

De Algemene Energieraad

DR. W. L. M. ADRIAANSEN*

In deze bijdrage aan de Energiekroniek wordt eerst iets gezegd over de Algemene Energieraad (AER) zelf. Daarna zal in het kort de ruimte voor een eigen Nederlands energiebeleid worden aangeduid, waarna het werk van de AER wordt belicht. Via de brede maatschappelijke discussie (BMD) en het rapport *Kolen en uraan* wordt nader ingegaan op het recente commentaar van de AER op deel I van de *Nota energiebeleid*, dat eind 1979 is verschenen.

De Algemene Energieraad

In de Energienota van minister Lubbers van 1974 is de instelling van een algemene energieraad aangekondigd, omdat er behoefte bleek te bestaan aan een integrale advisering van de centrale overheid op energieterrein. Bij de totstandkoming van deze nota, enkele maanden na de oliecrisis van 1973-1974, had de minister zich reeds laten adviseren door enkele deskundigen van buiten het departement. De meesten van hen zijn lid geworden van de AER, die op 25 februari 1976 bij Koninklijk Besluit werd ingesteld. De taak van de AER werd de minister van Economische Zaken, die het energiebeleid in zijn portefeuille heeft, te adviseren over:

- het te voeren energiebeleid in het algemeen;
- de prioriteiten op energieterrein;
- het afstemmen en integreren van adviezen van alle op energiegebied werkzame adviesorganen;
- de optimale adviesstructuur op energiegebied.

De voorlopige AER werd voor een periode van drie jaar ingesteld. Deze termijn is vorig jaar verlengd, vooruitlopend op een wetsontwerp voor een definitieve instelling van de Raad. Het ligt in de bedoeling van de huidige minister van Economische Zaken om het aantal adviesorganen te beperken en de taken van enkele ervan, voor zover van belang, op te dragen aan de AER. Dit houdt een taakuitbreiding in voor de AER en ook een versteviging van zijn positie.

Op energieterrein zullen in de toekomst nog slechts enkele raden werk-

zaam zijn, zoals de Mijnraad, de Elektriciteitsraad, de Raad voor het Energie-onderzoek (REO) en de AER. De REO is de opvolger van de landelijke Stuurgroep Energie-onderzoek (LSEO), die ressorteerde onder het Ministerie van Wetenschapsbeleid. De REO zal de minister van Economische Zaken van advies dienen over het energie-onderzoekbeleid, zodat er tussen AER en REO weliswaar een taakafbakening bestaat maar dat daarnaast het werk vele raakvlakken zal hebben. Vanzelfsprekend zal er tussen beide raden een goed contact moeten bestaan, waartoe de noodzakelijke maatregelen worden getroffen.

De AER bestaat thans uit vijftien leden, die allen zitting hebben op persoonlijke titel. De Raad kent geen vertegenwoordigers van bepaalde organisaties, maar wel is bij de samenstelling eraan gestreefd in de persoon van de leden van de Raad het gehele energieterrein te bestrijken. Naast de energietechnische aspecten dienen zo ook de maatschappelijke en bestuurlijke aspecten van het energiebeleid tot hun recht te komen. De AER kan de minister adviseren over zaken die de minister voorlegt aan de Raad, maar daarnaast kan de AER uit

eigen beweging de minister van advies dienen over zaken die de Raad zelf van belang acht.

