

ENERGIEBELEID, BESPARING EN OLIEPRIJZEN

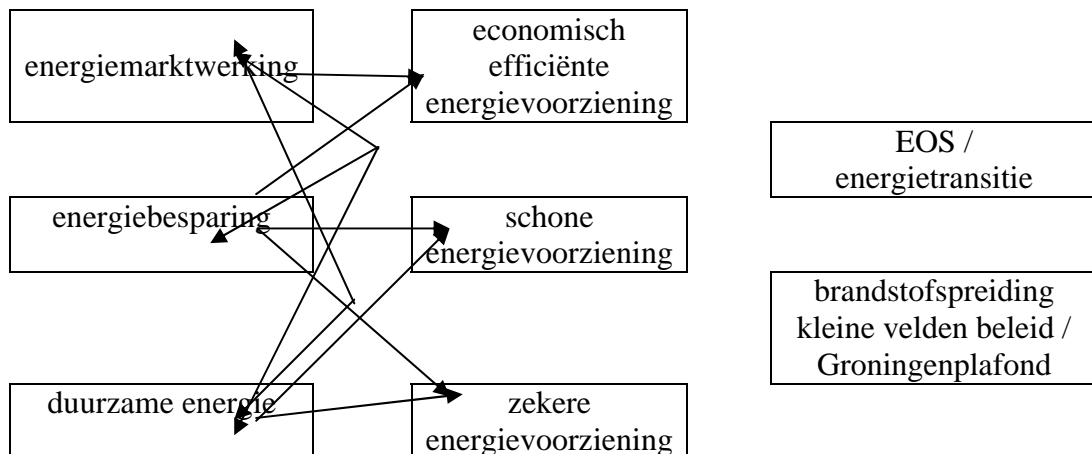
In deze notitie ga ik achtereenvolgens in op

1. het energiebeleid in het algemeen en de nieuwe accenten uit het Energierapport.
2. de extra middelen uit het Fonds Economische Structuur voor de duurzame energiehuishouding
3. energiebesparing, besparingspotentiëlen en –barrières en besparingsbeleid
4. de mogelijke invloed van de olieprijs op energiebesparing.
5. de vraag of extra energiebesparing mogelijk is.

Ik sluit de notitie af met de voornaamste conclusies.

1. Het energiebeleid

Het energiebeleid, zowel in Nederland als in de meeste andere OESO landen, heeft drie hoofddoelstellingen: het tot stand brengen van 1) een zekere, 2) een schone en 3) een economisch efficiënte energievoorziening. In de figuur hieronder is de samenhang tussen het energiebeleid en deze drie doelen in beeld gebracht.



Figuur 1. Samenhang in het energiebeleid

Ik heb in het energiebeleid enkele duidelijke accenten aangebracht, die samen te vatten zijn in: internationaal georiënteerd, ambitieus (hart voor de toekomst) en realistisch (oog voor het heden)

Ambitieuus en realistisch

Het is mijn diepste ambitie een echte omslag in het energieverbruik tot stand te brengen. Het Energierapport weet een echte omslag nog niet te bereiken, maar bereikt wel forse extra effecten (zie paragraaf 3.3). In het Strong Europe-scenario komt dankzij dit extra beleidseffect een stabilisatie van het fossiele energiegebruik in beeld, nadat het de afgelopen jaren structureel steeg. Naast ambitieus, moet ik realistisch blijven. Ik stel doelen als ik ook weet dat er instrumenten beschikbaar zijn ze te realiseren. Doelen zijn er niet om te bewieroken, maar om te halen.

De tijdens het Algemeen Overleg van 8 september bepleite revolutie in de energiehuishouding is dringend nodig. De realiteit is echter dat Nederland van het mondiale energieverbruik ongeveer 1% verbruikt. Krijgt Nederland of zelfs de EU andere landen (OESO, China, India) niet mee met ambitieus energie/klimaatbeleid, dan rest ons niets anders dan in ons eigen land het maximaal mogelijke te doen om de energietransitie verder te helpen. Tegelijkertijd moet Nederland samen met de Europese partners in de internationale arena alles op alles zetten om een ambitieus post-Kyoto-akkoord te realiseren. De politieke vraag is bij dit alles natuurlijk wat als maximale Nederlandse bijdrage gezien wordt. Daar gaat deze notitie ook over.

Internationale oriëntatie

Hierboven bleek al dat het energiebeleid internationaal van karakter moet zijn. Het klimaatprobleem (schone voorziening) is een mondiaal probleem. Omdat de klimaatverandering afhangt van de mondiale uitstoot, zou zonder inzet van landen buiten de EU het Europees klimaatbeleid uiteindelijk zinloos blijken. Ook de voorzieningszekerheid is een internationaal probleem, de olie- en in toenemende mate ook de gasmarkt zijn mondiale markten waarop Nederland slechts een beperkte invloed heeft.

Ik heb in het energiebeleid daarom nadrukkelijk gewerkt aan een krachtiger internationale oriëntatie. Ik geloof in een krachtig Nederlands geluid in de internationale arena maar tegelijk in inzet van middelen waar ze effectief zijn en het meest opbrengen. Zo ben ik de EU-OPEC dialoog gestart met het doel betere relaties op te bouwen met het oog op de voorzieningszekerheid op de langere termijn. Deze dialoog zal tevens leiden tot betere inzichten in de werking van de oliemarkt en de ontwikkeling van de olieprijs. Daarnaast heeft Nederland ervoor gezorgd dat het EU-voorzitterschap een actievere rol speelt in de EU-Rusland Energiedialoog, gericht op betere energierelaties tussen EU en de Russische Federatie. Zeker voor Nederland als belangrijk gasland is deze dialoog een belangrijk punt. Via het voorzitterschap kunnen de lidstaten meer invloed uitoefenen op de richting die de dialoog inslaat. In het Internationaal Energieagentschap behoort Nederland tot de vijf toonaangevende landen als het gaat om 'best-practices', leiding van belangrijke comités en deelname aan landenexamens. Op mijn initiatief wordt nu aan de Noordwest Europese elektriciteitsmarkt gewerkt, onder andere door betere afspraken te maken over interconnectie en een ebttere samenwerking tussen netbeheerders in de verschillende landen in Noordwest Europa.

We zien daarnaast hoe het post-Kyoto klimaatbeleid een technologische impuls kan krijgen. Verder werken we aan unbundling van distributiebedrijven. Thema's waar Nederland geen eigen richting inslaat maar wel tot de voorhoede behoort. Zo was het ook toen we het instrument Joint Implementation gingen hanteren zodat we voor miljoenen Mton CO₂-vermindering niet 50 maar 5 of 6 euro per ton betalen.

Een steviger besparingsbeleid

Uit figuur 1 op de vorige pagina blijkt het grote belang van energiebesparing. Het kan bijdragen aan verwezenlijking van alle drie de doelen van het energiebeleid.

Idealiter nemen we alle besparingsmaatregelen die maatschappelijk rendabel zijn. In die ideale situatie wordt optimaal bijgedragen aan de welvaart in enge zin en wordt ook volledig rekening gehouden met externe effecten inzake milieu en voorzieningszekerheid. Zo ver zijn we nog niet, maar we gaan wel die kant op. CO₂- en NO_x-emissiehandel zorgen voor prijzen van emissies die door verbruik van energie ontstaan. Eerste stappen om doelen voor voorzieningszekerheid in kaart te brengen zijn gezet en op termijn zal daar wellicht ook van prijsvorming van externe effecten sprake zijn.

De stimulering van energiebesparing kan ook verder gaan dan tot het punt waar het de maatschappelijke welvaart –de economische efficiency plus de externe effecten- verhoogt. In dit geval gaat meer besparing de samenleving geld kosten. Met die vraag zitten we opnieuw midden in het debat over de vraag of een ambitie van 2% besparing zinvol of haalbaar is. Zie hierover ook paragraaf 5 van deze notitie.

Voorzieningszekerheid / brandstofmix

In zowel het AO over het Energierapport als het AO over de grootverbruikersprijzen heeft de heer De Krom nadrukkelijk de voorzieningszekerheid aan de orde gesteld. Het belang van energiebesparing wil ik wat dat betreft nog eens benadrukken. Een toenemende energie-efficiency van de Nederlandse economie leidt ertoe dat Nederland minder kwetsbaar wordt voor energieprijsschokken. Vandaar dat energiebesparing ook vanuit de voorzieningszekerheidsoptiek zo belangrijk is.

