

Platitudes voor een goed energiebeleid

Het ontbreekt de overheid aan een omvattende visie op de energietransitie. Die moeten we eerst maken, voordat we als een kip zonder kop allerlei maatregelen invoeren. Dan is de aanlooptijd maar iets langer, zonder heldere visie op het ‘raamwerk’ voor de energietransitie krijgen we zwalkend beleid, opstandige burgers en dreigen de zwakste groepen de hoogste rekening te betalen.

ANNELIES HUYGEN & SANNE AKERBOOM

Annelies Huygen is jurist en econoom en doet onderzoek naar regulering van energiemarkten bij TNO en de Universiteit Utrecht; Sanne Akerboom is jurist en politicoloog en postdoctoraal onderzoeker bij Universiteit Utrecht en doet onderzoek naar wet- en regelgeving en acceptatie voor de energietransitie.

De energietransitie gaat niet vanzelf. De uitstoot van broeikasgassen is een voorbeeld van *the tragedy of the commons*: private kortetermijnbelangen, die gediend zijn bij deze uitstoot, staan haaks op het collectieve belang van een aarde die leefbaar blijft voor komende generaties. Het is dan ook de hoeder van het collectieve belang, de overheid, die de energietransitie moet aanjagen en die ervoor kan zorgen dat burgers en bedrijven in hun gedrag rekening houden met een schone toekomst.

Deze opgave is complex: alle burgers en alle bedrijven krijgen met de energietransitie te maken. De private belangen zijn groot. Vaak staan deze belangen bovendien haaks op elkaar: een maatregel die voor de een goed uitpakt, kan zorgen dat een ander failliet gaat. De transitie raakt de hele maatschappij, tot in haar diepste vezels. Een goed beleid voeren vraagt daarom van de politiek dat zij alle mogelijke belangen tegen elkaar afweegt.

Dit artikel beschrijft dit beleid aan de hand van een aantal platitudes die in het geval van de energietransitie opgaan: bezint eer ge begint; een mens lijdt het meest door het lijden dat hij vreest; goedkoop is duurkoop; wat niet weet, wat niet deert; haastige spoed is zelden goed en eerlijkheid duurt het langst.

Bezint eer ge begint

Al het beleid dient vooraf goed doordacht te zijn. Dat geldt in het bijzonder voor beleid met betrekking tot de energietransitie. Deze transitie schudt de hele maatschappij immers op. Er komen nieuwe sociale structuren, nieuwe productie- en consumptiepatronen, die ook sociale veranderingen in de samenleving veroorzaken. Maatregelen kunnen diep ingrijpen op de levens van mensen.

Zo kan de overheid beslissen om het gebruik van zonnepanelen te stimuleren door

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

deze te subsidiëren. Deze subsidies kunnen op verschillende manieren ingezet worden: bijvoorbeeld door de ontwikkeling van grote zonneparken op het land te stimuleren of juist zonnepanelen op daken van bedrijven en andere gebouwen. Voor de samenleving maakt het nogal uit welke keuzes de overheid hier maakt en hoe de subsidies gefinancierd worden.

Bij subsidies voor grote zonneparken op land profiteren de ondernemingen die deze

Bij de energietransitie leidt goedkoop tot duurkoop

parken aanleggen en de eigenaren van het land waar de windparken worden aangelegd. Zij maken dankzij de subsidie winst op hun investeringen. Zonneparken nemen land in beslag, dat anders voor andere doelen gebruikt kan worden, bijvoorbeeld voor natuurontwikkelingen.

Het aanzien van het land verandert als overal in het landschap zonnepanelen staan. Waar natuur plaatsmaakt voor zonneparken kan niet meer gewandeld worden. Omwonenden ondervinden hierdoor overlast en gaan mogelijk protesteren. Om de zonnepanelen goed op het stroomnet aan te sluiten moeten netbeheerders investeren in netwerken om de opgewekte stroom van het onbewoonde platteland naar de gebieden te brengen waar veel elektriciteit nodig is. De extra kosten daarvan worden in rekening gebracht bij de afnemers van elektriciteit. Ongeveer de helft zal worden opgebracht door kleine consumenten die hierdoor een hogere energierekening krijgen.

De beschikbaarheid van grote hoeveelheden gesubsidieerde zonne-energie op de elektriciteitsmarkt heeft bovendien gevolgen voor

andere partijen op de energiemarkt. Elektrici-teitsprijzen worden lager op momenten dat de zon volop schijnt. Ze kunnen zelfs onder nul duiken. Andere aanbieders van elektriciteit hebben daar last van, bijvoorbeeld aanbieders van windenergie. Als de zon schijnt en het tegelijkertijd waait, ontvangen ook zij lagere prijzen. De prijschommelingen kunnen weer voordelen opleveren voor partijen die flexibiliteit leveren op de energiemarkt, zoals bedrijven die hun energiebehoefte kunnen afstemmen op het aanbod en ook de batterijen-industrie kan profiteren.