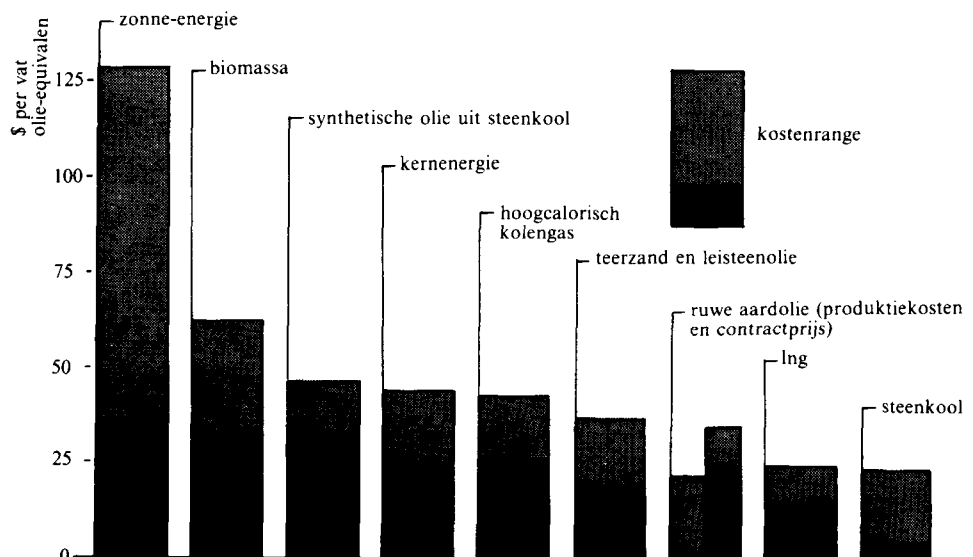
Beperkte beleidsruimte

Reeds eerder zijn in deze Energiekroniek de mogelijkheden en beperkingen geschetst van een eigen energiebeleid door de overheid, zodat daar niet te lang bij hoeft te worden stilgestaan. De voornaamste beperkende factor betreft de internationale energiesituatie. Op basis van verschillende prognoses van de aardolievoorraden in onze wereld kunnen we concluderen dat, na een piek in de productie in de jaren negentig, de beschikbaarheid van aardolie afneemt. Te zamen met een verwachte toename van de vraag uit ontwikkelingslanden en misschien ook uit het oostblok, zou de conclusie moeten zijn dat de industrielanden in snel tempo alternatieven voor de olie-import zouden ontwikkelen. Niets is echter minder waar. Het aandeel van aardolie in de nationale energiebalansen blijft hoog en elke periodieke prijsverhoging van de OPEC-landen wordt met ach en wee begroet. Toch concludeerde de *Financial Times* onlangs dat „a black cloud of higher prices has a silver lining”. Die zilveren rand betreft de mogelijkheid om bij een dollarprijs voor ruwe aardolie, die thans tien maal zo hoog is als vóór het begin van de crisis, ernst te maken met de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen en met steeds verdergaande besparingsinvesteringen. Figuur 1 geeft een beeld van de produktiemogelijkheden die binnen bereik komen.

De Nederlandse overheid heeft terecht besloten zuinig te zijn op het eigen aardgas en het in de toekomst nog vrijwel alleen ter beschikking te stellen voor huis-

* Secretaris van de (voorlopige) Algemene Energieraad.

Figuur 1. De kosten van toekomstige energie



Bron: *Financial Times*.

Tabel 1. Primair energieverbruik in enkele geïndustrialiseerde landen in 1978, in mtoe a) en procentuele aandelen

Totaal	Aardolie	Aardgas	Steenkool	Kernenergie	Waterkracht	Totaal
Verenigde Staten	887,9 (48)	504,2 (26)	355,0 (18)	75,5 (4)	79,3 (4)	1.901,9 (100)
Canada	86,9 (40)	47,3 (22)	19,2 (9)	8,5 (4)	56,0 (25)	217,9 (100)
België en Luxemburg	28,4 (56)	10,5 (21)	9,4 (18)	2,7 (5)	0,1 (0)	51,1 (100)
Denemarken	16,0 (80)	—	4,0 (20)	—	—	20,0 (100)
Frankrijk	119,0 (63)	20,9 (11)	28,2 (15)	6,4 (3)	15,0 (8)	189,5 (100)
Italië	99,5 (67)	24,4 (17)	10,2 (7)	1,1 (1)	12,1 (8)	147,4 (100)
Zweden	26,6 (55)	—	1,0 (2)	14,9 (31)	6,1 (12)	48,6 (100)
Zwitserland	13,4 (54)	0,7 (3)	0,3 (1)	2,1 (8)	8,4 (34)	24,9 (100)
Groot-Brittannië	94,0 (44)	37,9 (18)	70,4 (33)	7,9 (4)	1,2 (1)	211,4 (100)
West-Duitsland	142,7 (59)	42,1 (17)	48,0 (20)	8,2 (3)	3,6 (1)	244,6 (100)
Japan	262,6 (72)	17,0 (5)	54,0 (15)	12,5 (3)	17,4 (5)	363,5 (100)
Nederland	37,2 (50)	34,0 (45)	3,0 (4)	0,9 (1)	—	75,1 (100)

