



ENERGIERAAD

EEN GRAADJE **SLIMMER**

NAAR NIEUWE INSTRUMENTEN

VOOR ENERGIEBESPARINGSBELEID

ALGEMENE ENERGIERAAD, NOVEMBER 2006

DE ENERGIERAAD

De Algemene Energieraad adviseert de regering en het parlement over het te voeren energiebeleid. De Energieraad wil een gewetensfunctie ten behoeve van overheid en samenleving vervullen en een bijdrage aan het maatschappelijke energiedebat leveren, waarbij steeds het publieke belang centraal staat.

De Energieraad is onafhankelijk. De leden van de Raad worden benoemd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke kennis en ervaring. De Raad telt maximaal tien leden, die bij koninklijk besluit worden benoemd. Ze zijn afkomstig uit relevante maatschappelijke groeperingen, maar vervullen hun adviestaak op persoonlijke titel. De taken en positie van de Energieraad zijn wettelijk geregeld (Wet op de Algemene Energieraad).

Algemene Energieraad
Adelheidstraat 8
Postbus 11723
2502 AS Den Haag
T 070 – 392 40 01
F 070 – 365 28 36
E info@energieraad.nl
I www.energieraad.nl

EEN GRAADJE SLIMMER

Den Haag, november 2006

ISBN 9074 357 43 1

Ontwerp: LandofPlenty, Bergen (NH)
Drukwerk: VanDeventer, 's-Gravenzande

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
---------------	---

Samenvatting	7
--------------	---

Conclusies en aanbevelingen	II
-----------------------------	----

1 Inleiding	II
-------------	----

2 Observaties van de Raad	12
---------------------------	----

3 Conclusies	13
--------------	----

4 Aanbevelingen	15
-----------------	----

1 Inleiding	21
-------------	----

1.1 Aanleiding	21
----------------	----

1.2 Eerdere Raadsadviezen en de relatie tussen energiebesparing en energietransitie	22
---	----

1.3 Zachte instrumenten om energiebesparing te stimuleren	23
---	----

1.4 Aanpak	24
------------	----

2 Energiebesparingsbeleid en de rol van de overheid	25
---	----

2.1 Energiebesparing en energiebeleid	25
---------------------------------------	----

2.2 Ontwikkeling van het energiebesparingsbeleid	26
--	----

2.3 Dominante maatschappelijke trends	28
---------------------------------------	----

2.4 Veranderde attitudes	29
--------------------------	----

2.5 De rol van de overheid	30
----------------------------	----

2.6 Conclusies	31
----------------	----

3 Het potentieel voor energiebesparing	33
--	----

3.1 Werkdefinitie van energiebesparing	33
--	----

3.2 Doelsectoren van dit advies	33
---------------------------------	----

3.3 Energieverbruik in Nederland en besparingspotentieel in de energie-extensieve sectoren	35
--	----

3.4 Mogelijkheden voor realisering van besparingspotentieel	36
---	----

3.5 Conclusies	38
----------------	----

4	Gedrag en energieverbruik	41
4.1	Energiebesparing en gedrag	41
4.2	Kenmerken van energie-extensieve energieverbruikers	42
4.2.1	Urgentiegevoel	42
4.2.2	Begrensde rationaliteit	43
4.2.3	Uiteenlopende kenmerken van energie-extensieve verbruikers	45
4.3	Conclusies	47
5	Instrumenten voor gedragsverandering	49
5.1	Harde en zachte instrumenten	49
5.2	Zachte instrumenten	49
5.2.1	Publieke informatie, bewustwordingscampagnes	50
5.2.2	Opvoeding, educatie	52
5.2.3	Feedbackinstrumenten	53
5.3	Zachte instrumenten in relatie tot harde instrumenten	54
5.4	Conclusies	56
6.	Toepassing van instrumenten voor gedragsverandering	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Aansluiten bij de keuzemomenten van investeringen	57
6.3	Zachte instrumenten en energietransitie	58
6.4	Beïnvloeding van het verbruiksgedrag door slimme meters	59
6.4.1	Omschrijving van het instrument	59
6.4.2	Beoordeling van slimme meters en mogelijk eisen aan hun informatieve functie	61
6.5	Witte certificaten	62
6.5.1	Omschrijving van het instrument	62
6.5.2	Beoordeling van de mogelijkheid van zachte instrumenten als aanvulling op witte certificaten	63
6.6	Energielabels	63
6.7	Ontwikkeling van instrumenten	64

INHOUDSOPGAVE

5

BIJLAGE 1

68

CE/CEA-rapport

BIJLAGE 2

70

Adviesaanvraag

BIJLAGE 3

73

Overzicht van gesprekspartners

BIJLAGE 4

74

Lijst van publicaties van de afgelopen 10 jaar

SAMENVATTING

Om het hoge ambitieniveau van de overheid van 1,5 tot 2% energiebesparing per jaar te kunnen realiseren zullen alle zeilen moeten worden bijgezet.

Ook huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid- en semi-overheidsinstellingen (de zogenaamde energie-extensieve energieverbruikers) kunnen hieraan en belangrijke bijdrage leveren. Bij deze groep is een aanzienlijk besparingspotentieel aanwezig van zo'n 300 PJ. Het realiseren van energiebesparing bij deze groep is echter geen eenvoudige opgave:

- het is een zeer heterogene groep;
- het gaat om grote aantallen met individueel een beperkt verbruik, en
- de interesse en motivatie bij deze groep om energie te besparen ontbreekt veelal geheel of heeft een lage prioriteit.

ER ZIJN DRIE SOORTEN INSTRUMENTEN DIE VOOR DEZE GROEP KUNNEN WORDEN INGEZET OM HET BEOOGDE DOEL TE BEREIKEN

- 1 verplichten/verbieden, dat wil zeggen voorschriften en normen om energie-efficiënte investeringen af te dwingen (bouw, installaties, apparaten, etc.);
- 2 prijsprikkels (subsidies/belastingen) om energie-efficiënte oplossingen te bevorderen;
- 3 verleiden/beïnvloeden, waarbij de ratio (informatie, argumenten) of de emotie wordt aangesproken om de juiste keuze/het juiste gedrag te bevorderen.

Dit advies heeft met name betrekking op zachte instrumenten als verleiden/beïnvloeden.

Het energieverbruik van de doelgroep wordt in belangrijke mate beïnvloed door investeringsgedrag en verbruiksgedrag. Dit gedrag is veelal niet rationeel en bewust. Het investeringsgedrag dient te worden beïnvloed op het korte moment van de investeringsbeslissing. De adviseur (architect, bouwer, installateur of detailhandelaar) speelt hierbij vaak een cruciale rol. Het beleidsinstrumentarium zal hierop moeten inspelen.

Het verbruiksgedrag vraagt om een meer continue beïnvloeding. Hierbij kunnen bijvoorbeeld de zogenaamde slimme meters een goede rol spelen. De informatie van deze meters moet echter wel zodanig worden aangeboden dat hiermee zowel de ratio (zoals bewustwording van verspilling) als

het gevoel op de juiste wijze worden aangesproken om tot de gewenste gedragsverandering te leiden.

Wat is van zachte instrumenten te verwachten en welke bijdrage kunnen zij leveren? Bij een analyse van ervaringen uit het verleden dringt de conclusie zich op dat zachte instrumenten soms kortstondig, maar vaak weinig tot niet effectief zijn. De Raad is echter van mening dat zo'n conclusie te voorbarig is omdat in het verleden niet is voldaan aan enkele voorwaarden die van groot belang zijn voor de effectiviteit. Ten eerste moeten zachte instrumenten langdurig en consistent (minimaal een jaar of 4) worden ingezet. Verder is maatwerk nodig om de zeer verschillende verbruikers aan te spreken. Ook dient de toon in het besparingsbeleid beter afgestemd te worden op de veranderde trends in de samenleving. De burger dient vooral te worden aangesproken op kostenvoordelen, verantwoord energiegebruik (good housekeeping) en comfort, waar in het verleden de nadruk lag op fatsoen, solidariteit en zuinigheid. En er moeten concrete handelingsperspectieven worden geboden.

Mede op basis van ervaringen bijvoorbeeld bij de inzameling van afval concludeert de Raad dat een goed opgezette mix van zachte en harde instrumenten nodig zal zijn om energiebesparing te stimuleren. Wel is duidelijk dat van zachte instrumenten alleen onvoldoende resultaat valt te verwachten. Een combinatie van zachte en harde instrumenten wordt dan ook bepleit. De zachte instrumenten dienen mede ter vergroting van de acceptatie en het draagvlak voor de harde instrumenten.

DE RAAD KOMT TOT DE VOLGENDE AANBEVELINGEN:

- 1 Geef energiebesparing nieuw elan en maak een nieuwe visie en strategie voor energiebesparing.
- 2 Implementeer de visie en de strategie met een doordachte combinatie van zachte en harde instrumenten.
- 3 Verhoog het urgentiegevoel voor energiebesparing bij energie-extensieve gebruikers .
- 4 Geef als overheden het goede voorbeeld
- 5 Bevorder dat professionele partijen in de energiesector hun verantwoordelijkheid nemen om energie-extensieve verbruikers te stimuleren tot meer energiebesparing.

- 6 Creëer binnen de energietransitie een expertisegroep voor instrumentatie die helpt om de juiste combinaties van zachte en harde instrumenten te kiezen.
- 7 Toets beleidsinstrumenten alvorens ze in te voeren en leer van praktijkervaringen door deze systematisch te monitoren en het beleid hierop bij te sturen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 INLEIDING

Bij de inzet van zachte beleidsinstrumenten gericht op gedragsverandering is het van belang te onderkennen dat de samenleving in de afgelopen decennia op tal van punten belangrijk is veranderd en dat in wisselwerking daarmee ook de houding van de consument aanzienlijke verandering heeft ondergaan. Onderstaand overzicht geeft de voornaamste veranderingen die van belang zijn voor de bevordering van energiebesparing kort weer. Om effectief beleid te kunnen voeren is het noodzakelijk om met deze veranderingen rekening te houden.

VERANDERENDE FACTOR	ACCENT IN VERLEDEN	ACCENT IN TOEKOMST
Motief	Simpel: energievoorziening en milieu	Complex: klimaat, prijs, milieu, voorzieningszekerheid
Drijfveer gedragsverandering	Fatsoen en solidariteit	Eigen belang en 'good housekeeping'
Doelgroep	Groot deel bevolking met een boodschap aanspreekbaar	Bevolking sterk heterogeen, maatwerkbenadering
Belangrijkste aangrijpingspunt	Verbruiksgedrag en aankoop zuinige apparaten	Behoeften, Verbruiksgedrag en investeringsgedrag
Veronderstelde houding verbruikers	Rationeel, informatiebehoefte	Begrensde rationaliteit, weerstand, concurrentie om aandacht van andere zaken
Afzender boodschap	Overheid op basis van gezag	Overheid, maatschappelijke organisaties, energiebedrijven, op basis van geloofwaardigheid
Media	Televisie, drukwerk, top/down	Nieuwe media, engaged marketing
Rol overheid	Beperkt: regulator, stimulator	Actief in alle rollen, voorbeeldfunctie
Zachte instrumenten	Generiek, stand alone	Generiek/specifiek, samen met harde instrumenten
Boodschap	Zuinig zijn	Energie slimmer gebruiken
Beleid	Top/down, normatief, ad-hoc, instrumenten wisselen	Interactief, inspirerend, lange termijn focus, continuïteit

Rekening houdend met deze veranderingen kan een aantal conclusies worden getrokken die de basis zijn voor de daarop volgende aanbevelingen. Deze zijn mede gebaseerd op de beperkt beschikbare ervaringen in enkele andere landen die met gedragsbeïnvloeding zijn opgedaan op andere terreinen.

2 OBSERVATIES VAN DE RAAD

Alle partijen erkennen dat er een aanzienlijk potentieel bestaat voor energiebesparing bij energie-extensieve verbruikers (huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen). Het is echter ook duidelijk dat het realiseren van deze energiebesparing moeilijk en complex is. Dit heeft te maken met aspecten als:

- een gebrek aan interesse/motivatie bij deze groep omdat energie niet hoog op hun prioriteitenlijst staat en geen groot deel van hun uitgaven beslaat;
- de heterogeniteit van de groep;
- de grote aantallen, etc.

Er zijn in principe drie mogelijke manieren om besparing tot stand te brengen:

- 1 verplichten/verbieden (normen, voorschriften etc.): dit is duidelijk het terrein van de overheid;
- 2 beprijzing: hierbij worden inefficiënte producten duurder gemaakt en energiezuinige producten goedkoper. Ook hier speelt de overheid een dominante rol omdat prijssprinkels veelal bestaan uit belastingen en/of subsidies;
- 3 overtuigen/verleiden met behulp van rationele informatie/argumenten of door het beïnvloeden van emoties: dit kan zowel door de overheid als door marktpartijen worden gedaan.

In de praktijk zal een combinatie van alle drie methodes dienen te worden ingezet om aan de terecht ambitieuze energiebesparingsdoelstellingen van de overheid te voldoen. De Raad constateert dat zich bij het zoeken naar de juiste instrumenten dilemma's voordoen waarover partijen het nog niet eens zijn, hoewel het doel (energiebesparing) breed wordt onderschreven. De marktsector vindt dat de overheid meer moet doen aan verplichten/verbieden en prijssprinkels. De overheid brengt hier tegen in dat Brussel dit veelal niet toestaat. De overheid heeft echter de neiging de oplossing vooral te verwachten van de energiesector, bijvoorbeeld door het opleggen van verplichte besparingsdoelstellingen bij hun klanten, gecombineerd met marktinstrumenten.

De Raad constateert dat het significant besparen van energie bij de extensieve verbruikers een bijzonder moeilijke opgave is die slechts kan slagen wanneer alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen en goed samenwerken. Dit betekent dat zowel verplichten/verbieden als

prijsprikkels als overtuigen/verleiden een essentieel onderdeel van het beleid moeten vormen. Voorbeelden van maatregelen die effectief kunnen zijn:

- het vanaf een bepaalde datum uitsluitend in de verkoop toestaan van spaarlampen en andere energie-efficiënte lampen en het hier naar toe werken met een afbouwbeleid voor bij de huidige stand van de techniek inefficiënte lampen;
- het stellen van hoge efficiëntienormen aan in de verkoop gebrachte HR-ketels, wasmachines, TV's en andere huishoudelijke apparaten. Deze normen zouden ook met de tijd verder moeten worden verscherpt op basis van technologische ontwikkelingen;
- het extra belasten van energie-inefficiënte producten ten bate van energiezuinige producten om eventuele prijsverschillen te verkleinen of te elimineren (dit gebeurde onder andere met de invoering van loodvrije benzine en de driewegkatalysator in auto's).

Wanneer dit soort maatregelen door Brussel nationaal niet wordt toegestaan is het de taak van de overheid om wegen te vinden om deze belemmeringen weg te nemen of soortgelijke oplossingen in groter verband na te streven. De Raad vindt echter ook dat marktpartijen zich proactiever dienen op te stellen en zelf met voorstellen moeten komen die niet vrijblijvend zijn. Tot nu toe hebben ze zich te reactief opgesteld en zijn pas met voorstellen gekomen wanneer een maatregel dreigt die hun niet welgevallig is. Naar de mening van de Raad vraagt dit probleem om intensieve samenwerking tussen de overheid en marktpartijen om tot de juiste mix van verplichtende, prijsgedreven en beïnvloedende maatregelen te komen. Hiervoor is een goede vertrouwensbasis onontbeerlijk. Omdat er in de meeste gevallen geen evidente oplossing is dient naar de beste mix van maatregelen te worden gezocht via een leerproces en experimenten waarbij het pakket aan de hand van behaalde resultaten wordt bijgesteld.

3 CONCLUSIES

In de energie-extensieve sectoren (huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen) bestaat een fors extra besparingspotentieel in de orde van 300 PJ, dat wil zeggen 10% van het nationale energieverbruik. Mede in het licht van de noodzakelijke transitie naar een duurzame energiehuishouding is het van belang dat dit potentieel

zo veel mogelijk wordt benut. Om tot extra energiebesparing te komen en draagvlak voor energietransitie te verwerven moet het urgentiegevoel voor het verstandig omgaan met energie bij consumenten en andere verbruikers worden verhoogd. Dit is nodig om hen van de noodzaak tot energiebesparing bewust te maken en om hun motivatie voor extra energiebesparende maatregelen te bevorderen. Zo kunnen de tegen energiebesparing bestaande weerstanden worden overwonnen.