Kiest de overheid voor subsidies voor zon op daken, dan is de keten van gevolgen anders. De directe kosten van de panelen zijn dan wat hoger dan bij zonneparken op land. Bij zon op daken komen de opbrengsten terecht bij de eigenaren of de gebruikers van die daken en meestal niet bij grote gespecialiseerde energiebedrijven. Het eigendom van de zonnepanelen is meer verspreid: burgers, coöperaties van burgers, kleine bedrijven en grote bedrijven zullen eigenaar zijn. Deze eigenaren raken door te investeren in zonnepanelen vaak méér betrokken bij de energietransitie en dat is goed voor het draagvlak. Veel burgers en bedrijven die investeren in zonnepanelen gaan hierdoor ook energie besparen of andere maatregelen treffen om te verduurzamen. Als elektriciteitsnetten door de toename van energieproductie via zonnepanelen verzwaard moeten worden, dan zal dat vooral in de gebouwde omgeving zijn, waar verzwaring van het energienet vaak toch al voor de hand ligt. Verder zijn er minder problemen met de inpassing, want er gaat geen landschap verloren.

Ook de wijze van financiering van de subsidies heeft gevolgen voor alle betrokken partijen. Als de subsidies worden gefinancierd vanuit een heffing op CO₂-uitstoot, die overal en voor iedere eenheid CO₂ gelijk is, dan betalen burgers en bedrijven een heffing die proportioneel is ten opzichte van de hoeveelheid vervuiling. Zij worden hierdoor gestimuleerd

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

hun verontreiniging te beperken. Ze kunnen zelf kiezen hoe ze dat doen en deze vrijheid stimuleert innovatie.

Wordt de subsidie gefinancierd uit een extra energiebelasting op de energierekening, dan worden burgers en bedrijven alleen extra belast op hun energiegebruik. Misschien gaan ze minder gebruiken. Als ze de heffing ook moeten betalen over het gebruik van duurzame energie, zoals in Nederland het geval is, introduceert de overheid een perverse prikkel: het afnemen van duurzame energie wordt minder aantrekkelijk. En als de energietransitie-subsidies uit de algemene middelen betaald worden, gaat dat ten koste van andere uitgaven, zoals uitgaven voor de zorg of het onderwijs.

Een overheid, die maatregelen treft voor de energietransitie, zou van tevoren een heldere visie moeten formuleren met een raamwerk, waarin zij duidelijk maakt hoe alle voorzienbare belangen tegen elkaar afgewogen worden. Hoe komt het landschap eruit te zien? Wenst de overheid dat alle partijen, zoals kleine consumenten, kleine en grote bedrijven en burgercoöperaties kunnen produceren? Of ziet zij een geconcentreerde energiesector voor zich? Hoe zien onze energie-netten er in de toekomst uit? Zijn grote uitbreidingen van het elektriciteitsnetwerk naar het platteland wenselijk?

Natuurlijk weet de overheid niet precies hoe een duurzame samenleving in de toekomst ingericht zal zijn. Maar ook al is nog veel onbekend, het is beter om alle factoren nu al te benoemen en enigszins te wegen, dan willekeurig met de energietransitie te beginnen en dan maar te kijken hoe deze uitpakt.

De traditionele criteria voor het energiebeleid zijn: duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid. Naar factoren als draagvlak en eerlijkheid wordt bij de traditionele energievoorziening amper gekeken. Dat was vroeger ook niet nodig omdat de energievoorziening altijd centraal was georganiseerd. Concurrentie zorgde voor betaalbaarheid en

de overheid stelde eisen inzake duurzaamheid en betrouwbaarheid (leveringszekerheid). Maar nieuwe productietechnologieën en de energietransitie in zijn geheel hebben veel meer impact op de samenleving en op lokale gemeenschappen. De productie is niet meer geconcentreerd op een paar plaatsen in het land, maar ze kan overal plaatsvinden. Ze kan dus ook overal overlast veroorzaken. Niet alleen grote energiebedrijven kunnen eigenaar zijn, maar ook kleinere bedrijven, individuele burgers of burgercoöperaties kunnen tegenwoordig energieproducent zijn. Dat zorgt ervoor dat zich nieuwe spelers op de energiemarkt begeven die de positie van de gevestigde orde onder druk zetten.

Het ontbreekt de overheid nog aan een omvattende visie op de energietransitie. Dat komt waarschijnlijk omdat deze transitie in Nederland erg laat op gang is gekomen en we de binnen Europa afgesproken klimaatdoelen waarschijnlijk al niet meer kunnen halen. In hoog tempo worden allerlei maatregelen genomen. Een deel daarvan is afgesproken in het Klimaatakkoord, maar moet nog nader worden uitgewerkt, zoals bij de aardgasvrije wijken. De mantra daarbij is telkens 'een energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten'.

Omdat het lastig is om alle materiële én immateriële kosten in beeld te brengen, komt het er in de praktijk vaak op neer dat alleen naar financiële kosten wordt gekeken. En doordat immateriële kosten maar beperkt worden meegewogen bij beslissingen leidt de energietransitie vaak tot veel onrust en protesten. Hierdoor worden sommige maatregelen weer teruggedraaid. Zwalkend beleid helpt niet om draagvlak voor de energietransitie tot stand te brengen en is bovendien funest voor de investeringsbereidheid. Daarom is het nodig dat de overheid, voorafgaand aan de individuele besluiten, een doordachte koers uitzet en een duidelijk en ook veelomvattend besliskader vaststelt, waarop iedereen zijn gedrag kan afstemmen.