Bron: BP statistical review of world oil industry, 1978.

a) 1 mtoe = 1 miljoen ton olie-equivalent (tussen haakjes is steeds het procentuele aandeel vermeld).

houdelijk gebruik en voor hoogwaardige (kleinschalige) industriële toepassing. Het aardgas kan aldus een buffer vormen om stagnaties van kortere of langere duur in de energievoorziening op te vangen. Andere energiedragers dan aardgas (op 1,5 mtoe eigen olieproductie na) moeten immers worden geïmporteerd. Dat betekent dat de ontwikkelingen op de internationale energiemarkt — voor zover dit al een markt is in de traditionele zin — niet beïnvloedbaar zijn. Dit zal in de toekomst belangrijke consequenties hebben wanneer de aardgasexport wegvalt en de Nederlandse energiebalans sterk negatief zal worden, zowel in gulden als in volume.

Het is goed in dit verband de Nederlandse energiesituatie te vergelijken met die in andere landen. Zoals uit de cijfers van tabel 1 blijkt is het aandeel van aardgas in onze energievoorziening erg groot. De andere energiedragers vervullen, relatief gezien, daardoor een minder belangrijke rol. Van steenkool en kernenergie is de bijdrage aanzienlijk lager dan in andere landen. De beide energiedragers leveren te zamen thans niet meer dan 5% van de totale energievoorziening, tegen 23% in bijvoorbeeld Duitsland en België + Luxemburg en 37% in Groot-Brittannië.

In het onlangs verschenen deel I van de *Nota energiebeleid* worden twee scenario's gepresenteerd voor de toename van het energieverbruik, gegeven een gemiddelde groei van het nationale inkomen van 2 resp. 3% over de periode tot het jaar 2000 genomen. In het lage-groei scenario wordt het aandeel van steenkool en kernenergie in het jaar 2000 geraamd op 22% en in het hoge-groei scenario op 24% van het totale energieverbruik. Daarmee zou Nederland, internationaal gezien, wat beter in de pas kunnen lopen dan thans het geval is. Figuur 2 geeft een beeld van de verwachte ontwikkeling van het Nederlandse energieverbruik in beide hiervoor genoemde scenario's 1). Het is duidelijk dat in de komende jaren vooral steenkool een belangrijkere rol in onze energievoorziening moet gaan vervullen.

In de *Nota energiebeleid* worden als centrale doelstellingen voor het energiebeleid voor de komende periode genoemd het streven naar energiebespa-

ring en een grotere diversiteit in de energievoorziening. Het eerste element daarvan, de verbetering van de efficiency en daardoor besparing op energieverbruik, heeft reeds vanaf het begin van zijn bestaan de aandacht van de AER. Ook in het onderhanden werk neemt energiebesparing nog een belangrijke plaats in, hoewel het accent toch zal verschuiven naar de energieverzorgingssector.

