

DUURZAME ENERGIE IN NEDERLAND

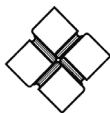
20 jaar

NATIONAAL BELEID

1996 – 2016

Overzicht en analyse

Haijo Boomsma



Uitgeverij Eburon

Delft 2018

*kennis van het verleden
is een fundering voor
nieuw beleid in het heden*

Verschillende mensen hebben in de ontwikkelfase van dit boek kennisgenomen van het eindproduct in wording. Een aantal daarvan heeft commentaar geleverd op onderdelen van de tekst. Die mensen wil ik hier bedanken. Enkelen hebben echt gestimuleerd of zijn bepalend voor mij geweest om door te gaan. Namen van die personen wil ik op deze plaats graag vermelden: broer Lourens & Douwine, Hugo Brouwer, Ad Littel en Peter Jan van Veen dank ik voor de contacten en gesprekken, het commentaar en de suggesties.

INHOUDSOPGAVE

=====	
VOORWOORD	7
H 1. INLEIDING ENERGIE / KLIMAATBELEID EN OPZET VAN DE STUDIE	9
H 2. KABINET KOK I, II (1996 – 2003)	17
• Regeerakkoorden	17
• Beleidsontwikkeling DE	17
• Doelstellingen en streefcijfers	29
• Ontwikkeling DE-technieken	30
• Communicatie en draagvlak	37
• Realisatie DE (1996 – 2003)	37
• Beeld DE samengevat	39
H 3. KABINET BALKENENDE I, II, III (2003 – 2007)	43
• Regeerakkoorden	43
• Beleidsontwikkeling DE	44
• Doelstellingen en streefcijfers	51
• Ontwikkeling DE-technieken	51
• Communicatie en draagvlak	58
• Realisatie DE (2003 – 2007)	59
• Beeld DE samengevat	59
H 4. KABINET BALKENENDE IV (2007 – 2011)	63
• Regeerakkoord	63
• Beleidsontwikkeling DE	64
• Doelstellingen en streefcijfers	71
• Ontwikkeling DE-technieken	73
• Communicatie en draagvlak	82
• Realisatie DE (2007 – 2011)	83
• Beeld DE samengevat	83
H 5. KABINET RUTTE I (2011 – 2013)	87
• Regeerakkoord	87
• Beleidsontwikkeling DE	88
• Doelstellingen en streefcijfers	97
• Ontwikkeling DE-technieken	97
• Communicatie en draagvlak	102
• Realisatie DE (2011 - 2013)	103
• Beeld DE samengevat	103

H 6. KABINET RUTTE II (2013 – 2016)	107
• Regeerakkoord	107
• Beleidsontwikkeling DE	108
• Doelstellingen en streefcijfers	120
• Ontwikkeling DE-technieken	121
• Communicatie en draagvlak	132
• Realisatie DE (2013 – 2016)	133
• Beeld DE samengevat	134
H 7. SLOTBESCHOUWING	137
<u>Bijlage 1.</u> Lijst met afkortingen.	149
<u>Bijlage 2.</u> Overzicht van DE-technieken.	153
<u>Bijlage 3.</u> Bronverwijzingen Tweede Kamerstukken 1996 – 2016.	157

VOORWOORD

Duurzame energie (DE) is een actueel onderwerp dat permanent in de belangstelling staat. Meer dan eens zijn er mensen die in het openbaar via radio, tv of krant kritische uitspraken doen over het Nederlandse beleid voor DE. Het commentaar is vaak hetzelfde: Nederland heeft de bevordering van energie uit wind, zon en biomassa in het verleden te slap aangepakt. Gevolg is dat het in Europa met de productie van DE nu bijna achteraan loopt. Opvallend bij de kritieken is dat een heldere uitleg over wat werkelijk verkeerd is gegaan altijd achterwege blijft. De juiste verklaring is ook niet zomaar te geven. Want wie gaat surfen op internet zal ontdekken, dat er geen documenten zijn die op systematische wijze de geschiedenis van het Nederlandse DE-beleid beschrijven. Uitgaande van de grote en nog groeiende betekenis van dit beleid voor economie en samenleving, zie ik dat als een gemis.

Nederland voert vanaf begin 1996 beleid voor DE. Het paarse kabinet Kok I had toen de Derde Energienota uitgebracht. Deze nota schetste de grote lijnen voor verduurzaming van de energievoorziening, de “energietransitie” genoemd. DE en energiebesparing waren de hoofdcomponenten daarvan, die uitwerking kregen in een eerste aanpak en strategie. De Derde Energienota introduceerde als doelstelling voor DE een aandeel van 10 % van het energieverbruik in het jaar 2020. Bij de startpositie in 1996 was de bijdrage 1,3 %. Nederland kreeg later via Europa de verplichting om voor het jaar 2020 een percentage te realiseren van 14 %. Die afspraak is bindend en moet worden waargemaakt. Het houdt in dat het Nederlandse energieverbruik in 2020 voor 14 % uit DE moet bestaan. Eind 2016 stond de teller pas op 6,0 %.

Het “Energieakkoord voor duurzame groei”, ondertekend in september 2013, heeft de huidige koers voor de energietransitie uitgezet. De (rijks)overheid en bijna 50 andere partijen doen mee. Het Akkoord heeft in hoog tempo veel in beweging gebracht. Zo bouwt Nederland o.a. nieuwe windparken op zee, die tot de grootste ter wereld gaan behoren. De impuls van het Energieakkoord heeft verdeeld vertrouwen gegeven dat het doel van 14 % DE op tijd haalbaar zal zijn. De minister van Economische Zaken is eerstverantwoordelijk.

Komende tijd moet Nederland in Europees verband volgend op het Klimaatverdrag van Parijs nieuw lange-termijn-beleid voor DE vorm geven als onderdeel van de energietransitie. Het is daarom een goed moment om nog eens terug te kijken op het voorbije groeiproces, mede gezien de resultaten die tot nu toe zijn bereikt. Mogelijk levert dat lessen op die ertoe doen. Bij voorkeur is er dan een totaalbeeld van wat er in de afgelopen 20 jaar is gebeurd.

Deze studie haalt het beleid voor DE in Nederland voor de periode 1996 – 2016 naar voren. De weergave laat zien hoe DE voor lange tijd een speelbal was in de landelijke politiek. De beschouwingen maken duidelijk waarom de groei zo moeizaam is verlopen. De studie levert inzichten op die nuttig kunnen zijn voor toekomstige plannen en strategieën. Bijna twee jaar wroeten in digitale archieven en teksten samenvatten, zijn uitgemond in een overzicht en veelkantige analyse van 20 jaar DE-geschiedenis. Ik hoop dat dit boek een zinvolle bijdrage levert aan kennisopbouw van het Nederlandse beleid voor DE. Dan is mijn opzet geslaagd.

H 1. INLEIDING ENERGIE / KLIMAATBELEID EN OPZET VAN DE STUDIE

1.1 DE algemeen

De energievoorziening van de moderne mens is wereldwijd in transitie. Dit is zichtbaar van Noorwegen tot Zuid-Afrika en van Mexico tot China. Overal is onderzoek en bedrijvigheid, met als doel fossiele energie langzaam maar zeker in te ruilen voor energie uit schone, oneindige bronnen zoals zon en wind (DE). Belangrijkste reden voor deze ingrijpende operatie is, dat benutting van DE geen uitstoot van CO₂ oplevert. Bij de fossiele brandstoffen olie, kolen en gas, die de economie voorlopig laten draaien, is dat anders. Die zijn hoofd oorzaak van wat velen zien als het grootste probleem van deze tijd: het broeikaseffect, de daarmee verbonden opwarming van de aarde met klimaatverandering als gevolg.

