

---

Zitting 1980–1981

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven**

**Nr. 32**

**Deelrapport 27**

**Heroverweging overheidsuitgaven: energiebesparing en energietarieven**

## INHCUDSOPGAVE

	Blz.
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1. Algemeen	3
1.2. Afbakening werkterrein	3
1.2.1. Afbakening energiebesparing	3
1.2.2. Afbakening energietarieven	3
1.3. Opbouw van het rapport	3
1.4. Ombuigingsoperaties in andere kaders	4
<b>2. Het huidige beleid</b>	<b>4</b>
2.1. Doelstellingen	4
2.2. Instrumenten	4
2.3. Met de uitvoering van het beleid samenhangende begrotingsbedragen	4
2.4. De in de heroverweging betrokken beleidsonderdelen	5
2.5. Energietarieven	7
<b>3. Beleidsanalyse</b>	<b>8</b>
3.1. Doelstelling en instrumenten	8
3.1.1. Algemeen	8
3.1.2. De in de heroverweging betrokken beleidsonderdelen	8
3.1.3. Gastarieven	10
3.2. Het gevoerde beleid in het vergelijkbare buitenland	11
3.3. Toepassing profijtgedachte	13
3.4. Macro-economische bouwstenen	15
<b>4. Beleidsvarianten</b>	<b>17</b>
4.1. Inleiding	17
4.2. Het Nationaal Isolatieprogramma	17
4.2.1. Klimleningen	17
4.2.2. Subsidie	18
4.3. Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	18
4.3.1. Verlaging financieringsbijdrage	18
4.3.2. Het wijzigen van de doelgroep	19
4.3.3. Terugbetalingsregeling	19
4.4. Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	19
4.4.1. Subsidiepercentage	19
4.4.2. Terugbetalingsregeling	19
4.5. Stadsverwarming	20
4.6. Gastarieven	20
4.6.1. Tariefformules	20
4.6.2. Inhaal Achterstand	21
4.7. Energietarieven en Energiebesparing	21
4.8. Overzicht van de varianten	22

## **1. INLEIDING**

### **1.1. Algemeen**

Reeds bij de bestudering van het huidige beleid kwam naar voren dat het werkterrein zeer omvangrijk was. Getracht is dit terrein op een zinvolle wijze in te perken. Een drietal onderdelen van het beleid is verwezen naar andere werkgroepen: de WIR-ET naar de werkgroep Investeringspremiëring, de problematiek van de specifieke energietarieven voor bepaalde groepen naar de werkgroep Steun Bedrijfsleven.

Hoewel ook woningnieuwbouw in 1985 relatief grote bedragen ten behoeve van energiebesparing vergt, is dit onderdeel niet verder in beschouwing genomen, omdat het in de werkgroep Huur- en Subsidiebeleid aan de orde komt.

In de werkgroep Woningonderzoek is aandacht besteed aan energie-onderzoek voor zover dit het onderzoek naar energiebesparing in de gebouwde omgeving betreft.

### **1.2. Afbakening werkterrein**

Een verdere afbakening van het werkterrein heeft plaatsgevonden nadat in de werkgroep een inventarisatie van alle beleidsonderdelen op het gebied van energiebesparing en energietarieven was uitgevoerd.

#### *1.2.1. Afbakening energiebesparing*

Tegen de achtergrond van de filosofie, dat in de heroverweging mede omvangrijke en/of snel groeiende begrotingsonderdelen geëvalueerd dienen te worden, zijn de werkzaamheden beperkt tot de grote onderdelen van het energiebesparingsbeleid, dat in 1985 in totaal 738 mln. op kasbasis beloopt.

- Nationaal Isolatie Programma
- Regeling Energiebesparing Rijksoverheid
- Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector
- Stadsverwarming.

Deze onderdelen hebben te zamen betrekking op 70% van genoemd bedrag voor energiebesparing in 1985.

#### *1.2.2. Afbakening energietarieven*

Energietarieven vormen een beleidsterrein op zich zelf. In het kader van energiebesparing is het tarieveninstrument een indirect en generiek instrument. In de werkgroep is het tarievenbeleid toegespitst in zijn relatie met het besparingsbeleid gezien, en is niet systematisch aandacht besteed aan effecten (gewenste of ongewenste) van tariefwijzigingen op andere beleidsterreinen.

### **1.3. Opbouw van het rapport**

In de algemene taakopdracht zijn door de werkgroep drie fasen onderscheiden:

- Beschrijving van het huidige beleid
- Beleidsevaluatie
- Beleidsvarianten.

Deze indeling is ook in de navolgende hoofdstukken gevolgd, waarbij in hoofdstuk 2 het beleidsterrein en het huidige beleid worden beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de doelstelling/het aspiratieniveau in relatie met het gehanteerde instrumentarium, het beleid ter zake in het vergelijkbare buitenland en de mogelijk toepassing van de profijtgedachte.

Ten slotte worden bouwstenen aangedragen voor de berekening van de macro-economische effecten. In hoofdstuk 4 wordt op basis van de voorafgaande hoofdstukken ingegaan op de gevraagde beleidsvarianten.