In het Energierapport heb ik daarnaast gewezen op het belang van kolen en kernenergie. Ten aanzien van kolenvermogen geldt dat in samenspraak met de sector bestaande belemmeringen voor de bouw van extra kolencentrales in de vergunningsfeer in kaart zullen worden gebracht en waar mogelijk uit de weg geruimd. Belangrijk is dat de energiesector overweegt te investeren in een demonstratieproject voor CO₂-opslag. Ook in het FES-pakket (zie volgende paragraaf) is schoon fossiel een belangrijk aandachtsgebied. Ik wil enkele initiatieven faciliteren om hiermee ervaring op te doen. Gebruik van kernenergie heeft als belangrijk nadeel het ontstaan van nucleair afval. Het kabinet hecht daarom veel belang aan het behoud van bestaande Nederlandse nucleaire expertise en het onderzoek naar vermindering van de periode van radioactiviteit van afval. Naast dit nadeel zijn er ook voordelen. Splijtbaar materiaal is in zeer grote hoeveelheden aanwezig. Bovendien komen bij de opwekking van kernenergie geen broeikasgassen vrij. Kernenergie kan derhalve zowel een bijdrage leveren aan het bevorderen van de voorzieningszekerheid als aan het oplossen van de klimaatproblematiek. Een herziening van de afweging ten aanzien van het aandeel kernenergie in de energiemix komt dichterbij naarmate de voorzieningszekerheid meer onder druk komt te staan of het klimaatprobleem onvoldoende via emissiebeperking kan worden aangepakt. Investerings in nieuwe kerncentrales in Nederland – waarvoor het initiatief bij marktpartijen ligt – lijken nu om praktische redenen echter niet voor de hand liggend. De ervaring met het bouwen van kerncentrales is in landen als Frankrijk groter. Ook zijn de bouwkosten hoger en de afschrijvingstermijnen fors langer dan bij gas- en kolengestookte centrales. Bovendien kent ons land een comparatief voordeel op het terrein van gas.

Hierdoor zijn de investeringsrisico's in kerncentrales groter dan bij gas- en kolengestookte centrales.

2. FES middelen

Voordat ik dieper inga op het energiebesparingsbeleid, informeer ik u eerst uitgebreider over de FES-middelen voor de duurzame energiehuishouding. Met de FES-middelen in de zogenoemde energie-enveloppe en in het Waddenfonds zal de komende jaren een stevige extra impuls worden gegeven aan de ontwikkeling van de duurzame energiehuishouding in Nederland. Deze inzet komt bovenop het reguliere beleid en vormt een andere invulling van het Energierapport.

2.1 Energie-enveloppe

Gekoppeld aan het besluit over de kerncentrale te Borssele is een bedrag van 250 mln euro uit het FES vrijgemaakt voor investeringen in duurzaamheid. Van de eigenaren van de kerncentrale wordt een vergelijkbare bijdrage gevraagd. Met deze 'energie-enveloppe' heeft de impuls in duurzaamheid een mogelijke omvang van 500 miljoen euro. Dit pakket moet een stevige extra impuls geven aan de transitie naar een duurzame energiehuishouding en een reductie opleveren van uiteindelijk 1,4 Mton CO₂ per jaar. Deze reductie komt overeen met de uitstoot van conventionele centrales wanneer deze het vermogen van Borssele, 480 MW, zouden moeten overnemen. Daarmee wordt het klimaatvoordeel van Borssele verdubbeld.

Vooralsnog is in de ministerraad de volgende verdeling van de middelen overeengekomen: €160 miljoen voor hernieuwbare energiebronnen waaronder €60 miljoen voor biobrandstoffen, €150 miljoen voor schoon fossiel en €190 miljoen voor energiebesparing. Bij de verdere invulling van het pakket zal gestreefd worden naar een zo groot mogelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven. De transitieplatforms, waarin het bedrijfsleven ook vertegenwoordigd is, zullen geraadpleegd worden bij de invulling van de energie-enveloppe. Deze platforms hebben overigens al veel voorwerk en analyses gereed, waarop kan worden voortgebouwd bij de invulling van projecten. Dit is ook van belang omdat de projecten dienen te passen in de transitithema's. De projecten dienen dan ook vooral gericht te zijn op innovatieve toepassingen.

Concreet worden op dit moment projecten geselecteerd binnen de volgende thema's:

- schoon fossiel
- energie-efficiency in de industrie
- groene grondstoffen
- duurzaam Waddeneiland
- windenergie
- energie-efficiency in de gebouwde omgeving
- duurzame mobiliteit en biobrandstoffen
- duurzame mobiliteit exclusief biobrandstoffen
- afvalbeheer

- energie-efficiency in transport
- energie-efficiency in de glastuinbouw
- duurzame energie uit mest-covergisting

In november zult u nader worden geïnformeerd over de verdere voortgang.

2.2 Waddenfonds

Ook uit het Waddenfonds wordt een aanzienlijk bedrag beschikbaar gesteld dat belangrijk is voor de duurzame energiehuishouding. Uit het Waddenfonds is in totaal een bedrag van 800 miljoen euro beschikbaar. Uit dit bedrag dient eerst de kokkelvisserij schadeloos gesteld te worden. Uit de resterende middelen is 26% bestemd voor de duurzame economische ontwikkeling van het waddengebied en de Noordelijke regio. In het investeringsplan Waddenfonds is opgenomen dat dit bedrag onder meer bestemd is voor het ontwikkelen van duurzame vormen van energiegebruik. Ook de projecten van het Energy Valley-project kunnen in aanmerking komen, mits deze voldoen aan de criteria van het Waddenfonds. Projecten op het gebied van duurzame vormen van energie zijn wat mij betreft een substantieel onderdeel van de pijler duurzame economische ontwikkeling. Naast deze bestemming is het budget voor duurzame economische ontwikkeling ook bestemd voor een duurzame ontwikkeling van recreatie, toerisme en landbouw en visserij.

Naar verwachting zal het investeringsplan Waddenfonds eind november 2005 worden vastgesteld en vervolgens aan de Kamer worden aangeboden.

2.3. FES-middelen duurzame elektriciteit

Tenslotte worden voor de periode 2006 tot 2013 de MEP-middelen uitgebreid met een bedrag van €1 miljard uit het Fonds Economische Structuur. Doel hiervan is de verdere geleidelijke ontwikkeling van vormen van duurzame energie, waaronder te bereiken kostendalingen bij wind op zee. Door deze bijdrage tezamen met de €2 miljard over diezelfde periode kan de voor Nederland in Europa afgesproken doelstelling van 9% duurzame elektriciteit worden gerealiseerd en blijven de inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht.

3. Energiebesparing en besparingsbeleid

In de vorige paragraaf is ingegaan op de eenmalige extra middelen uit het FES voor duurzaamheid. In deze paragraaf ga ik in op het reguliere besparingsbeleid. Eerst wordt het begrip energiebesparing omschreven en wordt ingegaan op besparingspotentiëlen en 'besparingsbarrières'. Tot slot komt het besparingsbeleid aan de orde.

3.1 Wat is energiebesparing?

Een aantal jaren geleden is op het verzoek van het ministerie van Economische Zaken door ECN, CPB, RIVM en Novem in samenwerking met het CBS een

protocol energiebesparing opgesteld.¹ Dit protocol moest een einde maken aan de verwarring over het begrip energiebesparing. Tot dan toe circuleerden verschillende definities en dus ook verschillende besparingscijfers. Dit protocol bestaat sinds 2001 en sindsdien wordt jaarlijks volgens de afgesproken definitie bepaald hoe hoog het Nederlandse besparingstempo is. Ook de effecten van mijn beleid worden conform deze definitie beoordeeld.

Energiebesparing is in het protocol gedefinieerd als het uitvoeren van dezelfde activiteiten of vervulling van functies met minder energiegebruik.

Energiebesparing heeft daarmee dus betrekking op een verbetering van de energie-efficiency. Energie-efficiency is kortweg energiegebruik per eenheid prestatie. Deze definitie heeft een aantal implicaties:

- Indien er minder energie gebruikt wordt doordat er bijvoorbeeld minder autokilometers gereden wordt of doordat de Nederlandse industrie minder goederen produceert, dan is dit een volume-effect. De energie-efficiency (energie per prestatie) neemt niet toe.
- Veranderingen in de brandstofmix leiden niet tot energiebesparing. Ook niet als er meer op een energie-efficiëntere brandstof gestookt gaat worden. Dit zijn volgens het besparingsprotocol structureffecten.
- Verschuivingen in de verschillende transportaandelen, zoals van autovervoer naar openbaar vervoer of van wegtransport naar trein of boot zijn ook structureffecten.
- Tenslotte wordt ook vermindering van materiaal gebruik tot structureffect en niet tot besparingseffect gerekend.

Bovenstaande impliceert dat een groot deel van het klimaat- en energiebeleid wel tot CO₂-reductie en vermindering van het energieverbruik leidt, maar niet tot energiebesparing. Zo zou het voorstel van Groen Links in haar verkiezingsprogramma van 2002 om de energiebelasting te verhogen en te verbreden, maar liefst 10,4 Mton CO₂-reductie opleveren. Hiervan mag echter slechts 0,7 Mton als besparing worden aangemerkt.² Het besparingstempo zou daardoor van 1% naar 1,06% per jaar gaan.

Een ander aspect van het begrip besparing is dat het wordt uitgedrukt als een verbetering ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit betekent dat sommige maatregelen waarvan het volledige effect al in jaar t gerealiseerd worden, in het jaar $t+1$ al niet meer bijdragen aan een hoger besparingstempo. Zo zou het invoeren van een landelijk maximum snelheid van 100 km/h uit het programma van Groen Links leiden tot een effect van 0,8 Mton CO₂-reductie. Dit effect is (bij volledige handhaving) meteen volledig gerealiseerd en heeft daarmee in het jaar van invoering een fors effect op energiebesparing. Het tweede jaar na de invoering is het effect op het besparingstempo geheel verdwenen.

