

Vergaderjaar 2004–2005

**29 575**

## **Duurzame energie en energiebesparing**

**Nr. 9**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2005

In augustus 2003 vroegen de Staatssecretaris van VROM en ik aan de Algemene Energieraad en de VROM-raad om advies over de aanpak van de energietransitie. Op 6 december 2004 boden de Raden hun advies «Energietransitie: klimaat voor nieuwe kansen» aan. Ik heb er met grote waardering kennis van genomen: het advies en de bijbehorende achtergronddocumenten bieden een schat aan inzichten en informatie die bij de verdere beleidsontwikkeling behulpzaam kunnen zijn. Over de ervaringen met de energietransitie heb ik u in juni van het vorig jaar geïnformeerd («Innovatie in het energiebeleid», Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 575, nr. 1). Hierbij geef ik, mede namens de Staatssecretaris van VROM, mijn reactie op het advies van de Raden.

#### **Noodzaak en kansen**

Het gevoel van urgentie dat het advies oproept, spreekt mij aan. De analyse van de Raden onderstreept eens te meer de noodzaak om nu actie te ondernemen:

- de voorzieningszekerheid van energie voor West-Europa staat onder druk;
- de risico's van klimaatverandering door het gebruik van fossiele energie nemen toe.

Het bestaande energie- en klimaatbeleid alléén is niet voldoende om deze risico's te verminderen. Om deze risico's te keren is een duurzame energievoorziening op wereldschaal noodzakelijk.

Om de ontwikkeling naar zo'n duurzame energievoorziening in West-Europa en Nederland op gang te brengen, is de medewerking vereist van maatschappelijke stakeholders. Die medewerking wordt niet verleend als niet ook de rolverdeling tussen markt en overheid verandert, als maatschappelijke doelen niet kunnen worden verbonden met bedrijfsdoelen en ambities. In dat verband onderstreep ik dat er naast een *noodzaak* («sense of urgency») voor de energietransitie ook *kansen* liggen («sense of opportunity») voor innovatie en economische ontwikkeling.

Ik onderschrijf de elementen die volgens de Raden onontbeerlijk zijn om zo'n transitie-aanpak succesvol te maken:

- *Commitment* van overheid en maatschappij aan gezamenlijk ontwikkelde lange termijn visie, ambitie en strategie;
- *Aansprekende* activiteiten op korte termijn, als aanloop naar marktontwikkeling, om dit commitment kracht bij te zetten en het maatschappelijk draagvlak te onderhouden;
- *Internationale samenwerking* met daarin een pro-actieve rol van Nederland

### **Sturing en rolverdeling**

De Raden ondersteunen de wijze waarop het energietransitiebeleid tot nu toe is aangepakt. Om structureel verder te komen, moet er volgens de Raden meer gebeuren. De wijze waarop een dergelijke intensivering zou moeten plaatsvinden, raakt aan de sturing van het transitieproces. In de advies-aanvraag vroeg ik hierover:

- Welke rol past *de overheid* het best in de verschillende stadia van het transitieproces?
- Hoe kan *zelfsturing door de markt* het best worden gestimuleerd?

Het door de Raden aangereikte denkkader is daarbij behulpzaam: aanpak en rolverdeling verschillen naarmate er sprake is van verandering op het niveau van een «niche», het «regime» of het «landschap».

Op het niveau van de «niche», het concrete investerings- en projectniveau, is naar mijn opvatting de markt leidend. Marktpartijen kunnen het best beoordelen welke innovatie-projecten en -routes onder gegeven omstandigheden en toekomstverwachtingen, het eerst gerealiseerd kunnen worden. Overheid en markt werken op dit niveau op gelijke voet samen. Deze publiek-private samenwerking wordt nu vormgegeven in de Platforms Energietransitie: deze spelen de rol van makelaar en aanjager. De specifieke rol van de overheid op dit niveau is die van facilitator, zowel in financiële zin (b.v. voor onderzoek en demonstratie) als met het oog op vergunningverlening («Koplopersloket»).