#### 1.4. Ombuigingsoperaties in andere kaders

Uitgangspunt voor de Heroverwegingsoperatie vormt de in de Miljoenennota 1981 opgenomen meerjarenraming voor 1985. In dit rapport wordt dan ook van deze meerjarenraming uitgegaan en is geen rekening gehouden met wijziging van de daarin opgenomen cijfers ten gevolge van latere besluiten van het Parlement zoals dat van 29 april waarbij de bestaande middelen voor de Regeling Energiebesparing Rijksoverheid uit de meerjarenraming zijn geschrapt.

## 2. HET HUIDIGE BELEID

### 2.1. Doelstellingen

De doelstelling van het energiebeleid is het veilig stellen van de energievoorziening ook op de lange termijn. In de Nota Energiebeleid (Kamerstukken Tweede Kamer, 15 802) wordt aan deze doelstelling langs twee hoofdlijnen, te weten *besparing* en *diversificatie* vorm gegeven. In dit rapport wordt het energiebesparingsbeleid en de uitgaven<sup>1</sup> ten behoeve daarvan heroverwogen.

Het energiebesparingsbeleid is gericht op het bevorderen van het zo efficiënt mogelijk benutten van energie. Hieronder wordt verstaan het realiseren van die besparingen welke onder de huidige en voorspelde ontwikkelingen, gerekend over maximaal de gehele levensduur macro-economisch rendabel zijn. Een belangrijk deel van de inspanningen wordt aangewend om bestaande situaties (gebouwen e.d.) aan te (helpen) passen aan de sinds hun bouw/installatie sterk gewijzigde situatie ten gevolge van sterk gestegen en nog stijgende energieprijzen. Het energiebesparingsbeleid zoals dit is neergelegd in Nota Energiebeleid, Deel I, Algemeen, heeft als concrete doelstelling om met betrekking tot het energieverbruik ten opzichte van 1977 in 1985 een efficiencyverbetering van 10% te bereiken. Voor 1990 en 2000 is deze doelstelling resp. 20% en 30%.

### 2.2. Instrumenten

Het instrumentarium is afhankelijk van de sector en de soort energiebesparing waarop het betrekking heeft. In sommige gevallen worden meer instrumenten gelijktijdig gehanteerd. Het instrumentarium dat wordt aangewend bestaat uit:

- voorlichting
- energieprijzen<sup>2</sup> en heffingen
- financiële steun:
- subsidies
- leningen
- garanties
- voorschriften en regelgeving
- onderzoek.

### 2.3. Met de uitvoering van het beleid samenhangende begrotingsbedragen

De middelen voor energiebesparing worden verantwoord op de begrotingen van de volgende departementen: Economische Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Landbouw en Visserij en Verkeer en Waterstaat.

Onderstaand zijn de kosten, ingedeeld naar onderwerp weergegeven: ( $\times f 10^6$ ) (kasbasis).

<sup>1</sup> Tenzij anders vermeld, zijn alle vermelde bedragen incl. b.t.w.

<sup>2</sup> In tegenstelling tot de overige instrumenten, die direct en gericht worden ingezet, is het prijsinstrument een indirect en generiek instrument.

Aan dit «instrument» wordt in aparte paragrafen aandacht geschonken.

	1981	1985
Nationaal Isolatie Programma	403	359
Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	82,7	92,2
Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	31,7	34,7
Stadsverwarming	13,1	34,2
Overig	89,1	218
1. Totaal:	619,6	738,1
2. Totaal, voor zover niet in andere werkgroepen behandeld:	597,1	607,8
3. Totaal voor zover nader heroverwogen:	530,5	520,1

#### 2.4. De in de heroverweging betrokken beleidsonderdelen

Zoals in hoofdstuk 1 reeds aangegeven is uit efficiency overwegingen niet het gehele terrein in de heroverweging betrokken. De werkzaamheden zijn beperkt tot de budgettair omvangrijke onderdelen van het energiebesparingsbeleid. Het huidige beleid ter zake wordt onderstaand weergegeven.

Beleidsonderdeel	Nationaal Isolatie programma	Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	Stadsverwarming
Doelstelling	in 12,5 jaar 2,5 mln. bestaande woningen (200 000 per jaar) isoleren; hiervan zou de helft huurwoningen zijn, waarvan 75% woningwetwoningen. aanvang: 1978.	ten opzichte van 1977 25% energiebesparing in 2000, bij rijksoverheid, voor wat betreft bestaande gebouwen. aanvang: 1980.	ten opzichte van 1977 25% energiebesparing in 2000 bij bestaande gebouwen in non-profit-sector. aanvang: 1981.	aansluiten van 500 000 w.e. <sup>2</sup> op stadsverwarming t/m 1990, naast 200 000 w.e. waartoe reeds voor medio 1980 is besloten. aanvang: 1978.
Doelgroep	— eigenaar-bewoners — verhuurders — huurders van bestaande woningen	— rijksoverheid — 100% door rijksoverheid gesubsidieerde instellingen — wetenschappelijk onderwijs	— lagere overheid — gezondheidszorg — stichtingen — verenigingen — culturele instellingen etc. (voor zover niet WIR-gerechtigd)	— lagere overheid — openbare nutsbedrijven — bedrijven (incidenteel)
Criteria	investering > f 500 investeringen komen tot f 5000 voor subsidie in aanmerking	— ondergrens van de investering: f 3000 — minimale besparing 0,3 m <sup>3</sup> a.e. <sup>1</sup> per jaar per gulden investering	— ondergrens van de investering: f 10 000 — minimale besparing voor een deel der investeringen: 0,5 m <sup>3</sup> a.e. per jaar per gulden investering.	positieve rentabiliteitsverwachting verkregen door middel van haalbaarheidsstudie over totale projectduur, aan de hand van redelijke en realistische veronderstellingen.
Instrument	— voorlichting — financiering (klimleningen) — subsidie (15% dubbelglas + voorzetrampen 25% overige categorieën) (maximale subsidie f 1250 per woning).	— voorlichting — financieringsbijdrage (100%) 80% van de geraamde jaarlijkse baten ten gevolge van energiebesparing vloeit terug in de algemene middelen	— voorlichting — subsidie (25%)	— voorlichting — subsidie (voor de opvang van onderbezettingsverliezen in aanloopfase; thans gemiddeld f 500 per w.e. ofwel 1,5 ct per bespaarde m <sup>3</sup> a.e. gerekend over de gehele projectduur. — lening (de NEOM) <sup>3</sup> verstrekt onder staatsgarantie 3/2 x het subsidiebedrag als risicodragende lening.

