambtelijke functie bekleedde op Economische Zaken in Den Haag (1 juli 1990 -1 april 1997). „De ministers Wijers en Jorritsma hebben daardoor ernstige problemen ondervonden. Het ging te snel en op basis van juridisch-economische analyses die niet helemaal adequaat waren.’’*

Dure auto’s snellen af en aan op Plateau Kirchberg, ten oosten van de stad Luxemburg, waar Ad Geelhoed (1942) zetelt in een ruim, modern en licht kantoor van het Cour de Justice, temidden van een keur van andere Europese instellingen. Er wordt zo hard gewerkt aan nieuwe wegverbindingen die toegang verschaffen tot steeds meer glazen kantoren met uitzicht op de bosrijke omgeving dat je gemakkelijk verdwaalt tussen de tijdelijke verkeersborden en noodweggetjes.

Geelhoed vervult hier sinds 1 augustus 2000 de functie van advocaat-generaal. Hij helpt juridische geschillen tussen lidstaten en de Europese Commissie die bij het Hof worden aange meld, te beslechten. Zijn baan is te vergelijken met die van de advocaat-generaal en procureur-generaal bij de Hoge Raad in Nederland, legt hij uit. „Met een klein verschil: ik ben lid van het Hof, maar opereer gescheiden van de rechter. Ik neem wel deel aan de administratieve vergaderingen van het Hof over het vooronderzoek in de zaken die wij behandelen en de indeling van zaken over de verschillende Kamers. Samen met de rechter-rapporteur stel je procedurele instructiemaatregelen voor. Dan volgt de fase van mondelinge behandeling met hoorzittingen, en daarna stel je zelfstandig je advies aan het Hof op.”

*Heeft u daarbij voldoende ruimte om met een vernieuwende, eigen visie te komen?*

„Zeker, je probeert een kwart pas vóór de rechters, met de geldende jurisprudentie, uit te blijven gaan. Zou je een halve pas voor de muziek uitlopen, dan word je vaak niet gevolgd, maar met een kwart pas kun je wel wat lostrekken en is het mogelijk de ontwikkeling van de rechtspraak te beïnvloeden.”

*Uit de stukken die worden gewisseld tussen de lidstaten en de Europese Commissie, vóórdat het Hof eraan te pas komt, blijkt dat het vaak zaken betreft die politiek zeer gevoelig liggen. Merkt u hier iets van politieke druk?*

„Nee. In het algemeen bekijken de Commissie in Brussel en de lidstaten een zaak die voor het Hof komt zuiver juridisch. Je komt hier niet of nauwelijks een politiek argument tegen in de debatten; het Hof is daar ook niet gevoelig voor. Zeker, het gaat in het Europese recht nogal eens over politiek heel gevoelige punten, maar die komen vooral aan de orde in het wetgevingsproces. De uitleg door het Hof van dat recht is, terecht, gedepolitiseerd. Persoonlijk vind ik dat na een flinke periode waarin ik dagelijks indringend met de politiek in Nederland en Europa te maken had, aantrekkelijk. Je bekijkt een flink deel van de materie die je hier behandelt wat afstandelijker. In zekere zin werk ik nu weer waar ik begonnen ben: als een pure jurist.”

Geelhoed werd na zijn periode op EZ in april 1997 door premier Kok naar Algemene Zaken gehaald en was daar secretaris-generaal tot 1 augustus 2000. Hij vervult nu nog verschillende nevenfuncties in Nederland, met als belangrijkste het deeltijd hoogleraarschap in de Leer van de Beleidsintegratie in Europa, te Utrecht.

Europa, Europees recht, èn economie hebben hem vanaf het prille begin van zijn carrière geboeid, als wetenschappelijk medewerker van de Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht (1970-1971), als medewerker van mr. A.M. Donner aan het Hof van Justitie in Luxemburg (1971-1974). Daarna diende hij van '75 tot '83 als raadviseur van de minister van Justitie. Van 1983 tot 1990 was Geelhoed lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Van '85 tot '89 was hij bovendien buitengewoon hoogleraar Europees en economisch recht in Rotterdam. Na de WRR werd hij secretaris-generaal, achtereenvolgens bij EZ en AZ,

*Waar komt bij een pure jurist die fascinatie voor de economie vandaan?*

„Een moderne economie in welk land dan ook, kan zich alleen ontwikkelen in een internationale context. Dat geldt zeker voor een exportland als Nederland. Europa begon als een louter

economische gemeenschap: eerst de EGKS, toen de EEG. Daardoor heb ik mij destijds, in mijn werk bij het Europa Instituut en in mijn eerste periode bij dit Hof, al veel beziggehouden met het economisch recht. Die ervaring kwam me bij EZ natuurlijk extra goed van pas, want de focus was, en is nog, sterk gericht op de gemeenschappelijke, interne markt in de Europese Unie. De liberalisering van de energiemarkt is daar een belangrijk onderdeel van, dat nog lang niet af is. Kijk maar naar de enorm sterke positie van bijvoorbeeld het Franse EdF.”

*Daar krijgt u als advocaat-generaal nog wel mee te maken?*

„Daarover kan ik geen mededelingen doen.”

*Minister Jorritsma heeft een paar jaar geleden nog kritiek geuit op de sterke steun die EdF kreeg van de Franse staat. Het antwoord was: doet u eerst maar eens iets aan het bolwerk dat Gasunie heet.*

„In 1986 heb ik al in een lang advies op verzoek van de Gasunie onderstreept dat de interne markt zou gaan nopen tot een nieuwe ordening van de nutssectoren. Immers, op een werkelijk voltooide interne markt zouden de nationale nutssectoren grensoverschrijdend moeten gaan opereren en dat zou weer meebrengen dat de algemene rechtsregels voor de totstandkoming en werking van de interne markt op die sectoren van toepassing zouden worden. Het optreden van de Europese wetgever om de nationale energiemarkten stap voor stap te liberaliseren lag dan ook in het verschiet. De gebeurtenissen naderhand hebben mij in die verwachting niet beschroomd.”

*Tot welke conclusies leidde uw advies aan de directie van de Gasunie?*

„Ik zag aankomen dat de Gasunie haar afzetmonopolie onmogelijk kon handhaven. Ook het prijsbeleid zoals dat tussen de Gasunie en EZ was vastgelegd, werd onhoudbaar. Dat werd overigens snel na mijn komst op EZ bijgesteld. De beleidsruimte van de minister om prijzen op te leggen, bleek ingekrompen. Verder moest Gasunie als houder van het pijpleidingennetwerk in Nederland buitenlandse spelers toegang tot dat netwerk verlenen. Dat punt is later in de EU-gasrichtlijn en in de Nederlandse Gaswet opgenomen. Grote zorg heb ik in het advies geuit over de exploitatie van kleine gasvelden op de Noordzee, omdat de ondernemingen dat gas moesten aanbieden aan Gasunie. Ook dat achtte ik juridisch onhoudbaar, en mijn advies was: leg die verplichting niet van bovenaf op. Formeel is dat nu ook veranderd.”

*Grosso modo is uw advies dus gevolgd, maar destijds zal het niet met gejuich zijn ontvangen.*

„Nee, dat kun je wel zeggen. Maar mijn verhouding met de toenmalige hoofddirecteur Grotens en de directeur juridische zaken De Boer bleef buitengewoon plezierig en openhartig. Bij een juridische analyse moet je je verdiepen in ‘de andere kant’: wat wil de tegenpartij van je en wat wordt daarmee bereikt? Eerst kijk je naar de knelpunten. Er zit een zekere dynamiek in: hoe ga je er mee om in de transformatieperiode? Dan moet je niet op je monopoliestrepen gaan staan, maar ruimte geven en een redelijke prijs voor een dienst vragen. Daarmee voorkom je een juridisch conflict.”

„Wat ik ook onhoudbaar vond, was de positie van DSM en EBN. DSM moest worden uitgekocht. Ook dat is onlangs gebeurd.”

*De positie van het grote gasveld in Groningen staat nu extra in de belangstelling, omdat de Europese Commissie in het belang van de voorzieningszekerheid in tijden van crisis wil beschikken over gasreserves. Nederland zou in het geval van een calamiteit zijn lopende import uit Rusland beschikbaar moeten stellen om tekorten elders in de EU op te vangen. Dat zou snellere depletie van 'Groningen' betekenen, want Gasunie moet aan haar leveringsverplichtingen voldoen. Hoe zou u dat oplossen? (Na dit interview heeft de Raad van Europese energieministers op 15 december 2003 in Brussel dit voorstel van de Europese Commissie afgewezen).*

„De nationale overheid blijft onder alle omstandigheden een zekere ruimte houden om uit een oogpunt van de eigen voorzieningszekerheid en de stabiliteit van het veld zelf een depletiebeleid te voeren dat gebaseerd is op een duidelijke publiekrechtelijke bevoegdheid. Het gaat niet aan Groningen als het ware weg te gooien naar de hoogst biedende, want dan ben je alle bijzondere voordelen van dat veld kwijt. Een van die voordelen is om met de swing functie van Groningen de productie uit kleine velden te bevorderen, en dat versterkt juist óók de voorzieningszekerheid in Europa.”

„Maar tegelijk moet je natuurlijk de souplesse opbrengen om het probleem van de Europese Commissie te onderkennen. Ik denk dat je hier een redelijk sterke case hebt om te zeggen: nationaal is Nederland en zijn de Nederlandse spelers op de gasmarkt bereid om gebruik te maken van mogelijkheden om zo enigszins mogelijk tijdelijke tekorten in crisistijd op te vangen met onze reserves, maar dan wel met behoud van de bijzondere functies van het Groningen-veld.”

*Speelt de soevereiniteit van nationale overheden over hun bodemschatten hier geen rol?*

„Ik denk dat je hier met dat soort argumenten niet zo heel ver komt. Maar je komt wel ver met de functionele eigenschappen verbonden aan het Groningen-veld, die ik noemde. Daar komt bij dat aardgas pas een commodity is als het in een pijpleiding of in een opslagvoorziening zit. In die fase moet een speler reageren op marktimpulsen. In het geval van een crisis dus: er is een acute vraag.”

*Hoe ziet u nu de toekomst van het 'gasgebouw' en de Gasunie, na de mislukking van de onderhandelingen tussen de staat en de commerciële aandeelhouders over splitsing?*

„Dan moet ik een tamelijk theoretische beschouwing geven, omdat ik niet van de jongste ideeën bij EZ hierover op de hoogte ben. Als je de structuur van Gasunie wilt veranderen, moet je alles overdenken en als het ware doormeten, zowel juridisch, als economisch als politiek. Daar komt het erop aan dat je belangen van de staat en zijn juridische handelingscapaciteiten op een drietal onderdelen zeker stelt. Hoe verzeker je dat de staat haar aandeel behoudt in de revenuen uit de in Nederland gewonnen delfstoffen? Die vraag zal ook iedere oliesjeik zich stellen. Voorts: hoe organiseer je de handelingscapaciteit van de staat als het gaat om de wezenlijke functies als voorzieningszekerheid, de draaischijffunctie van 'Groningen' etc.? Het gaat hier om buitengewoon belangrijke publieke belangen. En tenslotte: Hoe voorkom ik dat in de nieuwe Nederlandse gasmarkt spelers in een té monopolioïde situatie terechtkomen, waardoor misbruik van marktpositie dreigt?”

„De toekomst van Gasunie op de lange termijn zal er een zijn van voornamelijk handelaar.



Daarbij is de capaciteit van de berging van vitaal belang, want die stelt je in staat snel op de markt vraag in te spelen. En uiteraard zijn voldoende transportcapaciteit en verbindingen met het buitenland essentieel. Als je de ramen van het gasgebouw wilt openen naar de markt, denk ik aan een participatie van meer partijen in de handelspoot. Ik sluit niet uit dat het belang dat de staat nog heeft aan derde gegadigden wordt verkocht, c.q. geveild. "

*En de scheiding tussen de handels- en de transportpooten?*

„Die twee activiteiten moeten in mijn ogen strikt gescheiden worden.”

*Dus niet alleen via een juridische scheiding, zoals Gasunie heeft doorgevoerd?*

„Nee, voor zuivere concurrentieverhoudingen heb je twee onafhankelijke ondernemingen nodig. Zij moeten los van elkaar staan: één voor de handelsactiviteiten en één voor het transport met bijbehorende faciliteiten, zoals bedoeld in het plan van Jorritsma. Met als voorbeeld TenneT in de elektriciteitssector. Er bestaat ook een moral hazard: als het ooit fout gaat kun je enorme claims verwachten. Als ik de Nederlandse overheid was, zou ik me ervan vergewissen dat de Europese Unie mij nooit kan verwijten misbruik te maken van de machtspositie die het leidingnetwerk mij biedt. Soms is het verstandig een stap verder te gaan dan de Europese regels vereisen. De vraag wie eigenaar van het netwerk wordt, moet je apart bekijken. Die eigendom hoeft niet persé bij de staat te liggen.”

„Ik hoop dat ook de aandeelhouders Exxon en Shell inzien dat een strikte scheiding verreweg de voorkeur verdient en dat zij, als ze zich daartegen verzetten, naar Europees recht grote risico's lopen. Als het mis zou gaan, kan de Europese Commissie een aanwijzing geven om handel en transport alsnog radicaal van elkaar af te zonderen, maar de Commissie kan ook kiezen voor een aanwijzing die in detail voorschrijft hoe je het netwerk moet gaan beheren, en hoe en met welke bevoegdheden de toezichthouder dat gaat controleren. Tel uit je winst.”

*Deze voorbeelden passen in het beeld dat van u bestaat: een groot voorstander van marktwerking.*

„Dat klopt. Marktwerking leidt tot efficiency, daardoor tot lagere kosten en als het goed is tot optimalisering van de allocatie van de productiefactoren, versterking van de economie en minder kopzorgen voor overheden. Maar ik zeg er direct bij: een vrije markt kan niet zonder een sterke overheid die zorgt voor de ordening en werking van de markt en het veilig stellen van publieke belangen.”

*Ook minister Brinkhorst omarmt de slogan: sterke markt, sterke overheid (NRC Handelsblad 31 oktober 2003). Hij zegt: ik ben helemaal geen marktsocialist, maar de overheid moet wel leiding geven aan politieke processen en aan sturing in die markt. Geloof u ook in die sturing?*

„Nee, dat lijkt me buitengewoon lastig. Ook ik ben geen marktsocialist. Zie mij in economisch opzicht maar als een neo-liberaal. Sturing van de markt suggereert meer inzicht en handlingsvermogen van de overheid dan zij kan hebben. Je moet als overheid wel regels stellen. Een publiekrechtelijke ordening om de markt goed te laten functioneren zoals het voorkomen van economische machtsposities en het misbruik daarvan. Daarvoor heb je het mededingingsrecht nodig en een autoriteit die controle uitoefent. En als je het hebt over publieke taken zoals

het openbaar vervoer en de energievoorziening, stel je randvoorwaarden. Het openbaar vervoer moet beschikbaar blijven op trajecten die je niet tegen kostendeekkende tarieven kunt beleveren. Bij de energievoorziening spelen essentiële publieke belangen, zoals de voorzieningszekerheid, de continuïteit op langere termijn en de belevering van niet-rendabele aansluitingen. Die randvoorwaarden moeten door toezichthouders worden bewaakt.”

*U heeft de periode waarin die wetgeving werd voorbereid op EZ van nabij meegemaakt. Bent u er achteraf tevreden over?*

„Over de Mededingingswet wel, maar over de wetgeving voor implementatie van de Europese richtlijnen voor liberalisering van de energiemarkt niet. Door een betrekkelijk toeval was ik in de jaren tachtig met het energiebeleid, vooral het gas- en elektriciteitsbeleid, in aanraking gekomen. Voor de gassector was er het veelbesproken, grotendeels buitenwettelijke, op overeenkomsten berustende gasgebouw. Voor de elektriciteitssector bestond een oude, uit de jaren dertig stammende elektriciteitswet, die maar gedeeltelijk in werking was getreden. De elektriciteitsproductie en -distributie waren in handen van provinciale en gemeentelijke openbare nutsbedrijven, meestal n.v.'s met de lagere overheden als aandeelhouders. Tussen deze bedrijven werd in verenigingsverband onderling wel samengewerkt, maar de minister van Economische Zaken beschikte nauwelijks over bevoegdheden om iets dat op een landelijk elektriciteitsbeleid leek, te kunnen opleggen. Het was, zoals ik in mijn Rotterdamse oratie van 1985 heb gesteld, een publiek kartel. Wel een kartel met veel overleg, waarin de insiders - gemeenten en provincies - aan het langste eind trokken en de afnemers (burgers en ondernemingen) geen andere rol speelden dan als betalers van een - te - hoge rekening. Ik heb vooral het verschijnsel gehekeld dat de aandeelhouders van de openbare nutsbedrijven de winsten ervan gebruikten om hun begrotingen te spekken en de monopoliepositie van deze bedrijven misbruikten om de burgers koppelverkoop (elektriciteit en bijbehorende apparatuur) op te dringen.”

„Maar tezelfdertijd speelde in de Europese Gemeenschap de voltooiing van de interne markt. Eenwording van de nationale energiemarkten zou daarvan het op den duur onvermijdelijke gevolg zijn. Het directoraat-generaal Energie van Economische Zaken is veel te laat gaan nadenken over die consequenties. In de jaren tachtig heeft het veel tijd verspild aan de voorbereiding van de Elektriciteitswet 1989, een bij zijn verschijning in het Staatsblad al achterhaald stuk wetgeving, dat de resultante was van de wensen van EZ om meer bevoegdheden tot centrale sturing, en het verlangen van de 'sector' om vooral baas in eigen huis te blijven. In de wet werd wel enige lippendienst aan marktwerking bewezen, maar dat was weinig meer dan een toefje slagroom op een corporatistische cake.”

„Het tijdverlies met de wet van 1989 is, achteraf gezien, funest gebleken. Als men de overgang wil maken van een gefragmenteerde publieke openbare nutstructuur, die zich kenmerkt door publieke kartelvorming naar een marktmatige productie en distributie, vereist dat een grondige voorbereiding waarbij, in de eerste plaats alle elementen van het toekomstige model op hun economische en juridische mérites moeten worden doorgemeten, in de tweede plaats de essentiële samenhangen in dat model nauwkeurig moeten worden gedefinieerd (een 'beetje markt' bestaat niet) en in de derde plaats, het per definitie uiterst kwetsbare overgangstraject fase voor fase moet worden doordacht. Tenslotte moeten in zo'n model nog de publieke rand-

voorwaarden worden omschreven en aangebracht en moeten de met het oog daarop noodzakelijke overheidsbevoegdheden te worden uitgewerkt. Zo'n modelmatige, systeemgerichte aanpak is te vergelijken met het voorwerk dat bij de Oosterscheldedam moest worden verricht; een alomvattende sterkte-zwakteanalyse van het uiteindelijk gekozen model is een eis, voordat de pen van de wetgevingsjurist op papier kan komen. Toen omstreeks eind 1993, begin 1994 het inzicht doorbrak - te laat - dat het model van de Elektriciteitswet 1989 onhoudbaar dreigde te worden, ontbraken de tijd en de expertise bij DG-Energie om het nodige voorwerk naar behoren te kunnen doen."

*Welke manco's ziet u in de Elektriciteitswet?*

„Het antwoord op deze vraag vergt eerst een analyse van de totstandkomingsgeschiedenis van de wet. De uitgangspositie was niet gemakkelijk: de Elektriciteitswet 1989 die, toen de discussie in Brussel over liberalisering al was begonnen, nog geheel uitging van de openbare productie en distributie en geen enkel uitzicht bood op verandering in de richting van een goed werkend marktmodel. Een juweel van complexiteit, de vrucht van veel en jarenlang overleg met spelers die voor een belangrijk deel in elkaars vaarwater zaten. De ingewikkeldheid van het systeem had ook tot gevolg dat heel moeizaam kon worden gereageerd op omgevingsveranderingen. Een van die veranderingen was bij het aantreden van het kabinet Lubbers III de beleidsdoelstelling om tot een grotere energie-efficiency bij de opwekking van elektriciteit te komen. Dat had, onder meer tot gevolg dat het accent bij de elektriciteitsopwekking verschoof van de grootschalige opwekking naar de meer gedecentraliseerde kleinschalige opwekking (warmtekrachtkoppeling - WKK). Zo zag minister Andriessen zich in 1991 gedwongen, tot groot ongenoegen van de sector, zijn goedkeuring te onthouden aan de bouw van de tweede Maasvlaktecentrale. Een juiste beslissing, naar weldra bleek, want door het succes van de WKK kwam de grootschalige elektriciteitsproductie al spoedig dusdanig onder druk te staan, dat het op die productie ingerichte sturingsmodel van de Elektriciteitswet ging disfunctioneren."

„Met de wijsheid van achteraf moet worden vastgesteld dat DG-Energie destijds zich verantwoordelijk heeft gemaakt voor de verwezenlijking van het energiebesparingsbeleid, zonder zich voldoende af te vragen wat dat zou betekenen voor het functioneren van het toch al gecompliceerde sturingsmodel van de Elektriciteitswet 1989. Integendeel, met een buitengewoon ingewikkeld systeem van subsidies en afspraken met de sector werd getracht de sector mee te krijgen. Op EZ werden die wel aangeduid als "feesten van Ketting", kostbare experimenten met milieuvriendelijker elektriciteitsopwekking die bij de snel veranderende marktomstandigheden niet rendabel waren. Later toen de Samenwerkende Elektriciteits Productiebedrijven (Sep) moesten worden ontbonden, bleken dat forse bakstenen in de financiële afwikkeling."

„Uit een oogpunt van transparantie en controleerbaarheid voldeed het totale systeem niet aan minimale eisen. Op het weinig doorzichtige stelsel van de Elektriciteitswet 1989 werd nog eens een even ondoorzichtig vormgegeven energiebesparingsbeleid gestapeld. Enkele insiders wisten nog wel de weg te vinden in de corridors van dat systeem, maar ook bij hen ontbrak het zicht op de totale architectuur, zo die al aanwezig was. Daarop heb ik in de jaren 1990-1994 menigmaal Dessens aangesproken, die zich vooral een ferm verdediger toonde

van een stelsel waarvan hij niet meer de bestuurder, maar vooral de gevangene was. Het werken met potjes geld was in zekere zin emblematisch voor een bestel waarin de verantwoordelijkheden waren zoekgeraakt, in een spel van onderling kibbelende belanghebbenden. Ik was blij toen, met het aantreden van het kabinet-Kok I, EZ een forse ombuigingstaakstelling kreeg. Dat bood de welkome gelegenheid om de uitwassen van het 'potjesbeleid' wat terug te dringen.’’

*Welke lessen zijn er uit dit alles te trekken?*

„Uit deze periode, die globaal samenvalt met Lubbers III zijn twee lessen te trekken:

Als je een zuiver publiek stelsel wilt voor een openbare nutsvoorziening als de elektriciteitsvoorziening kan dat in theorie en in de praktijk best werken, mits de verantwoordelijkheden voor de sturing en het functioneren van dat stelsel helder zijn omschreven en transparant worden gehanteerd. Binnen zo'n stelsel moeten de nodige bevoegdheden zijn omschreven om een efficiënte en betrouwbare voorziening te kunnen afdwingen. Dat vereist onvermijdelijk duidelijke hiërarchische verhoudingen en een zekere centralisatie van aansturing, controle en, zo nodig, sanctivering. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, en dat was het geval met de Elektriciteitswet 1989, zijn gedragsontsporingen binnen de sector het onvermijdelijke gevolg. Tegen uitwassen als de sponsoring van voetbalclubs door nutsbedrijven, die in publieke handen publieke taken vervullen, kan dan niet worden opgetreden.

Ook een klassiek publiekrechtelijk georganiseerde openbare nutsvoorziening kan aan 'bedrijfsvreemde' doelstellingen, zoals milieudoelstellingen, worden onderworpen, maar dat vereist een apart samenstel van maatregelen (voorschriften, heffingen en, eventueel subsidies) dat op zijn eigen instrumentele doelmatigheid moet worden beoordeeld en gecontroleerd. Als energiepolitiek en milieupolitiek in een ondoorzichtige wirwar van competenties en belangen ineenvloeien, heeft de burger als belastingbetaler en elektriciteitsverbruiker het nakijken.’’

*Hoe is de aanloop naar de nieuwe Elektriciteitswet verlopen?*

„Bij zijn aantreden in 1994 stond Wijers voor de opgave om de elektriciteitssector te transformeren van een publiek kartel tot een op de eisen van de Europese richtlijnen toegesneden marktmodel. Dat was hoog tijd, want de liberalisering van de leidinggebonden energievoorzieningsmarkt stond hoog op de agenda van de Europese Commissie. Bovendien lag een Nederlands EU-voorzitterschap in het verschiet, een periode waarin wellicht eindovereenstemming over de Europese voorschriften moest worden bereikt.

Toen wreekte zich meteen het gegeven dat DG-Energie het voor een overgang naar een marktmodel noodzakelijke denkwerk niet had verricht. Zelfs het begin van een concept daarvoor ontbrak, gevangen als men zat in een incrementalistisch doormodderen met een obsoleete ordening van de sector. In zo'n situatie ligt dan de typisch Nederlandse oplossing voor de hand: een commissie of stuurgroep, liefst 'breed' samengesteld. Dat gebeurde in het najaar 1994. Hier heeft Wijers zijn enige echte fout gemaakt als minister, door buiten mijn medewerkers op voorstel van Dessens het voorzitterschap van de stuurgroep op zich te nemen. Daardoor ontstond de staatsrechtelijk idiote situatie dat een stuurgroep, die aan minister Wijers moest rapporteren, door diezelfde minister werd geleid. Afgezien daarvan zou de minister aan

handen en voeten gebonden zijn door een advies waaraan hij zelf had meegewerkt. Weliswaar paste deze werkwijze in de bestuurstraditie van DG-Energie: lekker close met de sector overleggen, maar voor de voorbereiding van de transformatie van een publiek sturingsmodel naar een marktmatig model, waar de eindbeslissers juist afstand moet houden, werkte het faliekant verkeerd uit."

*Wat waren uw hoofdbezwaren tegen het advies van die stuurgroep?*

„Er waren drie kernbezwaren tegen het advies. In de eerste plaats was de structuur van de Nederlandse elektriciteitsproductie niet gewaarborgd. In de tweede plaats was de juridische en economische *unbundling* van de productie, c.q. invoer, distributie en leidingnetwerken volstrekt ondermaats geregeld. In de derde plaats, en dat bleek naderhand een bron van moeilijkheden, waren de vraagstukken die zich bij de overgang van het ene naar het andere model zouden kunnen voordoen, onvoldoende geanalyseerd.”

„Wijers was een groot voorstander van meer marktwerking. Hij onderkende beter dan de rest van de stuurgroep dat in de nabije toekomst ermee rekening moest worden gehouden dat op een interne Europese energiemarkt ook internationale spelers in Nederland marktaandeel zouden zoeken, zoals Electricité de France of de grote Duitse energie-opwekkers. Deze zouden bij de opening van de Nederlandse markt ook op gelijke voet met Nederlandse ondernemingen moeten worden behandeld. Dat betekende dat op de Nederlandse markt ook Nederlandse bedrijven met voldoende concurrentievermogen aanwezig zouden moeten zijn om tegenspel te geven. Idealiter zouden die ook grensoverschrijdend actief moeten kunnen zijn. Zo waren er sterke, zometer dwingende, argumenten om vóór de marktopening te komen tot de fusie van de vier stroomproductiebedrijven tot één GPB (grootschalig productiebedrijf). Het argument van de tegenstanders dat je daarmee een monopolist in Nederland zou creëren, sneed in het licht van de komende Europese energiemarkt geen hout. Ook een GPB zou op die markt nog een kleinere medespeler zijn. Bovendien was er in Nederland het snelgroeiende marktaandeel van de kleinere warmtekrachtcentrales.”

„Maar we hadden te maken met aandeelhouders van de vier productiebedrijven die zich gedroegen als een kruiwagen vol kikkers. Dat was een gezelschap van overwegend mediocre provincie- en gemeentebestuurders, die meenden ook nog ondernemer te kunnen zijn, terwijl ze geen centimeter verder keken dan hun eigen belangen op de kortst mogelijke termijn. Ketting, als directeur van de Sep, was de opvallende uitzondering. Qua intellect en visie stak hij ver boven zijn omgeving uit. Hij onderkende de mogelijke strategische betekenis van een GPB terdege. Maar ook in zijn geval verdroeg het maaiveld niet zijn grotere formaat. Omdat de efficiëntie en rentabiliteit van de vier stroomproducenten sterk uiteenliepen (de bakstenenproblematiek!), moesten er uitruilen komen en concessies worden gedaan. Daartoe bleken de direct belanghebbenden niet bereid. Het resultaat is bekend: er kwam geen GPB.

Dat het GPB niet tot stand kwam had ook te maken met de juridisch tamelijk zwakke positie van EZ tegenover de sector. Weliswaar bood de Elektriciteitswet 1989 de minister van EZ de bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen, maar die competentie was onvoldoende nauwkeurig omschreven om daarvan, zonder grote juridische risico's gebruik te kunnen maken. De oncomfortabele positie van minister Wijers als voorzitter van de stuurgroep en de op pacificatie gerichte beleidstraditie van DG-Energie speelden ook een rol.

Zelf heb ik vlak voor mijn vertrek naar AZ nog geopperd om via een bijzondere wet de vier productiebedrijven te onteigenen, ze te reorganiseren en het nieuwe bedrijf vervolgens in de markt te zetten. Financieel zou dat niet onmogelijk zijn geweest, omdat de bedrijven een dramatisch slechte solvabiliteitspositie hadden. Ze waren door hun aandeelhouders behoorlijk leeggeplukt. Daarbij kon ik mijn oude stokpaard berijden: als je meer markt wilt, heb je een krachtige overheid nodig die niet bang is om daartoe de nodige handelingscapaciteit te scheppen en daarvan ook gebruik te maken. Het politieke oordeel van Wijers over mijn suggestie was overigens juist: 'je kunt zakelijk wel gelijk hebben, maar er is geen politieke steun om dat gelijk te krijgen. Je zult zo ongeveer alle bestuurlijk-politieke kartels in Nederland tegenover je vinden'. Anders gezegd: in ons poldermoeras kun je geen kastelen bouwen. Verder stel ik vast dat genoemde kartels in deze kwestie desastreus hebben gefunctioneerd en ernstige schade hebben toegebracht aan het nationale belang. We hebben op de Europese markt bij voorbaat een wezenlijk stuk nationale handelingscapaciteit weggegeven en daarmee de kans op een behoorlijke positie op die markt gemist. Juist in Europese verhoudingen moet je zuinig zijn op je tafelzilver.'

*En de voorstellen over de marktstructuur?*

„Met de ideeën van de stuurgroep over de marktstructuur zat Wijers in een lastig parket. Als bewindsman had hij bij vriend en vijand veel - terechte - lof geoogst met de nieuwe Mededingingswet, die een historische breuk impliceerde met het accommoderende beleid in het 'kartelparadijs' Nederland. Voor de elektriciteitssector hadden de voorstellen van de stuurgroep een 'status aparte' in petto, die in menig opzicht diametraal stond tegenover de grondbeginselen van de Mededingingswet. Vooral de kruisverbanden, organisatorisch en juridisch, tussen productie- en distributiebedrijven, alsmede de zeggenschap van die bedrijven over de netwerkinfrastructuur, schiepen onaanvaardbare risico's voor de beoogde marktwerking, doordat zij de 'insiders' aan een voor misbruik vatbare economische machtspositie zouden helpen. Voor Dessens was de Mededingingswet een ver van zijn bedshow. Wijers bleek echter gevoelig voor de kritische opstelling van De Boer (directeur-generaal Economische Structuur, verantwoordelijk voor het mededingingsbeleid) en mijzelf. Een aantal van de ernstigste anomalieën hebben we toen althans ter discussie kunnen stellen. Die discussies hebben een bijna permanente rol gespeeld bij de verdere opstelling van de nieuwe Elektriciteitswet.''

*Moest er voor het ingrijpende overgangsproces naar marktwerking geen aparte regeling komen?*

„Juist bij het regelen, of aanvankelijk: niet-regelen, van de overgangsproblematiek bleek het gebrek aan voorwerk bij DG-Energie. Bijvoorbeeld: de vraag naar de juiste volgorde bij de overgang van een publieke regie naar een marktsysteem is van vitaal belang. Indien wordt geprivatiseerd terwijl het oude stelsel nog van toepassing is, ruil je publieke monopolies in voor private, met alle mogelijke uitwassen van dien. Zoals risicovrije beloningsverhoudingen naar marktmaatstaven voor de bestuurders, kwetsbaarder afnemers en vormen van conglomeraatvorming in een tot economische wildernis geworden publieke nutssector. Ook bestuurlijke aandeelhouders kunnen in de verleiding komen om 'hun' bedrijven op de markt te brengen. Al deze risico's zijn in de overgangperiode reëel gebleken. De juiste volgorde is: eerst het scheppen en laten functioneren van een marktmodel met een effectieve concurrentie, dan

pas privatiseren. Die volgorde is in de eerste aanloop naar de nieuwe Elektriciteitswet uit het oog verloren. Dat gaf weer aanleiding tot reparatiewetgeving.”

„Ook weer in het licht van de voorgeschiedenis bezien, is het niet zo verwonderlijk dat de eerste aanzet van een nieuwe Elektriciteitswet een fors aantal tekortkomingen vertoonde: de voorbereiding was onvoldoende, zij stelde mede op een advisering die onjuist was en zij moest worden uitgevoerd door een DG-Energie dat niet geëquipeerd was om te denken en te handelen in termen van marktwerkingsmodellen. In dat laatste kwam overigens verandering toen Dessens in 1998 werd opgevolgd door Van Hulst, die wèl in het omgaan met marktwerkingsmodellen geverseerd was.”

„Wat we nu vanaf 1998 zien is dat het oorspronkelijke torso van de nieuwe Elektriciteitswet als het ware wordt opgelapt en aangevuld wordt met nieuwe bepalingen, waarin de ervaringen van het learning by doing zijn neergeslagen. Geleidelijk aan krijgt de Elektriciteitswet nu de trekken van een sectorale marktordening, die marktwerking combineert met de bescherming van de publieke belangen bij een goede elektriciteitsvoorziening, zoals voorzieningszekerheid, inclusief reservecapaciteit, beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Ook de organisatie van het toezicht op die publieke belangen krijgt stap voor stap contouren.

Mijn eindoordeel over het geheel, zoals dat nu gestalte krijgt, is zeker niet negatief, al blijft daarbij een zekere spijt over de verloren tijd en kansen in de aanloop naar wat we nu hebben.”





## Professor Rob Kouffeld:



### *Energieprobleem wordt nog steeds onderschat*

*„Vijfendertig jaar lang, met de eerste oliecrisis als aanleiding, is er nu behoorlijk aandacht voor het energieprobleem. Toch hebben we de les nog niet geleerd, want nog steeds zijn we bezig in zo'n 200 jaar op te stoken wat er gedurende 200 miljoen jaar aan koolwaterstoffen is gevormd. Dat is onverantwoord. Ondanks alle goedbedoelde pogingen stel ik vast dat we niet echt voor continuïteit van de energievoorziening zorgen.”*

Rob Kouffeld (1939), emeritus-hoogleraar Energievoorziening aan de TU Delft, noemt zichzelf „uitermate nieuwsgierig, ik wil alles weten”, niet alleen over zijn vak, de techniek. Hoewel gepensioneerd heeft hij een volle agenda, die „nog steeds te weinig ruimte” laat voor andere liefdes dan echtgenote, familie en kleinkinderen. „Zoals geschiedenis, musea van allerlei aard en mijn modelspoorbaan.”

Met groot enthousiasme vertelt Kouffeld over zijn activiteiten als bestuurslid van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs, van organisaties op het gebied van duurzame energie en kernenergie en de Stichting TopTech Studies. „Ik werk met net zo veel plezier voor de Stichting Kernvisie, die een verantwoorde en veilige toepassing van kernenergie bepleit, als voor zonne-energie, en ik doe mee aan technische studies, bijvoorbeeld voor energiebesparing.” Van vrijwel elke energiebron met bijbehorende technologie-ontwikkeling kent hij de bijzonderheden en in een rap tempo schudt hij cijfers en vergelijkingen uit zijn mouw over de ener-

gie-intensiteit, investeringen en kosten per Kilowattuur of Megajoule.

Tijdens zijn studie Koudetechniek, begin jaren '60 aan de TU Delft, maakte Kouffeld kennis met de Thermodynamica. TNO in Delft trok hem in 1965 aan als leider van de werkgroep Koudetechniek. Van 1971 tot 1987 was hij medewerker van Installatietechniek Bredero, een dochter van bouwbedrijf Bredero. „Ik begon daar als Projectleider Klimaatinstallaties, daarna werd ik Afdelingsdirecteur Engineering en tenslotte, in 1981, Algemeen directeur, met als extra opdracht om nieuwe ontwikkelingen voor het bedrijf te stimuleren. Een boeiende tijd. Via het ontwerp van klimaatinstallaties kwam ik ook in aanraking met de energievoorziening voor gebouwen, zoals warmtepompen en warmte-krachinstallaties. We hadden een eigen laboratorium, we bouwden voor eigen rekening vier zonne-energiewoningen in Zoetermeer.” We richtten een aparte vennootschap op: Bredero Energy Systems.

Maar de wetenschap liet hem niet los, want in 1984 vroeg de TU Delft hem deeltijd-hoogleraar Klimaatregeling (in de gebouwde omgeving) te worden, een bijbaan die hij vier jaar vervulde. „Mijn baas bij Bredero gaf me alle ruimte voor die stimulerende nevenfunctie. Van de studies die ik met studenten maakte, kon het bedrijf natuurlijk meeprofiteren.”

In 1987 stapte Kouffeld van Bredero over naar Elektron Maassluis, een installatiebedrijf en een fabriek voor montagemateriaal, waar hij twee jaar als directeur optrad. Na die periode werd hij in 1990 benoemd tot voltijd hoogleraar Energievoorziening in Delft. Bij zijn afscheid in februari 1999 pleitte hij voor een 'No-regret beleid in de energievoorziening', naast het bestaande No-regret beleid dat de regering voert in verband met het broeikas-effect. Kouffeld: „Kort gezegd gaat het erom dat voor onze energievoorziening geen enkele optie mag worden uitgesloten, dat je alle mogelijkheden op hun eigen merites moet beoordelen. Ook kernenergie, ook allerlei mogelijkheden voor gebruik van hernieuwbare bronnen.”

Anderhalf jaar geleden bracht de professor 'in ruste' (in zijn functie van voorzitter van de Stichting Kernvisie) aan staatssecretaris Van Geel (Milieubescherming) en de Tweede Kamer nog een advies uit om de Hoge Flux Reactor (producent van medische isotopen) in Petten te houden als deze aan vernieuwing toe is. Twee van de argumenten: een reactor op deze locatie vormt de beste waarborg voor voldoende beschikbaarheid van radio-isotopen voor de gezondheidszorg en je houdt de kennis op dit specialistische gebied van kernenergie in Nederland op peil.

Gevraagd naar een algemeen oordeel over het energiebeleid prijst Kouffeld vooral de ministers Lubbers en Van Aardenne, die als eersten middelen reserveerden voor de stimulering van energiebesparing, voor meer onderzoek, voor experimenten op het gebied van duurzame bronnen en milieubescherpende maatregelen bij energiewinning en energiegebruik. Ook Stan Dessens, directeur-generaal Energie van EZ in de periode 1988-1999 krijgt waardering van Kouffeld voor zijn beleid waarin energiebesparing, meerjarenovereenkomsten met de industrie en diversificatie in brandstoffen voor elektriciteitsopwekking centraal stonden. Principieel oneens is hij het echter met de gekozen vormen voor marktwerking in de sector, voor privatisering van energiebedrijven en het grotendeels loslaten van overheidsbemoediging in de sector, als gevolg van het beleid van de ministers Wijers en Jorritsma.