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

Het lijden dat men vreest

Omdat *lage maatschappelijke kosten* het belangrijkste criterium lijkt te zijn voor het energiebeleid, spitst het maatschappelijke debat zich vooral toe op de kosten van de energietransitie. Deze nadruk op kosten kan burgers onzeker maken. Zij vragen zich af: kan ik de kosten voor mijn energie straks nog wel betalen? Die ongerustheid wordt verder aangewakkerd doordat de energierekening ieder jaar flink stijgt door heffingen en belastingen. De overheid probeert deze zorgen dan weer te sussen, bijvoorbeeld door aan te kondigen dat de overstap naar een aardgasvrije energievoorziening kostenneutraal wordt. Maar het is nog maar de vraag of zij deze belofte wel kan nakomen. Waarschijnlijk niet, hetgeen de ongerustheid van de burgers weer verder zal vergroten.

Natuurlijk zijn de kosten een belangrijk aspect van de energietransitie. Maar het gaat om zoveel meer, er zijn ook veel kansen. Centraal staat natuurlijk dat de aarde leefbaar moet blijven voor komende generaties. Maar de transitie heeft ook veel andere voordelen. Geïsoleerde woningen geven meer comfort dan tochthuizen. Een schonere lucht met minder fijnstof vermindert het aantal COPD-patiënten en verlaagt daarmee de zorgkosten. Duurzaam vervoer zorgt voor minder verkeer-slawaai. Doordat onze mobiliteit verandert – bijvoorbeeld omdat we auto's vaker delen – komt er in steden meer plaats voor groen en voor speelvoorzieningen voor kinderen. Ook geopolitiek zijn er voordelen: met onze dalende afhankelijkheid van fossiele brandstoffen daalt ook onze afhankelijkheid van politiek instabiele regimes.

Nederland is traditioneel gericht op fossiele brandstoffen. Veel bedrijvigheid is daarop gebaseerd. Een deel van deze industrie krijgt het zwaar. Sommige economische activiteiten zullen geheel verdwijnen, zoals de overslag van kolen. Maar Nederland kan ook profiteren door nieuwe toekomstbestendige bedrijvig-

heid te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de clean-tech sector die schone producten en diensten ontwikkelt. Op dit gebied is Nederland goed voorgesorteerd, bijvoorbeeld bij ICT-gerelateerde diensten, zoals het slim aanpassen van vraag en aanbod van elektriciteit. Dat biedt nieuwe, schone werkgelegenheid.

De transitie kost vooralsnog geld, maar er is ook een wenkend perspectief. Door niet voortdurend op de kosten te hameren, maar dit perspectief meer op de voorgrond te plaatsen kan de overheid burgers en bedrijven geruststellen, meekrijgen en enthousiasmeren.

Goedkoop is duurkoop

De energietransitie moet plaatsvinden tegen de laagste maatschappelijke kosten, het kwam al aan de orde. Of het nu gaat om de Rijksoverheid, om lokale overheden of om de partijen in het klimaatakkoord, de mantra van de laagste kosten staat in vrijwel ieder beleidsstuk. Talloze Excel-sheets doen de ronde waarin precies wordt uitgerekend welke kosten tot 2050 – bij verschillende technieken – voor de transitie gemaakt moeten worden. Of er wordt berekend wat de kosten zijn van beleidsmaatregelen per eenheid vermeden CO₂. De goedkoopste beleidsmaatregel wordt dan gekozen. Misschien past dat wel bij Nederland als koopmansland, maar het inkopen van grondstoffen is iets anders dan het organiseren van een energietransitie. Bij de energietransitie leidt goedkoop vaak tot duurkoop.

Op zichzelf zou het criterium laagste maatschappelijke kosten kunnen werken als daarbij – zoals de term maatschappelijk ook aangeeft – alle materiële en immateriële kosten en baten, nu en in de toekomst, tegen elkaar afgewogen worden. Bij toekomstige baten hoort dan bijvoorbeeld ook het toegenomen comfort voor burgers, het ontstaan van nieuwe clean-tech industrieën die de teloorgang van fossiele businessmodellen compenseren, mogelijke gezondheidswinst, afname of juist toename van landschappelijke

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

waarde en draagvlak in de samenleving voor het energiebeleid. Veel van die posten zijn lastig te kwantificeren, gemakshalve worden deze immateriële aspecten nu maar niet meegenomen in beleidsafwegingen.

Voor economen is het duidelijk: de beste manier om de energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten te laten plaatsvinden is burgers en bedrijven een heffing opleggen voor de uitstoot van broeikasgassen. Deze heffing moet voor iedereen hetzelfde

Zonneparken nemen land in beslag dat anders voor andere doelen gebruikt kan worden, bijvoorbeeld voor natuur

zijn. Wie uitstoot bepaalt zelf wat de goedkoopste manier is om minder uit te stoten, daar zijn dan geen berekeningen van de overheid voor nodig. Producten met veel uitstoot worden duurder en dat stimuleert producenten om te verduurzamen en consumenten om een duurzamer alternatief te kiezen. De opbrengsten van de heffingen kunnen dan weer gebruikt worden om lasten te verlichten. Er zijn allerlei redenen waarom de politiek geen effectieve broeikasheffing wil invoeren, bijvoorbeeld omdat omliggende landen niet meedoen. Maar andere instrumenten zijn second best, ze vertragen de energietransitie en deze wordt duurder.