Een hoger urgentiegevoel en een grotere energiebesparing komen niet autonoom in de markt tot stand. Daarvoor is nodig dat de overheid hieraan zichtbaar hoge prioriteit geeft en een duidelijke, consistente en op de langere termijn gerichte visie op de energievoorziening ontwikkelt, met bijbehorende strategie en beleidsinstrumenten waarmee alle betrokken doelgroepen worden aangesproken en gestimuleerd. Ook een duidelijke voorbeeldfunctie van de overheid kan aan het urgentiegevoel bijdragen. De in het verleden toegepaste overheidsinstrumenten ter bevordering van energiebesparing hebben bij de consumenten onvoldoende structureel doorgewerkt. Zo zijn deze instrumenten niet lang genoeg ingezet, maar ook veranderingen in het energieverbruik en in de attitudes van de consument zijn hiervan een belangrijke oorzaak. Anders dan bijvoorbeeld bij de gescheiden inzameling van afval zijn het verstandig omgaan met energie en het vermijden van zinloos energieverbruik (verspilling) bij deze doelgroep nog geen gemeengoed geworden.

In het verleden werd aangenomen dat energiebesparing kon worden gestimuleerd door de consument aan te spreken op zijn rationaliteit en hem informatie te verschaffen. De moderne consument handelt echter, om met zijn steeds complexer wordende omgeving te kunnen omgaan, slechts beperkt rationeel. Ook als hij zich van de wenselijkheid van energiebesparing bewust is, neemt hij zijn energierelevante beslissingen vooral op basis van vuistregels, routines, imitatie en impulsen. Dit leidt tot onjuiste percepties van de kosten en baten van besparingsgedrag en tot andere belemmeringen en weerstanden tegen energiebesparing. Beleid dat enkel gericht is op het verschaffen van meer informatie aan energieverbruikers is daarom onvoldoende effectief.

Bij de beïnvloeding van het energiebesparingsgedrag van consumenten kunnen harde (verplichtende) en zachte (communicatieve, niet verplichtende)

instrumenten worden gebruikt. Met zachte instrumenten kan wel het urgentiegevoel worden verhoogd, maar voor structurele gedragsverandering zijn ze veelal onvoldoende. Dit geldt zeker wanneer ze generiek (in de vorm van campagnes en informatieverstopping) worden toegepast en slechts een beperkte tijd worden ingezet. Alleen bij specifieke, op de individuele consument gerichte zachte instrumenten, zoals advies en feedback, is structureel effect te verwachten op het niveau van “good housekeeping” (verstandig omgaan met energie). Voor verdergaande energiebesparing zijn harde instrumenten, zoals regels, standaarden en normen, beprijzing en subsidies nodig, waarvoor echter met behulp van communicatieve instrumenten draagvlak moet worden gecreëerd. Slimme meters zijn een voorbeeld van specifieke zachte instrumenten die een significante bijdrage aan verhoogde energiebesparing zouden kunnen leveren. Slimme meters op zich zijn echter geen oplossing. De informatie uit deze meters moet zodanig worden bewerkt dat gebruikers worden aangespoord tot energie-efficiënt gedrag. Daarom is het nodig dat deze instrumenten op de juiste wijze worden geïntroduceerd en worden omgeven door specifieke software om een bijdrage te leveren aan de beïnvloeding van het verbruiksgedrag.

Om de gewenste gedragsverandering bij consumenten te bereiken en hen tot extra energiebesparing te stimuleren is naast een verhoogd urgentiegevoel en het bieden van handelingsperspectief een combinatie van zachte en harde instrumenten het meest effectief. Het energiebesparingsbeleid moet worden vernieuwd en in relatie daarmee dient ook het energietransitiebeleid te worden aangepast. Hierbij dient in de vormgeving van de in te zetten instrumenten rekening te worden gehouden met factoren die bij individuele consumenten het nemen van rendabele besparingsmaatregelen belemmeren. Het gaat daarbij om zaken als motivering en drijfveren, heterogeniteit van de doelgroep, begrensd rationaliteit in energieverbruiksrelevante keuzes, openstelling voor communicatieve boodschappen en de noodzaak om de gedragsbeïnvloeding lang vol te houden.

4 AANBEVELINGEN

1 GEEF ENERGIEBESPARING NIEUWE ELAN

- Maak als overheid aan de verschillende doelgroepen in de samenleving, in het bijzonder die van de energie-extensieve gebruikers (huishoudens,

kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen), duidelijk dat energiebesparing een belangrijke component is van de noodzakelijke overgang naar een duurzame energievoorziening.

- Formuleer daartoe voor energiebesparing een beleidsvisie en een lange termijn strategie, die goed rekening houden met de gedragskenmerken en de beperkte rationaliteit van de verbruikers en met de heterogeniteit van de doelgroep. De hernieuwde visie voor energiebesparing dient gericht te zijn op nut en noodzaak van energiebesparing, wat van de verbruikers wordt verwacht en welke instrumenten daarbij zullen worden gehanteerd. Ook dient de overheid daarin aan te geven hoe zij met dominante maatschappelijke trends die tot meer energiegebruik kunnen leiden, zal omgaan.
- Kies voor een gedifferentieerde aanpak per subgroep van consumententypes, die is afgestemd op de verschillen in motivatie en weerstand.

2 IMPLEMENTEER DE VISIE EN DE STRATEGIE MET EEN DOORDACHTE COMBINATIE VAN ZACHT EN HARDE INSTRUMENTEN

- Zachte instrumenten alleen zijn onvoldoende om te komen tot structurele energiebesparing door gedragsverandering.
- Bij de implementatie van het vernieuwde energiebesparingsbeleid dient de overheid daarom gebruik te maken van goed doordachte combinaties van generieke en specifieke zachte instrumenten (overtuigen/verleiden) en harde instrumenten (verplichten/verbieden en beprijken). Daarbij dient rekening te worden gehouden met de veranderde inzichten betreffende de bepalende factoren voor succesvolle gedragsbeïnvloeding.
- Gebruik zachte instrumenten ook om draagvlak te creëren voor harde instrumenten en om de handelingsperspectieven voor de verschillende subgroepen te verduidelijken.
- Richt instrumenten op het wegnemen van weerstanden voor energiebesparing die voortvloeien uit beperkt rationeel gedrag door:
 - verbetering van het inzicht van verbruikers in de daadwerkelijke kosten en baten van energiebesparing;
 - verbetering van de perceptie van energiebesparingseffecten door in de communicatie richting eindverbruikers de nadruk te leggen

op mogelijkheden voor comfort, kwaliteit van leven en economische voordelen voor de gebruiker.

- De energiebesparingsstrategie dient consistent te zijn en voor langere tijd (minimaal zo'n 4 jaar) te worden volgehouden om aan investeerders en gebruikers duidelijkheid te bieden in hun keuzes en beslissingen.
- Gebruik instrumenten die regelmatig feedbackinformatie geven, omdat dit gebleken is het meest effectief te zijn bij gedragsbeïnvloeding.
- Vernieuw het systeem van labelling om koopgedrag effectiever te sturen in de richting van energie-efficiënte apparaten en voertuigen.
- Zoek bij belemmeringen vanuit de EU-regelgeving voor de inzet van verplichtende instrumenten of prijsinstrumenten oplossingen in internationaal verband en maak daarbij actief gebruik van de mogelijkheden in EU-verband en bilaterale samenwerking.

3 VERHOOG HET URGENTIEGEVOEL VOOR ENERGIEBESPARING BIJ ENERGIE-EXTENSIEVE VERBRUIKERS

- Overweeg daartoe gebruik te maken van een langdurige draaggolfcampagne, zoals destijds is toegepast bij de implementatie van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (“Een beter milieu begint bij jezelf”).
- Hanteer een positieve toon, leg de nadruk op maatschappelijk verantwoordelijk gedrag en de mogelijke voordelen voor de gebruiker en reik praktische handelingsperspectieven aan.
- Benut bij de draaggolfcampagne het momentum van ongunstige gebeurtenissen en factoren (hoge energieprijzen, knelpunten in de energievoorziening e.d.) om de noodzaak van forse energiebesparing te onderstrepen.
- Laat zien dat de overheid aan energiebesparing groot gewicht hecht door actieve communicatie naar de samenleving, het vervullen van een goede voorbeeldfunctie en een belangrijker plaats voor efficiënt omgaan met energie in de besluitvorming op andere beleidsterreinen.
- Bezie hoe in dit verband kan worden samengewerkt met de campagne HIER van het Klimaatbureau van de organisaties die samenwerken met de Nationale Postcode Loterij en hoe hiervoor gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen die worden opgedaan met de campagne “Het Nieuwe Rijden” voor automobilisten.
- Maak gebruik van nieuwe communicatievormen en overweeg steeds wie

het beste als afzender van de informatie naar de betreffende doelgroepen kan fungeren.

- Betrek subgroepen in de opzet en uitvoering van communicatietrajecten voor energiebesparingsgedrag en zorg dat hieruit de nodige lessen worden getrokken.

4 GEEF ALS OVERHEID HET GOEDE VOORBEELD

- Geef in de strategie de voorbeeldfunctie van de overheid (Rijk en medeoverheden) met betrekking tot energiebesparing een duidelijke plaats en werk die voorbeeldfunctie praktisch uit. Hierdoor wordt duidelijk dat de overheid niet alleen een besparingsbijdrage vraagt van burgers, maar ook zelf al het mogelijke doet om energie te sparen. Dit kan bijdragen aan vergroting van het draagvlak voor beleidsmaatregelen.
- Mogelijkheden om de voorbeeldfunctie van de overheid concreet in te vullen zijn:
 - optreden als launching customer, waardoor marktintroductie van energie-efficiënte producten wordt versneld doordat de overheid deze afneemt in een fase waarin nog weinig vraag naar deze producten bestaat;
 - rekening houden met effecten op energiebesparing bij besluitvorming op andere beleidsterreinen;
 - het samen met andere overheden en publieke instellingen overeenkomen van standaarden/normen voor het gezamenlijk duurzaam en energie-efficiënt inkopen (green purchasing).

5 BEVORDER DAT PROFESSIONELE PARTIJEN IN DE ENERGIESECTOR HUN VERANTWOORDELIJKHEID NEMEN OM ENERGIE-EXTENSIEVE VERBRUIKERS TE STIMULEREN TOT MEER ENERGIEBESPARING.

- Zorg voor een goede samenwerking tussen overheid en marktpartijen om energie-extensieve verbruikers te stimuleren tot meer energiebesparing. Voor een dergelijke samenwerking tussen overheid en marktpartijen is een goede vertrouwensbasis onontbeerlijk.
- Het gaat hierbij om de installatiebranche bij investeringen in installaties en apparaten, de bouwsector, de groot- en kleinhandel in apparaten en de energiebedrijven, evenals op dit terrein werkzame adviesbureaus en soortgelijke dienstverlenende instanties. Bevorder waar nodig bijscholing

en goede informatievoorziening voor deze partijen.

- Zet hiervoor geschikte combinaties van harde en zachte instrumenten in en zorg er als overheid voor dat marktpartijen bij de introductie van deze instrumenten goed worden betrokken en dat zij deze aanpak in hun bedrijfsvoering verinnerlijken.
- Laat partijen daarbij zoveel mogelijk gebruik maken van “natuurlijke” keuzemomenten van verbruikers voor aanschaf en vervanging.
- Draag er aan bij dat in de consumentensector snel gebruik kan worden gemaakt van zogenaamde slimme meters gecombineerd met innovatieve ict-toepassingen waarmee het verbruiksgedrag kan worden verbeterd.

6 CREËER BINNEN DE ENERGIETRANSITIE EEN EXPERTISEGROEP VOOR INSTRUMENTATIE

- Om de samenleving te doordringen van de noodzaak en mogelijkheden om de Nederlandse energiehuishouding duurzamer te maken dient er binnen de overheidsorganisatie voor energietransitie een speciale expertisegroep voor instrumentatie te worden opgezet.
- Deze groep ondersteunt de beleidsontwikkeling voor energiebesparing op het punt van de toepassing van zachte en harde instrumenten en de combinaties daarvan en bevordert een zoveel mogelijk consistente visie en implementatie in het besparingsbeleid.
- Tot de competenties van de expertisegroep behoren probleemanalyse, het genereren van oplossingen, het ontwikkelen van (combinaties van) zachte en harde instrumenten, het uitvoeren van experimenten, het monitoren en evalueren van de resultaten en het opstellen van aanbevelingen voor de beleidsmakers van de betrokken departementen.
- Deze groep dient niet alleen de ontwikkeling van het energiebesparingsbeleid in het bijzonder voor huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen, maar ondersteunt ook de instrumentatie van de energietransitie in bredere zin.

7 TOETS BELEIDSINSTRUMENTEN ALVORENS ZE IN TE VOEREN EN LEER VAN PRAKTIJKERVARINGEN DOOR DEZE SYSTEMATISCH TE MONITOREN EN HET BELEID HIEROP BIJ TE STUREN

- Consulteer in ruime mate betrokken partijen bij de invoering van nieuwe beleidsinstrumenten met het oog op een zo groot mogelijke doelmatigheid en beheersbaarheid. Zorg hierbij voor voldoende

transparantie, zodat de voornemens voor iedereen onder gelijke voorwaarden toegankelijk en kenbaar zijn en deze niet marktverstrend werken.

- Volg door periodieke monitoring en evaluatie nauwlettend de ontwikkeling van energiebesparing bij de diverse doelgroepen. Ook dienen lessen te worden getrokken die zonedig tot bijstelling van beleid en in te zetten instrumentarium kunnen leiden zonder dat de handelingsperspectieven voor de consument daarbij ingrijpend worden verstoord. De politiek zal hiervoor de nodige flexibiliteit en zelfbeheersing moeten kunnen opbrengen en serieus aandacht moeten besteden aan een vergroting van het leervermogen van de overheid.
- Test nieuwe instrumenten en combinaties van instrumenten eerst uit wanneer er geen andere ervaringen voorhanden zijn met dergelijke instrumenten en zoek daarbij naar kritische succes- en faalfactoren.

INLEIDING

1

1.1 AANLEIDING

Energiebesparing staat weer in toenemende mate in de belangstelling van politiek en beleidsmakers. Zo heeft de regering in het Energierapport 2005 Nu voor Later energiebesparing als een van de prioriteiten opgenomen en aangegeven het besparingstempo te willen verhogen van 1 procent naar uiteindelijk 1,5 procent per jaar.¹ Enige tijd daarna heeft de minister van Economische Zaken aangegeven nog verder te willen gaan en het uiterste te willen doen om het door de VROM-raad en de Algemene Energieraad bepleite tempo van 2% mogelijk te maken. Eerder had de Tweede Kamer zich al in een motie uitgesproken voor een besparingstempo van 2%.²

Deze hernieuwde aandacht voor energiebesparing past in de bredere ambitie van de minister, zoals aangegeven in zijn brief over energiebesparing van 23 mei jl. dat hij bij een gezonde economische groei wil toewerken naar een stabilisatie en daarna naar een daling van het fossiele energieverbruik. De intentie is om dit rond het jaar 2015 te realiseren. Energiebesparing wordt hierbij genoemd als een belangrijke pijler.

Een belangrijke bijdrage aan deze verhoogde energiebesparingsambitie zou moeten worden geleverd door de energie-extensieve energieverbruikers (huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen). Daarom heeft de Minister van Economische Zaken bij brief van 3 april jl. aan de Algemene Energieraad gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden om het energiegedrag van deze energieverbruikers te beïnvloeden. Centrale vraag in deze adviesaanvraag is:

Hoe kan in de huidige context het gedrag van consumenten met zachte instrumenten zodanig beïnvloed worden dat dit tot substantiële extra energiebesparing kan leiden?

In de adviesaanvraag vermeldt de minister dat onder het begrip consumenten in dit geval zowel huishoudens als kleinere bedrijven, moeten worden begrepen. De Raad heeft er voor gekozen om in dit advies voor deze doelgroepen het begrip energie-extensieve gebruiker hanteren en

1 Ministerie van Economische Zaken, *Nu voor later*, Energierapport 2005, Den Haag, juli 2005

2 Kamerstukken II, 2004-2005, 28 240, nr. 27.

hieronder huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen te verstaan.

1.2 EERDERE RAADSADVIEZEN EN DE RELATIE TUSSEN ENERGIEBESPARING EN ENERGIETRANSITIE

In het advies *Energietransitie, Klimaat voor nieuwe Kansen* hebben de VROM-raad en de Algemene Energieraad samen gewezen op de noodzaak om de huidige energievoorziening de komende decennia om te bouwen tot een duurzame energievoorziening.³ In het kader van de hiervoor noodzakelijke energietransitie zou energiebesparing daarbij een belangrijke rol moeten spelen. Verhoging van het energiebesparingstempo vormt dus een onderdeel van een breed, ingrijpend en langdurig veranderingsproces waarmee de energiehuishouding omwille van milieu en voorzieningszekerheid duurzaam wordt gemaakt. Autonome innovatie brengt dit niet tot stand. Dit proces moet bestaande structuren en belangen doorbreken en zal alleen tot stand komen als het urgentiegevoel (sense of urgency) daarvoor bij de politiek, het bedrijfsleven en de individuele energieverbruiker voldoende hoog is en blijvend verankerd wordt.