Energiebesparing

In 1977 heeft de Raad een advies uitgebracht over besparing op het huishoudelijk energieverbruik 2), als een poging de regering en ook de consument te wijzen op de mogelijkheden van besparing op energieverbruik in de directe woon- en leefsituatie. De sector huishoudingen, daaronder mede begrepen de overheid (ruimteverwarming, verlichting en vervoer alsmede verlichting en verwarming van kantoorgebouwen, ziekenhuizen, scholen e.d.) verbruikt thans een kwart van de energie, zodat besparingen daar zeker zoden aan de dijk kunnen zetten. In 1978 bracht de Raad een advies uit over energiebesparing in bedrijven 3). Beide

adviezen zijn gebruikt bij het schrijven van deel I van de *Nota energiebeleid* de belangrijkste conclusies zijn daarin deels nader uitgewerkt.

In het advies *Energiebesparing in bedrijven* heeft de AER speciale aandacht gevraagd voor de verhoging van de efficiency van (primair) energieverbruik door een koppeling van warmte- en elektriciteitsproductie in bedrijven. De minister van Economische Zaken heeft op advies van de Raad inmiddels een kleine commissie ingesteld, die de mogelijkheden en implicaties van de koppeling, vooral de problemen rond de levering van elektriciteit door bedrijven aan het openbare net, bestudeert.

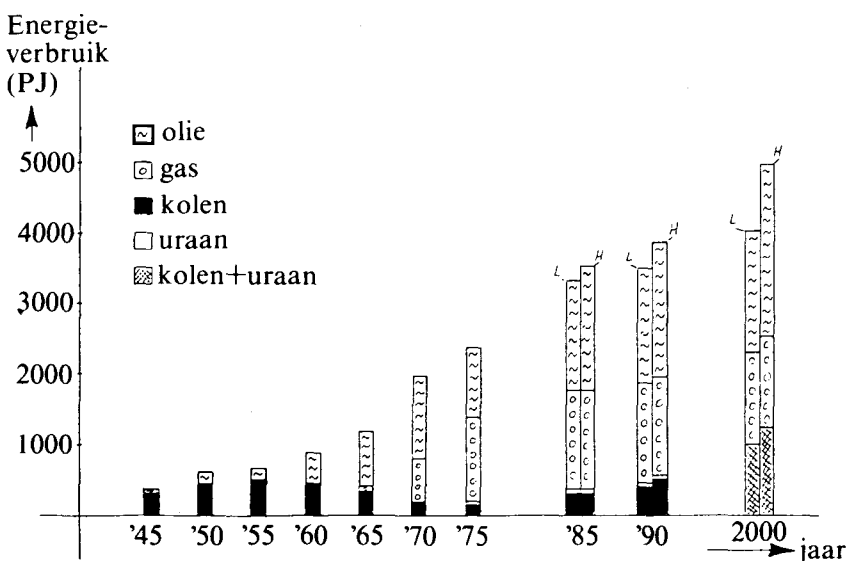
Een belangrijke efficiencyverbetering zou eveneens kunnen worden gevonden in hergebruik van restwarmte, van vooral elektriciteitscentrales en grote industrieën, voor verwarmingsdoeleinden, bijvoorbeeld voor stadswijken en tuinbouwgebieden of voor gebruik in andere bedrijven. In samenwerking met de NEOM bereidt de AER thans een advies over dat specifieke onderwerp voor. Het gaat hier om de mogelijkheden van transport van warm water op verschillende temperatuurniveaus, het aanbod daarvan en de potentiële vraag in een gebied waarbinnen transport mogelijk is. Voorts moeten oplossingen worden gevonden voor de beheerstechnische en bestuurlijke problemen die een dergelijk grootschalig gebruik van restwarmte met zich brengt.

1) Zie in dit verband ook mijn artikel *Begrensd groei, energieschaarste en maatschappijvisie*, *Maandschrift Economie*, oktober 1979, blz. 405 e.v.

2) AER, *Advies inzake besparing op het huishoudelijk energieverbruik*, 's-Gravenhage, mei 1977.

3) AER, *Energiebesparing in bedrijven*, 's-Gravenhage, augustus 1978.

Figuur 2. Energieverbruik in Nederland tot het jaar 2000



N.B. Vanaf 1985 zijn een lage en een hoge variant van het energieverbruik gegeven, die resp. zijn gebaseerd op een BNP-groei van 2,5-3% en 3-3,5% gemiddeld tot de eeuwwisseling.

Een volgend belangrijk adviesonderwerp van de AER op dit moment is de relatie tussen ruimtelijke ordening en energiebesparing en de mogelijke knelpunten op dit terrein. Men kan daarbij denken aan het mede in beschouwing nemen van energieaspecten bij bijvoorbeeld stadsplanning, zoals de mogelijkheid van een efficiënt gebruik van restwarmte voor verwarmingsdoeleinden of stadsverwarming, maar ook aan een zodanige planning van woonwijken dat mettertijd toepassing van zonne-energie mogelijk is.

Ook het woon-werkverkeer is een belangrijk aspect. De AER heeft te zamen met de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) dit onderwerp inmiddels in studie genomen en hoopt de minister later dit jaar daarover te adviseren.

Een andere suggestie in het eerdergenoemde besparingsadvies betreft een zuiniger gebruik van materialen, dat, wanneer dat nodig mocht zijn, op een later tijdstip de aandacht kan krijgen van de AER.

Brede maatschappelijke discussie

De vraag of het streven naar grotere diversificatie een toenemend gebruik van kernenergie zal inhouden staat centraal tijdens de komende brede maatschappelijke discussie over (kern)energie 4), een discussie die eigenlijk al is begonnen en door regering en parlement snel in goede banen moet worden geleid om deze nog zinvol te doen zijn. De AER heeft eind 1979 als bijdrage aan de meningsvorming in het rapport *Kolen en uraan* 5) een samenvatting gepubliceerd van relevante aspecten van het gebruik van steenkool resp. van kernenergie voor de productie van elektriciteit.

Naar verwachting zal de komende discussie zich niet beperken tot elektriciteitsproductie alleen, maar zullen ook de economische en maatschappelijke context van het gehele energiegebeuren in de discussie worden betrokken, zeker nu het CPB onlangs de groeiverwachting van ons nationale inkomen van 2,5% heeft omlaaggebracht tot 0%, stagnatie dus. Naar de mening van de AER moeten voor het energiebeleid verschillende beleidsopties worden uitgewerkt voor het geval er externe veranderingen zullen optreden, zowel in de conjunctuur als in de fysieke beschikbaarheid van energiedragers. Dergelijke beleidsopties moeten in relatie worden gebracht met bijvoorbeeld het milieubeleid en het algemeen economisch beleid, vooral de doelstelling van evenwicht op de betalingsbalans.

Investerings in de energiesector

De grote lijnen van het Nederlandse beleid vindt men in deel I van de *Nota*

energiebeleid. Hoewel de AER de besparings- en diversificatiedoelstellingen ook het gevoerde aardgasbeleid onderschrijft vindt de Raad dat met de uitvoering meer haast moet worden gemaakt. De AER bepleit in zijn commentaar een verbetering van de energiesituatie en een verandering van de — energie-intensieve — industriële structuur nu dit nog mogelijk is. De opbrengsten van ons aardgas worden thans voornamelijk aangewend voor „dingen die de mensen leuk vinden” en niet of nauwelijks voor investeringen die zijn gericht op verbetering van de industriële structuur. In de perscommentaren op dit advies is dit belangrijke punt gelukkig goed doorgeklonken. De Raad bepleit dat extra opbrengsten voor het rijk, als gevolg van zowel de recente opwaardering van de bewezen en de waarschijnlijke gasreserves met een extra honderd miljard kubieke meter als de verwachte stijging van de prijs van het aardgas, worden aangewend om de energiestructuur te verbeteren. Het stellen van deze prioriteit behoeft, zo stelt de AER in zijn commentaar, niet ten koste te gaan van andere collectieve voorzieningen.