„In de jaren '90 was ik lid van een adviesraad voor het energiebeleid van Economische Zaken, met mensen als Harry van de Kroonenberg, (helaas te jong overleden), directeur van ECN, Hans Klein, directeur van KEMA, Niek Ketting van de Sep en vertegenwoordigers van de industrie als Wouter Schatborn van (destijds) Stork. Ik herinner me dat we de verantwoordelijkheid van de overheid, op het gebied van onderzoek, zuinigheid met energie, milieubelangen, duurzaamheid en voorzieningszekerheid sterk benadrukten. In mijn beleving is zowel het beleid van het ministerie voor het energie-onderzoek als het subsidiebeleid te veel onderhevig geweest aan politieke invloeden, terwijl het hier duidelijk moet gaan om richtingen die je weloverwogen kiest, en die pas op lange termijn effect zullen sorteren.”

„Wat je nu ziet is dat geprivatiseerde bedrijven die in de markt moeten concurreren en hun aandeelhouders en klanten moeten plezieren, de dienst uitmaken. Een positieve kant is dat ze efficiënter werken, sterk op kosten besparen en hopelijk hun service verbeteren. Maar negatief is dat extra investeringen in lange-termijn doelen van een goed energiebeleid daar niet in passen wanneer daar niet snel een goed rendement uitkomt en dat is logisch voor een commercieel bedrijf. Ik zie wel dat de huidige minister worstelt met het veiligstellen van de publieke belangen, maar in de gekozen structuur zal hij heel sterk afhankelijk zijn van wat de markt doet.”

Kouffeld acht „de energievoorziening voor de hele samenleving van dermate vitaal belang dat je dat niet aan de vrije markt mag overlaten. Na enige strijd in het eerste ‘paarse’ kabinet heeft de overheid besloten dat de drinkwatervoorziening niet geprivatiseerd wordt. Ook de waterbeheersing en waterzuivering blijven bij de overheid. Maar het vreemde is dat niemand zich afvraagt hoe het water in Nederland wordt getransporteerd en op duizenden verschillende peilen wordt gehouden: energie is daarvoor onmisbaar. Want zonder pompen, gemalen en computers die elektrisch worden aangedreven, kan het tegenwoordig niet meer. Die tegenstelling tussen het beleid voor water en energie is ongerijmd.”

Nadrukkelijk voegt hij eraan toe dat „je het bevorderen van duurzame energie, en eigenlijk ook de energiebesparing toch niet alleen aan de markt kunt overlaten. Bij het KIVI hadden we enige jaren geleden een debat met mensen van de distributiebedrijven over hun beleid. Voor mijn stelling, dat een geprivatiseerd, marktgericht bedrijf dat winst moet maken niet tegen zijn klanten kan zeggen: ‘je moet minder verbruiken’, omdat van zo’n bedrijf omzetgroei wordt verwacht, kreeg ik heel weinig medestanders. Ook hekelde ik de dure projecten van distributiebedrijven, onder andere voor windenergie in het buitenland. Annemarie Goedmakers van NUON bestreed me fel. Maar je ziet nu dat de nieuwe baas van NUON, Van Halderen, heel wat van die investeringsprojecten terugdraait.”

In 2003 besloot de regering, in het kader van noodzakelijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven, tot een scherpe keuze in de mogelijkheden voor bevordering van meer duurzame energie. Alleen uitbreiding van windenergie en energie uit biomassa kunnen volgens EZ in Nederland op overzienbare termijn een flinke bijdrage leveren. Dat betekent: voorlopig geen geld meer voor subsidies om zonne-energie en andere bronnen uit te breiden. Is Kouffeld het eens met die keuze?

„Slechts voor de helft. De keuze voor een grote bijdrage aan windenergie, vooral *offshore*, is veel te duur, dat moet je niet doen. Bij het KIVI hebben wij een dag lang gedebatteerd met de voor- en de tegenstanders van windenergie, we hebben veel details onderzocht en uitgediscussieerd en een rapport opgesteld waarmee uiteindelijk iedereen het eens was. Bouw je een windpark met een vermogen van 6 Gigawatt (6000 Megawatt) op zee, dan is het nodig om voor driekwart van die capaciteit vervangend vermogen achter de hand te hebben, eenvoudig omdat de wind het vaak laat afweten. De totale investering komt op 15 miljard euro, ofwel 2,5 euro per Watt. Dat is driemaal het investeringsbedrag van destijds voor de Deltawerken. De staat zal per jaar 1,5 miljard euro moeten bijpassen om dit windpark goed te laten functioneren. Niet doen dus.”

„Ik wil wel pleiten voor voortzetting van het onderzoek dat ECN in de Wieringermeer doet, vooral naar innovatiemogelijkheden voor windmolens. Daar kunnen we nog van leren, de materiaalkeuze, de optimale grootte, de wieken et cetera. Je zou hopen dat we met die kennis uiteindelijk weer een nationale industrie voor windgeneratoren van de grond kunnen tillen.”

Kouffeld bestrijdt fel de opmerking van EU-medewerker Luc Werring, gedaan tijdens het rondetafel debat op 15 juni 2004 in Den Haag, georganiseerd door het Clingendael International Energy Programme, dat de kosten voor windenergie nu net zo hoog zijn als die voor elektriciteit uit nieuwe kerncentrales. „Dat is uitgesloten. De studie die in Finland is verricht, op basis waarvan daar nu een nieuwe kerncentrale wordt gebouwd, komt uit op 3,5 eurocent per kilowattuur, rekening houdend met alle lasten, ook die van uiteindelijke amovering en veilige berging van het afval. Alleen eindberging in een speciale mijn met installaties die het mogelijk maken om het afval weer terug te halen zou de kosten iets doen oplopen. Daartegenover moet je voor windenergie *offshore* rekenen met rond 11 eurocent per kWh.”

Wat is dan wel een verstandige keuze om naar een duurzame energievoorziening over te schakelen? Kouffeld: „Ten eerste investeren in biomassa, zoals de regering wil, ten tweede in waterkracht via de geplande gelijkstroomverbinding met Noorwegen, en ten derde kernenergie. Kernenergie, als het even kan gecombineerd met waterstofproductie, niet door elektrolyse, maar uit de warmte die de centrale óók produceert. In de Verenigde Staten wordt nu zo'n centrale gebouwd. Bij hoge temperaturen en gebruik van katalysatoren kan uit water waterstof worden geproduceerd.”

De gangbare methode om water door elektrolyse te scheiden in zuurstof en waterstof vindt Kouffeld „energetisch beschouwd, dus kosten tegenover energiewinst onaantrekkelijk. Je moet dan elektriciteit gebruiken, die je met een rendement van hoogstens 50 procent opwekt. Het rendement van een kerncentrale kan behoorlijk worden verbeterd als je naast je elektriciteitsproductie waterstof maakt uit de warmte die bij dat proces ontstaat. Die voordelige waterstof komt heel goed van pas als opslagmedium, als buffer, of noem het reserve voor ondersteuning van andere duurzame energievormen als wind en zon, in periodes dat het niet waait of de zon zich te weinig laat zien.”

Voorlopig verwacht Kouffeld nog weinig van waterstof als energiedrager voor het transport. „Dat is namelijk een zeer duur proces. Veel groter is de kans dat de motoren van vrachtauto's,

auto's en vliegtuigen op koolwaterstoffen kunnen gaan lopen die langs synthetische weg worden geproduceerd. Eenvoudig uitgelegd: het principe van de houtgenerator die in de oorlog werd gebruikt om auto's aan te drijven. Om dat grootschalig voor elkaar te krijgen hebben we biomassa nodig, die we vergassen om brandstoffen voor het transport en openbaar vervoer te produceren."

Voor transport en vervoer blijven de fossiele brandstoffen nog tientallen jaren belangrijk, vooral omdat hun energiedichtheid onovertroffen is, legt Kouffeld uit. „Maar we gaan snel naar het moment van de piek in de olieproductie. ‘Conventionele’ olie zal dan flink duurder worden, ook de prijzen van aardgas zullen dan door een sterke vraag stijgen. Pas dan zal het marktmechanisme gunstiger uitpakken voor duurzame energievormen. Dat vind ik heel jammer. Door zuiniger met de fossiele brandstoffen om te gaan, door schonere en efficiëntere technieken bij de verbranding toe te passen, kun je de wereld veel langer laten profiteren van deze kostbare bronnen. Vijfendertig jaar lang, met de eerste oliecrisis als aanleiding, is er nu wel behoorlijk aandacht voor het energieprobleem. Toch hebben we de les nog niet geleerd, want nog steeds zijn we bezig in zo'n 200 jaar op te stoken wat er gedurende 200 miljoen jaar aan koolwaterstoffen is gevormd. Dat is onverantwoord. Ondanks alle goedbedoelde pogingen stel ik vast dat we niet echt voor continuïteit van de energievoorziening zorgen. Nog steeds wordt het energieprobleem onderschat.”

Grote mogelijkheden voor verlenging van die periode van 200 jaar in energiebesparing, hernieuwbare bronnen en verduurzaming van de economie, door een doortastend gebruik van de technologie waarover in Nederland veel kennis aanwezig is en nog veel meer kennis kan worden ontwikkeld. „We moeten meer ruimte geven voor onderzoek, ook naar ervaringen in het buitenland, gericht op de lange termijn. Het is wel vijf voor twaalf, want die 200 jaar die ik noem zijn al voor driekwart verstreken.”

Kouffeld behoort tot de school van sceptische wetenschappers als het gaat om de aanpak van het broeikaseffect. „Ik ken de rapporten, ik erken dat er plaatselijk temperatuurstijgingen optreden, maar ik zie ook de studies die uitwijzen dat slechts 3 procent van die opwarming wordt veroorzaakt door menselijk handelen. Een no-regretbeleid waar het gaat om de fossiele brandstoffen sluit aan bij mijn ideaal van zuinigheid, continuïteit in de energievoorziening, meer duurzaamheid. Maar ik waarschuw dat louter een ‘end of pipe’ benadering, bijvoorbeeld door alleen maar enorme hoeveelheden CO<sub>2</sub> in de diepe ondergrond te gaan opslaan, veel te duur is. Daarmee berokken je de economie onevenredige schade. Injectie van CO<sub>2</sub> in olie- of gasvelden om daarmee meer uit zo'n veld te halen kan daarentegen een commercieel zeer verantwoorde oplossing zijn.”



## Ex-Directeur-generaal Energie Stan Dessens:



*Ik opereerde altijd met de volledige steun van de minister*

*„Ere wie ere toekomt, Ad Geelhoed heeft blijk gegeven van een heel scherpe visie op de noodzaak tot aanpassing van de energiesector, op onze plannen daarvoor. En van een vér vooruitziende blik op de ontwikkeling van de Europese markten met de regelgeving die daarbij zou passen. Dat ging vaak verder dan wat er op EZ aan de orde was. Soms sloeg het op een verre toekomst.”*

*„Uiteindelijk geeft hij toch een redelijk mild oordeel over het resultaat van ons werk. Maar wat mij verbaast is dat, als je zeven jaar Secretaris-Generaal bent geweest, nu oordeelt dat het allemaal niet goed was en zegt: die Dessens dééd maar. Hij doet het beleid en daarmee ook zichzelf tekort. Hij had in die periode en in die positie alle kansen om ons te beïnvloeden. We hebben altijd goed overleg gehad en zijn bij elke stap volstrekt door de politieke leiding gedekt.”*

Dat zegt mr. drs. C.W.M. (Stan) Dessens, van 1988 tot 1999 Directeur-generaal Energie bij Economische Zaken. Dessens is nu Directeur-generaal Rechtshandhaving op het ministerie van Justitie. Wij boden hem de gelegenheid te reageren op de meest kritische passages over zijn beleid, in vier interviews die in dit boek zijn opgenomen: van ex-SG mr. L.A. Geelhoed, ex-topman van energiebedrijf Essent ir. W.K. Wiechers, ex-directeur van de SEP ir. N.G. Ketting en ex-directeur Elektriciteit van EZ, drs. H.F.G. Geijzers.

„Ik herinner eerst even aan de uitgangspositie toen ik als DG aantrad”, zegt Dessens. „In de jaren '80 is er onder leiding van DG George Verberg zeer grondig nagedacht hoe wij de elektriciteitssector zouden reorganiseren. Verberg heeft veel intellectuele arbeid gestopt in wat later is gaan heten de Elektriciteitswet 1989. Opeenvolgende kabinetten hadden al jaren gestreefd naar die reorganisatie, naar dringende verbetering van de efficiency, om lagere tarieven te bereiken en de enorme tariefverschillen in het land op te heffen. Bedenk dat we toen nog zo'n 150 distributiebedrijven en 16 stroomproductiebedrijven hadden. Dat was veel teveel. We hadden toen nog maar een beperkt zicht op een toekomstige liberalisering van de Europese energiemarkt en de nieuwe wetgeving was puur gericht op de Nederlandse markt. Toch was het naar mijn mening een hervorming *avant la lettre*, zoals 'Brussel' die graag zag. In een weliswaar wat ingewikkelde structuur werd een grote opschaling van de elektriciteitssector bereikt, en een scheiding tussen productie en distributie waarmee een zekere concurrentie werd beoogd. We maakten ook de import van stroom door grootverbruikers mogelijk, we lieten de bouw van decentrale WKK-centrales vrij, de distributiebedrijven mochten die centrales exploiteren zolang ze een vermogen tot maximaal 25 megawatt hadden. Achteraf bezien was het nog lang niet ideaal, maar destijds kwam zelfs de Europese Commissie bij ons in Den Haag op bezoek en oordeelde vrij positief over die wet. Zo gek was het dus nog niet. We hadden ook de volledige steun van de politieke leiding. Toen ik aantrad lag de wet bij de Tweede Kamer en minister Koos Andriessen vond dat DGE het goed georganiseerd had. Later besloot de Europese Commissie toch een andere weg te kiezen dan het voorbeeld van onze Elektriciteitswet 1989, die de eerste liberaliseringelementen in zich droeg, al was dat nog te vroeg en te weinig. Daardoor hadden we met die wet last van de remmende voor-sprong. Daardoor hebben we te lang aan die wet vastgehouden, we vonden dat we al heel wat hadden hervormd en vervolgens zijn we door Brussel ingehaald.”

„Maar zoals Geelhoed nu over die ontwikkeling in de jaren '80 oordeelt, dat vind ik onnodig scherp. Hij heeft wel gelijk, ere wie ere toekomt, dat hij toen al een scherpe visie ontwikkelde op de eisen die de liberalisering zou gaan stellen. We kregen toen echter te maken met absurde voorstellen van de toenmalige Europese Commissaris Cardoso e Cunha die we schadelijk vonden voor Nederland, die ons nauwelijks ruimte lieten om bijvoorbeeld op het gebied van onze gasreserves een eigen beleid te voeren. Cardoso zweepte de Europese Commissie op en bepleitte een all-out liberalisering die al in 1991 moest ingaan. Daar waren wij mordicus tegen. Die voorstellen heeft minister Andriessen dan ook afgewezen. Later, in de periode-Wijers, hebben we zelf, met de andere lidstaten, meegewerkt aan degelijke richtlijnen van 'Brussel' voor elektriciteit en gas, waar we goed mee konden leven. Wijers was duidelijk liberaler en een voorvechter van marktwerking. Dat was het moment om over te stappen op een beleidsmatig andere lijn. We maakten een grote slag in de richting van liberalisering.”



*Hoe verliep daarna de voorbereiding van de ingrijpende nieuwe wetgeving, voor elektriciteit en gas? Volgens Geelhoed ontbrak het DGE aan tijd en expertise om dat goed te doen.*

„Geelhoed doet zichzelf hier tekort, want we hadden er wèl goed en snel over nagedacht. We hebben de beleidsrichting en de hoofdlijnen van toekomstige wetgeving in de Derde Energienota van eind 1995 neergelegd, en dat lukte al binnen anderhalf jaar na de komst van Wijers. Dat was volledig in overeenstemming met de minister en de departementsleiding. Ook de SG en ik hebben daar de volle verantwoordelijkheid voor genomen. We waren wel degelijk geprepareerd, eerst intern, voorafgaande aan de Energienota. Daarna hebben we externe, onafhankelijke adviezen gevraagd, zowel van gespecialiseerde advocatenkantoren als van wetenschappelijke zijde. Dan zie je vrijwel altijd dat adviezen op onderdelen niet gelijklopen. Dat was hier ook het geval. Vervolgens maakten we weer in overleg met de departementsleiding een eigen keuze en werden de wetgevingsjuristen ingeschakeld. We stelden ook een tempo van een gefaseerde marktopening vast, dat was afgestemd op de mogelijkheden die we toen zagen voor de omschakeling bij alle betrokkenen, bijvoorbeeld bij de distributiebedrijven. De bescherming van de ‘gebonden’ klanten (de kleinverbruikers) was goed geregeld. Ik zeg erbij dat in dat tempo van marktopening later weer versnellingen zijn aangebracht, onder minister Jorritsma, die daarna weer gedeeltelijk moesten worden teruggedraaid omdat de distributiebedrijven een snellere marktopening niet goed aankonden. Duidelijk hebben we ook vastgelegd dat privatisering pas mogelijk zou worden na het proces van liberalisering. In zijn opmerkingen daarover is Geelhoed ook niet helemaal correct. Ik vind, als je met ieders instemming een beleidswijziging in gang zet met een gedegen nota en voldoende adviezen en op basis daarvan wetgeving voorbereidt, dat je een heel ordelijk proces voert.”

„Overigens, met de Britten liepen we in Europa voorop met de liberalisering en het werk aan de nieuwe EU-richtlijnen en de eigen wetgeving. Ik denk dat we nu nog steeds een vooraanstaande positie innemen.”

*Geelhoed noemt u ook de gevangene van een ondoorzichtig energiebesparingsbeleid.*

„Ja, dat heb ik hem in die tijd nooit zo horen zeggen. Mijn idee is dat ons besparingsbeleid en ons beleid voor meer duurzaamheid de toets der kritiek best kon doorstaan. Met allerlei stimuleringsmaatregelen hebben we het van de grond gekregen en er succes mee geboekt. Natuurlijk is subsidiebeleid ingewikkeld, dat gold voor subsidies op veel meer terreinen bij EZ. Ik herinner me ook scherp dat we in de jaren '80, nog onder Verberg, al aanzienlijk moesten snoeien in de subsidies. Het is wel waar dat we in de loop van de jaren '90 toen het milieu sterk als politieke prioriteit opkwam, weer met nieuwe regelingen kwamen. Maar die zijn, samen met de besparingsconvenanten die we met vrijwel het hele bedrijfsleven konden afsluiten, zeer effectief gebleken.”

*Belangrijk onderwerp in de Derde Energienota was het voornemen om de vier elektriciteitsproductiebedrijven en de Sep te laten fuseren. Op uw voorstel werd een Stuurgroep met vertegenwoordigers van de sector gevormd, met als voorzitter minister Wijers. Geelhoed ziet dat laatste als een doodzonde. Wist hij daar niets van?*

„Dat kan ik me niet voorstellen. Dat soort plannen leg je altijd per nota aan de minister voor, en die stukken gaan ook altijd langs de SG. Ik weet het niet, maar je kunt niet uitsluiten dat hij net afwezig was. Ik denk dat hij het voorstel wel gezien moet hebben. Wellicht heeft Geel-

hoed het eerst over het hoofd gezien en pas achteraf, toen hij het rapport van de Stuurgroep onder ogen kreeg, gedacht dat de minister zelf geen voorzitter had mogen zijn. Maar overigens is het een volstrekt normale procedure dat je voor zo'n belangrijke kwestie de hulp van de minister inroept. Dat wilden alle partijen in de sector ook, ze wilden rechtstreeks en geregeld met de minister overleggen. Wijers heeft daar toen mee ingestemd. Had hij dat niet gewild, dan had hij zich ertegen kunnen verzetten. Ik geef toe, het is logisch dat, als je als voorzitter van zo'n club met voorstellen komt, daar ook zelf aan gebonden bent, en dat je daarna niet meer kunt zeggen dat het toch anders moet. Als je onderhandelingen voert, bind je jezelf, kijk maar hoe het gaat bij het Najaarsoverleg met de sociale partners."

*Wiechers verwijt EZ dat de distributiebedrijven onvoldoende invloed kregen op de productiesector en dat de bijdrage van WKK-centrales niet goed geregeld was.*

„Ik geef toe dat de wijze waarop de WKK in het systeem van de Elektriciteitswet 1989 was geregeld, er toe leidde dat men meer decentraal vermogen kon bouwen, waardoor er bij het centrale vermogen een overcapaciteit ontstond. Dat had tot gevolg dat de centrale productie duurder werd. Het werd een cirkelgang, want die kostenstijging leidde weer tot nóg meer decentraal vermogen. Overigens deden de distributiebedrijven daar wel van harte aan mee, dus ook zij veroorzaakten extra kostenstijging. Toevallig waren in die periode (begin jaren '90) de olie- en gasprijzen laag, en dat maakt de centrale productie al relatief duur. Dat komt omdat het kolenvermogen tegenover ons relatief grote gasvermogen minder concurrerend werd dan bij hoge gasprijzen. Daarbij moet je bedenken dat gasgestookte centrales in het centrale vermogen een relatief laag rendement hebben, en de WKK-centrales juist gekenmerkt zijn door een hoog rendement."

*Volgens Wiechers hadden de distributiebedrijven in de structuur van de sector ook een te ondergeschikte positie.*

„Dat ben ik met hem eens. De distributiebedrijven hadden in de raad van commissarissen van de Sep geen positie. Via de productiebedrijven, die in de meeste gevallen in handen van de distributiebedrijven waren, hadden ze indirect wel enige zeggenschap. De commissarissen uit de kring van de productiebedrijven vormden geen krachtig gewicht in de RvC van de Sep. Dat kwam doordat ze een minderheidspositie innamen, en het onderling vaak oneens waren. Daardoor kreeg de directie van de Sep een dominante positie. Lang heb ik in die tijd gepiekerd of en hoe we dat konden veranderen. Dat was moeilijk omdat de posities in de Elektriciteitswet van 1989 nadrukkelijk waren vastgelegd. Dat had in de jaren '94-'95 misschien moeten gebeuren, ik geef toe dat we dat niet hebben doorgezet, daar heeft hij gelijk in."

„We merkten dat de distributiebedrijven zich als gevolg van een en ander zó weinig gelegen lieten liggen aan de Sep-besluiten, dat ze een eigen uitweg zochten met het tegen de klippen op bouwen van wkk-centrales. In de E-wet stond dat ze over plannen voor centrales met een groter vermogen dan 25 MW moesten overleggen met de Sep. Maar daar kwamen ze onderuit door *joint ventures* met industriële ondernemingen op te richten. EZ heeft daarbij niet ingegrepen, we wisten niet of dat wel juridisch houdbaar zou zijn. Toch wilden we natuurlijk geen wkk voor de overcapaciteit laten groeien. Dat is wel gebeurd, de wkk-ontwikkeling ging te snel, zeker toen de distributiebedrijven in staat waren met die *joint ventures* onder de vleugels van de Sep vandaan te komen."

*Over de kostenontwikkeling gesproken: Wiechers meent dat de Sep het daarmee in de E-plannen niet zo nauw nam. Er zou geen guldenteken in die plannen voorkomen, zodat niet helder was hoe de investeringen zich ontwikkelden.*

„Daar overdrijft hij. Maar als hij zegt dat er ook wel investeringen werden gedaan die om politieke redenen werden gestimuleerd, met een gebrekkige financiële onderbouwing, dan is dat juist. Door de Sep waren die plannen wel allemaal doorgerekend, maar wel met als referentie een situatie van hoge gasprijzen. Voorbeelden zijn de plannen voor een verbindingsskabel met Noorwegen en de Franse importcontracten die niet flexibel waren in de afname, gebaseerd op hoge olieprijsen zodat ze bij lage olie/gasprijzen minder aantrekkelijk werden. Ook de warmteplannen en demonstratiecentrale voor kolenvergassing hadden een financieel zwak fundament. Te lang is het risicomangement van de Sep gericht geweest op hoge brandstofprijzen, en laat ik eerlijk zijn dat gold ook voor het Ministerie van EZ”

„Wij als DGE keken scherp naar de milieueffecten van de E-plannen van Sep, we beoordeelden of ze absoluut nodig waren om het vermogen op peil te houden, of ze aan de afgesproken eisen voldeden en of ze economisch voor de hand lagen. Dat wogen we af tegen het milieubelang. Bij de ontzweveling van centrales in Polen en de aanleg van bossen in diverse landen, als compensatie voor de CO<sub>2</sub>-emissies van de Nederlandse centrales, was duidelijk dat ze niet bedrijfseconomisch rendabel waren, maar dat de milieubelangen prevaleerden. In dat opzicht ging de Sep heel ver, en de Tweede Kamer liep over van enthousiasme.”

„Ik ben het eens met Wiechers dat de productie meer gestuurd had moeten worden door de distributiesector. Deze belangrijke afnemers hadden te weinig grip op de Sep. De productie gedroeg zich te arrogant en te politiek georiënteerd. De beoogde onafhankelijkheid van de raad van commissarissen van de Sep is een misvatting gebleken. Voor een deel is dit ook wel weer achteraf praten. Je moet ook onderkennen dat de distributiebedrijven óók bijdroegen aan de ‘bakstenen’ (onrendabele, niet marktconforme investeringen van de Sep) door hun warmteplannen, die ze maar al te graag bij de Sep neerlegden.”

*Volgens Wiechers konden de distributiebedrijven niet instemmen met een Grootschalig productiebedrijf waarop ze geen invloed konden uitoefenen. DGE zou dat ook verkeerd gemandageerd hebben.*

„Een van de consequenties van het Sep-beleid was dat de distributiesector zich zódanig afkeerde van de landelijke, centrale productie, dat ze, toen het puntje bij paaltje kwam, als aandeelhouders geen zin meer hadden in de totstandkoming van dat GPB. Toen wij als DGE dat fusieplan verdedigden, was het eigenlijk al te laat, want de distributiesector had de buik vol van de Sep. Achteraf was dat in mijn beleving het moment dat het niet meer te managen viel. Er waren namelijk te veel ongunstige factoren om het proces nog te faciliteren: bijvoorbeeld de visie van de distributiesector en het kerende tij van de Europese samenwerking, naar een gemeenschappelijke, vrije markt met strakke regels voor mededinging.”

*Geelhoed spreekt van forse tegenstellingen binnen EZ over de Mededingingswet. Die zou voor u een ver-van-mijn-bed-show betekenen.*

„Op zich vond ik de nieuwe Mededingingswet die de concurrentie ging bevorderen, een goede zaak. Maar er kwamen natuurlijk tegenstellingen naar boven omdat je nog tijdig pro-

beerde zaken te regelen die al heel lang voor de nieuwe lijn werd ingezet, waren voorbereid. Voor de elektriciteitssector was ik dus op dat moment niet gelukkig met de Mededingingswet, want die sector functioneerde op basis van goede samenwerking en langlopende afspraken, die ook belangrijke resultaten voor ons energiebeleid opleverde: energiebesparing en meer milieuvriendelijke en duurzame productie. Maar met de Mededingingswet en de rol van de NMa werd duidelijk dat het zo niet meer kon. Als ik erin geslaagd was de distributiebedrijven nog tijdig positief te stemmen - want het GPB had voor Nederland ook echt grote voordelen - dan was het proces misschien anders gelopen. Ik durfde dat óók met de Mededingingswet nog aan, omdat het GPB met zo'n 12.000 megawatt aan vermogen en een sterk groeiend decentraal vermogen in Nederland, helemaal geen grote machtsconcentratie zou opleveren. Maar dan moest je wel bereid zijn het perspectief van de Europese markt voor het GPB te onderkennen en met de toenemende marktopening in Europa was dat een volstrekt reëel perspectief. Dan hadden we nog wel een goede kans gehad."

„We kregen te horen dat DGE te weinig rekening zou houden met de Mededingingswet. Ik erken dat wel, maar ik verdedigde het belang van de energiesector. We moesten aanpassen, daar waren we ook hard mee bezig, maar tijdens dat proces waren we binnen EZ nogal eens elkaar tegenpolen. Dat gold niet alleen voor DGE. Het DG Industriebeleid was ook lang niet altijd blij in die periode. Bij het beraad over de Energienota 1995 uitte zich die spanning ook. We hadden stevige discussies met de minister en mijn collega's, de andere DG's. Minister Wijers stond op het standpunt: er moet wel een GPB komen, maar dan leggen we bepaalde beperkingen op aan de aandeelhouders. Daar kon ik wel mee uit de voeten. Ja, die spanningen liepen soms hoog op. In die periode dacht SG Geelhoed met constructieve compromissen stevig na."

*Geijzers constateert dat het bij het begin van de liberalisering onduidelijk werd waar EZ nog voor stond.*

„Ja, en hij ziet ook een tegenstelling met mijn voorganger Verberg. Ik denk wel, eerlijk gezegd, dat ik anders in elkaar zit dan Verberg. Lange tijd heb ik mijn best gedaan met de Groep van Negen - dat was begin jaren negentig - om de sector door goed overleg mee te krijgen in een bepaalde aanpak. Structuurwijziging was nodig om meer efficiency te bereiken, en er moest een stevige bijdrage aan de milieubescherming komen, het Milieu Actie Plan (MAP). Dat is uiteindelijk gelukt, behalve het sluitstuk: het fusieplan GPB voor de productiesector. Tot '94 werkte de formule van constructief overleg, het samen oplossen van problemen door overleg en afspraken. Maar op een goed moment lukte dat niet meer. Er kwamen tegenstellingen, ook binnen EZ, en de sector trok zich minder aan van Den Haag. In de ogen van Geijzers had ik toen wellicht een hardere lijn moeten gaan volgen. Misschien is dat wel juist."

*Ketting vindt het fout dat er in de nieuwe Elektriciteitswet van 1998 helemaal niets meer is geregeld over de productie.*

„De vrije energiemarkt kwam eraan, richtlijnen uit Brussel moesten vertaald worden in onze wetgeving. In onze afwegingen betekende die ommezwaai dat de regelgeving sterk beperkt moest worden en dat er geen ruimte meer was voor afspraken. De toekomst zal uitwijzen of het zonder regels voor de productie kan, of bijvoorbeeld de voorzieningszekerheid echt aan

de markt kan worden overgelaten. Het is denk ik nog te vroeg om te beoordelen of Kettings argumenten op langere termijn juist zijn. De overheid heeft ook andere mogelijkheden om reservevermogen te garanderen, bijvoorbeeld via de vergunningverlening of door vermogen in de markt aan te kopen en dat weer via een heffing te laten betalen. Mijn visie was: als je deze stap naar de vrije markt zet, laten we het dan maar in één keer doen. Ik zeg er bij: de Sep van Ketting was de eerste partij die onder de gesloten markt van de jaren '80 uit wilde. Zie bijvoorbeeld het contract voor import van gas met de Noren, voor de nieuwe centrale bij Delfzijl. Dat was al een poging meer vrijheid te krijgen, men onttrok zich aan de afspraken met de Gasunie. Dat kun je vanuit de positie van Sep legitiem noemen. Het was ook de eerste grote steen van verzet in de energievijver, die er toen nog vanuit ging dat energiebeleid een nationale aangelegenheid was. Het werd door ons op EZ en door de Gasunie gezien als een groot affront waarbij de Sep zich onder de nationale structuur uitwerkte. Die actie betekende wel dat je je als Sep niet meer met redenen kon verzetten tegen enige vorm van liberalisering. De door Ketting geprefereerde aanpak via 'elektriciteitsplannen' past niet meer in deze tijd. Mijn visie was: je liberaliseert de productie of niet. Je kunt, of moet wellicht, als overheid eisen stellen aan de productie, maar je kan in een vrije markt niet meer bepalen hoeveel vermogen er wordt gebouwd en waar de centrales komen te staan. In die zin is een E-plan te rigide gebleken. Een béétje centraal plannen is moeilijk, dat zie je nu aan de pogingen van minister Brinkhorst om weer iets van die oude zekerheden terug te halen."



## Ex-minister Hans Wijers:



*Voorzieningszekerheid is ook ons steeds een zorg geweest*

*„Het lijkt nu soms of, toen ik minister was, zekerheid van de energievoorziening, een essentieel onderdeel van de publieke taken van de overheid, nauwelijks aandacht zou hebben gekregen. Niets is minder waar, mijn medewerkers en ik waren daar net zoveel mee bezig als met de mogelijkheden om tot meer marktwerking te komen.”*

Dat zegt dr. G.J. Wijers, die minister van Economische Zaken was in het eerste ‘paarse’ kabinet (1994-1998) en onder wiens verantwoordelijkheid destijds de liberalisering van de energiemarkt voortvarend werd aangepakt. In Nederland, alsook in de Europese Unie tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 1997, toen overeenstemming werd bereikt over de eerste richtlijn voor liberalisering van de elektriciteitsmarkt.

Hans Wijers is nu directievoorzitter van AkzoNobel en heeft het razend druk. Toch neemt hij even tijd om op ons verzoek te reageren op enkele vragen en op kritiek van partijen in de energiesector. We legden daarbij de kernpassages van een aantal interviews aan hem voor.

*Bij uw aantreden werd u vrij snel geconfronteerd met drie kwesties op energiegebied: forse bezuinigingen op energiesubsidies, de ondergrondse gasopslag in het Drentse Langeloo en de toekomst van de kerncentrale Borssele. Miste u een algemeen beleidskader en liet u daarom snel een nieuwe Energienota opstellen, of hing dat meer samen met uw wens om meer marktwerking te introduceren?*

„Er diende zich al gauw een meer ingrijpende zaak aan: de discussies op het departement, met

de energiesector en met het parlement over de voorstellen uit Brussel voor liberalisering. In de voltooiing van de gemeenschappelijke Europese markt, een streven dat Nederland van harte steunde, hoorde uiteindelijk ook een gemeenschappelijke Europese energiemarkt. Dat voedde bij mij de behoefte aan een samenhangende lange termijnvisie, vanuit de overtuiging dat meer marktwerking redelijk snel bereikbaar moest zijn.”

*In 1995 besloot u op voorstel van DGE Stan Dessens om zelf het voorzitterschap op zich te nemen van een Stuurgroep die een ingrijpende herstructurering van de elektriciteitssector zou voorbereiden. Was u zich toen scherp bewust van de consequenties van zo'n voorzitterschap voor uw verantwoordelijkheid als minister?*

„Ik weet nog vrij precies hoe dat ging: dat de mensen uit de sector het op prijs stelden als ze met mij persoonlijk over die veranderingen konden praten, en dat ik daar direct oren naar had. Maar eerlijk gezegd herinner ik me niet meer of het nu alleen Dessens was die voorstelde dat ik de Stuurgroep zou voorzitten. In uw interview met de toenmalige secretaris-generaal Ad Geelhoed kwam ik een verwijt tegen dat Stan Dessens mij dat voorstel zou hebben gedaan zonder Geelhoed te informeren. Ik weet niet of dat verwijt wel terecht is.”

„De context was dat DGE met Dessens een duidelijke lijn voor ogen had hoe die herstructurering eruit moest zien, maar dat de discussie in de sector muurvast zat. Er lag een stapel mooie rapporten, maar er gebeurde niks. Door mijn achtergrond als organisatieadviseur vond ik dat als minister meteen een mooie uitdaging, en inhoudelijk ook een leuke zaak om aan te pakken. Belangrijk bovendien, want een efficiënte energievoorziening is natuurlijk van levensbelang voor de economie. Toch denk ik, terugkijkend, dat ik me in mijn enthousiasme om hier een doorbraak te bereiken, onvoldoende heb gerealiseerd dat door die combinatie van taken je beleidsruimte en je eigen verantwoordelijkheid als minister in gevaar kunnen komen.”

*Geelhoed meent dat u daarmee uw enige fout als minister maakte. Het leverde een „staatsrechtelijk idiote situatie” op omdat u met handen en voeten gebonden werd aan het advies van een Stuurgroep waaraan u zelf had meegewerkt. Die werkwijze paste volgens hem wel in de bestuurstraditie van DGE: „lekker close met de sector overleggen over een marktmatig model waar de eindbeslissers juist afstand moet houden”, en „als zodanig werkte dat faliekant verkeerd uit”. Bent u dat met Geelhoed eens?*

„Achteraf bezien ben ik het met hem eens dat het een verkeerde impuls was, ja. Veel van Geelhoeds overige kritiek beschouw ik toch een beetje als een oordeel op basis van de wijsheid achteraf, die altijd groter is dan wanneer je middenin het proces van beleidsverandering zit dat vaart moet houden om het momentum niet te verliezen. Ik zeg erbij dat als je altijd alles zou voorzien en je tegen alle mogelijke risico's indekt, dan gebeurt er niets in deze wereld. Zonder durf kom je nergens. Ik heb heel wat veranderingsprocessen meegemaakt en begeleid, maar nog nooit één zonder risico's. Die zijn onvermijdelijk. Trouwens, dat overleg met de sector was hard nodig maar het verliep heus niet 'lekker close'. We maakten scherp duidelijk waar we heen wilden, met termijnen waarbinnen de nieuwe Energienota zou verschijnen en de daarop volgende wetgeving klaar moest zijn. Ook heb ik de dringende noodzaak van een efficiëncyslag bij veel van de betrokken bedrijven aangegeven. Die was in hun eigen belang, wilden ze in een concurrerende Europese markt overleven.”



*Op het departement rees de vraag hoe je in een vrije markt als overheid nog iets kon plannen, zoals brandstoffendiversificatie en een milieuvriendelijke elektriciteitsproductieproductie. Ook ex-directeur van de SEP Niek Ketting bepleitte bij u wettelijke bepalingen voor de productie van elektriciteit, mede met het oog daarop. Als u nu de zorgen ziet over de voorzieningszekerheid waarmee uw partijgenoot Brinkhorst wordt geconfronteerd, vindt u het dan achteraf ook niet jammer dat er in de nieuwe Elektriciteitswet niets is geregeld over de productie?*

„Soms wordt de indruk gewekt dat de zekerheid van de energievoorziening en de milieuaspecten tijdens mijn ministerschap nauwelijks aandacht zouden hebben gekregen. Niets is minder waar. Het gaat hier om essentiële onderdelen van de publieke taken van de overheid. Mijn medewerkers en ik waren daar net zoveel mee bezig als met de mogelijkheden om tot meer marktwerking te komen. De voorzieningszekerheid wilden we, ook wat betreft de stroomproductie, primair faciliteren door op de gemeenschappelijke vrije energiemarkt in Europa tot een gelijk speelveld te komen: gelijke voorwaarden voor toetreding en functionering van marktpartijen. Dat debat is in Europa niet afgemaakt. Dat is een van de zwakten van de Unie, die naar mijn mening lijdt aan overcompartimentering. Milieuministers lijken bijvoorbeeld, anders dan de ministers van Economische Zaken, veelal niet te geloven in marktwerking. Ik denk dat ministeries en lidstaten nu nog te veel langs elkaar heen werken. Je ziet dat dit stevige reacties oproept, zoals van Bondskanselier Schröder die onlangs pleitte voor een vice-voorzitter van de Europese Commissie die de hele economische kant van het EU-beleid kan overzien en coördineren. Zelf heb ik tijdens mijn ministerschap gepleit voor integratie van het EU-beleid voor industrie, energie, research & development en het vervoer, met één verantwoordelijke commissaris. Er zijn nu echt te veel hokjes en potjes in Brussel en daar wordt Nederland met zijn gasrijkdom denk ik een beetje voor afgestraft, in de energiesector vooral door de concurrentie van steenkool.”

„Terug naar Nederland en de jaren '90: Wij gingen ook uit van de hypothese dat de energiemarkt voldoende attractief zou zijn, ook financieel, voor investeerders, private partijen of overheden. Dan zou je dus geen zorg over de voorzieningszekerheid hebben.”

*Als u nu de situatie bekijkt, vindt u dan niet dat juist dit tegenvalt?*

„Zeker en ik denk dat dit te maken heeft met onzekerheid die marktpartijen ervaren als het gaat om de rol van de overheid. Je zag het in Californië waar zich een crisis in de elektriciteitsvoorziening heeft voorgedaan door een set gekke maatregelen van de overheid, onder andere met maximumprijzen investeringen van stroomproducenten in nieuw vermogen onmogelijk maakte omdat ze onrendabel zouden worden. En je ziet het in Nederland, bijvoorbeeld door de discussies over afsplitsing van de netwerken van energiebedrijven. We zijn er met zijn allen niet in geslaagd het investeringsklimaat voldoende aantrekkelijk te houden. Als de ene keer dit standpunt over de netwerken door de politiek wordt verdedigd en de volgende keer weer een andere visie de boventoon voert, zullen de bedrijven wachten met investeren.”