De adviesraden hebben de overheid opgeroepen om te komen tot een krachtig beleid om de gewenste energietransitie tot stand te brengen. De nadruk ligt hierbij op innovatie en het zoeken en benutten van kansen. Omdat energiebesparing voorlopig zowel binnen Europa als daarbuiten de meest veelbelovende en kosteneffectieve beleids optie blijft om het fossiele energieverbruik te temperen hebben de Raden aanbevolen om het energiebesparingsbeleid te revitaliseren en daarbij in te zetten op een ambitieniveau van 2% besparing per jaar.

Voor het invullen van een hoog ambitieniveau is technologieontwikkeling essentieel. Belangrijke kansen voor Nederland lijken te liggen in de energie-intensieve industrie (o.a. ontwikkeling van doorbraaktechnologie), energieleverende kassen en de gebouwde omgeving (o.a. nul-energie woning).

3

VROM-raad en Algemene Energieraad, *Energietransitie, Klimaat voor nieuwe Kansen*, Den Haag, december 2004.

Voor een deel zal voor een energiebesparingstempo van 2% een Europese aanpak noodzakelijk zijn.

Mede naar aanleiding van de reacties op het Transitieadvies over energiebesparing heeft de Algemene Energieraad in 2005 haar standpunt toegelicht in het briefadvies Energiebesparingstempo.⁴ Hierin geeft de Raad aan dat voor realisering van het aanwezige technische besparingspotentieel moedige politieke keuzes nodig zijn.

1.3 ZACHTE INSTRUMENTEN OM ENERGIEBESPARINGSGEDRAG TE STIMULEREN

Het onderhavige advies gaat over de mogelijkheden om met behulp van zachte beleidsinstrumenten te komen tot gedragsverandering bij energie-extensieve verbruikers waardoor wordt bijgedragen aan verhoging van het energiebesparingstempo. Als definitie van zachte beleidsinstrumenten wordt hierbij gehanteerd: beleidsinstrumenten die door het bieden van informatie (feedback, voorlichting, voorbeelden of argumenten) beogen bepaald gedrag te beïnvloeden, waarbij de doelgroep de vrijheid wordt gelaten het gedrag wel of niet aan te passen (zie verder hoofdstuk 5).

Naast beleid gericht op de groep energie-extensieve verbruikers voert de overheid ook al jarenlang beleid gericht op energie-intensieve verbruikers. Dit gebeurt via de zogenaamde energieconvenanten met de industrie en meer recent voor een deel van deze groep in de vorm van een handelssysteem in CO₂-emissierechten. Deze groep blijft in het energiebesparingsbeleid niet buiten schot en heeft via de convenanten ook ervaring opgedaan met de inzet van zachte instrumenten. Maar omdat bij energie-intensieve verbruikers energiekosten een aanzienlijke kostenpost vormen waardoor bedrijfseconomische overwegingen vaak een doorslaggevende rol spelen, hebben deze ervaringen slechts een zeer beperkte betekenis voor de energie-extensieve verbruikers waarover dit advies gaat.

Bij de huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid- en semi-overheidsinstellingen gaat het om een grote heterogene groep die individueel

relatief weinig energie verbruikt. Maar door het grote aantal verbruikers is wel sprake van een aanzienlijk besparingspotentieel. Het vinden van de juiste instrumenten ter bevordering van gedragsverandering is vanwege de genoemde heterogeniteit niet eenvoudig. Zo kan het individuele energieverbruik sterk uiteenlopen, evenals de bereidheid om zuinig met energie om te gaan. Ook is de handhaafbaarheid van regelgeving vaak lastig te realiseren. In dit advies zal daarom worden bezien of (en zo ja hoe) naast harde instrumenten als wetgeving en normstelling bij deze groep de toepassing van zachte instrumenten een bijdrage aan de gewenste gedragsverandering kan geven.

1.4 AANPAK

Omdat over specifieke energiebesparingsmaatregelen gericht op gedragsbeïnvloeding geen studies bekend zijn heeft de Algemene Energieraad aan het onderzoeksbureau CE (in samenwerking met het bureau CEA) gevraagd om een inventarisatie te maken van bestaande maatregelen en de daarmee opgedane ervaringen. Aan de hand van deze ervaringen uit het verleden wordt beoogd inzicht te krijgen in de maatregelen die de overheid zou kunnen nemen om besparingsgedrag te bevorderen, aanvullend op stimulering via generieke (wetgevende) instrumenten. Het onderzoek is als bijlage aan dit advies toegevoegd.⁵ De raad heeft verder gesproken met vertegenwoordigers van een aantal partijen en instanties die op het gebied van energiebesparing actief zijn over hun visies op het gebruik van zachte instrumenten voor energiebesparing.⁶ Het advies bouwt voort op de resultaten van de CE/CEA-studie en deze gesprekken.

5 CE/CEA, Energiebesparingsgedrag, verkenning t.b.v. Algemene Energieraad. Delft, april 2006, pagina 4/5

6 Voor een overzicht zie bijlage 3

ENERGIEBESPARINGSBELEID EN DE ROL VAN DE OVERHEID

2

2.1 ENERGIEBESPARING EN ENERGIEBELEID

Energiebeleid kent van oudsher drie beleidsdoelstellingen, te weten voorzieningszekerheid, een duurzame energievoorziening en economische efficiency.

Onder voorzieningszekerheid verstaan we de beschikbaarheid van energiebronnen op zowel de kortere als de langere termijn. Een duurzame energievoorziening beperkt de tot klimaatverandering leidende uitstoot van broeikasgassen en draagt bij aan een betere luchtkwaliteit. Economische efficiency beoogt de efficiency van de energievoorziening te vergroten en bij te dragen aan een betere prijs/kwaliteitsverhouding van energie voor afnemers. Economische efficiency is ook het met minder energie maken van meer producten, wat tot kostenreductie voor bedrijven leidt.

Deze drie doelstellingen kunnen onderling strijdig zijn. Zo zal een maximaal zekere energiehuishouding vanwege de daarmee gepaard gaande hoge kosten onvoldoende economisch efficiënt zijn. Andersom kan een zeer economische efficiënte energievoorziening, zeker op kortere termijn, leiden tot onvoldoende investeringen in een meer duurzame energievoorziening. De uitdaging van het energiebeleid is om steeds weer te komen tot maatregelen die zoveel mogelijk alle drie de doelstellingen tegelijkertijd bevorderen. De introductie van marktwerking in de energiesectoren heeft tot gevolg gehad dat hierbij de rol van de overheid als beleidsmaker is veranderd. Deze verandering vraagt om een herbezinning op de te hanteren beleidsinstrumenten en om nieuwe keuzes teneinde de juiste balans tussen de verschillende beleidsdoelstellingen te vinden.

Energiebesparing is een van de beleidsmaatregelen die zowel aan voorzieningszekerheid, verduurzaming als aan economische efficiency kan bijdragen. Door besparing neemt het energieverbruik af waardoor wordt bijgedragen aan een beperking van de afhankelijkheid van energie-invoer uit het buitenland. Ook kunnen pieken in de energievraag worden beperkt waardoor verstoringen in de levering kunnen worden voorkomen. Verder draagt vermindering van de energievraag bij aan een beperking van de uitstoot van broeikasgassen en aan verbetering van de luchtkwaliteit. Er zijn nog veel besparingsmaatregelen mogelijk die zichzelf op termijn terugverdienen. Deze maatregelen zijn daarmee economisch efficiënter

dan andere beleidsmaatregelen die hetzelfde beleidseffect beogen. Energiebesparing draagt daarom op kosteneffectieve wijze bij aan de doelstellingen van het energiebeleid, ook als rekening wordt gehouden met zogenaamde reboundeffecten (besteding van uitgespaarde energiekosten aan andere goederen en diensten die op hun beurt een zeker energiebeslag veroorzaken).

2.2 ONTWIKKELING VAN HET ENERGIEBESPARINGSBELEID

Na een periode met grote aandacht voor energiebesparing in de jaren '70 en een opleving in de jaren '90 is de aandacht voor dit onderwerp weggezaakt. Het model van de beleidslevenscyclus van Winsemius (ontleend aan de productlevenscyclus uit het bedrijfsleven) geeft inzicht in de verschillende stadia die het beleid normaal gesproken doorloopt om een bepaald probleem op te lossen.⁷ Belangrijk inzicht dat Winsemius hieraan toevoegt is dat naarmate de overheid vordert met het vinden van oplossingen (beleidsformulering), het politiek gewicht van het probleem toeneemt terwijl de mate van onenigheid tussen betrokken stakeholders geleidelijk afneemt. Uiteindelijk wordt het beleid vastgesteld en begint de oplossingsfase, waarin het probleem onder controle wordt gebracht. Daarna moet het in de beheersfase onder controle worden gehouden. Het energiebesparingsbeleid kwam in de tweede helft van de jaren negentig terecht in de beheersfase van de beleidslevenscyclus, die algemeen gekenmerkt wordt door lage politieke en publieke belangstelling, routinematige uitvoering van het beleid door uitvoeringsorganisaties op afstand, het vereenvoudigen of opheffen van instrumenten, het verminderen van de uitgaven en het gevoelen dat het probleem grotendeels is opgelost.

Deze beleidslevenscyclus hoeft echter niet statisch te zijn. Hoewel normaal gesproken de fasen van de beleidslevenscyclus volgtijdelijk worden doorlopen kan een beleidsonderwerp door nieuwe ontwikkelingen opnieuw in de belangstelling raken en om andere oplossingen vragen. Vaak zijn maatschappelijke veranderingen hiervan de oorzaak. Een dergelijke

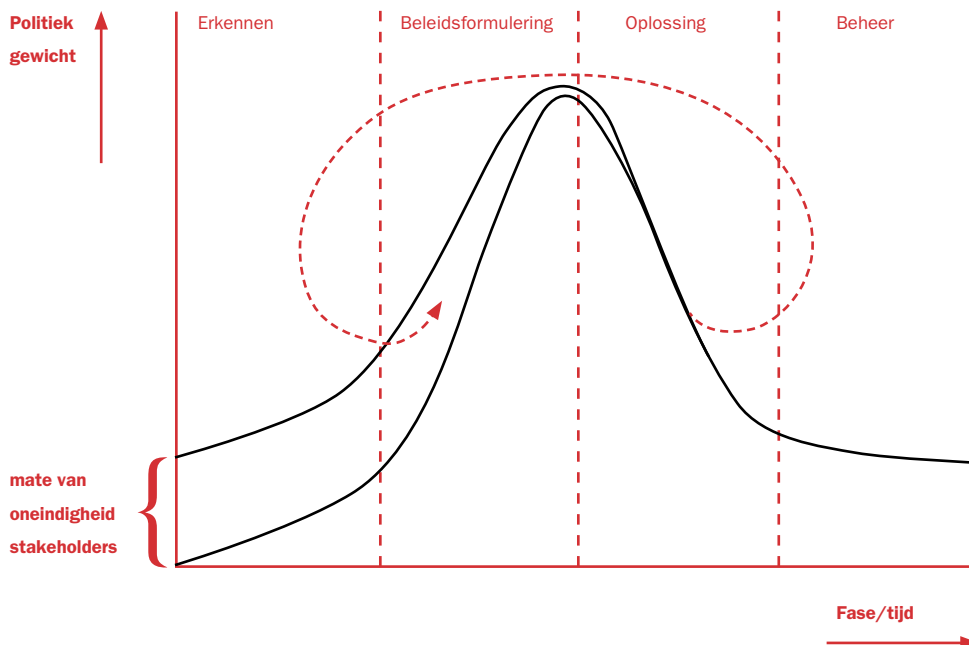
7

Dr. P. Winsemius, Gast in eigen huis, *Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan den Rijn, 1986

situatie doet zich thans voor bij het energiebesparingsbeleid. Door de toenemende belangstelling voor de energietransitie naar een duurzame energiehuishouding, de steeds pregnanter wordende situatie met betrekking tot klimaatverandering en voorzieningszekerheid en de stijging van de energieprijzen is het onderwerp weer in de fase van beleidsvorming terecht gekomen.

De oude instrumenten, routines en procedures uit de beheersfase sluiten onvoldoende aan bij de nieuwe situatie en bieden daarom geen afdoende oplossing meer. Er is behoefte aan een vernieuwing van het energiebesparingsbeleid binnen het kader van een vernieuwing van het totale energiebeleid. Er moeten oplossingen worden gevonden voor de nieuwe uitdagingen, de politieke en publieke belangstelling neemt weer toe.

Figuur 4 De beleidslevenscyclus kan opnieuw worden doorlopen



Ook in het actieplan *Meer met Energie, Kansen voor Nederland* van de Task Force Energietransitie wordt aandacht besteed aan energiebesparing.⁸ Het meest concreet komt energiebesparing in dit actieplan aan de orde binnen de context van het zogenaamde acceleratiepakket. Met dit pakket beoogt de Task Force Energietransitie om, op kortere termijn en met bestaande technologieën, een extra inspanning op het gebied van extra CO₂-emissiereductie mogelijk te maken. Deze extra inspanning is volgens de Task Force noodzakelijk omdat de transitiepaden die de energietransitie in gang moeten zetten pas na 2015 een substantieel effect zullen gaan hebben. Als mogelijk onderdeel van het acceleratiepakket wordt onder andere genoemd een verhoging van het energiebesparingstempo tot boven de 1,5% per jaar, waarmee de Task Force dus aansluit bij de ambities van regering, parlement en de Raden. Een verdere uitwerking van het acceleratiepakket moet nog plaatsvinden, waarbij zachte instrumenten een belangrijk onderdeel kunnen zijn om de energievraag te beïnvloeden.

Zachte instrumenten zijn niet alleen inzetbaar ter bevordering van energiebesparing bij kleinverbruikers, maar kunnen ook een rol spelen bij de transitie naar een duurzame energiehuishouding in bredere zin. De Raad heeft daarom dit advies ook willen benutten om de mogelijkheden en beperkingen van zachte instrumenten te bezien in de bredere context van de energietransitie.

2.3 DOMINANTE MAATSCHAPPELIJKE TRENDS

In de huidige samenleving is sprake van een aantal dominante maatschappelijk trends, die in meerdere opzichten gevolgen kunnen hebben voor het energieverbruik en ook voor de houding van energie-extensieve verbruikers ten opzichte van energiebesparing. Voorbeelden hiervan zijn:

- informatisering;
- individualisering;
- globalisering;
- toenemende mobiliteit.

Deze trends zijn niet specifiek Nederlands, komen voort uit autonome, veelal grootschalige internationale maatschappelijke ontwikkelingen en bieden het individu in een globaliserende samenleving aantrekkelijke mogelijkheden om zijn behoeften te vergroten. Vaak hebben zij een groter individueel energieverbruik tot gevolg. In termen van de zogenaamde Maslov-piramide gaat het bij deze trends niet meer om de bevrediging van primaire behoeften als veiligheid en voeding, maar om ontplooiingsmogelijkheden. Het is daardoor voor de overheid praktisch onmogelijk en ongewenst om deze trends in Nederland te keren. Dit zou niet alleen tekort doen aan de aan deze trends verbonden positieve aspecten, maar zou ook indruisen tegen de onderliggende ontwikkeling van “verzorging” naar “ontplooiing” die zich zowel op individueel als op maatschappelijk niveau in onze samenleving voltrekt. Wel ligt het voor de hand om waar mogelijk van deze trends te gebruik te maken ten behoeve van energiebesparing. Bijvoorbeeld door het gebruik van slimme elektriciteits- en gasmeters te verbinden met het dagelijkse gebruik van de computer. Daarmee kan de gebruiker de mogelijkheid worden gegeven om via diezelfde computer regelmatig een check te doen op onnodig energieverbruik elders in huis of bedrijf.

De opgave voor de overheid is dan ook om deze trends in hun doorwerking maximaal duurzaam te maken met een minimaal beslag op schaarse middelen en het milieu. Daartoe zou de overheid kunnen bevorderen dat de burger zich door gerichte voorlichting meer bewust wordt van de aan deze trends verbonden energetische schaduwkanten en van de praktische mogelijkheden om die te verkleinen of te compenseren en om verspilling (zinloos energieverbruik) tegen te gaan.