Beleidsonderdeel	Nationaal Isolatie programma	Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	Stadsverwarming
				<ul style="list-style-type: none"> <li>– aardgasprijsgarantie (ter dekking van het risico van het achterblijven van de aardgasprijs ten opzichte van het in de haalbaarheidsstudie aangenomen prijzenpad; bij vooruitlopen op dit prijzenpad ontstaat voor het s.v.-project een terugbetaalverplichting)</li> </ul>
Subsidiabele maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dubbelglas</li> <li>– voorzetramen</li> <li>– spouwmuurvulling</li> <li>– vloer/dak isolatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– doelmatige isolatie of verwarming van gebouwen</li> <li>– doelmatig energieverbruik in productie-apparatuur</li> <li>– gelijktijdig opwekken van warmte en kracht</li> <li>– aanwenden van afvalwarmte</li> <li>– aanwenden van zonneboilers of zonneverwarmingssystemen</li> <li>– aanwenden van windturbines</li> <li>– doelmatig energieverbruik door vervoersmiddelen</li> <li>– doelmatig energieverbruik door verlichtingsinstallaties</li> <li>– vermindering van warmteverlies in openlucht zweminrichtingen</li> <li>– aanwenden van waterkrachtinstallaties</li> </ul>		projecten worden integraal bezien
Kosten:	Zie par. 2.3.	Zie par. 2.3.	Zie par. 2.3.	Zie par. 2.3.
Geschatte Besparing (gemiddeld)	0,23 m <sup>3</sup> a.e. per jaar per gulden investering 0,86 m <sup>3</sup> a.e. per f 1 subsidie	in 1980: 0,47 m <sup>3</sup> a.e. <sup>1</sup> per f 1 investering per jaar	0,4 à 0,5 m <sup>3</sup> a.e. <sup>1</sup> per f 1 investering per jaar (+ 1,6 à 2,0 m <sup>3</sup> a.e. per f subsidie)	0,35 m <sup>3</sup> a.e. per gulden meerinvestering <sup>5</sup> 3,40 m <sup>3</sup> a.e. <sup>1</sup> per jaar per gulden subsidie.
Organisatie	VRO + EZ Stuurgroep Stafbureau	EZ + RGD en, per departement, één programma coördinator	VRO + EZ voorlichting SVEN <sup>4</sup>	EZ + NEOM <sup>3</sup>

<sup>1</sup> a.e. = aardgasequivalent.

<sup>2</sup> w.e. = woningequivalent.

<sup>3</sup> NEOM = Nederlandse Energie Ontwikkelings Maatschappij.

<sup>4</sup> SVEN = Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland.

<sup>5</sup> Meerinvestering: totale investering verminderd met het aandeel daarin, dat ook zonder energiebesparing noodzakelijk zou zijn (alleen relevant bij s.v.).

## 2.5. Energietarieven

Het behandelen van energietarieven in dit kader is slechts zinvol voor zover de centrale overheid invloed kan uitoefenen op de hoogte ervan (en de baten aan de overheid ten goede komen). Dit geldt voor de gastarieven. Voor de overige primaire energiedragers geldt in grote mate dat de prijsstelling van buitenaf wordt opgelegd. De prijsstelling van elektriciteit, een secundaire energiedrager, wordt met name bepaald door de inzetmix in de centrales. Van belang is hierbij tevens de tariefstructuur. De overheid heeft daar tot nog toe geen zeggenschap over. In het rapport van de Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut) en het eerste regeringsstandpunt, wordt aan dit aspect aandacht besteed.

Het gasbeleid in Nederland is, afgezien van het probleem hoe de welvaart uit de eigen gasbronnen moet worden verdeeld, gericht op een optimaal en economisch verantwoord niveau van een zo zeker mogelijke gasvoorziening op lange termijn. Dit houdt in, dat het beleid gericht is op:

- verruiming aanbodpositie
- conservering strategische en buffervelden
- afzetbeperking tot hoogwaardig gebruik
- bevordering van efficiënt en spaarzaam gebruik.