DE is als vervanger van olie, steenkool en gas, hoeksteen geworden van het internationale klimaatbeleid, gericht op het terugdringen van broeikasgasemissies, in het bijzonder CO₂.

Verdere toepassing van DE is ook om andere redenen van belang. DE beperkt de westerse afhankelijkheid van olie en gas uit o.a. het Midden-Oosten en Rusland. Bovendien biedt de groei van DE nieuwe kansen en mogelijkheden voor economie en werkgelegenheid.

Vanaf 1996 is er in Nederland beleid voor DE op landelijk niveau.

Officiële stukken van de overheid spreken tegenwoordig in het algemeen van “hernieuwbare energie”. Deze benaming heeft een wat ruimere definitie. Omdat “duurzame energie” in het normale spraakgebruik het meest gangbaar is, wordt die term in dit boek gebruikt.

DE omvat in deze studie de volgende duurzame bronnen: biomassa, windenergie, zonne-energie, waterkracht, aardwarmte en bodemenergie en buitenluchtwarmte (indeling CBS).

Bijlage 2 geeft een korte beschrijving van de opties en toepassingen of technieken.

DE-beleid in Nederland van 1996 – 2016 staat niet op zichzelf. Er is een verleden dat meetelt en er zijn relaties naar andere onderwerpen. Dit inleidende hoofdstuk gaat hier dieper op in. Aan de orde komen achtereenvolgend: voorgeschiedenis energiebeleid en DE in Nederland, relaties met internationaal klimaat- en energiebeleid en introductie DE-beleid in Nederland vanaf 1996. Afsluitend geeft hoofdstuk I nadere uitwerking aan de studie-opzet en invulling.

1.2 Voorgeschiedenis energiebeleid en DE in Nederland

• *Energienota 1974*

Energiebeleid als zelfstandig onderwerp in Nederland is relatief jong. Het jaar 1974 geldt als beginjaar van het nationale energiebeleid. Het kabinet Den Uyl bracht toen de Energienota van 1974 uit, die verscheen als reactie op de eerste oliecrisis van 1973. Nederland werd door de positiebepaling in die tijd over het Palestijns/Israëliëse conflict geconfronteerd met een olieboycot van de Organisation of Arabian Petroleum Exporting Countries (OAPEC). Dit viel samen met een besluit van de OPEC (olie-exporteurs ook buiten Arabië) om de olieprijs sterk te laten stijgen. Na beëindiging van het embargo (juli 1974) volgde een publiek en politiek debat over de crisis en wat die teweegbracht. De Energienota van 1974 kwam hieruit voort.

De Energienota 1974 heeft een rol van betekenis gespeeld bij de vormgeving van het energiebeleid erna. In de nota zaten de elementen verankerd, die nog steeds meedoen: energiebesparing en diversificatie.

Om de kwetsbaarheid van de energievoorziening te beperken die bij de oliecrisis was gebleken, werd een strategie gekozen die steunde op twee pijlers. De eerste pijler was minder energie gebruiken; besparen. De tweede bestond uit spreiden van het energieverbruik over meerdere bronnen zoals olie, gas, kolen en kernenergie; diversificatie geheten. In de jaren daarna was er blijvend discussie en waren er wijzigingen in het beleid. Het ging dan o.a. om de vraag welke inspanningen Nederland moest leveren op het gebied van energiebesparing. Of er werd gezocht naar de optimale mix van de vier bovengenoemde bronnen bij elektriciteitsproductie, vooral kolen en kernenergie. Over uitbreiding van kernenergie werd van 1981 - 1983 zelfs een gedachtewisseling georganiseerd waaraan iedere Nederlander mee kon doen: de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD). De Tweede Energienota met drie afzonderlijke delen, gepubliceerd rond het jaar 1980, heeft deze kwesties uitvoerig beschreven.

- *Eerste belangstelling voor DE in Nederland*

De eerste oliecrisis van 1973 en de tweede daarna in 1979 leidden in Nederland tot serieuze belangstelling voor DE. Wind, zon en biomassa bleken alternatieven te zijn die olie konden vervangen en de vraag naar energie konden dekken met oneindige bronnen van eigen bodem. Nederland liep in die jaren internationaal gezien mede voorop. Vooral met wind- en zonne-energie werd druk gepionierd. De hoopvolle resultaten hadden tot gevolg dat nationale R&D-programma's werden gestart. Die kregen (mede)financiering van ministeries in Den Haag. Daarmee verbonden gingen R&D-instellingen zoals ECN en TU Delft zich specialiseren in DE-onderzoek. De motivering van de rijksoverheid om deze activiteiten te steunen, zat in de eerste plaats in het besparen van fossiele brandstoffen en de industriële bedrijvigheid. Het belang van milieu en CO₂ stond op de tweede plaats. De toegevoegde waarde van DE bleef in deze periode erg beperkt. Het perspectief op lange termijn was onduidelijk en omstreden.

Door de inspanningen in de jaren '70 - '80 ontstonden mkb-bedrijven, vooral windmolen-fabrikanten die hun producten exporteerden, na verloop van tijd tot in China toe. Industriële productie van DE-apparaten en voorzieningen had een plaats gekregen in de economie. Bedrijven ontvingen financiële steun van het ministerie van Economische Zaken (EZ) zowel voor het energie- als het industriebelang. En de verwachtingen waren hooggespannen.

- *Algemene doelstelling energiebeleid*

Een goed functionerende energievoorziening is onmisbaar voor de Nederlandse samenleving. Vanaf de beginjaren '90 gebruikte het ministerie van EZ als algemene doelstelling voor het energiebeleid: "een betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening".

De Derde Energienota (december 1995) koos als hoofdthema's duurzaamheid en marktwerking. Daarmee kwam het energiebeleid in een nieuw spoor terecht. DE kreeg daarin een prominente plaats.

1.3 Relatie DE met internationaal klimaat- en energiebeleid

1.3.1 Klimaatbeleid van de VN

In 1992 werd in Rio de Janeiro (Brazilië) het Klimaatverdrag gesloten, ondertekend door 154 landen. Er waren in die tijd al langer aanwijzingen dat broeikasgassen, met name CO₂, die in

de atmosfeer terecht kwamen door activiteiten van de mens, tot geleidelijke opwarming van de aarde leidden. Het inzicht groeide, dat ook een beperkte temperatuurstijging het ecosysteem, het ijs op de polen, de biodiversiteit en uiteindelijk de mens zelf in gevaar bracht. Deze bewustwording zorgde ervoor dat op de eerste klimaatconferentie van Rio het VN-Klimaatverdrag tot stand kwam. Het had geen afdwingbare regels, maar vormde de basis voor verdere afspraken in nieuwe overeenkomsten.

In de jaren daarna volgden klimaatconferenties in Berlijn (1995), Genève (1996) en in het Japanse Kyoto (1997). De laatste top leverde als resultaat het Kyoto Protocol op, dat veel bekendheid kreeg. Hierin spraken de aangesloten industrielanden af de uitstoot van broeikasgassen tussen 2008 - 2012 te verlagen met gemiddeld 5,2 % procent ten opzichte van 1990. Intussen is deze afspraak verlengd tot en met 31 december 2020. Nederland heeft zich via het Kyoto Protocol verplicht tot reductie van broeikasgassen van 6 %.