2.4 VERANDERDE ATTITUDES

Bij de vormgeving van het energiebesparingsbeleid en met name bij de inzet van zachte instrumenten speelt de houding van de energie-extensieve gebruikers een belangrijke rol. Daarom is het van belang te onderkennen dat die houding, mede onder invloed van belangrijke maatschappelijke trends, de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd. Waar de consument zich vroeger eerder voegde in het normen- en waardenpatroon van de samenleving, is de consument mondiger geworden. Verder heeft hij grotere materiële behoeften en stelt hij hogere eisen. Bovendien wordt

hij blootgesteld aan een grote dosis informatie over vele uiteenlopende onderwerpen, waarin hij op andere wijze (selectie) zijn weg moet vinden dan voorheen het geval was. Vanwege de beperkte tijd die consumenten hebben voor het nemen van beslissingen strijden deze onderwerpen met elkaar om aandacht. Dit betekent dat energiebesparing een van de vele onderwerpen is waaraan de consument aandacht zou kunnen besteden en tegelijkertijd dat dit niet of minder gebeurt wanneer andere onderwerpen belangrijker worden gevonden. Dit heeft tot gevolg dat consumenten in toenemende mate beslissingen nemen op basis van onvolledige informatie. Op dit verschijnsel, ook wel begrensde rationaliteit genoemd, wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3. Om in deze gewijzigde context gedragsverandering te bewerkstelligen zijn hardere prikkels en meer specifiek op de individuele consumentensituatie gerichte informatie en handelingsperspectieven nodig.

2.5 DE ROL VAN DE OVERHEID

Niet alleen de houding van energie-extensieve energieverbruikers, maar ook de rol van de overheid is in de loop van de tijd veranderd. In de context van de heroverweging van rol en taken van de overheid past de vraag of en in hoeverre de overheid een actieve rol moet spelen om het energiebesparingsgedrag van consumenten te (laten) beïnvloeden. De Raad is van mening dat de overheid hier in het algemeen belang een rol heeft te vervullen en dat daarbij veel sterker moet worden ingespeeld op de mogelijkheden en beperkingen voor de beïnvloeding van het consumentengedrag dan in de afgelopen periode het geval is geweest. Meer energiebesparing is immers nodig voor essentiële zaken van algemeen belang (klimaat, luchtkwaliteit en energievoorziening), er is sprake van kosteneffectiviteit, er vindt geen aantasting plaats van rechten en privacy en voor het bereiken van meer energiebesparing door energie-extensieve gebruikers biedt marktwerking onvoldoende resultaat, zodat informatie en stimulering van overheidswege op hun plaats zijn.

In de beleidsvorming dient de overheid een ruime blik te hebben en naast besparingsbeleid gericht op het directe energieverbruik rekening te houden met het feit dat ook maatregelen die worden overwogen op andere beleidsterreinen effect kunnen hebben op het besparingsgedrag. Het valt de Raad op dat energiebesparing op die beleidsterreinen vaak nog



niet als element in de beleidsafwegingen wordt meegenomen. Terreinen waarop de effecten van het energieverbruik meer in de besluitvorming zouden moeten worden betrokken zijn in het bijzonder de ruimtelijke inrichting, de bouw en het woon-werkverkeer. Op deze terreinen worden strategische en operationele keuzes gemaakt die door middel van volume- en structureffecten doorwerken in het energieverbruik en door de individuele burger niet of nauwelijks zijn te beïnvloeden. Voorbeeld hiervan is de recente aankondiging van de regering om de maximumsnelheid op bepaalde wegen niet te verlagen vanwege een te gering effect op de luchtkwaliteit en de filevorming. Een verlaging van de maximumsnelheid kan echter ook bijdragen aan energiebesparing in het personenvervoer.⁹

Een andere rol waarin de overheid initiatief kan nemen en een voorbeeldfunctie kan vervullen is die van 'launching customer'. In deze rol van klant kan de overheid (Rijk, maar ook provincies en gemeenten) nieuwe energiebesparende producten of diensten stimuleren door deze (vaak als eerste) aan te schaffen. Doordat de overheid als grote partij in staat is een substantiële aanschaf te doen kan worden bijgedragen aan een succesvolle marktintroductie. Een laatste voorbeeld kan zijn het samen met andere overheden en publieke instellingen overeenkomen van standaarden/normen voor het duurzaam en energie-efficiënt inkopen (green purchasing). Dit geeft een duidelijk signaal naar burgers in het algemeen en naar werknemers in de publieke sector in het bijzonder dat de overheid niet alleen een besparingsbijdrage vraagt van burgers, maar ook zelf al het mogelijke doet om energie te sparen. Hiermee kan worden bijgedragen aan vergroting van het draagvlak voor beleidsmaatregelen.

2.6 CONCLUSIES

Als een van de weinige beleidsinstrumenten draagt energiebesparing bij aan alle drie de doelstellingen van het energiebeleid, te weten voorzieningszekerheid, een duurzame energievoorziening en economische efficiency. De ingrijpende ontwikkelingen die zich thans op deze

terreinen voordoen leiden tot een hernieuwde aandacht voor een grotere beleidsbijdrage door energiebesparing. Bij de vormgeving van nieuw energiebesparingsbeleid is het belangrijk dat de overheid zich ervan bewust is dat maatschappelijke veranderingen hebben plaatsgevonden. Nu besparing opnieuw in de belangstelling staat is het besef belangrijk dat instrumenten uit het verleden in de veranderde situatie vaak onvoldoende effectief zijn om een hoger niveau van energiebesparing te bereiken. Daarom zijn nieuwe beleidsinitiatieven noodzakelijk om te komen tot de noodzakelijk impuls voor energiebesparingsactiviteiten. Deze dienen rekening te houden met dominante maatschappelijk trends en de veranderende houding bij energie-extensieve energieverbruikers. Verder is het belangrijk dat de overheid energiebesparing stimuleert door zelf, naast wat van burgers wordt gevraagd, het goede voorbeeld te geven als energieverbruiker voor publieke functies.

HET POTENTIEEL VOOR ENERGIEBESPARING

3

3.1 WERKDEFINITIE VAN ENERGIEBESPARING

Het Ministerie van Economische Zaken en de planbureaus hanteren veelal het begrip energie-efficiency als equivalent voor energiebesparing. Dit begrip is vastgelegd in het Protocol Monitoring Energiebesparing 2001. Energiebesparing wordt hierin omschreven als “het uitvoeren van dezelfde activiteiten of vervulling van functies met minder energieverbruik”.¹⁰ Dit wordt ook wel energiebesparing in enge zin genoemd. Energie-efficiency is kortweg energieverbruik per eenheid prestatie. Dit kan tot verwarring leiden omdat verbetering van de energie-efficiency toch gepaard kan gaan met een stijging van het energieverbruik. In dit advies hanteren we het begrip energiebesparing in ruime zin. Dit omvat tevens:

- volume- en structureffecten (veranderende behoeften of keuzes van consumenten);
- efficiëntere gebouwen en apparaten;
- zuiniger gebruik van gebouwen en apparaten.

De reden hiervoor is dat naar het oordeel van de Raad bij energiebesparingsbeleid ruimer moet worden gekeken dan naar alleen de efficiency van het energieverbruik. De Raad wil in haar advies ook bepaalde volume- en structureffecten kunnen betrekken, ook al kan dit wel een zekere mate van welvaartsverlies of comfortverlies tot gevolg hebben. Daarnaast kan in het energieverbruik onderscheid worden gemaakt tussen functioneel energieverbruik en zinloos energieverbruik (verspilling). Bij dit laatste moet gedacht worden aan handelingen die voor de gebruiker geen wezenlijk nut hebben zoals het onnodig of bovenmatig verwarmen en verlichten van ruimtes.

3.2 DOELSECTOREN VAN DIT ADVIES

Voor dit advies richten we ons in overeenstemming met de adviesaanvraag op de volgende energie-extensieve sectoren:

- huishoudens/automobilisten
- kleine en middelgrote bedrijven
- overheid en
- semi-overheidsinstellingen.

Door de hernieuwde belangstelling voor energiebesparing komt deze groep opnieuw in beeld. Energie-extensieve verbruikers zijn van oudsher altijd gezien als lastig te beïnvloeden. Hierbij speelt een rol dat het gaat om een sterk versnipperde doelgroep van ongeveer 7 miljoen afnemers met per afnemer een beperkt verbruik. Er zijn geen voor de hand liggende aangrijpingspunten voor beleid en handhaving en controle van maatregelen is al snel problematisch. Ook zijn de effecten van besparingsmaatregelen voor deze groep moeilijk meetbaar geweest. Vandaar dat in het besparingsbeleid van oudsher de aandacht vooral uitging naar de energie-intensieve verbruikers.

Omdat de raad samen met de Raad voor Verkeer&Waterstaat en de VROM-raad een advies voorbereidt over mobiliteit en CO₂-emissies wordt in dit advies niet specifiek ingegaan op besparingsmaatregelen voor automobilisten. Veel van de notities over gedragsbeïnvloeding zijn echter ook op deze groep van toepassing.

In het advies wordt ook niet expliciet ingegaan op besparingsmogelijkheden met betrekking tot de energie-inhoud van producten en diensten die door consumenten worden aangeschaft en gebruikt. De redenen hiervoor zijn dat:

- deze energieaspecten momenteel nog niet op een voor de consument waarneembare wijze zijn verdisconteerd in de cijfers voor het energieverbruik op nationaal niveau en dus ook niet tot uitdrukking komen in de cijfers voor energiebesparing;
- de factoren die de energie-inhoud bepalen (zoals materiaalkeuze, productiewijze en logistiek) momenteel vaak nog niet eenvoudig inzichtelijk te maken zijn voor de consument;
- het voor de hand ligt om beleid ten aanzien van de energie-inhoud van producten te richten op de producenten van deze producten en minder op consumenten.

Dit neemt overigens niet weg dat beperking van de energie-inhoud van producten en diensten een significante bijdrage aan de vermindering van het energieverbruik kan leveren en dat in het kader van de energietransitie hieraan aandacht zou moeten worden besteed. De Raad beperkt zich in dit advies dus tot energiebesparing met betrekking tot het directe energieverbruik.

3.3 ENERGIEVERBRUIK IN NEDERLAND EN BESPARINGSPOTENTIEEL IN DE ENERGIE-EXTENSIEVE SECTOREN

Het totale energieverbruik in ons land bedraagt circa 3200 Petajoules per jaar.¹¹ Dit verbruik is als volgt verdeeld over de verschillende sectoren.

Tabel 1 Energieverbruik per sector in Petajoules per jaar

Sector	Energieverbruik	Aandeel
Industrie	1.271 PJ/jr.	40%
Huishoudens	546 PJ/jr.	17%
Verkeer en vervoer	543 PJ/jr.	17%
Handel, diensten, overheid	459 PJ/jr.	15%
Energiebedrijven	200 PJ/jr.	6%
Landbouw	160 PJ/jr.	5%
Totaal	3179 PJ/jr.	100%

In zijn onderzoeksrapport (zie bijlage 1) geeft CE aan waar de besparingspotentiën liggen die in het kader van dit advies relevant zijn.¹² In dit advies sluit de Raad hierbij aan. Zoals in tabel 2 valt te zien gaat het bij de energie-extensieve energieverbruikers vooral om de gebieden gebouwde omgeving en personenvervoer.¹³ Deze gebieden zijn onderdeel van de sectoren huishoudens, verkeer en vervoer en handel, diensten en overheid uit tabel 1.

Uit tabel 2 blijkt een besparingspotentieel van ruim 23% voor de energie-extensieve energieverbruikers als geheel en van 40% voor de gebouwde omgeving en het personenvervoer. Dit betekent dat slechts een beperkt deel van de mogelijkheden tot energiebesparing tot nu toe wordt benut. Ook CE/CEA wijst hierop. Het gaat hierbij om rendabel te besparen energie oftewel om maatregelen die zichzelf terugverdienen!

- 11 Milieu en Natuur Planbureau/Energieonderzoek Centrum Nederland, *Referentieramingen energie en emissies 2005-2020*, Petten, mei 2005. De cijfers betreffen het energieverbruik in 2002.
- 12 CE/CEA, *Energiebesparingsgedrag, verkenning t.b.v. Algemene Energieraad*, Delft, april 2006, tabel 5, pagina 16.
- 13 Zie hiervoor ook Ecofys, *Energietransitie en opties voor efficiencyverbetering*, Utrecht, 2003

Tabel 2 Besparingspotentieel energie-extensieve verbruikers

Segment	Verbruikscategorie	Verbruik (PJ/jr.)	Potentieel CE (PJ/jr.)
Eigen woning	Verwarming en klimaatbeheersing	136	64
Sociale verhuur	Verwarming en klimaatbeheersing	94	32
Kantoren	Verwarming en klimaatbeheersing	30	10
Eigen woning	Apparaten	24	9
Kantoren	Verlichting	17	7
Kantoren	Apparaten	22	6
Winkels	Verlichting	15	6
Winkels	Verwarming en klimaatbeheersing	18	5
Zorgsector	Verwarming en klimaatbeheersing	19	4
Personenvervoer	N.v.t.	274	70
Overig ¹⁴	N.v.t.	625	87
Totaal		1 274	300

3.4 MOGELIJKHEDEN VOOR REALISERING VAN BESPARINGSPOTENTIEEL

In het verleden heeft Nederland forse stappen gezet op het gebied van energiebesparing, vooral door besparingen bij grote energieverbruikers. Het huidige besparingstempo bedraagt 1% per jaar, waarvan 0,7% autonoom is. In het Energierapport 2005 *Nu voor Later* wordt een besparingsdoelstelling aangegeven van 1,3% in 2008 tot 1,5% in 2012 en voorzien van mogelijkheden van concrete beleidsvoornemens. Het beoogde besparingseffect bedraagt uiteindelijk 214 PJ en geldt voor 2020.¹⁵ Het gaat hierbij zowel om nationale maatregelen als om maatregelen die alleen in internationaal verband kunnen worden genomen.¹⁶

- 11 Hieronder vallen de niet apart genoemde sectoren en branches van midden- en kleinbedrijf en enkele andere categorieën
- 11 Dit houdt in dat bij de volledige invoering van de genoemde maatregelen het jaarlijkse energieverbruik in 2020 in totaal 214 PJ lager zou zijn dan zonder invoering van deze maatregelen.
- 11 Ministerie van Economische Zaken, *Nu voor later*, Energierapport 2005, pagina 9, Den Haag, juli 2005

De maatregelen hebben betrekking op de energieleveranciers, de industrie en de transportsector. De consument is slechts indirect onderdeel van de maatregelen. Wel heeft de minister van Economische Zaken een aantal jaren geleden het onderzoeksprogramma Consumenten en Energie (COEN) opgezet, waarbij de werking wordt onderzocht van enige specifieke instrumenten die gericht zijn op attitudeverandering op het gebied van energiebesparing bij huishoudens.

Op verzoek van de ministers van VROM en Economische Zaken hebben het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) begin dit jaar het zogenaamde Optiedocument Energie en Emissies 2010/2020 opgesteld.¹⁷ Met behulp van deze gegevensbasis is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor binnenlandse reductie van broeikasgassen tot aan het jaar 2020.¹⁸ Uit de optiepakketten voor emissiereductie blijkt dat energiebesparing, kernenergie en CO₂-opslag effectieve maatregelen zijn, met een groot potentieel bij relatief lage kosten. In het Optiedocument hebben ECN en MNP aangegeven hoe een reductie van CO₂-emissies met 15% in 2020 ten opzichte van 1990 op de meest kosteneffectieve wijze kan worden ingevuld. In de meest kosteneffectieve beleidsaanpak voor het behalen van deze doelstelling zou het energiebesparingstempo dienen te worden opgevoerd naar jaarlijks 1,7%. Zuiver technisch gesproken is het mogelijk om meer besparing te realiseren, maar dit leidt tot aanzienlijke extra kosten. Bij een aanscherping van de CO₂-reductiedoelstelling tot meer dan 15% kunnen daarom andere maatregelen kosteneffectiever zijn dan verdere verhoging van het besparingstempo. Omdat ook hieruit blijkt dat momenteel slechts een deel van het beschikbare besparingspotentieel daadwerkelijk wordt benut, heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven de ambitie van 1,5% per jaar te willen verhogen en er alles aan te willen te doen om te komen tot een percentage van 2% per jaar. In zijn reactie op het Transitie Actie Plan heeft het kabinet aangekondigd binnenkort een brief uit te zullen

17 Milieu en Natuur Planbureau/Energieonderzoek Centrum Nederland, Optiedocument energie en emissies 2010/2020, Petten/De Bilt, februari 2006

18 ECN/MNP, Potentieelverkenning klimaatdoelstellingen en energiebesparing tot 2020, Petten/De Bilt, februari 2006

brengen over energiebesparing met daarin een instrumentenpakket waarmee energiebesparing van meer dan 1,5% per jaar mogelijk wordt.¹⁹

De Raad constateert dat in de nieuwe situatie waarin het energiebeleid thans verkeert, het gedurende lange tijd volhouden van verhoogde besparing als één van de oplossingen moet worden gezien. Dit dient naar zijn oordeel te gebeuren tegen de achtergrond van een duidelijk en consistent overheidsbeleid gericht op de langere termijn waarin verbruikers hiertoe worden gestimuleerd en waarin zij kunnen zien dat door alle betrokken partijen de nodige besparingsinspanningen worden geleverd. De overheid moet dus opnieuw een visie neerzetten over nut en noodzaak van energiebesparing, wat men van de verbruikers verwacht en welke instrumenten de overheid daarbij wil hanteren. Dit is een belangrijke voorwaarde om vervolgens met harde en zachte instrumenten succesvol gedragsverandering op het beoogde ambitieniveau te kunnen bereiken.