¹ Boonekamp, P.G.M. (2001), "Protocol Monitoring Energiebesparing"

² De overige 9,7 Mton bestaat uit volume effecten (vertrek bedrijven naar het buitenland) en structureffecten (andere brandstofmix).

De besparingsdefinitie leidt ertoe dat, ondanks een forse beleidsinzet, het toch zo kan zijn dat de effecten ervan op het besparingstempo gering zijn. De maatregelen uit de verkiezingsprogramma's van 2002 leveren allemaal forse CO₂-effecten op, variërend van 8 tot bijna 19 Mton. Het effect op het besparingstempo blijft desondanks beperkt tot enkele tienden van procentpunten. Gegeven het huidige besparingstempo van 1% zou dat bij lange na niet genoeg zijn voor een tempo van 2%. Hierop waren ook mijn opmerkingen gericht tijdens het debat van 8 september jl. met uw Kamer.

3.2 Besparingspotentieel en besparingsbarrières

Een belangrijk deel van de energiebesparing 'gaat vanzelf'. Er is geen beleid voor nodig. Dit worden de autonome besparingen genoemd. Volgens de Referentieramingen is van de huidige 1% besparing per jaar 0,7 procentpunt autonoom.³ De overige 0,3 procentpunten komen door het besparingsbeleid. Deze autonome besparingen ontstaan door technologische vooruitgang. Als een ondernemer een 20 jaar oude installatie vervangt door een nieuwe, dan is de nieuwe installatie vrijwel altijd energie efficiënter dan de oude installatie. Als een huiseigenaar een verwarmingsketel moet vervangen, dan is de nieuwe ketel efficiënter dan de oude ketel, etc.

De autonome besparing die zo ontstaat is aanzienlijk, maar er blijft ook veel potentieel liggen. De Ecofys-studie "Energietransitie en opties voor energie-efficiency-verbetering"⁴ is één van de studies die ten grondslag lagen aan het transitieadvies van de AER/VROMraad⁵ en vormt in feite de onderbouwing van het '2% advies'. In deze studie is Ecofys uitgebreid ingegaan op het lange termijn besparingspotentieel. Voor de meeste sectoren is een zogenoemde verbeterfactor ingeschat (zie tabel 1). Een verbeterfactor van 5 houdt bijvoorbeeld in dat na besparing nog slechts 20% (100/5) van het oorspronkelijke energiegebruik nodig is. Een besparingstempo van 2% ontstaat als deze verbeterfactoren in een termijn van 45 jaar worden gerealiseerd.

Tabel 1. Verbeterfactoren voor sectoren en Nederland als geheel⁶

	verbeterfactor
Industrie inclusief energiesector en raffinaderijen	1,75
Utiliteit	5
Vervoer	3,4
Woningen	10

³ A.W.N. van Dril en H.E. Elzenga (coord.), (2005), "Referentieramingen energie en emissies 2005-2020"

⁴ J.G. de Beer en K. Blok, (2004), "Energietransitie en opties voor energie-efficiency-verbetering"

⁵ AER/VROMraad (2004), "Energietransitie, Klimaat voor nieuwe kansen"

⁶ Omdat voor de glastuinbouw geen gegevens vermeld zijn in het Ecofys-rapport is hiervoor een eigen inschattingen gemaakt. Dit getal is dus wetenschappelijk onderbouwd. Het blijkt dat het gewogen gemiddelde van de verbeterfactoren uit het Ecofys rapport 2,4 is voor Nederland als geheel. Dit spoort niet met de verbeterfactor 4 die volgens de AER/VROMraad voor Nederland mogelijk zou zijn.

Land- en tuinbouw	10
Totaal	2,4

Zonder het besparingsbeleid zou Nederland een autonoom besparingstempo kennen van 0,7%. Bij dit autonome besparingstempo van 0,7% zou van het totale besparingspotentieel slechts 45% gerealiseerd worden. Meer dan de helft van het besparingspotentieel zou zonder besparingsbeleid dus niet benut worden.

Waarom blijft er zoveel potentieel liggen? Voor de volledige realisatie van het besparingspotentieel is het noodzakelijk dat alle barrières die implementatie van nieuwe besparingstechnieken in weg staan, worden overwonnen. Ecofys noemt het besparingspotentieel dan ook “een puur technisch potentieel”. Zowel het Ecofys-rapport als een recente publicatie van het NWO⁷ gaan in op deze barrières. Onderstaande box vat de belangrijkste barrières samen.

Box 1. Besparingsbarrières

1. Een belangrijke barrière die door Ecofys genoemd wordt is de technologieontwikkeling. Het besparingspotentieel ontstaat deels uit technieken die nog niet (uit)ontwikkeld zijn. Er zijn dus nog technologische doorbraken noodzakelijk. Het Ecofys rapport bevat vele voorbeelden van technieken die nog niet toepasbaar zijn. Maar ook breder, technieken kunnen wel technisch uitontwikkeld zijn, bedrijven kunnen de inzet ervan toch als technisch te risicovol zien en dan wordt het potentieel niet gerealiseerd.
2. Een barrière is dat ondernemers in de praktijk lang niet altijd op een rationele wijze beslissingen nemen. In plaats van te zoeken naar de optimale investering, wordt de ‘zoektocht’ beëindigd zodra een bevredigende optie gevonden is. Onderzoek duidt erop dat in Nederland een zeer groot deel van de ondernemers inderdaad niet handelt conform een rationeel investeringsbeslissingsmodel. Dit gedrag leidt ertoe dat er in het bedrijfsleven rendabele energiebesparende investeringen blijven liggen.
3. Ook individuen handelen lang niet altijd rationeel. Bij de aanschaf van auto’s bijvoorbeeld domineren vaak emotionele factoren. Brandstofefficiency wordt dan genegeerd. Dat betekent dat er voor automobielproducenten weinig prikkel is om de brandstofefficiency van de voertuigen te verbeteren.
4. Vooral in kleinere bedrijven en bedrijven waar relatief weinig energie wordt gebruikt is men vaak onvolledig op de hoogte van besparende technieken.
5. Op de kapitaalmarkt bestaan er restricties waardoor er vooral bij kleinere of startende bedrijven te weinig financiering gevonden wordt voor investeringen in rendabele energiezuinige technieken.
6. Vaak zijn degenen die de investering moeten doen in extra energie efficiency, niet degenen die van de besparing profiteren. Dit speelt een belangrijke rol bij verhuurders van woningen.
Maar omdat consumenten respectievelijk automobilisten het energie- respectievelijk brandstofverbruik een beperkt belang geven bij de aanschafbeslissing, speelt dit zogenoemde ‘split incentive’ probleem ook daar een rol.

⁷ H.R.J. Vollebergh (e.a.), (2004), “Milieubeleid en Technologische Ontwikkeling” Deze publicatie is een weerslag van het onderzoeksprogramma Milieu en Economie.

7. Ecofys noemt gebrek aan publieke acceptatie een van de voornaamste barrières. Een groot deel van het besparingspotentieel zou ontsloten kunnen worden via stringente normstelling. Nog afgezien van de grote administratieve last die dit zou opleveren, ontbreekt voor dit type maatregelen die ingrijpen in de keuzevrijheid van burgers of ondernemers het maatschappelijk draagvlak.
8. Ecofys noemt verder het feit dat veel problemen om een Europese aanpak vragen willen ze worden opgelost. En dit punt blijft natuurlijk niet tot de Europese dimensie beperkt. Een groot deel van het bedrijfsleven opereert niet op een Europese maar op een wereldwijde markt. Dat vraagt om een wereldwijde aanpak.
9. Een laatste belangrijke barrière wordt gevormd door de kosten van het besparingspotentieel. Wanneer de investering meer kost dan de besparing oplevert, dan zal de investeerder niet voor de besparende investering kiezen. Energieprijzen zijn daarmee dus een cruciale factor.

In technische analyses van besparingsopties dreigt het risico dat zaken te eenvoudig worden voorgesteld. Barrières zoals hierboven genoemd worden genegeerd of bijkomende kosten worden vergeten, zoals de bijscholing van personeel, transactiekosten of de kosten van het tijdelijk stilleggen van een productieproces wanneer de besparingstechniek een procesgeïntegreerde techniek betreft. In de genoemde NWO publicatie wordt dan ook gesteld dat “de optimistische conclusies, die veelal worden bereikt in bottom-up analyses, samenhangen met een te eenvoudige beschrijving van adoptiegedrag van producenten (...). Waardoor (...) te optimistische conclusies over besparingspotentiëlen in de hand gewerkt worden.” In de Ecofys studie, een bottom-up analyse, blijken de beide auteurs, de heer De Beer en de heer Blok, zich deze beperking terdege bewust te zijn: de genoemde barrières zijn zelfs zo hardnekkig dat “het zeer onwaarschijnlijk is dat alle barrières worden geslecht.” Het zou zelfs “niet mogelijk” zijn “beleid te ontwikkelen dat de bovenstaande efficiencyverbeteringen kan bereiken.” Volgens Ecofys liggen de genoemde factoren alleen binnen bereik “in combinatie met andere vormen van klimaatbeleid zoals veranderingen in het energieaanbod en afvang en opslag van CO₂ (...).” In paragraaf 2.1 is al aan de orde gesteld dat dergelijke beleidseffecten niet tot besparing gerekend mogen worden. Wanneer dat wel zou gebeuren dan is een tempo van 2% inderdaad relatief eenvoudig haalbaar. Wanneer de vermeden hoeveelheid fossiele energie vanwege het duurzame energiebeleid meegeteld zou worden als besparing, dan zou na 2012 het “fossiele energiebesparingstempo” 1,7% in het SE-scenario en 2,0% in het GE-scenario zijn.