Op het niveau van het «regime», het geheel van regels en voorwaarden waarbinnen de markt zijn werk moet doen, past een meer actieve rol van de overheid. Voorbeelden daarvan zijn het opzetten van een systeem van emissiehandel, het stellen van regels (zoals efficiency- en milieunormering) en het toepassen van toelatings- en veiligheidseisen. Overigens kunnen ook op dit niveau markt-initiatieven ontplooid worden, bijvoorbeeld op het gebied van ondersteunende infrastructuur (zoals de plannen voor een Warmtebedrijf in de regio Rijnmond). Niet in de laatste plaats gaat het op dit niveau om het vormen en aanspreken van de juiste netwerken met en tussen overheid en bedrijfsleven. De Raden adviseren om op dit niveau een regie-orgaan («Stuurgroep») in te richten. Ook het Innovatieplatform heeft in die richting geadviseerd. Ik heb deze aanbevelingen inmiddels ter harte genomen door het benoemen van een Taskforce Energietransitie. Deze Taskforce zal de Platforms bij hun werk bijstaan en de kansen voor innovaties vergroten.

Het «landschap»-niveau tenslotte is het geheel van opvattingen die in een maatschappij leven («wereldbeelden» genaamd in de Lange Termijn Visie op de Energievoorziening, december 2000) en daarvan afgeleid de manier waarop er (internationaal) wordt samengewerkt. Belangrijk voor de energietransitie is het (mondiale) besef van klimaat- en voorzieningsrisico's en de daarvan afgeleide internationale verdragen (Kyoto, WTO e.d.), internationale organisaties (EU, IEA e.d) en acties (CO<sub>2</sub>-emissie-

handel, oliecrisisbeleid e.d.). Later in deze reactie ga ik verder in op de internationale aanpak.

### **Maatvoering en tempo**

De Raden zijn van mening dat de energietransitie tot nu toe voortvarend is aangepakt, maar dat een tempoversnelling nodig is. Ik onderschrijf deze noodzaak, maar ben van mening dat het niet de overheid als enige is die het tempo bepaalt. De overheidsrol verschilt bovendien, zoals eerder betoogd, per niveau («niche», «regime» of «landschap»).

Wezenlijk voor mijn beleidsinzet is, dat de overheid en de koplopers in de markt *gezamenlijk* het proces vormgeven. In mijn opvatting van gezamenlijkheid past het niet dat een partij de ander het tempo voorschrijft: de Nederlandse overheid kan op «niche»-niveau niet sneller gaan dan de koplopers in markt en maatschappij mogelijk achten. Daar komt bij dat het tempo van de energietransitie-activiteiten op niche-niveau in ons land niet los kan staan van de voortgang die elders in Europa en de wereld wordt geboekt.

Op «regime»- en «landschaps»-niveau daarentegen kan en moet de overheid wel pro-actief zijn. Op die niveaus moet de overheid de voorwaarden scheppen waarbinnen de koplopers in de markt hun kansen kunnen grijpen om duurzaamheid-investeringen te doen en innovaties te ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn de CO<sub>2</sub>-emissiehandel en (voortschrijdende) normering voor efficiency. Met name wat betreft emissiehandel geldt dat in Europees verband lidstaten een majeure prestatie hebben geleverd door in zeer korte tijd een systeem van emissiehandel te introduceren. De invulling kent zeker nog gebreken maar het is een belangrijke stap naar een mondiaal werkend systeem. Zoals aangegeven in «Innovatie in het energiebeleid» staan de komende twee jaar in het teken van beleidsintensivering en -vernieuwing op deze niveaus. Het advies van de Raden sterkt mij in dat voornemen.

### **Variatie en selectie**

De Raden menen dat de transitie-aanpak aan scherpte zou winnen als daarin een verdere (inhoudelijke) focus wordt aangebracht. Deze opvatting raakt aan de vraag die ik in de advies-aanvraag stelde over de *aanpak* van het transitieproces:

- Hoe organiseren we een proces dat aan de markt voldoende (investerings-)zekerheid biedt, maar tegelijk voldoende *flexibel* is om leerervaringen in te bouwen, doelen bij te stellen en transitiepaden uit te zetten?