De klimaatconferenties na Kyoto brachten weinig vooruitgang, tot de top in Parijs, december 2015 met het Verdrag van Parijs als uitkomst. In het Verdrag is centrale afspraak dat de deelnemende landen zich inzetten om de temperatuurstijging van de aarde in 2100 tot maximaal 2 graden te beperken. Het streven is 1,5 graad. Dit resultaat was een politieke doorbraak.

De klimaatconferenties en bijbehorende studies in de jaren '90 identificeerden fossiele brandstoffen als belangrijkste veroorzakers van het klimaatprobleem. Het broeikas effect kreeg op die manier een directe relatie met de fossiele energiesector. Zo ontstond de visie dat door inzet van DE als substituuut voor fossiel, de oplossing voor het klimaatprobleem voor een groot deel is gevonden. CO₂-beleid werd langs deze weg een dominante factor in het energiebeleid. Naast besparing is hoofddoel geworden de energievoorziening in plaats van op olie, gas en kolen, op DE te laten draaien. Over de hele wereld zijn er activiteiten om deze energietransitie te realiseren.

1.3.2 Energie- en klimaatbeleid van de EU

- *Eén Europese energiemarkt*

Energiebeleid voor Nederland wordt voor een groot deel in Europa gemaakt. Vanaf de jaren '90 werkt de Europese Commissie aan het vormen van één Europese energiemarkt. Met het oog daarop zijn in de loop van de tijd in de lidstaten allerlei maatregelen doorgevoerd. Markttransparantie en markttoegankelijkheid waren daarbij het oogmerk. Liberalisering van de Nederlandse energiemarkt werd op die manier stapsgewijs werkelijkheid. In 2004 was volledige vrijmaking een feit. Sindsdien kon iedereen die dat wilde stroom en gas produceren, op de markt brengen en verhandelen.

Vooruitlopend op vrijmaking van de gehele energiemarkt werd de markt voor groene stroom voor kleinverbruikers per 1 juli 2001 opengesteld. Een opmerkelijke gebeurtenis, want hiermee was Nederland de eerste in Europa. Het was een succes. Binnen een jaar was het aantal huishoudens in Nederland dat groene stroom afnam, gestegen van 150.000 naar 700.000.

- *Europees beleid voor klimaat en energie tot 2020*

De EU staat in belangrijke mate aan de basis van het DE-beleid in Nederland. Via Brussel kreeg Nederland in 2000 de opdracht in 2010 een percentage duurzame *elektriciteit* te leveren van 9 %. Dat is gelukt. Daarna kreeg Nederland in 2009 te maken met de Richtlijn *Duurzame Energie*. Die bracht voor het jaar 2020 als verplichting mee een aandeel DE van 14 % van het totale energieverbruik. Dit is actueel en uitdaging voor het huidige Nederlandse beleid. Voor de EU als geheel geldt een doel van 20 %. EU-lidstaten hebben niet allemaal dezelfde taak. Dat is niet vreemd, want de mogelijkheden voor DE verschillen per land. Landen met bijvoorbeeld veel goedkope waterkracht hebben een hogere verplichting. De klimaatproblematiek is voor de maatregelen de sterkste drijfveer. Maar het zekerstellen van de energievoorziening in Europa telt ongeveer gelijkwaardig mee. Grootschalige toepassing van DE kan immers de afhankelijkheid verminderen van landen en regio buiten Europa die olie en gas leveren. Rusland en het Midden-Oosten zijn hiervan voorbeelden. Beide belangen, klimaat en voorzieningszekerheid, kunnen alleen in grotere verbanden zinvol worden opgepakt. De samenwerking van Europa is hier geschikt voor. Tenslotte worden de kansen die DE heeft voor economie en werkgelegenheid in Europa ook goed onderkend.

Er zijn nog steeds contacten tussen de Europese Commissie en de EU-landen over de klimaat- en energiedoelen voor 2020. Behalve de doelstelling 20 % DE voor alle landen samen en taakstellingen voor individuele landen, heeft de EU een doel voor CO₂-reductie van 20 % ten opzichte van 1990. Deze ambities vragen in Europa blijvend aandacht.

- *EU klimaat- en energiebeleid tot 2050*

Europa heeft in 2009 bindende afspraken gemaakt over de energietransitie op lange termijn. De EU-regeringsleiders kwamen overeen voor het jaar 2050 een koolstofarme economie tot stand te brengen. Daartoe moet de EU in 2050 een CO₂-emissiereductie realiseren van 80 – 95 % ten opzichte van 1990, voor de gehele economie. Voor de energievoorziening als aparte sector betekent dat een bijna volledig CO₂-neutraal opereren. Anders gezegd moet het energiesysteem in 2050 voor praktisch 100 % duurzaam zijn.

De weg naar 2050 toe is nog lang. Om te kunnen slagen is in ieder geval verdere samenwerking in EU-verband een vereiste. Ten behoeve van het EU-beleid worden roadmaps (routekaarten) gemaakt voor de EU als geheel en voor individuele lidstaten. Dit zijn scenario-studies die in beeld brengen hoe het pad naar 2050 toe eruit kan zien.

Ook is zeker dat voor het doel van 2050 de werking van de interne energiemarkt beter moet. Er moet voor de EU een geharmoniseerde markt voor DE komen. Dat is nu niet het geval, want elk land heeft voor DE een eigen subsidiesysteem. In feite is er subsidieconcurrentie tussen de lidstaten. Op termijn moet Europa als echte interne energiemarkt gebruik maken van de bijzondere voordelen van de individuele landen. Dat wil o.a. zeggen veel zonne-energie in het zuiden, veel windenergie in landen waar het veel en hard waait.

Voor 2030 hebben de EU-landen intussen een CO₂-emissiereductie afgesproken van 40 % en voor DE een aandeel van tenminste 27 % voor alle landen samen. Het is niet waarschijnlijk dat voor DE weer aparte doelstellingen per land komen, zoals nu voor het jaar 2020.

Het gaat hier ook om verdere invulling van de uitkomsten van het Verdrag van Parijs (2015). Gedachte is dat afspraken voor CO₂-emissie in principe kunnen volstaan. Die zullen eveneens sturend zijn voor de verdere groei van DE.

1.4 Introductie DE-beleid in Nederland vanaf 1996

- *De Derde Energienota*

Vanaf 1996 is er in Nederland apart beleid voor DE. Het ministerie van EZ bracht eind december 1995 een integraal plan uit gericht op een duurzame energiehuishouding: de Derde Energienota. Deze nota ging onder het hoofdthema “duurzaamheid” uitgebreid in op DE en energiebesparing, de bouwstenen voor een duurzaam energiesysteem. Marktwerving in de energiesector was het tweede hoofdthema. De publicatie van de Derde Energienota is startpunt voor deze studie.

De Derde Energienota introduceerde voor Nederland een heldere doelstelling: in 2020 moest het aandeel DE 10 % zijn van het totale energieverbruik. Intussen is dit via Europese afspraken als eerdergenoemd, veranderd in 14 %. Bij de publicatie in 1995 was het aandeel DE 1,3 %. Eind 2015, 20 jaar later was het aandeel 5,8 %. In 2016, het laatste jaar waarvoor officiële cijfers van het CBS beschikbaar zijn, steeg het aandeel naar 6,0 %.

- *DE-technieken*

Veel DE-technieken bevinden zich nog in een ontwikkelstadium. Ze hebben financiële steun nodig om op de markt met fossiele brandstoffen te kunnen concurreren. Of ze zijn te duur en nog niet rijp voor de markt.