Belangrijke voorwaarde voor het bereiken van deze doelstelling is dat een energieprijsbeleid wordt gevoerd waarbij energie tegen marktwaarde ter beschikking wordt gesteld. Voor gas wordt deze marktwaarde thans bepaald door de gasprijs te relateren aan de waarde van de naastbijgelegen brandstof (om ongewenste substitutie te voorkomen). Voor de categorie kleinverbruik (verbruik tot 170 000 m<sup>3</sup> per jaar) is dit de prijs van HBO (huisbrandolie). Voor de categorie grootverbruik (verbruik meer dan 170 000 m<sup>3</sup> per jaar) wordt de prijs gerelateerd aan die van stookolie.

Naast deze algemene olieprijsindicatoren gelden voor het bepalen van de prijs nog andere factoren en randvoorwaarden. In de eerste plaats is de contractuele situatie van belang. Met betrekking tot de kleinverbruik-prijzen geldt in 1981 nog een contract tussen VEGIN en Gasunie, waarin de kv-prijs met een naijling van 15 maanden gerelateerd is aan de stookolieprijs. Met ingang van 1 januari 1982 zal deze overeenkomst anders luiden; het overleg is in een afrondende fase; thans kan nog niet worden aangegeven waaruit de wijzigingen zullen bestaan<sup>3</sup>. Met betrekking tot het grootverbruik sluit Gasunie leveringsovereenkomsten volgens standaardmodel, waarin een rechtstreekse relatie met de stookolieprijs wordt gelegd.

De explosieve ontwikkeling van de prijs voor ruwe olie en de verschuiving die daardoor is opgetreden in de onderlinge prijsverhoudingen van de diverse energiedragers heeft gemaakt dat de betekenis van factoren en randvoorwaarden als:

- het vermijden van schokken door geleidelijke aanpassing
- druk op bedrijfsrendementen (werkgelegenheid)
- gasprijsontwikkeling in het concurrerende buitenland
- inflatiebestrijding
- motivatie voor/met besparingsbeleid sterk is toegenomen.

De grootverbruikprijzen (stookoliepariteit + premie en 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> maand naijling) lagen in het eerste kwartaal van 1981<sup>4</sup> 1 ct/m<sup>3</sup> achter op het prijspad. (Besloten was om bij een stabiele olieprijsontwikkeling deze achterstand in de loop van 1981 in te halen).

Voor het kleinverbruik geldt thans nog een contract, waarin de prijs met naijling van 15 maanden is gerelateerd aan de ontwikkeling van de stookolieprijs. Conform het uiteindelijke prijsdoel zou de kv-prijs in het eerste kwartaal van 1981 op 53 ct/m<sup>3</sup> uitkomen (HBO: 60 ct/l), terwijl de prijs thans 39,9 ct/m<sup>3</sup> is<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> De raamovereenkomst VEGIN-Gasunie bepaalt, dat eens in de vijf jaar over aanpassing van diverse afspraken (waaronder de prijs) wordt heronderhandeld. Het resultaat van deze onderhandelingen moet VEGIN aan haar ledenvergadering voorleggen; Gasunie moet de prijs- en marge-afspraken ter goedkeuring aan Economische Zaken voorleggen.

<sup>4</sup> In het tweede kwartaal is deze achterstand 2,3 ct/m<sup>3</sup>.

<sup>5</sup> Alle prijzen exclusief b.t.w.

### 3. BELEIDSEVALUATIE

#### 3.1. Doelstelling en instrumenten

##### 3.1.1. Algemeen

De doelstelling van het energiebesparingsbeleid is geformuleerd in Nota Energiebeleid, Deel I, Algemeen<sup>6</sup>, welke in september 1979 aan het parlement is aangeboden. Hoewel de doelstelling relatief recent is geformuleerd en door het parlement is geaccordeerd, is door de stijging van de prijzen van ruwe olie de noodzaak voor energiebesparing alleen nog maar toegenomen. Dit heeft echter (nog) niet geleid tot aanpassing van de doelstelling in de zin van hogere aspiratieniveaus e.d.<sup>7</sup>.

Bij voortdurende prijsstijging neemt de noodzaak tot energiebesparing (alsook tot diversificatie) toe. Indien thans vanuit een nulsituatie een energiebesparingsbeleid ontwikkeld zou moeten worden, dan zou de doelstelling ongewijzigd blijven doch het aspiratieniveau verder moeten gaan dan zoals in de Nota Energiebeleid geformuleerd.

Eenzijds zou dit voortkomen uit de noodzaak om «achterstand» in te halen; niet alle energiebesparingsopties komen van de grond op basis van louter rentabiliteitsverwachtingen; in veel gevallen is stimulans van de overheid noodzakelijk.

Anderzijds zou ook thans gelden, dat die besparingsprojecten welke gerekend over hun gehele levensduur macro-economisch rendabel zijn, gerealiseerd zouden moeten worden.

Projecten welke, bij het in de Nota Energiebeleid aangenomen prijzenpad, niet aan dit uitgangspunt konden voldoen, kunnen dit in veel gevallen onder de huidige prijsverwachting wel.