Eén barrière moet op deze plaats nog afzonderlijk besproken worden. Dat is de internationale dimensie. Het is niet mogelijk om alleen in Nederland of zelfs ‘alleen’ in de Europese Unie het internationaal opererende bedrijfsleven te forceren over te schakelen op een substantieel hoger efficiency niveau dan het bedrijfsleven zelf economisch verantwoord acht. De AER/VROMraad zegt

daarover in haar transitieadvies⁸ dat “realisatie van zo’n doelstelling (de 2% besparing) alleen mogelijk is wanneer hieraan ook in een groot aantal andere landen en door de Europese Unie wordt gewerkt.” Het moge duidelijk zijn dat op dit moment aan die voorwaarde niet voldaan wordt. De 2% ambitie is zo gezien nu dus niet mogelijk.⁹

3.3 Het besparingsbeleid

In paragraaf 3.2 is uitgebreid stil gestaan bij barrières die het volledig realiseren van het besparingspotentieel verhinderen. Het energiebesparingsbeleid richt zich juist op die barrières. Hoe meer barrières worden overwonnen hoe groter het deel van het besparingspotentieel dat gerealiseerd kan worden.

In het beleid worden vier sectoren onderscheiden, te weten de gebouwde omgeving (huishoudens en utiliteit), land en tuinbouw, de transportsector en de industrie. Van de voornaamste besparingsmaatregelen per sector wordt hieronder een kort overzicht gegeven.

Gebouwde omgeving

Voor de nieuwbouw is het belangrijkste instrument de Energieprestatienorm. Met dit instrument wordt de belangrijkste hier relevante barrière, de split incentives, aangepakt omdat de eigenaar verplicht wordt tot een bepaalde energie prestatie van de woning of het gebouw. Voor bestaande woningen en kantoren zullen de witte certificaten een belangrijk middel zijn om de impasse in de bestaande bouw effectief te bestrijden. Een specifiek op de huursector gerichte maatregel is de aanpassing van het WoningWaarderingsStelsel (WWS). Op grond hiervan kunnen verhuurders meer huur vragen indien zij extra energiebesparende voorzieningen hebben toegepast. De tijdelijke regeling CO₂-reductie gebouwde omgeving zal daarnaast voor nog een extra stimulans voor de bestaande bouw betekenen.¹⁰

Voor wat betreft het elektriciteitsgebruik in de gebouwde omgeving wordt naast de al bestaande labeling een stevige impuls verwacht van Europese normering van standby verbruik en efficiency van huishoudelijke- en kantoorapparatuur. De Commissie werkt inmiddels aan 14 groepen van elektrische apparaten. Het effect van deze maatregelen wordt versterkt door de energiebelasting die het nemen van besparende maatregelen aantrekkelijker maakt.

Verder wordt bewust omgaan met energie en energiebesparing gestimuleerd via onderwijspakketten, aandacht voor energie in tv-programma’s en de introductie van slimme energiemeters waardoor men beter zicht krijgt op het energiegebruik.

Land en tuinbouw

Het belangrijkste instrument in de land- en tuinbouw is de AMvB Glastuinbouw. Tuinders worden via de verplichtingen daartoe in de AMvB sterk gestimuleerd tot

⁸ AER/VROMraad (2004), blz.173.

⁹ Wanneer voor de internationaal concurrerende industrie gerekend zou worden met het besparingstempo dat na uitvoering van het Energierapport resulteert en wanneer in de andere sectoren 100% van het besparingspotentieel zou worden gerealiseerd, dan ontstaat een besparingstempo van 1,7%.

¹⁰ Deze tender was nog niet meegenomen in het Energierapport.

een hogere energie efficiency. Maatregelen van de overheid die de besparing in de glastuinbouw ondersteunen zijn de EnergieInvesteringsAftrek, de MIA/VAMIL, de steun voor nieuwe WKK en de energiebelasting.

Transportsector

De belangrijkste maatregel in deze sector is het Europese convenant met de automobiellindustrie waarin afspraken zijn gemaakt over de CO₂-uitstoot per gereden kilometer¹¹. Omdat dit convenant in 2008 afloopt is het de inzet van het kabinet hier een vervolg aan te geven via stringente normering van personenwagens en nu ook bestelwagens. De Commissie is hierover in gesprek met de automobiellbranche.

Naast deze afspraken met de sector is ook een zuinige rijstijl van groot belang. Het kabinet heeft onlangs groen licht gegeven voor een nieuwe fase van de campagne Het Nieuwe Rijden. Uit een recente evaluatie blijkt dit een effectief instrument te zijn voor het stimuleren van een zuinige rijstijl.¹² Ook de regulering van maximum snelheden op drukke wegvakken leidt tot meer energie-efficiency in het verkeer. Het aankoopgedrag tenslotte zal beïnvloed worden door de differentiatie in de Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) waardoor voor zuinige auto's minder betaald hoeft te worden en voor niet zuinige auto's meer. Het kabinet heeft hier onlangs toe besloten.

Industrie

Het belangrijkste instrument in de industrie is CO₂-emissiehandel in combinatie met het benchmarkconvenant. Via het benchmarkconvenant worden de bedrijven zich meer bewust van de mogelijkheden die er zijn hun procesefficiency te verhogen. Bedrijven worden verder in de allocatie van CO₂-rechten beloond voor een hoge procesefficiency. Van de huidige hoge CO₂-prijs gaat bovendien ook een sterke prikkel uit om energie-efficiënt te produceren. De ondersteuning van nieuwe WKK is tenslotte ook belangrijk.

Voor de kleinere bedrijven blijven de meerjarenafspraken een beproefd recept. Onlangs heb ik u de recente stand van zaken met betrekking tot de MJA's gestuurd. Binnen de MJA aanpak speelt Senter/Novem een belangrijke rol als het gaat om informatieverspreiding. Ook het door EZ gefinancierde Energiecentrum van MKB-Nederland speelt hierin een belangrijke rol. Voor de kleinere industrie is tenslotte de EnergieInvesteringsAftrek een belangrijk instrument.

Energietechnologiebeleid / transitieaanpak

Zonder technologische doorbraken zullen de besparingspotentiëlen zoals door Ecofys in kaart gebracht helaas papieren potentiëlen blijven. Vandaar dat Ecofys zelf ook tekortschietende techniekontwikkeling een barrière noemt. De energieonderzoeksstrategie (EOS) en het Energietransitietraject zijn daarom ook onmisbare pijlers van het besparingsbeleid. Met EOS stimuleert EZ door middel van tenders het onderzoek voor met name lange termijn onderzoek en

¹¹ Er is in feite sprake van drie convenanten, met de Europese, Japanse en Koreaanse automobiellindustrie.

¹² Goudappel Coffeng (2004), "Monitoring en Evaluatie Het Nieuwe Rijden"

demonstraties. Dit onderzoek is gericht op een vijftal aandachtsgebieden: biomassa, nieuw gas/schoon fossiel, gebouwde omgeving, opwekking en netten en energiebesparing in de industrie en agrarische sector. De EOS regelingen zijn eind 2004 gestart en inmiddels zijn de eerste tenders beoordeeld.

Het energietransitietraject is gericht op het realiseren van een duurzame energiehuishouding op de lange termijn. Hiervoor werkt EZ samen met bedrijven, kennisinstellingen en belangenorganisaties. In het Energierapport is bovendien aangegeven dat het kabinet samen met de industrie zal bezien hoe de industrie zich nog meer op energie innovatie kan richten.