In Nederland kregen de opties biomassa, windenergie en zonne-energie in de jaren 1996 – 2016 de meeste aandacht. De studie zal zich concentreren op technieken die onder deze opties vallen. Duurzame warmte en duurzaam gas (biogas) komen vanaf 2008 meer in beeld. Biobrandstoffen en elektrisch rijden behoren tot de sector verkeer en vervoer en worden daarom inhoudelijk niet besproken. De minder kansrijke technieken en biobrandstoffen doen wel mee in analyses met totaalplaatjes voor DE.

- *Het Nationale Energieakkoord*

Van grote betekenis voor het actuele DE-beleid is het in september 2013 gesloten nationale Energieakkoord voor duurzame groei. Hier doen overheden en bijna 50 andere partijen aan mee. Eén van de grote uitdagingen is het realiseren van de doelstelling 14 % DE in 2020. Het Akkoord gaf vanaf 2013 richting aan de activiteiten die bedoeld zijn om dit doel te halen. Het Energieakkoord heeft vooral de ontwikkeling van wind op zee en decentrale duurzame energie een duw in de rug gegeven. De beleidshorizon van het Energieakkoord ligt bij 2023.

- *Invloed van DE op de leefomgeving*

DE verandert de wereld waarin de mens van vandaag leeft. Voor DE is verspreide opwekking een kenmerkende eigenschap. Dit wijkt af van het nog overheersende fossiele energiesysteem. Daar komt de energieproductie hoofdzakelijk in grote fabrieken en installaties tot stand, zoals elektriciteitscentrales. DE wordt daarentegen decentraal gerealiseerd in een groot aantal apparaten en projecten. Het ruimtebeslag van sommige opties is bij gevolg

groot en de invloed op de omgeving kan vergaand zijn. Voorbeelden zijn windparken op land en op zee en grote projecten met zonnepanelen. Die veranderen het uiterlijk van het landschap en de maritieme omgeving ingrijpend. Andere opties (o.a. warmtenetten) zijn ondergronds verborgen of worden onderdak geïnstalleerd, zoals warmtepompen. Met de voorziene groei van DE zal de beeldbepalende aanwezigheid op land en op zee verder toenemen. Dit maakt maatschappelijke acceptatie een factor van groot belang. Daarom krijgen draagvlak en communicatie in deze studie speciaal aandacht.

1.5 Invulling studie Duurzame Energie in Nederland 20 jaar

Dikwijls wordt de vraag gesteld hoe het kan dat Nederland met DE in Europa achterop is geraakt. In overzichten die presenteren hoe ver Europese landen gevorderd zijn met de EU-doelstellingen, staat Nederland bijna onderaan. Antwoorden komen in de praktijk niet verder dan: gebrek aan politieke daadkracht, geen consistent maar jobbeleid, te weinig draagvlak, of invloed van de olie- en gasector. Deze studie heeft als doel 20 jaar nationaal DE-beleid op hoofdlijnen te beschrijven en te analyseren en zo duidelijkheid te scheppen.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de beleidsontwikkeling voor DE op nationaal niveau via de politieke besluitvorming en berichtgeving daarover transparant is verlopen.

De afgelopen 20 jaar heeft met name de rijksoverheid uitvoering gegeven aan het DE-beleid in Nederland. Daartoe werden subsidies verstrekt, (fiscale) maatregelen geïntroduceerd en (bestuurlijk) overleg gevoerd. Consequentie is dat vooral de interacties tussen de meest betrokken ministeries (EZ en VROM/lenM) en het parlement bepalend zijn geweest. Met dit gegeven is het onderzoek voornamelijk gebaseerd op openbare Tweede Kamer stukken. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met bij DE-beleid actief betrokken mensen, nu of in het verleden.

De studie gaat ervan uit dat de samenstelling van de opeenvolgende kabinetten bepalend is geweest voor het maken van beleidskeuzen. De analyse van het tijdsinterval 1996 - 2016 is om die reden in vijf periodes onderverdeeld, te weten:

- 1) twee paarse kabinetten Kok (PvdA/VVD/D66); 1996 - 2003.
- 2) drie kabinetten Balkenende (CDA/VVD/LPF/D66); 2003 - 2007.
- 3) kabinet Balkenende IV (CDA/PvdA/CU); 2007 - 2011.
- 4) kabinet Rutte I (VVD/CDA/PVV); 2011 - 2013.
- 5) kabinet Rutte II (VVD/PvdA); 2013 - 2016.

Iedere periode krijgt een eigen hoofdstuk met zeven paragrafen. Alle hoofdstukken hebben dezelfde opzet. Per hoofdstuk worden in de eerste vijf paragrafen de beleidsinspanningen beschreven. Dit gebeurt binnen de paragrafen voor zover mogelijk en zinvol chronologisch. De beoordeling van elk kabinet komt tot stand in de laatste twee paragrafen: "Realisatie" en "Beeld samengevat". Er staan dan steeds vijf vragen centraal, namelijk:

- Hoe is beleid gevoerd voor R&D met het oog op kostprijsverlaging van DE ?
- Hoe is beleid gevoerd voor stimulering van DE op de energiemarkt ?
- Hoe is beleid gevoerd voor het oplossen van bestuurlijke knelpunten bij DE ?

- Hoe is aandacht besteed aan draagvlak en communicatie ?
- Welke bijdrage is geleverd aan de realisatie van DE ?

De studie omvat de jaren 1996 tot en met 2015. De bovengrens van de analyse komt te liggen bij 2015. Reden is in de eerste plaats dat twintig jaar na de start van het DE-beleid in 1996 een mooi rond getal is om terug te kijken. Daarbij is het vijf jaar vóór 2020, het jaar met de belangrijkste officiële doelstelling voor DE tot nu toe; een aandeel van 14 %.

In de tweede plaats heeft het ministerie van EZ december 2015 het laatste Energierapport uitgebracht. Dit rapport gaf de aanzet voor het lange termijn energiebeleid vanaf 2023. Het vertegenwoordigde eind 2015 de overgang naar een nieuwe periode.

Als het voor de hand ligt verder te zien dan 2015, bijvoorbeeld omdat het gaat over toekomstige ontwikkelingen of verwachtingen, dan zal dat uiteraard gebeuren.

De hoofdstukken 2 tot en met 6 hebben allemaal een slotparagraaf met een samenvattend beeld van het ervoor beschreven kabinet. Lezers met beperkte tijd of belangstelling kunnen zich de essentie van de studie eigen maken door alleen deze slotparagrafen door te nemen samen met de slotbeschouwing.

H 2. KABINET KOK I en II (1996 – 2003)

2.1 Regeerakkoorden Paars I en II

In 1994 kwam in Nederland een kabinet tot stand met tot dan toe ongekennde samenwerking tussen PvdA, VVD en D66: “Paars”. Wim Kok werd als PvdA-partijleider minister-president. Het regeerakkoord van Paars I (“Keuzes voor de toekomst”, 13 augustus 1994) gaf invulling aan het begrip duurzame ontwikkeling met de woorden: “De toekomst van de economie is meer dan een kostenvraagstuk. De eis van duurzaamheid verandert het begrip economische groei. Het uitputten van de leefomgeving moet steeds meer inruilen voor putten uit vindingrijkheid en creativiteit. Economie en ecologie moeten samengaan.”