##### 3.1.2. De in de heroverweging betrokken beleidsonderdelen

Beleidsonderdeel	Nationaal Isolatie programma	Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	Stadsverwarming
Wijziging in doelstelling/aspiratieniveau	a) aspiratieniveau: sinds 11-11-1980 300 000 woningen per jaar <sup>1</sup> . b) aantal voor subsidie in aanmerking komende maatregelen is aangevuld met vloerisolatie	geen; programma zeer recent geformuleerd.	geen; programma zeer recent geformuleerd.	a) aspiratieniveau: sinds 24-6-1980 700 000 w.e. in 1990, waarvan 600 000 in 1985. b) dit was geleidelijk proces: — stijgende energieprijzen — verbeterde potentieelraming.
Uitgangssituatie	De belangrijke wijziging ten aanzien van de uitgangssituatie is het feit dat de energieprijzen sterker zijn gestegen dan voorzien, waarmee de noodzaak tot energiebesparing groter is geworden. Een en ander heeft zich bij NIP <sup>1</sup> en SV reeds vertaald in hogere aspiratieniveaus.			
Nulsituatie	doelstelling ongewijzigd; aspiratieniveau: meer woningen per jaar.  Van historisch gegroeide verhoudingen e.d. is geen sprake.	doelstellingen ongewijzigd; aspiratieniveau tenminste hetzelfde	doelstelling ongewijzigd; aspiratieniveau tenminste hetzelfde	doelstelling ongewijzigd; aspiratieniveau ca. 230 000 w.e. lager. Deze zouden gegeven voortschrijding woningbouwprogramma's voorgoed verloren zijn gegaan, als tot nog toe geen s.v.-beleid was gevoerd.

<sup>1</sup> Verlaging van het subsidiepercentage op die datum heeft evenwel tot een aanzienlijke vermindering van het aantal aanvragen geleid, t.o.v. het genoemde aspiratieniveau.



Beleidsonderdeel	Nationaal Isolatie programma	Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	Stadsverwarming
Effectiviteit instrumentarium	in 1980: Volume investeringen: f 975 x 10 <sup>6</sup> subsidie f 270 x 10 <sup>6</sup> klimleningen f 125 x 10 <sup>6</sup> uitputting begrotingsmiddelen: 100% bespaarde m <sup>3</sup> a.e. per f 1 investering per jaar: 0,23 m <sup>3</sup> bespaarde m <sup>3</sup> a.e. per f 1 subsidie: 0,86 m <sup>3</sup>	in 1980: Volume investeringen: f 106 x 10 <sup>6</sup> financieringsbijdrage f 106 x 10 <sup>6</sup> bespaarde m <sup>3</sup> a.e./jaar: ± 50 x 10 <sup>6</sup> m <sup>3</sup> uitputting begrotingsmiddelen: 100% bespaarde m <sup>3</sup> a.e. per f 1 investering/financieringsbijdrage 0,47 m <sup>3</sup> per jaar terugbetaling (80%) per jaar (bij f 0,50/m <sup>3</sup> ) per f 1 financieringsbijdrage f 0,19	daar de regeling per februari 1981 in werking is getreden en sindsdien is getroffen door de committeeringsstop is hier thans geen oordeel over te geven.	Volume investeringen t/m 1980: f 2 x 10 <sup>9</sup> (incl. elektriciteitsproductie) f 1,6 x 10 <sup>9</sup> (excl. elektriciteitsproductie) w.v. meerinvesteringen: f 1,2 x 10 <sup>9</sup> subsidie: f 123 x 10 <sup>6</sup> leningen: f 113 x 10 <sup>6</sup> (NEOM) bespaarde m <sup>3</sup> a.e. in voltooide fase: 420 x 10 <sup>6</sup> m <sup>3</sup> a.e. per jaar voor de thans besloten projecten bespaarde m <sup>3</sup> a.e. per f 1 meer investering: 0,35 m <sup>3</sup> per jaar bespaarde m <sup>3</sup> a.e. per f 1 subsidie: 3,40 m <sup>3</sup> per jaar
Overlap instrumenten a) binnen b) buiten beleidsterrein	a) geen overlap b) geen overlap	a) geen overlap b) geen overlap	a) geen overlap b) geen overlap	a) geen overlap b) geen overlap
Alternatief instrumentarium, zonder aantasting van de doelstelling.	Klimleningen niet langer via de rijksbegroting laten lopen, doch via de kapitaalmarkt, onder garantie van de overheid al dan niet gekoppeld aan rentesubsidie voor de aanvangsjaren	financieringsmiddelen betrekken uit materiële uitgaven van de doelgroep, onder coördinatie van de stuurgroep	Cf. de Regeling Energiebesparing Rijksoverheid aan die instellingen en gemeenten, waarvan de energiekosten (mede) voor rekening van de rijksoverheid komen een terugbetalingsverplichting opleggen.	geen
Beheersbaarheid	programma: 100% kasuitgaven: het tempo van de kasuitgaven is alleen met grote marges voorspelbaar zolang geen betaaldata worden overeengekomen	programma: 100% kasuitgaven: het tempo van de kasuitgaven is alleen met grote marges voorspelbaar zolang geen betaaldata worden overeengekomen	programma: 100% kasuitgaven: het tempo van de kasuitgaven is alleen met grote marges voorspelbaar zolang geen betaaldata worden overeengekomen	programma: 100% kasuitgaven: deze lopen over een lange reeks van jaren en zijn qua fasering mede afhankelijk van het bereikte exploitatieresultaat. De voorspelbaarheid van het tempo is gering
Overheveling naar particuliere sector	zonder aantasting van de doelstelling is alleen de financiering (klimkening) naar de particuliere sector over te hevelen <sup>1</sup>	gezien de doelgroep niet mogelijk	gezien de doelgroep niet mogelijk	gezien de doelgroep niet mogelijk

<sup>1</sup> Het met de financiering van deze activiteiten samenhangende beslag op de kapitaalmarkt is alsdan gelijk aan de situatie van vóór het doorvoeren van een dergelijke maatregel.