3.5 CONCLUSIES

In het huishoudelijk en kleinzakelijk energieverbruik is een aanzienlijk rendabel energiebesparingspotentieel van ongeveer 300 PJ, wat gelijk staat aan ongeveer 23% van het totale verbruik in deze sectoren. Bij personenvervoer en de gebouwde omgeving is dit zelfs 40%. Die 300 PJ betekent 10% van het totale energieverbruik in Nederland. Het heeft dus zin om extra maatregelen te overwegen om een groot deel van dit besparingspotentieel te verwezenlijken.

In het Energierapport 2005 schetst de regering beleidsopties om een deel van dit potentieel te realiseren. Hierbij is echter geen gerichte aandacht besteed aan de mogelijkheden om door middel van zachte instrumenten energiebesparend gedrag bij de energie-extensieve sectoren te bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat in de loop van de tijd slechts een deel van het beschikbare besparingspotentieel daadwerkelijk wordt benut. Met het oog hierop heeft de regering recent aangekondigd de beleidsambities verder aan te willen scherpen. De overheid dient hiertoe een nieuwe beleidsvisie te

19

Kabinetsreactie Transitie Actie Plan, brief van de Minister van Economische Zaken, kenmerk ET/ED/6051393, 14 juli 2005, Den Haag

ontwikkelen voor energiebesparing met een bijbehorende strategie gericht op verschillende verbruikersgroepen. Dit dient naar het oordeel van de Raad te gebeuren tegen de achtergrond van een duidelijk en consistent overheidsbeleid gericht op de langere termijn waarin verbruikers hiertoe worden gestimuleerd en waarin zij kunnen zien dat door alle partijen de nodige besparingsinspanningen worden geleverd. De overheid moet dus opnieuw een visie neerzetten over nut en noodzaak van energiebesparing, wat men van de verbruikers verwacht en welke instrumenten de overheid daarbij wil hanteren. Dit is een belangrijke voorwaarde om vervolgens met harde en zachte instrumenten succesvol gedragsverandering op het beoogde ambitieniveau te kunnen bereiken.

In dit kader past de adviesaanvraag van de Minister van Economische Zaken naar de effectiviteit van de additionele inzet van zachte instrumenten. Gezien het aanwezige rendabele potentieel in de energie-extensieve sectoren, is het belangrijk te bezien in welke mate de inzet van nieuwe (en oude) zachte instrumenten aan de verhoging van het besparingstempo kan bijdragen.

GEDRAG EN ENERGIEVERBRUIK

4

4.1 ENERGIEBESPARING EN GEDRAG

In het vorige hoofdstuk is aangegeven waar bij de energie-extensieve sectoren het energiebesparingspotentieel ligt, namelijk met name in de gebouwde omgeving en in het personenvervoer. Daarbij gaat het vooral om de verbruikscategorieën verwarming en klimaatbeheersing, apparaten/voertuigen en verlichting. Voor de doelgroepen huishoudens, kleine en middelgrote bedrijven, overheid en semi-overheidsinstellingen liggen de mogelijkheden om te komen tot energiebesparing voornamelijk in gedrag en dus in gedragsverandering. Er kan onderscheid worden gemaakt in verschillende soorten energiebesparend gedrag, namelijk keuzegedrag qua behoeften, investeringsgedrag en verbruiksgedrag. Deze staan met elkaar in verband (de pijlen in onderstaande figuur) maar kennen elk eigen momenten en mogelijkheden van afweging en beïnvloeding.

Figuur 2 Soorten energiebesparingsgedrag



Daarnaast is er keuzegedrag qua energiedrager om vooral de negatieve milieuaspecten van energieverbruik te verminderen, zoals groene stroom en de vervanging van benzine door LPG of biodiesel. Dit valt echter buiten de beschouwing van dit advies vanwege de focus op de toepassing van zachte instrumenten voor meer energiebesparing.

In zijn rapport gaat CE nader in op de verschillende vormen van besparingsgedrag. De aangrijpingspunten voor gedragsverandering zijn afhankelijk van het soort besparingsgedrag waarop de verandering betrekking zou moeten hebben. Een belangrijk verschil is dat het bij keuzegedrag qua behoeften en bij investeringsgedrag gaat om keuzemomenten en bij verbruiksgedrag om dagelijks en continu gedrag. Bij keuzemomenten kan gedragsbeïnvloeding op het relatief kortstondige moment van kiezen effectief zijn voor een langere termijn effect. Bij verbruiksgedrag is sprake van continue gedragingen die permanent (structureel) moeten worden volgehouden voor het beoogde effect. Keuzegedrag qua behoeften en investeringsgedrag vragen een andere manier van beïnvloeding met een goede timing omdat beslismomenten relatief kort kunnen duren.

4.2 KENMERKEN VAN ENERGIE-EXTENSIEVE ENERGIEVERBRUIKERS

4.2.1 URGENTIEGEVOEL

Bij het gedrag van energie-extensieve energieverbruikers speelt de mate waarin zij de urgentie en de maatschappelijke noodzaak van energiebesparing ervaren een grote rol. Uit gesprekken met deskundigen blijkt dat het urgentiegevoel van energiebesparing onder energieverbruikers nog steeds zeer beperkt is.²⁰ Hoewel de energieprijzen sterk zijn gestegen, vormen de energiekosten bij kleinverbruikers meestal geen kostenpost die vanzelf tot extra besparingsgedrag leidt. Het gebrek aan urgentiegevoel bij verbruikers hangt waarschijnlijk samen met de omstandigheid dat de energieprijzen langere tijd op een laag niveau zijn blijven steken en energiekosten in het algemeen een ondergeschikte rol spelen in hun uitgavenpatroon. Verder kan de toegenomen welvaart een rol spelen. Gebrek aan urgentiegevoel leidt ertoe dat energieverbruikers veel minder snel uit zichzelf bereid zijn om hun energieverbruiksgedrag aan te passen.

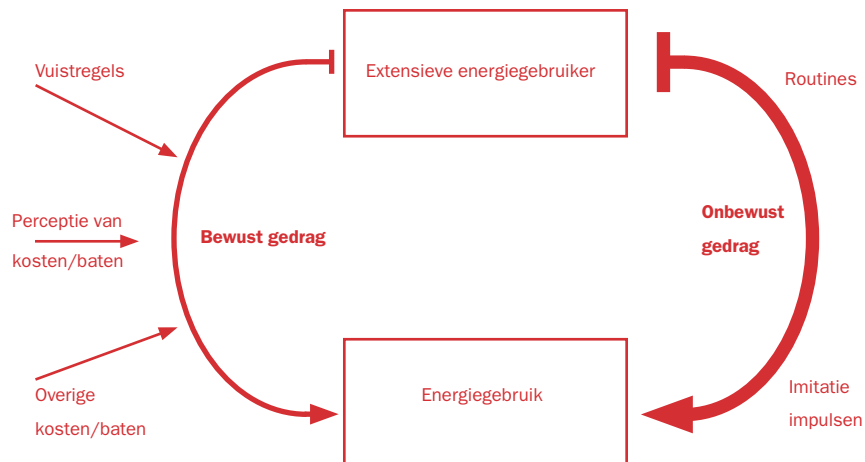
Door de recente stijging van de energieprijzen kan het urgentiegevoel toenemen, maar ervaringen tijdens de eerste en tweede oliecrisis, laten zien dat dit snel verdwijnt met het dalen van de energieprijzen. Er ligt een taak voor de overheid om, in aansluiting op ontwikkelingen die het urgentiegevoel vergroten, consumenten aan te spreken op de

gevolgen van hun energieverbruik om daarmee het draagvlak voor energiebesparingsmaatregelen te vergroten. Hierbij is het belangrijk dat tegelijkertijd handelingsperspectief wordt geboden zodat verbruikers duidelijk is hoe ze met besparingsgedrag kunnen bijdragen. Uitgangspunt hierbij dient te zijn dat het verbruikers makkelijk wordt gemaakt om te handelen. Beleid gericht op vergroten van het draagvlak voor het energiebesparingsbeleid zal gedurende een lange periode moeten worden volgehouden, wil het enig blijvend effect sorteren. Veel voorbeelden uit het verleden voldoen niet aan dit criterium, waardoor er bij zuiniger verbruiksgedrag veelal sprake was van een tijdelijk effect.²¹

4.2.2 BEGRENSEDE RATIONALITEIT

CE/CEA presenteren op basis van de in hun studie behandelde literatuur over begrensde rationaliteit een werkmodel voor energieverbruiksgedrag.²²

Figuur 3 Model voor energieverbruik



21 CE/CEA, *Energiebesparingsgedrag, verkenning t.b.v. Algemene Energieraad*, Delft, april 2006, pagina's 43, 70 en 81

22 Idem, figuur 7, pagina 30

Het model gaat er van uit dat twee soorten gedrag het energieverbruik bepalen, namelijk bewust (intentioneel) en onbewust (intentieeloos: routines, imitatie, impulsen) gedrag. Energieverbruikers denken meestal niet bewust na over hun energieverbruik maar volgen in veel gevallen routines of imiteren het gedrag dat zij zien bij anderen. Wanneer zij wel bewust hierover nadenken dan worden niet altijd alle kosten en baten juist ingeschat en meegewogen. Het onbewuste gedrag kan zorgen voor weerstand tegen energiebesparend gedrag. Dit wordt in de literatuur met het begrip *begrensde rationaliteit* aangeduid en verklaart waarom bedrijven en personen niet alle rendabele besparingsmaatregelen nemen, ondanks het feit dat deze worden terugverdiend. *Begrensde rationaliteit* is een ‘onbewuste’ strategie van consumenten om met de dagelijkse complexiteit van hun omgeving om te kunnen gaan en leidt in de afweging bij keuzes tot extra weerstanden tegen energiebesparende opties, ook als die puur rationeel en objectief gezien rendabel zijn. CE spreekt in dit verband van extra weerstandskosten en geeft inschattingen over de wijze waarop deze bij verschillende soorten verbruikers en soorten gedrag in de afweging doorwerken.

Tot de factoren die tot weerstanden leiden bij het energie-efficiënte keuzegedrag van de consument behoren: ²³

- 1 perceptie van de toekomstige prijs van energie;
- 2 perceptie van redelijke terugverdientijden voor energiebesparende maatregelen;
- 3 de *discontovoet*: het niet opwegen van de verwachte opbrengst aan energiebesparing van de maatregel tegen de ervaren tijd en moeite die het invoeren van de maatregel kost;
- 4 beperkte beschikbaarheid van financiering bij particulieren en ondernemers;
- 5 voortijdige afschrijving van energieverbruikende apparaten;
- 6 het *branchevreemde* karakter van sommige energiebesparende technieken, en
- 7 het niet of slechts beperkt op kostenminimalisatie gericht zijn van bepaalde gebruikers zoals zorginstellingen en onderwijsinstellingen.

Op basis van deze benadering kan energiebesparend gedrag op de volgende manieren worden gestimuleerd:

- onbewust, niet-energiezuinig gewoonte- en imitatiegedrag doorbreken (energiebesparing belangrijk maken of afdwingen);
- bewuste keuzes van invloed op energieverbruik beïnvloeden:
 - vuistregels voor energiebesparend gedrag verbeteren (inzicht geven in de werkelijke kosten en baten);
 - perceptie van kosten en baten verbeteren (vooroordelen wegnemen, mogelijke baten beter voor het voetlicht brengen, goede voorbeeld geven);
 - niet-monetaire kosten verlagen (energiebesparing makkelijker maken, minder risico's) en immateriële baten verhogen (accent leggen op design, in combinatie met energiebesparing en/of morele kwalificatie).

Hoewel het wegnemen of mitigeren van belemmerende factoren niet direct tot een bepaalde voorkeur voor de toepassing van zachte of hardere instrumenten leidt, is dit wel van belang voor het verlagen van de weerstand en daarmee voor de beïnvloedingsmogelijkheden van energiegedrag. De raad geeft dan ook aan de minister van Economische Zaken in overweging om te bezien in hoeverre oplossingen kunnen worden gevonden om de invloed van bovengenoemde factoren te verkleinen.

4.2.3 UITEENLOPENDE KENMERKEN VAN ENERGIE-EXTENSIEVE VERBRUIKERS

Bij het beoordelen van de mogelijkheden om het gedrag te beïnvloeden is het ook noodzakelijk om met het onderscheid van verschillende soorten gedrag rekening te houden. Hiervoor is al aandacht besteed aan het gedrag dat betrekking heeft op de behoeften, investeringen in gebouw, installaties en apparaten, gebruik van installaties/apparaten en het aankoopgedrag met betrekking tot energiedragers.

Daarnaast kunnen er bij energieverbruikers verschillende motieven kunnen zijn om tot gedragsverandering te komen. Op basis van deze motieven zijn verschillende consumenttypes te onderscheiden die kunnen verschillen in besparingsgedrag. Zo onderscheidt CE, op basis van onderzoek van Motivaction, de volgende typen:

De **Gadgetman (5%)**. Deze groep bestaat uit een deel van de Mentality groepen 'Nieuwe conservatieven', 'Opwaartsmobielen' en 'Kosmopolieten'. De Gadgetman is vooral geïnteresseerd in nieuwigheden en vindt alles wat in massa geproduceerd wordt minder interessant. Dit geldt overigens alleen voor bepaalde productgroepen, zoals elektronica (bijv. TV, mobiele telefoon, computers), auto's, of andere luxe artikelen.

De **Milieubewuste consument (10%)**. Dit type komt overeen met de 'postmaterialist' van Mentality. De milieubewuste geeft voorkeur aan de milieuvriendelijke variant van een product, ook al is die variant wat duurder of minder gebruikersvriendelijk. Overigens gaat het niet om de objectief gemeten milieudruk van een product; het gaat om hoe de consument er over denkt.

De **Prijsbewuste consument (20%)** gaat rücksichtslos voor het goedkoopste alternatief, ook wanneer dit ten koste gaat van de kwaliteit. Deze groep komt overeen met een deel van de groepen 'traditionele burgerij' en 'moderne burgerij' uit Mentality.

De **Zekerheidszoeker (45%)** wil naast een goede prijs vooral een degelijk product. Dit betekent dat de storingsgevoeligheid minimaal moet zijn en de mogelijkheden voor reparaties maximaal, in het geval dat er toch iets kapot gaat. Deze groep is gebaseerd op de overige delen van de groepen 'traditionele burgerij', 'moderne burgerij' en 'kosmopolieten' uit het Mentality onderzoek.

De **Easyman (20%)** gaat voor gemak. Deze groep bestaat uit de 'gemaksgeoriënteerden' en 'postmoderne hedonisten' uit Mentality. De makkelijke verkrijgbaarheid, en functionaliteit van een product spelen de grootste rol in hun overwegingen.

In de literatuur komen ook andere classificaties voor. Psychologen maken soms een onderscheid tussen pro-sociale individuen, individualisten en competitieven. Deze groepen vragen om een verschillende beleidsbenadering, aangezien hun drijfveren uiteenlopen, ook ten aanzien van energiebesparing. Pro-socialen zullen meer geneigd zijn om energiegebruik te verminderen zonder dat daar een eigen financieel voordeel tegenover staat. Nadruk op het algemene belang en urgentie kan effectief zijn voor deze groep. Bij competitieven zou de aandacht meer gericht kunnen worden op het relatief goed presteren ten aanzien van energiebesparing in vergelijking met huishoudens met vergelijkbare sociaal-economische kenmerken, bijvoorbeeld met behulp van slimme meters gecombineerd met daarop gerichte informatie-uitwisseling.

De kern van alle classificaties is dat de doelgroep van energie-extensieve verbruikers sterk heterogeen is, waardoor een maatwerkaanpak vereist is om effectief beleid te kunnen voeren gericht op gedragsverandering. Dit onderscheid in consumenttypes, dat overigens van toepassing is op zowel individuele energieverbruikers als bedrijven, is van belang omdat door verschillen in motieven de reactie van verbruikers op bijvoorbeeld voorlichting en informatie uiteen kan lopen. Uit het CE-onderzoek blijkt dat de weerstand bij keuzes over het veranderen van behoeften en voor energiebesparing in het autoverkeer hoog is, maar juist laag bij investeringsbeslissingen over installaties in gebouwen en woningen. Verder speelt weerstand een veel kleinere rol bij het milieubewuste consumententype dan bij de zekerheidszoeker. Tegelijkertijd is de kans groot dat de milieubewuste consument al meer doet aan energiebesparing waardoor het potentieel in die subdoelgroep beperkt kan zijn. De grootste kansen voor gedragsverandering liggen, vanwege de mindere weerstand, bij de sectoren gebouwen en woningen.