Witte certificaten

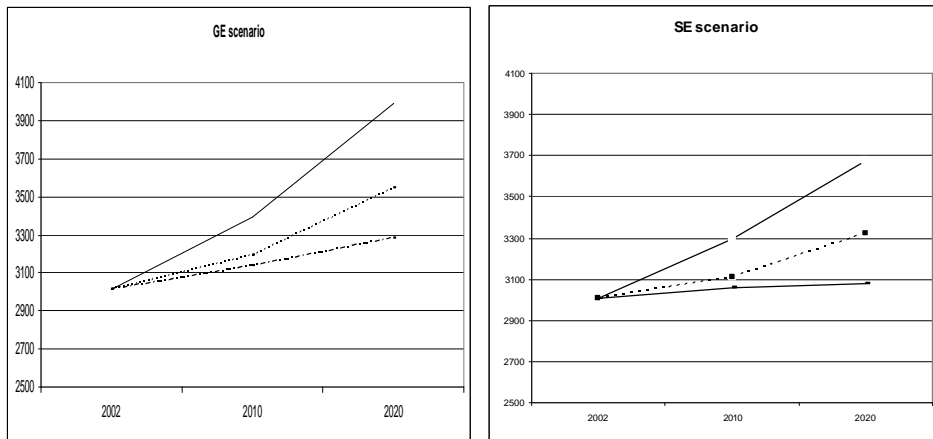
Op deze plaats wil ik nog eens ingaan op het systeem van de witte certificaten. Dit als reactie op de vele vragen daarover in het Algemeen Overleg. Allereerst benadruk ik nogmaals dat de witte certificaten de grootste bijdrage leveren aan de in het Energierapport aangekondigde intensivering van het besparingsbeleid. Het betreft een derde deel van de stijging van 1% naar 1,5%. Deze besparingen kunnen naar mijn overtuiging niet gemist worden.

Het voordeel van dit instrument is ook dat de verplichting zekerheid geeft dat het potentieel wordt gerealiseerd. Verder heeft de partij die de verplichting krijgt er alle belang bij dat de energiebesparingsmaatregelen tegen de laagst mogelijke kosten worden gerealiseerd. De energiebedrijven in het Verenigd Koninkrijk hebben op deze manier hun energiebesparingsdoel voor 3 jaar al binnen 2 jaar bereikt. De energiebesparingsmarkt heeft daar een grote impuls gekregen. Partijen werken daar samen om de barrières te slechten die zijn genoemd in paragraaf 3.2. Hetzelfde beeld geven de voorbeeldprojecten in Italië. Daar zijn maar liefst 150 ESCO's (energiebesparingsbedrijven) ontstaan. Vanwege het succes van deze voorbeeldprojecten is het instrument witte certificaten per 1 januari dit jaar ingevoerd. Ook het Franse kabinet heeft dit instrument laten uitwerken en voert dit per 1 januari aanstaande in. Van de ervaringen in deze landen kunnen we gelukkig ook maximaal lering trekken. Bij de opzet van het systeem zal hiermee en met de bezwaren die nu in Nederland vooral door de sector tegen het systeem worden ingebracht goed rekening gehouden worden.

Eén vaak gehoord kritiekpunt is dat energiebedrijven geen belang zouden hebben bij besparingstaken, omdat hiermee het aantal verkochte kilowatturen zou dalen. Dit punt overtuigt niet, omdat energiebedrijven ook nu al besparingadviezen geven en zelfs op eigen initiatief subsidies geven. Dat is een stuk klantenbinding in het eigen belang van het energiebedrijf. Klanten die met besparingsadviezen minder afnemen leveren hun bestaande leverancier immers meer op dan klanten die weglopen naar de concurrentie om daar besparingsadviezen te ontvangen. Begin volgende jaar hoop ik u te informeren over de nadere uitwerking van het systeem. Ik ben me er terdege van bewust dat dit instrument van sommige partijen een forse inspanning zal vragen. Hier staat echter in potentie een grote besparing tegenover. De inspanning moet wel in verhouding blijven staan met de opbrengst. De administratieve last heeft in de uitwerking dan ook een bijzondere aandacht. Daar waar er serieuze alternatieven worden aangedragen tenslotte, zal ik deze in mijn overweging meenemen.

3.4 Het effect van het besparingsbeleid

Het besparingsbeleid weet effectief barrières zoals die in paragraaf 2.2 werden genoemd aan te pakken. In figuur 1. wordt voor twee scenario's, het Global Economy-scenario (GE) en het Strong Europe-scenario (SE) weergegeven wat de ontwikkeling van het fossiele energiegebruik zonder en met het energiebeleid. Onder energiebeleid wordt hier het besparingsbeleid en het duurzame energiebeleid bedoeld. Zie voor een korte beschrijving van beide scenario's tekstbox 2.



Figuur 1. Ontwikkeling fossiel energiegebruik (in PJ) in het GE en SE scenario

De beide bovenste lijnen geven het fossiele energiegebruik zonder beleid weer. De beide onderste lijnen geven het fossiele energiegebruik na beleid inclusief Energierapport weer. De middelste lijn is het verbruik met beleid maar zonder Energierapport

Het effect van het beleid, zo blijkt uit figuur 1, is fors. Het reeds bestaande beleid leidt ertoe dat het fossiele verbruik in 2020 11% (in GE) of 10% (in SE) lager is dan het geval zou zijn zonder het energiebeleid. Het extra beleid uit het Energierapport en het FES pakket voegt hier 7% procentpunten aan toe, waardoor in GE het totale beleidseffect 18% bedraagt en in SE bijna 17%.

Van het totale beleidseffect is 60 à 70 procent energiebesparing en de rest duurzame energie. Relatief grote bijdrages aan het totale effect van het reeds bestaande besparingsbeleid leveren de subsidies en convenanten in de industrie, de energieprestatienorm voor de nieuwbouw en het beïnvloeden van het rijgedrag via het programma Het Nieuwe Rijden.

De grootste bijdrage van het extra beleid uit het Energierapport wordt allereerst met afstand geleverd door de witte certificaten. De normen aan het elektrisch verbruik van apparaten en de brandstofefficiency van voertuigen leveren ook een relatief forse bijdrage.

Het blijkt dat het fossiele verbruik in het SE-scenario na 2010 vrijwel stabiliseert (het neemt nog slechts met 0,6% toe tussen 2010 en 2020). In het GE scenario blijkt dit niet het geval. Daar stijgt het fossiele verbruik nog met 4 à 5%. Om in een GE-scenario context te stabiliseren, zou extra beleid nodig zijn of er zou sprake moeten zijn van een structureel hogere olieprijs. Op die olieprijsen kom ik in paragraaf 4.2 terug.

De boodschap uit de figuur is hoe dan ook duidelijk. Het energiebeleid doet er in aanzienlijke mate toe en de extra bijdrage van het Energierapport brengt in een SE-scenario context zelfs een stabilisatie van het fossiele energiegebruik binnen bereik. In het GE-scenario is dat nog niet het geval.

Het effect van het beleid wordt ook zichtbaar als gekeken wordt welk deel van het in paragraaf 3.2 genoemde besparingspotentieel gerealiseerd zou worden bij een

besparingstempo structureel (dus ook na 2020) van 1,5%. Via de autonome besparingen werd 45% van het totale besparingspotentieel gerealiseerd. Bij een beleid dat het besparingstempo structureel op 1,5% brengt, wordt iets meer dan 80% van het totale besparingspotentieel gerealiseerd.

Box 2. De scenario's, Strong Europe en Global Economy

In mijn brief van 3 juni 2005¹³ heb ik de hier genoemde scenario's Global Economy en Strong Europe beschreven. Kern is dat in SE mondiaal veel aandacht is voor milieuvraagstukken. Het klimaatverdrag van Rio de Janeiro wordt gerealiseerd. Verder ligt er veel nadruk op publieke verantwoordelijkheid. In GE is geen aandacht voor grensoverschrijdende milieuvraagstukken en ligt de nadruk op private verantwoordelijkheid. Klimaatbeleid komt niet van de grond. De economische groei in SE is 1,6% per jaar gemiddeld en in GE 2,6%. De druk op het milieu is in GE het grootste. In mijn brief heb ik echter uiteengezet dat niet de economische groei de doorslaggevende factor is voor de positie van het milieu, maar de internationale bereidheid grensoverschrijdende milieuvraagstukken aan te pakken. Economische groei en milieu kunnen dan wel degelijk samen gaan.

4. Olieprijzen en besparing

De Referentieramingen waarop de besparingscijfers uit het Energierapport zijn gebaseerd, zijn uitgegaan van een prijs van 24,5 dollar per vat in 2005 oplopend tot 27,10 dollar per vat in 2020. De olieprijs is nu meer dan tweemaal zo hoog als deze olieprijs. De vraag is daarmee wat de huidige olieprijsontwikkeling kan betekenen voor het besparingstempo en dus voor de besparingsdoelstelling.