Ik vind niet dat het transitieproces tot nu toe, dat goeddeels parallel liep aan het wordingsproces van het advies van de Raden, te weinig focus heeft gehad. Er is in een zorgvuldig proces, met medewerking van alle betrokkenen, een selectie tot stand gebracht van vijf centrale thema's, met daarin 16 doordachte en door de markt gedragen transitie-paden. Op grond daarvan kunnen nu transitie-experimenten worden voorgesteld. Verdere aanscherping en selectie zal ook in dit kader plaatsvinden: de belangstelling voor de verschillende tenders voor demonstratieprojecten en de resultaten van deze experimenten moeten uitwijzen of de ingeslagen paden de juiste zijn. Daarnaast hebben de Platforms Energietransitie zich voorgenomen om de «bottom up» geformuleerde transitie-paden verder te verdiepen. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de voordelen die Nederland heeft voor het uitvoeren van transitie-experimenten.

Op analoge wijze is binnen de Energieonderzoekstrategie (EOS) in een zorgvuldig proces focus aangebracht in het in de komende jaren te stimuleren energieonderzoek. Deze nieuwe aanpak is feitelijk pas in het najaar van 2004 van start gegaan. Voorzien is een «mid-term review» na 2 jaar en een evaluatie na 4 jaar. Op basis van de ervaringen met het uitgevoerde beleid kan dan worden bezien welke aanpassingen noodzakelijk en/of gewenst zijn. Daarbij zullen de suggesties van de Raden worden betrokken.

Overigens ben ik me ervan bewust dat de tot dusverre geformuleerde transitiepaden nog niet voldoende zijn om de toekomstige energiehuishouding volledig te dekken. Met name in het domein van de industrie (transiethema «Ketenefficiency») zijn nog slagen te maken. In het publiek-private proces dat de Platforms leiden is het dan ook heel goed mogelijk dat er nog transitiepaden zullen bijkomen. Voorwaarde is dat zo'n pad voldoende potentie heeft, en dat er een bereidheid bestaat om erin te investeren. (Overigens kan in een later stadium ook blijken dat een transitiepad minder kansrijk is dan thans verwacht. Dan valt zo'n pad af.)

Het voorbeeld «schoon fossiel», waar de Raden een hogere prioriteit voor vragen, moge het voorgaande illustreren. Op grond van toekomstverkenningen is duidelijk dat de inzet van duurzame energie en energiebesparing de komende tientallen jaren nog niet voldoende zal zijn om te spreken van «een duurzame energievoorziening». Het aandeel fossiele energiebronnen zal nog heel lang heel hoog zijn. Dit zou betekenen dat er onvoldoende snel iets wordt gedaan aan het klimaatprobleem en de doelstelling van maximaal 2 graden temperatuurstijging niet bereikbaar is. De beleidsopgave is dan om het de markt mogelijk te maken fossiele energiebronnen klimaatneutraal in te zetten door middel van ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag. Nederland heeft op dit terrein vanwege z'n vele aardgasvelden een bevoorrechte positie die moet worden uitgebuit. Dit onderwerp zal de komende tijd meer aandacht krijgen.

Op het «niche» niveau is «schoon fossiel» opgenomen onder het transitiethema «Efficiënt en Groen Gas». Ook binnen het transitiethema «Duurzame elektriciteit» zal er aandacht voor worden gevraagd. Internationaal zal Nederland hier opgedane kennis (proefproject Gaz de France en CATO-project) uitwisselen met andere landen. Het lidmaatschap van het Carbon dioxide Sequestration Leadership Forum is aangevraagd.

Voor de marktpositie van «schoon fossiel» is het belangrijk dat ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag wordt gekoppeld aan het Europese systeem van emissiehandel en dat belemmeringen in huidige internationale afspraken (Londen Conventie en OSPAR-verdrag) worden weggenomen. Nederland zal dit bepleiten en zelf bevorderen.