De overheid berekent nu vaak vooraf uit welke duurzaamheidsmaatregel het goedkoopst is. Bij subsidies gaat het meestal om de laagste kosten per uitgestoten eenheid CO₂. Bij modellen, zoals voor het aardgasvrij maken van wijken, wordt op basis van de huidige technieken, kosten en prijzen een kostenplaat-

je gemaakt tot bijvoorbeeld 2050 en wordt aan de hand daarvan bekeken wat de goedkoopste maatregelen zijn.

Het extrapoleren van huidige technieken, kosten en prijzen heeft echter grote nadelen. Juist bij de energietransitie zien we razendsnelle innovaties. Over de hele wereld zijn talloze onderzoekers en bedrijven bezig om goedkopere, betere en duurzamere oplossingen te vinden voor onze energie-transitie. Wie toekomstplannen bestudeert die tien jaar geleden werden gemaakt, ziet dat het in de praktijk allemaal anders is gelopen. Het is lastig om te voorzien hoe nieuwe technologieën zich ontwikkelen.

Om die reden is het extra belangrijk om niet alleen af te wegen welke optie het goedkoopste is maar ook naar andere aspecten te kijken. Biedt de goedkoopste keuze de mogelijkheid om innovaties in te passen? Wat betekent de beleidskeuze voor de positie van consumenten? Welke sociale gevolgen heeft het gekozen beleid? Welk comfort bieden de alternatieven? De energietransitie zou niet moeten plaatsvinden tegen de laagste kosten, maar tegen de hoogste toegevoegde waarde voor de maatschappij als geheel.

Een energietransitie met de hoogste toegevoegde waarde zorgt onder meer voor comfortabel wonen en werken in en buiten de steden, voor een goed ingericht landschap, voor het ontstaan van nieuwe duurzaamheidsindustrieën in Nederland die het wegvallen van werkgelegenheid in fossiele bedrijfstakken kunnen compenseren, voor draagvlak en een rechtvaardige verdeling van de bijbehorende baten en lasten. Dat zijn allemaal factoren die de overheid zou moeten meewegen.

Maatregelen, die een omslag bewerkstelligen in productie- en consumptiepatronen naar verduurzaming, verdienen de voorkeur boven oplossingen die fossiele *businesscases* bevestigen en in stand houden. Een voorbeeld is het subsidiëren van bijstook van biomassa in kolencentrales. Deze bevestigen de *businesscase* van kolencentrales, terwijl we deze

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

kolencentrales juist willen sluiten. Als de biomassa is opgestookt, is er niets veranderd in de keten, terwijl verandering in die keten nu juist zo hard nodig is.

Subsidies voor duurzame warmtebronnen, bijvoorbeeld warmte uit oppervlaktewater, voor isolatie en energiebesparing of voor een beter functionerend openbaar vervoer sorteren wel voor op een duurzame toekomst. Per eenheid CO₂ kosten ze vandaag misschien meer, maar de toegevoegde waarde zou wel eens groter kunnen zijn omdat ze duurzame businessmodellen stimuleren, gedragsverandering uitlokken en ook ruimte maken voor de ontwikkeling van nieuwe duurzame technologieën in Nederland.

De aanbeveling die hieruit voortvloeit is dat de laagste (maatschappelijke) kosten niet kan dienen als (belangrijkste) criterium bij beleidsvorming voor de energietransitie, net zoals het niet werkt voor het spoorvervoer of de drinkwatervoorziening. Dat geldt temeer als het begrip laagste maatschappelijke kosten wordt verengd tot laagste uitgaven. Het beleid voor de energietransitie kan beter uitgaan van kansen en mogelijkheden, van toegevoegde waarde voor iedereen. Dat hangt dan weer samen met de integrale visie, waarmee dit stuk begint.

Wat niet weet, wat niet deert

De energietransitie kan niet zonder steun van de burger. Inmiddels weten veel consumenten dat de energietransitie eraan komt en dat deze ook voor hen gevolgen heeft. Tegelijkertijd gaat de overheid ervan uit dat consumenten zich niet kunnen of willen verdiepen in hun energieverbruik. Ontzorgen staat daarom centraal: consumenten hoeven zich niet in te spannen, maar alles wordt voor hen geregeld.

Dat begint al bij de rekening. Deze wordt gedurende het jaar keurig ingedeeld in twaalf gelijke partjes (het maandelijkse voorschot). Dat voorkomt hoge rekeningen in de winter. Maar door het vaste bedrag zien consumenten

energiekosten als vast en niet te beïnvloeden. Ze weten niet hoeveel ze gebruiken en vaak ook niet hoeveel het kost om bijvoorbeeld de verwarming een graadje hoger te zetten, terwijl onmiddellijke feedback meestal goed helpt.

Zo hebben consumenten met een laag budget regelmatig extreem hoge energierekeningen omdat ze niet weten hoe ze kunnen besparen. Dat consumenten lik-op-stuk goed kunnen begrijpen en daar ook op kunnen

Als de subsidies voor de energietransitie uit de algemene middelen betaald worden, gaat dat ten koste van andere uitgaven, zoals voor zorg of onderwijs

reageren zien we bij de rekeningen voor mobiele telefonie. Zelfs zeer jonge consumenten begrijpen meestal al wat belbundels en databundels zijn, en zij snappen ook hoe ze daarbinnen kunnen blijven.