Als maatregel op energiegebied introduceerde het regeerakkoord een nieuwe nationale heffing op energie voor kleinverbruikers; de Regulerende Energie Belasting, REB of ecotaks per 1 januari 1996. Deze heffing moest aanzetten tot energiebesparing om zo bij te dragen aan de milieudoelstellingen, vooral voor CO₂. De REB confronteerde de wakkere consument direct met het belang van de relatie tussen energieverbruik en CO₂-probleem. In de regeringsverklaring (31 augustus 1994) bracht premier Kok de heffing in het parlement nadrukkelijk onder de aandacht als ingreep ten behoeve van het klimaatbeleid. Stimulering van DE zou daar met een bijzondere formule met ingang van 1996 deel van gaan uitmaken.

Het regeerakkoord van Paars II, vier jaar later (augustus 1998), ging ook serieus in op duurzaamheid in relatie tot energie en milieu. Toen had het kabinet Kok I ervaring opgedaan met het voeren van beleid voor DE; verduurzamen van de energievoorziening was een hoofddoel, neergelegd in de Derde Energienota (1995).

In het regeerakkoord kwam de REB weer naar voren. Het akkoord maakte bekend dat de ecotaks naar 2001 toe in een aantal stappen zou worden verdubbeld. Van het geld dat hierdoor binnenkwam, zou een bedrag van f 400 mln beschikbaar komen als stimulans voor de ontwikkeling van DE. Paars was bereid in DE te investeren.

De Nederlandse economie haalde tijdens de kabinetten Kok constant hoge groeicijfers. Dit is mogelijk een factor van belang geweest bij de vorming en invulling van het DE-beleid.

2.2 Beleidsontwikkeling DE

2.2.1 Derde Energienota (december 1995)

- *Motieven en doelstelling DE*

Minister van EZ Hans Wijers stuurde de Derde Energienota met brief van 20 december 1995 naar de Tweede Kamer. Omdat de nota aan de basis stond van het DE-beleid in Nederland en daaraan de eerste uitwerking gaf, verdient het stuk extra aandacht.

Vanaf de beginjaren '90 gebruikte het ministerie van EZ als algemene doelstelling en motto voor het energiebeleid: “streven naar een energievoorziening die betrouwbaar, betaalbaar en schoon is.” Deze lijfspreuk bleef behouden in de Derde Energienota.

De Derde Energienota van 1995 markeerde de overgang naar een tijdperk voor het energiebeleid met twee nieuwe hoofdthema's: duurzaamheid en marktwerking.

In een korte samenvatting gaf de Energienota de eigen essentie weer.

“Doel van het energiebeleid in deze nota is te komen tot een verbetering van de energie-efficiency met een derde in de komende 25 jaar en een aandeel duurzame energiebronnen in het energieverbruik van 10 % in 2020. Daarvoor moeten belangrijke stappen worden gezet die leiden tot een meer duurzame energiehuishouding. Deze zijn nodig om op lange termijn een betrouwbare energievoorziening veilig te stellen en als antwoord op het dreigend klimaatprobleem. Een krachtig beleid van de EU is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Bovendien moet de energiesector zich voorbereiden op meer internationale concurrentie en op de wensen van klanten voor meer keuzemogelijkheden. Duurzaamheid in de energiehuishouding en marktwerking zijn de centrale thema's in deze Derde Energienota. De noodzakelijke ontwikkelingen op die terreinen, ook in internationaal perspectief, vormen de aanleiding tot het verschijnen van deze nota.”

Het citaat benoemde de motieven voor het streven naar duurzaamheid van de energiehuishouding. In de eerste plaats was dat het belang van een ongestoorde energievoorziening. De kenmerken “betrouwbaar” en “betaalbaar” van de algemene doelstelling voor het energiebeleid hoorden daarbij.

Daarnaast was er het belang van het milieu. Om het klimaatprobleem tegemoet te treden, moest het energiesysteem “schoon” worden gemaakt. Dit betekende dat vooral de broeikasgasemissies die energieverbruik met zich bracht, binnen bepaalde grenzen moesten blijven. Beide motieven bestonden al vóór het jaar 1995. Het gewicht van de voorzieningszekerheid telde toen het meest. De oliecrises van de jaren '70 en het beeld van de eindigheid van fossiele brandstoffen waren verklaring voor deze volgorde. De Derde Energienota plaatste in 1995 het milieubelang als gelijkwaardig daarnaast, met het oog op het klimaatvraagstuk.

De Derde Energienota introduceerde voor het hoofdthema duurzaamheid als operationele doelstelling een *aandeel DE van 10 % in 2020*. Deze doelstelling werd bepalend voor het DE-beleid de jaren na 1995. Bij publicatie van de Nota gold 10 % als een enorme uitdaging. Verder werd voor de periode 1996 - 2020 voor energie-efficiëntieverbetering (energiebesparing) een doelstelling vastgelegd *van 33 %*.

De twee doelstellingen hadden een centrale plaats in de Energienota. Energiebesparing en DE waren daarbij van even groot belang. En er was een verband tussen beide; ze vormden in feite een twee-eenheid. De samenhang is op doelstellingenniveau aan te geven. Een doelstelling van 10 % DE (of een ander streefgetal) in 2020 is eerder te behalen in combinatie met actief energiebesparingsbeleid, waardoor het energieverbruik daalt. Anders gezegd geldt: hoe minder het energieverbruik is dankzij besparing, hoe hoger het aandeel DE bij gelijke hoeveelheid DE.

Bij beschouwingen over het klimaat- en energiebeleid speelt de relatie tussen energiebesparing en DE vaak een rol. Dit neemt niet weg dat het zinvol kan zijn de twee apart te bezien. Beide hebben bij het verduurzamen van de energievoorziening een eigen beleidsaanpak. In deze studie gaat het om DE.

DE kan vervanger zijn voor fossiele energie bij de productie van elektriciteit (wind en zon in plaats van kolen en gas), maar ook bij warmte (duurzame warmte in plaats van aardgas) en bij verkeer en vervoer (via bijmengen van biobrandstoffen). Het aandeel 10 % DE in 2020

was om die reden in de Energienota uit deze drie bestanddelen opgebouwd. De verwachte bijdrage van duurzame elektriciteit was met 6 % het grootste; voor duurzame warmte hield de Energienota 3 % aan.

Het beleid van EZ had in het begin vooral oog voor duurzame elektriciteit. Rond 2008 gingen duurzame warmte en biogas volwaardig meedoen. Het doel 10 % DE van de Energienota is via Europees beleid in 2009 verhoogd naar 14 % in 2020.

De doelstelling voor DE voor 2020 is onderdeel van het energiebeleid. Tegelijkertijd draagt DE bij aan de afspraken over klimaat waaraan Nederland zich moet houden. Vanuit het perspectief van het broeikasprobleem is het DE-beleid ook element van het klimaatbeleid.

