

Hoe borg je een akkoord?



Door Pieter Boot, verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.

Er wordt hard gewerkt aan een SER energie-akkoord. Laten we hopen dat het lukt iets goeds tot stand te brengen. Hoe borg je dan dat het langdurig betekenis houdt terwijl het overheidsbeleid per verkiezing kan veranderen?

Deze vraag stelt de SER zich ook. Voor de hand ligt dan eerst goed om je heen te kijken. Hoe doet men dat in landen waar een relatief standvastig beleid wordt gevoerd? Welke omstandigheden helpen daarbij en hoe robuust is die aanpak? Medio april vertelden vertegenwoordigers uit Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wat we van hun ervaringen kunnen leren. Bij elkaar geeft dat twee bouwstenen en een aandachtspunt voor borging van afspraken.

In de drie landen is een nieuw beleid niet zomaar uit de lucht komen vallen. Het bestaat al langere tijd en er is veel studie, discussie en overleg aan voorafgegaan. Bij de start speelde vaak een alom gevoelde bedreiging een rol – oliecrisis in Denemarken, gevaar voor klimaatverandering in Groot-Brittannië, de kernramp in Tsjernobyl in Duitsland – wat vertaald werd in een aansprekende visie. Deze langetermijnvisie lijkt cruciaal. Als die aansprekend en aantrekkelijk wordt geformuleerd, kan dat decennialang motiveren. In Denemarken blijkt een combinatie van inzet op energie-efficiency en aanvankelijk voorzichtige en later sterke toename van hernieuwbare energie dichtbij de mensen bepalend. De bouw van grotere windmolens door energiebedrijven mislukte, die van kleintjes door coöperaties van burgers slaagde. In Duitsland is het vooral hernieuwbaar en minder besparing, maar ook hier is het belang van eigendom door burgers en boeren groot. In het begin steunden alleen linkse partijen de Energiewende. Toen boeren er geld mee gingen verdienen, werden ook de middenpartijen enthousiast. Groot-Brittannië zette vanaf Thatcher vooral in op klimaatbeleid en Labour ging daarin graag mee. In alle landen werd een combinatie van beleidsdoelen geformuleerd waar een meerderheid van politieke partijen achter stond. De betreffende voorstellen werden in het algemeen met grote of toenemende parlementaire meerderheden aangenomen, omdat verschillende

groepen er belang bij hadden. Bovendien zag men dat de aanpak in de praktijk werkte. Bij de uitwerking van deze doelen en de uitvoering ervan wordt het Parlement nauw betrokken. Zo overlegt de Deense energieminister bijna maandelijks met de partijen in het Parlement over de uitvoering. Vervolgens moet het niet te makkelijk zijn de visie te wijzigen. Dit gebeurt uiteraard primair door succes in de uitvoering, maar ook door deze in wetgeving vast te leggen – maar niet te gedetailleerd, want er moet ruimte zijn voor leerprocessen. Hier is het Britse voorbeeld het duidelijkst. De wet bepaalt dat er een bindend langetermijndoel is, dat er een adviescommissie is die dat in doelen voor opeenvolgende perioden vertaalt en dat de regering deze volgt of moet uitleggen waarom ze deze doelen eventueel niet overneemt. Deze adviescommissie monitort ook of de feitelijke ontwikkeling is zoals voorzien en moet adviseren als dat niet het geval is – wat de regering alweer alleen beargumenteerd kan afwijzen. Wetten kunnen natuurlijk altijd veranderd worden, maar met een gang door het Parlement is dat geen kwestie van een pennenstreek. Ook in Duitsland blijkt het feit dat veranderingen van de Hernieuwbare Energiewet zowel door Bondsdag als Bondsraad moeten worden aangenomen een bescherming tegen abrupte wijzigingen.

Een derde en moeilijk onderdeel is de verhouding tot Europa. Landen die een stabiel langetermijnbeleid hebben geformuleerd hebben dat eigenlijk los van Europa gedaan. Ze formuleerden doelen die Europa (nog) niet had en gaven daar eigen uitvoering aan. Voor de gebouwde omgeving en het lokale bedrijfsleven kan dat ook prima.

Voor de grote industrie is dit alleen zinvol als het primair op voordelen is gericht (rendabele energiebesparing), voor de elektriciteitsmarkt lijkt een nationale benadering op grenzen te stuiten. Groot-Brittannië trekt zich daar als eiland weinig van aan, Duitsland is dit na enige aarzeling wel gaan beseffen. Een cruciale les is dat de huidige ordening van de elektriciteitsmarkt waarschijnlijk niet de transitie kan ondersteunen die uit de langetermijnvisie voortvloeit. We hebben een ander type markt nodig, en dan het liefst een Europese. De Europese aanpak is echter moeizaam, gezien het grote aantal landen en verschillen in belang en omstandigheden. In dit dilemma

is het zoeken naar een antwoord niet makkelijk. Sommige zaken kunnen waarschijnlijk het beste in samenwerking met buurlanden worden aangepakt. Laten we maar samen met Duitsland onderzoeken hoe vanaf 2020 de elektriciteitsmarkt eruit moet zien die niet vooral steunt op subsidies maar wel tot schone investeringen leidt.

Essentieel voor de borging is dus een inspirerend langetermijnbeeld dat voldoende belangen aanspreekt, dat wettelijk is verankerd maar flexibel is in uitvoering. Hij moet verder een beeld bevatten van de samenwerking met buurlanden. Een hele klus, maar we staan niet alleen. ■