Niet in alle landen wordt de energierekening standaard opgedeeld in twaalf gelijke voorschotten. In Engeland betalen consumenten veel vaker per maand of per seizoen voor het daadwerkelijke verbruik in die periode. Daarnaast krijgen consumenten in Engeland bij de slimme meter gratis een klein beeldscherm geleverd, waarop ze precies kunnen zien wat ze per uur, per dag en per maand gebruiken, met de kosten van het verbruik erbij. Dit scherm kunnen ze overal neerzetten. Het geeft onmiddellijke feedback. Consumenten zien direct wat het kost om de wasmachine te laten draaien en wat bespaard wordt als de verwarming 's avonds eerder wordt uitgezet. Ze zijn heel goed in staat om daarop te

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

reageren, zo blijkt uit onderzoek in Engeland en ook in Nederland. Directe feedback op de energierekening, via een gemakkelijk leesbare display, leidt tot besparingen op de energierekening van 2 tot 4%, zo blijkt uit onderzoek. Deze besparingen worden vooral gerealiseerd door mensen met een laag inkomen.¹

In Nederland is na een lange politieke discussie besloten dat netbeheerders zulke apparaatjes niet mogen verstrekken, om het bedrijfsleven de kans te bieden om nieuwe diensten te ontwikkelen. Consumenten betalen nu dus, via de energierekening, mee aan de slimme meters die hun energieverbruik per kwartier meten. Deze data worden ter beschikking gesteld aan hun leveranciers en — als consumenten dat goed vinden — aan andere partijen. Maar het is lastig voor consumenten om zelf direct beschikking te krijgen over de eigen data.

De belangen van het bedrijfsleven en de energieleveranciers wogen bij de beslissing om consumenten géén beeldscherm te verschaffen zwaarder dan die van de consument, die toch de eigenaar is van deze data. Inmiddels heeft het bedrijfsleven wel apps ontwikkeld, waarop het energieverbruik gevolgd kan worden. Maar het vergt inspanning om deze apps te installeren en vaak moet ervoor worden bijbetaald. Bovendien hoort de app meestal bij een bepaalde leverancier, als de consument overstapt op een andere leverancier is hij de data weer kwijt. Kwetsbare consumenten, die niet handig zijn met internet of die krap bij kas zitten, zullen deze apps en de bijbehorende hardware niet snel gebruiken. Het besparingsdoel van 3,5%, dat de overheid wilde bereiken bij de introductie van de slimme meter, werd niet behaald. Het is hier maximaal 1%.

Dat burgers weten hoeveel energie ze gebruiken en waar ze kunnen besparen, is een voorwaarde voor een inclusieve energietransitie. Het stelt hen in staat om te besparen, zowel in energie als in kosten, en om mee te praten over de toekomst. De overheid kan er

voor zorgen dat deze informatie voor iedereen op een toegankelijke wijze ter beschikking wordt gesteld.

Haastige spoed is zelden goed

In juni 2019 werden drie mannen uit Drenthe en Groningen opgepakt omdat zij zich hevig hadden verzet tegen de komst van windturbines in de regio door asbest te dumpen bij projectontwikkelaar en dreigbrieven te sturen naar het bevoegd gezag. Deze mannen streden al langer tegen de komst van de windparken en werden vanwege hun acties door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding aangemerkt als 'windextremisten.' Met hun arrestatie kwam een einde aan de dreigementen.

Dit verzet is extreem. Meestal gaat verzet tegen de energietransitie minder ver. Maar bij de aankondiging van bijna elk nieuw windpark wordt wel een tegenpetitie georganiseerd, worden informatieavonden bezocht door mensen die de ontwikkeling tegen willen houden en bijna elk project belandt uiteindelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens voorzitter Bart Jan van Ettekovon, maken burgers vooral bezwaar vanwege gebrek aan inspraak en betrokkenheid tijdens het proces.² Dit heeft ermee te maken dat de aanleg van windparken in Nederland in een snel tempo van bovenaf geregeld wordt. Voor de burger is het vrijwel onmogelijk om het proces op enig moment te beïnvloeden.

Van Ettekovon vreest dat het grote aantal rechtszaken de voortgang van de energietransitie frustreert. Deze stelling wordt ondersteund door de bevindingen in de *Monitor Wind op Land*, die elk jaar wordt uitgevoerd om na te gaan of de landelijk vastgestelde doelstelling van de productie 6.000 MW windenergie op land per 2020 ook gehaald kan worden.³ De meest recente Monitor verwacht dat het vermogen eind 2020 niet hoger uit zal komen dan 4.726 MW, zo'n 1.274 MW (21%) te weinig.

Omwonenden mogen pas zienswijzen indienen bij de aanleg van een windpark als er al

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

een conceptbesluit ligt. Dit conceptbesluit bevat al een gedegen afweging over het nut en de noodzaak van het project, er zullen meerdere alternatieven afgewogen zijn en er zal altijd een analyse zijn gemaakt van de impact van het project op de lokale flora en fauna. Met andere woorden: er is dan al lang nagedacht over het windpark, er waren al vele partijen betrokken, met uitzondering van bewoners. Tegen de tijd dat een omwonende een conceptbesluit onder ogen krijgt staan de komst van windpark en de locatie eigenlijk al vast. Zien wijzen indienen heeft in dat stadium dus eigenlijk nog maar weinig zin en dat frustrereert mensen die hoopten daadwerkelijke invloed te kunnen hebben op het besluit.⁴

Dit is een gemiste kans omdat mensen veel vaker bereid zijn de komst van een windpark te accepteren als ze mee hebben kunnen praten over de omstandigheden waaronder dat park gerealiseerd wordt. Dit verhoudt zich zowel tot het park zelf, de afstand tot de huizen, de opstelling en de geluidsoverlast. Omwonenden willen vaak ook graag financieel participeren. Ze hebben dan niet alleen de lasten, maar ook de (financiële) lusten van het windpark. Door burgers te laten participeren ontstaat er bovendien ruimte voor innovatieve burgerinitiatieven, zoals energiecoöperaties. Burgers worden hiermee geactiveerd, zij kunnen immers voordeel behalen door betrokken te zijn bij de energietransitie en zij zullen zich ook eerder bewust worden van hun eigen energieverbruik en mogelijkheden om meer circulair te leven.

Een centrale planning, waarbij de overheid precies bepaalt wat er moet komen en waar, biedt geen ruimte voor innovatieve ideeën en nauwelijks ruimte voor participatie van omwonenden. Dit is reeds opgemerkt tijdens het opstellen van het Klimaatakkoord. Aan de klimaattafels werd het belangrijk gevonden dat projecten maatschappelijk draagvlak genieten. Om het draagvlak te vergroten is een aantal wijzigingen in de planningsfasen voor projecten voorgesteld. Niet langer zal de

rijksoverheid bepalen hoeveel wind- en zonneparken er gerealiseerd worden en waar deze moeten komen. Deze taak is overgedragen aan provincies en gemeenten. Zij moeten keuzes maken met betrokkenheid van omwonenden. Bovendien moet er aandacht worden besteed aan financiële participatie. Duurzame energieprojecten mogen volgens het klimaatakkoord tot 50% in eigendom komen van lokale partijen en bewoners.

De traditionele criteria voor het energiebeleid zijn duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid – naar draagvlak en eerlijkheid wordt amper gekeken

Dit lijkt op het eerste gezicht een verbetering maar de realiteit is weerbarstig. Zo werden provincies en gemeenten verplicht de keuzes voor zon of wind in regionaal verband te nemen. Zij leggen hun keuzes gezamenlijk vast in een regionale energiestrategie, de zogenaamde RES. Die strategie zelf moet in het voorjaar van 2020 worden ingediend bij het Rijk. Al met al hadden regio's een krappe anderhalf jaar om dit document op te stellen. Dit is een te korte periode om dergelijke beslissingen zorgvuldig te nemen met een goede betrokkenheid van de lokale bevolking. De snelheid waarmee de energietransitie moet plaatsvinden krijgt in dit proces voorrang.

Dat zijn we ook terug bij de warmtevoorziening en het aardgasvrij maken van wijken. Ook hier is grote druk om snelheid te maken. Zo moeten gemeenten in 2021 een transitievisie warmte inleveren bij het Rijk, waarin onder meer is opgenomen welke wijken tot 2030 aardgasvrij dan wel verduurzaamd worden en

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

welke alternatieve warmtevoorziening daar dan komt. Gemeenten hebben amper twee jaar de tijd.

Inmiddels is er een leidraad waarin het berekenen van de totale kosten van de transitie in de wijken het belangrijkste uitgangspunt vormt. Kennelijk is de gedachte dat draagvlak later nog georganiseerd kan worden, als alle data zijn verwerkt en de (goedkoopste) oplossing is gekozen. Maar hierbij geldt hetzelfde als bij de zonneweiden en de windmolenparken: kansen om burgers vanaf het begin te betrekken blijven liggen. Dit kan tot zoveel verzet leiden, dat de transitie uiteindelijk vertraging ondervindt.

Partijen die het Klimaatakkoord hebben ondertekend, streven naar 50% lokaal eigendom van zon en wind op land. Dit kan bijvoorbeeld door een energiecoöperatie op te richten en er kan uit een heel scala andere mogelijkheden worden gekozen om financieel te participeren, zoals door het aankopen van participaties en obligaties of een omgevingsfonds. Er zijn echter geen procedures vastgesteld die lokaal mede-eigendom ook daadwerkelijk garanderen.

De politiek heeft tot nu toe nagelaten om regels vast te stellen die bepalen dat projecten met 50% lokaal eigendom de voorkeur genieten boven volledig commerciële projecten. Ook is niet gegarandeerd dat omwonenden mogen meepraten over zonneweiden of windparken in hun omgeving. Projecten waarbij het voor burgers mogelijk is om deel te nemen middels participaties en obligaties zijn vaak zo populair dat ze ruimschoots worden overschreven, wat impliceert dat er onder burgers veel financiële draagkracht en bereidheid is om te investeren in duurzame energieprojecten.

Misschien gaat de transitie veel sneller als we accepteren dat deze een langere aanlooptijd vergt. Een aanlooptijd waarin burgers en bedrijven op alle mogelijke manieren betrokken worden. Waarin burgers, burgercoöperaties, kleine en grote bedrijven de gelegenheid

krijgen om plannen te ontwikkelen en uit te voeren voor de verduurzaming van hun regio. Waarin de overheid hen in allerlei rollen ondersteunt en stimuleert: door kennis ter beschikking te stellen, door lokale partijen met elkaar te verbinden, door te zorgen dat er structurele en aantrekkelijke financieringsmogelijkheden zijn voor burgers en bedrijven en hun samenwerkingsverbanden. In het buitenland zijn op die manier veel succesvolle innovatieve projecten tot stand gekomen. Leerprogramma's zorgen dat iedereen kan leren van eigen en andermans successen en mislukkingen. Op die manier kunnen succesvolle standaardaanpakken worden ontwikkeld, die vervolgens snel uitgerold kunnen worden. Een goede voorbereiding met de betrokken partijen is nu eenmaal nodig voor een gedragen transitie.

Eerlijk duurt het langst

Voorlopig kost de energietransitie geld. Deze kosten dienen eerlijk verdeeld te worden over bedrijven en de verschillende groepen burgers. Volgens het energieakkoord moet de energietransitie inkomensneutraal plaatsvinden. Dat betekent dat de lasten voor alle burgers gelijk blijven. Tegelijkertijd is de energierekening van consumenten de laatste jaren omhooggeschoten en zijn er steeds meer gezinnen die deze niet (meer) kunnen betalen. Nederland heeft ongeveer 7,7 miljoen huishoudens, waarvan 650.000 huishoudens 10% of meer van hun inkomen aan energie besteden. Daarmee vallen ze onder de definitie van energie-armoede en kunnen zij bestempeld worden als kwetsbare consument.

Dat de energierekening van consumenten zo hoog is, komt niet zozeer door de kosten van de energietransitie, als wel door allerlei belastingen die de overheid op energieverbruik heft en die niet terugvloeien naar degenen die ze betalen, maar naar de schatkist van het Rijk gaan. Voor burgers zijn deze belastingen hoger dan voor bedrijven. De gemiddelde

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

energierekening van de kleine consument bestaat voor bijna de helft uit belastingen en heffingen (47%). Zo betaalt een particuliere consument 29 cent energiebelasting per kubieke meter gas, terwijl een grote verbruiker van de hoogste categorie 0,01 cent per kuub betaalt. Voor elektriciteit varieert de energiebelastingen tussen de tien cent per kWh voor kleine consumenten tot 0,06 cent voor de grootste verbruikers.

Naast deze belastingen, die in de rijkskas vloeien, betalen gebruikers ook nog een opslag duurzame energie (ODE) om subsidies op duurzame energie te bekostigen. Dit zijn dus wel kosten van de energietransitie. In 2018 was de ODE € 175 per huishouden, maar in de toekomst wordt deze hoger. Met de ODE brengen consumenten de helft op van de subsidies voor duurzame energie, zoals wind- en zonneparken en biomassa, de andere helft wordt betaald door bedrijven. Bedrijven stoten echter meer broeikasgassen uit. Naar aanleiding van protesten worden deze verhoudingen gewijzigd en gaan bedrijven meer betalen. Bovendien betalen burgers nog eens btw over alle belastingen en heffingen.

Begin dit jaar was er een politiek relletje omdat de energierekening van de consument in 2019 gemiddeld € 334 hoger was dan in 2018. Ongeveer de helft van deze verhoging werd veroorzaakt door een hogere energiebelasting.

De succesvolle regeling van het salderen, waardoor consumenten geen energiebelasting betalen op zelfgeproduceerde zonne-energie wordt afgeschaft. Dat is jammer, want steeds meer consumenten hebben zonnepanelen en raken zo betrokken bij de energietransitie. Of het rendabel blijft om daarin te investeren, is niet duidelijk.

De 650.000 Nederlandse huishoudens die onder de definitie van energie-armoede vallen, ontvangen geen steun bij het betalen van hun energierekening. Als de overheid geen specifiek beleid voert, zal hun energierekening waarschijnlijk nog verder stijgen,

omdat de opslag voor subsidie voor duurzame energie (ODE) de komende tijd verder omhooggaat. Daarnaast moet het net verzaard worden en ook deze kosten worden via de energierekening verdeeld. Bovendien is de overheid van plan om de belasting op aardgas verder te verhogen, om consumenten te prikkelen hun woningen anders te verwarmen.

Voor veel consumenten levert dat een flinke lastenverzwaring op. Sommige wijken gaan al snel van het aardgas af, maar andere wijken worden pas over twintig of dertig jaar aardgasvrij. Natuurlijk hoeven gasconsumenten niet te wachten tot 2050 en mogen zij eerder aardgasvrij worden. Zij hoeven de hoge belasting op aardgas dan niet te betalen. Maar om dat individueel te regelen zijn vrijwel altijd hoge investeringen nodig. Deze optie staat bovendien alleen open voor eigenaren van panden. Een huurder kan niet zelfstandig beslissen om van het aardgas af te gaan.

Het is nu juist de huurder, in het bijzonder de sociale huurder, die doorgaans een relatief hoge energierekening heeft. Misschien gaat deze pas op een laat moment, na 2030 of zelfs 2040, van 'het gas af'. Dan betaalt hij gedurende een lange periode een steeds hoger oplopende belasting op gas. Hiermee komt niet alleen meer druk te liggen op huishoudens met lage inkomens, maar kan de energiearmoede in Nederland verdubbelen.⁵ Vooralsnog is er geen beleid om wijken met veel energiearmoede met voorrang aardgasvrij te maken of om burgers die meer dan tien procent van hun inkomen aan energie besteden, financieel te ondersteunen.