Deze heterogeniteit betekent dat maatwerk vereist is om tot effectieve gedragsverandering te komen. Een generieke benadering zal vanwege de heterogeniteit van de doelgroep al snel niet effectief zijn. De tijd dat de consument met algemene boodschappen kon worden aangesproken is voorbij.

4.3 CONCLUSIES

Er kunnen verschillende soorten besparingsgedrag worden onderscheiden bij de energie-extensieve sectoren:

- keuzegedrag in behoeften
- investeringsgedrag
- verbruiksgedrag

Deze verschillen in gedragssoorten hebben ieder hun eigen kenmerken, waarbij vooral van belang is dat verbruiksgedrag continu van karakter is terwijl het bij keuzegedrag behoeften en investeringsgedrag veel meer gaat om keuzemomenten.

Energieverbruik wordt voorts bepaald door onbewust, gewoonte- en imitatiegedrag en door bewuste keuzes. Bij het laatste zijn de aangrijpingspunten voor beleid het duidelijkst: inzicht geven in de werkelijke

kosten en baten, niet monetaire kosten verlagen en immateriële baten verhogen. Onbewust gedrag verdient echter ook serieuze aandacht. Naast verschillen in gedrag spelen kenmerken van de groep van energie-extensieve verbruikers een belangrijke rol.

Er is onvoldoende urgentiegevoel bij energieverbruikers met betrekking tot energiebesparing. Hierdoor is er onvoldoende motivatie om besparingsmaatregelen te nemen. Er ligt een taak voor de overheid om, in aansluiting op ontwikkelingen die het urgentiegevoel vergroten, consumenten aan te spreken op de gevolgen van hun energieverbruik om daarmee het draagvlak voor energiebesparingsmaatregelen te vergroten. Belangrijk is om daarbij aan energieverbruikers een concreet handelingsperspectief te bieden. Verder is de huidige consument mondiger, heeft hij grotere materiële behoeften en stelt hij hogere eisen. Om met de (toenemende) complexiteit van hun omgeving om te gaan handelen verbruikers veelal beperkt rationeel, wat wil zeggen dat zijn beslissingen nemen op basis van vuistregels, routines, imitatie en impulsen. Dit leidt tot verkeerde percepties van kosten van besparingsgedrag en andere belemmeringen.

Een ander aspect is de heterogeniteit van de groep energie-extensieve verbruikers als gevolg van de individueel sterk uiteenlopende motieven voor gedrag. Daardoor is de weerstand bij de ene subgroep hoger dan bij andere. Dit alles maakt dat het niet eenvoudig is om het gedrag van energieverbruikers te veranderen. Om rekening te kunnen houden met verschillen in gedrag en in motieven voor gedrag per gebruikerscategorie is maatwerk in beleidsaanpak per consumenttype nodig om de gewenste gedragsverandering te realiseren.

INSTRUMENTEN VOOR GEDRAGSVERANDERING



5 INSTRUMENTEN VOOR GEDRAGSVERANDERING

5.1 HARDE EN ZACHT INSTRUMENTEN

De adviesaanvraag richt zich op de mogelijkheden voor zachte beleidsinstrumenten. Het is daarom van belang helder te definiëren wat onder zachte en onder harde instrumenten wordt verstaan. Zoals al aangegeven wordt als definitie van zachte beleidsinstrumenten gehanteerd: beleidsinstrumenten die door het bieden van informatie (feedback, voorlichting, voorbeelden of argumenten) beogen bepaald gedrag te beïnvloeden, waarbij de doelgroep de vrijheid wordt gelaten het gedrag wel of niet aan te passen. In de internationale literatuur wordt dit type instrumenten ook wel geschaard onder de noemer ‘moral suasion’ (morele overtuiging). Deze instrumenten kunnen worden onderscheiden van harde instrumenten als voorschriften (regelgeving, technische standaarden en normen) en prijsinstrumenten (heffingen, belastingen, subsidies, verhandelbare rechten) die een juridisch meer dwingend karakter hebben. Tot de zachte instrumenten kunnen ook fysieke maatregelen worden gerekend die niet verplichtend zijn, maar door hun aard wel een sterke doorwerking kunnen hebben op het gedrag, zoals bewegingsmelders en ‘slimme meters’. Individuele feedback speelt hierbij vaak een belangrijke rol. In verband met de noodzaak om beter in te kunnen spelen op de veranderde attitudes van consumenten maken wij bij zachte instrumenten onderscheid tussen generiek toegepaste zachte instrumenten en specifiek gerichte zachte instrumenten.

Praktisch gezien leidt deze benadering bij energiebesparing tot het volgende onderscheid bij zachte instrumenten:

- generieke zachte instrumenten zoals informatieverstopping, campagnes, opvoeding, educatie, afspraken (convenanten) en labelling;
- specifieke zachte instrumenten zoals individueel advies, bewegingsmelders en feedback instrumenten (waaronder ‘slimme meters’).

5.2 ZACHT INSTRUMENTEN

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van gedragsverandering door zachte instrumenten wordt hier een classificatie van dergelijke instrumenten

gepresenteerd waarbij tevens historische ervaringen worden vermeld. CE/CEA hebben de ervaringen met zachte instrumenten gericht op beïnvloeding van energiebesparingsgedrag geïnventariseerd en daarbij ook gebruik gemaakt van ervaringen met de toepassing van zachte instrumenten op andere terreinen zoals afvalverwijdering.²⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat ervaringen in het verleden zich niet zonder meer laten vertalen naar de toekomst, bijvoorbeeld omdat de afgelopen decennia sprake is geweest van lage energieprijzen. De energieprijzen kunnen de komende periode structureel hoger zijn, waardoor dezelfde instrumenten tot andere effecten kunnen leiden.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- publieke informatie, bewustwordingscampagnes;
- opvoeding, educatie;
- feedbackinstrumenten.

5.2.1 PUBLIEKE INFORMATIE, BEWUSTWORDINGSCAMPAGNES

Met het verschaffen van publieke informatie en bewustwordingscampagnes is de meeste ervaring opgedaan. Voorbeelden hiervan zijn de zogenaamde draaggolfcampagne van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan, de MAP-campagne en websites als 'Consument en Energie'. De draaggolfcampagne van het NMP heeft destijds meer dan 5 jaar gelopen en omvatte onder het bekende motto 'Een beter milieu begint bij jezelf' zowel algemene publieksvoorlichting als specifieke informatieverstopping over diverse milieuonderwerpen. Hierbij werd gebruik gemaakt van tv-spots, advertenties, billboards en drukwerk. Deze instrumenten zijn gericht op bewustwording, kennisoverdracht, houding en gedragsintentie en daarmee op zowel verbruiksgedrag als investeringsgedrag.

Op energiegebied is er steeds sprake geweest van een beperkte doorlooptijd. Uit het CE/CEA-onderzoek blijkt dat deze generieke instrumenten geen of weinig structurele gedragsverandering bewerkstelligen. Dit is niet verrassend omdat ze meestal ingezet zijn vanuit een verouderd, sterk vereenvoudigd beeld van het gedrag van energieverbruikers. Dit beeld gaat er vanuit dat energieverbruikers rationeel handelen gericht op nutsmaximalisatie, maar dat ze onvoldoende informatie hebben om zich

energiebesparend te gedragen. Het geven van meer informatie zou in dat beeld min of meer vanzelfsprekend leiden tot meer energiebesparing. Door het generieke karakter houden campagnes, voorlichting en websites onvoldoende rekening met de heterogeniteit van de doelgroep en met de inmiddels veranderde attitudes. Hierdoor worden individuele energieverbruikers onvoldoende aangesproken. Vaak ontbreekt ook een goed handelingsperspectief.

Daar komt bij dat er in toenemende mate signalen zijn dat klassieke publieke en commerciële communicatie via televisie en gedrukte media steeds minder bereik lijkt te hebben door de toenemende hoeveelheid reclame. Uit onderzoek blijkt dat meer dan 80% van de reclamezendtijd niet wordt waargenomen door de tv-kijkers. Zij beschouwen reclame als een ongewenste onderbreking van programma's die ze wél willen zien en de reclamezendtijd besteden ze veel aan andere zaken dan reclame kijken.²⁵ Uit evaluatieonderzoek van Postbus 51-campagnes blijkt dat de effectiviteit daarvan eveneens afneemt, hoewel de waardering voor overheidscampagnes op zichzelf niet daalt.

Bewustwordingscampagnes kunnen wel worden ingezet om de bekendheid met het eigen energieverbruik te verbeteren, een sociale norm te stimuleren gericht op spaarzaamheid ('good housekeeping'), verspilling tegen te gaan en om het urgentiegevoel voor energiebesparing te vergroten. Onderzoek toont aan dat hiervan een positief besparingseffect kan uitgaan, zeker wanneer een campagne wordt gecombineerd met andere maatregelen.²⁶ CE/CEA spreekt van kennis- en intentie-effecten. Dit maakt een campagne meer geschikt om consumenten aan te spreken op de gevolgen van hun energieverbruik, zoals bepleit in het vorige hoofdstuk. Een zorgvuldige toonzetting is essentieel voor succes. Hierdoor kan draagvlak worden gecreëerd voor de inzet van meer ingrijpende harde en specifieke zachte instrumenten. Door een slimme combinatie van harde en zachte instrumenten kunnen deze elkaar aanvullen in een gerichte aanpak die rekening houdt met de heterogeniteit van de energieverbruikers.

25 A. Levi, *Schokkend Nieuws voor de Buis*, BVA Bond van Adverteerders, Amsterdam, 2005 (dit rapport is niet openbaar)

26 OXERA, *Policies for energy efficiency in the UK household sector*, Report prepared for Defra, January 2006, pagina 32

Verder moet het gebruik van een belerende benadering hierbij zo veel mogelijk worden vermeden. Volgens vele onderzoekers zijn de meeste energieverbruikers hiervoor niet gevoelig en roept een dergelijke benadering vaak irritatie op. Kansrijker lijkt een benadering waarbij wordt aangesloten bij de betekenis van energiebesparing voor comfort (bijvoorbeeld dubbel glas, spouwmuurisolatie) en kwaliteit van leven en waarbij de mogelijke kostenbesparingen inzichtelijk worden gemaakt.

Om toch door middel van massacommunicatiemiddelen draagvlak voor energiebesparingsbeleid te kunnen creëren zal volgens marketingdeskundigen meer moeten worden gezocht naar een geïntegreerd communicatieprogramma, liefst gebaseerd op de inzichten van de zogenaamde ‘engaged marketing’. Deze benadering legt de nadruk op het zoveel mogelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen bij onderzoek en bij de ontwikkeling van communicatieconcepten en -programma’s. Hoe groter de betrokkenheid van doelgroepen, des te groter de ontvankelijkheid voor marketingcommunicatieprogramma’s. Het inzetten en belonen van consumenten via zogenaamde co-creatieplatforms is een steeds vaker toegepaste methodiek binnen de moderne marketing.

Daarnaast lijkt het effectiever om de communicatieboodschappen geen of minder onderbreking te laten vormen van andere informatie- of entertainmentstromen. In plaats van communicatie uitsluitend via traditionele reclameblokken en Postbus 51-spots is het raadzaam ook nieuwe media in te zetten, zoals internet, digitale televisie, mobiele telefonie of om bepaalde televisieprogramma’s te sponsoren die aanspreken bij specifieke subdoelgroepen. Een gesegmenteerde doelgroepbenadering waarin doelgroepen en mediamiddelen specifiek worden benoemd is hierbij cruciaal evenals een passende schaalgrootte (bijvoorbeeld lokaal, regionaal). Kortom, publieke informatieverschaffing en bewustwordingscampagnes dienen veel diverser en geavanceerder van aard te zijn dan in het verleden werd gedacht om in samenwerking met andere instrumenten bij te kunnen dragen aan gedragsverandering en meer energiebesparing.

5.2.2 OPVOEDING, EDUCATIE

Bij opvoeding en educatie wordt meer generieke informatie verstrekt over een langere termijn en gericht op een lange termijn leereffect.

Er wordt aangegrepen op zowel het continue verbruiksgedrag als op investeringsgedrag. Voorbeelden hiervan zijn het Energiecentrum van MKB-Nederland, producttests door de Consumentenbond en het televisieprogramma Energy Survival. Een voorbeeld buiten de energiesector waarbij op onderwijs wordt gericht om tot gedragsverandering te komen is de recente keuze van het Innovatieplatform om fors in onderwijs te investeren. Ook hier gaat het om een structurele investering in gedragsverandering op lange termijn.

Ervaringen bij het Energiecentrum van MKB-Nederland laten zien dat opvoeding en educatie van het MKB effectief kunnen zijn, maar dat een lange periode nodig is om structurele effecten en gedragsverandering te bereiken. Globaal is een periode van ongeveer 4 jaar nodig om tot zichtbaar effectieve en structurele gedragsverandering te komen. Opvoeding en educatie gericht op specifiek en individueel verbruiksgedrag dienen dus langere tijd te worden volgehouden om concrete resultaten te kunnen opleveren. Op langere termijn is dan wel blijvend effect te verwachten. Een mogelijkheid waarvan nog geen gebruik wordt gemaakt is het in vak- en beroepsopleidingen (zoals voor het middenstandsdiploma) opnemen van energiebesparing als onderwerp van de algehele bedrijfsvoering. Ook het overdragen van informatie via voorbeeldwerking en inspiratie kan een belangrijk onderdeel van opvoeding en educatie vormen. Het inzetten van opinieleiders en bekende Nederlanders kan hierbij als katalysator werken. Hierbij blijft gelden dat doelgroepen gedifferentieerd dienen te worden benaderd.

5.2.3 FEEDBACKINSTRUMENTEN

Er zijn verschillende vormen van feedback (terugkoppeling):

- continue terugkoppeling (bijvoorbeeld via een monitor in huis);
- terugkoppeling met intervallen (dagelijks, wekelijks, maandelijks);
- vergelijkende terugkoppeling (relatieve prestaties ten opzichte van anderen);
- financiële beloning of andere incentives voor excellente besparingsprestaties.

Feedback grijpt aan op het continue verbruiksgedrag van afnemers. Uit ervaringen met directe feedbackinstrumenten blijkt dat deze effectief kunnen zijn. Voorbeelden hiervan zijn de actie ‘Zuinig stoken, zuinig aan’ en de econometers in auto’s. Anders dan bij campagnes, opvoeding en

educatie wordt specifieke gerichte informatie gegeven over het eigen, directe en individuele verbruiksgedrag. Verschil met andere zachte instrumenten is dat er sprake is van maatwerk, waarbij verbruikers direct duidelijk wordt gemaakt dat besparing voordeel kan opleveren.

Ook hier leert de ervaring dat het effect van terugkoppeling snel wegebt wanneer deze wordt gestaakt.²⁷ Dit blijkt ook het probleem te zijn met de ervaringen die tot nu toe met feedback over het energieverbruiksgedrag zijn opgedaan. Positief is dat feedback de mogelijkheid geeft tot maatwerk waardoor meer rekening kan worden gehouden met het heterogene karakter van de groep energie-extensieve verbruikers. Een programma als Perspectief van het ministerie van VROM laat zien dat feedback op deze wijze zeer effectief kan zijn. Maar het is ook zeer duur, mede vanwege de intensiteit. Wanneer als gevolg van budgettaire beperkingen de feedback op een gegeven moment wordt gestopt, zal het effect verdwijnen. Om feedback structureel effectief te laten zijn zou deze dus langdurig of zelfs structureel moeten worden ingezet.

Evenals voor publieke informatieverstopping en bewustwordingscampagnes geldt dat feedback veel diverser en geavanceerder moet worden ingezet dan in het verleden om te komen tot gedragsverandering en meer energiebesparing. Dit betekent overigens ook dat bij de inzet van zachte instrumenten flexibiliteit in denken en doen van belang is. Immers, als de lessen vanuit het verleden niet afdoende zijn, dan zullen de lessen van de toekomst ontdekt moeten worden. Dat kan tot op zekere hoogte op onderdelen gebeuren door bijvoorbeeld te leren van ervaringen uit het buitenland of van ervaringen op andere terreinen. Maar er zal ook een 'trial and error'-aanpak (pilots) moeten worden ingebouwd in de lange termijn communicatiestrategie.

5.3 ZACHTE INSTRUMENTEN IN RELATIE TOT HARDE INSTRUMENTEN

De Raad meent dat zachte instrumenten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan verhoogde energiebesparing door energie-extensieve gebruikers.