4.1 Huidige olieprijsontwikkelingen en investeringsgedrag

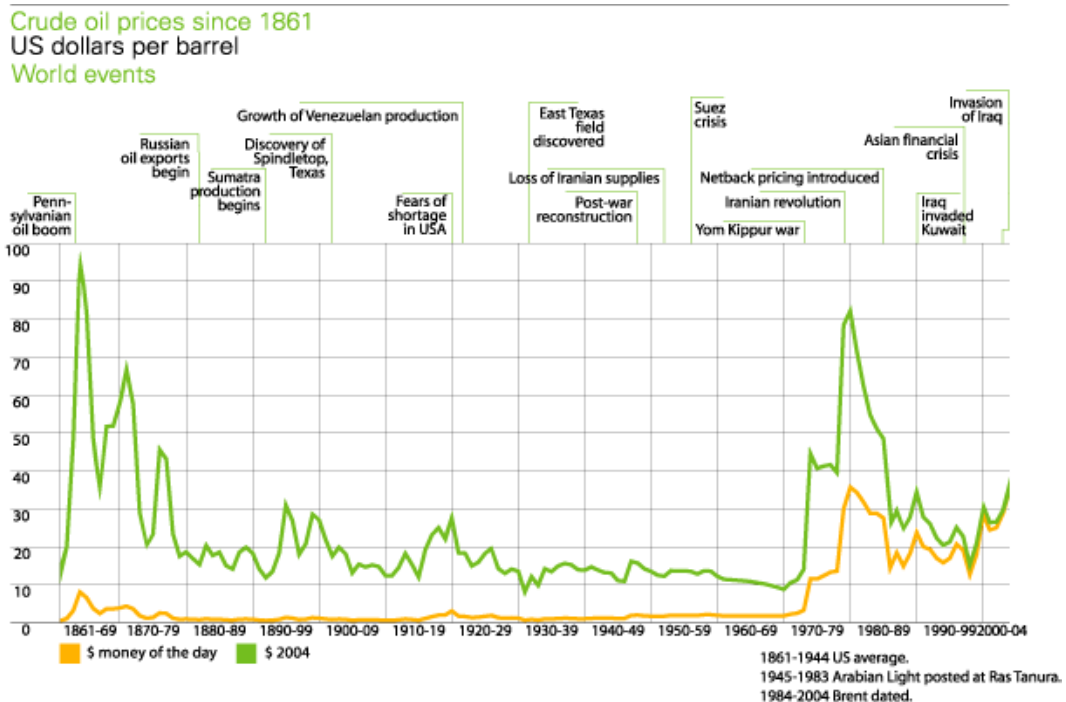
Uitspraken over olieprijsontwikkelingen zijn een hachelijk onderneming. In 1999 ging Shell er nog vanuit dat de eerstkomende jaren de olieprijs op een niveau van ongeveer 14 dollar zou liggen. In dezelfde tijd werden kritische kamervragen aan de minister van Economische Zaken gesteld omdat in de EZ begroting met een *te hoge* olieprijs van 14,5 dollar per vat tot 2003 en *zelfs* met 17,5 dollar per vat in de periode 2004–2010 werd gerekend.¹⁴ Voorzichtigheid is dus geboden bij het doen van uitspraken over de olieprijsontwikkeling.

In de figuur hieronder is de ontwikkeling van de olieprijs sinds 1861 weergegeven¹⁵. De bovenste lijn drukt de olieprijs uit in prijzen van 2004 zodat de prijzen van het verleden goed vergeleken kunnen worden met de huidige prijzen.

¹³ Kamerstukken 2004-2005, 28240 29465, nr. 31, Tweede Kamer

¹⁴ [Kamerstukken 1998-1999, 26200 E, nr. 6, Tweede Kamer](#)

¹⁵ Zie www.BP.com



Figuur 2. Ontwikkeling olieprijs nominaal en in prijzen van 2004

De huidige olieprijs ligt boven de 60 dollar per vat (niet weergegeven in de figuur). Dit is fors boven de olieprijs voor 2005 van 24,50\$ waar de Referentieramingen van uit gaan. Het is dan ook niet te verwachten dat de olieprijs binnen een korte periode terug zijn op het niveau waar de Referentieramingen van uit gingen. Het is zelfs ook niet uit te sluiten dat op korte termijn de olieprijs nog verder zal stijgen.

Toch is het op enige termijn te verwachten dat de olieprijs weer zal gaan dalen. Recent is het Centraal Planbureau uitgebreid ingegaan op de olieprijsverwachtingen.¹⁶ De hoge olieprijs, schrijft het CPB, is het gevolg van een hoge olievraag en volledige bezetting van de beschikbare productiecapaciteit. Zowel vraag en aanbod kunnen op korte termijn nauwelijks reageren op veranderingen in de prijs. Daarom leidt elke verstoring van de markt tot een sterke prijsreactie. Juist het aanbod van olie werd de laatste tijd gehinderd. Het CPB noemt het niet op gang komen van productie uit Irak, stakingen in Noorwegen, financiële problemen bij het Russische Yukos, uitval van productiefaciliteiten in de VS door orkanen en sociale onrust in Nigeria en Venezuela. Omdat zo stelt het CPB de mondiale vraag naar olie bleef groeien, kan alleen een hoge olieprijs vraag en aanbod met elkaar in evenwicht brengen.

Deze hoge olieprijs is op langere termijn echter niet houdbaar volgens het CPB. De vraag naar olie zal verminderen door meer energiebesparing en door substitutie naar andere energiedragers, terwijl het aanbod zal toenemen omdat het

¹⁶ Verrips, A. (e.a.), (2005), "Windenergie op de Noordzee, Een maatschappelijke kosten-batenanalyse", CPB bijzondere publicatie nr. 57

winnen van olie in meer productiegebieden (buiten de OPEC) rendabel is geworden.

Uiteindelijk zal daarom de olieprijs weer dalen. De vraag is natuurlijk naar welk niveau en op welk moment. Het CPB stelt in de genoemde publicatie uit te gaan van structurele olieprijsen die tussen de 25 en 40 dollar per vat zullen liggen. Het Internationale Energieagentschap sluit bij achterblijvende investeringen in energiewinning niet uit dat de prijzen structureel nog hoger zullen liggen.

De 40 dollar per vat lijkt gelet op de huidige prijzen laag. De bovenkant van de marge ligt immers nog altijd minstens 20 dollar per vat onder de huidige prijzen. Wat echter niet uit het oog verloren moet worden is dat de 40 dollar van het CPB een structurele prijs betreft. De 40 dollar per vat houdt in dat de olieprijs tot 2040 40 dollar zou bedragen. En kijkend naar de grafiek is 40 dollar dan toch wel een forse prijs. In de vorige eeuw was de (reële) olieprijs alleen ten tijde van de tweede oliecrisis hoger dan 40 dollar.

Het is uiteraard niet uitgesloten dat het CPB er naast zal zitten met deze bandbreedte van 25 tot 40 dollar per vat. Geen enkel instituut kan met zekerheid olieprijsen ramen en geen enkel instituut pretendeert dit dus ook.

Bepalend voor het besparingstempo zijn uiteindelijk ook niet de olieprijsverwachtingen van instituten als het CPB of het Internationaal Energieagentschap. Bepalend zijn de eigen verwachtingen van degenen die moeten beslissen of er wel of niet in energiebesparende maatregelen wordt geïnvesteerd.

Voor degene die investeert in een installatie met een levensduur van 20 jaar, is zijn eigen prijsverwachting voor de komende 20 jaar cruciaal. Voor deze investeerder zijn niet de huidige olieprijsen van belang, maar de olieprijsen gedurende de komende 20 jaar. Als hij investeert in een installatie die bij de huidige prijs van 60 dollar per vat precies rendabel is en de prijs blijkt de komende 20 jaar de 60 niet meer te halen, dan zit deze ondernemer met een installatie die 20 jaar lang verliesgevend is. En hoe hoger en onzekerder de prijs, hoe meer de ondernemer er rekening mee houdt dat de prijs kan dalen. Een hoge olieprijs vertaalt zich dus niet zondermeer en meteen in een hogere energiebesparing.

4.2. Structureel hoge olieprijsen en energiebesparing

De olieprijsontwikkeling is dus erg onzeker. Maar stel dat wel bekend zou zijn dat de olieprijs structureel hoog zou zijn. Wat zou er dan met het besparingstempo gebeuren?

De studie “Four Futures for Energy Markets and Climate Change”¹⁷ van het RIVM en het CPB beschrijft vier toekomstbeelden voor de ontwikkeling van de Europese energiemarkten. De olieprijsen in deze scenario’s liggen tussen de 20 en 30 dollar per vat. In het Strong Europe-scenario is voorts wereldwijd

¹⁷ Zie Bollen, J. e.a. (2004) “Four Futures for Energy Markets and Climate Change” CPB speciale publicatie 52, CPB, Den Haag

klimatebeleid verondersteld en wel zodanig dat de doelstellingen van het klimateverdrag van Rio de Janeiro gerealiseerd kunnen worden. Dit leidt via mondiale CO₂-emissiehandel tot hoge CO₂-prijzen. Omdat deze een energieprijsverhogend effect hebben kan het Strong Europe-scenario illustreren welke gevolgen een hogere olieprijs kan hebben.¹⁸

In het SE-scenario is sprake van een mondiaal systeem van emissiehandel. De gemiddelde CO₂ prijs tot 2040 is 62,5 euro per ton CO₂. Dit is equivalent aan een olieprijsstijging van bijna 27 dollar per vat¹⁹. Gegeven de olieprijs in het SE-scenario die ook ongeveer 25 dollar bedraagt, is de totale prijs die voor het gebruik van een vat olie uiteindelijk betaald moet worden in totaal 50 dollar per vat gemiddeld in de periode tot 2040.