*Minister Brinkhorst heeft nu besloten tot volledige afsplitsing van de netwerken voor elektriciteit van de distributiebedrijven. U vond dat destijds een brug te ver. Nu nog steeds?*

„Hoe zinvol dit besluit academisch ook is, het zal in elk geval voorlopig niet helpen de markt goed te laten lopen. Want de waarde van energiebedrijven zal er door afnemen, om dat feit

kun je niet heen. De markt zal als minder attractief worden gepercipieerd vanwege de extra onzekerheden.”

*Dat betreft dus vooral de levering en distributie. Maar hoe kun je, zonder regels in de Elektriciteitswet, aan de productiekant in een vrije markt bereiken dat het milieu zoveel mogelijk wordt ontzien?*

„De milieuaspecten van de energieproductie zouden we regelen via de milieuwetgeving (die geleidelijk aan eveneens een Europees level paying field moet gaan vertonen), en via het periodieke Nederlandse Energierapport dat aanleiding kan geven tot bijstellingen als de markt het zou laten afweten. Bijvoorbeeld als blijkt dat de investeringen in de productie geen gelijke tred houden met een stijgende (piek)vraag die je niet met import kunt opvullen, dan kijk je nog eens goed naar het investeringsklimaat. Maar bij de presentatie van de nieuwe Elektriciteitswet hebben we ook toegelicht zonodig nieuwe wettelijke bevoegdheden te zullen creëren. Als ik het goed zie maakt minister Brinkhorst nu met zijn ontwerp-Interventiewet gebruik van die optie.”

„Een punt van zorg voor de overheid is natuurlijk de kwaliteit van de productie. Als dat fout gaat zorg je er natuurlijk voor dat er bijvoorbeeld geen bruinkool als brandstof voor stroomopwekking wordt gebruikt. En dat je ruimte biedt voor centrales met de combinatie warmtekracht die een veel hoger rendement hebben. In Nederland hebben we over die technologie veel kennis en ervaring opgedaan. Ik vind het jammer dat er met onze plannen om die kennis en technologie op het gebied van wkk in Europa uit te zetten, weinig voortgang is gemaakt.”

*Ketting zegt het als een 'historische fout' te zien dat er in de Elektriciteitswet 1998 niets is geregeld over de productie.*

„Dat zie ik heel anders. Wij hebben die keuze naar mijn mening op goede gronden gemaakt, maar wel vangnetbepalingen in de wet opgenomen, zoals de functie van het Energierapport. Niets ten nadele van de ijverige en bekwame Niek Ketting, maar ik heb hem toen duidelijk gemaakt wat mijn kritiek op de toen bestaande situatie was: het gebeurde allemaal in die koepel, de SEP waarin groeperingen met deelbelangen zaken onderling bedisselden. Ik vond de hele elektriciteitssector een corporatistisch en intransparant geheel dat zich onttrok aan echte controle. Ook heb ik Ketting duidelijk gemaakt dat, wanneer je marktwerking aan banden wilt leggen, je dat gedetailleerd in de wet moet opnemen en daar zagen wij geen reden voor. De opvattingen en wensen van de overheid over een zekere, betaalbare en zo milieuvriendelijke mogelijke stroomproductie zijn de marktpartijen precies bekend. Mocht het toch schorten aan de invulling van publieke taken die de overheid belangrijk vindt en waarop de marktpartijen kunnen inspelen, dan wordt dat opgevangen door het periodieke Energierapport. En door eventuele aanvullende wet- en regelgeving.”

*Ad Geelhoed verwijt DGE te weinig te hebben nagedacht over de nieuwe structuur en de wetgeving en onvoldoende voorbereid het ingrijpende proces van liberalisering en meer marktwerking te zijn ingegaan. Ook de Stuurgroep heeft volgens hem steken laten vallen. Kende u destijds deze kritiek, was u het er mee eens en heeft u er in de Derde Energienota en het wetsvoorstel voor de nieuwe Elektriciteitswet rekening mee kunnen houden?*

„Nee, wat ik nu in zijn interview lees kende ik niet helemaal. We hebben diepgaande discussies gehad, niet alleen met DGE, maar ook met het directoraat Algemene Economische Poli-

tiek. Belangrijke vernieuwingen zoals de liberalisering van de energiemarkt besprak je in de zogenoemde Ministersstaf, een wekelijks beraad tussen de minister en de topmensen van het departement. Daar was Geelhoed de coördinator van. Ik herinner me bijvoorbeeld geen kritiek op onze verwachting dat, wanneer je de productie van elektriciteit vrijlaat, er voldoende geïnvesteerd zal worden als daar ook een prijs voor wordt betaald. Ook al zou dat in de aanvang moeten komen van onze stroomproductiebedrijven die een laag eigen vermogen hadden.”

„Het hele vernieuwingstraject hebben we nog eens aan buitenlandse ervaringen getoetst. Ik liet nagaan hoe de effecten van marktwerking waren, in landen die de koppositie bij liberalisering innamen zoals Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Scandinavië.”

*Geelhoed vindt dat in het advies de Stuurgroep onder uw leiding de juridische en economische unbundling (ontvlechting) tussen productie c.q. invoer van elektriciteit en gas, de distributie en de leidingnetwerken „volstrekt ondermaats” was geregeld.*

„Wij kozen een lijn voor de unbundling die volstrekt in overeenstemming was met de richtlijnen van ‘Brussel’. We hebben ook serieus ons best gedaan om de ervaringen in Engeland en Zweden met unbundling te analyseren en zo de beste weg te kiezen. Met de energiesector en ook met de Tweede Kamer is dit punt diepgaand besproken. Nogmaals, als je alles tevoren wilt uit-analiseren dan gebeurt er niets.”

*Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (eerste helft 1997) slaagde u erin de Raad van energieministers mee te krijgen in de Richtlijn Elektriciteit en in een zekere voortgang met het proces naar een Richtlijn Aardgas. Was dat een moeilijke klus voor een expert in de organisatiekunde?*

„Heel moeilijk, ook met mijn achtergrond, want probeer maar eens vijftien landen met zeer uiteenlopende belangen, en door sterk verschillende politieke stromingen beïnvloed, op één lijn te krijgen. Met name Frankrijk was instabiel: ik kreeg in een korte tijd met drie nieuwe energieministers uit Parijs te maken. Ook stonden er vrij extreme visies tegenover elkaar, bijvoorbeeld die van Engeland, Duitsland en Frankrijk. Met name de Franse opstelling was heel lastig in beweging te krijgen, want men beriep zich telkens op komende verkiezingen. Maar met mijn crack in the wall filosofie heb ik na een paar vergaderingen voortgang kunnen boeken. In aparte discussies, vooral die met mijn Duitse en Britse collega’s, groeide de overtuiging dat hetgeen de Fransen voor de liberalisering voorstelden qua tijdpad en qua mate van marktopening weliswaar niet erg overtuigend was, maar wel een eerste barst in de muur, een begin van het proces dat onomkeerbaar was. Dat is later ook uitgekomen. Als je eenmaal één segment van de markt opengooit, namelijk dat van de grootverbruikers, krijgt de buitenlandse concurrentie kansen en vervalt het traditionele beleid voor bescherming van de nationale energiesectoren tegen die buitenlandse concurrentie. Uiteindelijk bezwijkt dan de hele muur van twijfel en verzet, want ook het middensegment van de verbruikers en de kleinverbruikers zullen, als het goed is, de voordelen van de concurrentie willen smaken.”

„Er zat ook wel wat druk op de onderhandelingen van de kant van het bedrijfsleven, dat uit was op concurrentie bij de levering van energie, en dus aantrekkelijker tarieven. Daar heb gebruik van kunnen maken door de collega’s voor te houden dat grootverbruikers snel in een eerste fase van liberalisering de vrije keuze van een leverancier kon worden geboden. Na drie jaar ministerschap werd ik al bijna als een senior beschouwd, ik kon goed uit de voeten met

de collega's en had vrij snel door wat er in de lidstaten speelde. De Fransen, die hun energiebedrijven wel een handje wilden helpen in andere lidstaten hun vleugels uit te slaan, heb ik toen met het reciprociteitsbeginsel over de eerste streep gekregen: voor wat hoort wat, dan moet ook de Franse markt worden opengesteld voor concurrentie uit de rest van de EU. Al met al was het ook een leuke, interessante klus, al werden de vergaderingen en de teksten wel erg lang."

*U was een groot voorstander van een fusie van de vier openbare elektriciteits productiebedrijven en de SEP tot een Grootschalig Productiebedrijf (GPB). Heeft u overwogen de aandeelhouders en directies via een aanwijzing aan provinciale- en gemeentebesturen te dwingen, in het belang van behoud voor Nederland van deze sector?*

„Nee, dat beschouwde ik zó fundamenteel strijdig met de rechten van aandeelhouders, dat het juist in een fase dat de markt meer ruimte werd gegeven, een heel verkeerd signaal zou zijn. Zeker, ik zag die beoogde fusie als een strategisch belang voor Nederland, maar ik realiseerde me dat een minister eigenlijk ook maar een toevallige passant is. Had ik kunnen beredeneren dat het GPB werkelijk van overheersend nationaal belang was, dan had het anders gelegen. Maar het land zou niet ten onder gaan als het GPB niet doorging. Een stimulerende rol vond ik meer op zijn plaats, zo van: jongens, hier ligt een prachtkans, laat die niet lopen. Een aanwijzing zou ook een stevige ingreep in de rechten van lagere overheden hebben betekend, dus niet alleen in hun functie van aandeelhouders. Langdurige juridische gevechten en processen lagen op de loer en bij elkaar was dat ook een te hoge prijs."

*Uiteindelijk werd na al het getreuzel met het fusieplan in 1997 duidelijk dat de NMa zeer waarschijnlijk geen toestemming zou geven, omdat een GPB een te machtige positie zou krijgen op de Nederlandse markt. De nieuwe Mededingingswet zou al eerder in werking treden dan het GPB eventueel nog van start kon gaan. Heeft u toen nog overwogen de NMa in het uiterste geval met een aanwijzing te overrulen?*

„Nee, want dat was de fase dat het fusieplan 'reine theorie' was geworden. Je overwoog nog eens hoe snel de markt in de stroomsector open zou gaan en hoe groot het marktaandeel van het GPB zou worden, gecombineerd met het verzet tegen de fusie binnen een deel van de energiesector. Dat verzet had te maken met verwachtingen dat een GPB behalve voordelen ook een nadeel kon opleveren: een beperking van de beoogde marktwerking. En dat alles tegen de achtergrond dat we net een goede Mededingingswet hadden, en de NMa hadden opgetuigd, als waakhond om de marktwerking ruimhartig en ook zuiver te laten functioneren. Het was een heel slecht begin geweest als de NMa meteen met een aanwijzing van de minister in een van de eerste zaken onderuit geschopt zou worden."

*In de Derde Energienota en daarna in de notitie Stroomlijnen werd nog gepleit voor een brede Energiewet met regels voor zowel gas als elektriciteit. Toch is later gekozen voor een aparte nieuwe Elektriciteitswet en een Gaswet. Hoe kijkt u daar nu tegenaan, nu 'Brussel' de betreffende richtlijnen nagenoeg heeft geharmoniseerd?*

„Het begon met aparte richtlijnen van de Europese Commissie, omdat liberalisering van die twee markten een verschillende aanpak vergden. Alle lidstaten hebben eigen elektriciteitsproductie, maar lang niet allemaal hebben ze ook nationale belangen in aardgasreserves en/of gasproductie. Ik denk dat wij het overzichtelijker hadden gevonden uiteindelijk alle Brusselse

regels in één Nederlandse wet te implementeren. Maar het Brusselse proces voor de gasrichtlijn liep achter op dat van elektriciteit, mede door de invloed van de ‘gaslanden’ waaronder Nederland. Maar we wilden met de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt geen vertraging oplopen. Wel hebben we de Gaswet zo consistent mogelijk met de Elektriciteitswet geformuleerd, zodat ze later eventueel in elkaar geschoven kunnen worden.”



# Bijlage 1

## Hoofdpijnen uit het hoofdstuk Energiebeleid in de Memories van Toelichting op de Rijksbegroting EZ<sup>1</sup>

In deze notitie zijn hoofdpijnen van de ontwikkelingen op het gebied van de energievoorziening en het energiebeleid en de achtergronden daarvan sinds 1970 per begrotingsjaar staccato samengevat. Ze is bedoeld als hulpmiddel bij de CIEP-studie om overzicht te krijgen, trends te volgen, geen belangrijke thema's over het hoofd te zien en om het terugzoeken van de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de originele stukken te vergemakkelijken. Ter verduidelijking is hier en daar verwezen naar de Energienota's van 1974 (Lubbers), 1979 (Van Aardenne), 1989 (De Korte) en 1995 (Wijers).

### Memorie van Toelichting 1970 (Minister Leo De Block; kabinet- De Jong)

De belangrijkste energiedrager is nog steeds olie, die thans voorziet in tweederden van de Nederlandse energiebehoefte. Nederland is voor 95 procent aangewezen op import van olie. Daarom voorraden vormen en aanhouden. Richtlijn van de Europese Raad van 1968 die lidstaten verplicht wettelijk vast te leggen dat een voorraad van ten minste 65 dagen binnenlands verbruik, gebaseerd op het voorgaande kalenderjaar, wordt aangehouden. Mede door het overvloedige aanbod is olie goedkoop. Het relatief makkelijke transport draagt daaraan ook bij. Door het gereedkomen van de nieuwe vaargeul wordt de Rotterdamse haven bereikbaar voor tankers met een diepgang van 62 voet, dat betekent volle tankers die 200.000 tot 250.000 ton kunnen vervoeren. Die verbetering heeft geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van de raffinagecapaciteit.

De afzet van aardgas, ontwikkelt zich bevredigend, in het afgelopen jaar gestegen tot 14 miljard kubieke meter, waarvan 4 miljard voor export.

Het verbruik van elektriciteit vertoont een sterke stijging: gemiddeld 9,6 procent per jaar in de periode 1958-1968. Gewerkt wordt aan een sterke expansie van de productie (investeringsprogramma van 1 miljard gulden) met optimale inschakeling van de Nederlandse industrie.

Kernenergie begint communautaire toepassing te vinden, maar het nucleaire onderzoek en -ontwikkelingswerk kan niet voor rekening van het bedrijfsleven gelaten worden, zeker niet de lange termijn ontwikkelingen die pas na geruime tijd vruchten zullen afwerpen, zoals snelle kweekreactoren.

Economisch en technisch is een zo goed mogelijke structuur van de elektriciteitsvoorziening nodig, gezien de belangrijke positie die de openbare elektriciteitsvoorziening inneemt voor het behoud en het verhogen van de welvaart. De nieuwe Elektriciteitswet beoogt daar voorwaarden voor te scheppen. De ontwikkelingen in het verband van de Sep gaan reeds in deze

<sup>1</sup> De datering van de Memorie van Toelichting op de ministeriële begroting is steeds Prinsjesdag (derde dinsdag in September) in het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar.

richting. Zij worden gekenmerkt door het verlaten van het oude beginsel dat ieder productiebedrijf voor het eigen voorzieningsgebied voldoende vermogen moet opstellen, en komen ook tot uitdrukking in de bouw van een gemeenschappelijk 380 kv koppelnet. Het nieuwe wetsontwerp beoogt intensivering van de samenwerking. De nieuwe wet zal de voorwaarden moeten scheppen voor een toestand alsof er één landelijk bedrijf was, met een aantal over het land verspreide centrales.

De Europese Commissie heeft een eerste oriëntatie voor een gemeenschappelijk energiebeleid aan de Raad aangeboden.

#### **Memorie van Toelichting 1971 (Minister Roelof Nelissen; kabinet-De Jong)**

In 1969 (1970 is nog niet bekend) steeg het totale binnenlandse energieverbruik met 11 procent. Het aandeel aardgas neemt sterk toe: van 16 % in 1968 naar 21 % in 1969, 26 % (raming) in 1970 en 30 % in 1971.

De productie in twee grote Limburgse kolenmijnen is per augustus 1969 stilgelegd, in april 1979 volgde er nog een en medio 1971 wordt de productie in de Oranje-Nassau mijnen beëindigd. Bij de staatsmijnen Emma/Hendrik en de geïntegreerde mijnzetel Julia/Laura wordt de productie ingekrompen. De Nederlandse kolenproductie daalde van 6,7 miljoen ton in 1968 tot 5,6 miljoen ton in 1969 en zal in 1970 naar verwachting dalen tot 4,3 miljoen ton. Per 1 januari waren nog 17.300 werknemers bij de mijnen actief. In het eerste halfjaar van 1970 is dit aantal gedaald tot 15.000.

#### **Memorie van Toelichting 1972 (Minister Hartgert Langman; kabinet-Biesheuvel)**

Kondigt snelle oprichting aan van een Fonds Financiering Snelle kweekreactor, dat een wettelijke basis krijgt. Omdat in 1972 nog geen opbrengst uit voorgenomen heffingen is te verwachten, worden de uitgaven tijdelijk uit 's Rijks kas gefinancierd. Drie partijen werken in het project samen: Siemens, Belgo Nucléaire en het Nederlandse Neratoom. Het Nederlandse aandeel, door Neratoom uitgevoerd in samenwerking met TNO, bestaat uit de ontwikkeling van grote natriumcomponenten het warmte-overdrachtsysteem, te weten natriumpompen, tussenwarmtewisselaars en stoomgeneratoren en een proefcircuit in Hengelo van 50 miljoen gulden. De totale Nederlandse bijdrage tot 1972 belooft 120 miljoen gulden.

De Nederlandse energie-intensieve industrie met een zeer hoog elektriciteitsverbruik ontvangt kwantumkortingen om zich te kunnen aanpassen aan de buitenlandse concurrentie.

In Europa wordt een versnelling van de bouw van kerncentrales verwacht. In Nederland zal de bouw later plaatsvinden, vanaf de tweede helft van de jaren '70, als gevolg van de aardgasproductie en de positieve ontwikkeling van de gasreserves.

De inspanning op kernenergiegebied wordt intussen wel voortgezet, met name op de twee in internationale samenwerking in uitvoering genomen projecten: het tripartite Ultra Centrifugeproject voor uraniumverrijking en de Benelux-samenwerking op het gebied van Snelle kweekreactoren.

#### **Memorie van Toelichting 1973 (Langman)**

Voorziet een stijging van het energieprijsspeil door verveelvoudiging van de technische productiekosten voor olie in het Midden-Oosten. Ook zijn er belangrijke oliepolitieke ontwikke-



lingen. In September 1971 eisten de productielanden compensatie voor de devaluatie van de dollar, hetgeen resulteerde in een akkoord tussen de Golfstaten en de internationale oliemaatschappijen over een prijscompensatie van 8,49 procent. Van veel ingrijpender aard is de eis, ook in September 1971 gesteld, van deelneming door de oliestaten in de bestaande concessies van de oliemaatschappijen. Ze willen een aanvankelijke deelneming van meer dan 20 procent, oplopend tot 51 procent. In maart 1972 liet het in Saoedi-Arabië werkzame Aramco-consortium (Esso, Mobil, Chevron en Texaco) weten in beginsel bereid te zijn de 20 procent participatie te aanvaarden. Kort daarop volgden alle belangrijke internationale oliemaatschappijen dit voorbeeld. Maar hiermee was de zaak geenszins geregeld, want er moet nog overeenstemming komen over de financiële voorwaarden waaronder participatie zou plaatsvinden. En juist daarover bestaan grote meningsverschillen. Eveneens ingrijpend is dat de Iraq Petroleum Company met ingang van 1 juni 1972 werd genationaliseerd. Dat levert niet direct gevaar op voor de olievoorziening van Europa, maar deze maatregel en de daarmee verbonden schadeloosstelling zullen wel van invloed zijn op de participatie-onderhandelingen. De prijs van aardgas moet naar verwachting omhoog omdat zwavelarme stookolie in de industrie een grotere rol kan gaan spelen dan de zwavelrijke, goedkopere stookolie waaraan de gasprijs nu is gerelateerd. Zonder prijsbijstelling zal de vraag naar gas nog veel sterker doorzetten. Onderhandeld wordt met de exportlanden over een hogere af-grens prijs. Op voorhand is al besloten geen nieuwe exportcontracten aan te gaan.

#### **Memorie van Toelichting 1974 (Minister Ruud Lubbers; kabinet-Den Uyl)**

Berichten als zouden wij aan de vooravond van een ernstig structureel olietekort staan, duiken herhaaldelijk op. Ondergetekende is van mening dat er zich vooralsnog geen ernstig structurele tekorten voor zullen doen. Bedoelde berichten stammen hoofdzakelijk uit de Verenigde Staten. De situatie daar is echter niet maatgevend: het betreft hier slechts tekorten in sommige regio's, waarbij het alleen gaat om de lichtere olieproducten. Het ziet er wel naar uit dat wij aan het begin van een vrij langdurige periode staan waarin olie een relatief schaars product zal zijn. De productiemogelijkheden van conventionele bronnen in de Opec-landen zijn voldoende om zeker tot het begin van de jaren '80 aan de stijgende vraag te voldoen. Daarna zal in de behoeften mede moeten worden voorzien door olie uit niet-conventionele bronnen, als diepzee, teerzanden en leisteen. Vooralsnog is er dus geen reden tot zorg. Wel zijn er ontwikkelingen die wijzen op welhaast onvermijdelijke prijsstijgingen, niet alleen voor olie. De huidige wereldenergievoorziening is thans voor 43 procent gebaseerd op olie, voor 20 procent op aardgas, voor 33 procent op kolen en voor 4 procent op overige dragers waarvan elektriciteit uit waterkracht de belangrijkste is. De internationaal opererende oliemaatschappijen hebben overeenkomsten gesloten met Saoedi-Arabië, Koeweit, Qatar, Abu Dhabi en Nigeria over het bereiken van een meerderheidsbelang in 1982 van deze staten in de concessies van de oliemaatschappijen. Koeweit heeft daarna de overeenkomst weer opgezegd en wil nu met directe ingang het meerderheidsbelang realiseren. Iran heeft een overeenkomst gesloten waarin is vastgelegd dat de staat niet alleen de eigendom van de concessies bezit, maar ook het feitelijke beheer in handen heeft gekregen. Wel zal de komende 20 jaar van het consortium met de oliemaatschappijen in Iran gebruik worden gemaakt en zal het consortium 20 jaar verzekerd zijn van de levering van olie.

Met Irak is overeenstemming bereikt over de te betalen compensatie voor de onteigende Iraq Petroleum Company. Over de Iraakse deelneming in de niet-genationaliseerde Basrah Petro-

leum Company is nog geen overeenstemming bereikt, evenals met Libië waarvan de regering 100 procent 'participatie' heeft geëist.

In Nederland valt veelal de kritiek te beluisteren dat „een energiebeleid ontbreekt”. Inpassing van de toekomstige energievoorziening in het totaal van de maatschappelijke desiderata en met name van milieu en ruimtelijke ordening, zou stroef verlopen en bij betrokkenen over en weer frustraties oproepen. De vraag is of het beleid niet ook gericht moet zijn op beïnvloeding van het energieverbruik in het algemeen, respectievelijk van bepaalde vormen van verbruik. Ik ben geneigd deze vragen ten principale bevestigend te beantwoorden. Een derde aspect betreft de zekerheid van de energievoorziening. Het kernpunt van het energiebeleid is gelegen in de vraag of en zo ja hoe de groei van de energiebehoeften zou kunnen worden afgeremd, alsmede hoe aan de toekomstige energiebehoeften kan worden voldaan, incalculerend de beteugeling van de milieuvervuiling die aan productie, transport en verbruik verbonden kan zijn.

#### **Memorie van Toelichting 1975 (Lubbers)**

Aangezien vrijwel tegelijkertijd met de begroting de Energienota aan de Staten-Generaal wordt aangeboden, volgt hier op energiegebied slechts een globale beschrijving van de actuele situatie.

**Kolen:** De situatie op de energiemarkt maakt een herbezinning van de (mogelijke) rol die de Nederlandse kolen in de toekomst kunnen vervullen, noodzakelijk. Zie de Energienota.

**Olie:** In 1970 is de situatie van een ruim aanbod op de markt veranderd in een verkopermarkt, een verschuiving van de machtspositie over olie naar de Opec-landen. Dat werd manifest in de overeenkomsten van Teheran (februari 1971) en Tripoli (april 1971) inzake verhoging van de government take. Kort daarop werden vergelijkbare overeenkomsten met Algerije en Nigeria gesloten. Daarna volgden geregelde aanpassingen van de prijzen. Per 1 januari 1974, na het afkondigen van de olieboycot tegen o.m. Nederland en de Verenigde Staten, gingen de Arabische olielanden over tot verhoging van 'lijstprijzen' met 130 procent, waarna ook de overige Opec-landen prijsverhogingen aankondigden in dezelfde orde van grootte. Deze acties hadden tot gevolg dat de officiële marktprijzen voor ruwe olie meer dan verdubbelden. Daar het zich laat aanzien dat de periode van relatieve schaarste alsook de grote invloed van de Opec-landen op het prijsniveau zich wel zullen continueren tot er olie uit andere bronnen op grote schaal beschikbaar kan komen – naar verwachting in de tweede helft van de jaren '80 – acht ondergetekende een nadere bezinning op de veranderde situatie in de verhouding tussen de productielanden, de oliemaatschappijen en de consumentenlanden noodzakelijk. Tot nu toe is in aanzienlijke mate terughoudendheid betracht met het doorberekenen van alle prijsverhogende factoren op de prijzen van olieproducten.

**Aardgas:** Sinds begin jaren '70 zijn maatregelen genomen om meer evenwicht te krijgen in de ontwikkeling van de olie- en gasprijzen. Intussen steeg de vraag naar aardgas sterker dan de productiemogelijkheden. Daarom is een meer selectief beleid nagestreefd ten aanzien van gasleveringen aan industriële afnemers. Verder blijft uitbreiding van leveringsverplichtingen aan elektriciteitscentrales en buitenlandse afnemers achterwege. Voor nadere aanpassingen van de gasprijzen zie de Energienota. De staatsinkomsten uit de gaswinning zijn door de

recente prijsstijgingen voor olie fors toegenomen.

**Internationale samenwerking:** Tijdens de Washington Energy Conference van februari 1974 is de wens vastgelegd om te komen tot een dialoog tussen de olie-exporterende landen en alle consumentenlanden teneinde gezamenlijke oplossingen te vinden voor de problemen ontstaan t.a.v. de olievoorziening, alsmede de gevolgen daarvan voor het internationale economisch en monetair stelsel. Latere ontwikkelingen die een zekere stabilisering van de oliemarkt tot gevolg hadden, deden de noodzak van een snelle ontmoeting tussen producenten en consumentenlanden verminderen, waardoor de Coördinatiegroep meer gewicht ging leggen op onderlinge samenwerking. Daarbij werd uitgebreid aandacht besteed aan een beoordeling van de toekomstige marktsituatie. Geen concrete besluiten naar aanleiding van het Europese overleg, door gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten. De Europese Commissie beoogt met haar voorstellen de afhankelijkheid van import voor 1985 aanzienlijk te verminderen.

**Elektriciteit:** Ondergetekende bepleit dat de overheid goedkeuringsbevoegdheid krijgt voor het jaarlijkse Elektriciteitsplan van de SEP. (Zie Energienota).

**Kernenergie:** In de Energienota lichtte minister Lubbers het beginselbesluit van het kabinet, genomen in 1974 toe, voor uitbreiding van het kernenergievermogen met 3.000 Megawatt, onderverdeeld in drie centrales die in 1985 gereed zouden moeten zijn. De uitvoering is gebonden aan twee voorwaarden: een verantwoorde oplossing voor de methode van opberging van radioactief afval en voldoende waarborgen voor de veiligheid en beveiliging van centrales.

#### **Memorie van Toelichting 1976 (Lubbers)**

**Energienota:** Helaas is de mondelinge behandeling van de Energienota 1974 uitgesteld tot na het Kamereces. Maar de beleidsveranderingen en –intensiveringen zijn en worden verder voorbereid: het energiebesparingsprogramma, de voorlichting en het zuinigheidskeur zijn in gevorderd stadium. Het crisisdraaiboek is vrijwel gereed voor aanbieding aan en behandeling door de Ministerraad. De AER wordt binnenkort geïnstalleerd. En met het werk van de NEOM zal een aanvang worden gemaakt.

**Olie:** Nederland werkt actief mee aan de vormgeving van het IEA-crisisbeleid met onderlinge bijstand tussen de consumentenlanden en olieverdeelschema's.

Ondanks de groei van het BNP in 1974 t.o.v. 1973 met 2 procent is het verbruik van olie niet onaanzienlijk gedaald. De belangrijkste factor daarbij was de stijging van de prijzen. Maar bij aardgas was er een stijging van het verbruik. Een deel van de energievraag is opgevangen door aardgas, zoals tevens blijkt uit het doorgaan van de omschakeling van olie naar gas. In 1974 manifesteerde de in het najaar van '73 uitgebroken oliecrisis zich het meest. De bruto-aanvoer van ruwe aardolie bedroeg in 1974 110,2 miljoen ton, tegen 135,2 miljoen ton in 1973, een achteruitgang van 18,5 procent. Deze achteruitgang is niet alleen aan de boycot te wijten, maar ook aan de verminderde vraag naar olieproducten als gevolg van de gedaalde conjunctuur, de prijsverhogingen voor olie, de overschakeling op aardgas en de zachte win-

termaanden aan het begin en het einde van 1974. De invoer van ruwe olie voor verwerking daalde van 72,2 miljoen ton in 1973 naar 64,6 miljoen ton in 1974 (min 10,5 procent). De aanvoer voor doorvoer door Nederland heeft zich in het eerste kwartaal van 1975 hersteld. Door deze ontwikkelingen is er wel een duidelijke overcapaciteit in de raffinage ontstaan.

**Aardgas:** Het streven blijft gericht op verruiming van het aanbod en een meer geleidelijke uitputting van Slochteren. In de eerste plaats gaat het om gas uit de eigen reserves (kleine velden). Zolang de reserve in Groningen er in voldoende mate beschikbaar blijft kan het gas uit kleine velden in voldoende mate worden gemengd. Ook import helpt om het Groningenveld te sparen. Nu wordt met name uit Noorwegen geïmporteerd.

**Kernenergie:** Met de SEP is overeenstemming bereikt over de rechtsvorm van het Staatskernenergiemonopolie. Afgesproken is dat middelen uit het Kalkarfonds ook kunnen worden aangewend voor het algemene energiebeleid. Binnenkort valt besluitvorming te verwachten over de uitvoering van het eerder door het kabinet genomen principebesluit voor de bouw van drie kernenergiecentrales. Ernstige twijfel is binnen de Benelux-samenwerking gerezen over de ontwikkeling van grote snelle kweekreactoren. Toepassing van deze technologie is niet voor de tweede helft van de jaren '90 te verwachten. Maar tegen die tijd zijn er wellicht andere methoden ontdekt.

**Elektriciteit:** Ook is het convenant inzake ministeriële goedkeuring van het jaarlijkse Elektriciteitsplan van de SEP gereed. Door dit instrument heeft de centrale overheid zich een belangrijke invloed verworven op de ontwikkeling van de structuur van de elektriciteitsvoorziening. De vertraging in de groei van het stroomverbruik zette zich in 1974 voort met een stijging van 6,8 procent, tegen groeicijfers van meer dan 10 procent in de laatste jaren.

#### **Memorie van Toelichting 1977 (Lubbers)**

Begin 1976 heeft de Tweede Kamer de Energienota 1974 aanvaard en daarbij drie moties aangenomen:

- alle woningen, ook de bestaande dus, moeten in 1985 voldoen aan de nieuwe isolatienormen;
- het aandeel kolen in de Nederlandse energievoorziening moet worden vergroot;
- passende prioriteit moet worden verleend aan onderzoek naar andere energiebronnen en besparingsmogelijkheden.

Het voornemen om het Kalkarfonds te verbreden tot een algemeen energiefonds gaat niet door. Het wetsvoorstel is ingetrokken. Een wetsvoorstel tot intrekking van de Wet financiering ontwikkeling Snelle kweekreactor wordt ingediend. De heffing van 3 procent op het elektriciteitsverbruik vervalt daarmee.

**Energieverbruik:** Tot 1973 bedroeg de jaarlijkse groei van het totale Nederlandse energieverbruik ruim 8,7 procent. In 1974 was er een duidelijke ommekeer en steeg het verbruik met slechts 1 procent. De tendens is in 1975, toen het verbruik onder het niveau in 1973 kwam, voortgezet. Oorzaken: de inzinking van de conjunctuur, een zeer sterke stijging van de ener-

gieprijzen en ten derde is en bescheiden deel te danken aan de energiebesparing die door het overheidsbeleid in gang is gezet.

Tot en met 1973 kwam de verhouding tussen de groei van het energieverbruik en het BNP uit op ca. 1,8 (dit is de zogenoemde elasticiteit). Sindsdien is die verhouding aanmerkelijk gedaald: tot 1,5 en loopt daarmee meer in de pas met het gemiddelde in de EEG.

Internationale samenwerking: EEG: de Europese Raad heeft op 17 december 1974 een resolutie aangenomen die het deel import in de energievoorziening van de Gemeenschap (nu 63 procent,) wil terugbrengen tot 50 procent, mogelijk tot 40 procent. Die vermindering moet door besparing en onderzoek voor ontwikkeling van eigen bronnen worden bereikt. In IEA-verband wordt gestreefd naar verdieping van de internationale energie-samenwerking. De afspraken voor crisissituaties zijn verder uitgewerkt met het olieverdeelschema en verplichte olievoorraden per lidstaat van 60 tot 70 dagen netto importbehoefte, in 1980 te verhogen tot 90 dagen.

#### **Memorie van Toelichting 1978 (Minister Van Aardenne (kabinet-Van Agt I))**

Het lijkt erop dat pas nu, zo'n drie à vier jaar na de jongste oliecrisis, daadwerkelijk mondiale actie op gang komt om een dreigende toekomstige energieschaarste de kop in te drukken.

Opec heeft nu nog een maximale exportcapaciteit van ca. 1.900 miljoen ton ruwe olie per jaar, tegen de totale importbehoefte van de wereld exclusief de Opec-landen van ca. 1.550 miljoen ton. De vraag naar Opec-olie zal toenemen en rond 1985 zal er geen overcapaciteit bij Opec meer bestaan. De dreigende, mogelijke tekortsituatie is niet alleen veroorzaakt door de sterke groei van het wereldenergieverbruik ter grootte van 5 procent gemiddeld per jaar in de periode 1950-1974, maar ook door doordat die groei erg ongelijk verdeeld was over de verschillende energiedragers. Dit leidde tot een aanzienlijke verandering in de verdeling van het verbruik. In 1950 bestond ruim 60 procent van het wereldenergieverbruik uit vaste brandstoffen. In 1977 was dat gedaald tot 30 procent. Het olie-aandeel was in 1950 27 procent en is nu (1977) toegenomen tot 45 procent. Van grote betekenis is ook dat in toenemende mate het energieverbruik in die gebieden plaatsvindt waar de productie achterblijft. Rond 1950 konden de industrielanden nog profiteren van vrijwel algehele zelfvoorziening. Maar in 1974 was al 33 procent importenergie nodig, in toenemende mate komend uit de Opec-landen.

Hoofdmaatregelen, nodig voor het Oeso-gebied, zijn:

- versnelde ontwikkeling van eigen energiebronnen
- beperking van het verbruik
- een betere spreiding over bestaande bronnen
- stimulering van aanbod van energie uit conventionele bronnen.

President Carter legt sterke nadruk op drastische besparingen om daarmee tegen te gaan dat, zoals nu nog gebeurt, de vraag naar energie veel sterker stijgt dan het aanbod. Verder pleit hij voor omschakeling van schaarser wordende brandstoffen als olie en gas naar kolen, en uitbouw van kernenergie (lichtwaterreactoren).

Energiebesparing en onderzoek: De Energiebesparingsrichtlijnen zijn gereed en worden nu toegepast. Voor de volgende energiebesparende technieken is subsidiëring van kracht geworden:

- wkk en total energy installaties
- warmtewisselaars en warmtepompen
- toepassing van alternatieve energiebronnen
- vervanging van elektriciteit door andere energiedragers.

Onderzoek en ontwikkeling wordt gestimuleerd t.b.v. alternatieve bronnen: wind, zon, waterkracht etc. Ook de mogelijkheden voor wederinvoering van kolen: milieuvriendelijke verwerking, vergassing. Het IEA doet bovendien internationaal onderzoek naar de mogelijkheden voor zonne-energie, geothermische energie, besparing, waterstof en systeemanalyse voor nieuwe technologieën.

Aardgas: op grond van recente analyse is zuinigheid met energie in het algemeen en met aardgas in het bijzonder dringend noodzakelijk. Anderzijds is een blijvend intensief streven nodig naar zekerstelling van het toekomstige aanbod t.b.v. de Nederlandse samenleving. Dit geldt in het bijzonder voor aardgas met zijn hoogwaardige gebruikseigenschappen. Gasunie en de Algerijnse staatsoliemaatschappij hebben een (voorlopig) contract gesloten voor de levering aan Nederland van ca. 4 miljard kubieke meter gas per jaar gedurende 20 jaar, ingaande 1985, in de vorm van LNG. De regering zal dit contract zorgvuldig bekijken. Ook zal een studie, verricht op verzoek van het Belgische Distrigaz, om LNG op de Maasvlakte te laten aanlanden, worden beoordeeld.

Olie: Per 1 april 1977 is de Wet Voorraadvorming Aardolieproducten in werking getreden. Het verbruik van olieproducten is in 1976 weer sterk toegenomen. Vanaf 1980 wordt een nog sterkere toeneming van de vraag verwacht, vooral van stookolie. Dat maakt passende, nieuwe milieumaatregelen nodig. Ondanks een forse prijsverhoging door Opec voor ruwe olie bewegen de marktprijzen voor producten zich nog op hetzelfde niveau van een jaar geleden als gevolg van de gedaalde dollarkoers.

Kolen: In 1976 is het verbruik van steenkool in huisbrand bij kleinverbruikers verder gedaald, maar bij de elektriciteitsopwekking worden meer kolen verbruikt, als gevolg van het prijsverschil met olie en gas.

#### **Memorie van Toelichting 1979 (Van Aardenne)**

Door de trage economische ontwikkeling is de energievraag in West-Europa afgezwakt. Tegelijk is olie ter beschikking gekomen uit gebieden als de Noordzee, Mexico en Alaska. Die twee factoren hebben een overschot veroorzaakt. Opec heeft daarop gereageerd met productievermindering door een aantal lidstaten. Opec heeft nu een overcapaciteit in de productie van 10 miljoen vaten per dag. Ook het resultaat van het internationale energiebesparingsbeleid doet zich voelen. Een eerste, voorzichtige indruk is dat het IEA-gebied gemiddeld een jaarlijkse energiebesparing van 3,4 procent realiseert. Mede daardoor bleef de groei van het energieverbruik in het IEA-gebied beperkt tot 1,4 procent sinds de oliecrisis in 1973 tot en met 1976. Dat komt neer op een jaarlijkse stijging van 0,5 procent.

Urenco: De verrijkingcapaciteit in Almelo wordt uitgebreid. Na uitvoerige Kamerdebatten is een akkoord bereikt over de levering van verrijkt uranium aan Brazilië. Deze export staat echter nog onder het voorbehoud van het aldaar tijdig realiseren van een deugdelijk opslagregime voor plutonium vóór opwerking van kernafval, en het aanvaarden door de Bondsrepubliek van de voorgeschreven controle door het IAEA op zendingen verrijkt uranium.