27

W.Abrahamse, L. Steg, Charles Vlek, T. Rothengatter, *Journal of Environmental Psychology*, A review of intervention studies aimed at household energy conservation, Editie 25, pagina 273-291, Groningen, 2005

Essentieel hiervoor is dat goed wordt aangesloten bij het heterogene karakter en de gedragskenmerken van de doelgroep en dat de zachte instrumenten gedurende langere tijd (minimaal zo'n 4 jaar) worden ingezet. De praktijk leert echter dat de inzet van alleen zachte instrumenten onvoldoende effectief is, ook als aan voornoemde voorwaarden is voldaan. Dit hangt niet alleen samen met de omstandigheid dat vanwege de heterogeniteit en diversiteit aan gedragskenmerken niet met één soort instrumenten kan worden volstaan. Ook zijn de weerstanden tegen gedragsverandering en energiebesparingsmaatregelen bij de individuele consument van belang, zoals bij de behandeling van het begrip begrensde rationaliteit in paragraaf 4.2.2 is beschreven. Zachte instrumenten kunnen weliswaar wel bevorderen dat het "verstandig omgaan met energie"-besef wordt vergroot, maar leiden meestal op zichzelf niet tot significante extra energiebesparing. Voor het bereiken van significante en structurele extra energiebesparing is bij de inzet van zachte instrumenten daarom ook gebruik van harde instrumenten noodzakelijk, zoals de bestaande energiebelasting. Een maatregel als de energiebelasting laat verbruikers op een dwingende manier voelen dat energiebesparing dringend gewenst is en dat dit geen zaak is van vrijblijvende en goede bedoelingen, maar van concrete stappen.

Omgekeerd leidt het uitsluitend toepassen van harde instrumenten evenmin tot een blijvend succes. Bij de toepassing van harde instrumenten moeten meestal ook zachte instrumenten zoals voorlichting en educatie worden ingezet. Deze hebben tot doel om de voor de individuele energiegebruiker aan harde instrumenten verbonden nadelen acceptabel(er) te maken, om het draagvlak voor harde instrumenten te vergroten en om beter te kunnen inspelen op de heterogeniteit en diversiteit binnen de doelgroep.

Zachte en harde instrumenten hebben ieder hun voor- en nadelen en vormen naar het oordeel van de Raad geen substituut voor elkaar. Wel kunnen zij, in de juiste combinatie, elkaar goed aanvullen en versterken. Een effectief energiebesparingsbeleid is daarom gebaat bij een goed doordachte gecombineerde inzet van zowel harde als zachte instrumenten. Dit impliceert dat in de beleidsvorming steeds een goede analyse moet worden gemaakt van de factoren die voor de gecombineerde inzet van harde en zachte beleidsinstrumenten van belang zijn.

5.4 CONCLUSIES

Beleidsinstrumenten kunnen worden onderscheiden in harde en zachte instrumenten. Harde instrumenten zijn juridisch meer verplichtend, zachte instrumenten zijn dit niet en geven energieverbruikers de vrijheid om hun gedrag al dan niet aan te passen. Zachte instrumenten gericht op informatieoverdracht gingen in het verleden veelal uit van inmiddels achterhaalde beelden over energieverbruikers en hun gedrag en zijn daarom in de huidige situatie niet effectief. Met name generieke informatieverschaffing en bewustwordingscampagnes hebben geen groot effect omdat onvoldoende wordt aangesloten bij de heterogeniteit van de doelgroep en de gedragskenmerken van energie-extensieve verbruikers. Mede daarom ebt het effect van zachte instrumenten veelal weg wanneer het instrument wordt gestopt. Daarom zijn meer geavanceerde zachte instrumenten noodzakelijk om te komen tot de beoogde gedragsverandering en daarmee tot meer energiebesparing door energie-extensieve verbruikers.

Een campagne als zodanig is niet effectief om te komen tot gedragsverandering, maar kan wel effectief zijn om het draagvlak voor energiebesparing te vergroten. Verder dient concreet handelingsperspectief te worden geboden via een wisselwerking met specifieke zachte en harde instrumenten die gedurende langere tijd (minimaal zo'n 4 jaar) worden ingezet. Zachte en harde instrumenten hebben ieder hun voor- en nadelen en vormen geen substituuut voor elkaar, maar kunnen elkaar versterken. Een effectief energiebesparingsbeleid is gebaat bij een doordachte, gecombineerde inzet van zowel harde als zachte instrumenten.

TOEPASSING VAN INSTRUMENTEN VOOR GEDRAGSVERANDERING

6

6.1 INLEIDING

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de toepassing van instrumenten voor gedragsverandering dan wel meer energiebesparing vaak een kwestie is van maatwerk. Het vinden van de juiste combinatie van harde en zachte instrumenten van een bepaalde vorm van energieverbruik voor een bepaalde (sub-)doelgroep. De Raad heeft er daarom van afgezien om in het kader van dit advies een verdere uitwerking voor de toepassing te geven. Wel worden in dit hoofdstuk enkele noties behandeld die bij de toepassing van belang zijn. Daarbij worden de in de adviesaanvraag opgenomen vragen over enkele concrete beleidsvoornemens betrokken.

6.2 AANSLUITEN BIJ KEUZEMOMENTEN VAN INVESTERINGEN

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven gaat het bij het beïnvloeden van het investeringsgedrag van de consument vooral om de keuzemomenten ten aanzien van die investeringen. Dit betekent dat voor woningen en gebouwen vooral instrumenten moeten worden ingezet die ontwerpers en uitvoerders stimuleren om energiezuinige woningen en gebouwen aan te bieden (dus meestal harde instrumenten in de vorm van normen en voorschriften). Voor de bestaande bouw zal het erom gaan kopers en verkopers te stimuleren om het gebouw energiezuiniger te maken en daarvan bij de transactievoordelen te plukken (verdiscontering van energielabelling in de prijs, differentiatie van de overdrachtsbelasting e.d.), in combinatie met daarbij passende zachte instrumenten.

Voor één van de meest kansrijke verbeteringsmaatregelen, het energiezuiniger maken van installaties in woningen en gebouwen, is het daarbij van groot belang dat de branche van installateurs goed wordt betrokken bij het in de markt zetten van efficiëntere installaties en innovaties. Zo kunnen zij bij de aanschaf en vervanging van installaties de aankoop van energiezuinige apparaten helpen bevorderen. Waar energiezuinige installaties of apparaten een te groot prijsverschil vertonen met de gangbare versies en de marktintroductie daardoor ernstig wordt belemmerd zou de overheid moeten bijdragen dit prijsverschil te verkleinen zodat consumenten makkelijker tot aanschaf over gaan. Dit kan bijvoorbeeld door tijdelijke subsidie of andere financiële instrumenten. Maar ook door het vervullen van een voorbeeldfunctie in het

aankoopgedrag van overheden zelf, inclusief provincies en gemeenten.

Voor het MKB is van belang dat naast adviezen van het Energiecentrum Midden- en Kleinbedrijf, installateurs en energiebedrijven er een belang bij hebben om deze verbruikers te helpen en te stimuleren om energie te besparen.

6.3 ZACHTE INSTRUMENTEN EN ENERGIETRANSITIE

Veel van wat in het voorgaande is gezegd over de toepassing van zachte instrumenten voor meer energiebesparing, geldt ook voor de vergroting van het draagvlak en het uitdragen van de toepassingsmogelijkheden van de energietransitie. Zachte instrumentatie, met een sterke communicatieve dimensie is voor dit ingrijpende en langdurige veranderingsproces onontbeerlijk.

In de huidige organisatie van het energietransitieproces is aan zachte instrumentatie nog onvoldoende aandacht besteed. Het lopende energietransitietraject kent zes thema's waarvoor platforms zijn of worden opgericht waarin wordt samengewerkt door bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheid aan energithema's. Veel van wat er in de transitieplatforms wordt ontwikkeld en vervolgens wordt toegepast onttrekt zich echter aan de waarneming van de uiteindelijke verbruikers en andere instellingen, die met de implementatie van doen zullen krijgen. Energietransitie is meer dan het op zichzelf noodzakelijke publieke debat over energie-innovaties, zoals de Algemene Energieraad in het met de VROM-raad uitgebrachte advies *Energietransitie, Klimaat voor nieuwe Kansen* heeft aangegeven.

Men zou kunnen overwegen om aan elk platform een specialist toe te voegen die de in dit advies opgenomen lessen en aanbevelingen over de inzet van zachte instrumenten kan toepassen op de activiteiten en resultaten van ieder platform. Omdat voorkomen moet worden dat er teveel ongecoördineerde differentiatie vanuit de verschillende platforms zou kunnen ontstaan, verdient het de voorkeur om bij de interdepartementale projectdirectie Energietransitie hiervoor een expertisegroep in te stellen. Deze groep zou vooral moeten bewerkstelligen dat, bij de ontwikkeling van instrumenten voor de implementatie van wat in de energietransitietrajecten wordt ontwikkeld, de geschikte combinaties van harde en zachte instrumenten worden gekozen. Daarbij zal een pad van stap-voor-

stap ontwikkeling, pilots, goede monitoring, evaluatie en bijsturing moeten worden gevolgd. De expertisegroep kan ook bevorderen dat het transitieproces en de daarin noodzakelijke veranderingen van en in de energievoorziening vanuit een eenduidige visie aan de samenleving worden gepresenteerd. De Raad acht dit een noodzakelijke voorwaarde om er draagvlak voor te verwerven.

6.4 BEÏNVLOEDING VAN HET VERBRUIKSGEDRAG DOOR SLIMME METERS

6.4.1 OMSCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT

De overheid heeft het voornemen om bij alle energieverbruikers een zogenaamde slimme meter te laten installeren. De EU heeft in een richtlijn vastgesteld aan welke eisen deze meters moeten voldoen.²⁸ Hoewel de invoering van slimme meters niet gebeurt uit oogpunt van energiebesparing, geven slimme meters wel een goede gelegenheid om verbruikers te voorzien van feedback op hun individuele energieverbruik. Slimme meters meten het actuele verbruik van een verbruiker en geven informatie over de tijd waarin sprake was van verbruik. Een slimme meter kan bijvoorbeeld laten zien hoeveel kWh er in het voorgaande uur is verbruikt en is daarmee een direct feedbackinstrument. Op basis van de meetgegevens kan door energiebedrijven aan verbruikers ook inzichtelijk worden gemaakt wat het verbruik van de afgelopen week is geweest in vergelijking met diezelfde week vorig jaar. Op basis van dit soort informatie kunnen de bedrijven aan een verbruiker besparingsadviezen geven. De IJkwet schrijft voor dat een display op de meter verplicht is, waarop de actuele meterstand afleesbaar is. Maar omdat verbruikers niet de tijd nemen deze informatie tot zich te nemen hebben zij nu vaak geen goed idee van hun energieverbruik en de daarmee veroorzaakte kosten. Bovendien wordt er nu bij huishoudens maar één keer per jaar gemeten en kan er niet duidelijk gedifferentieerd worden in het tarief. Introductie van slimme meters biedt mogelijkheden voor actief energiemangement: bijvoorbeeld factuurcontrole, het besparen op energiekosten en scherpere energie-inkoop.

Ook voor de energieleverancier is de slimme meter interessant.

Met de combinatie van telemetrie en monitoringssystemen van de energieleverancier of het meetbedrijf kan het energieprofiel van een afnemer worden geanalyseerd en geoptimaliseerd. Op die manier kunnen de mogelijkheden en effecten van energiebesparende maatregelen worden vastgesteld. Steeds meer vastgoedbeheerders (flats, multi-sites, kantoorgebouwen) zien de voordelen qua energiemangement van het online beschikbaar krijgen van actuele verbruiksdata, verbruiksprofielen, afnametrends. De gegevens van slimme meters en diensten die op basis daarvan aan verbruikers kunnen worden aangeboden dragen bij aan bewust energieverbruik en kunnen daardoor bijdragen aan meer energiebesparing. Overigens zijn de eerste initiatieven van marktpartijen al gestart om slimme meters bij energieverbruikers te installeren en op basis hiervan energieadviesdiensten te verlenen.

Er zijn twee mogelijkheden om met behulp van slimme meters ook daadwerkelijk energie te besparen (de energieconsumptie van energie-extensieve verbruikers te verlagen). De eerste is advies op maat aan de verbruiker op basis van actuele verbruiksgegevens. Dit vereist actief handelen van de afnemer op basis van energiebesparingsadviezen die bijvoorbeeld via de computer aan de afnemer kunnen worden doorgegeven. Zo kunnen afnemers eigenaardigheden in hun eigen verbruik ontdekken.

Een tweede optie is een directe koppeling van de slimme meter met bepaalde energieverbruikende apparatuur. Hiervoor is extra apparatuur nodig die niet standaard is voorzien in de slimme meters en die kan worden aangesloten op de (wettelijk verplichte) open poort. Dergelijke ontwikkelingen worden dus door slimme meters gefaciliteerd maar maken niet verplicht deel uit van de meetinstallatie. Daar waar technische apparaten direct zijn aangesloten op de slimme meter kan veel directer energiemangement worden toegepast en verspilling worden tegengegaan, zonder dat menselijk handelen is vereist. Voorbeelden zijn verwarmingssystemen, waterbedden en apparaten op de stand-by stand. Sommige partijen verwachten dat de slimme meter hét schakelpunt kan gaan vormen voor vraag- en aanbodsturing, waarbij op basis van beschikbare capaciteit en prijsstelling een keuze gemaakt kan worden om veelverbruikende verbruiksfuncties of decentrale opwekking tijdelijk af te schakelen of juist aan te zetten.

6.4.2 BEOORDELING VAN SLIMME METERS EN MOGELIJKE EISEN AAN HUN INFORMATIEVE FUNCTIE

De slimme meter biedt de mogelijkheid tot inzicht in het individueel energieverbruik en tot maatwerkinformatie aan de verbruiker, waar deze zijn gedrag op kan afstemmen. Ook wordt informatie die tot nu toe niet beschikbaar is op een eenvoudige wijze inzichtelijk gemaakt zonder dat de verbruiker hier veel aan hoeft te doen. Aan de voorwaarden van maatwerk en gemak zal hiermee veel beter worden voldaan dan in de huidige situatie, zodat de weerstand tegen energiebesparing lager zal zijn.

Daarnaast kunnen slimme meters, voorzien van ict-apparatuur, ook een belangrijk instrument voor energiebedrijven zijn om de binding met klanten te vergroten, door het geven van energiebesparingsadvies. Door het geven van gerichte adviezen en het maken van afspraken hierover wordt de relatie met de klant verstevigd, waarmee slimme meters een belangrijk marketinginstrument kunnen worden. Deze adviezen geven de eindverbruiker daarmee een concreter handelingsperspectief. Verder mag verwacht worden dat slimme meters gedurende lange tijd zullen worden gebruikt, wanneer ze eenmaal bij iedere verbruiker zijn geïnstalleerd. Hierdoor is de kans beperkt dat sprake is van tijdelijke effecten die na enige tijd weer wegebben.

De Raad heeft dan ook positieve verwachtingen over de effecten van slimme meters op energiebesparing en gesprekken met marktpartijen ondersteunen dit. Omdat nog veel rendabel besparingspotentieel aanwezig is, kunnen hier het belang van afnemer (lagere rekening), energiebedrijf (klantenbinding) en overheid (meer energiebesparing) gelijk op gaan. Tegelijkertijd meent de Raad dat de verwachtingen niet moeten worden overtrokken. Ook in bijvoorbeeld de telecomsector ontvangen klanten adviezen op basis van hun gebruiksgedrag over hoe zij hun kosten van telecomgebruik kunnen terugdringen. Dit leidt echter lang niet in alle gevallen tot gedragsverandering, wat gezien de theorie van begrensde rationaliteit ook verklaarbaar is. Energiebedrijven zullen in hun klantencontacten geneigd zijn om te optimaliseren op klantenbinding en niet op energiebesparingsresultaat. Daarbij komt dat energiebedrijven verschillen in klantbenadering en marketingstrategie. Sommige bedrijven kunnen klanten proberen te binden met behulp van besparingsadviezen, maar bedrijven zijn hiertoe niet verplicht. Andere bedrijven zullen in hun

klantcontacten wellicht meer nadruk leggen op de laagste prijs, in plaats van op energiebesparing.

Al met al meent de Raad dat slimme meters een goede stap kunnen zijn om meer energiebesparing bij energie-extensieve verbruikers te bevorderen. Een combinatie met andere instrumenten is nodig om meer van het bestaande besparingspotentieel te benutten in aansluiting op de beleidsambities ten aanzien van energiebesparing die de overheid heeft uitgesproken. Het gaat daarbij dan meer om een combinatie met harde instrumenten (verplichtingen, beprijzing) dan met zachte instrumenten, want zoals gezegd kunnen slimme meters met bijbehorende software zelf als een zacht instrument in de richting van de verbruiker worden beschouwd.

Welke eisen precies aan de informatievoorziening door middel van slimme meters moeten worden gesteld valt niet in kort bestek aan te geven, maar de door de Raad hierboven aangegeven aandachtspunten (advies op maat met voldoende hoge frequentie en continuïteit, combinatie met op gebruiksgemak toegesneden softwaretoepassingen e.d.) zijn daarbij een belangrijk uitgangspunt.