- *DE-technieken*

Dit boek draait in hoge mate om DE-technieken zoals windmolens, zonnepanelen, biogas-installaties. Techniekontwikkeling en projectrealisatie laten de resultaten zien van het beleid. De Derde Energienota zei over de beschikbare opties en technieken het volgende:

- Voor *biomassa* wordt in de elektriciteitsproductie gedacht aan bijstook in bestaande kolen-centrales, al dan niet na vergassing. Samen met grootschalige afvalverbranding leent deze techniek zich voor brandstofspreiding. Marktconforme benutting van het binnenlandse potentieel biomassa geniet daarbij voorrang. Het aanbod is groter te maken door aanpassing van het afvalstoffenbeleid en door gebruik van biomassa voor elektriciteitsopwekking aan te merken als een goede vorm van hergebruik. Ook bijstook van biomassa in een bestaande gascentrale is uitvoerbaar. Verder behoort investeren in o.a. nieuwe op biomassa te stoken eenheden tot de mogelijkheden. Naast de beschikbaarheid van binnenlands afval is ook import van biomassa nodig, veel technologisch en logistiek onderzoek en demoprojecten.
- *Windenergie* ligt qua kostprijsontwikkeling en industriële positie goed op schema. Het komt erop aan nu te komen tot een gestaag tempo van investeringen van ca. 100 MW per jaar. Dat is ca. 200 – 300 turbines. Een groei tot naar verwachting 1500 MW op land is het streven. Knelpunt is de ruimte. Bijzondere nadruk ligt op goed bestuurlijk samenspel van de diverse overheden. Bezien gaat worden in hoeverre het bijzonder grote potentieel aan windenergie op zee te benutten is, vooral met het oog op de kosten eventueel in internationale samenwerking.
- *Zon-pv* (directe omzetting van zonlicht in elektriciteit) is op de langere termijn ongetwijfeld de belangrijkste DE-bron, met alleen al in Nederland een potentieel van enkele tienduizenden MW. Het zwaartepunt ligt op rendementsverhoging, kostprijsverlaging en verhoging van het productievolume.
- Belangrijke ingrediënten voor een uiteindelijk duurzame warmtevoorziening zijn *thermische zonne-energie, aardwarmte en warmtepompen (WP)*, in combinatie met energieopslag in water dragende aardlagen (aquifers). Warmtepompen waarderen omgevingswarmte of restwarmte op voor nuttige toepassing zoals verwarming van gebouwen of industriële processen.

Tabel 1 laat de geschatte groei zien van DE-technieken in Nederland volgens de Energienota voor de jaren 2000 en 2020, daar tot 10 % optellend (bijdrage in PJ; studie ECN/CPB). De kolommen 1995 en 2015 bevatten gerealiseerde productiecijfers voor DE (bron: CBS).

Tabel 1 DE-productie gerealiseerd in 1995 en 2015 en verwacht volgens de Derde Energienota (PJ)

Duurzame energiebronnen	1995	2000 E-nota	2020 E-nota	2015
Windenergie op land	1,1	16	45	21,2
Windenergie op zee	-	-	-	3,7
Zonne-energie/stroom-pv	-	1	10	4
Zonne-energie/warmte	0,2	2	10	1,1
Aardwarmte (geothermie)	-	-	2	2,4
Bodemenergie/buitenlucht (WP)	-	9	80	5,6
Waterkracht	0,4	1	3	0,4
Biomassa	24,2	54	120	80,2
Totaal DE	25,9	83	288	119
Aandeel DE	1,3 %	3 %	10 %	5,8 %

Om het begrip voor opbouw en invulling van de studie te ondersteunen, zijn gerealiseerde cijfers voor 2015 ook opgenomen. Tabel 1 loopt daarmee vooruit op de komende analyses.

De tabel maakt duidelijk dat in 20 jaar tijd (1996 - 2016) veel opties en technieken die de Derde Energienota meenam een stuk verder zijn gebracht. De ontwikkeling blijkt in de realiteit in grote lijn aan te sluiten bij de verwachtingen ten tijde van het schrijven van de Energienota. Dat is het geval voor windenergie op land, zon-pv, aardwarmte en biomassa. De warmtetechnieken zonnewarmte, bodemenergie (warmte-koude opslag; WKO) en vooral warmtepompen (WP) zijn tot nu toe ver achtergebleven bij wat werd voorzien. Van waterkracht is de kleine bijdrage niet gegroeid. Dat wijkt ook af van de verwachting in 1995.

De Energienota voerde windenergie op zee op als techniek met potentieel. Toepassing ervan deed in de getallen niet mee; het was een groot vraagteken. De mogelijkheden zouden, zo werd gezegd, eventueel in internationaal verband worden bekeken. Nu speelt wind op zee een hoofdrol bij het halen van de doelstellingen voor DE op korte termijn.

- *Energieonderzoek (R&D)*

De Derde Energienota gaf hoge prioriteit aan energieonderzoek. De nota onderkende dat voor het creëren van een duurzaam energiesysteem onderzoek en ontwikkeling (R&D) onmisbaar was. Dat was nodig om de hoge kostprijzen van DE omlaag te brengen. Ook zou R&D nieuwe technieken kunnen ontsluiten.

In de jaren '70 tot midden jaren '80 steunde het Rijk vooral R&D voor kernenergie. Daarna kwam er een omslag en gingen aandacht en geld steeds meer naar DE en energiebesparing. Novem (Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu) nu RVO (Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland), uitvoeringsorganisatie van EZ was belangrijk als opdrachtgever en uitvoerder van energieonderzoek. ECN (Energieonderzoek Centrum Nederland), het grootste instituut in Nederland voor energie-R&D, kreeg rechtstreeks geld van het Rijk.

Het totale budget voor energie-R&D van overheid en industrie samen, was in 1990 ca. € 250 mln. Het steeg tot ca. € 300 mln in het jaar 2000. De overheid financierde ongeveer de helft. Voor R&D ten behoeve van DE gaf EZ in 1996 totaal ca. € 20 mln uit. Als invulling van de Energienota kwam er vanaf 1997 ongeveer een verdubbeling van dit bedrag.

Bij onderzoek en ontwikkeling voor DE was sprake van een optie-gerichte aanpak. Dat wil zeggen dat voor iedere optie of DE-techniek met voldoende perspectief (o.a. biomassa, windenergie, zon-pv) afzonderlijk programma's werden geformuleerd.

Traditioneel was het energieonderzoek dat het Rijk (mede-)financierde aanbodgericht. Dit hield in dat de R&D-instellingen met de financierende overheid de keuze bepaalden van de onderzoekthema's en de uitwerking ervan.

Met de introductie van marktwerking in de energiesector in die tijd, kwamen er grote veranderingen. De Derde Energienota ging ervan uit dat de liberalisering negatieve gevolgen zou hebben voor de inspanningen van het bedrijfsleven voor energie-R&D. Vooral het lange termijn onderzoek zou voor de industrie onaantrekkelijk kunnen worden. Geen vreemde gedachte, want het zicht op positieve bedrijfseconomische rendementen was erg onzeker.

In het opkomende veranderingsproces zag de Energienota reden en noodzaak een sterkte/zwakke analyse uit te voeren van energie-R&D in Nederland. Het onderzoekaanbod moest in kaart worden gebracht en geplaatst tegenover de vraag naar R&D bij overheid, energie-sector en toeleverende industrie. Doel van de exercitie was uiteindelijk om de organisatie van R&D te wijzigen van sturing vanuit het aanbod naar sturing vanuit de vraag. Dit zou de efficiëntie en effectiviteit van het onderzoek verbeteren. Verwachting was dat dit plan de positie van de Nederlandse industrie (vooral windenergie en zon) zou versterken. Verhoging van de budgetten voor DE-onderzoek zou hier ook aan bijdragen.

- *Nieuwe instrumenten voor ondersteuning van DE-productie*

De Derde Energienota liet zien dat voor DE aanvullende maatregelen nodig waren om op de markt te kunnen concurreren met fossiele energie (olie, gas, kolen). Fossiele (grijze) stroom kostte in 1995 ca. 7 ct/kWh. Elektriciteit van wind op land en biomassa had een kostprijs van 11 – 13 ct/kWh. Voor zon-pv (zonnepanelen) rekende de Energienota met 61 ct/kWh. Het verschil met de marktprijs voor stroom was groot. Voor rendabele exploitatie van DE was dus veel subsidie vereist. De Energienota gaf verder aan dat in 2020 naar verwachting windenergie op land ongeveer rendabel zou zijn en biomassa bijna. Omdat vooral de kostprijs van zon-pv intussen sterk is gedaald, liggen de prijzen voor de drie nu veel dichterbij elkaar. Ze hebben in Nederland nog steeds subsidie nodig. Uitzondering is er voor bepaalde biomassa-toepassingen en tot voor kort niet verwacht, mogelijk windenergie op zee.