<sup>1</sup> Het met de financiering van deze activiteiten samenhangende beslag op de kapitaalmarkt is alsdan gelijk aan de situatie van vóór het doorvoeren van een dergelijke maatregel.

### 3.1.3. *Gastarieven*

De prijs voor gas voor de verbruiker (KV en GV) is sinds 1974 sterk gestegen. Het huidige niveau ligt 5 tot 6 keer zo hoog. Het prijsbeleid op zich heeft tijdens deze woelige jaren overigens niet ten principale ter discussie gestaan; het marktwaardebeginsel met als uitwerking een koppeling aan stookolie- en HBO-prijzen blijft ook nu gelden. Wel zijn in de afgelopen jaren de prijsformules bij voorbeeld voor het GV enkele malen veranderd (m.n. op het punt van de degressie). Uitgaande van een «normaal» olieprijspatroon werd er (ca. 6 maanden geleden) van uitgegaan dat de kortingen in Nederland geleidelijk aan zouden verdwijnen, zodat per 1 oktober 1981 zowel in het binnen- als in het buitenland de overgangperiode zou zijn beëindigd. De olieprijsstijgingen deze winter noopten bij de ingang van het tweede kwartaal tot een afwijking van deze lijn. Op basis van de prijsformule zou de verhoging 5,3 ct/m<sup>3</sup> bedragen. De gasprijsstijging is beperkt gehouden tot 4,0 ct/m<sup>3</sup>. Dat betekent dat de korting is vergroot tot 2,3 ct/m<sup>3</sup> (Afgrensprijsstijging 3,5 ct/m<sup>3</sup>). (bedragen excl. b.t.w.).

Voor het KV geldt dit jaar nog een contract VEGIN/Gasunie waarin de KV-prijs met een naijling van 15 maanden gerelateerd is aan de ontwikkeling van de stookolieprijs. De overeenkomst zal met ingang van 1 januari 1982 anders luiden. De onderhandelingen zijn nog niet afgerond.

Het uiteindelijke prijsdoel van de centrale overheid is HBO. Op basis van de HBO-prijs van 60 ct/l (2de helft 1980) zou de KV-prijs bij een naijling van 4½ maand (gelijk aan GV-naijling) begin dit jaar op 53 ct/m<sup>3</sup> moeten liggen. Inmiddels is de achterstand al veel groter geworden en zal bij matig stijgende HBO-prijzen dit jaar meer dan 25 ct/m<sup>3</sup> gaan bedragen (prijzen excl. b.t.w.).

Geluiden uit distributiebedrijven/gemeenten wijzen erop dat een prijsverhoging groter dan de verhoging per 1 januari 1981 maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht (prijs 1ste halfjaar 1980 29 ct.; per 1 juli werd dat 32 ct. en per 1 januari 1981 kwam daar 7,9 ct. bij). (bedragen excl. b.t.w.).

Indien thans vanuit een nulsituatie een gasprijzenbeleid opgezet diende te worden, dan zou ceteris paribus eveneens marktwaarde worden nagestreefd. Elke andere denkbare doelstelling zou tot ongewenste effecten leiden. Een doelstelling beneden marktwaarde zou (afgezien nog van het punt van verdeling van de welvaart: er zou dan immers sprake zijn van een onrechtvaardig prijsvoordeel voor de «toevallige» gasverbruiker) leiden tot een groter verbruik van gas, c.q. lager verbruik van andere primaire energiedragers. Tevens zou een doelstelling boven marktwaarde, de concurrentiepositie van het bedrijfsleven extra onder druk zetten c.q. inflatie extra aanwakkeren of koopkracht extra aantasten.

Er is geen sprake van overlapping van instrumenten op hetzelfde beleids-terrein. Wel is er sprake van effecten op andere beleidsterreinen. Met name kan hier gedacht worden aan het industriebeleid, in zoverre het de GV-tarieven betreft, en aan het anti-inflatie c.q. koopkrachtbeleid, in zoverre het de KV-tarieven betreft. Daarnaast is binnen het energiebeleid sprake van een directe relatie met het energiebesparingsbeleid. Naarmate de gasprijzen stijgen nemen zowel de noodzaak tot als de aantrekkelijkheid van energiebesparing toe.

Zonder wijziging van de doelstelling kan alleen een versnelling van de aanpassing aan stookolie resp. HBO-prijzen hogere overheidsinkomen bewerkstelligen. Dit zal alleen wat KV-prijzen betreft effect kunnen sorteren. De GV-tarieven worden thans reeds eenmaal per kwartaal herzien.

Wat betreft de KV-prijzen kan worden gedacht aan het aanpassen per 6 maanden (in plaats van per 12 maanden). Er moet echter rekening worden gehouden met hogere perceptiekosten, en toename van het aantal wanbetalers, en gezien de huidige achterstand ten opzichte van HBO-pariteit (13 ct/m<sup>3</sup>, naar verwachting oplopend tot 25 ct/m<sup>3</sup>) met forse prijscompensatieclaims.