### **Financiering**

De Raden menen dat er meer overheidsgeld nodig is om de noodzakelijke stappen naar een duurzame energiehuishouding te ondersteunen. Zonder vooruit te willen lopen op mijn visie op het in de komende jaren te voeren energiebeleid en de financiële implicaties daarvan, merk ik het volgende op. Uit de voortgang van de energietransitie tot nu toe heb ik geleerd, dat geld niet altijd de grootste bottleneck is. Regels, interpretatie daarvan, formele en institutionele kaders blijken in de praktijk vaak een grotere belemmering. Om deze belemmeringen te verminderen is dan ook het «Koplopersloket» bij het ministerie van VROM ingericht.

Maar ook als deze belemmeringen zijn opgeruimd, zullen de eerste transitie-experimenten nog niet direct rendabel zijn. Daarvoor zijn subsidiemiddelen beschikbaar uit het EOS-instrumentarium (Energie Onderzoek Strategie: EOS-demo en het eenmalige budget van de UKR, de

Unieke Kansen Regeling). De transitie-aanpak, inclusief de daarin door markt en overheid gemaakte keuzes, zal echter steeds meer leidraad zijn voor het verdere energie- en innovatiebeleid. In die zin zullen de middelen die met dit beleid gemoeid zijn, steeds meer «gericht» worden naar de ervaringen en (tussen-)resultaten van het transitieproces. Vanuit deze optiek acht ik een buiten de jaarlijkse begrotingsafwegingen te plaatsen energietransitiefonds, zoals de Raden aanbevelen, een brug te ver.

Daarnaast zoek ik naar nieuwe vormen van publiekprivate samenwerking, ook op financieel gebied, bijvoorbeeld door venture capitalists en andere bancaire instellingen bij de transitie-aanpak te betrekken. Als op die manier private investeringen worden aangetrokken kan het beslag op overheidsmiddelen bescheidener zijn. Met de Raden ben ik van mening dat het overheidsbeleid moet getuigen van commitment, consistentie en continuïteit over langere periodes. Veel investeerders vragen niet zozeer om steun van de investering zelf, maar vragen om zekerheid over het speelveld gedurende de exploitatie-periode. Het is juist op dit «regime»-niveau dat ik de komende tijd sterk de nadruk wil leggen. Het stelsel van CO<sub>2</sub>-emissiehandel en het financiële regime voor duurzame en klimaatneutrale energie is daar een voorbeeld van. Nederland zal in de EU bepleiten om zo snel mogelijk zekerheid te verschaffen over het emissiehandelssysteem ná 2012, om aan de markt de gevraagde zekerheid te verschaffen. Met deze aanpak worden niet alleen de «koplopers» in de markt ondersteund, maar ook «het peloton», de energiegebruikers die uitontwikkelde duurzame technologie willen gebruiken.

### **Internationale inbedding**

In mijn adviesaanvraag vroeg ik de Raden:

- Hoe kan internationale samenwerking bijdragen aan versnelde ontwikkeling en diffusie van klimaatneutrale energietechnologie?

De Raden adviseren een pro-actieve rol van Nederland in internationale samenwerking. Omdat ik van mening ben dat de Nederlandse speelruimte voor energie-innovaties in belangrijke mate wordt bepaald door internationale markt- en beleids-ontwikkelingen, zie ik het als mijn taak om voortdurend de grenzen te verkennen van hetgeen nationaal en internationaal mogelijk is en daarbij aansluitende initiatieven te nemen. In die zin ben ik het met de Raden eens. De ervaring van de afgelopen twee jaar is overigens niet in alle opzichten rooskleurig: het blijkt moeilijk om op het juiste niveau beleidsmakers in bedrijfsleven en overheid aan te spreken. Wellicht dat de Taskforce Energietransitie ook hierin een rol kan spelen.