Progressieve tarieven en gemeentelijk beleid

Een mogelijkheid die in het advies slechts is geopperd, doch in de pers veel aandacht heeft gekregen, is die van een progressieve tariefstelling voor energie (c.q. aardgas) bij een verbruik dat een nader vast te stellen basisquantum overschrijdt 6). De redenering die daarachter steekt is dat het onbillijk zou zijn wanneer een consument die spaarzaam is in zijn verbruik t.z.t. zou worden geconfronteerd met de gevolgen van een energieverbruik dat in zijn totaliteit te hoog is en daardoor zou leiden tot snellere uitputting of een extra stijging van de prijs. Deze onrechtvaardigheid moet worden gesteld tegenover die van een uniform basisquantum per consument. Wanneer het basisquantum moet worden geïndividualiseerd — dus worden vastgesteld, rekening houdend met ieders situatie — is het systeem niet hanteerbaar. Hoewel het principe verdedigbaar is vraagt de AER zich af of het middel van een progressieve tariefstelling de oplossing kan zijn of dat moet worden gezocht naar een andere oplossing om excessief energieverbruik tegen te gaan, bijvoorbeeld door (op termijn) een belasting te heffen op huizen naar gelang de staat van isolatie. Een dergelijke gedachte zou een nadere uitwerking kunnen verdienen.

De AER heeft in zijn commentaar op deel I van de *Nota energiebeleid* de mogelijkheden tot besparing van energie op gemeentelijk en regionaal niveau onder de aandacht van de regering gebracht. In de brochure *Energiebesparing* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt een overzicht gegeven van mogelijkheden tot energiebesparing door gemeenten en van ervaringen die reeds zijn opgedaan. Knelpunten bij het gemeentelijk besparingsbeleid kunnen zijn gebrek aan mankracht en deskundigheid — hetgeen pleit voor een intergemeentelijke aanpak — en derving van inkomsten voor gemeenten wanneer energieleveranties zouden afnemen. De centrale overheid kan de samenwerking tussen gemeenten onderling en gemeenten en energiebedrijven bevorderen, zorgdragen voor bijscholing van gemeentelijke energieambtenaren en door een correctie in de Wet financiële verhouding rijk en gemeente voorkomen dat besparing op energieverbruik gemeenten voor financiële problemen plaatst.

Energiewetgeving

Een punt van zorg is tot slot het ontbreken van het institutionele en wettelijke kader voor de energievoorziening. Hoewel op het departement in commissieverband wordt gestudeerd op een mogelijke concentratie van openbare nutsbedrijven en in het licht daarvan de wenselijkheid van een wet voor de organisatie van de energievoorziening wordt beoordeeld, vreest de AER dat aldus veel tijd verloren zal gaan. Daarnaast zou het besparingsbeleid eveneens zijn grondslag in een wet moeten vinden. Dat zou het onderwerp kunnen zijn van een volgend AER-advies.

W. L. M. Adriaansen

4) De AER heeft in juni 1978 de minister geadviseerd over de organisatie van de BMD. Zie het rapport: *Een brede maatschappelijke discussie over (kern)energie*, 's-Gravenhage, juni 1978.

5) AER, *Kolen en uraan, een overzicht van relevante aspecten met betrekking tot het gebruik van kolen/uraan voor elektriciteitsopwekking*, 's-Gravenhage, augustus 1979.

6) Interessant is de korte discussie in 1975 in dit blad over dit onderwerp. Zie J. P. van den Berg, *Energiebeleid en tarieven van gas en elektriciteit*, *ESB*, 2 april 1975, blz. 313 en S. Miedema, *Energiebeleid en aardgastarieven voor huishoudelijk gebruik, met een naschrift van J. P. van den Berg*, *ESB*, 11 juni 1975, blz. 574.