### 3.2. Het gevoerde beleid in het vergelijkbare buitenland

In dit kader is een vergelijking met het in het IEA voorgestane beleid en met de in het IEA samenwerkende landen van belang. Energiebesparing is één van de hoofdpunten van het door het IEA voorgestane beleid. Met betrekking tot energiebesparing hebben alle IEA-landen zich verenigd op een aantal «lines of action for energy conservation and fuel switching». Voorts worden per sector nog een groot aantal meer gedetailleerde maatregelen aanbevolen, die grotendeels overeenstemmen met de mogelijkheden waarvoor het besparingsbeleid zich in Nederland richt.

In het algemeen kan gesteld worden dat vrijwel alle IEA-landen een energiebesparingsprogramma hebben, zij het meestal niet een integraal programma met gekwantificeerde doelstellingen zoals in Nederland (uit het oogpunt van prioriteitstelling en middelenallocatie is een integraal en gekwantificeerd programma het meest effectief). Met betrekking tot de rol van de overheid wordt in de «lines of action» voorgesteld dat de overheid een actieve rol speelt met betrekking tot het bevorderen van energiebesparing, onder meer tot uiting komend in:

- prijsbeleid voor de diverse energiedragers<sup>8</sup>
- subsidies, leningen, belasting faciliteiten ten einde het verschil tussen micro- en macrokosten en baten te overbruggen
- bouwvoorschriften, bevordering individuele bemetering
- leningen ter verschaffing van voldoende kapitaal voor besparingsinvesteringen
- voorschriften bij voorbeeld op het gebied van etikettering, maximumsnelheden, maximum temperaturen, etc.
- wetgeving met betrekking tot gebruik van afval- en restwarmte, ruimtelijke ordening etc. samengaand met hechte samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen en de particuliere sectoren en financiële stimulering
- beschikbaar stellen van gelden voor onderzoek, ontwikkeling en demonstratie
- opzetten van voorlichtingsprogramma's voor consumenten en bedrijfsleven»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Hier kan onder meer gedacht worden aan het fiscaal instrumentarium.

<sup>9</sup> IEA: lines of action for energy conservation and fuel switching.

Invoering van Energiebesparingsmaatregelen in de huishoudelijke en dienstensector

	Belasting/technische + fin. maatreg.			Woningbouwprogramma				Verbod op Energie-labelling			Infor-matie Advies
	Fiscale aftrek-moge-lijk-heden	Subsidie-garantie	lening	Nieuwe gebouwen		Bestaande gebouwen		Collec-tieve beme-tering	Wette-lijk	Vrijw.	
				Wette-lijk	Aan-beveling	Wette-lijk	Aan-beveling				
Australië	—	—	—	—	x	—	x	—	—	v	x
Oostenrijk	x	x	—	v	x	—	—	—	v	x	x
België	—	x	—	v	—	v	—	—	v	—	x
Canada	—	x	x	x	—	x	—	x	x	—	x
Denemarken	x	x	—	x	—	x	—	—	v	—	x
W.-Duitsland	x	x	x	x	—	x	—	v	v	x	x
Griekenland	x	—	v	x	—	v	—	—	v	—	x
Ierland	x	x	—	x	—	—	x	—	v	—	x
Italië	—	—	—	x	—	x	—	x	x	x	x
Japan	v	v	x	x	—	x	—	x	x	—	x
Luxemburg	—	x	—	x	—	v	—	—	v	—	x
<b>Nederland</b>	—	x	x	x	—	—	x	v	v	—	x
Nieuw Zeeland	x	x	x	x	—	x	—	—	v	—	x
Noorwegen	—	—	x	x	—	x	—	—	v	—	x
Portugal	—	—	x	v	—	v	—	—	—	—	x
Spanje	x	—	—	x	—	—	—	v	v	—	x
Zweden	—	x	x	x	—	x	—	v	x	—	x
Zwitserland	x	—	x	x	—	x	—	—	v	—	x
Turkije	v	v	—	v	—	v	—	—	v	—	x
Verenigd Koninkrijk	x	x	—	x	—	—	—	x	v	—	x
Verenigde Staten	x	x	x	v	—	—	—	v	x	—	x

x : bestaat

v : in voorbereiding

— : bestaat niet

Bron: Country submissions for IEA 1977, 1978, 1979 and 1980 Reviews of National Programmes. (voor Nederland geactualiseerd).

*Gasrijzen*

De afgrensprijs is nauwkeurig bekend. Er zijn naast het verschil in indexatiepercentage (95–105) slechts kleine verschillen tussen die afgrensprijs en de prijs in het binnenland voor de grote grootverbruikers.

Over wat de afnemers in het buitenland moeten betalen is veel minder bekend. De statistieken beperken zich veelal tot de kleine grootverbruikers, geven slechts gemiddelden en zijn verouderd. In sommige landen wordt de olieprijs (en daarmee de gasrijzen) kunstmatig laag gehouden als onderdeel van een anti-inflatoir beleid; in andere landen komt de energieprijs tussen particuliere maatschappijen en zonder overheidsinvloed tot stand. Het gevolg is dat bij het GV de prijs, maar ook de andere leveringsvoorwaarden flink uiteen lopen. Bij het KV verschilt de prijs van plaats tot plaats: daarbij spelen ook verschillen in distributiekosten een rol. De algemene, maar zeer globale indruk is, dat in het buitenland de prijs voor het grote grootverbruik lager ligt dan in Nederland en dat de prijs voor kleinere grootverbruikers in het buitenland hoger ligt. Anders gezegd, de tariefstelling is in het binnenland minder degressief. Hoe dit beeld er na doorwerking van de Spierenburg-effecten uit zal zien is moeilijk te voorspellen.