Internationaal volg ik de komende tijd drie sporen:

- «van buiten naar binnen»: de Platforms Energietransitie wijzen buitenlandse ondernemingen op de voordelen van Nederland voor het doen van experimenten met, en investeringen in energie-innovaties; indien nodig zal ik deze vestigingsvoordelen nog verder uitwerken.
- «van binnen naar buiten»: ik zal de EC en de EU-lidstaten wijzen op de kansen van de transitie-aanpak en daarnaast onze transitithema's zoveel mogelijk laten aansluiten bij communautaire programma's. ECN maakt op dit moment een analyse gericht op verdere acties (eind 2006 gereed), maar deels vindt dit al plaats: voorbeelden zijn de beïnvloeding van het 7e Communautaire Kaderprogramma Onderzoek en Ontwikkeling en de werkconferentie die Nederland in samenwerking met andere Noordzeelanden heeft georganiseerd over offshore windenergie.
- op het «regime» respectievelijk «landschap» niveau gaat het in toenemende mate om internationale processen. Weer moeten worden genoemd emissiehandel en voortschrijdende normstelling. Nederland

bepleit dat de EU uiterlijk in 2005 voorstellen doet voor marktconforme maatregelen wat betreft de reductie van broeikasgassen voor de luchtvaart en de zeescheepvaart. Voorts biedt het recente Energy Efficiency initiatief van Commissaris Piebalgs hier mogelijkheden.

### **Energiebesparing**

De Raden adviseren het Nederlandse energiebesparingstempo op te voeren naar 2% per jaar. Ik onderschrijf de noodzaak tot grotere energie-efficiency maar werk deze op een andere wijze uit. Doel is een duurzame energiehuishouding: economisch efficiënt, betrouwbaar en klimaat-neutraal. Met het oog daarop is mijn streven om zodanige marktcondities (o.a. CO<sub>2</sub>-emissiehandel) te creëren, dat de markt op de meest kosten-effectieve manier aan dat doel kan bijdragen. In de variatie en selectie die de markt zo zelf zal aanbrengen in duurzaamheidsrichtingen (hernieuwbare energie, besparing, schoon fossiel) past het dan niet een specifieke, zware doelstelling voor energiebesparing op te leggen.

Ik erken dat het besparingstempo de laatste tijd laag is. In het komende Energie-rapport wordt hier verder op ingegaan. Met de komst van emissiehandel in 2005 zal moeten blijken wat het werkelijke kostenniveau van aanvullende besparingsmaatregelen zal zijn, maar zoals het er nu naar uitziet zou een besparingstempo van 2% per jaar (vrijwel een verdubbeling van het huidige besparingstempo), zeer hoge kosten met zich meebrengen. Dit neemt niet weg dat ik van mening ben dat er op diverse terreinen nog een groot besparingspotentieel ligt, dat de komende jaren benut kan gaan worden. De transitie-aanpak legt nu de basis voor nieuwe mogelijkheden die in de post-Kyoto-periode door de markt benut kunnen worden: onder meer in de thema's «Ketenefficiency» en «Efficiënt en Groen Gasgebruik» staan energiebesparende innovaties centraal.

### **Vervolg**

Ik zal mijn visie op het in de komende jaren te voeren energiebeleid nader uiteen zetten in het komende Energierapport. De Staatssecretaris van VROM zal later dit jaar in een brief aan de Tweede Kamer specifiek ingaan op het energietransitiebeleid voor de gebouwde omgeving.

Het advies van de Raden leert mij dat een energietransitie vraagt om een innovatie van het gehele energiebeleid, een beleidsvernieuwing. Zo min als de energietransitie op de tekentafel valt te plannen en volgens bouwtekening is uit te voeren, is dat met beleidsvernieuwing het geval. Ik vertrouw er evenwel op dat we in samenspraak met u en anderen, stap voor stap, al lerende van ervaringen een beleid tot stand kunnen brengen dat op de gewenste manier een duurzame energiehuishouding kan helpen realiseren.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst