

Hoe komt de overheid op het goede spoor in de energietransitie?



ebn

Energising the transition

An aerial night view of a city street with a canal. The street is illuminated by warm yellow lights, and the canal is dark blue. Buildings are lit up, and cars are visible on the road. The overall scene is a vibrant urban landscape at night.

Alleen marktdenken is niet genoeg voor de energietransitie.

Nederland moet in 2050 een nieuw energiesysteem hebben: klimaatneutraal, goed voor de economie en met voldoende betaalbare energie voor iedereen. Het is aan de nationale overheid om deze energietransitie te regisseren. Dat doet ze ook, maar het kan voortvarender: de transitie gaat nog niet snel genoeg. Wat moet er anders?



Door: Berte Simons,
Business Unit Director CO₂-opslag en -transportsystemen
bij Energie Beheer Nederland (EBN)

De wereldwijde uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen is nog altijd te hoog. Daardoor valt niet langer te voorkomen dat de aarde met 1,5°C zal opwarmen. En die opwarming heeft rampzalige gevolgen voor mens en natuur. Dat alles constateerde het VN-klimaatpanel IPCC enkele maanden geleden. Waarna het landen direct opriep om niet bij de pakken neer te zitten, maar de opwarming nu koste wat het kost onder de 2°C te houden. De leefbaarheid van onze planeet staat op het spel.

Bij VN-lidstaten klonk deze oproep bekend in de oren, al was de urgentie ditmaal groter dan ooit. Veruit de meesten van hen schaarden zich in 2015 al achter het doel om de uitstoot ('emissies') van broeikasgassen terug te dringen. Die afspraak legden ze vast in het Klimaatakkoord van Parijs en werkten ze uit tot regionale wet- en regelgeving – bijvoorbeeld op Europees niveau. Binnen dit regionale kader ontwikkelden ze vervolgens eigen, nationale klimaatakkoorden. Nederland publiceerde zijn akkoord in 2019.

De energietransitie

In ons Klimaatakkoord staat dat Nederland in 2050 'klimaatneutraal' zal zijn. Dit betekent dat we vanaf dat jaar zó weinig uitstoot hebben – of in elk geval zó veel emissies gecompenseerd hebben – dat we niet langer bijdragen aan de opwarming van de aarde. De huidige regeringscoalitie wil deze 'klimaatneutraliteit' bovendien op zo'n manier bereiken dat onze economie er baat bij zal hebben. En dat energie voor iedereen in Nederland beschikbaar en betaalbaar blijft. Ons welvaartsniveau mag niet dalen.

De vraag is of dat laatste realistisch is. En ook los hiervan is klimaatneutraliteit al een flinke uitdaging. Ons energiesysteem moet er namelijk ingrijpend voor veranderen. Dat systeem bestaat uit alle dingen, processen en mensen die nodig zijn voor de energiebehoefte van onze samenleving. Denk aan energieproductie, -transport en -gebruik, inclusief infrastructuur (het fysieke domein). Maar ook aan handel en levering (het marktdomein). En aan politiek, beleid, toezicht, kennisontwikkeling en branchevertegenwoordiging (het systeemdomein).

Wat er precies anders moet aan ons energiesysteem? In de kern draait de 'energietransitie' erom dat we fossiele brandstoffen (aardolie, steenkool en gas) zo snel mogelijk

vaarwel zeggen. Het verbranden hiervan veroorzaakt immers CO₂-uitstoot. In Nederland is gas al decennia lang de belangrijkste primaire energiebron. Elektriciteitscentrales gebruiken tot nu toe vooral gas om elektriciteit op te wekken. En de gas- en elektriciteitsmarkt is nog altijd de primaire markt in het energiesysteem.

Andere, niet-fossiele energiebronnen – en de bijbehorende markten – moeten de dominantie van gas overnemen. Ons land focust daarbij op aardwarmte (geothermie), waterstof, biomassa-, zonne- en windenergie.

De beleidsuitdaging

Dát Nederland moet overstappen naar niet-fossiele energiebronnen is duidelijk. Zoals ook helder is dat bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en overheden allemaal een rol spelen in deze overstap. Bovendien is de algemene consensus dat de nationale overheid de regie moet voeren over de energietransitie. Maar hoe moet deze regierol er precies uit zien? Dat is veel minder duidelijk. Welke manier van aansturen is het meest geschikt? En wat betekent die aansturing voor de relatie tussen alle relevante spelers?

“Ons welvaartsniveau mag niet dalen. De vraag is hoe realistisch dat is.”

Hoe de overheid ook de regie voert, het is een enorme opgave. Zoals gezegd is het energiesysteem omvangrijk en veelomvattend. Hierdoor kan niet het hele systeem in één keer aangepakt worden: het is noodzakelijk om deelproblemen te onderscheiden, deeloplossingen te bedenken en deze in verschillende fases door te voeren. Daarbij komt dat de vele onderdelen van het energiesysteem sterk met elkaar verweven zijn. Zodra je in één deel van het systeem morrelt, heeft dat vroeg of laat gevolgen voor de andere delen.

Wat deze gevolgen precies zijn en wanneer ze merkbaar zijn, valt niet altijd even goed te voorspellen. Het is best mogelijk dat je met de oplossing van het ene deelprobleem toevallig ook andere deelproblemen oplost. Maar misschien vergroot je die juist of creëer je nieuwe. Deze

onvoorspelbaarheid komt dus boven op de complexiteit van het energiesysteem. En dan is er ook nog het feit dat dit systeem heel veel betrokken partijen kent. Die leggen vanuit allerlei verschillende perspectieven, belangen en ideeën hun eigen oplossingen op tafel.

De opgave is heel ingewikkeld, kortom, maar toch moeten we met z'n allen aan de slag met de energietransitie. Zeker ook de nationale overheid. Niet alleen omdat ze dat nu eenmaal beloofd heeft in nationale en internationale akkoorden. De verplichting gaat dieper: zij heeft als basistaak om publieke belangen te beschermen. En dan gaat het niet alleen om beschikbaarheid of betaalbaarheid van energie. Er is nog een sterker, overkoepelend publiek belang: een leefbare planeet voor toekomstige generaties.

De aansturingsmodellen

Goede regie begint bij het besef dat er meerdere manieren zijn om processen aan te sturen. Voor de overheid zijn er grofweg drie 'aansturingsmodellen', die zij stuk voor stuk op de energietransitie kan toepassen. Neem het 'hiërarchische model'. Hierin stuurt zij de transitie centraal aan. Ze zorgt daarbij niet alleen voor beleid, wetten, regels en de controle van naleving. Ze is ook een actieve speler in de markt, bijvoorbeeld via staatsdeelnemingen en aanbe-

	Hierarchie	Markt	Netwerk
Type relatie	Machtrelatie	Ruilrelatie	Sociale relatie
Coördinatiemechanisme	Gezag	Prijs	Vertrouwen
Gedreven door	Naleving regels	Contract	Dialogoog en overeenstemming
Afhankelijkheid	Afhankelijke ondergeschikte	Onafhankelijk	Wederzijds afhankelijk
Mate flexibiliteit	Laag	Hoog	Redelijk

stedingen. In dit model heeft de overheid veel relevante expertise en eigent zij zich relatief veel macht toe over de uitvoering van de transitie, van de koers tot het tempo.

Het hiërarchische model kan de transitie een flinke boost geven, maar heeft ook nadelen. Zo kost het de overheid – en dus de belastingbetaler – veel tijd, geld en capaciteit om intensief mee te doen. Daarnaast is er het risico dat zij te overtuigd raakt van het eigen gelijk. Ook is er een kans dat ze haar overwegingen minder begint te delen met de buitenwereld en dat andersdenkenden onvoldoende gehoor of inspraak krijgen. Een laatste nadeel is dat de overheid op de lange termijn vaak minder efficiënt werkt

dan marktpartijen. Dit laatste is een belangrijke reden waarom zij zelf meestal voor het 'marktmodel' kiest.

In het marktmodel stuurt de overheid de transitie décentraal aan, via een breed instrumentarium van onder andere overheidsagentschappen, regulering en toezicht. Deze agentschappen laten bedrijven zo vrij mogelijk met elkaar concurreren, vanuit de overtuiging dat vrijemarktconcurrentie de snelste en beste weg vooruit is, ook voor publieke belangen. De competitie tussen bedrijven bepaalt grotendeels de invulling en het tempo van de transitie. De overheid is de marktmeester en manager die deze competitie op afstand aanjaagt en eerlijk houdt, maar

niet zelf aan de markt deelneemt. Ook stimuleert ze geen publiek-private of privaat-private samenwerkingen.

Het risico van het marktmodel is dat de overheid zichzelf onderschat en de markt óverschat. En dat ze hierdoor niet meer in eigen kennis en experts investeert. Die zullen dan werk zoeken bij het bedrijfsleven. Dit alles maakt het een enorme uitdaging voor haar om in te grijpen als de markt teleurstelt; als bedrijven de publieke belangen niet goed genoeg blijken te beschermen. Desondanks is de overheid vaak de enige partij die in zo'n geval kán ingrijpen. Door zelf deel te nemen aan de markt, bijvoorbeeld. Of door nauw samen te werken met bedrijven en hen aan te sporen onderling de krachten te bundelen.

Private en publiek-private partnerships zijn kenmerkend voor het 'netwerkmodel', de derde manier om een transitie aan te sturen. In dit model is niet óf de overheid óf de markt bepalend voor de transitie, maar staan die partnerships centraal. De overheid bouwt een netwerk op van samenwerkende partijen, waar zij zelf één van is. Dat deze partijen eerst op één lijn moeten komen voordat ze iets doen, kan ervoor zorgen dat besluitvorming langer duurt dan in de andere twee modellen. Maar hoe langer die

partijen constructief met elkaar werken, hoe stabiel hun partnerships en hoe succesvoller hun samenwerking.

De keuze voor aansturing

Als regisseur moet de overheid kiezen welk aansturingsmodel ze hanteert. En inzien dat de keuze voor een model niet voor eeuwig hoeft te zijn. Daarvoor hoeft ze maar te kijken naar de geschiedenis. Vóór de privatisering van overheidsdiensten in de jaren 80 en 90 hanteerde zij bijvoorbeeld vaak het hiërarchische model – op het gebied van energie en andere vlakken. Sinds die liberalisering toont zij vaak een duidelijke voorkeur voor het marktmodel. Vanuit dit model geeft ze op dit moment bijvoorbeeld vorm aan haar energiebeleid. De vraag is of dat verstandig is.

Onze minister voor Klimaat en Energie lijkt te vinden van niet. Hij lijkt wat de energietransitie betreft graag af te willen van het marktmodel. De minister ziet namelijk dat de overstap van één energiebron (gas) naar meerdere (geothermie, biomassa-, zon- en windenergie) heel wat voeten in de aarde heeft. Dat er in zeer kort tijdsbestek veel meer duurzame energiebronnen bij moeten komen – evenals de bijbehorende infrastructuur. Dat deze verandering alle domeinen van het energiesysteem raakt. En dat de vereiste samenhang tussen de verschillende

“Goede regie begint bij het beseft dat er meerdere manieren zijn om processen aan te sturen.”

energiewaardeketens goede coördinatie nodig heeft.

“Gegeven de complexiteit en urgentie van deze inspanning is stevige regie vanuit de Rijksoverheid noodzakelijk”, aldus de minister vorig jaar in een kamerbrief. Daaruit sprak een duidelijke voorkeur voor het hiërarchische model.

Dit is zeker geen verkeerd idee. Vanuit dit model kan de overheid immers de kaders stellen die nodig zijn om een nieuwe energiemarkt tot bloei te laten komen. En vervolgens zelf een sterke impuls geven áán die bloei. Extra slim nu de fysieke voorwaarden voor die nieuwe markt een grote stap dichterbij zijn gekomen. De planvorming voor de ruimtelijke inpassing van nieuwe-energieinfrastructuur is immers net voorbij. En de uitvoering van de bijbehorende infrastructuurprojecten is gestart.

Niet dat het hiërarchische model het meest geschikt blijft. Zodra de kaders gesteld zijn, is het netwerkmodel passender. Waarom? Onder andere omdat er veel partijen betrokken zijn bij de energietransitie, die stuk voor stuk de impact merken van beleid en er dus iets over te zeggen willen hebben. Het netwerkmodel speelt daar het best op in. Vanuit dit model krijgen al die partijen invloed. En komen zij gezamenlijk tot een consensus, waardoor er draagvlak ontstaat voor de gekozen aanpak. Samenwerking en draagvlak zijn essentieel om beleid tot een succes te maken.

Maar het marktmodel dan? Moeten we dat helemaal afschrijven? Zeker niet. Alleen werkt het marktmodel enkel goed als markten al ontwikkeld zijn. Dus niet als er nog nieuwe markten ontwikkeld moeten worden. Er zijn vanuit dit model al wel stappen vooruitgezet in de energietransitie, maar te weinig en te langzaam. De transitie kent zoveel onzekerheden, dat bedrijven huiverig blijken om erin te investeren. Niet zonder ruggensteun van de overheid, in elk geval, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Vrije marktcompetitie zal daarom niet leiden tot het nieuwe energiesysteem. Of in elk geval niet op tijd.



De praktijkvoorbeelden

De overheid doet er dus goed aan om voor de energietransitie eerst over te stappen van het marktmodel naar het hiërarchisch model. En vervolgens naar het netwerkmodel. Zeker voor die eerste stap kan zij vertrouwen putten uit eerdere ervaringen. Met betrekking tot het energiesysteem bijvoorbeeld de grootschalige ontwikkeling van windenergie op zee of de inzet van een goede infrastructuur ('backbone') voor waterstof. En buiten dit systeem is de nationalisering van Fortis/ABN AMRO een goed praktijkvoorbeeld.

Om met die laatste te beginnen: Fortis/ABN AMRO is een 'systeembank', essentieel voor ons financiële systeem. Toen de bank door de mondiale kredietcrisis in 2008 dreigde om te vallen, wist de overheid dit te voorkomen. Zij veranderde de wet zó dat ze zich mocht mengen in commerciële financiële activiteiten. Ze werd aandeelhouder van Fortis/ABN AMRO. En ze richtte NL Financial Investments op. Deze waakhond voorkomt dat staatsaandeelhouderschap leidt tot oneerlijke concurrentie en politieke beïnvloeding van de markt.

Wat de ontwikkeling van windenergie op zee betreft: de overheid heeft gemerkt dat ze haar groeiende ambities op dit vlak niet haalt als ze die ontwikkeling laat afhangen van marktcompetitie. Daarom wees ze het bedrijf TenneT aan om als enige zowel de vereiste infrastructuur aan te leggen als het windenergienet te beheren. Dat bleek het (kosten)efficiëntst. Ook stimuleert de overheid bedrijven om windparken te bouwen en exploiteren – onder andere via subsidie en grondig kavelonderzoek. Hiermee verkleint ze de financiële risico's voor die bedrijven.

Voor waterstof zijn de ambities eveneens gegroeid. Ter aansporing van bedrijven om op tijd genoeg waterstof te

produceren en exploiteren, zet de overheid onder meer subsidie in. Wel is haar regie op marktontwikkeling kleiner dan bij 'wind op zee'. Kleiner ook dan op de ontwikkeling van waterstofinfrastructuur. Ze koos TenneT om die ontwikkeling te verzorgen – met hergebruik van de infrastructuur voor aardgas. Deze infrastructuur is in handen van de Gasunie, het overheidsbedrijf dat zelf netbeheerder is voor waterstof op land.

De modelwissel

De overheid heeft tientallen jaren vanuit het marktmodel gedacht en gehandeld. Daardoor is een marktgerichte manier van handelen en denken haast vanzelfsprekend geworden. Het is een 'basiskader' geworden van waaruit zij beleid formuleert en afwegingen maakt. Bijvoorbeeld welke instrumenten zij inzet om publieke belangen te borgen. Zulke instrumenten kunnen licht of zwaar zijn. Hoe zwaarder de instrumenten, hoe minder marktvrijheid en hoe groter het overheidsingrijpen in de markt.

In eerdergenoemde praktijkvoorbeelden denkt en handelt de overheid aanvankelijk sterk vanuit het marktgerichte basiskader. Zij stimuleert eerst vrije marktconcurrentie. Totdat ze doorheeft dat ze zo haar ambities niet behaalt en dus bepaalde publieke belangen niet kan borgen. Ze

Overheidsinstrumentarium voor borging publieke belangen



merkt of voorziet wat er gebeurt als ze níét met zware instrumenten ingrijpt in de vrije markt. Bijvoorbeeld dat verandering te traag gaat of uitblijft. Vanuit dit inzicht past ze zware instrumenten toe, zoals staatsdeelname in bedrijven.

Met de toepassing van zware instrumenten gaat de overheid in tegen het marktgerichte basiskader. Maar ze vindt het wel lastig het marktmodel te verlaten; ze veront-

schuldigt zich er nog net niet voor – alsof het eigenlijk een onwenselijke, drastische en pijnlijke keus is. Voor de energietransitie is het noodzakelijk dat ze die schroom van zich aflegt. Dat ze ziet dat het geen noodgreep is om andere aansturingsmodellen te kiezen voor specifieke fases in deze transitie, maar simpelweg de slimste oplossing.

Zo'n verandering van het basiskader opent de weg naar de omarming van het hiërarchische en netwerkmodel.

Deze omarming is noodzakelijk om de energietransitie op tijd af te ronden. En dus voor de borging van het overkoepelende publieke belang: de leefbaarheid van de planeet. Maar dit betekent niet dat het marktmodel bij het oud vuil kan. Die is nuttig voor later; voor het moment dat de energietransitie afgerond is, het gebruik van duurzame energiebronnen gemeengoed en de nieuwe energiemarkt ontwikkeld.

De aanbevelingen

Het advies aan de overheid is dus om niet langer het marktmodel te volgen in de energietransitie. Om voor elke nieuwe energiemarkt (van windenergie tot waterstof) eerst het hiërarchische model aan te houden. En om de transitie na die take-off te versnellen vanuit het netwerkmodel. Uiteraard is het hiervoor nodig om te weten wanneer de take-off-fase voorbij is. Daar bestaan gelukkig duidelijke criteria voor, gebaseerd op eerdere ervaringen. Hierdoor is de voortgang van een fase goed te meten. Zoals ook te zien valt wanneer de transitie is afgerond en er weer ruimte komt voor het marktmodel.

Het is mogelijk dat de ene nieuwe markt (zoals wind-energie) zich sneller ontwikkelt dan de andere (zoals waterstof). En dat de ene dus al toe is aan een netwerkmodel terwijl de andere het hiërarchisch model nog nodig heeft. Maar de volgorde van modellen is per markt hetzelfde. En de overheid hoeft geen angst of terughoudendheid te voelen om het marktmodel te verlaten. Dat het hiërarchische model wérkt blijkt onder meer uit de praktijkvoorbeelden rond Fortis/ABN AMRO, wind op zee en waterstof.

Bovenstaande advies gaat gepaard met andere aanbevelingen. Zo is het slim om publieke belangen te koppelen aan de wet- en regelgeving voor het reguleren van de nieuwe energiemarkt. Dan werkt het bedrijfsleven automatisch mee aan die borging. Het gaat hier om het publieke belang om de planeet leefbaar te houden. Maar ook, bijvoorbeeld, om de blijvende betaalbaarheid van energie. Het mag daarbij niet meer voorkomen dat de overheid prijsstijgingen compenseert terwijl energiebedrijven extreem hoge winsten maken. Noch tijdens de transitie, noch daarna.

Een laatste aanbeveling is om een top-100 te maken van projecten die nodig zijn voor de energietransitie. Om vanuit het netwerkmodel te zorgen dat deze projecten

“Er zijn wel stappen vooruitgezet in de energietransitie, maar te weinig en te langzaam.”

goed samenhangen. En om potentiële obstakels op te lossen, zoals coördinatieproblemen over de ruimtelijke inpassing van infrastructuur. Zo'n top-100 stimuleert publieke en private organisaties om in deze projecten te investeren. En alleen met zulke investeringen kan Nederland zijn klimaatdoelen halen.

Contactgegevens

Berte Simons, BU directeur CO₂ -transport en opslagsystemen

Daalsesingel 1
3511 SV Utrecht
Telefoon: +31 30 233 9000
E-mail: ebn.mail@ebn.nl

ebn

Energising the transition