Daarbij komt dat de netwerktarieven een gesocialiseerd systeem kennen: de kosten van het aanleggen, onderhouden en vernieuwen van gas- en elektriciteitsnetten worden omgeslagen over alle aangesloten afnemers. Het is nog onduidelijk of dit systeem houdbaar blijft als steeds meer mensen van het gas afgaan. Het afsluiten van een gasaansluiting kost geld, zo'n € 600 tot € 700 per aansluiting. Deze kosten worden voldaan door de gene die om

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

de afsluiting verzoekt. Als veel huishoudens hun gasaansluiting opgeven komt er een punt waarop een deel van het gasnet wellicht ontmanteld moet worden omdat het onderhoud ervan niet langer rendabel is. Daarbij komt ook de vraag op wie die kosten van deze ontmanteling op zich zou moeten nemen en wie de kosten draagt voor het in standhouden van een gasnet waar nog maar een deel van de huishoudens gebruik van maakt. De komende jaren moet fors geïnvesteerd

drukken zwaar op consumenten, zeker op degenen die het financieel toch al moeilijk hebben. Door zoveel belasting op energie te heffen wordt de energietransitie voor grote groepen in de samenleving onbetaalbaar.

Het is dan ook belangrijk dat de overheid in haar beleid rekening houdt met alle kosten die samenhangen met de energietransitie en dat ze een eerlijk, transparant en voorspelbaar beleid voert inzake de verdeling daarvan over bedrijven, de verschillende groepen burgers en de staatskas.

Zwalkend beleid helpt niet om draagvlak voor de energietransitie tot stand te brengen en is bovendien funest voor de investeringsbereidheid

worden in ons elektriciteitsnetwerk omdat nieuwe zonnepanelen en windparken vragen om meer netcapaciteit. Omdat we deze kosten ook via de energierekening betalen zal naar verwachting het netwerktarief voor elektriciteit per 2021 aanzienlijk gaan stijgen.

Veelal wordt de betaalbaarheid van de energietransitie benaderd vanuit het macro-economische perspectief. Vergeleken met andere kostenposten in Nederland, zoals zorg of defensie, is de energietransitie voor de samenleving als geheel zeer betaalbaar.⁶ Maar het micro-economische perspectief, de betaalbaarheid voor individuele huishoudens, toont een ander beeld. Huishoudens worden geconfronteerd met allerlei (deels perverse) belastingen. Het grootste deel daarvan vloeit naar de staatskas en wordt niet ingezet voor verduurzaming en CO₂-reductie. Deze lasten

Zorgvuldige besluitvorming

De zes platitudes geven aanwijzingen voor een eerlijke en zorgvuldige besluitvorming in de energietransitie. Allereerst dient de overheid bij haar besluiten alle mogelijke gevolgen voor alle belanghebbenden te betrekken en zich niet vooral te richten op de kosten. Het gaat immers om een andere inrichting van de samenleving.

Op grond daarvan kan de politiek in een visie duiden wat zij op de lange termijn wil bereiken, hoe zij daar wil komen en wat dit betekent voor burgers en bedrijven. Dan kan iedereen, inclusief de overheid, zich daarop richten.

Daarnaast is meer aandacht nodig voor de positie van burgers. Energie is niet langer een top-down sector waarbij de burger als ontzorgde partij inkoop wat er wordt aangeboden en duldt wat er maatschappelijk en landschappelijk wordt veranderd. Burgers kunnen zelf produceren, al dan niet gezamenlijk isoleren, wijken verduurzamen of meepraten over de inrichting van het landschap. Deze kansen kunnen zij alleen benutten als de overheid hun de bijbehorende juridische en economische instrumenten verschaft. Ten slotte is extra beleid nodig om te zorgen dat kwetsbare groepen eventuele extra kosten ook kunnen dragen.

Annелиes Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

Noten

- 1 Henk van Elburg, *Monitor Energiebesparing Slimme Meter*, maart 2014.
- 2 Rechtszaken tegen wind- en zonneparken frustreren de klimaattransitie, interview met Bart Jan van Ettehoven, *Trouw*, 12 april 2019, te vinden via <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/rechtszaken-tegen-wind-en-zonneparken-frustreren-klimaattransitie~b1c4f154/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.
- 3 *Kamerstukken II 2018-2019 33 612* nr. 70, 28 juni 2019.
- 4 S. Akerboom, *Between public participation and energy transition: the case of wind farms*, proefschrift, verdediging op 25 oktober 2018 aan de Universiteit van Amsterdam. Zie ook S. Akerboom, 'Participatie en de energietransitie: juridisch instrumentarium in een veranderende context', in: *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, Aflevering 3, 2019 en S. Akerboom, 'Nieuw instrumentarium in de energietransitie: Regionale Energie Strategie en Warmtevisie', in: *TBR* 2019, 31, pp. 199-207.
- 5 Ecorys, De financiële gevolgen van de warmtetransitie. Een onderzoek naar de investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen, in opdracht van Milieudefensie, Rotterdam, februari 2019.
- 6 Zie bijvoorbeeld een visualisatie van de kosten aan de hand van fruit van de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (<http://www.nvde.nl/nvdeblogs/klimaatbeleid-is-betaalbaar/>). Aan defensie wordt bijvoorbeeld € 10 miljard per jaar uitgegeven en aan de uitvoering van het Klimaatakkoord zal zo'n € 3 miljard tot € 4 miljard besteed worden.