Kernenergie: De regering heeft besloten tot een maatschappelijke discussie over kernenergie en de vestigingsplaatsen voor drie mogelijke nieuwe centrales. Zo spoedig mogelijk volgt een besluit over uitvoering van het beginselbesluit van 1974 over de bouw van drie nieuwe kerncentrales. Onderzocht worden nieuwe mogelijkheden voor opslag van kernafval in zoutcavernes in het Noorden des lands. Nederland doet mee aan nader onderzoek door de International Fuel Cycle Evaluation naar mogelijkheden van splijtstofkringlopen die minder gevaarlijk zijn voor proliferatie van kernwapens (n.a.v. beleid president Carter).

Kolen: Tegen eind dit jaar (1978) is een nota te verwachten. Bij herintroductie zullen zo milieuvriendelijk mogelijke technieken worden toegepast. De regering steunt het studieproject voor wervelbedverbranding van steenkool. Wederaanpassing van voor kolen geschikte elektriciteitscentrales deed het verbruik fors toenemen: in 1975 werd in deze sector slechts 0,1 miljoen ton verstoekt, in 1976 steeg dat naar 0,9 miljoen ton en in 1977 nog eens met 30 procent tot 1,2 miljoen ton. Pas na 1979-1980 is nieuw kolenvermogen voor de elektriciteitsopwekking te verwachten.

Aardgas: Het bestaande beleid wordt krachtig voortgezet: zuinig met het Nederlandse gas, de reserves uitsmeren in tijd en tevens reserves voor crisissituaties aanleggen. Ook de import wordt op dit beleid gericht, dus geen nieuwe import ten behoeve van een versoepeling van het bestaande afzetbeleid.

Aardgasprijzen: Het is gewenst door middel van jaarlijkse verhogingen van circa 2,5 cent per kubieke meter (inclusief BTW 3 cent) de gasprijs voor de openbare voorziening binnen vier jaar op het niveau van de voorspelde huisbrandpariteit te brengen. Dit mede in verband met de prijsimpuls die daar vanuit gaat voor de energiebesparing en voor de budgettaire ruimte nodig voor de financiering van het Nationaal isolatie programma dat jaarlijks aan de besparing 130 miljoen kubieke meter gas toevoegt.

AER: Heeft in 1977 zijn eerste volle jaar gefunctioneerd en belangrijke adviezen uitgebracht, ook over de maatschappelijke discussie kernenergie. De positie van de AER wordt wettelijk geregeld.

Energiebesparing: Het beleid zoals in de Energienota 1974 bepleit is nu volledig ontwikkeld voor de drie verbruikerssectoren: bedrijfsleven, huishoudens en transport. Isolatie: VROM-subsidieregeling is in totaal voor ongeveer 530.000 woningen gebruikt met een totaal aan investeringen van 980 miljoen gulden, waarvan 266 miljoen aan subsidies. Van deze totalen is 820 miljoen geïnvesteerd in 400.000 bestaande woningen, waarvan 226 miljoen aan subsidies. De jaarlijkse totale energiebesparing van dit programma staat nu op 230 miljoen kubieke meter aardgasequivalenten. Omdat die inspanning onvoldoende wordt geacht is vanuit de Tweede Kamer aangedrongen op een Isolatieplan. De betreffende motie pleit voor isolatie

van alle bestaande woningen tegen 1985. Ondergetekende heeft het Nederlandse Economisch Instituut opgedragen een studie te verrichten en een stuurgroep ingesteld waarin de Gasunie, Vegin, Economische Zaken en VROM participeren om een Nationaal isolatieplan op te stellen. Om de kosten binnen aanvaardbare proporties te houden is besloten 200.000 woningen voor gemiddeld 2.400 gulden per woning te isoleren, zodat in 1990 het redelijkerwijs isoleerbare deel van het huidige woningbestand van een behoorlijke isolatie zal zijn voorzien. Een verhoging van de subsidie (tot 30 procent) en klimleningen zijn voorzien voor de sector woningwetwoningen. Voor 1978 wordt nog een totaal van 280 miljoen gulden aan extra rijksmiddelen beschikbaar gesteld. Jaarlijks zal het programma een energiebesparing opleveren van 130 miljoen aardgasequivalenten. Aan het einde van het programma zal het Nationaal isolatieplan resulteren in een energiebesparing van totaal gemiddeld rond 1,6 miljard kubieke meter aardgas per jaar, ofwel 10 procent van het huishoudelijke gasverbruik. Plus 7.500 man-jaren werkgelegenheid. Verder worden de isolatie-eisen voor nieuwbouw verhoogd, hetgeen een extra besparing van 100 miljoen kubieke meter aardgas per jaarlijks nieuwbouw woningcontingent oplevert. De besparing resulterend uit verbeteringen en isolatie van bestaande bedrijfsgebouwen voegt nog eens 115 miljoen kubieke meter per jaar toe aan het totaal. Daarnaast zijn 1.300 projecten voor energiebesparing door investeringen tot een totaal van 1 miljard gulden in verbetering van de efficiency van productieprocessen in gang gezet, met een totaal subsidiebedrag van 120 miljoen gulden.

#### **Memorie van Toelichting 1980 (Van Aardenne)**

Uiterst zorgelijke energievooruitzichten op langere termijn. Op dit moment zijn er tekorten aan olie en is de prijs voor ruwe olie sterk gestegen. Eind 1978 is de olie-export uit Iran als gevolg van de Islamitische revolutie stopgezet. Voorjaar 1979 kwamen deze exporten weer op gang, maar op een aanzienlijk lager niveau. Het tekort werd onvoldoende opgevangen door andere Opec-landen, zodat er sinds de eerste helft van 1979 sprake is van een duidelijk tekort. Momenteel is het wereldaanbod van ruwe olie 5 procent lager dan de vraag.

Tijdens de eerste oliecrisis in 1973 was er een kortstondig tekort dat zich manifesteerde in de embargolanden, maar nu is er sprake van algemene schaarste aan olie. Het tweede verschil met 1973-1974 is dat we nu een IEA-verdeelschema hebben, dat in werking treedt bij een tekort van 7 procent. De moeilijke voorzieningssituatie maakt het voor de Westelijke industriële wereld noodzakelijk om tot een effectieve beperking van het oliegebruik. De Beheerraad van het IEA pleit voor een vrijwillige beperking van het verbruik met 5 procent. De Europese Ministerraad steunt dit voorstel. De belangrijkste doelstelling is hierbij om de aangestaste voorraden weer op en zodanig peil te brengen dat de voorziening komende winter wordt veiliggesteld.

Dit jaar is een nieuwe Nota Energiebeleid te verwachten, waarin wordt aangegeven hoe de regering de Nederlandse energiesituatie beoordeelt. In het eerste deel, dat vandaag (Prinsjesdag 1979) uitkomt, worden de factoren die de vraag bepalen behandeld, en het energiebesparingsbeleid. Waarborging van de energievoorziening staat hier centraal. Daarbij wordt veel aandacht gegeven aan de noodzaak van diversificatie van het brandstoffenpakket, dat nu nog voornamelijk uit olie en gas bestaat. In deel II onder de titel 'Kolen' wordt een beschouwing gewijd aan de mogelijkheden en problemen van meer kolenverbruik, de milieu-aspecten, de



kosten en de infrastructuur. Vervolgens wordt een Kolenprogramma aangekondigd. Thans is verhoging van het aandeel kolen in onze energievoorziening meer dan ooit een optie om te stimuleren. In Deel III wordt de brandstoffeninzet voor de elektriciteitsproductie behandeld.

CoCoNut: Op 8 juni 1978 is de Commissie Concentratie Nutsbedrijven ingesteld. Op 29 januari 1979 werd een tussenrapport uitgebracht, met het verzoek om een apart onderzoek te doen verrichten naar de mogelijke instrumenten voor concentratie. Die opdracht is nu verstrekt.

Onderzoek: In de Herprogrammering van ECN en TNO wordt een zekere verschuiving gerealiseerd naar niet-kernenergieonderzoek.

Kernenergie: In de Nota Energiebeleid wordt een voorlopig standpunt van de regering vermeld over het beginselbesluit van het vorige kabinet om het potentieel kernenergievermogen voor elektriciteitsopwekking met 3.000 MW uit te breiden. Ook wordt het veiligheidsaspect behandeld, inclusief de gevolgtrekking uit het bijna-ongeluk in Harrisburg. Veel aandacht wordt besteed aan de veiligheidsaspecten, beveiliging en veilige berging van afval. Een definitieve beslissing door regering en parlement wordt genomen na de maatschappelijke discussie.

UCN: Tegelijk met het begin van de commerciële fase wordt een herstructurering gerealiseerd, waarbij de Staat verreweg de belangrijkste aandeelhouder wordt en wordt de organisatorische opzet in overeenstemming gebracht met die van een structuur-NV, dus met een directie en een Raad van Commissarissen. De Staat behoudt het integraal beslissingsrecht over politiek zwaarwegende zaken, zoals de export van verrijkt uranium, het verlenen van licenties voor gebruik van het product buiten het grondgebied van de drie verdragsluitende partijen; gebruik van gegevens en materialen; goedkeuring van de plaats van vestiging van installaties alsmede goedkeuring van uitbreiding van het activiteitenscala.

Kalkar: Overleg tussen de Bondsregering en de regering van de deelstaat Nordrhein-Westfalen heeft geleid tot de beslissing om Kalkar I te voltooien, zonder verdere vertraging door de discussie rond de wenselijkheid van snelle kweekreactoren. Verwacht wordt dat het project in 1984 gereed zal komen. Hierna volgt de discussie in het West-Duitse parlement over de ingebruikstelling van de snelle kweekreactor. Thans vindt overleg plaats tussen Nederland, België en West-Duitsland over een aanvullende bijdrage, nodig door de vertraging. De Nederlandse industrie dient in de periode vóór eventuele bouw van Kalkar II, dan wel de participatie in de bouw van Super Phénix II, de kennis en ervaring opgedaan bij Kalkar I op peil te houden.

#### **Memorie van Toelichting 1981(Van Aardenne)**

Olie: De meest dramatische ontwikkeling was die rondom olie. Door de ontwikkelingen op de oliemarkt gedurende het afgelopen anderhalf jaar is de prijs van ruwe aardolie meer dan verdubbeld, terwijl de zekerheid van de olievoorziening sterk verminderde. Een dreigende tekortsituatie is slechts te vermijden door optimale inspanningen op wereldschaal voor beperking van de energievraag en meer diversificatie richting andere energiedragers dan olie.

Snelle realisering van de beleidsvoornemens in de Nota Energiebeleid acht ik daarom van bijzonder belang.

Een aantal Opec-landen beperkte het afgelopen jaar het olie-aanbod, maar Saoedi-Arabië en Irak niet. Saoedi-Arabië voerde zijn productie sinds ruim een jaar op met 1 miljoen vaten per dag naar 9 miljoen vaten per dag. De sterk terugvallende Iraanse olie leidde sinds eind 1978 tot daling van het Opec-aanbod voor export met 2,2 miljoen vaten per dag tot 25,8 miljoen vaten per dag op jaarbasis.

Op dit moment bestaat er echter, als gevolg van de prijsstijgingen en de economische recessie, een tijdelijk overaanbod. Vooral enkele Europese oliemaatschappijen (waaronder Shell en BP) kregen met minder toevoer van Iraanse olie te maken, terwijl Amerikaanse maatschappijen juist profiteerden van de verhoging van het aanbod uit Saoedi-Arabië met relatief goedkope olie.

Intussen wordt in Opec-verband een serieuze discussie gevoerd een lange-termijn strategie voor de prijsvorming voor ruwe olie. De gedachten gaan in de richting van regelmatige aanpassing van een bodemprijs. Maar een aantal Opec-lidstaten verandert de eigen productie. De uitslag van het beraad is uiterst onzeker.

Energiebesparing: Over de periode 1973-1977 is door efficiencyverbetering een energiebesparing bereikt van 10 procent. Over de periode 1978 tot 1980 kwam daar nog eens 5,2 procent bij. Deze besparingen zijn voor 70 procent toe te schrijven aan prijsverhogingen en voor 30 procent aan subsidies en scherpere voorschriften. Een grote bijdrage kwam van de huishoudelijke verwarming, namelijk 9 procent.

Kolen: Doelstelling Nota Energiebeleid deel II (1980) is dat rond de eeuwwisseling ten minste 40 procent van de elektriciteit voor de openbare voorziening d.m.v. steenkool wordt opgewekt. Daarnaast het streven om een deel van het energieverbruik in de industrie en een deel van de gasvoorziening op kolen te baseren. Al met al zou dan in 2000 ca. 20 procent van het totale Nederlandse energieverbruik d.m.v. kolen worden gedekt. Onderzoek moet uitwijzen of eventuele heraanwending van Nederlandse kolenreserves nodig/haalbaar is. Het plan van de Gasunie voor de bouw van een kolenvergassingsinstallatie is verder gerijpt. Esso heeft aangekondigd een kolenvergassingsproject te willen uitvoeren in de Rijnmond.

Aardgasbaten: In het licht van de economische situatie van ons land is het van grote betekenis dat de extra opbrengst uit aardgas door de prijsstijgingen voor olie (windfall profits) op structureel aanvaardbare wijze worden besteed. Afspraken zijn gemaakt met het ministerie van Financiën voor een structuurversterkende toepassing. Alleen al het Iran-effect verhoogde de niet-belastingmiddelen uit aardgas met 435 miljoen gulden extra in 1980 en met ruim 1,3 miljard in 1981. Dat zal over het begin van de jaren '80 stijgen tot jaarlijks tot 2,8 à 7 miljard gulden, aanmerkelijk hoger dan we dachten.

Van grote betekenis is evenzeer dat de extra winsten behaald in de private sfeer (Shell/Esso) een voor ons land structureel aanvaardbare aanwending krijgen. Alleszins bevredigende afspraken zijn gemaakt (Herenakkoord. Th. W.) om in Nederland energievoorzienings-investeringen te genereren die tot 1985 ca. 14 miljard gulden belopen en daarna op jaarbasis daar nog bovenuit stijgen.

LNG: Recent heeft Algerije besloten geen vloeibaarmakingsfabrieken voor LNG meer te bouwen. Dat heeft uitvoering van het Sonatrach-contract met Gasunie onmogelijk gemaakt. Het Nigeriaanse contract voor export van LNG naar Nederland is door alle instanties in Europa goedgekeurd, maar niet door de Nigeriaanse overheid. Ondanks teleurstelling over deze ontwikkelingen is er reden om ten aanzien van importperspectieven voor aardgas optimistisch te blijven. De energieprijzontwikkeling heeft hier een duidelijk ontsluitende functie. Bemoedigende nieuwe vondsten werden publiek; nieuwe contracten kwamen binnen bereik. Een recente grote gasvondst in Noorwegen richt de aandacht meer op dat land, en op de Sovjet-Unie die een nieuw export-gasproject voor West-Europa voorbereidt. De eerste transportovereenkomsten zijn al gesloten.

Gasprijzen; Spierenburg: Het achterblijven van de gasexportprijzen bij de olieprijsontwikkeling is aanleiding geweest om onderhandelingen met onze exportlanden te beginnen. Die worden gevoerd onder leiding van de heer Spierenburg, die bij Koninklijk Besluit van 23 mei 1980 is aangesteld als Regeringscommissaris voor de aardgasexportprijzen. De eerste resultaten bieden uitzicht op aanzienlijke verbetering van de huidige basisprijzen, alsook op een beter volgen van de stookolieprijzen bij stijging van de ruwe olieprijsen.

Kernenergie: Na het bijna-ongeval in Harrisburg in maart 1979 is in de meeste landen met kernenergie een herbezinning op de veiligheidsconcepties begonnen. In de Verenigde Staten werd alle vergunningverlening opgeschort en in veel landen wordt de rol van kernenergie op politiek niveau besproken. Nu, anderhalf jaar later, kan worden geconcludeerd dat Harrisburg tot nadere veiligheidsvoorschriften zal leiden, doch dat nergens ter wereld uit het ongeval de conclusie is getrokken dat van de toepassing van kernenergie moet worden afgezien.

De regering spreekt haar zorg uit over buitenparlementaire acties gericht tegen het in bedrijf houden van beide Nederlandse centrales.

#### **Memorie van Toelichting 1982 (Minister Jan Terlouw; tweede kabinet- Van Agt)**

Betrekkelijke rust heerst op de oliemarkt in vergelijking met 1979-1980. Door de oplopende dollarkoers echter, is olie toch weer aanzienlijk duurder geworden. Het belangrijkste kenmerk van de oliemarkt is nu onzekerheid. De in September 1980 begonnen oorlog tussen Irak en Iran heeft geleid tot het wegvallen van de olie-export uit die landen en vervolgens een tekort dat tevens door het gevaar van escalatie een serieuze bedreiging wordt van de olievoorziening in de rest van de wereld.

Het ontstane tekort van ca. 3,9 miljoen vaten per dag kon in eerste aanleg gecompenseerd worden door hogere productie in een aantal andere Opec-landen met als belangrijkste leverancier Saoedi-Arabië dat zijn productie verhoogde van 9,5 miljoen vaten per dag tot ruim 10 miljoen vaten, en door intering op de hoge olievoorraden in de geïndustrialiseerde consumptielanden. Eind 1980 besloot de Opec-vergadering in Bali tot een prijsverhoging met 8 procent; onder de omstandigheden (de oorlog Irak-Iran) matig, doch niettemin pijnlijk.

Vanaf de lente van 1981 is er door de geleidelijke hervatting van de olie-export door Irak en Iran, door de hogere productie van Saoedi-Arabië en het effect van het IEA-beleid, en door de sterk verminderde olievraag als gevolg van de mondiale recessie, een overschot in de olievoorziening ontstaan van 1 à 2 miljoen vaten per dag. De Opec-vergadering van mei 1981 in

Genève formaliseerde daarom een 10 procent productievermindering die al in gang was gezet. Intussen was de invoer van olie door Nederland uit het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen verviervoudigd.

De marktsituatie verslechterde daarna zodanig dat een aantal producenten, waaronder ook twee Opec-landen, hun prijzen verlaagden. De Opec-productie bereikte een historisch dieptepunt medio mei 1981 met 22 miljoen vaten per dag, tegen 27,6 miljoen vaten per dag in 1980. Niettemin stegen de prijzen in gulden aanzienlijk door de hoge dollarkoers.

Aardgasexportprijzen; Spierenburg: In de eerste helft van 1981 zijn ook de heronderhandelingen over het restant van de exportcontracten met succes beëindigd. De ontwikkeling van de exportprijzen voor Nederlands aardgas:

1973	4,1 cent per kubieke meter
1979	13,4 cent
1980	19,5 cent
1981	32,0 cent
1982	42,0 cent

Kolen: Herintroductie van steenkool die van groot belang is voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, wordt nagestreefd in twee fasen: 1) in de elektriciteitssector en grote industriële installaties en 2) door geavanceerde technieken.

Een nieuw onderzoek door de Rijks Geologische Dienst wordt gedaan naar de Nederlandse kolenbekkens.

Kernenergie: Na de schok van het bijna-ongeval in Harrisburg zijn er nu vooruitzichten voor een voorzichtig herstel van nucleaire ontwikkelingen in internationaal verband. In juni 1981 is de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie ingesteld. Kalkar: België en Nederland hebben besloten hun bijdragen aan Kalkar I te plafonneren.

Elektriciteit: De kosten van de elektriciteitsvoorziening zijn voor de Nederlandse industrie thans op jaarbasis in totaal 0,5 miljard gulden hoger dan bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek Duitsland. Kolen en kernenergie moeten dit goedkoper maken. De Nederlandse kernenergie produceerde 350 miljoen gulden goedkoper dan wanneer dit vermogen met olie of gas zou zijn opgewekt.

Voorstellen worden aangekondigd om de bevoegdheden van het Rijk voor de vaststelling van elektriciteitstarieven en de tariefstructuur te vergroten, respectievelijk te creëren met het oog op verbetering van de internationale concurrentiepositie van de energie-intensieve bedrijven in ons land. Die voorstellen worden gedaan in een eerste regeringsstandpunt over het rapport CoCoNut, in samenhang met een wenselijk geachte reorganisatie in de sector. Ook zal hierbij wellicht en wettelijke regeling nodig zijn om belangrijke beleidsbepalende bevoegdheden op het gebied van planning, investeringen en brandstofinzet op centraal overheidsniveau te brengen.

**Memorie van Toelichting 1983 (Minister Van Aardenne; eerste kabinet-Lubbers)**

Als de huidige daling van de olieprijsen doorzet ontstaat er voor de energiebesparing en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen een ongewenste situatie van vertraging.

**Elektriciteitsprijzen:** De verdrievoudiging van de olieprijsen in enkele jaren heeft in Nederland, waar circa 80 procent van de stroomopwekking plaatsvindt met olie en gas, geleid tot een navenant explosieve ontwikkeling van het brandstofdeel in de elektriciteitsprijzen. Het aandeel van olie en gas in de stroomopwekking is in Duitsland 20 procent, in Frankrijk 15 procent en in het Verenigd Koninkrijk 10 procent. De elektriciteitsprijzen zijn daardoor in Nederland 50 procent hoger dan in de Bondsrepubliek. Dat nadeel voor de Nederlandse industrie beliep in 1981 al bijna 1 miljard gulden op jaarbasis. Daarom is nu een overbruggingsregeling (de zogenoemde gigantenregeling) tussen de Gasunie en de elektriciteitsproducenten getroffen. Vooruitlopend op de inzet van meer kolen (gepland wordt in totaal 1.800 MW in 1986/1987) wordt extra gas ingezet. De grote industriële afnemers gaan bij een verbruik van meer dan 30 miljoen kilowattuur op jaarbasis een prijs betalen die is gebaseerd op kolenopwekking. Bovendien sluist de Sep het financiële voordeel van de Landelijke Optimalisatie naar deze grootverbruikers door. Dat betekent een prijsverlaging van 4 cent per kWh.

**Heroverweging gasbeleid:** Gunstige ontwikkelingen van de gasreserves en een daling van de export maken het mogelijk tijdelijk meer gas in te zetten in de centrales voor stroomopwekking. Ook is besloten af te zien van import uit de Sovjet-Unie. Die beslissing is mede ingegeven door een gebrek aan substantiële tegenorders voor Nederlandse bedrijven in een nieuw Russisch gasproject. **Aardgasproductie:** In 1981 is de biljoenste kubieke meter aardgas uit eigen bodem geproduceerd.

**Olie:** De wereldconsumptie van olie is gedaald door de economische recessie, energiebesparing en de opkomst van andere energiebronnen. In de tweede helft van 1981 ontstond een aanbodoverschot, dat leidde tot neerwaartse druk op de prijzen. De officiële richtprijs van Opec is nog steeds 34 dollar per vat, maar op de vrije markt waar ook olie van buiten Opec wordt aangeboden, is de prijs gedaald tot 28 dollar. Opec heeft gereageerd met een verlaging van het productieplafond tot 17 miljoen vaten per dag.

**CoCoNut:** Het regeringsstandpunt over dit rapport (zie hierboven onder 1982) pleit behalve voor overheveling van belangrijke bevoegdheden m.b.t. de elektriciteitsvoorziening naar de rijksoverheid, ook voor één nationaal elektriciteitsproductiebedrijf, dat de productie efficiënter moet maken.

**Stadsverwarming:** Voor 20 stadsverwarmingsprojecten is subsidie toegekend: in totaal 350.000 woningequivalenten. De jaarlijkse energiebesparing is geraamd op 750 miljoen kubieke meter aardgas.

**Kalkar:** Er zijn moeilijkheden in Duitsland gerezen over de financiering. België zet zijn participatie voort; Nederland zal zijn positie bepalen als de situatie duidelijker wordt.

### **Memorie van Toelichting 1984 (Van Aardenne)**

Door ad hoc bijstellingen is de samenhang van het energiebeleid uit het oog verloren. Ondergetekende geeft hier opnieuw de geactualiseerde hoofdlijnen van het energiebeleid weer. Met het oog op de verslechterde economische situatie moet een hernieuwde afstemming met het algemeen economische beleid en het industrie- en dienstenbeleid tot stand komen. Herstel van marktconform handelen staat voorop. Dat is van belang voor een optimale allocatie van productiefactoren, waaronder die voor energie. Nauw hiermee verbonden is ook het kabinetsstreven om de rol van de centrale overheid op een aantal terreinen terug te dringen. Zie hierbij ook de voorstellen over deregulering, stroomlijning van subsidies en beperking van het overheidsbudget, alsmede het streven naar privatisering en verbetering van de effectiviteit van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

De prijsvorming voor olieproducten wordt vrijgelaten. Aan de marktpartijen wordt overgelaten om ook in crisistijd een aanvaardbaar evenwicht tussen de inspanningen voor de voorziening en een billijk prijsniveau tot stand te brengen.

Het diversificatiebeleid blijft gericht op het vergroten van de bijdragen van kolen en kernenergie in de nationale energievoorziening.

**Elektriciteit:** De bestaande organisatiestructuur is sterk versnipperd en kent daardoor een moeizame besluitvorming. Daarbij bestaan er regionaal sterk uiteenlopende kosten en tarieven, oplopend tot 40 procent. Het monopolistische karakter van de elektriciteitsvoorziening en de opstelling die soms door elektriciteitsbedrijven wordt gekozen, levert belemmeringen op voor een optimale ontwikkeling van (kleinschalig) decentraal vermogen. Regeringsstandpunt over de rapportages voor benodigde herstructurering (CoCoNut en Krekel, Van der Woerd): Bevordert de oprichting van één slagvaardig en efficiënt landelijk bedrijf op armlengte van de overheid, voor productie en hoofdtransport van elektriciteit. Distributie wordt verzorgd door provinciale en regionale distributiebedrijven. Teneinde de marktgerichtheid van het landelijk productiebedrijf te bevorderen en de monopoliepositie te mitigeren door introductie van een zekere vorm van concurrentie moeten de mogelijkheden worden verruimd tot:

- rechtstreekse stroomimport door grote verbruikers
- zelfopwekking van elektriciteit (industriële WKK, windenergie) en doorlevering aan derden
- kleinschalige opwekking door distributiebedrijven.

Ontevreden is de regering nog over de rol van de Sep. In de adviezen is er nog te weinig sprake van verschuiving van zeggenschap naar de Sep en van versterking van de invloed van de directie om te kunnen spreken van een structuur die kan functioneren als één bedrijf.

**Import elektriciteit:** Ondergetekende acht een structurele stroomimport minder wenselijk. In beginsel dient in de eigen vermogensbehoefte te worden voorzien, gelet op aspecten als voorzieningszekerheid en werkgelegenheid verbonden aan bouw en exploitatie van centrales. Import kan wel een bijdrage leveren aan oplossing van de prijsproblematiek. Met het oog hierop zijn contacten gelegd met Frankrijk en België.

Olie in Nederland: Op het Nederlandse deel van het Continentaal Plat zijn olievoorkomens aangetoond van een zodanige omvang dat vanaf 1986 circa 20 tot 25 procent van de nationale oliebehoefte kan worden gedekt door winning uit eigen bodem. In internationale vergelijking zijn de reserves klein, maar voor Nederland zijn ze aantrekkelijk.

Geen heffing meeropbrengsten aardgas: Het belang van een stabiel mijnbouw klimaat en een verantwoord fiscaal regime voor de ontwikkeling van de binnenlandse olie- en gasreserves wordt onderstreept. Verwezen wordt naar een IEA-studie en daarop gebaseerde conclusies van de IEA-Ministerraad. In de Nederlandse verhoudingen heeft het een en ander na uitvoerige overwegingen geleid tot het kabinetsbesluit om het in 1981 ingediende wetsontwerp Heffing Meeropbrengst Aardgas in te trekken.

Zwaardere eisen aan specifieke overheidsstimulering: Marktintroductie van nieuwe technieken zal in het vervolg slechts worden gesubsidieerd als er een Nederlands industrieel belang mee is gediend.

Een aantal adviesorganisaties wordt opgeheven en DGE wordt gereorganiseerd.

Heroverweging gasbeleid: Uitgegaan wordt in het nieuwe beleid van marktconforme prijzen en in het algemeen geen toewijzingsbeleid meer voor het bedrijfsleven. De aansluiting van het prijsbeleid bij internationaal geldende maatstaven zal leiden tot een evenwichtige verhouding tussen de binnenlandse gasprijzen en internationaal verhandelde energetische alternatieven.

Voor de elektriciteitssector wordt een uitzondering gemaakt: in aanvulling op het prijsbeleid ook toewijzing, omdat anders de gewenste inzet van energiedragers niet van de grond komt. Mogelijkheden worden geopend om op verantwoorde schaal nieuwe exportverplichtingen voor aardgas aan te gaan, hetgeen aansluit bij de belangen van de Europese energievoorziening. Dit standpunt is in overeenstemming met het desbetreffende SER-advies.

Kleinverbruikersprijzen aardgas per 1-1- 1983: centen per kubieke meter per jaar excl. BTW:

Duitsland	71 à 78 cent
België	67,6 cent
Frankrijk	71,7 cent
Italië	64 cent
Nederland	52 cent

De prijzen zijn gebaseerd op pariteit met huisbrandolie. Aardgas blijft de goedkoopste bron voor huisverwarming.

Moeilijk is vol te houden dat er in Nederland sprake zou zijn van te hoge prijzen ten gevolge van monopolistische prijsvorming.

Diversificatie: De prijsverhouding tussen kolen en olie/gas is momenteel 0,5 tot 0,6. Groot-schalig opgewekte elektriciteit met kolen is dus aanmerkelijk goedkoper dan met olie/gas. Groot-schalig opgewekte elektriciteit met steenkool, c.q. WKK op steenkool waarbij relatief veel stoom en weinig elektriciteit wordt opgewekt, wordt steeds aantrekkelijker voor industriële grootverbruikers.

Voor het kabinet spelen bij de herintroductie van steenkool ook andere motieven een rol: verbreding van het brandstoffenpakket met name in de elektriciteitssector, om adequaat te kunnen reageren op vraag-, aanbod- en prijsontwikkelingen door diversificatie. En de verplichte milieumaatregelen hebben bij grootschalige elektriciteitsopwekking een grotere efficiency dan in de industrie. Ook draagt herintroductie van steenkool bij aan een gematigde prijsontwikkeling van olie en gas. Anders gezegd: de voordelen van overschakeling op steenkool worden niet volledig geïncasseerd door de investeerder in kolenstook, maar door de gehele samenleving. Nieuw kolenvermogen kan, bij tijdige besluitvorming die kan zorgen voor een gelijkmatige orderstroom voor de ketelbouw en de toeleverende industrie, in de periode 1990-1995 in gebruik worden genomen. Het kabinet acht het vooralsnog niet noodzakelijk om, gezien de energiesituatie en de verwachtingen, aanvullende maatregelen te nemen voor herintroductie van kolen in de industrie. Dit betekent dat in de eerstkomende jaren slechts in een beperkt aantal gevallen kolenstook gerealiseerd zal worden.

Wel zal naar analogie van de restitutieregeling voor WKK op gas ook een dergelijke regeling voor WKK op steenkool worden getroffen.

Energiebesparing: Een adequate advies- en onderzoeksinfrastructuur zal tot stand worden gebracht, met voorzieningen voor demonstratie. Samenwerking tussen NEON en SVEN versterken met taken die van EZ worden overgeheveld, en commercialisatie van taken.

Ook moeten organisatorische en financieel-technische knelpunten worden weggenomen. De instantie die de financiële baten van een investering ontvangt, mag niet dezelfde zijn als degene die investeert.

#### **Memorie van Toelichting 1985 (Van Aardenne)**

Voortgaande inspanningen voor energiebesparing en diversificatie zijn noodzakelijk.

Kolen: Anders dan voor de elektriciteitsopwekking worden de in 1979 in de Nota Energiebeleid deel 2 genoemde doelstellingen voor het kolengebruik in de industrie niet gehaald. Tegenvallende rentabiliteit en onzekerheid over de kosten van de milieu-eisen zijn de belangrijkste redenen. De wervelbedtechniek moet een oplossing voor WKK-steenkool brengen.

Reorganisatie sector elektriciteit: De hoofdpunten van het regeringsstandpunt zijn aanvaard, behalve het landelijk productiebedrijf. In plaats daarvan wordt door de sector uitgegaan van een wezenlijke vermindering van het aantal elektriciteits-productiebedrijven. Sep heeft haar standpunt bijgesteld inzake de noodzakelijke samenwerking en stemt in met omvorming tot een structuur NV. Begin 1985 is een wetsvoorstel te verwachten. Enkele hoofdpunten: Vermindering van het aantal productiebedrijven, meer zeggenschap voor de Sep en een onafhankelijke positie van de Sep, waardoor een effectief landelijk beleid gecombineerd kan worden met een doelmatige bedrijfsvoering per productiebedrijf. De op grond van de wet te verlenen vergunningen voor grootschalige elektriciteitsopwekking zullen in aantal beperkt zijn en worden slechts verleend aan bedrijven met de NV-vorm waarvan de statuten zijn goedge-



keurd door de minister van EZ. Vergunninghouders moeten ook op tijd voldoen aan de eisen t.a.v. het productievermogen. De beleidsmatige scheiding die voortvloeit uit de nieuwe positie van de Sep moet gerealiseerd zijn. Dat kan naar mijn oordeel niet zonder een juridische scheiding van enerzijds distributie met kleinschalige opwekkingsactiviteiten en anderzijds grootschalige productie.

De Sep bestudeert deze beoordeling thans. Verder wordt in het wetsvoorstel geregeld: bevoegdheden EZ tot het geven van aanwijzingen in het kader van de Elektriciteitsplan, idem voor goedkeuring regelingen samenwerking in Sep-verband, zoals pooling kosten, idem goedkeuring statuten productie NV's.

In de toekomst zal de geherstructureerde Sep het E-plan opstellen, zorgen voor optimalisatie van de productie en voor actieve pooling van de productiekosten, zorgen voor de bouw en het beheer van het koppelnet en de import t.b.v. de openbare voorziening. In mijn visie zal de Sep eveneens als taken krijgen de levering aan zeer grote gebruikers en het centraal brandstofmanagement.

Organisatie distributie: Conform het regeerakkoord is wetgeving in voorbereiding op basis van het eerste regeringsstandpunt over het rapport CoCoNut. Duidelijk wordt de organisatiestructuur vastgelegd: met beleidsmatige scheiding van de productie en distributie, die gepaard zal gaan met juridische scheiding.

De uitgangspunten van het eerste regeringsstandpunt zijn: geïntegreerde benadering van de verbruiker door samenwerking tussen de distribuerende nutsbedrijven, waar mogelijk horizontale samenwerking tussen de distributeurs, een kleine afstand tussen distributeur en verbruikers, bijvoorbeeld door gedecentraliseerde verbruikerskantoren, met name in de landelijke gebieden, en een minimale omvang voor distributeurs en verbruikerskantoren (richtsnoer resp. 100.000 en 10.000 aansluitingen).

#### **Memorie van Toelichting 1986 (Van Aardenne)**

Energiebesparing: Raming van de effectieve verbetering 1973-1983: 21 procent, waarvan 32 procent door gezinnen, 32 procent door gebouwen, diensten, landbouw en overheid, 8 procent door het vervoer en 21 procent door de industrie.

De totale besparing kan tegen 2000 oplopen tot 40 procent. Ondergetekende acht het beleidsinstrumentarium succesvol.

Diversificatie: Dit komt nu in concreto neer op het terugdringen van olie en gas in het totaal van de energievoorziening ten gunste van kolen, kernenergie en duurzame bronnen. In de periode van de oliecrisis in de jaren '70 was het vooral het probleem van de leveringszekerheid van de belangrijkste energiedrager olie die tot diversificatie noopte. Tegenwoordig is diversificatie vooral nodig vanwege de nadelige gevolgen van het relatief zeer hoge internationale prijsniveau van olie en gas.

De industrie blijft terughoudend bij omschakeling naar steenkool, door onzekerheid over de technische en economische haalbaarheid van geavanceerde, milieuvriendelijke conversietechnieken. Bovendien is slechts een beperkt deel van het ketelbestand in de jaren '80 aan vervanging toe. Van groot belang is dat de aan het milieu verbonden problemen op een integrale wijze worden benaderd. Een geïsoleerde normstelling voor de afzonderlijke milieucor-

partimenten lucht, water en bodem is zowel uit kostenooipunt als vanwege milieuhygiënische effectiviteit ongewenst.

**Aardgas:** Het additioneel geraamde volume voor export is nu geraamd op 275 miljard kubieke meter, en komt uit de bewezen reserves. Zelfs als je tien jaar extreme kou en hoogconjunctuur zou krijgen, zijn de bewezen reserves voldoende.

Ondergetekende is het eens met de wens van de Gasunie om de gasprijsstijging voor grootverbruikers in de eerste helft van dit jaar (1985) te beperken tot hetgeen anders het geval zou zijn. Toch is de prijs met 7 cent voor afnemers van meer dan 100 miljoen kubieke meter per jaar gestegen, als gevolg van de gestegen olieprijsen.

Op 13 februari heeft de Europese Commissie in een beschikking vastgelegd dat het tarief van 42,5 cent per kubieke meter voor de tuinders (gekoppeld aan stookolie) een preferentieel tarief is, dat op grond van art. 92 van het Verdrag van Rome onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en derhalve moest worden afgeschaft. De regering verzocht het Hof in Luxemburg op 14 maart die beschikking nietig te verklaren. Het schorsingsverzoek werd afgewezen en het tarief werd voor de periode 4 juni-1 oktober 1985 vastgesteld op 45 cent per kuub. Daartegen werd opnieuw bezwaar aangetekend door de Europese Commissie.

**Maatschappelijke discussie:** Met de Tweede Kamer is overleg gevoerd over het Eindrapport Maatschappelijke Discussie. Op grond van de conclusies van dit overleg kan de elektriciteitssector nu afwegen hoe het basislastvermogen in de jaren '90 wordt ingevuld.

Ook dit jaar is weer pijnlijk duidelijk geworden dat de elektriciteitsvoorziening te eenzijdig is gebaseerd op dure brandstoffen.

**CoCoNut:** De distributiesector stribbelt tegen de regeringsplannen voor herstructurering. Zie blz. 102 e.v. van deze Memorie.

#### **Memorie van Toelichting 1987 (Minister Rudolf de Korte; tweede kabinet-Lubbers)**

Twee ontwikkelingen beheersten de energiesector sinds de vorige begroting: het ongeluk in Tsjernobyl en een verdere scherpe daling van de olieprijsen. Tsjernobyl leidde in veel landen, ook in Nederland, tot opschorting van alle besluiten over uitbreiding van het kernenergievermogen.

**Olie:** Het besluit van Saoedi-Arabië in 1985 om niet meer als swing supplier op te treden leidde tot zeer forse daling van de olieprijsen. Het effect daarvan werd nog eens versterkt door een daling van de dollarkoers. De automobilist betaalde in juli 1986 45 cent per liter benzine minder dan in juli 1985. Ook de gasprijsen gingen omlaag, met 7 tot 22 procent. Voor grootverbruikers kwam dat neer op bijna 30 cent per kubieke meter.

**Energiebesparing:** Door de verbeterde energie-efficiency blijft de groei van het energieverbruik nu sterk achter bij de economische groei. Het CPB schat de stijging van het energieverbruik dit jaar op 1 procent en de groei van het elektriciteitsverbruik op 1,9 procent.

**Diversificatie:** In Nederland is het aandeel olie en gas in de energievoorziening in vergelijking met de OESO zeer hoog: het cijfer voor Nederland is 87 procent en voor de overige

OESO landen 62 procent.

Het Werkplan afwikkeling Tsjernobyl is op 23 juni 1986 aan de Tweede Kamer gestuurd.

Covra heeft voor de berging van radioactief afval Borsele als locatie gekozen. De aanvraag voor een vergunning krachtens de Kernenergiewet wordt in de loop van 1987 verwacht.

Windenergie: Voor het Integraal Programma Windenergie is tot en met 1990 130 miljoen gulden beschikbaar gesteld. De komende vijf jaar moet volgens het plan het vermogen aan windenergie in Nederland worden uitgebreid met 100 à 150 MW. Tweede doelstelling is om de Nederlandse windmolenindustrie uiterlijk 1991 kosteneffectieve molens op de markt te laten brengen. Dit is van belang voor het realiseren van de doelstelling om in 2000 een windvermogen van 1.000 MW opgesteld te hebben. Studie wordt gedaan naar de mogelijkheden voor systemen van opslag van de opgewekte elektriciteit.