Bij deze 'olieprijs' neemt het besparingstempo toe tot 1,3 à 1,6%.²⁰ Dat is een aanzienlijke toename ten opzichte van de huidige 1% besparing. Gevoegd bij de extra besparing van het energierapport zou daarmee een 2% besparing zelfs binnen bereik komen. Het fossiele energiegebruik (zie paragraaf 3.4) zou met 0,3 à 0,6% extra besparing ook meer dan stabiliseren, ook in het GE-scenario.

Zonder extra beleid uit het Energierapport is ook bij olieprijsen van 50 dollar per vat geen sprake van een besparing van 2%. Een hogere olieprijs is dus niet een panacee waardoor besparingen helemaal vanzelf gaan. Dit onderstreept opnieuw het nut en de noodzaak van het huidige besparingsbeleid en het extra beleid uit het Energierapport.

Box 3. Energiebesparing tijdens de tweede oliecrisis

De huidige olieprijsen zijn weliswaar niet op het zelfde (reële, voor inflatie gecorrigeerde) niveau als ten tijde van de tweede oliecrisis (1980-1985), het is toch inzichtelijk een beeld te geven van het besparingstempo in die periode.

In de Nota Energiebesparing uit 1990 (Kamerstukken II, 21570, nrs. 1 en 2), wordt in bijlage 4a en 4b inzicht gegeven in de ontwikkeling van de energie efficiency in de periode 1980-1985. Het blijkt dat het besparingstempo in die periode in Nederland lag rond de 2,5%. Het besparingstempo bij de gezinnen en de glastuinbouw lag maar liefst op 4% en in de industrie werd tussen de 2,5% en 3% bespaard. In de elektriciteitssector werd minder bespaard, namelijk 0,8% en de raffinaderijen namelijk slechts 0,2%. Op personenvervoer werd 0,9% bespaard en op goederenvervoer tenslotte 0,4%.

¹⁸ Een hoge olieprijs leidt tot hogere gas en elektriciteitsprijzen. De prijs voor kolen wordt door hogere olieprijsen veel minder beïnvloedt. CO₂ prijzen drukken wel op alle fossiele brandstoffen. In het SE scenario zijn daarom in feite alle fossiele brandstoffen duurder.

¹⁹ Eén barrel olie is equivalent aan 426 kg CO₂.

²⁰ De energie intensiteit in Europa, die de verhouding tussen het Bruto Binnenlands Product en het energieverbruik uitdrukt, daalt in de SE scenario met 2,1% per jaar. Dit betekent dat bij een zelfde omvang van de economie er 2,1% minder energie gebruikt wordt. Dit effect bestaat uit het in paragraaf 2.1 genoemde structureffect en uit het besparingseffect. Bij structureel hoge energieprijsen zullen energie-intensieve sectoren krimpen en sectoren die weinig energie gebruiken (zoals de dienstensector) zullen het tegengestelde beeld laten zien. Dit structureffect zal bij olieprijsen –na "CO₂ beprijzing"– van 50 dollar per barrel in de range van 0,5 à 0,8 procentpunten liggen. Dit impliceert een besparingstempo tussen de 1,3 à 1,6%.

Er zijn echter wel belangrijke verschillen tussen de periode van de tweede oliecrisis en de huidige periode van hoge olieprijsen. De tweede oliecrisis werd voorafgegaan door een eerdere oliecrisis. Gedurende 1973 tot 1980 stegen de olieprijsen voortdurend en pas na 1985 daalden de (nominale) olieprijsen significant. In 1972 verscheen het rapport van de club van Rome waarin gewaarschuwd werd tegen uitputting van de mondiale energievoorraden. In combinatie met de beide oliecrises had dit rapport een grote impact. In alle toenmalige OESO landen, bij overheden, bedrijven en gezinnen was er een gedeeld besef dat energiebesparing pure noodzaak was. De huidige periode van hoge olieprijsen wordt voorafgegaan door zeer lage olieprijsen van 10 dollar per vat in 1999. Shell ging in dat jaar nog uit van een olieprijs van 14 dollar per vat gedurende vijf jaar. Over de mondiale reserves meldt het Internationaal Energieagentschap nu dat “er genoeg olie is om nog zeker honderd jaar in de wereldwijde vraag te voorzien. Die olie kan worden gewonnen tegen kosten die 'aanzienlijk lager' liggen dan de huidige olieprijsen.”. Een laatste belangrijk verschil met de jaren 80-85 uit de vorige eeuw is dat destijds energiebesparing voor het eerst een aandachtspunt was. De olieprijs was voor de eerste oliecrisis voor het laatst in 1920 boven de 20 dollar per vat (in prijsen van 2004) geweest. Zonder veel kosten waren er daarom aanzienlijke besparingen realiseerbaar. Dat is nu, 25 jaar later, niet meer zo.

5. Een hogere besparingsdoelstelling?

Het Energierapport bevat reeds een aanzienlijke intensivering van het besparingsbeleid, waarmee een besparingstempo van 1,5% gerealiseerd kan worden en waarmee na 2010 stabilisatie van het fossiele energiegebruik in een SE-scenario context in beeld komt. De vraag is of niettemin toch een nog hoger besparingstempo mogelijk is. In het Energierapport heb ik ook al aangegeven dat voor mij de 1,5% geen eindstation is. Na publicatie van het ‘optiedocument’ was en blijft het Kabinet voornemens een afweging te maken tussen de kosten en de opbrengsten van extra beleid. In het AO van 8 september is door de Tweede Kamer de suggestie gedaan hierbij ook de ontwikkeling van de olieprijs te betrekken.

5.1 Nieuwe inzichten

ECN werkt op dit moment aan dit optiedocument. ECN hoopt dit eind november te kunnen publiceren. In het optiedocument wordt weergegeven welke opties er zijn om meer CO₂ te reduceren dan verwacht wordt in de Referentieramingen. Onderdeel van de maatregelen zijn uiteraard ook energiebesparende maatregelen. Op grond van deze informatie zal inzicht gegeven worden in de vraag hoeveel het kost om het besparingstempo naar 2% te verhogen. Deze kosten worden bepaald door te veronderstellen dat de volledige onrendabele top gefinancierd wordt door de overheid.

Naast dit optiedocument is een tweede studie van groot belang. Het Centraal Planbureau, het Ruimtelijk Planbureau, het Natuur en Milieuplanbureau en ECN, hopen eind 2005 in de Welvaart en Leefomgeving studie (WLO) nieuwe scenarioresultaten te presenteren²¹. Hierin zal ook sprake zijn van een hoge olieprijsvariant. De basisvariant zal uitgaan van prijzen die in dezelfde range liggen als gebruikt zijn voor de Referentieramingen. De hoogte van de olieprijs in de hoge prijsvariant is nog niet door de instituten bepaald. Indien uitgegaan zou worden van de 40 dollar per vat structureel tot 2040, de bovenkant van de bandbreedte die in de kosten/batenanalyse wind op zee genoemd wordt, dan zou de olieprijs tot 2020 ongeveer 45 dollar per vat bedragen²². De hoge olieprijsvariant zal berekend worden in de GE-scenario context. In dit scenario is sprake van de hoogste mondiale economische groei en daarmee de hoogste mondiale olievraag. Daarmee is in dit scenario een structureel hoge olieprijs goed denkbaar.

Uiteraard zal in beide varianten bezien worden wat het energiebesparingstempo zal zijn. Dit betekent dat over enkele maanden twee scenario varianten beschikbaar zijn, één met een olieprijs van ongeveer 25 dollar en één met een substantieel hogere olieprijs. We kunnen dan ook zien wat het verschil in het besparingstempo is bij deze twee verschillende olieprijsen.

Beide studies, het optiedocument en de nieuwe WLO resultaten, zullen samen een goed inzicht geven op de vraag hoeveel het kost om meer energie te besparen. Er zijn dan straks twee varianten:

Een variant met een lage olieprijs. Gegeven de 1,5% uit het Energierapport bij 'lage' olieprijsen is dan voor een besparing van 2% per jaar 0,5 procentpunt extra besparing nodig (equivalent aan ongeveer 11 Mton CO₂ reductie).

Een variant met een hoge olieprijs. Om dan 2% per jaar te besparen is aanzienlijk minder extra besparing nodig. In paragraaf 4.2 is aangegeven dat –zonder de extra

²¹ Het gaat om de afronding van de Welvaart en Leefomgeving (WLO) studie. Deze studie is een nadere uitwerking van de in deze brief genoemde Four Futures studie. De vier toekomstbeelden uit de Four Futures studie worden in de WLO studie vertaald naar de Nederlandse situatie tot en met het jaar 2040. In de recente Referentieramingen werden reeds twee van de vier toekomstbeelden uitgewerkt voor Nederland met als zichtjaren 2010 en 2020.

²² De 40 dollar uit het kosten baten analyse is een gemiddelde voor de periode tot 2040. Omdat de prijzen nu hoger liggen dan 40 dollar, zullen de gemiddelde prijzen tot 2020 hoger liggen dan de 40 dollar.

maatregelen uit het Energierapport- bij olieprijsen van 50 dollar per vat een besparingstempo te verwachten is van circa 1,45%. Het beleid uit het Energierapport levert 0,5 procentpunt extra besparing op. Waarschijnlijk zal dit beleidseffect bij hoge olieprijsen iets minder groot zijn²³. Niettemin geldt dat in deze variant slechts een geringe extra beleidsinspanning nodig zou zijn voor een besparingstempo van 2%.