6.5 WITTE CERTIFICATEN

6.5.1 OMSCHRIJVING VAN HET INSTRUMENT

In het systeem van witte certificaten krijgen energieleveranciers naar rato van de door hen geleverde energie (elektriciteit, gas, warmte, koude) aan hun doelgroepen een verplichting tot het behalen van energiebesparing bij deze doelgroepen. Om aan te tonen dat zij hun doelstelling hebben gehaald, dienen energieleveranciers witte certificaten te overleggen. Een wit certificaat staat voor een hoeveelheid energiebesparing en wordt verkregen door energieafnemers over te halen energie te besparen of door certificaten te kopen van andere partijen zoals energieleveranciers en installateurs die besparingen bij afnemers hebben gerealiseerd. Omdat de verplichting die energiebedrijven wordt opgelegd met een systeem voor witte certificaten geen direct effect heeft op het energiebesparingsgedrag van eindverbruikers is dit systeem voor consumenten te zien als een zacht instrument. Voor de partij die verplicht wordt een besparingsresultaat te behalen is sprake van een hard instrument, vanwege het dwingende karakter van de op te

leggen verplichting. Voor die partij zal het instrument stimulerend kunnen werken op zijn inspanningen om besparingen te realiseren bij afnemers. Dit kan met aanvullende zachte instrumenten (advies, voorlichting e.d.) worden versterkt, in het bijzonder als daarbij zodanig maatwerk kan worden geleverd, dat met de heterogeniteit en specifieke gedragskenmerken van de (sub)doelgroepen rekening wordt gehouden.

6.5.2 BEOORDELING VAN DE MOGELIJKHEID VAN ZACHTE INSTRUMENTEN ALS AANVULLING OP WITTE CERTIFICATEN

In de adviesaanvraag heeft de minister van Economische Zaken gevraagd welke rol zachte instrumenten kunnen spelen bij de invoering van een systeem van witte certificaten of een alternatief hiervoor. De Raad voelt zich niet geroepen om zich uit te spreken over het instrument van witte certificaten als zodanig. Enerzijds omdat er onvoldoende gelegenheid was om het onderwerp voldoende diepgaand te analyseren. Anderzijds omdat dit onderwerp nog volop in discussie is tussen de overheid en de energiebedrijven. Evenals bij de invoering van andere instrumenten kan een goede communicatiestrategie en daaraan verbonden een doordachte inzet van zachte instrumenten de werking van een certificatenstelsel positief ondersteunen. Uiteraard geldt ook hier dat rekening moet worden gehouden met de heterogeniteit van de doelgroep en de kenmerken van het gedrag zoals besproken in hoofdstuk 3.

Wel wil de Raad er op wijzen dat de invoering van een systeem van verhandelbare rechten, zoals voorzien in het systeem van witte certificaten, beperkingen kan opleveren voor het kunnen toepassen van andere instrumenten omdat deze de werking van het prijsmechanisme kunnen verstoren. Dit kan vooral gelden wanneer deze andere instrumenten voor dezelfde doelgroep een verplichtend karakter hebben. De Raad geeft daarom in overweging om bij de ontwikkeling van een systeem voor witte certificaten (of soortgelijke alternatieven) ook de interactie met andere instrumenten goed te analyseren en te toetsen. Alleen dan kan een weloverwogen keuze worden gemaakt voor de juiste mix van verplichtende, prijsgedreven en beïnvloedende maatregelen in een lange termijn perspectief.

6.6 ENERGIELABELS

Een belangrijke vorm van informatie (zachte instrument) om consumenten te stimuleren apparaten te kopen die doelmatig omgaan met energie zijn

energielabels. Momenteel is echter sprake van inflatie van dergelijke labels. Dit komt doordat deze per categorie worden vastgesteld (lichte en zware auto's apart) danwel doordat vrijwel alle apparaten inmiddels in de hoogste (A) categorie zitten (witgoed). De Consumentenbond constateert in een recent gepubliceerd onderzoek bovendien dat bij sommige toepassingen van het energielabel te weinig rekening wordt gehouden met het feitelijke gebruik van het betreffende apparaat.²⁹ Daarom zou een vernieuwing van het systeem zinvol zijn om hernieuwde prikkels te genereren. Onderdeel van het systeem zou moeten zijn dat de lat steeds hoger wordt gelegd op basis van de meest efficiënte apparaten die op de markt worden gebracht (voortschrijdende normstelling).

6.7 ONTWIKKELING VAN INSTRUMENTEN

De Raad wil aan het eind van dit advies ook enkele opmerkingen maken over de ontwikkeling van instrumenten en combinaties daarvan ten behoeve van extra energiebesparing. Omdat extra energiebesparing niet kan worden verkregen door de inzet van één of enkele beleidsinstrumenten, maar zoals eerder is aangegeven, door de toepassing van zowel verplichtende/verbiedende, beprijzende als overtuigende/verleidende instrumenten, waarbij per subdoelgroep veelal maatwerk moet worden geleverd, is het van groot belang dat de overheid hierbij zorgvuldig te werk gaat en goed rekening houdt met de interacties tussen instrumenten, de kritische succes- en faalfactoren en de condities waaronder de instrumenten en hun combinaties met succes kunnen worden toegepast.

Dit vereist niet alleen een goede probleemanalyse en het doordenken van het toepassingstraject (risicoanalyse), maar ook het consulteren van betrokken partijen en soms ook het proefondervindelijk toetsen van nieuw instrumentarium, als er geen bruikbare ervaringen met vergelijkbare toepassingen in binnen- of buitenland beschikbaar zijn.

Dit betekent dat de ontwikkeling van instrumenten voor energiebesparing met de nodige verkenningen en onderbouwing gepaard moet gaan en dat daarvoor ook voldoende tijd moet worden genomen. Vervolgens zal er overleg moeten zijn met betrokken partijen om te toetsen welke knelpunten en risico's in de toepassing kunnen optreden. Voor een

dergelijke samenwerking is een goede vertrouwensbasis tussen overheid en marktpartijen onontbeerlijk. Daarbij zal moeten worden afgeweken van de tendens om marktpartijen juist minder in de voorbereiding te betrekken ter voorkoming van het risico van ongewenste anticipatie op aangekondigd of in voorbereiding verkerend beleid; door goede presentatie en transparante communicatie waarmee de voornemens voor alle partijen op gelijke wijze toegankelijk en kenbaar worden, kan dit risico beheersbaar worden gehouden.

Bij experimenten zal steeds goed moeten worden geobserveerd en geëvalueerd welke onbedoelde ontwikkelingen, neveneffecten of knelpunten optreden en hoe hieraan zo goed mogelijk tegemoet kan worden gekomen. Juist omdat het van zo'n groot belang is dat het energiebesparingsinstrumentarium langdurig effectief kan worden ingezet zonder ingrijpende bijstellingen met bijbehorende verstoringen en verlies aan vertrouwen, dient de overheid hier zelf slim en degelijk te werk te gaan. Dit is mede aanleiding voor de Raad om de instelling van een expertisegroep voor het instrumentarium in het kader van de Energietransitie aan te bevelen en op dit terrein te pleiten voor een "lerende overheid".

BIJLAGE 1

CE/CEA-RAPPORT

Met dit advies wordt als aparte bijlage meegezonden het rapport *Energiebesparingsgedrag, verkenning t.b.v. Algemene Energieraad*. Dit rapport is in opdracht van de Algemene Energieraad opgesteld door het bureau CE in samenwerking met het bureau CEA, beide gevestigd in Delft.

BIJLAGE 2

ADVIESAANVRAAG

Aan de heer P.H. Vogtländer
Algemene Energieraad
Postbus 11723
2502 AS Den Haag

03 april 2006
Adviesaanvraag over gedrag energiebesparing bij consumenten

Geachte heer Vogtländer,

Gaarne verzoek ik uw Raad om mij advies uit te brengen over mogelijkheden om het gedrag van consumenten te beïnvloeden op het gebied van het gebruik van energie.

In het Energierapport van 2005 wordt energiebesparing als prioriteit voor het energiebeleid opgevoerd. Energiebesparing kan een kosteneffectieve bijdrage leveren aan de doelstellingen van het energiebeleid: voorzieningszekerheid, milieukwaliteit en economische efficiency. Het energierapport kondigt verschillende nieuwe maatregelen aan die aangrijpen op actoren als de energieleveranciers, de industrie en de transportsector. Deze zijn in ontwikkeling. De consument is niet rechtstreeks onderdeel van het beleid, met uitzondering van het onderzoeksprogramma COEN (Consumenten en Energie) waarbij de werking van enige specifieke instrumenten, gericht op attitudeverandering op het gebied van energiebesparing bij huishoudens, wordt onderzocht.

Als gevolg van de intensivering van het energiebesparingsbeleid heb ik, naast de ontwikkeling van bovengenoemde maatregelen, behoefte aan een advies van de AER over mogelijkheden om beleid te voeren dat gericht is op gedragsbeïnvloeding van consumenten, met zachte instrumenten.

Ik zou graag de volgende vraag centraal willen stellen:

Hoe kan, in de huidige context, het gedrag van consumenten met zachte instrumenten zodanig beïnvloed worden dat dit tot substantiële extra energiebesparing kan leiden?

UITWERKING

Dit advies dient te gaan over niet-internationaal concurrerende energie-extensieve sectoren zoals de huishoudens en de kleine bedrijven (hierna te noemen: “de consumenten”).

Bekend is dat hoewel energiebesparing vaak met rendabele maatregelen gerealiseerd kan worden, die maatregelen toch niet genomen worden. Blijkbaar zijn er barrières die implementatie van rendabele maatregelen in de weg staan. Er zijn vele manieren (instrumenten) bekend waarmee die barrières verlaagd kunnen worden. Maar altijd zal hierbij spelen in hoeverre de kosten van de implementatie opwegen tegen de baten. Thans kan voor de consumenten alleen de energiebelasting (EB) als instrument beschouwd worden, waarmee energiebesparing wordt bevorderd, alhoewel dit niet meer de primaire functie van de EB is.

Met implementatie van de Richtlijn voor energiebesparing in gebouwen (EPBD) wordt door middel van het Energieprestatiecertificaat (EPC) energiebesparing in de bebouwde omgeving bevorderd. De Richtlijn Energiediensten, die per 1 januari 2008 van kracht wordt, noemt witte certificaten als middel waarmee energiebesparing bij de consument kan worden bevorderd. Momenteel wordt als uitvloeisel van het Energierapport 2005 de haalbaarheid van witte certificaten of een alternatief hiervoor onderzocht, waarbij energieleveranciers de verantwoordelijkheid krijgen om energiebesparing bij hun klanten (consumenten) te realiseren. Daarnaast wordt door EZ als uitvloeisel van de Richtlijn Energiediensten de implementatie van slimme meters ter hand genomen. Genoemde ontwikkeling leidt tot de inzet, ten behoeve van de consumenten, van een aantal nieuwe instrumenten die “hard” (EPC, witte certificaten) en “zacht” (slimme meters) kunnen worden beschouwd.

De vraag is of met deze hernieuwde aandacht voor het energiebesparingsbeleid voor consumenten, er middelen zijn waarmee de consumenten ook rechtstreeks op hun energiebesparingsgedrag aan kunnen worden gesproken. Deze middelen zouden complementair kunnen zijn aan de eventuele introductie van witte certificaten of een alternatief daarvoor. Hierbij kan gedacht worden aan zachte instrumenten zoals educatie, informatievoorziening (bv. via slimme meters) die op zichzelf of in combinatie met

harde instrumenten toegepast kunnen worden. De potentie van slimme meters als instrument voor het geven van feedback over het energiegebruik naar de consument is hoog, maar hoe kan deze feedback het beste gegeven worden?

Het bovenstaande leidt tot de volgende deelvragen:

- in hoeverre kunnen zachte instrumenten effectief zijn?
- welke ervaringen zijn hiermee in het verleden opgedaan in de energiesector?
- welke ervaringen zijn hiermee in het verleden opgedaan in andere sectoren?
- welke ervaringen zijn hiermee in het buitenland opgedaan?
- kunnen zachte instrumenten een functie vervullen aanvullend aan witte certificaten of een alternatief daarvoor?
- wat voor eisen zouden er gesteld kunnen worden aan de informatievoorziening door middel van slimme meters?

Ik zou graag in september 2006 het advies van de AER ontvangen.

Hoogachtend,



mr. L.J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken

BIJLAGE 3 OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS

drs. H. Altevogt, Campaigner Klimaat & Energie, Stichting Greenpeace
Nederland

prof. Th.A.M. Beckers, Hoogleraar, Faculteit Sociale Wetenschappen,
Katholieke Universiteit Brabant

E.W. van den Essenburg, Manager New Business Development, NUON
Retail

mw. C. Heijnen, Marketeer, Divisie Retail, Eneco Energie

M. Karskens, Beleidsadviseur, Consumentenbond

M.J. Kloet, Directeur, Stichting Energiecentrum Midden- en Kleinbedrijf

M. Kroon, oud-beleidsmedewerker, Ministerie van Verkeer & Waterstaat

prof. A.P.J. Mol, Hoogleraar, Departement Maatschappijwetenschappen,
Milieubeleid, Wageningen Universiteit

S. Schöne, Inhoudelijk coördinator, Klimaatbureau

J.J.M. van Trijp, Projectmanager, Stichting Energiecentrum Midden- en
Kleinbedrijf

L. Werring, Principal Advisor, Directorate-Generaal for Energie en
Transport, Europese Commissie

mr. G.N.H.L. van Woerkom, Hoofddirecteur, ANWB

BIJLAGE 4 PUBLICATIES VAN DE AFGELOPEN 10 JAAR

2006

Jaarverslag 2005
ISBN 90 74357 00 8

Energiek buitenlands beleid
Energievoorzieningszekerheid als nieuwe
hoofddoelstelling
*Gezamenlijk advies van de Adviesraad
internationale vraagstukken en de
Energieraad*
ISBN 90 74357 42 3

2005

Naar een nieuw evenwicht
jaarverslag 2004
ISBN 90 74357 41 5

Gas voor morgen
*Advies van de Energieraad over Nederlandse
beleidsopties in een veranderende mondiale
en Europese gasmarkt*
ISBN 90 74357 40 7

Briefadvies Duurzame mobiliteit

2004

Energietransitie: Klimaat voor nieuwe
kansen.
*Gezamenlijk advies van de VROM-Raad en
de Energieraad*
ISBN 90 8513 012 3

Behoedzaam stroomopwaarts
ISBN 90 74357 38 5

Jaarverslag 2003, Energieraad
ISBN 90 74357 37 7

2003

Net nog niet
*Advies van de energieraad over de
organisatie en het eigendom van
energienetten*
ISBN 90 74357 36 9

Aansprakelijkheid helder als het licht uitgaat
ISBN 90 74357 35 0

Energiemarkten op de weegschaal.
ISBN 90 74357 34 2

Dilemma's en keuzes.
Jaarverslag 2002, Energieraad
ISBN 90 74357 33 4

Zorgvuldig omgaan met de introductie van
marktwerking rond vitale infrastructurele
voorzieningen.
*Gezamenlijke uitgave van de Algemene
Energieraad en de Raad voor Verkeer en
Waterstaat*

Briefadvies Energie-infrastructuur:
Tijd voor verandering?
ISBN 90 74357 32 6

2002

Post-Kyoto energiebeleid
ISBN 90 74357 30 x

Internationale energievisies;
Jaarverslag 2001
ISBN 90 74357 31 8

Briefadvies Energierapport 2002

2001

Briefadvies Energie en Ruimtelijke
Ordening

Energieonderzoek, de krachten gebundeld

ISBN 90 74357 27 x

Briefadvies Energieonderzoek

Zorgen voor de Energie van Morgen

ISBN 90 74357 28 8

De rol van de overheid
in een vrije energiemarkt

ISBN 90 74357 29 6

2000

Advies naar aanleiding van het
Energierapport 1999

ISBN 90 74357 25 3

Briefadvies Verantwoordelijkheden
Energiebesparingsbeleid

Energie en Ruimtelijke Ordening

ISBN 90 74357 26 1

1999

Advies Duurzame Energie

ISBN 90 74357 23 7

Overheidsbeleid voor de Lange Termijn
Energievoorziening

ISBN 90 74357 24 5

Briefadvies Energie en Wegverkeer

1998

Liberalisatie van de Gassector

ISBN 90 74357 19 9

Advies Voorbereiding Nota
Energiebesparing

ISBN 90 74357 20 2

De Kyoto-afspraken.

Gevolgen voor Nederland op Energiegebied

ISBN 90 74357 21 0

Opzet Energierapport

Oliecrisisbeleid Tussen Risico en Realiteit

ISBN 90 74357 22 9

1997

Nutskarakter Elektriciteitssector en
Privatisering

ISBN 90 74357 17 2

Optimale Lokale Energievoorziening

ISBN 90 74357 18 0

1996

Nederlands energiebeleid
op de drempel van de 21e eeuw

ISBN 90 74357 14 8

Energie-onderzoek in Nederland

ISBN 90 74357 15 6

Naar een nieuwe elektriciteitswet

ISBN 90 74357 16 4