Kolen: Gezien de lage olie- en gasprijzen is acquisitie van demonstratieprojecten moeilijk. (Zie voor meer info pagina 50 van deze Memorie.

Onderzoek: Verzelfstandiging van het ECN wordt voorbereid, naar het model van TNO.

Reorganisatie sector elektriciteit: Het resultaat van de plannen voor een Overeenkomst van Samenwerking en de concept-statuten van de Sep spoort op essentiële onderdelen niet met de situatie die mij voor ogen staat. De gewenste scheiding tussen productie en distributie annex decentrale stroomopwekking komt niet uit de verf. Daarnaast biedt de wijze waarop de productiekosten landelijk worden gepoold onvoldoende prikkels voor efficiency en het voeren van een effectief tarievenbeleid.

#### **Memorie van Toelichting 1988(De Korte)**

Heroriëntatie economische beleid: De primaire doelstelling van het kabinet en dit ministerie in het bijzonder is duurzame economische groei. Daarin vervult ook het energiebeleid een functie. Als reactie op de economische crisis van de jaren '70 en begin jaren '80, die pijnlijk duidelijk maakte dat de „maakbaarheid van de samenleving'' *op deze wijze* (zie blz. 3 van de M.v.T.) geen haalbare kaart was, heeft het economische beleid de laatste jaren een fundamentele heroriëntatie ondergaan. Daarbij staan bevordering van de marktwerking en modernisering en uitbreiding van de productiecapaciteit centraal. De OESO heeft geconstateerd dat dit beleid, ondersteund door loonmatiging, voor Nederland in aanzienlijke mate succesvol is geweest. Productiviteit, investeringen en werkgelegenheid in bedrijven hebben zich hersteld en de werkloosheid is gaan dalen. De Nederlandse werkgelegenheids groei is in internationaal perspectief goed te noemen.

Olie: Tussen 1973 en 1985 is de netto olie-invoer als percentage van het totale energieverbruik in de IEA-landen gedaald van 35 procent naar 20 procent. De EEG hanteert als doelstelling voor 1995 een netto olie-invoer van minder dan een derde van het totale energieverbruik. Dat het huidige olie-aandeel van 32 procent in de Gemeenschap dreigt te stijgen naar 35 à 37 procent onderstreept de noodzaak tot een voortgaande inspanning op dit gebied (inter-

nationaal gecoördineerde inspanningen om de olievraag te beperken en de olieproductie binnen het IEA-gebied te stimuleren, resulterend in een verminderd beroep op Opec).

Aardgas: Mede vanuit kostenoverwegingen geldt dat het accent van het verbruik van aardgas zal moeten vallen op de meest hoogwaardige toepassingen. Afgezien van het non-energetisch gebruik van aardgas in de chemie zijn deze toepassingen afhankelijk van de specifieke omstandigheden in een land.

Beëindiging subsidies: Met ingang van 1 januari 1988 vervalt de VROM-subsidie voor energiebesparende maatregelen bestaande woningen. Ook wordt de energietoeslag in de WIR beëindigd. Ter gedeeltelijke vervanging is één geïntegreerde regeling van kracht geworden, in het bijzonder voor stimulering van de marktintroductie van nieuwe technieken voor kansrijke duurzame bronnen, en voor brede verspreiding van technieken voor decentrale opwekking van elektriciteit, i.h.b. WKK.

Kolen: op 3 juni 1987 zijn de Notitie Actualisering kolenbeleid 1987 en het Meerjarenprogramma Nationaal Onderzoekprogramma Kolen 1987-1991 uitgebracht.

Elektriciteit en kolen: Tegen het jaar 2000 is een vermogenstekort te verwachten. Daarom is in het E-plan 1987-1996 de bouw van twee nieuwe kolencentrales en twee stadsverwarmingseenheden voorzien. Tevens is een voorlopig besluit over de bouw van een derde koleneenheid voorgesteld. Studie wordt verricht naar de mogelijkheden van kolenvergassing.

Kernenergie: Studies worden gedaan n.a.v. Tsjernobyl 1986 en het eerder genomen regeringsbesluit tot uitbreiding van het kernenergievermogen. N.a.v. Tsjernobyl zijn speciale OSART- inspecties (Operational Safety Review Team) gedaan in Dodewaard (voorjaar 1987) en in Borssele (najaar 1986).

Energie-distributiebedrijven hebben tot oktober 1987 tijd gekregen voor de opstelling van reorganisatieplannen.

#### **Memorie van Toelichting 1989 (De Korte)**

De doelstellingen van de EEG-lidstaten op energiegebied tussen 1986 en 1995 zijn o.a.:

- verbetering van de energie-efficiency met 20 procent
- beperking van het aardolieverbruik tot 40 procent van het totale energieverbruik
- netto aardolie-invoer omlaag moet minder zijn dan eenderde van het totale verbruik in de EG
- vermindering van het aandeel koolwaterstoffen tot beneden de 15 procent.

De Europese Commissie zal nadere voorstellen doen voor voltooiing van de interne energiemarkt, waarbij het uitgangspunt is marktconformiteit.

Besparing en milieu: een duurzame en schonere energievoorziening zijn zeer wenselijk, maar onontkoombaar is dat het energieverbruik toeneemt bij een stijgende welvaart. De mate waarin de welvaarts-groei zich vertaalt in een groei van het energieverbruik en de samenstel-

ling daarvan verdienen echter zeker aandacht. Energiebesparing, schone en duurzame bronnen zijn opties die mondiaal kunnen bijdragen aan een verlichting van dat deel van de milieuproblematiek dat wordt veroorzaakt door uitstoot van CO<sub>2</sub> en verzurende stoffen.

Energieprijzen: Door het hoge gasaandeel in de elektriciteitsproductie behoren de elektriciteitsprijzen nu tot de laagste in Europa. Tot medio 1986 was dit nog omgekeerd en behoorde Nederland tot de landen met de hoogste stroomprijzen. Op zich verheugend, maar maakt duidelijk hoe gevoelig de Nederlandse elektriciteitsprijzen zijn voor de internationale energieprijzen.

Tussen 1973 en 1986 is het olie/gasdeel in het brandstoffenpakket voor elektriciteitsopwekking afgenomen van 91 procent naar het nog altijd hoge niveau van 60 procent. De noodzaak om door diversificatie van de brandstoffeninzet stabielere en meer

Met het buitenland in lijn liggende elektriciteitsprijzen te realiseren, blijft derhalve onverminderd aanwezig. Met name voor de grootverbruikers is dit van vitaal belang.

Het gasprijsbeleid is en blijft gebaseerd op het beginsel van marktwaarde. De afnemer die kiest voor gas heeft hierdoor de garantie dat zijn kosten niet hoger zullen zijn dan bij een keus voor het meest nabije alternatief, terwijl anderzijds de exploitant van gasbronnen daardoor op een langdurige afzet kan rekenen. Het marktwaardebeginsel is daardoor van fundamenteel belang voor de lange-termijn zekerheid van de energievoorziening.

Kolen, elektriciteit en duurzaam: De studie Duurzame Energie, een toekomstverkenning, is in 1987 gereedgekomen. Belangrijkste conclusie is dat in de eerste helft van de volgende eeuw een beperking van de beschikbaarheid van olie en gas wordt voorzien, terwijl dat niet het geval is met kolen. Omdat voor kolen een gematigd en stabiel prijsniveau wordt voorzien, spelen kolen een prominente rol in de verschillende scenario's. De AER is het oneens met het in de studie omschreven voorziene prijsniveau voor kolen. De raad meent dat te weinig rekening is gehouden met de nadelige milieugevolgen van grootschalige koleninzet.

Kolenvergassing: De in opdracht van de overheid door Fluor Daniel B.V. uitgevoerde studie naar de mogelijkheden van kolenvergassing concludeert dat op termijn KV-STEG een aantrekkelijk alternatief kan worden voor elektriciteitsopwekking op basis van conventionele kolenstook. De Sep heeft ook een studie laten uitvoeren, door Comprimo. Een plan voor een demonstratieproject wordt ontwikkeld.

Reorganisatie elektriciteitsproductie: Naar aanleiding van de discussie en de Nota n.a.v. het Eindverslag van de Tweede Kamer over de ontwerp-Electriciteitswet is een aangepast wetsvoorstel ingediend dat op steun van de betrokkenen mag rekenen. Distributiebedrijven: Voorjaar 1988 is een voorontwerp van wet voor de reorganisatie van de energie-distributiebedrijven uitgebracht. Het gaat om een ondersteunende wet, nodig om de plannen van de bedrijven zelf te helpen realiseren, met regels over de organisatie en de procedures.

NOGAT-leiding: De NAM, Petroland en DSM Aardgas hebben een plan tot aanleg van de NOGAT-pijpleiding (Noordelijke Gas Transportleiding) ingediend.

Mijnwetgeving: In 1987/'88 is aan de Kamer toegezegd dat de mogelijkheden tot herziening van de Mijnwet 1903 en de Wet van 21 april 1810 (Loi des Mines) worden onderzocht. Ondergetekende erkent dat de wetgeving vatbaar is voor verbetering, maar de vraag is of een algehele herziening nodig is. Alleen de mijnwetgeving voor op land moet op onderdelen worden aangepast, wenselijk is ook vertaling en stroomlijning van de wet. Omdat een stabiel mijnbouw klimaat behouden moet blijven dienen de hoofdlijnen van de wet niet te worden aangepast.

Voortgangsrapportage Gentlemens Agreement: (Afspraken in 1980 gemaakt met Shell/Esso n.a.v. windfall profits als gevolg van hoge olieprijs, over investeringen in Nederland in de periode 1980-1989). Plannen voor investeringen weer aanzienlijk gestegen, ondanks enkele ongunstige ontwikkelingen in enkele sectoren waar deze bedrijven actief zijn. In 1987 was er een redelijke verhouding tussen de investeringen die ca. 21 miljard gulden beliepen, en de winst van de NAM die over de betrokken periode cumulatief 22 miljard gulden bedraagt. Het belang van deze investeringen voor de Nederlandse economie in het algemeen en de energievoorziening in het bijzonder, is evident. Shell en Esso hebben ook in 1987 en 1988 de verwachtingen waargemaakt.

#### **Memorie van Toelichting 1990 (De Korte)**

De nota Het Energiebeleid nader bezien is op 13 maart 1989 aan de Staten-Generaal aangeboden. Intussen is het Sep-contract met Statoil over de levering van Noors aardgas tegen kolenpariteit afgesloten. Ondergetekende bepleit sterk dat duidelijkheid wordt geboden over de rol van kernenergie in het nieuwe Elektriciteitsplan.

Energiebesparing: Naast het normeren van toestellen zal met het bedrijfsleven worden gewerkt aan convenanten over verdergaande besparingen. Voor nieuwbouw van WKK-installaties is een grote stroom subsidie-aanvragen binnengekomen. Een extra bedrag van 28 miljoen gulden is gereserveerd voor dit doel.

Kolen: Die 28 miljoen wordt gevonden door het Nationaal Onderzoeksprogramma Kolen (NOK) te verlagen. Dat hangt samen met de bijstelling van het kolenbeleid t.a.v. de industrie en de elektriciteitssector. In het licht van de toegenomen zorg over het milieu wordt diversificatie naar kolen in de industrie niet langer als prioritair aandachtsgebied beschouwd en worden de activiteiten in wervelbedverbranding afgebouwd. De verlaging van het NOK-budget voor de elektriciteitssector betreft de conventionele kolenstook. Wel worden meer middelen ingezet voor kolenvergassing.

Onderzoek: Studie wordt verricht naar toepassing van de brandstofcel, een nieuwe generatie windturbines, toepassing van biomassa, de zonneboiler en de zonnecel, bijdragen worden geleverd aan behoud van de nucleaire kennis in Nederland en aan het onderzoek naar berging van radioactief afval.

Aardgas: Aanzienlijke investeringen zijn nodig (9 tot 10 miljard gulden in 30 jaar) voor opslag van gas. Omdat de balansfunctie van Groningen afneemt (zie de brief van 3 december 1986, Kamerstukken 1986/'87 20200-XIII no. 10).

Gasunie maakt een lange-termijn planning voor productie en investeringen met zoveel mogelijk productie uit kleine velden, in verband met de voorzieningszekerheid. Rechtstreekse import door verbruikers buiten Gasunie om, zou deze coördinatie kunnen verstoren. Bovendien zou de afname van in Nederland gewonnen gas verminderen en wordt de technische problematiek van inpassing van de kleine velden er door vergroot. Aangezien Gasunie via het marktwaardeprincipe tegen met andere leveranciers concurrerende tarieven levert, ligt rechtstreekse import ook niet in de rede. De Nederlandse eindverbruikersprijzen liggen in het algemeen overigens lager dan de buitenlandse prijzen.

Het is noodzakelijk het bestaande geïntegreerde beleid van winning (put) tot verbruikers (pit) te handhaven. Daarbij vervullen Gasunie en het Groningenveld een essentiële spilfunctie om voor heel Nederland voorziening en kwaliteit van het gas te garanderen en het beleid t.a.v. de winning van kleine velden te kunnen voortzetten.

Voor nieuwe elektriciteitscentrales is steenkool nu mede leidraad geworden voor de marktwaarde van het gas. Dat betekent dat Gasunie additioneel gas moet kunnen aanbieden voor nieuw te bouwen centrales tegen deze marktwaarde (kolenpariteit). Voor de overige afzetmarkten blijft de gasprijs gekoppeld aan de relevante olieprijs, want voor die markten vormt de inzet van kolen immers geen reëel alternatief. Aldus wordt voorkomen dat buitenlandse leveranciers in ons land de krenten uit de pap halen, ten koste van Nederlands gas en de aardgasbaten van de Staat. En Gasunie kan *op deze wijze* zijn spilfunctie voor de Nederlandse gasvoorziening blijven vervullen. Ondergetekende heeft zorg over de rechtstreekse levering van Noors gas aan Nederlandse centrales. Dit betekent een doorkruising van het geïntegreerde gasbeleid.

Elektriciteit: In het komende (1990) Elektriciteitsplan zal een aanzienlijke behoefte (2.000 à 2.500 MWe) aan nieuw vermogen worden ingevuld. Het gasaandeel moet omlaag, de optie kernenergie moet openblijven. Het AER-advies van 6 juli 1989 zegt: uit overwegingen van voorzieningszekerheid, prijsstabiliteit, tegengaan van verzuring en CO<sub>2</sub> is het wenselijk kernenergie toe te voegen aan de mogelijkheden. Overigens meent een minderheid in de AER dat de bouw van nieuwe kernenergie-eenheden voor langere tijd moet worden afgewezen. Milieu-verantwoorde, moderne poederkoolcentrales en vooral kolenvergassing bieden daarnaast goede perspectieven.

Distributiebedrijven: Het reorganisatieproces loopt naar wens. Volgens de plannen zal het aantal distributiebedrijven teruglopen van 158 in 1985 naar 56. Medio 1989 was de stand al 73. De reorganisatie is bedoeld om deze nutsbedrijven beter dan voorheen in staat te stellen er voor te zorgen dat de distributie tegen zo laag mogelijke prijzen plaatsvindt, dat de energie-opties beter worden afgewogen en dat afnemers een doelmatiger gebruik van energie maken.

#### **Memorie van Toelichting 1991 (De Korte)**

Onlangs is de Nota Energiebesparing uitgebracht; deze markeert een steeds verdergaande integratie van milieudoelstellingen in het energiebeleid. Dat komt tot uitdrukking in zowel de aanscherping van energiebesparing als de verdere ontwikkeling van duurzame bronnen. Hersteld wordt de besparing van energie (energie-efficiency) met 2 procent per jaar. Het CPB voorspelt namelijk zonder nieuw beleid een besparing van gemiddeld 0.5 tot 1 procent per

jaar. Dat acht de regering onvoldoende met het oog op de milieubescherming.

**Memorie van Toelichting 1992 (Minister Koos Andriessen; derde kabinet-Lubbers)**

In het energiebeleid staat het evenwicht tussen energie- en milieudoelstellingen thans meer dan ooit centraal. Het Plan van aanpak van de Sep voor minder verzuring als uitwerking van het convenant van 1990 heeft als doelstellingen dat de zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) in 2000 met 90 procent wordt verminderd ten opzichte van 1980 en de stikstofoxide (NO<sub>x</sub>) met 60 procent. Vergeleken met 1980 is de SO<sub>2</sub>-uistoot uit de elektriciteitscentrales nu al met 80 procent gedaald. Daarnaast is er het algemene, brede, preventieve milieuzorgbeleid door energiebesparing (zie de Nota Energiebesparing van 1990. Wat betreft de emissies van CO<sub>2</sub>: verkend worden mogelijkheden voor regulerende heffingen op energie. De Europese Commissie zal voorstellen doen. Bij voorkeur moet het een Europese heffing worden, om doeltreffendheid en kosteneffectiviteit te bevorderen, maar ook om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Adviezen van de SER, AER, CRMH en de voorstellen van de Commissie-Stevens worden bij de vormgeving betrekken en rekening wordt gehouden het advies van de Stuurgroep-Wolfson.

Het Energy Charter wordt op 16/17 december in Den Haag ondertekend.

Gasbaten: Extra gasbaten uit additionele gasexporten zullen worden aangewend voor extra afboekingen van de staatsschuld, dan wel voor nader te bepalen grootschalige infrastructurele projecten, bijv. verkeerstunnels, HSL en Betuwelijn. Dit geldt ook voor de inkomsten uit hoofde van de overbelevering aan Duitsland uit de zogenoemde *common area* (grensgebied Groningen-Duitsland). Maar de thans voorziene extra exportinkomsten in deze kabinetsperiode zijn reeds ingezet voor het ontzien van investeringsgevoelige departementen bij de ombuigingstaakstelling in het kader van de Tussenbalans.

Kleine velden: Het gasaanbod uit de kleine velden neemt toe en zal naar verwachting oplopen tot tweederden van de totale Nederlandse productie. Gasunie zal een deel van het gas uit kleine velden moeten opslaan om het voldoende te kunnen mengen. Voorgesteld wordt om het eerste ondergrondse bergingsproject, in Langeloo, gemeente Norg, tegen 1996 gereed te hebben voor gebruik.

Elektriciteit: In het nieuwste Elektriciteitsplan wordt voorgesteld een kabel te leggen om voor een vermogen van 500 MW waterkrachtvermogen uit Noorwegen te importeren. Binnenkort berust het stroomgebruik dat via de openbare sector wordt geleverd voor 15 tot 20 procent uit import.

De Sep breidt haar warmteplan verder uit.

Europa: De Europese Commissie zal bij de ontwikkeling van de interne energiemarkt het evenwicht moeten bewaren tussen de wijzen waarop thans vanuit de lidstaten, afzonderlijk en gezamenlijk, voorzieningszekerheid wordt geboden, en de wijze waarop de Europese energie-infrastructuur vorm heeft gekregen.



De Europese Commissie heeft vier Comité's met vertegenwoordigers van de overheid en de industrie ingesteld om te adviseren over de toegang van derden (TPA) op de netwerken van pijpleidingen en elektriciteitsverbindingen. De meningen hierover lopen sterk uiteen. De meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, blijkt twijfels te hebben over de voordelen van TPA. Richtlijnen voor doorvoer van elektriciteit en gas zijn inmiddels aangenomen. Ook doet de Europese Commissie onderzoek in diverse lidstaten naar inbreuken op het Verdrag van Rome op het gebied van export- en importmonopolies voor gas en elektriciteit. Voor Nederland is dit alleen van toepassing voor elektriciteit.

#### **Memorie van Toelichting 1993 (Andriessen)**

**Aardgasbatenfonds:** Om de financieringsproblematiek te verlichten heeft het kabinet begin 1991 besloten inkomsten uit extra aardgasexport (exclusief belastingen) en uit de overbeleving aan Duitsland uit de common area te reserveren voor versterking van de infrastructuur. Deze middelen zullen door middel van een intermediair fonds, het Aardgasbatenfonds, door Financiën en EZ worden beheerd. Uit het fonds kunnen bijdragen worden verleend in de kosten van grootschalige investeringsprojecten van nationaal belang, die een bijdrage leveren aan de versterking van de economische structuur. (In de sfeer van verkeer en vervoer en bepaalde voorzieningen in de sfeer van onder meer de kennisinfrastructuur). De middelen uit het Aardgasbatenfonds zijn in de eerste plaats bestemd voor de HSL en de Betuweroute. Een deel van de extra gasinkomsten uit extra export die in 1992 binnenkomen, zal worden ingezet voor een eenmalige investeringsimpuls gericht op de lagere overheden.

**Energievraag en CO<sub>2</sub>:** Uit de CPB-studie *Scanning the Future* blijkt dat de komende 25 jaar, afhankelijk van het scenario, mondiaal de energievraag toeneemt met 30 tot 80 procent. Zonder rigoreus mondiaal CO<sub>2</sub>-beleid neemt deze emissie de komende 25 jaar met circa de helft toe. Die stijging doet zich vooral in de ontwikkelingslanden voor. Het TNO raamt het technisch potentieel voor energiebesparing in Nederland op 40 procent in de periode van 1996 tot 2015.

**Kolen/ klimaatbeleid:** In de elektriciteitsvoorziening acht de regering een beperking van het kolenvermogen voor de periode tot 2010 tot eenderde van het benodigde totale vermogen gewenst, waarbij tevens het geïmporteerde vermogen in acht kan worden genomen. Blijft over grootschalige inzet van kernenergie of van KV-STEG centrales met CO<sub>2</sub>-verwijdering en -opslag. In het scenario met een krachtig klimaatbeleid worden deze technieken allebei ingezet, maar op beperkte schaal. Per saldo liggen de CO<sub>2</sub>-emissies per eenheid energie in de scenario's dan wel lager dan nu.

**Energieheffing:** Het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese energieheffing is op 27 mei 1992 vastgesteld. Nederland is het eens met de vormgeving en de grondslag van de heffing: 50 procent CO<sub>2</sub> en 50 procent joule (energiewaarde) en vrijstelling voor duurzame energiebronnen.

**Liberalisering:** In de Overeenkomst van Maastricht is geen aparte energieparagraaf opgenomen, omdat het huidige verdrag met inachtneming van de bijzondere kenmerken van leidinggebonden energiedragers, voldoende speelruimte biedt.

De Europese Commissie zet haar streven naar meer concurrentie in de energiesector voort. Dit zou volgens de Commissie leiden tot een efficiëntere productie, lagere prijzen, meer keuzevrijheid voor afnemers en meer betrouwbaarheid door uitwisseling van energiestromen, gecombineerd met een soepelere en brede energievoorziening. De werking van de markt zou als vanzelf zorgdragen voor een goede energievoorziening. Dat vertrouwen wordt echter niet onderbouwd. De verwachting is dat de lidstaten wel onderschrijven dat meer liberalisatie op de energiemarkt mogelijk is, maar daarbij wel zekerheid willen hebben over zaken als de betrouwbaarheid van de voorziening, milieudoelstellingen en subsidiariteit. De door de Europese Commissie voorgestelde herstructurering kan ook leiden tot een verminderde bereidheid bij in de energiesector werkzame bedrijven om op lagere termijn investeringen te plannen. Planningsmogelijkheden - die door de Commissie worden beperkt - worden in Nederland namelijk niet alleen benut voor het stimuleren van de gasproductie uit kleine velden en het garanderen van voldoende elektriciteitsvermogen, maar ook voor investeringsbeleid in duurzame energie en de gezamenlijke aanpak van de emissiebestrijding door de energiesectoren.

**Elektriciteit:** Als gevolg van de Elektriciteitswet 1989 is in de sector een beleidsmatige scheiding tot stand gekomen tussen productie en distributie. Daarbij blijken duidelijke voordelen op te treden in de vorm van vergroting van de efficiency, prijstransparantie, stimulering van decentraal vermogen e.d.

**Kernenergie:** Studies en onderzoeken naar kernenergie worden uitgevoerd, zodat in de huidige kabinetsperiode de bouwstenen worden aangedragen voor besluitvorming over kernenergie in het midden van de jaren '90.

#### **Memorie van Toelichting 1994 (Andriessen)**

**Milieu:** De SO<sub>2</sub> doelstelling voor het jaar 2000 van het NMP-I en NMP+ zal met het voorgenomen beleid vrijwel worden gerealiseerd. Dat geldt ook voor de doelstellingen voor preventie en hergebruik van afval. Zorgelijk is de situatie t.a.v. CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Bij de voorbereiding van het NMP-II heeft EZ zich opnieuw gebogen over de relatie economie en milieu. Economie en milieu hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar kunnen elkaar juist aanvullen. Economische groei zorgt voor milieubelasting, maar ook voor een duidelijke opbrengst waaruit het milieubeleid gefinancierd kan worden. Het streven naar een schoon milieu moet dan ook worden beschouwd als een uitdaging die economisch verantwoord moet worden toegepast.

**Elektriciteit:** Een belangrijke aanzet voor samenwerking met de sector om een breed draagvlak te creëren voor de nodige veranderingen is het rapport Gezamenlijkheid in eigenheid van de Groep van Negen. Daarin wordt de basis gelegd voor een fundamentele discussie over beleidsconsequenties van de nieuwe trends in de energiewereld:

- een steeds sterkere positie van de Opec op de oliemarkt
- toenemende internationalisering en schaalvergroting van markten en beleid
- toenemende marktwerking en concurrentie
- integratie van milieubeleid en energiebeleid.

Mede op basis van concrete stappen die de sector voorstelt zal nog in 1993 besluitvorming plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie van de Elektriciteitswet.

Marktwerking is het sleutelwoord, naast voorzieningszekerheid. Hierbij gaat het om schaalvergroting, efficiencyverhoging, prijstransparantie en stimulering van decentraal vermogen, o.a. WKK. In het oog springen de bezwaren van de Europese Commissie tegen het importverbod voor distributiebedrijven. De Groep van Negen vindt dat, indien de voorzieningszekerheid door opheffing van dit verbod niet wordt geschaad en als o.m. overcapaciteit wordt vermeden, het importverbod geen reden van bestaan meer zou hebben.

Kernenergie: EZ, VROM en SZW zullen het zogenoemde Dossier '93 over het kernenergieonderzoek naar de Tweede Kamer sturen. Het doel is het leggen van een basis voor eventuele besluitvorming over kernenergie in een *volgende kabinetsperiode*.

Aardgaswinning Waddenzee: Het kabinet zal in het voerde kwartaal van 1993 een beslissing nemen over het beleid na afloop van het moratorium (in 1994).

#### **Memorie van Toelichting 1995 (Minister Hans Wijers; Kabinet-Kok1)**

Het nieuwe, paarse kabinet heeft de rijksbegroting voor 1995 na de aanbieding op Prinsjesdag ingrijpend gewijzigd, in verband met bezuinigingen. Voor EZ betekende dat o.m. een beperking van de energie- en andere subsidies, oplopend van 50 miljoen gulden in 1995 tot 300 miljoen gulden in 1998). Het energiebeleid staat een nieuwe krachtproef te wachten. De aanzienlijke schaalvergroting in met name de distributie van gas en elektriciteit lijkt nog niet ten einde of de Europese markten openen zich. Die opening schept een geheel nieuwe omgeving voor energiebedrijven die internationaal gaan opereren en ook internationaal moeten concurreren, maar ook voor het bedrijfsleven. Tegelijk wordt de context van het nationale energiebeleid ruimer en diffusere en daarmee het handhaven van een betrouwbare en schone energievoorziening moeilijker. Belangrijke factoren die hierbij een rol spelen zijn het verkrijgen van een *level playing field* voor bedrijven op de Europese markt, de milieu-eisen en de harmonisatie van randvoorwaarden. De hoofdlijnen van het beleid blijven onveranderd: het scheppen van voorwaarden om marktkrachten tot ontwikkeling te brengen, anderzijds voorzieningszekerheid en een bijdrage aan de milieudoelstellingen waarborgen.

EU-beleid: Het voltooien van de interne energiemarkt met verdere liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkten als belangrijk onderdeel. Dat betekent onder meer vrije toegang tot de netten in binnen- en buitenland. Het nieuwste voorstel van de Europese Commissie is besproken in de Energieraad op 25 mei 1994. De Commissie houdt nu veel sterker rekening met het element voorzieningszekerheid dan in eerdere concepten. Teneinde capaciteitsgebrek of overcapaciteit in de productie van energie te voorkomen spant Nederland zich in om het element planning scherper in de richtlijn te krijgen, ook bij aardgas. Nederland wil dat bij de EU-richtlijn voor gas de marktwaarde filosofie uitgangspunt blijft bij de bepaling van de gasprijzen.

Elektriciteit: Op korte termijn zijn maatregelen nodig om overcapaciteit te voorkomen, met name door de grote belangstelling voor WKK.

McKinsey heeft voorstellen gedaan voor wijzigingen in de sector op lange termijn: een mengvorm van een volledig vrije markt en een meer centraal geplande markt conform het huidige stelsel.

Ombuigingen: Economische Zaken zal 15 procent van zijn beleidsbudget moeten ombuigen. Het energiebeleid moet verreweg de grootste bijdrage leveren. Op 11 oktober stuurden minister Wijers en staatssecretaris Dok-van Weele een brief aan de Tweede Kamer. Hoofddoelstellingen van het nieuwe kabinet zijn: het bevorderen van de werkgelegenheid ('werk, werk en werk'), versterking van het economische groeipotentieel en voortgaand evenwichtsherstel in de publieke financiën.

Om tot een stabiel macro-economisch klimaat te komen is in het regeerakkoord een omvangrijk en ingrijpend pakket besparingsmaatregelen genomen. In 1998 moet een ombuiging van 18 miljard gulden zijn bereikt, waarvan 11 miljard op de rijksbegroting. Daartegenover staat een lastenverlichting van in totaal 9 miljard gulden in 1998. Voorts deregulering, versterking van de marktwerking en versterking van de kennisinfrastructuur. Voor EZ betekent de ombuiging dat 15 procent van het departementale beleidsbudget wordt omgebogen. De verdeling is:

- energiebeleid 180 miljoen gulden
- industrie en diensten 55 miljoen
- MKB, toerisme en regionaal beleid 55 miljoen
- BeB 10 miljoen.

Voor Energie betekent dit een korting van 45 procent op de uitgaven als gepland in de Vervolgnota Energiebesparing.

#### **Memorie van Toelichting 1996 ( Wijers)**

1995 is een bijzonder jaar omdat rond de jaarwisseling de Nota Energiebeleid wordt uitgebracht. Hoofddoelstelling van het kabinet-Kok is minimaal 350.000 personen extra aan het werk te krijgen in vier jaar. Ook heeft het kabinet hoge ambities op milieuterrein. De doelstellingen van het economisch beleid en het milieubeleid moeten zoveel mogelijk in elkaars verlengde worden gebracht; doeltreffendheid en doelmatigheid dienen hand in hand te gaan.

Zelfregulering door convenanten leidt tot een groter draagvlak. Inmiddels zijn 70 convenanten en meerjarenafspraken voor energiebesparing afgesloten, waarmee in termen van milieueffecten en energiegebruik 90 procent van het bedrijfsleven is gedekt. In de chemie en de basismetaleen wordt het overgrote deel van de doelstellingen gerealiseerd. Voor 12 van de 22 sectoren waarmee meerjarenafspraken zijn gesloten, is thans bekend dat zij in de periode 1989-1993 hun energie-efficiency hebben verbeterd met gemiddeld 8 procent. Dit is in overeenstemming met de energie-efficiency doelstelling voor de gehele industrie.

Energievraag: Tussen 1971 en 1994 is de wereldvraag naar primaire energie met gemiddeld 2,2 procent per jaar gegroeid. Het IEA voorspelt nu in de *World Outlook 1995* een groei van 1,7 tot 2,1 procent. In de niet-OESO landen zal de groei gemiddeld hoger liggen dan binnen de OESO.

Liberalisering: De laatste jaren zijn twee trend te zien in de energiesector die elkaar onderling versterken: liberalisering en internationalisering. Vanaf 1992 wordt in Brussel gewerkt aan voorstellen om de interne markt voor elektriciteit en gas te voltooiën. In juni 1995 werd voortgang geboekt. Thans resteert met name nog de discussie over de zogenoemde „exclusieve koper” en de voorwaarden waaronder een dergelijk systeem vergelijkbaar is met „onderhan-

delde toegang'' tot het net door derden. Daarnaast heeft de Europese Commissie in 1995 ook een Groenboek uitgebracht over de toekomst van de markt en de energievoorziening. De Nota Energiebeleid (december 1995) zal ingaan op de voor Nederland relevante beleidsconsequenties.

Regulerende energiebelasting: Energie is een belangrijke bouwsteen voor de economie. De energie-intensieve industrie maakt met een omzet van 100 miljard gulden per jaar een belangrijk deel van de Nederlandse economie uit. Doelmatigheid in het energiegebruik is daarom essentieel. Een relatief lage energieprijs wordt mogelijk gemaakt door een efficiënt werkende elektriciteits-productie en -distributiesector. De energieprijs is echter ook een factor die mede het verbruik en dus schadelijke emissies bepaalt. Nederland is voorstander van een - liefst Europese - Regulerende energiebelasting. Onlangs heeft het kabinet voorstellen gedaan voor een REB voor kleinverbruikers.

Elektriciteit: Maatregelen zijn genomen om een overschot in het vermogen te voorkomen. Oorzaak van een dreigend overschot is de in een steeds vrijere elektriciteitsmarkt onverwacht grote uitbreiding van decentraal vermogen. Een deel van het geplande vermogen is uitgesteld of beperkt (met financiële compensatie). Desondanks wordt de doelstelling om in het jaar 2000 te beschikken over een vermogen van 8.000 MW aan WKK nog steeds gehaald.

Mijnbouwklimaat: Aanpassing was nodig en wordt gerealiseerd met een pakket maatregelen. Uit kleine velden komt nu 50 procent van de Nederlandse aardgasproductie. Door de lage gasprijzen was echter de rentabiliteit van de kleine velden onder druk komen te staan.

#### **Memorie van Toelichting 1997(Wijers)**

Economische groei en werkgelegenheid: Nederland doet het goed in de periode 1990-1997. In vergelijking met Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kende Nederland veruit de hoogste groei van de werkgelegenheid en een forse daling van het financieringsstekort.

De Energienota 1995 is door het parlement aanvaard. Met deze nota is een wezenlijke stap op weg naar een duurzame en op langere termijn houdbare energiehuishouding. Meer marktwerking in de elektriciteits- en gasmarkt is aangekondigd. Ook is een ambitieuze weg uitgestippeld naar verbetering van de energie-efficiency met eenderde in de komende 25 jaar (tot 2020) en naar groei van het aandeel duurzame energiebronnen tot 10 procent in 2020. Met zo'n beleid en een gunstige Europese context kan stabilisatie van de CO<sub>2</sub>-emissies ten opzichte van het jaar 2000 het resultaat zijn.

De energiesector wordt steeds meer een „normale'' sector. Maar de trits „betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening'' blijft als doelstelling ook in een marktomgeving als een paal boven water staan. Een actieve houding van de overheid op de gebieden energiebesparing en duurzaam blijft nodig. Maar zij is steeds meer aangewezen op marktconforme instrumenten. Zo kunnen economie en duurzaamheid samengaan. Om de doelstellingen van de Energienota te realiseren is Nederland afhankelijk van een daadkrachtig Europees beleid. Het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 1997 kan daarbij een belangrijke rol spelen.

Gelet op de tegenvallende ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Nederland heeft het kabinet besloten 750 miljoen gulden uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) beschikbaar te stellen voor investeringen die leiden tot versterking van de energiestructuur en daardoor een wezenlijke bijdrage betekenen aan een beheersing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en aan verduurzaming. De begrotingsartikelen energiebesparing en duurzaam zijn met 75 miljoen gulden verhoogd. Met dit geld worden twee fiscale regelingen gefinancierd die per 1 januari 1997 ingaan: 1) verlaging van de BTW op Groene stroom en 2) een investeringsaftrek voor investeringen in energiebesparing en in duurzame energie-opwekking, genaamd de „energieaftrek”.

Per 1 januari 1997 wordt ook de vrijstelling van REB voor grootverbruikers afgeschaft en per 1 januari 1998 wordt de vrijstelling van Vennootschapsbelasting voor energiebedrijven opgeheven.

De notitie Stroomlijnen is naar de Kamer gestuurd. Deze bevat de hoofdlijnen voor een nieuwe Elektriciteitswet en gerelateerde onderwerpen, zoals de herstructurering van de productiesector en opwekking van elektriciteit uit duurzame bronnen. Uitgegaan wordt van een stapsgewijze liberalisatie van de elektriciteitsmarkt. De productie wordt vrij, afnemers krijgen vrije keuze van leveranciers. In fasen wordt die vrijheid gerealiseerd: eerst de industrie, vervolgens de middengroep van bedrijven en ten laatste de kleinverbruikers. Alles wordt wettelijk geregeld, ook het beheer van de elektriciteitsnetten, een vrije, non-discriminatoire toegang tot de netten en een goed toezicht daarop.

GPB: De productiesector is inmiddels onder leiding van twee ‘bouwmeesters’, de heren Langman en Kreemers, gestart met een herstructurering die is gericht op vorming van een Grootschalig Productie Bedrijf (GPB), dat in belangrijke mate een Europese speler kan worden.

Gestreefd wordt naar een nieuwe wettelijke structuur (Elektriciteitswet) per 1 januari 1998. In het voorjaar van 1997 is het wetsontwerp klaar.

Mijnbouwklimaat: De verbetering van vorig jaar (pakket maatregelen) werpt vruchten af. Voorzien wordt een behoorlijke toename van activiteiten op het Continentaal Plat. Tussen april 1995 en 1 augustus 1996 zijn reeds voor 22 blokken of blokdelen vergunningen aangevraagd.

Energieprijzen: Uit het onderzoek Energieprijzen en liberalisering (1996) blijkt dat de Nederlandse gas- en elektriciteitsprijzen voor alle gebruikscategorieën relatief concurrerend zijn.

Financieel voordeel liberalisering: Volgens onderzoek verricht door de Universiteit van Twente kan verdergaande liberalisering in Nederland macro-economisch een efficiencywinst opleveren van ten minste 4 procent van de jaarlijkse omzet in de energiesector van ruim 10 miljard gulden, ofwel 400 miljoen gulden. Dit kan in de toekomst leiden tot daling van de tarieven.

IEA tevreden over Nederland: In een recente publicatie toont het Internationaal Energie

Agentschap zich tevreden over de Energienota 1995 en het Nederlandse energiebeleid. We kunnen dus goed voor de dag komen. Tegelijkertijd hebben we het buitenland nodig om onze ambities waar te maken. Wij willen een vooruitstrevend beleid voeren, maar de concurrentiepositie, ook van de energiebedrijven, moet er niet door in gevaar komen. Ook is reciprociteit van groot belang.

#### **Memorie van Toelichting 1998 (Minister Jorritsma; kabinet-Kok II)**

De hoofdlijnen voor het energiebeleid zijn bepaald in de Derde Energienota (december 1995). De belangrijkste doelstellingen uit deze nota zijn:

- substantieel bijdragen aan de totstandkoming van een duurzame energievoorziening door energiebesparing en meer duurzame energie;
- meer marktwerking.

Het grootste deel van het financiële instrumentarium van het hoofdbeleidsterrein Energie is gericht op de eerste doelstelling. De totale beleidsruimte (verplichtingen) voor Energie bedraagt 340,7 miljoen gulden, als volgt verdeeld over de begrotingsartikelen:

Energiebesparingstechnieken	51 procent
Duurzame energie	18 procent
ECN	19 procent
NITG	8 procent
Overige	4 procent.

De minister verwijst naar de lopende programma's, subsidie- en fiscale instrumenten ter uitvoering van het energiebesparingsbeleid, het actieprogramma Duurzame energie en het energie-onderzoek.