5.2 De 2% in het transitieadvies

De Algemene Energieraad heeft in een brief van 28 september jl. nog eens een toelichting gegeven op de aard van zijn aanbevelingen in het zogenoemde transitieadvies. Deze brief is ook in uw bezit. De AER schrijft dat “om het maximale mogelijke besparingsniveau te realiseren, het gewenst is om een zeer ambitieuze doelstellingen neer te zetten”. Maar, zo schrijft de AER, “een dergelijke doelstelling is riskant in onze politieke afrekencultuur”. Ik stel inderdaad alleen doelen waarop ik kan worden ‘afgerekend’ Een hogere doelstelling is voor mij alleen geloofwaardig als ik instrumenten kan inzetten om die doelstellingen te halen. Vandaar dat ik in het Energierapport niet verder ben gegaan dan 1,5% energiebesparing.

Als het gaat om de motivering van de 2% uit het transitieadvies, schrijft de AER het volgende. “De raden hebben geadviseerd om op termijn te streven naar een zodanig besparingsniveau dat de groeiende behoefte aan energie hiermee wordt gecompenseerd. Dit zou neerkomen op een doelstelling van 2%.”

In de studie die aan de 2% ten grondslag ligt, is bij deze 2% een belangrijke kanttekening gemaakt. De 2% is alleen haalbaar wanneer er ook effecten worden meegerekend die geen besparing genoemd mogen worden. Naast deze definitiekwestie geldt ook dat 2% door de beide raden alleen haalbaar wordt geacht indien hier door een groot aantal andere en de Europese Unie aan wordt gewerkt. Ik heb in deze brief deze beide kanttekeningen naar voren willen brengen omdat ze voor het debat over de haalbaarheid van de 2% van groot belang zijn. Verschillende definities maken het debat ingewikkeld en de duurzame energiehuishouding komt er ook geen stap van dichterbij. Het achterliggende motief van de beide adviesraden om met het energiebeleid de groeiende behoefte aan energie te compenseren is echter klip en klaar. Ik heb in deze brief laten zien wat de ontwikkeling van het fossiele energiegebruik tot 2020 is bij volledige uitvoering van het Energierapport. Het blijkt dat na 2010 een stabilisatie mogelijk is in de context van het SE-scenario. In die zin kom ik met mijn geïntensiverde beleid in de door de beide raden gewenste richting. In een scenario met hogere economische groei, zou voor een stabilisatie van het fossiele verbruik extra beleid nodig zijn. Tenzij van een structureel hogere olieprijs sprake zou zijn in de periode tot 2020.

5.3 Meer besparen?

²³ Dit komt omdat besparingen onderling met elkaar concurreren. Zo bespaart een hoog rendementsketel minder energie uit wanneer de woning die door de ketel verwarmt wordt dubbel glas heeft en geïsoleerd is. Zo leidt een hogere besparing op de warmtevraag tot een wat lager besparingspotentieel voor WKK. etc.

Het verschil tussen de 1,5% en het advies van de beide raden en daarmee uiteindelijk ook het verschil met de motie van de leden Van der Ham en Spies blijkt dus kleiner dan in eerste instantie het geval lijkt te zijn. Hoe groot het verschil nu ook is, het gaat mij vooral om de vraag of en zo ja hoeveel extra beleid mogelijk is. Zelfs als uit de hoge olieprijsvariant straks zou blijken dat met het huidige extra beleid uit het Energierapport de 2% besparing in zicht is, dan nog blijft voor mij ook dat scenario de vraag relevant wat het kost om nog meer te besparen en of dat instrumenteerbaar is. Voor mij is de kernvraag wat de kosten en mogelijkheden zijn van extra besparingsbeleid. Gezet naast de baten daarvan, kan dan het debat gevoerd worden tot welk punt extra beleid haalbaar en betaalbaar is.

6. Conclusies

Ik trek uit het voorgaande de volgende conclusies:

- De extra energiebesparing uit het Energierapport, draagt bij aan een economisch efficiënte, schone en zekere energievoorziening en is daarom van belang.
- Als nog meer besparing op een totaal niveau van 2%, betaalbaar en instrumenteerbaar blijkt te zijn, dan zal ik dit als ambitie formuleren.
- Aan het eind van dit jaar hopen de instituten de informatie beschikbaar te hebben waarmee het oordeel over de betaalbaarheid geveld kan worden. Hierbij zal voor het GE-scenario een variant beschikbaar komen met een structureel hoge olieprijs omdat dat in het GE-scenario denkbaar is. Daarmee zou een hoger besparingstempo dan 1,5% in beeld komen.
- Bij de haalbaarheid van de 2% zijn twee belangrijke kanttekeningen te maken; bij de onderbouwing van de 2% zijn ook effecten meegerekend die niet als besparing gerekend mogen worden. Ook geldt dat zonder inzet van een groot aantal andere landen en de EU de 2% niet mogelijk is. Bij dat laatste teken ik wel aan naarmate olieprijsen structureel hoger zullen zijn een grotere internationale inzet voor besparing verwacht mag worden.
- Stabilisatie van het fossiele energiegebruik, het achterliggende motief van de beide adviesraden bij de 2%, is afhankelijk van de scenariocontext wel realiseerbaar. Met het forse extra beleidseffect van het FES-pakket en het extra beleid uit het Energierapport komt in een SE-scenario context na 2010 een stabilisatie van het fossiele energiegebruik in beeld. In een GE-scenario context is ondanks het extra beleid niet sprake van stabilisatie. Daarvoor zou extra beleid nodig zijn of een structureel hogere olieprijs.

BIJLAGE 1: EXTRA ENERGIEBELEID ENERGIERAPPORT

Hieronder staan de extra maatregelen die sinds het Energierapport op de agenda staan en die gericht zijn op een schonere, zekerder en economische efficiëntere energievoorziening. Omdat deze brief hoofdzakelijk energiebesparing betreft, zijn bij het thema energiebesparing ook reeds bestaande maatregelen opgesomd. Deze zijn te herkennen aan de opsomming met de 'lege bullits'.

besparing

- witte certificaten
- normen efficiency apparaten
- normen stand-by verbruik apparaten
- tijdelijke regeling CO₂-reductie gebouwde omgeving

- extra 80 km/h zones
- BPM differentiatie
- Het Nieuwe Rijden III
- convenant bestelwagens
- normen efficiency voertuigen
- normen efficiency bestelwagens
- labeling vrachtwagens

- programma elektromotoren
- verbeterde handhaving WBM
- ontwikkeling en uitbreiding kapitaalmarktinstrumenten
- intensivering verbredingsthema's MJA's
 - omnibus regeling
 - meer geld voor ondersteuning ketenprojecten
- nieuwe afspraken industrie
- WKK focus op nieuwe WKK
- verbreden en harmoniseren emissiehandel
- voortzetten emissiehandel na 2012 ook zonder klimaatakkoord

- adviesaanvraag AER besparingsmaatregelen

- energiebelasting
- energieprestatienorm nieuwbouw
- energieprestatieadvies
- labeling apparaten
- AMvB glastuinbouw
- MIA/VAMIL
- energie-investeringsaftrek
- CO₂ reductieplan
- warmtebedrijf Rotterdam
- emissiehandel
- benchmark convenant
- MKB informatiecentrum
- MJA's
- uitvoering wet milieubeheer
- lagere maximum snelheden op baanvakken
- Het Nieuwe Rijden I en II
- ACEA convenant

duurzame energie

- accijnsroute biofuels, daarna verplichte bijmening biofuels
- stroomlijnen regelgeving vergunningen biomassa

voorzieningszekerheid

- doorlichten wet en regelgeving kernenergie
- opstellen structuurschema elektriciteitsvoorziening
- ontwerpen monitoringsmodel voorzieningszekerheid
- vaststellen nieuw plafond Groningenveld
- stimuleren investeringen in LNG toepassingen
- adviesaanvraag AER voorzieningszekerheid en internationaal beleid

transitie/innovatie

- vormgeven transitithema schoon fossiel
- vormgeven transitiepad Wind op Zee
- aanscherpen beleid energie-innovatie
 - doorlichten prioriteiten
 - versterken onderzoekspositie ECN
 - monitoringssystematiek innovatieonderzoek
- opzet demonstratie CO₂ opslag
- adviesaanvraag AER versterking kennispositie
- tweemaal 250 mln voor innovatiepaden / transitie
- economy light: verduurzamen productketens

marktwerking

- evaluatie Elektriciteitswet
- evaluatie Gaswet
- onderzoek introductie slimme meters

(overig) internationaal

- organisatie jaarlijks EU Sustainable Energy Forum tot 2010
- EU-OPEC dialoog
- Organisatie Internationaal Energy Forum
- Nederlandse inbreng in klimaatonderhandelingen
- Nederlandse inbreng EU klimaatbeleid