Voorafgaand aan de Energienota was er al op verschillende manieren ondersteuning voor de productie van DE. Zo bestonden de regeling "Groen beleggen", de Vrije afschrijving milieu-investering (Vamil) en er was financiële steun van energiedistributiebedrijven via de MAP (Milieu Actie Plan). De Energienota kondigde nieuwe maatregelen aan.

De fiscale regeling Energie Investerings Aftrek (EIA) zou in de markt worden gezet om het investeren in DE aantrekkelijker te maken.

Belangrijker voor DE zou de steun moeten zijn die de REB (ecotaks) met een tarief van 2,95ct/kWh ging bieden per 1 januari 1996. Door DE met een nihil tarief vrij te stellen van deze belasting kreeg het een direct prijsvoordeel op de markt. Bedoeling was dat de REB-facilitering de motor zou worden voor groei van DE in Nederland. Het REB-tarief werd later (in 1999/2000) verdubbeld, wat het stimulerend effect verder moest versterken.

De jaren na invoering van de REB bleef de toename van het aandeel DE echter zeer beperkt.

- *Marktwerking en groene stroommarkt*

Marktwerking was naast duurzaamheid het tweede hoofdthema van de Derde Energienota. Er waren in de energiesector eind 20^e eeuw twee veranderingen gaande die leidden tot meer marktorientatie. In de eerste plaats kwam er in de loop van de jaren '80/'90 steeds meer kleine, decentrale en private stroomproductie tot stand (windenergie en Warmte Kracht Koppeling; WKK). Dit was gevolg van het nieuwe, stimulerende overheidsbeleid. Tweede factor was dat de Europese Commissie één interne EU-energiemarkt wilde en daar hard aan trok. Het moest leiden tot een efficiënter functionerende energiesector in Europa. De twee elementen samen vormden de basis voor het radicale plan voor marktwerking dat de Derde Energienota in zich droeg en dat spoedig waarheid werd. De Energienota bracht een proces op gang dat binnen tien jaar zou leiden tot ongekende vrijheden. Vanaf 1 juli 2004 kon iedereen die dat wilde elektriciteit produceren en aanbieden op het net. En iedere gebruiker kon vanaf die datum zelf de stroomleverancier kiezen.

De markt voor groene stroom maakte in deze verandering een eigen ontwikkeling door. Essentieel voor het goed functioneren van een groene stroommarkt is dat er geen twijfel bestaat dat de geleverde stroom echt duurzaam is. Energiebedrijven waren zelf via de brancheorganisatie ENEC midden jaren '90 een project "groene stroom" gestart. Hierbij waren "groenlabels" bewijsstuk voor levering van een bepaalde hoeveelheid groene stroom. Er bleek in Nederland grote bereidheid te zijn om op basis van vrijwilligheid groene stroom af te nemen. De ervaringen die ENEC opdeed met het vrijwillige systeem werden later gebruikt om op te schalen naar een landelijk systeem met groencertificaten.

- *Rol energiedistributiebedrijven bij realisatie van DE-projecten*

In de jaren '80 en '90 speelden energiedistributiebedrijven (edb's) een grote rol voor DE. Ze ontwikkelden zelf projecten, maar bepaalden ook in sterke mate het doen en laten van derden. Zonder edb's was het niet mogelijk projecten te starten voor groene stroomlevering aan het openbare net. Particuliere initiatiefnemers waren afhankelijk van de medewerking van edb's. Die moesten in de eerste plaats toestemming verlenen om projecten via een kabel aan te sluiten op het net. Verder moesten ze bereid zijn een beloning te betalen, om de particuliere exploitanten een rendabel project te bezorgen. Dat laatste deden ze met de teruglever-vergoeding (ct/kWh). Dit was de prijs die projecteigenaren ontvingen voor de elektriciteit ingevoed op het openbare net.

Edb's hadden feitelijk de macht van een monopolist en ze lieten dat meer dan eens zien. Daarbij wilden ze initiatieven van particulieren in het algemeen steunen, vooral windmolens van boeren. Die pasten in het eigen beleid om DE te laten groeien.

In dit samenstel had de ondersteuning van edb's aan DE-projecten een bijzondere vorm. Het Milieu Actie Plan (MAP) was hiervoor bedacht. Via de MAP-toeslag op energie voor energieafnemers creëerden de edb's voor zichzelf fondsen. Die konden ze benutten voor eigen DE-projecten of ze werden aangewend voor de teruglever-vergoeding aan derden.

De vrijmaking van de groene stroommarkt op 1 juli 2001 veranderde deze situatie, waarbij edb's hun monopolie positie verloren.

2.2.2 Uitwerking DE-beleid van de Derde Energienota

- *Actieprogramma Duurzame Energie in Opmars (1997)*

Het ministerie van EZ bracht in 1997 het Actieprogramma Duurzame Energie in Opmars (DEIO) naar buiten met verdere uitwerking van het DE-beleid. Het programma liet een groot aantal acties zien voor de periode tot 2000 om de plannen met DE waar te maken.

Voor de beschrijving van de beleidsinzet voerde het Actieprogramma een onderverdeling op in drie hoofdlijnen:

- *verbeteren van de prijs/prestatieverhouding*; maatregelen die de technologische ontwikkeling van DE-opties bevorderen via R&D zodat de kostprijs wordt verlaagd.
- *stimuleren van marktpenetratie*; maatregelen die mogelijk maken dat duurder DE toch kan concurreren met fossiele energie, zodat er marktvraag ontstaat.
- *oplossen bestuurlijke knelpunten*; maatregelen om organisatorische en juridische problemen op te lossen, bijvoorbeeld trage vergunningenprocedures (bij windenergie) of (onduidelijke) milieuregelgeving (bij biomassa).

Deze onderverdeling zal later worden gebruikt voor het samenvattend beschrijven en waarderen van het DE-beleid in de verschillende kabinetsperiodes.

Het Actieprogramma introduceerde voor het jaar 2000 als streefgetal voor DE een aandeel van 3 %. Het doel van 10 % in 2020 lag te ver weg. Een eerste tussenstap in 2000 op weg naar 2020 gaf meer houvast aan de beleidsvoering.

Het programma ging voor de drie grote opties (biomassa, wind- en zonne-energie) in op bestuurlijke knelpunten. Het gaf beschrijvingen van de technische stand van zaken van de diverse toepassingen en R&D-activiteiten.

Het motto van het programma was “Voor niets gaat de zon op.”

Basisgedachte was verder “alle bloemen moeten bloeien.” Hiermee werd gezegd dat alle kansrijke technieken gesteund moesten worden en tot ontwikkeling gebracht.

- *Voortgangsrapportage Duurzame Energie in Uitvoering (1999)*

Juli 1999 verscheen de Voortgangsrapportage Duurzame Energie in Uitvoering (DEIU) als vervolg op het Actieprogramma. Het totaal van de rapportage straalde uit dat de meeste acties van het Actieprogramma waren opgepakt en opgelost. Er waren nieuwe toegevoegd.

De groei van DE viel erg tegen. Niettemin was de toonzetting van het stuk in het algemeen positief en optimistisch. Het gestelde doel van 3 % DE in 2000 werd haalbaar geacht. Er zaten heel veel projecten in de pijplijn en aan marktvraag naar DE was geen gebrek.