Kolen: Met ingang van 1998 is de onderzoeksnaam „Programma's kolen" gewijzigd in „Nieuwe elektriciteitstechnologieën". Tot en met 1997 kwamen ten laste van dit onderdeel de uitgaven voor onderzoek naar en stimulering van kolentechnologieën ten behoeve van de elektriciteitsopwekking. Het is mogelijk gebleken een aanzienlijk percentage kolen in te zetten voor elektriciteitsopwekking binnen de bestaande milieu-randvoorwaarden. Handhaving van de inspanningen op hetzelfde niveau is dus niet meer noodzakelijk. De middelen worden nu breder aangewend, onder meer voor systeemintegratie en elektro-magnetische vermogenstechnieken.

Liberalisering: De tweede belangrijke doelstelling in de Derde nota Energiebeleid is het bevorderen van meer marktwerking bij de leidinggebonden energiedragers. De nota 'Stroomlijnen' schetst een route tot 2007 waarin stapsgewijs alle klanten vrij worden in hun keuze van de gas- en elektriciteitsleverancier.

In September is het wetsvoorstel voor de nieuwe Elektriciteitswet te verwachten. Onderzocht worden de mogelijkheden voor oprichting van een Elektriciteitsbeurs. Verder „werken par-

tijen hard aan de totstandkoming van een Grootchalig Productiebedrijf voor elektriciteit door een fusie van de vier bedrijven.’’ Een belangrijk voorstel in de Elektriciteitswet is de instelling van een toezichthouder die zich vooral zal richten op de toegang tot de elektriciteitsnetwerken.

Gas: In de Europese Unie staat liberalisering van de gasmarkt hoog op de agenda. Doelstelling is de totstandkoming van een interne markt voor aardgas. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is vooruitgang geboekt op drie thema's: de wijze van marktopening, de behandeling van take-or-pay contracten en de uitzondering in de richtlijn voor opkomende markten en regio's. Anders dan bij elektriciteit zal Nederland niet (ver) vooruit willen lopen op de andere lidstaten. De gasmarkt heeft immers, anders dan die voor elektriciteit, een overwegend internationaal karakter. Bovendien speelt bij gas het nationale belang van een goed beheer van onze bodemschatten.

#### **Memorie van Toelichting 1999 (Jorritsma)**

De uitkomsten van de laatste Klimaatconferentie vormden de aanleiding voor het vorige kabinet om in de nieuwe Energiebesparingsnota (1998) te bezien hoe het tempo van besparingen kan worden verhoogd binnen de technische, bestuurlijke en economische randvoorwaarden. Door een combinatie van fiscale maatregelen, vrijwillige afspraken en benchmarking, normstelling en regelgeving zullen marktpartijen worden aangezet om efficiënter energie te gebruiken. In het Regeerakkoord (paars II) is een verdubbeling van de energiebelasting voorzien waaruit 500 miljoen gulden zal worden aangewend om burgers en bedrijfsleven via fiscale faciliteiten te stimuleren tot energiebesparing. Ook zal duurzame energie een extra impuls krijgen, met behulp van de 80 miljoen gulden die hiervoor in de komende vier jaar extra is gereserveerd. Anders kan de doelstelling van de doelstelling van 3 procent duurzame energie in het jaar 2000 en 10 procent in 2020 (Derde energienota) niet worden gehaald.

Nuts- en (semi-) publieke sectoren: Door technische innovaties of door innovatie in de economische ordening (bijvoorbeeld splitsing van elektriciteitsproductie en -distributie) kan concurrentie tussen aanbieders ontstaan. Die leidt er dan toe dat de efficiëntie en de prijs-kwaliteitsverhouding van de aangeboden voorzieningen toeneemt en dat meer aandacht ontstaat voor productinnovatie en -differentiatie. Hierbij moet de overheid ervoor zorgen dat goederen en diensten in kwestie tegen maatschappelijk aanvaardbare condities beschikbaar zijn voor alle inwoners.

In de afgelopen jaren is langs deze lijn veel voortgang geboekt, bijvoorbeeld bij telecom, elektriciteit, openbaar vervoer en enkele delen van de gezondheidszorg. Het kabinet is voornemens voorstellen te ontwikkelen voor gas, post en drink- en afvalwater. Ook bij de uitvoering van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling zal meer ruimte worden gemaakt voor private uitvoering.

Liberalisering: De nieuwe EU-richtlijn voor liberalisering van de gasmarkt is op 22 juni 1988 definitief vastgesteld. De markt wordt geleidelijk vrijgemaakt, teneinde de kleinverbruikers te beschermen en spelers op de markt tijd te geven zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Wat betreft de toegang tot de netten biedt de Gasrichtlijn de keuze uit een systeem van toe-



gang op grond van onderhandelingen of gereguleerde toegang. Naar verwachting zullen de meeste lidstaten voor onderhandelde toegang kiezen.

Ook de Eerste Kamer heeft ingestemd met het voorstel voor een nieuwe Elektriciteitswet. Deze wet schept juridische kaders voor liberalisering. De concurrentie bij de stroomlevering aan afnemers zal geleidelijk toenemen, waarbij de nutstaken, levering aan beschermde afnemers en het netwerkbeheer, gewaarborgd blijven.

GPB mislukt: Nu de fusie van de vier productiebedrijven en de vorming van een grootschalig productiebedrijf niet is doorgestaan zoeken de bedrijven vooralsnog afzonderlijk naar een goede uitgangspositie op de vrije Europese markt. Dat betekent dat de huidige samenwerking tussen de vier bedrijven wordt ontbonden.

Bakstenen: Bij de ontbinding van de Overeenkomst van Samenwerking moeten de vier bedrijven zorgdragen voor een ordelijke afwikkeling van de verplichtingen uit die OvS. Het gaat daarbij met name om verplichtingen die in het verleden in de landelijke voorziening zijn aangegaan en die in een aantal gevallen leiden tot niet marktconforme kosten in een geliberaliseerde markt. Indien de bedrijven komen met een perspectiefvol plan zal de overheid haar positie in de financiële afwikkeling opnieuw bepalen.

Privatisering: Eén van de mogelijkheden om de uitgangspositie van de bedrijven in de sector, producenten, vergunninghouders en netbeheerders te verbeteren is privatisering. Tot 2003 moet de minister van EZ toestemming geven voor wijziging van de eigendom van de aandelen. Uitgangspunt is dat de minister vervreemding van aandelen beperkt zal toestaan, mits er een goede regeling wordt getroffen voor de afwikkeling van de niet-marktconforme kosten. Voor de productiebedrijven, die ook eigenaar zijn van het landelijk hoogspanningsnet, is volledige privatisering pas toegestaan als het landelijk netwerkbedrijf goed is gepositioneerd. Voor de distributiebedrijven zal de minister bij het verlenen van toestemming voor privatisering bezien welke de gevolgen zijn voor uitvoering van de publieke taak. Een bescheiden privatisering is daarbij geen bezwaar. In ieder geval tot 2002 is vervreemding van meer dan 49 procent van de aandelen niet toegestaan.

#### **Memorie van Toelichting 2000 (Jorritsma)**

Ze kondigt het eerste Energierapport aan. Zij noemt twee eventuele mogelijkheden die aan de orde komen: versnelde vrijmaking van de markt voor de beschermde afnemers en een verplicht aandeel duurzame energie.

In juli 1999 is het Actieprogramma Energiebesparing aan de Tweede Kamer aangeboden, met drie belangrijke elementen: doelgerichte benadering van de eindgebruikers, heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken ministeries en een belangrijke rol voor intermediaire organisaties. Voor de uitvoering van het actieprogramma is voor de komende jaren gemiddeld 690 miljoen gulden in 1999, tot circa 910 miljoen in 2001 ingezet. Het gaat om middelen uit de EZ-begroting en om fiscale prikkels. Op 6 juli 1999 is het convenant Benchmarking energie efficiency ondertekend. De deelnemende bedrijven verplichten zich de energie-efficiency van hun procesinstallaties op het niveau van de wereldtop te brengen. Daarmee wordt een forse bijdrage geleverd aan het behalen van de energie- en CO<sub>2</sub>-doelstellingen. Tegelijk gaan de maatregelen niet verder dan die van de best presterende concurrenten.

REB: Conform het regeerakkoord wordt de regulerende energiebelasting verhoogd, zodat in drie jaar een extra opbrengst van 3,4 miljard gulden wordt bereikt. De eerste tranche is op 1 januari 1999 ingevoerd: een verhoging met 1,1 miljard gulden waarvan 780 miljoen ten laste van de huishoudens en 330 miljoen ten laste van het bedrijfsleven. Van de hogere opbrengst gebruikt de overheid 170 miljoen voor positieve prikkels aan verbruikers voor energiebesparing en 940 miljoen wordt in het kader van de vergroening van het belastingstelsel gebruikt voor lastenverlichting (terugsluis).

Klimaat: In juni 1999 is de Uitvoeringsnota klimaatbeleid uitgekomen. Daarin staan maatregelen om de Nederlandse doelstelling van 6 procent reductie van broeikasgasemissies in de periode 2008-2012 (ten opzichte van 1990) te halen. Onderdelen van het beleid zijn onder meer om 5 % duurzame energie van het totale verbruik in 2010 te halen en maatregelen in de sfeer van de energie-efficiency. Daarnaast worden mogelijkheden van afspraken over vrijwillige beperkingen van CO<sub>2</sub>-emissies in de kolencentrales onderzocht.

Liberalisering: Voor de netwerkactiviteiten in veel nutssectoren geldt dat, ook na de overgangsfase van de liberalisering, dat een enkele netbeheerder overblijft omdat dit maatschappelijk de meest doelmatige marktform is. Om concurrentie in de productie, distributie en handelsactiviteiten te laten bloeien, moet toegang tot het netwerk goed geregeld zijn. De toezichthouder zal moeten zorgen dat de netbeheerder geen misbruik maakt van zijn positie, maar ook dat prijzen op een dusdanig niveau zijn dat er een prikkel bestaat voor investeringen in benodigde uitbreiding en vernieuwing. Op 30 juni 1998 is de nieuwe Elektriciteitswet door de Eerste Kamer aanvaard, en op 1 juni 1999 ging de Senaat akkoord met een omvangrijke aanvulling op deze wet. Daarbij ging het vooral om de tariefstructuur en het tariefmutatiebeleid voor de netwerken en de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers. De nieuwe wet is per 1 juli 1999 volledig in werking getreden, met uitzondering van de artikelen die betrekking hebben op de niet-marktconforme kosten. De vier productiebedrijven hebben geen overeenstemming bereikt over de verdeling van de kosten. In februari 1999 heeft de minister van EZ dit feit gemeld aan de Tweede Kamer en aangekondigd zelf met een regeling te zullen komen. Per 1 januari 2002 zijn de reciprociteitsbepalingen van de Europese richtlijn van kracht geworden. EU-landen implementeren de richtlijn verschillend, maar het moet naar een gelijk speelveld toe. Sinds 1 januari is er in Nederland sprake van een forse toeneming van de import van elektriciteit en van een duidelijk dalende tendens in de prijzen. Alle beschikbare netwerkcapaciteit voor stroomimporten was begin januari al toegewezen. Het gaat vooral om contracten met Nederlandse grootverbruikers. De NS sloot als eerste een contract af met een Duitse leverancier. Omgekeerd slagen Nederlandse elektriciteitsbedrijven er nog onvoldoende in om zich ook buiten Nederland te manifesteren. De elektriciteitsbeurs APX is sinds juni 1999 actief. De reciprociteitsbeginselen zullen ook door de APX gewaarborgd moeten worden.

Op 30 maart 1999 is een voorstel voor een Gaswet aangeboden aan de Tweede Kamer, ter uitvoering van de Europese Gasrichtlijn. De liberalisatie beoogt een verhoging van de kostenefficiëntie en een verbetering van de klantgerichtheid en service van de gasbedrijven.

Een wetsvoorstel voor een nieuwe Mijnbouwwet is ingediend. Beoogd wordt een integrale

wet voor de opsporing en winning van delfstoffen op het territoir en het continentale plat. Het voorstel regelt een aantal onderwerpen die in de geldende mijnbouwwetgeving niet aan de orde komen. Zo komt er een regeling voor bodembeweging, waarbij maatregelen zullen worden voorgeschreven om nadelige gevolgen van bodemdaling op te vangen. Ook wordt een risico-aansprakelijkheid ingevoerd voor schade die ontstaat door bodembeweging. Verder regelt de nieuwe wet ook het opsporen en winnen van aardwarmte en het opslaan van stoffen in de diepe ondergrond.

### **Memorie van Toelichting 2001 (Jorritsma)**

In de telecom- en energiesector zijn inmiddels de eerste vruchten geplukt van de liberalisering (meerdere aanbieders, lagere prijzen etc.) In de kabinetsnota Publieke belangen en marktordening (Kamerstuk 27 088 no.1) zijn de ervaringen vertaald in een aantal uitgangspunten voor de liberalisering en privatisering in netwerksectoren. Hierbij zijn ook van belang het WRR-rapport *Het borgen van publiek belang*, het jaarverslag van de Raad van State en het advies *Meer markt, andere overheid* van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Gemeenschappelijk daarin is het idee dat eerst publieke belangen moeten worden vastgesteld en pas daarna de marktordening kan worden vormgegeven. Voortbouwend op deze adviezen en ervaringen uit het verleden zal de overheid de komende jaren nieuwe kennis en expertise moeten ontwikkelen.

Bij het waarborgen van publieke belangen is de rol van de mededingingstoezichthouder cruciaal. De Europese regeringsleiders hebben op hun top in Lissabon de lidstaten opgeroepen om hun inspanningen voort te zetten om de mededinging te bevorderen. Een voortdurend onderhoud en bewaking van die uitvoering is nodig.

Ook besloot de Europese top om de liberalisering te bespoedigen in sectoren als bijvoorbeeld gas en elektriciteit. De hoofdlijnen voor liberalisering van de energiemarkt zijn door de Gaswet en de Elektriciteitswet vastgesteld. Om de (versnelde) opening van de elektriciteitsmarkt en gasmarkt goed te laten verlopen is in juni 2000 een breed samengesteld platform in het leven geroepen om oplossingen te vinden voor technische en organisatorische vraagstukken en deze in te voeren. Ook de consumentenbelangen staan daarbij op de agenda.

In het Energierapport kondigt de minister een bijstelling van het beleid aan: de doelstelling van het energiebeleid is de realisatie van een duurzame en efficiënte energievoorziening. Hoofdpunten in het 'moderne' energiebeleid zijn:

- Voorzieningszekerheid is geen acuut punt van zorg; de markt kan het aan. Een punt van aandacht blijft wel de groeiende importafhankelijkheid.
- Liberalisering zal zoveel mogelijk worden versneld.
- Fiscale maatregelen om energiebesparing en duurzame energie te bevorderen.

Maar, rekening houdend met alle veranderingen, zijn nieuwe strategische visies voor het energiebeleid nodig. Eén van de visies die worden ontwikkeld, betreft de energievoorziening tot 2050.

Ook het klimaatbeleid heeft gevolgen voor het beleid. De Nederlandse reductiedoelstelling voor broeikasgassen in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid II is 6 procent ten opzichte van 1990 (50 miljoen ton CO<sub>2</sub>). In het Actieplan Energiebesparing zijn de binnenlandse maatre-

gelen op energiegebied uitgewerkt. Maatregelen in het binnenland moeten 25 miljoen ton reductie opleveren. De kolencentrales voor elektriciteitsproductie leveren een bijdrage van 6 miljoen ton CO<sub>2</sub>. Daarnaast kunnen met behulp van Joint Implementation, het Clean Development Mechanism en Emission Trading de andere helft, 25 ton reductie, in het buitenland worden gerealiseerd.

Vanaf het begrotingsjaar 2001 wordt een deel van de EZ-begroting voor energiebesparing overgeheveld naar de ministerie van VROM en Landbouw, omdat zulks effectiever werkt. De minister kondigt verder versterking van een groot aantal maatregelen aan, voor Benchmarking bij de industrie, meerjarenafspraken, aanvullende stimulering van WKK-koppeling en verhoging van de inspanningen voor duurzame energie. Door de nogmaals verhoogde REB wordt fossiele energie duurder dan duurzame energie, die een nihil tarief voor de REB kent. Voor toepassing van duurzame energie bij particulieren komt 60 miljoen gulden extra ter beschikking.

Ook in een geliberaliseerde markt vraagt een aantal taken een belangrijke rol van de overheid, zoals het oliecrisisbeleid, bewaking van het mijnbouwklimaat, of het beleid voor duurzame energievoorziening. Bij het vernieuwen van het oliecrisisbeleid neemt EZ het standpunt over de AER (oktober 1988). Het wetsvoorstel Voorraadvorming Aardolieproducten (Kamerstuk 27 170) gaat uit van het meer gebruikmaken van olievoorraden bij het bedrijfsleven.

Ter verbetering van het mijnbouwklimaat is in mei 2000 aangekondigd dat de financiële voorwaarden aan vergunningen voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen op het Nederlandse deel van het continentale plat met ruim 100 miljoen gulden per jaar worden verruimd. Op termijn wordt een positief resultaat voor de Nederlandse gasreserve ontwikkeling verwacht.

In het Energierapport (Kamerstukken 26 898 no. 1 en 2) is de uitwerking aangekondigd van een vrijwillig systeem van groencertificaten per 2001. Zo'n systeem kan bijdragen aan het creëren van een transparante en goed werkende vrije markt voor duurzame energie. Een groencertificaat zou de afnemer de garantie moeten bieden dat de gekochte energie uit duurzame bronnen is opgewekt.

Als Kamer van de NMa krijgt die Dienst uitvoering en Toezicht Energie (DTe) nu ook toezicht- en controletaken op het gebied van gas. In de overgangsfase waarin nog niet alle afnemers vrij zijn zal de nadruk van het toezicht liggen op een juiste uitvoering en naleving van de Elektriciteitswet en de Gaswet. Met het oog op de tarieven voor 2001 zullen er voor het eerst efficiencykortingen aan elektriciteitsbedrijven worden opgelegd. Dit zal een positieve bijdrage leveren aan de wens dat de voordelen van de liberalisering door middel van tariefsverlaging bij alle verbruikers terechtkomen.

Gelijk speelveld: Het onderzoek naar het gelijk speelveld op de Europese energiemarkt is gereed. Nederland scoort goed wat betreft de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, maar voor de gasmarkt krijgt Nederland een onvoldoende. Met de aanvaarding van de Gaswet voor de Staten-Generaal zet Nederland ook daar een belangrijke stap.

In tempo en wijze van liberalisering laat het rapport grote verschillen zien tussen de lidstaten.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister nadere voorwaarden gesteld voor haar instemming met verzoeken voor privatisering van regionale energiebedrijven. De crux is dat het vervreemden van aandelen buiten de kring van bestaande aandeelhouders wordt toegestaan, indien binnen het energiebedrijf het netwerkbedrijf onafhankelijk is gepositioneerd en het toezicht op de nalevering van de Gas- en Elektriciteitswet adequaat is. De onafhankelijke positionering van het netwerkbedrijf is in beleidsregels nader uitgewerkt. Bij vervreemding vóór 1 januari 2003 moet de zeggenschap over het netbeheer in publieke handen blijven.

**Bakstenen:** Het ontwerp Overgangswet elektriciteitssector, gebaseerd op advies van de Commissie-Herkströter, stelt de verdelingsregeling vast en regelt de financiële compensatie voor bepaalde onderdelen van de niet-marktconforme kosten. Ook regelt het voorstel een aanscherping van de onafhankelijkheidseisen en de verwerving van een aandelenbelang in de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Bij inwerkingtreding van de wet in 2001 valt de bestaande Overeenkomst van samenwerking tussen de Sep-bedrijven onder de werking van de Mededingingswet.

Vanaf 2001 wordt een andere structuur voor de benzinemarkt langs de snelwegen geïntroduceerd. De grootste partijen in de benzineverkoop leveren tot en met 2003 50 locaties in alle vergunningen worden geleidelijk aan geveild. Daarbij worden onbemande stations toegevoegd. Langs de snelwegen worden informatieborden met de prijzen geplaatst.

#### **Memorie van Toelichting 2002 (Minister Heinsbroek; Kabinet-Balkenende I)**

De aandelen TenneT komen in 2001 in handen van de staat.

Voor compensatie van de niet-rendabele kosten van Demkolec 109 miljoen gulden gereserveerd.

Begin juni 2001 heeft EZ nieuwe beleidsregels aan de Tweede Kamer gestuurd voor privatisering van regionale energiebedrijven, op basis van de motie-Crone c.s. die op 10 april werd aangenomen. Doel is de zelfstandige en onafhankelijke positionering van de netwerkbedrijven, zodat belangenverstrengeling met commerciële energiebedrijven (producenten, leveranciers en handelaren) wordt uitgesloten. Verder wordt beoogd de gerechtvaardigde belangen van consumenten en bedrijven te beschermen en echte marktwerking en eerlijke concurrentie te waarborgen.

Bij de afscheiding van netwerken gelden twee uitgangspunten:

- de juridische eigendom moet in handen blijven dan wel komen van de bestaande aandeelhouders (provincies en gemeenten)
- de economische eigendom van het netwerk moet direct komen te berusten c.q. blijven bij de netbeheerder, waarbij geldt dat het bestuur en de raad van commissarissen van de netbeheerder onafhankelijk van de aandeelhouders van de netbeheerder moeten kunnen functioneren ter uitvoering van de wet.

Tot deze uitgangspunten zijn vastgelegd in de Elektriciteitswet en de Gaswet zullen zij vooralsnog alleen gelden voor aandeelhouders die willen privatiseren. Daarna zal het tweede uit-

gangspunt gelden voor alle bedrijven, ongeacht of zij geprivatiseerd zijn of worden. Op 27 juni 2001 heeft de Tweede Kamer met de regels ingestemd.

WKK: Ondanks een korting op de REB sinds 2001 is de huidige concurrentiepositie van WKK nog steeds niet gunstig, onder andere door de hogere kostprijs voor elektriciteit opgewekt door deze centrales. Vele installaties kunnen niet rendabel draaien; verschillende bedrijven hebben de productie stilgelegd. Voor het realiseren van de Nederlandse klimaatdoelstellingen blijft een brede toepassing van WKK van groot belang. Daarom wordt de korting verhoogd en de beperking tot maximaal 200 GWh verruimd. Energiepremies voor particulieren, investeringsaftrek en subsidie voor de non-profitsector en subsidie aan bedrijven voor duurzame energie, betaald uit de opbrengst van de REB, worden voortgezet en binnenkort geëvalueerd.

Productie duurzame energie: Knelpunt is de productiecapaciteit, die achterblijft bij de vraag-groei. Het investeringsklimaat in duurzame energie moet daarom aantrekkelijker worden gemaakt, door investeerders ten minste tien jaar instandhouding van de bestaande financiële instrumenten te garanderen. EZ zal onderzoeken hoe dit de komende kabinetsperiode is te realiseren.

Het introduceren van concurrentie in de markt voor duurzame elektriciteit geeft een impuls aan de vraag en is daarmee een belangrijk instrument voor het halen van de duurzame energiedoelstelling. De mogelijkheid van import van groene elektriciteit is een belangrijk aandachtspunt.

Een nieuwe Bestuursovereenkomst windenergie is op 10 juli 2001 tot stand gekomen tussen het rijk, de provincies en VNG. Die beoogt de realisatie van ten minste 1.500 MW windvermogen op land in 2010. Verder zijn convenanten afgesloten met bedrijven voor meer energiewinning uit afval, met de exploitanten van kolencentrales voor reductie van emissies, voor de helft te realiseren door bijstook van biomassa. Convenanten voor duurzame energie-opties 'achter de meter' worden gezien hun geringe effect op het moment van aflopen niet verlengd.

#### **Memorie van Toelichting 2003 (Minister Brinkhorst; kabinet-Balkenende II)**

De verantwoordelijke bewindsman voor deze tekst, die nog herhaaldelijk verwijst naar het *Strategisch akkoord* van het vorige kabinet (met de LPF). Brinkhorst heeft in de loop van 2003 het energiebeleid op onderdelen aangepast.

Per 1 oktober 2003 wordt de energiemarkt volledig geliberaliseerd. Dit betekent dat iedere Nederlander vrij is om zijn eigen leverancier te kiezen. De voorbereidingen voor een uitgebreide voorlichtingscampagne zijn gestart. Zeer belangrijk bij de liberalisering van de energiemarkt is dat de voorzieningszekerheid ook op lange termijn gegarandeerd is. EZ start hiervoor een marktmonitoringssysteem, dat medio 2003 operationeel zal zijn. Daarnaast wordt bekeken of aanvullend beleid nodig is om het aanbod van elektriciteit en de capaciteit en kwaliteit van de netten te waarborgen.

Kyoto en duurzame energie: In het Energierapport is vermeld dat een verbetering van de energie-efficiency met 1,3 procent per jaar voldoende is om de Nederlandse Kyoto-doelstelling te halen. Daarnaast geldt voor duurzame energie een doelstelling van 10 procent van het totale

verbruik in 2020. Om deze doelstellingen te realiseren wordt het bestaande instrumentarium verbeterd.

De in het Strategisch akkoord aangekondigde fiscale grondslagverbreding van 500 miljoen euro op het terrein van energie en milieu wordt deels ingevuld door een stroomlijning van het instrumentarium en het verminderen van het aandeel *freeriders*. Het budget van de Energie Investeringsaftrek (EPR) wordt omgevormd tot een subsidieregeling op de begroting van VROM. Bij het fiscale instrumentarium is verder op onderdelen sprake van relatieve overstimulering en weglek van belastinggelden naar het buitenland. Het bestaande fiscale stimuleringsinstrumentarium voor de productie van duurzame energie zal worden omgezet in een niet-fiscale regeling die erop gericht is om de bestaande doelstellingen op een meer efficiënte manier te realiseren. De regeling zal er tevens op gericht zijn de zekerheid voor investeerders in duurzame energie te vergroten. Deze regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) wordt opgenomen in de Elektriciteitswet 1998. Met de inzet van de MEP en ter invulling van de subsidietaakstelling wordt afgezien van voortzetting van de Duurzame Energieimpuls. Dit levert jaarlijks een besparing op van 16 miljoen euro. Verder wordt mede in het kader van de subsidietaakstelling per 1 januari 2003 de subsidieregeling Energievoorzieningen in de non-profit sector (EINP) inclusief de voorziening voor windturbines beëindigd. Dit levert een besparing op van 33 miljoen euro. Biomassa en wind bieden in Nederland de beste mogelijkheden voor duurzame energie. Eind 2002 stellen marktpartijen en overheid een actieplan biomassa op, met concrete acties. De plaatsing van windmolens wordt vergemakkelijkt door verbetering en verkorting van de procedures en de inrichting van een helpdesk. Uiterlijk 2004 zal er minimaal één windmolenpark op zee gerealiseerd worden.

Voortzetting van het kleine velden beleid in de aardgaswinning is essentieel en levert een aanzienlijke bijdrage aan onze welvaart. Gegeven de Kyoto-verplichtingen is het niet zinvol de kerncentrale Borssele voortijdig te sluiten. EZ werkt aan de totstandkoming van een internationaal systeem voor emissiehandel binnen de Europese Unie. Ook speelt EZ een rol in het transitieproces dat de wereldwijde energievoorziening moet transformeren naar duurzaamheid. De staat heeft voor 1,24 miljard euro de certificaten Energie Beheer Nederland van DSM overgenomen.

Liberalisering: Het Platform Versnelling Energieliberisering heeft geadviseerd de overgang naar een volledig vrije markt, dus ook voor de kleinverbruikers, per 1 oktober 2003 te laten ingaan. (**uitgesteld tot 1 juli 2004.**) EZ zal de kleinverbruikers via een campagne informeren en activiteiten op het gebied van de consumentenbescherming. Nederland zal bijdragen aan verdere liberalisering op Europees niveau en het realiseren van een werkelijk gelijk speelveld door ondersteuning van de richtlijnen voor elektriciteit, gas en grensoverschrijdend transport van elektriciteit. Vooral op het gebied van milieu en fiscaliteit is een verdere Europese harmonisering van groot belang.

Groene stroom: Met de introductie van concurrentie heeft de markt voor duurzame elektriciteit in 2002 een impuls gekregen. Zowel de vraag naar als de productie van duurzame elektriciteit is toegenomen. Per 1 juli 2002 (dus na 1 jaar) waren 1 miljoen huishoudens overstapt op groen; 15 procent daarvan heeft een nieuwe leverancier gekozen. De vrije markt

wordt ondersteund door een systeem van groencertificaten en financiële stimulering (MEP, REB).

**Baksteen:** In de Overgangswet elektriciteits productie sector (Oeps) is bepaald dat een tegemoetkoming zal worden verstrekt in de kosten voor stadsverwarmingsprojecten die tussen productiebedrijven en leveranciers zijn gesloten vóór de intrekking van de Elektriciteitswet 1989. De Europese Commissie is het eens met de tegemoetkoming, maar niet met de voorgestelde dekking door een toeslag op alle energierekeningen. Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend om de kosten ten laste van de Rijksbegroting te brengen.

**Voorzieningszekerheid/ leveringszekerheid:** Wereldwijd is de aandacht voor voorzienings- en leveringszekerheid van de energiehuishouding sprongsgewijs toegenomen. De Amerikaanse regering heeft leveringszekerheid centraal gesteld in het regeringsbeleid. De overheid moet immers blijven garanderen dat ook in de situatie van vergrote dynamiek de kwaliteit van de energievoorziening op een hoog peil blijft. In het Energierapport (Kamerstukken 28 241) wordt hierop ingegaan. EZ werkt aan het waarborgen van die hoge kwaliteit via het monitoren van de energiemarkt (prijzen, vraag en aanbod, import en export, diversificatie naar productiemiddel, e.d.

De DTe houdt de vinger aan de pols bij de netwerken, om na te gaan of de capaciteit en kwaliteit van de netwerken voldoende zijn. In internationaal perspectief scoren de Nederlandse netten uitgesproken goed.

Geen problemen worden momenteel verwacht bij het aanbod van elektriciteit; niettemin wordt gezien hoe op eventuele problemen kan worden geanticipeerd. Naast de monitoring wordt aandacht besteed aan het investeringsklimaat voor het elektriciteitsproductievermogen, de rol die import kan spelen, verbetering van markttransparantie, de ontwikkeling van het reservevermogen en het uitwerken van overheidsmaatregelen om de leveringszekerheid ook op langere termijn te kunnen waarborgen.

In 2002 zal nader beleid ten aanzien van deze onderwerpen worden uitgewerkt en in 2003 worden maatregelen getroffen om de markttransparantie te vergroten. Daarnaast zijn maatregelen te verwachten ter verbetering van het investeringsklimaat en om in geval van calamiteiten de leveringszekerheid te kunnen garanderen.

**Ruimtelijke ordening en milieu:** Met het oog op de voorzieningszekerheid en transitie naar een duurzame energiehuishouding zijn de nationale energiebronnen van groot belang (met name gas en wind). De ontwikkeling van nieuwe productielocaties verloopt de laatste jaren steeds trager en moeilijker. Dat heeft te maken met toenemende spanning bij de afweging van economische belangen tegenover de belangen van natuur, milieu en ruimtelijke ordening. In 2002 is begonnen met het uitwerken van oplossingsrichtingen.

In de Memorie van Toelichting is voorts een uitvoerig hoofdstuk gewijd aan het bevorderen van een doelmatige en duurzame energievoorziening met gedetailleerde informatie over wijzigingen in een keur van regelingen ter financiële ondersteuning van deelactiviteiten, alsmede over het CO<sub>2</sub>-reductieplan. Ook is uiteengezet hoe het beleid ter beheersing van een crisis, die de economie in het algemeen en de energievoorziening in het bijzonder ernstig kan schaden, is uitgewerkt en functioneert.



### **Memorie van Toelichting 2004 (Brinkhorst)**

Hij onderstreept de noodzaak van het streven naar een duurzame economische ontwikkeling. Dat streven vraagt om een zorgvuldige en transparante afweging tussen economische, sociale en milieudoelen. Nederland kent van oudsher een energie-intensieve industrie en kent daarmee een grote uitdaging op het terrein van duurzaamheid. Uitgangspunt van het beleid is om via generieke instrumenten (benchmark convenanten, REB, stimuleringsregelingen voor energiebesparing en energiebesparende technologieën, CO<sub>2</sub>-emissiehandel en de transitie naar een duurzame energiehuishouding) te bevorderen dat de Nederlandse industrie tot de meest duurzame van de Europese Unie wordt.

De regering ontvouwt een beleid om Nederland een van de aantrekkelijkste kenniseconomieën te maken, om in te innoveren. Onder leiding van de minister-president is voor dit doel een speciaal platform opgericht. Een van de speerpunten voor EZ in dit verband is om focus aan te brengen in het aantal onderzoeksgebieden. EZ zal zich concentreren op de gebieden die van grote potentie zijn voor Nederland, zoals ICT-onderzoek, biotechnologie en energiebesparende technologieën. In zijn beleidsbeschouwing over Concurrentie en dynamiek onderstreept Brinkhorst dat goed functionerende goederen- en dienstenmarkten cruciaal zijn voor duurzame economische groei. Bij het streven naar meer marktwerking onderstreept de minister dat de consument zijn rol aan de vraagzijde van de markt volwaardig moet kunnen spelen. Dat vraagt om een herijking van het ordeningsbeleid, waarbij het goed regelen van de vraagzijde centraal komt te staan. Dat speelt bijvoorbeeld bij de liberalisering van de netwerksectoren. Netwerken voor ICT en energie zijn het fundament onder de economie. De liberalisering van deze netwerksectoren moet daarom primair in dienst staan van de belangen van klanten. Naast transparantie en verlaging van de overstapkosten, gaat het vooral om zaken als voorzieningszekerheid, leveringszekerheid en veiligheid. Dit moet door middel van regelgeving en goed toezicht gewaarborgd worden. Dat betekent concreet:

- een strakke regie bij de opening van de energiemarkt voor kleinverbruikers per 1 juli 2004;
- monitoring van de productiecapaciteit voor elektriciteit en door publicatie van gegevens de marktpartijen inzicht geven in de ruimte voor investeringen in nieuwe centrales;
- onderzoek naar de ontwikkeling van de vraag en het aanbod van elektriciteit en de prikkels die nodig zijn om het evenwicht daartussen te herstellen;
- aanvullende wetgeving na de zomer van 2004, die voorzieningszekerheid en leveringszekerheid garandeert;
- meer sanctiemiddelen voor de DTe voor de aanpak van netbeheerders die niet goed functioneren en een reeks maatregelen die vastgelegd kunnen worden in een interventiewet die dient om op langere termijn de betrouwbaarheid van de infrastructuur te behouden;
- splitsing in de gasmarkt tussen het netwerkbedrijf van de Gasunie en het handelsbedrijf in 2004;
- gewerkt wordt aan herziening van de eigendomsverhoudingen tussen de staat en betrokken oliemaatschappijen;
- handhaving van het kleineveldenbeleid, met specifieke aandacht voor gaswinning onder gevoelige gebieden;

- nauwkeurig volgen van de ontwikkelingen in het mijnbouwklimaat en zonodig maatregelen voor verbetering treffen, omdat onderzoek heeft aangetoond dat de fiscale omstandigheden in Nederland relatief ongunstig zijn, vooral door de beëindiging van de willekeurige afschrijving per 1 januari 2003;
- verkorting van langdurige vergunning- en inspraakprocedures bij gaswinning en windenergie;
- een kleine, onafhankelijke commissie kijkt naar de problematiek van de Waddenzee in breed perspectief;
- EZ is regisseur van de energietransitie, gericht op het op lange termijn realiseren van een duurzame energiehuishouding. Voor dit project en een aantal experimenten wordt eenmalig 35 mln. euro gereserveerd;
- budgetten voor energie-innovatie blijven op peil.

De vraagstimulering in de REB artikel 36i (kortingsfaciliteit voor duurzaam opgewekte elektriciteit van de Wet Belastingen op Milieugrondslag) wordt in twee stappen verlaagd. Per 1 juli 2004 wordt het fiscale voordeel voor afnemers van duurzame elektriciteit op 1,5 eurocent per kilowattuur vastgesteld. Vervolgens wordt per 1 januari 2005 REB artikel 36i op nul gesteld. (Groene stroom wordt dus duurder voor de gebruiker.) Door de verlaging van de REB 36i te compenseren via de MEP (Wet Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie) (per 1 juli 2003) behouden binnenlandse producenten eenzelfde niveau van stimulering. Tegelijkertijd maakt deze verschuiving van vraag- naar aanbodstimulering een efficiëntere inzet van overheidsgeld mogelijk. Het verschil in uitgaven voor REB 36i en de MEP wordt aangewend ter invulling van een deel van de subsidietaakstelling van EZ.

DTe: Mede op aandrang van de Tweede Kamer krijgt de DTe een wettelijke verplichting om een handhavingsplan op te stellen, dat marktpartijen informeert over de wijze waarop de verschillende handhavingsbevoegdheden door de DTe zullen worden toegepast en welke procedures daarbij gelden. Op basis van de evaluatie van het functioneren van de DTe die in 2003 door EZ is uitgevoerd, de aanbevelingen van de Commissie-Van Rooy en het overleg met het parlement daarover, wordt in 2003-2004 verder vormgegeven aan aanscherping van het toezichtsinstrumentarium en verbeteracties door DTe ten aanzien van toezichtregulering en de interactie met marktpartijen.

Grensoverschrijdende netwerkverbindingen: In de informele EU-fora Florence (elektriciteit) en Madrid (gas) doen de DTe en de beheerders van Nederlandse stroom- en gasnetten mee aan samenwerking en vormgeving van een interne markt voor elektriciteit en gas. Hierbij ligt de focus op het wegwerken van blokkades, zodat een werkelijk level playing field in Europa ontstaat. Nederland voert daarnaast actief bilateraal overleg met België en Duitsland met als doel verbetering van samenwerking te realiseren tussen TenneT en de Belgische en Duitse TSO's (Transmission System Operators), respectievelijk Elia, RWE.Netz. Deze samenwerking is niet optimaal, waardoor de beschikbare capaciteit op de interconnectoren niet goed wordt benut. Tevens belemmert de bevoegdheid van lidstaten om de export te annuleren een goede werking van de interne Europese energiemarkt. Getracht wordt voor deze problemen een werkbare oplossing te vinden.

Privatisering van regionale energiedistributiebedrijven is door het uitstel van de marktopening voor kleinverbruikers (tot 1 juli 2004) verboden tot 1 januari 2005. Die datum kan echter door de minister worden verschoven indien: 1) uit evaluatie van de marktopening voor kleinverbruikers blijkt dat de liberalisering grote problemen zou opleveren, of 2) de aangekondigde aanscherping van de wetgeving voor het netbeheer nog niet gereed is. De resultaten van de evaluatie worden eind 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Kyoto: Energiebeleid draagt in substantiële mate bij aan realisering van de Nederlandse verplichting tot reductie van de uitstoot van broeikasgassen in het kader van het Kyoto-protocol. Die reductie wordt voor de helft gerealiseerd via het energiebesparings- en duurzame energiebeleid in het binnenland. Hierin draagt het energiebesparingsbeleid ongeveer voor de helft bij en het duurzame energiebeleid voor ongeveer een kwart. Het resterende kwart wordt geleverd door het beleid voor de overige broeikasgassen. In de toekomst zullen ook klimaatneutrale fossiele energiedragers een belangrijke bijdrage moeten leveren. De andere helft van de Kyoto-verplichting wordt in het buitenland gerealiseerd via de inzet van flexibele instrumenten, waarbij EZ verantwoordelijk is voor de helft van deze reductie.

De effectiviteit van de instrumenten voor de financiële ondersteuning van duurzame energie, warmte-kracht koppeling (WKK) en klimaatneutrale fossiele energiedragers is toegenomen.

Bij de Operationele beleidsdoelstellingen in deze Memorie van Toelichting worden op het terrein van energie genoemd:

- handhaving van het niveau van voorzieningszekerheid;
- verbetering van de energie-efficiency met 1.3 procent per jaar;
- verhoging van het aandeel duurzame energie in het totale verbruik naar 10 procent in 2020 en naar 9 procent duurzame elektriciteit in 2010;
- bereiken van een jaarlijkse reductie van 9 miljoen ton CO<sub>2</sub>-equivalent in de periode 2008-2012;
- effectiever en efficiënter inzetten van RD&D middelen gericht op het realiseren van een duurzame energiehuishouding op de langere termijn.

Europa en de voorzieningszekerheid: De Europese Commissie heeft sinds begin 2003 overleg gevoerd met de lidstaten en het Europees Parlement over verbetering van de voorzieningszekerheid in tijden van crisis. Het uiteindelijke resultaat mondt uit in een modernisering van de bestaande oliecrisisrichtlijn. Spil van het oliecrisisbeleid blijft het Internationaal Energie Agentschap. Er komen in de Europese Unie geen extra voorraden olie, en de voorraden mogen niet worden ingezet om extreme prijsstijgingen te doen afvlakken. Wel worden extra voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat de verplichte voorraden ook daadwerkelijk en snel inzetbaar zijn.

Wat betreft aardgas heeft Nederland steeds betoogd dat een door de Commissie voorgestelde richtlijn overbodig is na de aanvaarding van de tweede gasrichtlijn in verband met de liberalisering, in november 2002. Met meest gevoelige punt in de voorstellen van de Commissie is dat de Commissie zou kunnen ingrijpen in de Nederlandse gasopslag en gasproductie in tijden van crisis. Dit was en is voor Nederland volstrekt onaanvaardbaar.

### **Memorie van Toelichting 2005 (Brinkhorst)**

Hoofdthema in deze begrotingstoelichting is herstel van de economische groei, en het streven naar duurzame groei. Minister Brinkhorst toont zich bezorgd over het afgenomen vermogen van de Nederlandse economie om extra welvaart te creëren. Was het groeivermogen nog bijna 3% in de periode 1995–1998, voor de periode 2004–2007 is het teruggelopen naar 2,25%. Door krapte op de arbeidsmarkt en een relatief trage groei van de arbeidsproductiviteit zijn de loonkosten per eenheid product eind jaren negentig te sterk gestegen. Toen het vervolgens economisch minder ging, hebben de lonen zich niet snel genoeg aangepast. Zo zijn de arbeidskosten per eenheid product van 1998 tot 2004 met 12% meer toegenomen dan die van onze belangrijkste Europese concurrenten, waardoor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van de buitenlandse concurrenten is verslechterd. Door de stijging van de arbeidskosten is ook de ruimte voor bedrijven om te investeren fors afgenomen. Deze ontwikkelingen zijn een serieuze bedreiging voor de werkgelegenheid en de welvaart. Op korte termijn kan alleen loonmatiging de verhouding tussen de lonen en arbeidsproductiviteit herstellen.

Marktwerking: Uitgangspunt van het economisch beleid is dat het groeivermogen wordt gestimuleerd door marktwerking te bevorderen. Dat gebeurt via het compenseren of wegnemen van marktimperfecties en publieke belangen efficiënt te waarborgen. Marktwerking wil niet zeggen dat de overheid alles maar aan de markt moet overlaten. Goede marktwerking vraagt juist om een actieve, sterke overheid. Private partijen krijgen zoveel mogelijk ruimte en verantwoordelijkheid om hun doelstellingen te verwezenlijken. Vanuit dit uitgangspunt zoekt het kabinet naar een balans tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid. Dit komt samen in de notie Een sterke markt en een sterke overheid: de markt heeft het primaat waar dat kan, en de overheid grijpt in waar dat moet.

Om welvaartscreatie op de lange termijn zeker te stellen, kiest het kabinet nu voor ingrijpende maatregelen. Ook dient volgens minister Brinkhorst de synergie tussen de dimensies economie, milieu en sociaal optimaal benut te worden, waarvoor technologische en institutionele innovaties het middel zijn. Dat synergie kan worden bereikt, illustreert het beleid rondom de Waddenzee. Om de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied te garanderen bleek een offensieve strategie noodzakelijk, die is uitgemond in het instellen van een Waddenfonds van 500 mln. euro voor onder meer natuur, vermindering van externe bedreigingen en duurzame economische ontwikkeling. Tegelijkertijd wordt de mechanische kokkelvisserij vanaf 1 januari 2005 beëindigd en wordt gaswinning onder de Waddenzee onder strikte voorwaarden toegestaan.

In het klimaatbeleid is het systeem van verhandelbare emissierechten een goed voorbeeld hoe synergie te bereiken is tussen economische- en milieudoelstellingen. Ook het beleid gericht op een transitie naar een duurzame energiehuishouding, en het in kaart brengen van economische en maatschappelijke aspecten van nanotechnologie zijn goede voorbeelden waarbij op een inventieve manier publieke en private, economische en milieu, en huidige en toekomstige belangen efficiënt tegen elkaar worden afgewogen.

De begrotingstoelichting verwijst naar de Groeibrief die al eerder aan de Tweede Kamer is gestuurd. Een aantal acties die uit die brief voortvloeien zijn samengevat onder het trefwoord

Dynamiek. Ter bevordering van meer dynamiek en een sterke borging van publieke belangen stelt het kabinet zich in 2005 de volgende drie prioriteiten:

1. Betere werking internationale markten.
2. Bevorderen dynamiek op (semi-publieke) markten.
3. Beschermen van de belangen van de consument.

De ambitie van het kabinet is om in 2007 voor alle netwerksectoren tot de top-5 van Europa te behoren qua dienstverlening. In 2005 komt het Energierapport uit, dat ingaat op de thema's voorzieningszekerheid, Europeanisering en de kosteneffectiviteit van overheidsingrijpen in de energiemarkt. In 2005 ontvangt de Tweede Kamer tevens de Gasvisie, waarin de vraag centraal staat hoe de publieke belangen op de gasmarkt gewaarborgd kunnen worden en hoe een effectieve concurrentie op de groothandelsmarkt wordt gerealiseerd.

De belangrijkste acties voor 2005 zijn:

- Splitsing en privatisering energiebedrijven; in 2004 is besloten om privatisering van regionale energienetwerken te verbieden tot aan 1 januari 2007. Energiebedrijven mogen wel hun commerciële activiteiten voor 1 januari 2007 afsplitsen. Deze voorwaarden worden nader uitgewerkt in wetgeving (splitsing energiebedrijven) die eind 2005 in werking dient te treden.
- Leveringszekerheid en voorzieningszekerheid; conform de richtlijnen rapporteert in juli 2005 het kabinet voor de eerste keer aan de Europese Commissie over de ontwikkeling van de vraag en aanbod op de energiemarkt en over de kwaliteit en de staat van onderhoud van de netten.
- Ontwikkeling regionale energiemarkt Noordwest Europa; Nederland werkt samen met België, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk aan een grote regionale energiemarkt. Ook wordt gewerkt aan een verbinding met Noorwegen (elektriciteit) en een verbinding met Groot-Brittannië (gas en elektriciteit).
- Energietransitie; begin 2005 start de Unieke Kansen Regeling (totaal budget 35 mln. euro), waarmee de gezamenlijke projecten van bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties worden ondersteund. De beste voorstellen zullen worden beloond.
- Groene Stroom; In 2005 vervalt de gedeeltelijke vrijstelling van de Energie Belasting voor groene stroom, wordt de MEP op grond van de tussenevaluatie aangepast en worden de MEP-subsidietarieven verhoogd. In 2005 zal het uitgiftestelsel wind offshore inwerkingtreden. Ook wordt de ingebruikname van het Near Shore Windpark Egmond verwacht.

Bij prioriteit 3: Betere bescherming van de consument, kondigt Brinkhorst de uitwerking aan van een Strategisch Actieprogramma voor de consument. In dat kader wordt een publieke consumentenautoriteit aangekondigd, voor effectieve handhaving van consumentenrecht ten aanzien van inbreuken met een collectief karakter. Ook komt er een centraal informatieloket voor de consument. Betere bescherming van de consument in netwerksectoren wordt apart vermeld: daarbij gaat het vooral om bescherming tegen onrechtmatige gedragingen. Daartoe wordt het toezicht en de handhaving van regels voor de energiemarkten in 2005 verder uitgebreid met procedures voor onder andere administratieve boetes.

Energie-innovatie: Nieuwe energie-innovatieve instrumenten zullen in 2005 operationeel worden. Energie-onderzoek: Conform met kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie-Wijffels zullen belangrijke stappen worden gezet om het Energie Onderzoek Centrum (ECN) te versterken als het kennis- en onderzoeksinstituut op het gebied van energie. Een belangrijk aspect daarbij is het bevorderen van een sterkere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het ECN.

Liquiditeit en transparantie van de gas- en elektriciteitsmarkten zal een centrale rol spelen in het EZ-beleid om de werking van de markten te optimaliseren. Onder andere op basis van een advies van de DTe (Dienst toezicht en uitvoering Energie) wordt bezien of nadere beleidsmaatregelen nodig zijn om de concurrentie te bevorderen.

Naast het reguleren van en het toezicht houden op de markt is het monitoren van de geliberaliseerde markt ook een belangrijke taak van DTe, die voortvloeit uit de Implementatie- en Interventiewet.

## Bijlage 2

### De Energienota's

#### Energienota 28 september 1974, minister Lubbers, kabinet-Den Uyl

Deze eerste Energienota, uitgebracht binnen een jaar na de oliecrisis en het tijdelijke embargo tegen de Verenigde Staten en Nederland, heeft volgens de minister twee functies:

1. het geven van een aanzet voor het energiebeleid in de komende tien jaar, en
2. ze vormt een basis voor verdere discussies, die tezamen met in de naaste toekomst verkregen ervaringen tot een verdere uitwerking en eventuele bijstelling van het energiebeleid kunnen leiden.

De crisis van najaar 1973 toonde de kwetsbaarheid aan van elk nationaal energiebeleid „als gevolg van het internationale gebeuren”. Ook is duidelijk aangetoond hoe een nationaal beleid voor de energievoorziening beperkt wordt door het feit dat de oliewinning elders in de wereld plaatsvindt en derhalve onderhevig is aan soevereine beslissingen van andere regeringen. Lubbers wijst erop dat ook vóór de oliecrisis van verschillende kanten al meer belangstelling werd getoond voor de energieproblematiek, bijvoorbeeld in het kader van de Club van Rome.

De internationale vervlechting van energiewinning, transport en distributie noopt tot internationale samenwerking. Die samenwerking dient zowel gericht te zijn op evenredige verdeling van de beschikbare energie, alsook - en dit geldt met name voor de geïndustrialiseerde landen - op het terugdringen van de groei van de vraag naar energie.

Daarnaast dient het energiebeleid te worden afgestemd op andere elementen van het overheidsbeleid. Hierbij valt allereerst te denken aan het milieubeleid, mede door een goede ruimtelijke ordening. Integratie is vervolgens nodig met het macro-economische beleid. Daarnaast is er samenhang tussen energiewinning en het sectorstructuurbeleid. Weinig aandacht geeft de nota-Lubbers aan het belang van energiewinning buiten het Opec-gebied (bijvoorbeeld de Noordzee), dat later in IEA-verband wel zeer sterk in de belangstelling komt, ook bij de lidstaat Nederland.

Beperking van het verbruik als nieuw beleidselement:

Een doelbewuste beperking van de groei van het verbruik heeft, aldus de nota, als beweegredenen een mogelijk achterblijven van het aanbod bij de autonome ontwikkeling van de vraag. Dit kan zich op korte termijn voordoen als de productielanden het aanbod relatief krap houden. In dergelijke situaties is een korte-termijnbeleid om de vraag te beperken, aangewezen.

Op langere termijn is er in beginsel de eindigheid van energiedelfstoffen. Krachten als het *prijsmechanisme* en het overheidsbeleid kunnen het evenwicht bevorderen, o.m. doordat nieuwe energiebronnen en technologieën binnen bereik komen. In het algemeen zal volgens Lubbers het *prijsmechanisme niet altijd voldoende effectief zijn om de noodzakelijke matiging van het verbruik te verwezenlijken*.

In elk geval op de korte en middellange termijn zal een beperking van de groei van het energieverbruik in de wereld voorop moeten staan. Ook uit hoofde van het *milieubeleid* is een vermindering van de groei van het energieverbruik geboden. Behalve aan de toeneming van lokale en regionale thermische en chemische milieubelasting, die met een toenemend energieverbruik samengaat, moet daarbij ook gedacht worden aan mondiale effecten zoals mogelijke klimaatwijzigingen. Deze kunnen het gevolg zijn van de thermische verontreiniging van het water en van de atmosfeer alsmede van de toenemende gehalten van kooldioxide en stof in de atmosfeer.

Verder is een beperking van het verbruik van aardolie en aardgas voor energetische doeleinden ook gewenst in verband met de steeds belangrijker rol van die brandstoffen als grondstoffen voor een hele reeks van chemische processen. Zij zouden volgens sommigen, bezien vanuit dit oogpunt, nu reeds te kostbaar zijn om te verstoken.

Deze beperkingen zouden overigens niet op de ontwikkelingslanden mogen worden afgewenteld. Belangrijke mogelijkheden tot besparing van energie en een grotere efficiency in het energieverbruik zijn voornamelijk aanwezig in de hoog geïndustrialiseerde landen. Dit wordt duidelijk door het feit dat West Europa en de USA samen bijna 60 procent van het wereldverbruik voor hun rekening nemen, bij een bevolkingsaandeel van circa 15,5 procent.

De rol van de centrale overheid:

Het energiebeleid voor de toekomst reikt verder dan het strategisch belang van de energie en de continuïteit van de volkshuishouding. Steeds meer breekt het inzicht door dat het *energiebeleid een actieve rol moet spelen in het kader van een selectieve economische groei*, mede gelet op behoud van het milieu en een daarop gerichte ruimtelijke ordening.

Tot voor kort was de doelstelling van het energiebeleid: „De gewaarborgde, ononderbroken voorziening van iedere vraag naar energie tegen de laagst mogelijke kosten en met vrije keuze voor de gebruikers.” Deze doelstelling was in overeenstemming met de bekende vijf sociaal-economische doelstellingen: evenwichtige groei, volledige werkgelegenheid, behoud van de geldwaarde, overschot op de betalingsbalans en een redelijke inkomensverdeling.

Herbezinning heeft de doelstelling nu als volgt gewijzigd: „Een gewaarborgde voorziening van de vraag naar energie die uit een zo efficiënt mogelijk verbruik resulteert tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten; vraag en aanbod dienen te passen in een op meer evenwicht gericht systeem van internationale arbeids- en inkomensverdeling en moeten zijn afgewogen tegen de eisen die de ecologische inpasbaarheid, de veiligheid en de werkgelegenheidssituatie stellen.”

Het Nederlandse energiebeleid heeft overigens een geringe invloed op het wereldenergieverbruik. Met een totaal binnenlands energieverbruik in 1973 van 64,6 miljoen ton olie equivalenten was het Nederlandse aandeel in het wereldenergieverbruik nauwelijks 1 procent. In Nederland is het energieverbruik sinds 1950 met gemiddeld bijna 5 procent per jaar tot 1960 en daarna met meer dan 8 procent per jaar toegenomen. Daarbij speelde het ter beschikking komen van aardgas een grote rol. Bij ongewijzigde voortzetting van het groeitempo in de Nederlandse energievraag uit het verleden zou het verbruik in 1985 2,5 maal zo groot zijn als



in 1973.

Tot circa 1985 stelt Lubbers bij het binnenlandse energiebeleid voorop:

- een zo zuinig mogelijk energieverbruik
- een langzamer uitputtingstempo van de aardgasreserves
- de vorming van een strategische aardgasreserve
- een zo doelmatig mogelijk gebruik van aardolie en aardolieproducten, waarbij deze producten zoveel mogelijk alleen gebruikt moeten worden in die gevallen waarin zij onmisbaar zijn.

Om dit te verwezenlijken zijn bijzondere maatregelen nodig teneinde de toenemende afhankelijkheid van het buitenland, het oplopende aandeel van aardolie en de sterke groei van het energieverbruik te matigen.

Acht (variante van) beleidsmaatregelen worden in de Energienota aangekondigd, die tezamen het jaarlijkse energieverbruik tot 1980 moeten terugbrengen van 5,3 procent bij ongewijzigd beleid, tot 4,5 procent. Vervolgens leidt dit beleidspakket in de periode van 1980 tot 1985 tot bijna een halvering van de jaarlijkse groei in het verbruik: van 4,2 procent bij ongewijzigd beleid, tot 2,2 procent.

Verder heeft het pakket „een duidelijke ommekeer” tot gevolg: een aanzienlijk geringer aardolieverbruik en een wat kleiner aardgasverbruik. Toch blijft het aandeel aardolie nog oplopen (1973: 45 procent, 1980: 50 procent en 1985: 60 procent).

De acht maatregelen zijn:

- een verlangzaming van de groei van het verbruik van bedrijven, door besparing, een ander bedrijfstakkenpatroon, etc.
- idem voor het elektriciteitsverbruik van gezinnen en de overheid, o.m. door actieve voorlichting en een zuinigheidskeur voor apparatuur
- besparing bij gezinnen en overheid o.m. door verschuiving van benzine- naar dieselauto's
- in 1985 moeten drie nieuwe kerncentrales van elk 1.000 MW in gebruik zijn
- betere spreiding van energiedragers door meer kolenverbruik door de elektriciteitscentrales
- door aanscherping van bouwvoorschriften moeten in 1975 alle nieuwbouwwoningen van warmte-isolatie zijn voorzien (dubbel glas, dak- en spouwmuurisolatie)
- maatregelen ter bevordering van beter isoleren van bestaande woningen met CV
- verlaging van de gemiddelde leeftemperatuur (die door stoken wordt bereikt).

Verder noemt Lubbers mogelijkheden voor aanpassing van het *prijs- en tarievenstelsel* en de *tariefopbouw* voor energiedragers en maatregelen in de fiscale sfeer ter stimulering van een zuiniger verbruik. Ook bepleit hij een studie naar de mogelijkheid van een *heffing* op energieverbruik. „Wellicht zullen slechts via uiteenlopende heffingen de bedrijfseconomische en energiepolitieke wenselijkheden verzoend kunnen worden.”

Voor de (verdere) ontwikkeling van alternatieve (en meer duurzame) energiebronnen biedt

de Energienota van Lubbers nog geen stimulansen. Voor de jaren 1975-1985 valt volgens de nota geen wezenlijke bijdrage te verwachten van alternatieve energiebronnen, schrijft hij. In de periode daarna tot 2000 kunnen zonne-energie (thermische omzetting), windenergie en energie uit afval van betekenis worden voor de nationale energievoorziening. Wel kunnen in die laatste periode uit kolen op grote schaal gasvormige en vloeibare brandstoffen en organische grondstoffen voor de chemische industrie worden bereid.

#### **Energienota 18 september 1979, minister Van Aardenne, kabinet Van Agt I**

Sinds de indiening van de Energienota-1974 is steeds duidelijker geworden dat wij ons moeten instellen op een situatie waarin energie blijvend schaarser is dan voorheen. Spoedige beslissingen zijn nodig om daaraan het hoofd te bieden.

De marges om het probleem van een trager dan de vraag toenemend aanbod van olie in de wereld op te lossen, zijn momenteel niet groot. In de afgelopen jaren is al veel op het verbruik bespaard, alternatieve energiebronnen kunnen pas op lange termijn een grote bijdrage leveren, er blijven nieuwe vragers op de markt komen en nieuwe olievondsten leveren niet voldoende op.

Ondanks onze gasvoorraad is de mondiale oliesituatie voor Nederland klemmend. Een deel van het gas is immers voor export bestemd. Bovendien heeft Nederland in de loop van de jaren een *energie-intensieve industrie* opgebouwd. Nederland is meer dan andere landen gevoelig voor de schommelingen in de wereldeconomie die door de hogere olieprijsen veroorzaakt worden. Daarnaast beperkt de bevolkingsdichtheid ons in onze mogelijkheden om op andere energiedragers dan olie en gas om te schakelen.

Zonder ingrijpend besparingsbeleid zou de vraag naar energie echter nog flink stijgen. Het energie-aanbod zou deze vraag niet volledig kunnen volgen. Een maximale inspanning is daarom nodig op het gebied van besparing, terwijl om de kwetsbaarheid te verminderen ook diversificatie onmisbaar is.

De Energienota- Van Aardenne ontvouwt een *omvangrijk besparingsprogramma* dat miljarden aan investeringen zal vergen, alsook de steun van nieuwe wetgeving, het prijsbeleid en een intensievere voorlichting. Dit programma mikt op een efficiencyverbetering ten opzichte van 1977 van ruim 10 procent in 1985, 20 procent in 1990 en ruim 30 procent in 2000. Dat wil zeggen: ten opzichte van 1973: 40 procent besparing in 2000.

De tweede hoofdlijn van beleid is *diversificatie*, ofwel spreiding van het energieverbruik over meerdere bronnen. Nu nog is de voorziening te zeer afgestemd op gas en olie. De mogelijkheden voor kolen en kernenergie worden diepgaand behandeld in afzonderlijke delen (II en III) van de nota.

Op de lange termijn moet energie uit onuitputtelijke bronnen een bijdrage aan onze energievoorziening gaan leveren. Hiertoe is een uitgebreid onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma opgezet.

De verhouding tussen de groei van het energieverbruik en van het nationaal product is sinds de oliecrisis van 1973 aanzienlijk verminderd, schrijft de minister. Door de beperkte substitiemogelijkheden op korte termijn zal van verdere olieprijsstijgingen niettemin een voortdurende dreiging op de wereldhandel en daarmee op de Nederlandse economische ontwikkeling blijven uitgaan. In het licht van de doelstellingen van het sociaal-economische beleid is in de komende decennia moeilijk met een geringere groei van het nationaal product van 2 à 3 procent te volstaan; voor de jaren tachtig impliceert dit cijfer dat het reële inkomen per hoofd van de beroepsbevolking nauwelijks meer zal stijgen. Naar internationale maatstaven is het genoemde groeicijfer niet hoog. Bewuste afremming van de Nederlandse economische groei tot minder dan 2 à 3 procent ter vermindering van de energiebehoefte is uit sociaal-economische overwegingen niet wenselijk en is geen efficiënt antwoord op de energieproblematiek. In het kader van de internationale solidariteit ligt onze noodzakelijke bijdrage aan vermindering van de groei van het mondiale olieconsumptie met name in besparing van de hoeveelheid energie per eenheid product en bij ontwikkeling en toepassing van andere energiebronnen.

De ontwikkeling van energie-intensieve industrieën in ons land zal overeen moeten komen met de prijsontwikkelingen en de versterkte concurrentie uit bepaalde olielanden. Een verdergaande geforceerde afbouw van energie-intensieve producties zal de continuïteit c.q. werkgelegenheidsdoelstellingen nodeloos in gevaar brengen, zonder dat het energieverbruik mondiaal zal verminderen of de Nederlandse invoerafhankelijkheid wezenlijk wordt beïnvloed. In het kader van het selectieve groeibeleid dient de noodzakelijke en te verwachten structuurwijziging van het bedrijfsleven in een minder energie-intensieve richting te worden begeleid, onder meer via het prijsbeleid het innovatiebeleid en door het bevorderen van energie-efficiency door onder meer een energie-toeslag in de WIR.

Voor wat betreft het particuliere bestedingspatroon is voor een aantal energie-intensieve producten en activiteiten herbezinning nodig. Via voorlichting, prijsstelling, eventueel versterkt door heffingen en waar nodig door voorschriften, zal het maatschappelijk wenselijk consumptief gedrag worden bevorderd.

Minister Van Aardenne schat de investeringskosten van zijn besparingsprogramma op 60 miljard gulden in twintig jaar. De overheid reserveert per jaar 600 miljoen gulden om het besparingsbeleid te realiseren. Daar staat tegenover dat de doorwerking op de nationale economie belangrijke positieve effecten met zich mee kan brengen. Het saldo van de lopende rekening en het financieringssaldo van de overheid zouden sterk kunnen verbeteren. Bovendien zou de werkgelegenheid op jaarbasis met tienduizenden manjaren kunnen verbeteren.

#### *Gas en olie:*

De kwetsbaarheid van een energiehuishouding die voornamelijk op olie en gas draait, wordt verminderd door diversificatie, door de Nederlandse bijdrage aan het internationale crisismechanisme, het aanleggen van olievoorraden en *dual firing* voorzieningen voor de opvang van plotselinge aanvoerstoornissen. Ook het aardgasbeleid en een versterkte aandacht voor opsporing en winning van olie en gas zijn hierbij van belang. Van grote betekenis is het aanvullende hoeveelheden gas uit eigen bodem en uit import te verwerven. Het streven is dan

ook om in aanvulling op de reeds gecontracteerde hoeveelheden Algerijns LNG en Noors pijpleidingengas ook nog elders gas te verwerven.

In het *industriële grootverbruik* bestaat een aantal toepassingen waar aanwending van gas grote voordelen heeft boven substituten (stookolie en kolen). In het toewijzingsbeleid zijn nog meer hoogwaardige toepassingen te onderscheiden die nationaal-economisch of energiepolitiek van grote waarde zijn.

Voor wat betreft grote ondervuring wordt het beleid gericht op *beëindiging* van de aanwending van gas voortgezet. De aanwending van gas in *elektriciteitscentrales* wordt als een minder aantrekkelijke en *laagwaardige optie* beschouwd.

#### *Diversificatie:*

In verband met de te verwachten onzekerheden rond de beschikbaarheid van aardolie is een verruiming van het aanbod van andere energiedragers dringend noodzakelijk. Alternatieve energiebronnen, steenkolen en kernenergie zijn daarvoor in principe inzetbaar. Ook de mogelijkheden van LPG, LNG en het bijmengen van methanol moeten worden onderzocht. Het zal grote moeite kosten het bestaande voorzienings- en verbruikspatroon van energie te veranderen. De meeste energiedragers die olie zouden kunnen vervangen, stuiten nog vaak op economische, technische en milieubezwaren.

De toepassingen van alternatieve, duurzame bronnen bevinden zich nog in het onderzoek- en ontwikkelingsstadium. De huidige verhouding tussen energieprijzen en kosten van investering en exploitatie is vaak nog onvoldoende gunstig.

#### *Steenkolen:*

Gezien de mondiale beschikbaarheid van steenkool moet voor diversificatie de keuze zeker mede op steenkool vallen. Om economische redenen zal de voorkeur uitgaan naar import. Het huidige steenkoolverbruik vindt vooral plaats in cokesfabrieken voor staal- en ijzerproductie en elektriciteitscentrales en bedraagt circa 5 procent van het totale binnenlandse energieverbruik. Bij vervanging van productievermogen kan het steenkool-aandeel in de elektriciteitssector worden uitgebreid.

Ook in de grotere industriële bedrijven is het gebruik van steenkool mogelijk en wenselijk. Voorgesteld is dan ook om omschakeling op kolen in aanmerking te laten komen voor een energietoeslag in de WIR. Toekomstige opties vormen wervelbedverbranding en kolenvergassing waardoor onder beheersing van milieu-effecten ruimere toepassingsmogelijkheden voor kolen ontstaan. Voor de herintroductie van kolen bestaat er een aantal belemmeringen: milieu-onvriendelijke uitwerp en asvorming. Die kunnen slechts tegen relatief hoge kosten tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht en verwerkt. Mede in verband hiermee zal een aantal technieken gericht op economisch en milieuvriendelijk kolengebruik verder moeten worden ontwikkeld.

#### *Kernenergie:*

De regering heeft in 1978 besloten tot het houden van een maatschappelijke discussie. Daarmee zal zeker tweejaar gemoeid zijn. Aangezien met de bouw van een kerncentrale met inbegrip van de vergunningsprocedure acht jaar gemoeid is, zouden bij een uiteindelijk positieve beslissing niet eerder dan begin jaren negentig nieuwe kerncentrales in gebruik genomen kunnen worden.

*Elektriciteit:*

Globaal wordt 20 procent van het Nederlandse primaire energieverbruik ingezet in deze sector; thans hoofdzakelijk bestaande uit olie en gas. Bij het streven naar diversificatie speelt de brandstofkeuze bij nieuwbouw van centrales een belangrijke rol. Het totale opgestelde vermogen belooft nu 15.000 MW, hetgeen ruim 3.000 MW te veel is. Dit overschot is te wijten aan beslissingen van vóór de oliecrisis op basis van de toenmalige groeiverwachtingen. De elektriciteitsprijs is de laatste jaren relatief sterk gegroeid in vergelijking met het buitenland. Dat is mede een gevolg van de overcapaciteit en het grote aandeel van olie en gas in de brandstofmix (dure, hoogwaardige brandstoffen).

Het stroomverbruik zal naar verwachting verder toenemen. Beslissingen over vervanging van verouderde centrales moeten snel genomen worden. Decentrale opwekking biedt een mogelijkheid om op brandstof te besparen. Optimale benutting van warmte bij elektriciteitsproductie kan 20 tot 30 procent besparen (stadsverwarming; *total energy*; warmtekracht in de industrie).

**Nota Het Energiebeleid nader bezien, 13 maart 1989, minister De Korte, kabinet-Lubbers II**

Dit betreft een korte nota naar aanleiding van veranderingen op de internationale gasmarkt, het contract dat de Sep met Statoil sloot voor levering van aardgas op basis van de steenkolenprijs en een verzoek van de Sep om duidelijkheid over de inzet van brandstoffen voor elektriciteitsopwekking. Dat laatste in verband met de opstelling van een nieuw E-plan vóór april 1990.

Minister De Korte signaleert een verruiming van het aanbod, in het bijzonder op de Europese gasmarkt. Dat leidt ertoe dat gasleveranciers zoeken naar nieuwe afzetmarkten. Een voorbeeld is de principe-overeenkomst tussen Statoil en Sep voor levering van aardgas bestemd voor nieuwe basislast-centrales. De prijs wijkt af van de gangbare koppeling aan de prijs voor stookolie. Gekozen is voor een prijs die gerelateerd wordt aan de kosten van elektriciteitsproductie met een kolencentrale.

Dit vormt aanleiding voor andere gasleveranciers om hun marktbeleid opnieuw te overwegen. Ook heeft de wijziging gevolgen voor het Nederlandse gasbeleid.

Om het geïntegreerde beleid (van put tot pit) met de spilfunctie van Groningen en het kleineveldenbeleid te handhaven moet Gasunie de ruimte hebben om (alleen) aan de deelmarkt stroomproductie een andere marktwaarde te hanteren, namelijk die van de kolenpariteit. Voor nieuwe elektriciteitscentrales is steenkool immers leidraad geworden voor de marktwaarde. Voor de overige afzetmarkten blijft de gasprijs gekoppeld aan de relevante olieprijs, aldus de minister. Aldus wordt voorkomen dat buitenlandse leveranciers in ons land de krenten uit de pap halen. Gasunie kan op deze wijze zijn spilfunctie voor de Nederlandse gasvoorziening blijven vervullen.

Diversificatie in de brandstofinzet voor stroomproductie blijft gewenst, schrijft De Korte. Met de voornemens voor de bouw van nieuwe centrales uit de jongste E-plannen komt het kolenaandeel uit op het gewenste niveau, maar het aandeel gas/olie (62 procent) is te hoog.

Tegen de achtergrond van de milieudoelstellingen kunnen keuzes voor duurzame bronnen en voor kernenergie niet worden uitgesloten. Het aandeel kernenergie is nog niet op het niveau dat eerder als wenselijk is geformuleerd. Een besluit tot uitbreiding van het kernenergievermogen kan echter niet aan de orde zijn in het kader van het nieuwe E-plan. Immers, een dergelijk besluit ligt onder het beslag van de Herbezinning kernenergie en de opschorting van besluitvorming naar aanleiding van het ongeval in Tsjernobyl in 1986. De herbezinningsstudies zijn gereed, maar nadere adviezen daarover nog niet.

Op de punten brandstoffeninzet en kernenergie concludeert de minister dat inzet van nieuwe kolencentrales mogelijk is, maar bij voorkeur met moderne, schonere technieken en kolenvergassing. Deze toepassingen hebben goede vooruitzichten voor succes. Ook is hij niet gekant tegen nieuwe gasgestookte eenheden, hoewel op langere termijn een structurele vermindering van het gasaandeel gewenst is. Meer kernenergievermogen wordt door de minister niet uitgesloten, maar een mogelijke politieke besluitvorming komt niet op tijd voor het E-plan dat de Sep in 1990 wil indienen.

#### **Derde Energienota, 20 december 1995, minister Wijers, kabinet-Kok I**

Doel van het geschetste energiebeleid is volgens de minister een energiebesparing door verbetering van de energie-efficiency met eenderde in de komende 25 jaar, en een aandeel van duurzame bronnen in het energieverbruik van 10 procent in 2020.

Belangrijke stappen zijn nodig om

- deze doelstellingen te halen;
- op lange termijn een betrouwbare energievoorziening veilig te stellen;
- een goede Nederlandse bijdrage te leveren aan de oplossing van het dreigende klimaatprobleem.

Een krachtig beleid van de Europese Unie is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Duurzaamheid en marktwerking zijn de centrale thema's. De noodzakelijke ontwikkelingen op die terreinen, ook in internationaal perspectief, vormen de aanleiding tot het verschijnen van de Derde Energienota.

Het energiebesparingsbeleid wordt geïntensiveerd en met nieuwe initiatieven aangevuld. Om de doelstelling van 10 procent duurzame energie in 2020 te bereiken (dat betekent een besparing van 10 procent op fossiele energie in het toenemende verbruik van energie) is een groot aantal maatregelen nodig. Naast initiatieven als groene stroom, groen beleggen en een goede terugleververgoeding voor decentraal opgewekte stroom die aan het net wordt geleverd, is een Actieplan Duurzame Energie ontwikkeld. Dat plan geeft een forse investeringsimpuls in technologie en versterkt de marktintroductie.

De tendens naar meer marktwerking waarin de ambitieuze doelstellingen gerealiseerd moeten worden, houdt op korte termijn risico's in voor R&D-inspanningen. Maar ze biedt ook kansen voor nieuwe instrumenten zoals energiediensten.

Naast zuinigheid met energie en duurzaamheid is de brandstofinzet van belang bij reductie van schadelijke emissies. Nieuw gasgestookt productievermogen voor elektriciteit zal voor

het overgrote deel WKK zijn. Er blijft ruimte voor *kolenvermogen*, maar het beleid zal vooral gericht zijn op *schone technologie*. De bouw van nieuwe *kerncentrales* is de komende jaren niet aan de orde. Door onderzoek wordt evenwel de mogelijkheid opengehouden om in de volgende eeuw desgewenst „op de trein te kunnen stappen”.

Het resultaat van al deze inspanningen is dat grosso modo tot 2020 een stabilisatie van de CO<sub>2</sub>-emissies en van het gebruik van fossiele energie kan worden bereikt.

Volgens minister Wijers is de forse inzet op energiebesparing en duurzame energie nodig omdat de fossiele bronnen eindig zijn, maar meer nog omdat de kwetsbaarheden van de energievoorziening gaan toenemen. Dat is voor Nederland extra belangrijk omdat we een relatief *energie-intensieve* economische structuur hebben en naar verwachting houden.

De producten van de energie-intensieve industrie komen grotendeel ten goede aan de export. De uitvoerquote (uitvoer gedeeld door productievolume) van alle Nederlandse goederen en diensten is 23 procent. Bij de energie-intensieve industrie bedraagt die quote echter 62 procent, variërend van 77 procent in de basischemie tot 49 procent voor de aardolie-industrie. Daarnaast geldt dat van het Nederlandse energiegebruik eenderde ten goede komt aan de export. Van de aardolieproducten is dat bijna 60 procent. De daarvoor benodigde energie is uiteraard deels geïmporteerd; de industrie levert de toegevoegde waarde. Energie is dus bij uitstek een grondstof die in Nederland tot toegevoegde waarde leidt, en daarmee een motor voor de economie vormt. Naarmate een energie-eenheid tot meer toegevoegde waarde leidt, draait de motor beter.

De tweede beleidslijn van de nota is bevordering van meer marktwerking. Dat vraagt om een nieuwe rol van de overheid. Mededingingsregels moeten voorkomen dat het monopolie van netwerkbeheerders wordt misbruikt. In het belang van de concurrentie moet in beginsel tegen non-discriminatoire voorwaarden toegang tot de netwerken mogelijk zijn. Een beroep op een onafhankelijke toezichthouder, die zonodig aanwijzingen kan geven, is nodig. De overheid zal toezien op effectieve marktwerking. Verbruikers krijgen stapsgewijs meer keuzevrijheden, maar voorlopig blijven kleinverbruikers nog gebonden klanten van hun distributiebedrijf. Zij moeten zonder meer kunnen rekenen op een betrouwbare leverancier en betaalbare leveranties. De overheid stelt regel voor de levering aan deze gebonden klanten.

Ook zal de overheid vraag- en aanbodsontwikkelingen op de energiemarkt analyseren en deze zonodig beïnvloeden om verstoring in de balans of nadelige milieueffecten te voorkomen. Om aan het geheel van taken vorm en inhoud te geven zal de minister van EZ periodiek een integrale visie op de lange-termijn ontwikkelingen presenteren, in de vorm van een *Energiebericht*. (In de parlementaire behandeling van de nota-Wijers omgedoopt tot *Energierapport*).

#### *Elektriciteit:*

- De evaluatie van de Elektriciteitswet 1989 leidt tot een nieuwe structuur voor de sector:
- de handel (import, export en doorlevering) wordt volledig vrij; het importverbod voor distributiebedrijven verdwijnt

- productie wordt niet wettelijk belemmerd
- via wetswijziging verdwijnt het minimum vermogen van 2.500 MW voor openbare productiebedrijven
- voor teruglevering aan het centrale net van stroom die decentraal is opgewekt komt er een vergoeding op basis van vermeden kosten. Voor duurzaam vermogen blijven daarnaast stimuleringsmaatregelen nodig.
- het Elektriciteitsplan verdwijnt (planningssysteem is te weinig flexibel)
- aan de vraagzijde vindt stapsgewijs liberalisatie plaats
- een fusie van de vier productiebedrijven is wenselijk met het oog op de Europese concurrentie.

*Overige regelgeving:*

- ten minste eens per vier jaar verschijnt er een Energierapport
- er komt een duidelijke wettelijk en bestuurlijke regeling voor de bestaande en nieuwe energie-infrastructuur, zowel voor elektriciteit, gas als warmte. Behalve de wijze waarop de toegang wordt geregeld, wordt een procedure vastgelegd voor de aanleg van nieuwe leidingen
- voor zowel elektriciteit als gas is een wettelijke regeling nodig voor de geleidelijke vrijmaking van de energiemarkten. De rechten en plichten van leveranciers aan gebonden klanten worden geformuleerd
- de taken van de toezichthouder en de wijze van toezicht op netwerken en de levering aan gebonden klanten (zolang die er zijn) worden vastgelegd.

*Aardgas:*

- In het Nederlandse gasbeleid treedt als gevolg van de liberalisering en marktwerking een vijftal veranderingen op:
- de toegang tot het gasnetwerk wordt verzekerd op non-discriminatoire basis, met onafhankelijk toezicht
- net als bij elektriciteit worden klanten geleidelijk aan vrij om hun eigen leverancier te kiezen
- het internationale gasaanbod wordt groter. Geleidelijke vergroting van de import kan voor Gasunie en andere partijen en voor de Nederlandse voorziening voordeel opleveren
- het gasreservebeleid wordt aangepast. Niet langer staat de 1 op 1 dekking van Nederlands verbruik voor Nederlands gas voorop: import en export krijgen een grotere rol.
- de internationale handel krijgt nieuwe kansen. Een verzoek om verlenging van exportcontracten door Gasunie zal mede in dit licht door de minister van EZ in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad worden beoordeeld. (Vanaf 2006 neemt de export conform de contracten van het Plan van gasafzet 1995 sterk af).