De beperkte toename van DE-productie had volgens DEIU te maken met het prijsverschil tussen DE en fossiele energie naast bestuurlijke knelpunten. Beide waren onder handen. Het prijsverschil werd verder overbrugd met aangescherpte fiscale instrumenten.

De rapportage zette de intensivering uiteen van het stimuleringsbeleid voor DE uit het regeerakkoord van Paars II. Naast verhoging van de REB werd het R&D-budget voor DE opgetild naar ca. € 50 mln/jaar.

Opvallend was het plan voor het eerste Nederlandse windpark op zee. Doel was een demonstratieproject van ca. 100 MW, goed voor groene stroomproductie voor 100.000 huis-

houdens. Het park zou op een afstand van minimaal 8 en maximaal 20 km van de kust komen, binnen twaalf mijl. Het was een stap op weg naar grootschalige windenergie op zee.

Opmerkelijk in de Voortgangsrapportage was de toenemende belangstelling voor zon-pv. De rapportage hield verder vast aan optimistische vooruitzichten voor de Nederlandse DE-industrie (wind en zon). Dat bleek uit opgenomen acties voor exportbevordering.

2.2.3 Energierapport 1999 (december 1999)

In de Elektriciteitswet 1998 is vastgelegd dat EZ gemiddeld één keer in de vier jaar een Energierapport uitbrengt met een strategische analyse over het energiebeleid.

Het rapport van 1999 was de eerste uitgave, die terugkeek op de voorbije jaren en beleidslijnen naar de toekomst uit zette. Marktwerking en verduurzaming waren aansluitend op de Derde Energienota de hoofdthema's.

Het Energierapport ging vooral over liberalisering en marktwerking. Vraaggerichte aanpak en de nieuwe rol van de overheid kwamen royaal aan bod. De overheid werd steeds minder zelf een actieve deelnemer in de energiesector, veranderde van speler tot regisseur. Regelgeving en bewaken van doelstellingen en randvoorwaarden waren de nieuwe hoofdtaken.

- *Aanvullend beleid voor DE*

Het was december 1999 duidelijk dat het met DE niet goed ging. Er was vanaf 1995 nauwelijks groei. Studies van ECN en Kema lieten in het Energierapport zien dat bij ongewijzigd beleid het aandeel DE in het jaar 2010 minimaal 2,6 % en maximaal 3,7 % zou zijn. Voor 2000 werd ca. 1,3 % verwacht; het doel van 3 % zat er niet meer in.

De Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (juni 1999) van VROM en EZ had voor DE in 2010 een bijdrage van 5 % als tussendoelstelling gepubliceerd. Volgens het Energierapport was dat met aanvullende maatregelen te doen. Daartoe diende de tweetrapsverhoging van de REB per 1 januari 2000 en daarna per 1 januari 2002. Die zou voldoende stimulans geven.

De trage opbloei van DE vroeg om nadere uitleg over de gekozen strategie.

Volgens het Energierapport bestond deze uit een combinatie van vraagstimulering (via de REB) en het bevorderen van het aanbod (o.a. met EIA, Vamil). Dat was de keuze die EZ eind 1995 in de Derde Energienota had gemaakt. Verhogen van de REB zou de vraagstimulering verder versterken. Daarnaast stond voor bevordering van het aanbod beleidsintensivering voor ogen. Dat ging in het bijzonder om wind op land en op zee en biomassa (emissie-eisen). Uit de Tweede Kamer kwam zware kritiek, ook van regeringspartijen. Er werd gepleit voor beter beleid en meer inspanning.

2.2.4 Nieuwe strategie DE (Begroting EZ 2002, september 2001)

Door de aanhoudend teleurstellende groei van DE voerde EZ in het jaar 2001 een herbezinning uit over het gevoerde beleid. Ook de stappen die werden gezet met marktwerking in de energiesector, waren reden om het beleid tegen het licht te houden. Uitkomst van de evaluatie was dat voor realisatie van de doelstellingen (5 % DE in 2010 en 10 % DE in 2020) biomassa en windenergie, vooral wind op zee, prioriteit gingen krijgen.

Voor wind op zee werd de ambitieuze doelstelling van 6000 MW uiterlijk in 2020 aanvaard. Daar was een begin mee gemaakt met de voorbereidingen van het demonstratieproject bij Egmond aan Zee. Bouw van dit park verwachtte EZ medio 2001 in 2004/2005.

Voor wind op land werkten de ministeries van VROM en EZ al langer aan de voorbereiding van een nieuw convenant tussen het Rijk, provincies en VNG. Zomer 2001 vond ondertekening plaats. Doelstelling: 1500 MW windvermogen gebouwd in 2010.

Gevolg van de heroverweging was dat specifieke ondersteuning van EZ voor de *realisatie* van andere DE-technieken kwam te vervallen. Dit gold de stimulering van de kleinschalige toepassingen zon-pv, warmtepompen en zonneboilers voor in de gebouwde omgeving.

Er waren overeenkomsten tussen overheid en marktpartijen om de marktintroductie van deze toepassingen te bevorderen. Die werden wel afgemaakt maar niet vernieuwd. Argumentatie was dat de bijdrage aan de productiegroei van DE te klein was, de benodigde ondersteuning voor marktpenetratie te duur.

2.2.5 Energierapport 2002 (maart 2002)

Minister Annemarie Jorritsma van EZ stuurde 4 maart het tweede Energierapport 2002 naar de Tweede Kamer. Dit rapport presenteerde de opgaven en uitdagingen van het energiebeleid voor de jaren 2002 – 2006.

ECN en het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) hadden in opdracht van EZ voor DE weer berekeningen uitgevoerd. Uitkomst was dat voortzetting van het beleid in het jaar 2010 een aandeel van 3,5 % mogelijk zou maken. Dat week niet veel af van het resultaat van het Energierapport 1999. Het bleef in ieder geval ver beneden de doelstelling van 5 %. Als verklaring gaf het Energierapport 2002 twee oorzaken. In de eerste plaats waren er problemen in de sfeer van ruimtelijke ordening. Dat was al langer zo bij windenergie op land. In de tweede plaats ontbrak een stabiel investeringsklimaat voor projectinitiatiefnemers. Dit was een verrassend nieuw punt. Het verwees naar de REB, de belangrijkste stimulans en ondersteuning voor DE-productie. Als fiscale regeling zou deze ondernemers onvoldoende vertrouwen bieden. Ze hadden vrees voor de continuïteit van de regeling, die was niet gegarandeerd, maar politiek gevoelig. Daarnaast veroorzaakte de REB weglek van Nederlands belastinggeld over de grens en gaf ze bij meerdere projecten over-stimulering.

De Regulerende Energiebelasting (REB)

De REB of ecotaks was de belangrijkste ondersteuning van DE in de periode 1996 – 2003. De REB werd ingevoerd in 1996 als heffing op energie voor kleinverbruikers. DE werd vrijgesteld, kreeg anders gezegd een nihil tarief. Dit nihil tarief gaf direct een voordelig prijseffect en versterkte de positie van DE op de energiemarkt. Daarnaast konden energiedistributiebedrijven bij afnemers geïndeneerde REB doorsluizen naar producenten van DE. Dit was de zogenoemde REB-producentenvergoeding.

Uitgangspunt voor de facilitering van DE via de REB was dat deze marktpartijen voldoende prikkel zou geven om tot investeren over te gaan. De REB was een fiscaal instrument onder verantwoordelijkheid van de ministeries van EZ en Financiën samen.