## Bijlage 3

### IEA-reviews Nederlands energiebeleid

#### Enkele observaties:

Het IEA is vrij tevreden over het algemene Nederlandse energiebeleid, maar heeft op enkele onderdelen vrij scherpe kritiek:

- De prijsvorming voor aardgas is onvoldoende marktgericht en prijssubsidies voor groepen zoals de tuinders en de huishoudens zijn uit den boze;
- Ook de ‘gigantenregeling’ (lagere stroomprijs voor de energie-intensieve industrie) wordt bekritiseerd,
- Meer kolen zonder uitbreiding van kernenergie kan grote problemen opleveren, onder andere voor het milieu;
- Lange tijd heeft de staat een te grote invloed uitgeoefend op de gasindustrie en de elektriciteitssector;
- Uitbreiding van warmte-kracht vermogen wordt toegejuicht, evenals de gasprijsregeling die de prijs per kubieke meter voor deze exploitanten gelijkmaakt aan die voor grote stroomproducenten. Anderzijds wordt onderstreept dat de subsidieregeling vooral kosteneffectief moet zijn;
- De productie van duurzame energie loopt achter op de doelstelling van de overheid; obstakels voor windenergie en biomassa moeten verdwijnen.

Uit de jaarlijkse IEA-publicatie Energy Policies and Programmes of IEA-countries:

#### 1977:

Nederland moet meer doen aan onderzoek voor en ontwikkeling van nieuwe technieken voor steenkool als brandstof, in verband met een mogelijke prijsstijging voor import-olie; Het zonne-energie programma dient kritisch te worden bekeken, want het gevaar dreigt dat het te klein van omvang is en daardoor te weinig effect sorteert; De ontwikkeling van een energie-opslagsysteem moet goed worden overwogen, het kan behulpzaam zijn bij uitbreiding van de zonne- en windenergie.

#### 1978:

- Aanvullende stimulansen zijn nodig voor energiebesparing in de industrie;
- Een gasprijsbeleid is nodig dat de prijzen vergelijkbaar maakt met olieproducten die als alternatief gebruikt (kunnen) worden in de verschillende sectoren (huisbrandolie, stookolie etc.);
- Nagegaan moet worden of het fiscale systeem voor de olie- en gasindustrie, bedoeld om kleine gasvelden ontwikkeling en productie te brengen, verbetering behoeft;
- Het aandeel kolen in de Nederlands energievoorziening moet omhoog;
- Het publieke en parlementaire debat over kernenergie moet worden afgerond.

De In-depth Review van 1979 prijst het Nederlandse beleid als „zowel helder als logisch”.

Over de gasprijzen wordt opgemerkt: „pricing of gas is on a par with internal oil pricing for all uses”. Daar wordt wel aan toegevoegd dat er sprake is van anomalieën (onregelmatigheden) in de binnenlandse- en exportprijzen en de prijzen voor de tuinbouwsector) „die zo spoedig mogelijk moeten worden beëindigd”.

De beperking van het gebruik van aardgas voor „premium uses” heeft geresulteerd in een korte-termijnbeleid van het omschakelen van bestaande *dual-firing* centrales terug naar olie, en een lange-termijnbeleid om nieuw te bouwen centrales op kolen te gaan stoken en een verwachte stijging van de vraag naar kolen als brandstof in de industrie.

Het IEA uit zorg over de „toenemende afhankelijkheid van olie” in het komende decennium die het gevolg zal zijn van het genoemde korte-termijnbeleid. Dit verschijnsel wordt „niet consistent” met het algemene beleid van het IEA genoemd, en gewaarschuwd wordt dat daardoor problemen met de olievoorziening alsook economische moeilijkheden kunnen optreden. Het lange-termijnstreven om meer op kolen over te schakelen zou „te ambitieus” kunnen zijn als het parlement niet tegelijkertijd besluit tot uitbreiding van het kernenergievermogen, waardoor ook dit verschil met kolen als brandstof moet worden opgevuld.

De Nederlandse regering moet „sterker leiderschap” laten zien aangaande de energiebesparing, dan aan de voorzieningskant. Verder kritiseert het IEA de weigerachtigheid van de stroomproductiesector om zich in te zetten voor warmte-kracht. De regering moet dus meer druk op de sector uitoefenen, óf het proces aanmoedigen.

Het nieuwe beleid ter stimulering van onderzoek dat een hoger aandeel van kolen in de nationale energievoorziening moet verhogen mits dit gepaard gaat met schonere en zuiniger verbrandingstechnieken, past goed in het IEA-beleid.

Het agentschap adviseert:

- De substitutie van gas door olie te minimaliseren
- Een agressieve aanpak te volgen voor meer gebruik van afvalenergie voor de uitbreiding van WKK voor industriële procesenergie en stadsverwarming
- Elke mogelijkheid te gebruiken om tuinders te laten overschakelen van primaire energie naar afvalwarmte en te overwegen om de huidige subsidie op gas (speciale prijs) om te zetten naar afvalenergie.

In de *Review* van 1980 prijst het IEA de regering voor het beleid om het Groningengas te sparen, in het belang van lange-termijn structurele verandering van het energieverbruik in andere Europese landen.

Het agentschap bepleit ook om snel het gasprijssysteem te veranderen, en de prijzen voor de kleinverbruikers en de tuinbouw direct te linken aan de prijzen voor vervangende olieproducten. Verder wordt Nederland aangemoedigd om de exploratie en ontwikkeling van gasvelden op land en op zee te stimuleren, teneinde de productie van marginale velden te verhogen. Ook wordt aanbevolen de lange-termijn zekerheid van levering van kolen te verbeteren door lange contracten af te sluiten en deel te nemen in overzeese mijnbouwactiviteiten.

Het landenrapport over 1981 vraagt om voortzetting van het beleid dat de afhankelijkheid van olie in het energievoorzieningsstelsel moet verminderen.

Weer wordt aanbevolen om verhoging van de gasprijzen voor huishoudens en tuinders te verhogen, teneinde ze de werkelijke marktwaarde te laten reflecteren. De kolenstook in elektriciteitscentrales en de industrie moet worden verhoogd t.o.v. olie en gas.

In **1984** wordt EZ aangemoedigd om de inspanningen tot verbetering van de organisatorische structuur van de elektriciteitssector op te voeren. Ook moet de regering snel beslissingen nemen over de nucleaire capaciteit voor elektriciteitsopwekking.

Het rapport over **1985** dringt aan op beëindiging van speciale gasprijsarrangementen die de elektriciteitsproductie bevoordelen. Tegelijkertijd moet het gebruik van gas voor stroomopwekking beperkt worden tot piekproductie en WKK. Deze keer wordt de regering gevraagd beslissingen te nemen over locaties voor nieuwe kerncentrales, en tijdelijke opslagvoorzieningen te treffen voor kernafval, een belangrijke voorwaarde voor het parlement om in te stemmen met uitbreiding van kernvermogen.

In **1986** noemt het IEA het Nederlandse programma voor energiebesparing „sterk en succesvol”. Een nieuwe doelstelling is nodig om er het uiterste uit te halen.

Het rapport over **1987** moedigt Den Haag aan om meer tempo te maken met plannen voor interim-opslag van kernafval en meer R & D inspanningen voor eindberging te bevorderen.

In **1988** constateert het IEA dat het Nederlandse olieverbruik zóver door gas is vervangen dat de inzet van olie nu voornamelijk is gereduceerd tot toepassingen waarvoor geen praktische alternatieven bestaan. De aandelen van olie in TPER (*Total Primary Energy Requirements*) en TFC (*Total Final Consumption*) van resp 36% en 38 % behoren tot de laagste van alle IEA-landen.

Gevraagd wordt de staatsinterventie in de energiemarkten te blijven verminderen, marktprincipes te blijven inzetten in de economie en de liberalisatie van de internationale handel te bevorderen, in overeenstemming met de voorwaarden voor lange-termijn zekerheid van voorziening.

De regering dient ook te onderkennen dat te hoge lasten en heffingen op energieproducten onwenselijke effecten op de energiemarkten veroorzaken.

De onzekerheid over de planning van nieuw vermogen voor stroomopwekking moet nog in 1989 worden verminderd door een stevige beslissing over vergunningsverlening voor nieuwe kerncentrales.

Nu is het ook hoog tijd voor een monitoring van het wkk-vermogen en een evaluatie van het subsidiesysteem met als ijkpunt kosteneffectiviteit.

Ook beveelt het IEA aan te streven naar kosteneffectiviteit en benchmarking met het buitenland, van de Nederlandse milieumaatregelen.

In **1989** vermeldt het IEA dat Nederland in 1985 een aandeel van aardgas in de totale export bereikte van 7,7 procent. De waarde van de gasexport als bijdrage aan het bnp bedroeg 8,7 procent en de aardgasbaten voor het rijk beliepen 18 procent van de staatsinkomsten. De olieprijsdaling vanaf 1986 heeft deze cijfers dramatisch omlaag gehaald, maar de negatieve effecten op het financieringstekort van het rijk werden gecompenseerd door stijgingen van de bnp-bijdragen in niet-energie sectoren en in het algemeen door lagere energieprijzen.

**1990:**

De Nederlandse autoriteiten verwachten dat de energievraag zal afnemen door meer efficiënte energiesystemen en energiebesparing, waardoor het effect van verdere economische groei op de energievraag wordt geneutraliseerd.

De subsidie op WKK is verhoogd, waardoor de belangstelling zo groot werd dat het budget met 50 miljoen gulden moest worden verhoogd.

In **1991** maakte het IEA weer een *In depth Review* over Nederland. Sinds 1986 heeft Nederland een leidende rol in de ontwikkeling van brandstofcellen. De ontwikkeling van een *molten carbonate fuel cell* (MCFC) is daarin een kernactiviteit.

Een stijging van het gebruik van steenkool door de industrie lijkt het IEA nu onwaarschijnlijk en verhoging van het aandeel kolen in de elektriciteitsopwekking hangt af van het succes van de kolenvergasser Demkolec in Buggenum;

Met het streven naar een meer open, meer competitieve Europese gasmarkt dient de regering de huidige rol van Gasunie nauwkeurig te heroverwegen. Die rol zou van reactief naar proactief moet veranderen. Gasunie moet een meer marktwaarde gerelateerde prijsvorming toepassen om beter te reageren op de behoeften van de veranderende energiemarkten, die gestimuleerd worden door de gemeenschappelijke markt van de Europese Unie.

Het op kolenpariteit gebaseerde nieuwe Sep-contract voor gasimport uit Noorwegen is een significante stap in die ontwikkeling van meer flexibiliteit in het marktwaarde beginsel voor de prijzen van Gasunie, meent het IEA. Bovendien heeft Gasunie een belangrijk initiatief genomen om kleinere WKK's te beleveren voor gasprijzen die overeenkomen met die voor de grotere elektriciteitscentrales. Dat WKK-gasprijsbeleid behoeft verheldering en verlenging tot voorbij 1994.

Het IEA waarschuwt dat heffingen en belastingen op energie in een regionale en internationale economische context gezien moeten worden. De ervaringen van de jaren '80 laten zien dat de energie-intensieve industrie snel kan herstructureren en zich ook kan verplaatsen als ze geconfronteerd wordt met hoge energieprijzen.

**1993:**

Als antwoord op de IEA- *In depth Review* van 1991 heeft het Centraal Planbureau in het rapport *Scanning the future* de onzekerheid over energieprijzen en over de veranderende energiemarkten „meegenomen”. Ook EZ ontwikkelde prijschema's waarin met die onzekerheden rekening wordt gehouden.

**1994:**

Het energiegebruik in de Nederlandse transportsector is de laatste tien jaar met 16 procent gestegen, en het aantal autokilometers met 30 procent.

Toch is in 1993 het aandeel olie in het nationale energieverbruik licht gedaald (van 37,6 procent tot 36,2 procent). Olie blijft in de Nederlandse energievoorziening de tweede bron, na aardgas.

Door bezuinigingen op de overheidsuitgaven zijn de R & D inspanningen die in opdracht van de overheid worden verricht, fors gedaald, maar die in de industrie zijn toegenomen.

Als reactie op de *In depth Review* van 1991 is aanzienlijke vooruitgang geboekt op een aantal terreinen. Die gebieden waar meer aandacht van de overheid vereist is, zijn de gevolgen van de bezuinigingen voor uitvoering van het energiebeleid en tegenvallende resultaten van energiebesparing in de transportsector.

In het rapport over **1995** wordt in het hoofdstukje Nederland alleen een samenvatting gegeven van de *In depth Review* 1996, (zie hieronder).

**The Netherlands, 1996 *In depth Review*:** Deze studie gaat in op het lopende energiebeleid, het milieu- en klimaatbeleid en de voornemens uit de nieuwe Energienota van minister Wijers (december 1995). Het IEA concludeert dat het beleid consistent is met de *Shared Goals*. In het algemeen gaan de voorstellen in de Energienota in de richting die de Europese Commissie heeft voorgesteld in het Europese debat over de liberalisering. De Energienota wil een continuering en versterking van de Nederlandse verplichtingen inzake milieu, en in het bijzonder de klimaatproblematiek.

Veel onderdelen van het lopende en het voorgestelde energiebeleid zullen waardevolle elementen bevatten voor andere lidstaten. Vrijwillige overeenkomsten (convenanten) met de industrie voor het bereiken van energie-efficiency en milieudoelinden, en programma's tot bevordering van energie-efficiency bij huishoudens en de dienstensectoren, zijn belangrijke voorbeelden. Door een combinatie van het implementeren van normen, het ontwerp voor nieuwe gebouwen, beperkte en gerichte subsidies en convenanten met grootverbruikers zoals de woningbouwcorporaties, ministeries en distributiebedrijven heeft de regering opmerkelijke verbeteringen geboekt.

Aan de voorzieningskant zijn marktpartijen vrijgelaten om hun gang te gaan op de olie- en kolenmarkten. Deze markten werken goed. In de sectoren elektriciteit en gas heeft het beleid om diversiteit in de levering en het gebruik van brandstoffen te realiseren, geresulteerd in een combinatie van politieke en economische invloeden.

Om historische, politieke en efficiency redenen is de prijsvorming voor aardgas in Nederland niet volledig bepaald door vraag en aanbod. Het „marktwaardebeginsel” stelt de prijs voor gas vast aan de hand van de prijs voor de goedkoopste concurrerende brandstof. Dit principe garandeerde een soepele introductie van aardgas in de energie-economie. Voor elektriciteit was het *cost-plus* systeem dominant. In de recente Derde Energienota is de invloed van aan-

bod en vraag op de energieprijsvorming versterkt, hoewel tot nu toe het marktwaardebeginsel voor gas is gehandhaafd. De Energienota verklaart dat de gasprijs bepaald zal blijven door het marktwaardebeginsel, maar ook dat de goedkoopste alternatieve brandstof die de gasprijs bepaalt ook wel eens gas uit een meer ontwikkelde markt kan zijn.

Het marktwaardebeginsel reflecteert niet direct verschillen in de kosten voor gaslevering aan individuele klanten of de algemene vraag-aanbodverhouding. Daardoor reflecteert het systeem niet de prijzen die zouden ontstaan in een vrije, concurrerende gasmarkt.

Een anomalie bleek bijvoorbeeld uit de prijsvorming van gas voor warmte-kracht. Bij een strikte toepassing van het marktwaardebeginsel zouden die WKK-exploitanten voor wie gas de alternatieve brandstof is, een hogere prijs betalen dan gebruikers met precies dezelfde karakteristieken die gas gebruiken voor ondervuring. Dat zou de ontwikkeling van WKK hebben ontmoedigd. Daarom werd midden jaren '80 de prijsvorming voor gas voor WKK-exploitanten aangepast, om te verzekeren dat alle WKK-exploitanten dezelfde gasprijs betalen.

Andere consequenties van het marktwaardebeginsel blijven echter in stand. De gebonden kleinverbruikers blijven geconfronteerd met gasprijzen die gebaseerd zijn op de pariteit gas - (huisbrand) olie. De hoge netback voor producenten die daardoor mogelijk wordt, en de gegarandeerde afname door de Gasunie, is een factor in de ontwikkeling van kleine gasvelden.

Evenzo heeft de verplichting voor de openbare elektriciteitsproductiebedrijven om surplusproductie van WKK-exploitanten te kopen tegen het niveau van de vermeden kosten, samen met andere gunstige voorwaarden, geleid tot een snelle stijging van het WKK-vermogen in Nederland. Dit heeft op zijn beurt weer geresulteerd in een overcapaciteit bij de stroomopwekking die nog wel jarenlang een potentieel probleem zal blijven. De vermeden kosten voor distributiebedrijven zijn in feite gebaseerd op gemiddelde elektriciteitsprijzen. Deze representeren niet de werkelijk vermeden kosten voor het gehele systeem, omdat de overcapaciteit tot gevolg heeft dat WKK-exploitanten geen investeringen in nieuwe installaties vermijden, maar met hun centrales andere, bestaande installaties vervangen die mogelijk produceerden tegen lagere kosten. Een onbedoelde consequentie van de Elektriciteitswet 1989 was dat WKK-installaties gebouwd konden worden door joint ventures van distributiebedrijven met industriële ondernemingen, buiten de goedkeuringsprocedures van het E-plan.

#### *Aardgas*

Bestaande en in de Energienota voorgestelde beleidselementen onderstrepen het belang van het sparen van gasreserves, waarmee het gasbeleid afwijkt van andere componenten van het energiebeleid, omdat aardgas de enige significante natuurlijke energiebron in Nederland is. Aangekondigde hervormingen brengen het gasbeleid wel dichterbij een volledig marktgeoriënteerde benadering, maar ze behouden een onderscheid tussen de prijsvorming voor gas en olieproducten, waardoor de ontwikkeling naar een werkelijke markt wordt voorkomen.

De prijsformule maakt het mogelijk dat verscheidene prijzen naast elkaar kunnen bestaan, elke groep volgens beoordelingen van prijzen van alternatieve brandstoffen, dus niet zoals markten zorgen voor één prijs met variaties gebaseerd op de bijzondere aanbodkarakteristieken voor verschillende verbruikers.

In de jaren '70 en '80 is het gasbeleid verscheidene malen aangepast in antwoord op economische druk en politieke zorgen, vooral aangaande de voorzieningszekerheid, de reserves die bestemd waren voor de Nederlandse binnenlandse markt, en het intrinsieke belang van gas als een 'edele' brandstof. Beoordelingen van deze aspecten werden gecompliceerd door fluctuaties in energieprijzen die vaak conflicteerden met een behoorlijk diversificatiebeleid.

In de huidige situatie met een meer volwassen gasector en tegelijkertijd de ontwikkeling van een meer competitieve ontwikkeling van de gasmarkt is een meer marktgeoriënteerd beleid gewenst. Een duidelijke beleidsbeslissing is nu gemaakt om in die richting te gaan, met de onlangs aangekondigde voorstellen voor expansie van de gasexport mits deze haalbaar is in het licht van de reserves, en om de binnenlandse markt te liberaliseren door toegang tot het leidingnet op basis van onderhandelingen (onderhandelde toegang).

Hoewel er nog geen formele verandering in het vooruitzicht is gesteld voor de manier waarop gasprijzen worden vastgesteld, geven de voorstellen een richting aan van een toekomst waarin *gas-to-gas* concurrentie zich zal ontwikkelen. Op deze manier denkt de regering dat het marktwaardebeginsel in de prijsvorming werkelijk het goedkoopste alternatief kan reflecteren, voor gas uit andere bronnen. Bestaande lange-termijn contracten kunnen een restrictieve invloed hebben op de ontwikkeling naar een echt vrije gasmarkt. Aanpassing van bestaande contracten kan onmogelijk zijn, en elke poging dat wel te bewerkstelligen moet ondernomen worden in het licht van juridische rechten en verplichtingen. Het effect van de voorstellen in de Energienota is daarom waarschijnlijk onderhoud en aanpassing van een prijsformule die is verbonden met alternatieve brandstoffen met een bredere reeks van prijsmogelijkheden.

De regering wil duidelijk nauw betrokken blijven bij de manier waarop gasreserves worden ontwikkeld en vermarkt, en het is in de overzienbare toekomst onwaarschijnlijk dat de prijzen volledig aan de markt worden overgelaten. Niettemin is er zicht op aanpassing van de bestaande formule voor prijsvorming, om ten minste te verzekeren dat zij op kortere afstand de echte verwachte marktprijzen gaan reflecteren. Per deelmarkt zou er een enkel niveau van prijzen bestaan, binnen een reeks die door met elkaar concurrerende brandstoprijzen wordt bepaald, met slechts één prijs voor consumenten met dezelfde verbruikskarakteristieken. Om dit resultaat te verzekeren zouden de richtlijnen waaronder de prijzen worden bepaald, aan distributiebedrijven grotere armslag moeten bieden om over prijzen voor bepaalde omstandigheden te onderhandelen.

#### **1997:**

(*Energy policies of Member States*): De Nederlandse regering heeft in de rijksbegroting voor 1997 voor een programma ter reductie van de CO<sub>2</sub>-emissies 750 miljoen gulden gereserveerd.

Het WKK-beleid is aangepast, om de investeringsbeslissingen de kansen en risico's in de markt te laten reflecteren. Doel is om in het jaar 2000 over een geïnstalleerd WKK-vermogen

van 800 MW te beschikken. Verwacht wordt dat het WKK-vermogen 30 procent van het totale Nederlandse vermogen zal bedragen.

#### 1998:

Een nieuwe Energiebesparingsnota is aan het parlement aangeboden. Extra investeringen door verbruikers van in totaal 3 à 4 miljard gulden zijn, gespreid over enkele jaren, nodig om de gestelde doelen te bereiken. Een van de instrumenten van de regering is een hogere belasting op het energieverbruik. Daarnaast wordt de uitzondering voor energiebedrijven op de heffing van winstbelasting (Vpb) opgeheven. Samen brengen deze twee maatregelen per jaar 600 miljoen gulden meer in het laatje.

De voorgenomen fusie van de Sep en de vier openbare elektriciteits-productiebedrijven is mislukt.

Het Nederlandse oliecrisisbeleid is mede naar aanleiding van de Golfoorlog van 1990-1991 versterkt. Nederland is goed voorbereid op een eventuele onderbreking van de olie-aanvoer. Het PER+ project (modernisering Shell-raffinaderij Rotterdam) is voltooid.

#### 1999

In deze editie van de *Energy Policies of Member States* over Nederland alleen cijfers over de energiebalans en dergelijke.

#### 2002

Het IEA is positief over het Energierapport van minister Jorritsma aan de Tweede Kamer. Als eerste pikt het agentschap er de analyse uit over kwetsbaarheid van Nederland in een eventuele crisissituatie. De conclusie is dat noch de gasvoorziening, noch de elektriciteitsvoorziening een specifiek risico vormt. Maar de overheid moet volgens het IEA wel alert blijven, de *monitoring* verbeteren en noodzakelijke instrumenten ontwikkelen voor het geval zich in de toekomst een crisissituatie voordoet.

Twee beleidslijnen worden aanbevolen:

- focus op het faciliteren van energie-import door goede relaties met productielanden, zorg voor een grondige uitwerking van het Transit Protocol van het *Energy Charter* Verdrag en vergroot de aandacht voor energie-aangelegenheden in de Nederlandse buitenlandse politiek en in het kader van de Europese Unie;
- geef meer aandacht aan het belang van de Europese en Nederlandse binnenlandse energiebronnen: de winning van gas en de mogelijkheden voor meer duurzame energiebronnen.

De kerncentrale in Borssele blijft open.

In de periode 1990-2000 is de energie-efficiency met gemiddeld 1,2 procent per jaar verbeterd. Het totale verbruik is in die periode met gemiddeld 1 procent per jaar toegenomen. Voor de komende jaren wordt een stijging van 0,6 procent verwacht.

De plannen voor vernieuwing van het 'gasgebouw' en de uitkoop van DSM betekenen een eerste stap tot vermindering van de overheidsrol in de gasindustrie. Daarin past ook de *unbundling* van Gasunie.



Na de eerste tranche van liberalisering in Nederland (vrije keuze van leveranciers voor de grote verbruikers en de importvrijheid van de distributiebedrijven) komt nu de middengroep van bedrijven aan de beurt, waarmee een marktopening van 62,5 procent wordt bereikt. De laatste groep, de kleinverbruikers, komt per 1 juli 2004 aan bod. De markt voor Groene stroom is al geheel vrij.

TenneT is door overname van alle aandelen onder volledige controle van de overheid gekomen.

Op 10 juli 2001 zijn nieuwe richtlijnen voor privatisering van energiebedrijven van kracht geworden: tot 2004 kan 49 procent van de aandelen worden geprivatiseerd, met uitzondering van de regionale netwerken.

Tussen de rijksoverheid, de exploitanten van kolengestookte elektriciteitscentrales en de provinciale besturen is een convenant overeengekomen voor de inzet van biomassa als substituuut voor steenkool. De reductie van CO<sub>2</sub> die daaruit voortvloeit is aanzienlijk: oplopend tot 6 miljoen ton in 2012.

Bijna de helft van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening wordt nu door WKK-centrales gerealiseerd. De exploitanten hebben wel last van de hoge gasprijzen en daartegenover de lage prijzen voor steenkool in 2001 en 2002. Daarom is een tijdelijke verlaging van energiebelasting (REB) voor WKK gerealiseerd.

In 2000 bedroeg het aandeel van duurzame energie in de totale voorziening van primaire energie 1,3 procent. De doelstelling van de regering was 3 procent. Een evaluatie van de beleidsinstrumenten is nodig. De productie van duurzame energie in Nederland blijft achter. In een nieuwe strategie dienen obstakels voor meer windenergie en biomassa te worden verwijderd.

### 2003

In deze editie van Energy Policies zijn over Nederland alleen statistieken opgenomen.

#### **In-depth Review 2004:**

IEA-directeur Claude Mandil heeft op 28 juni 2004 in Den Haag de jongste studie van het Agentschap over Nederland gepresenteerd, in het bijzijn van minister Brinkhorst. Sinds de laatste in-depth Review, in 2000, heeft Nederland vooruitgang geboekt op de meeste terreinen van het energiebeleid, constateert het IEA in zijn '2004 in-depth Review' van Nederland.

Desondanks staat Nederland nog wel voor uitdagingen op alle onderdelen van het energiebeleid. In haar meest recente Energierapport, dat van 2002, uitgebracht aan de Tweede Kamer, concludeerde de regering dat zich geen urgente problemen voordeden betreffende de voorzieningszekerheid, maar intussen onderstreept de regering de noodzaak om alert te blijven, de monitoring te verbeteren en de noodzakelijke instrumenten te creëren om mogelijke toekomstige problemen het hoofd te bieden.

Belangrijke inspanningen zijn verricht om de Nederlandse taakstelling voor vermindering van de emissies van broeikasgassen te realiseren. Die emissies zijn praktisch gestabiliseerd. Ombuiging van de sterke groei van het energieverbruik in de transportsector blijft echter een zware opgave, die een stevig beleid en effectieve maatregelen vergen.

De beslissing om de helft van de nationale taakstelling voor het terugdringen van de emissies door Joint Implementation en het Clean Development Mechanism te realiseren (via maatregelen in het buitenland) is ambitieus. Dat geldt ook de taakstelling van 1,3 procent verbetering van de energie-efficiency per jaar. Realisering wordt een grotere uitdaging nu de stimulering vermindert door bezuinigingen op de subsidies.

Als de meest urgente kwestie beschouwt het IEA de reorganisatie van het Nederlandse 'gasgebouw', zei directeur Mandil. „De huidige organisatie dateert van 40 jaar geleden en moet echt worden aangepast in het belang van meer transparantie voor de marktpartijen, en het bereiken van meer concurrentie.”

Hoewel Nederland nog steeds een substantiële bijdrage levert aan de zekerheid van de gasvoorziening, zowel in Europa als nationaal, acht het IEA het essentieel dat het productiebeleid (upstream policy) nader wordt overwogen, aangezien de reserve in het grote Groningen gasveld geleidelijk afneemt, terwijl tegelijkertijd ook de productie uit kleine gasvelden vermindert. De IEA Review beveelt de Nederlandse regering aan de particuliere investeringen in de kleine velden aan te moedigen, onder andere door herinvoering van de willekeurige afschrijving van investeringen in offshore installaties. Verder moet het 'gasgebouw' worden gereorganiseerd op een wijze die een open markt creëert, de concurrentie bevordert en doeleinden van leveringszekerheid dient. De eerste stap daartoe is instelling van een onafhankelijke transmission operator (TSO), die gepland staat voor 1 juli 2004. De tweede stap die de regering wil zetten, is splitsing van Gasunie Trade and Supply in twee concurrerende bedrijven.

Ook constateert het IEA dat de huidige contractueel beschikbare capaciteit op de grensoverschrijdende netwerkverbindingen klein is. Nodig is de effectiviteit van de regels voor toegang van derde partijen tot de ondergrondse opslagvoorzieningen voor aardgas te meten en investeringen in nieuwe gasopslagvoorzieningen aan te moedigen. Aangezien Nederland markten kent voor zowel laag- als voor hoogcalorisch gas is het belangrijk dat gasleveranciers garanties krijgen voor toegang tot de installaties voor conversie (het mengen en behandelen van gassoorten). Dit zou gebruikers van laagcalorisch gas de mogelijkheid bieden om desgewenst van leverancier te wisselen.

Claude Mandil toonde zich tevreden over de stand van zaken met de liberalisering van de elektriciteitsmarkt in Nederland. De noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen voor regulering, transport, handel en levering en Nederland kent een „adequate unbundling” (ontvlechting) tussen levering en de netwerken. Op de controversiële afsplitsing van eigendom van de netwerkbedrijven (van de distributiebedrijven die voorheen eigenaren waren) waartoe de regering heeft besloten, wilde Mandil geen commentaar geven. Hij vindt dat elke IEA-lidstaat gerechtigd is zelf een oplossing voor de ontvlechting tussen energiedistributeurs en netwerkbedrijven te kiezen, zolang deze de onafhankelijkheid van de netwerken garandeert en niet in strijd komt met de Europese richtlijn voor liberalisering van de gasmarkt. Mandil wees erop

dat de eigenaren van leveringsbedrijven en netwerkbedrijven in verscheidene IEA-lidstaten verschillende bedrijven zijn. Belangrijk is volgens Mandil dat de vorm van unbundling effectief is: beslissingen van de netwerkbeheerders mogen niet worden genomen of beïnvloed door de leveranciers van energie (distributiebedrijven).

Mandil zei ook vertrouwen te hebben in de inspanningen van de regering en de beheerder van het hoogspanningsnetwerk TenneT om betere grensoverschrijdende verbindingen met de buurlanden en grotere capaciteit op de interconnectoren te realiseren. Internationale overeenkomsten hierover zijn belangrijk om te komen tot een meer geïntegreerde Europese elektriciteitsmarkt.

Investeringen in meer vermogen voor elektriciteitsopwekking, vooral om pieken in de vraag op te vangen, verdienen aanmoediging. Minister Brinkhorst heeft daartoe maatregelen aangekondigd. Het IEA onderschrijft de mening van de minister dat er momenteel ruim voldoende capaciteit voor de stroomproductie aanwezig is, maar waarschuwt dat de overcapaciteit op langere termijn kan verdwijnen. De aangekondigde, snelle vermindering van de capaciteit van kerncentrales in België en Duitsland, thans belangrijke leveranciers van elektriciteit, kan de noodzaak voor uitbreiding van de productiecapaciteit in Nederland versterken, aldus het Agentschap.

Mandil kritiseerde de moeizame gang van zaken in Nederland om vergunningen te verkrijgen voor de vestiging van installaties voor opwekking van duurzame energie. Voor windmolens bijvoorbeeld, kan de procedure acht jaar duren. Minister Brinkhorst was het daarmee eens en noemde de vergunningsprocedures gedateerd. „Het is een zeer langdurig proces, conform ons poldermodel, dat ook de industrie belemmert. Dat moeten we veranderen.”

Brinkhorst legde ook uit dat de beslissing van de regering om productie van aardgas onder de Waddenzee toe te staan, gecombineerd is met het belang van de productie uit kleine velden in het algemeen. Essentieel voor die productie uit kleine velden is ook dat de positie van het Groningenveld als ‘swing supplier’ gehandhaafd blijft. Ook zei de minister te streven naar een spoedige hervatting van de eerder vastgelopen onderhandelingen met de private aandeelhouders Exxon en Shell over de noodzakelijke reorganisatie van ‘gasgebouw’.



# Bijlage 4

## Lijst van gebruikte afkortingen

AEP:	(EZ-directie voor) Algemene Economische Politiek
AER:	Algemene Energieraad
amvb:	algemene maatregel van bestuur
APX:	Amsterdam Power exchange
BEB:	(directoraat-generaal) Buitenlandse Economische Betrekkingen, EZ
BEOP:	Bureau Energie Onderzoek Projecten (nu SenterNovem)
BIPC:	Brandstof Inzet Plan Centrales
Blow:	Bestuursovereenkomst landelijke ontwikkeling windenergie
BNFL:	British Nuclear Fuels Ltd
BP:	British Petroleum/Beyond Petroleum
CBB	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CDA:	Christen Democratisch Appèl
CEC:	Centrale Economische Commissie
ceo:	chief executive officer
CEW:	Commissie Elektriciteitswerken (opgeheven)
CIEP:	Clingendael International Energy Programme
CIES:	Conferentie voor Internationale Economische Samenwerking
CoCoNut:	Commissie Concentratie Nutsbedrijven (opgeheven)
COE:	Commissie Opslag Elektriciteit(opgeheven)
COVRA:	Centrale Organisatie Voor opslag van Radioactief Afval
CRMH:	Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (nu VROM-Raad)
CRV:	Commissie Reactorveiligheid
D66:	politieke partij Democraten '66
DEIO:	(nota) Duurzame Energie In Ontwikkeling
DG:	directeur-generaal; directoraat-generaal
DGE:	idem van Energie
Dora:	Diepzee onderzoek radioactief afval (beëindigd)
DSM:	(voorheen Staatsmijnen); chemische industrie
Dsm:	demand side management
DTe:	Dienst Toezicht energie
EBN:	Energiebeheer Nederland

ECN:	Energieonderzoek Centrum Nederland
EDON:	Energiedistributiebedrijf Noord- en Oost Nederland (nu Essent)
EG/EU:	Europese Gemeenschap/ Unie
EGKS:	Europese gemeenschap voor Kolen en Staal (nu EU)
EIA:	Energie Investerings Aftrek
EnergieNed:	Organisatie van de energiebedrijven in Nederland
EPR:	Energie Premie Regeling
Euratom:	Europese gemeenschap voor atoomenergie (nu EU)
EWEA:	European Wind Energy Association
EZ:	(ministerie van) Economische Zaken
ICK:	Interdepartementale Commissie voor de Kernenergie (opgeheven)
IEA:	International Energy Agency
IEF:	International Energy Forum
FOM:	(organisatie voor) Fundamenteel Onderzoek der Materie
GBK:	Gemeenschappelijk Bouwbureau Kerncentrales (opgeheven)
GKE:	Gemeenschappelijke Koleninkoop Elektriciteitscentrales (opgeheven)
GKN:	Gemeenschappelijke Kerncentrale Nederland ( Dodewaard), nu COVRA
GPB:	Grootschalig ProductieBedrijf (opgeheven)
GTS:	GasTransport & Services
HAT:	Horizontale As Turbine (windenergie)
IAEA:	International Atomic Energy Agency
IEP:	(verdrag tot een) Internationaal Energie Programma (IEA)
ILONA:	Integraal Landelijk Onderzoek Nucleair Afval (opgeheven)
INFCE:	International Nuclear Fuel Cycle Evaluation (beëindigd)
IPCC:	Intergovernmental Panel for Climate Change
IPO:	Inter Provinciaal Overlegorgaan
IPS:	(IAEA-project voor) International Plutonium Storage (beëindigd)
IREM:	Industriële Raad voor Energie en Milieu (opgeheven)
ISFM:	(IAEA-project voor) International Spent Fuel Management (beëindigd)
KSA:	Kernsplijtingsafval
KW:	Kilowatt
LNG:	Liquefied Natural gas
LNV:	(ministerie voor ) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LSEO:	Landelijke Stuurgroep voor Energie Onderzoek (later REO)
MAP:	Milieu Actie Plan (beëindigd)

MEP:	(regeling voor ) Milieuvriendelijke Elektriciteits Productie
mer:	Milieu-effectrapportage
Minsk:	Mogelijkheden voor interimposlag nucleaire splijtstof kerncentrales (beëindigd)
mja:	meerjarenafspraken (energiebesparing)
mkb:	midden- en kleinbedrijf
MKB-NL:	(brancheorganisatie voor) mkb in Nederland
mps:	maximum prijssysteem (voor aardolieproducten), beëindigd
MSP:	minimum safeguard price (nooit ingevoerd)e
NAM:	Nederlandse Aardoliemaatschappij
NCW;	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (nu VNO-NCW)
NEOM:	Nederlandse Energieonderneming (nu SenterNovem)
NIP:	Nationaal Isolatie Plan (beëindigd)
NMa:	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMP:	Nationaal Milieu Plan
NOK:	Nationaal Onderzoekprogramma Kolen (beëindigd)
OCC:	Olie Contact Commissie (opgeheven)
OEI:	Optimale Energie Infrastructuur (beëindigd)
OEPS:	(wet ter regeling van ) Organisatie Elektriciteits Productie Sector
OESO:	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Opec:	Organisation of Petroleum Exporting Countries
Opla:	Opslag op land (nucleair onderzoek programma; beëindigd)
O&W:	(ministerie voor) Onderwijs en Wetenschap
PBE:	Programmabureau voor Energieprojecten (nu SenterNovem)
PEB:	Provinciaal ElektriciteitsBedrijf (Friesland) (nu Nuon)
PGEM:	Provinciale Gelderse Elektriciteits Maatschappij (nu Nuon)
PLEM:	Provinciale Limburgse Elektriciteits Maatschappij (nu Essent)
PNEM:	Provinciale Noord-Brabantse Elektriciteits Maatschappij (nu Essent)
PINC:	Programma Instandhouding Nucleaire Competentie (beëindigd)
PJ;	petajoule
PKB:	planologische kernbeslissing
PV:	Permanente Vertegenwoordiging (EG, OESO etc)
PV (zon)	photo-voltaic; elektriciteit uit zonne-energie
PvdA:	Partij van de Arbeid
PVE:	Platform Versnelling Energieliberalisering
PZEM:	Provinciale Zeeuwse Elektriciteits Maatschappij (nu Delta)

RARO:	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (nu VROM-raad)
RCN:	Reactor Centrum Nederland (nu ECN)
REB:	Regulerende Energie Belasting (eco-tax)
Regev;	Regionaal Energiebedrijf Gooi- en Vechtstreek (nu Nuon)
REO:	Raad Energie Onderzoek (taken naar AER)
RGD:	RijksGeologische Dienst (nu onderdeel van TNO)
RIVM:	RijksInstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RPC:	Rijks Planologische Commissie
Sep:	Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven (opgeheven)
SER:	Sociaal Economische Raad
SEV:	Structuurschema ElektriciteitsVoorziening
Sige:	samenwerking industriële grootverbruikers energie (nu VEMW)
SNR:	snelle natriumgekoelde (kweek)reactor
SVEN;	Stichting Voorlichting Energie Nederland (nu SenterNovem)
SZW:	(ministerie) voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAP-line;	Trans Arabic Pipeline
TCBB:	Technische Commissie Bodembescherming
TINA:	There is No Alternative
TNO:	(organisatie voor) Technisch en Natuurkundig Onderzoek
TPA;	Third Party Access
UCN:	Ultracentrifuge Nederland
VEEN:	Vereniging van Elektriciteitsbedrijven in Nederland (nu EnergieNed)
Vegin:	Vereniging van Gasbedrijven in Nederland (nu EnergieNed)
VEMW:	Vereniging voor Energie, Milieu en Water (industriële grootverbruikers)
Vestin:	Vereniging voor Stadsverwarmingsbedrijven in Nederland (nu EnergieNed)
VK:	Verenigd Koninkrijk
VNG:	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNO:	Vereniging Nederlandse Ondernemingen (nu VNO-NCW)
VOMIL:	(ministerie van) Volksgezondheid & Milieuhygiëne (nu VROM en WVC)
Vpb:	Vennootschapsbelasting
VROM:	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W:	(ministerie van) Verkeer & Waterstaat
WBM:	Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne
WEC:	World Energy Council
Wed:	Wet Energiedistributie



WIR: Wet op de Investeringsrekening (ingetrokken)  
WVC: (ministerie van) Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur  
WIR-ET: Wet op de Investeringsrekening, energietoeslag (beëindigd)  
wkk: warmte-krachtkoppeling  
zbo: zelfstandig bestuursorgaan