### 3.3. Toepassing Profijtgedachte

Naast het profijt dat degene die een energiebesparende optie toepast daarvan heeft (structurele energie-uitgavenvermindering) bestaat er ook een maatschappelijk profijt. Dit bestaat uit een verminderde energie-intensiteit en daarmee uit een geringere afhankelijkheid van het buitenland. In onderstaand overzicht wordt een en ander per regeling nagegaan.

Beleidsonderdeel	Nationaal Isolatie Programma	Regeling Energie-besparing Rijksoverheid	Regeling Energie-besparing Non-Profit-sector	Stadsverwarming
<b>I. Selectie:</b> toerekening van het nut.	Het nut is toe te rekenen aan de betrokken doelgroep.			Het nut is toe te rekenen aan de exploitanten van Stadsverwarmingssystemen.
Uitsluiting	Slechts door wijziging van de definitie van de doelgroep.			In theorie is uitsluiting mogelijk daar thans geen formele uitgeschreven subsidieregeling geldt. In de praktijk worden rentabiliteitscriteria gehanteerd. Wanneer hieraan wordt voldaan is uitsluiting niet mogelijk, anders dan door beleidswijziging
In rekening gebrachte prijs.	er wordt een subsidie op de investering verstrekt.	de investeringen worden voor 100% gefinancierd uit daartoe bestemde begrotingsbedragen.	er wordt een subsidie van 25% verleend	Subsidiëring heeft betrekking op de exploitatieresultaten en niet op de investering
<b>II. Beoordeling:</b> externe effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) milieu</li> <li>b) Door de (reële) stijging van de energieprijzen en de daarmee samenhangende besparingen zijn de onder a) genoemde positieve externe effecten versterkt.</li> <li>c) De huursector is tot nog toe achtergebleven.</li> <li>d) Regelgeving is daar waar het bestaande gebouwen/installaties betreft niet goed mogelijk. Budgetverlaging kan bereikt worden, door klimleningen niet meer via de rijksbegroting te laten lopen<sup>1</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) milieu</li> <li>c) de doelgroep wordt volledig bereikt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) milieu</li> <li>c) thans nog niet aan te geven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) milieu</li> <li>c) in het verleden zijn een aantal (rendabele) projecten afgevallen.</li> <li>d) Regelgeving zal tot een toename van het aantal projecten leiden, waarvoor de overheid middelen ter opvang van de aanloopverliezen zal moeten verstrekken.</li> </ul>
Meritkarakter.	Het meritkarakter van energiebesparingsopties is reeds in de inleiding van deze paragraaf aangegeven. De gemiddelde investeerder zal hoogstens een beperkte visie hebben op de prijsontwikkelingen in de toekomst. De overheid kan middels haar (subsidie)beleid investeringen, welke nu en bij een door haar voorzien prijspad rendabel zijn, reeds nu uitlokken.			
inkomensverdeling.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) isolatie heeft een structureel positief effect op het (bestedbaar) inkomen van degene die de voorziening laat aanbrengen, de investering een eenmalig negatief effect.</li> <li>b) Dit is een onbedoeld effect.</li> <li>c) n.v.t.</li> </ul>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Beleidsonderdeel	Nationaal Isolatie Programma	Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector	Stadsverwarming
(verdere) toepassing profijitgedachte	Vanuit ervaringen in het verleden met neerwaartse aanpassing subsidiepercentage kan verwacht worden dat verlaging zal leiden tot niet volledig realiseren van de doelstelling <sup>2</sup> .	80% van de verwachte besparingsopbrengst per jaar vloeit thans terug naar de algemene middelen. Gegeven onzekerheidsmarges lijkt verhoging hiervan thans niet mogelijk. Wanneer de departementen en diensten over de investeringen zelf moeten beslissen mag verwacht worden dat de doelstelling niet wordt bereikt.	Non-profit-instellingen betalen thans reeds 75%. Verhoging van dit percentage zal ertoe leiden, dat men minder geneigd zal zijn middelen voor energiebesparing vrij te maken, hetgeen zal leiden tot een structureel hoger beslag aan middelen t.b.v. energiekosten bij subsidieverlenende instanties en gemeenten.	Bij vermindering van de subsidie zal een aantal projecten niet tot uitvoering komen.
invloed toepassing profijitgedachte.	De toepassing van het profijit beginsel zou het bereiken van de doelstelling van het energiebesparingsbeleid kunnen schaden. Dit geldt ook voor de afzonderlijke programma's die alle rechtstreeks voortvloeien uit de Nota Energiebeleid, deel I, Algemeen.			
Toepassing profijitgedachte in het buitenland.	In de landen van het IEA zijn soortgelijke maatregelen als in Nederland waarneembaar; de uitwerking is onder invloed van verschillen in bestuurlijke organisatie en budgetteringssysteem verschillend. Verwezen zij naar het overzicht in par. 3.2.			M.u.v. de aardgasprijsgarantie (daar men i.t.t. Nederland geen invloed op de gasprijs kan uitoefenen) worden in de BRD, Zweden en Denemarken (landen die s.v. substantieel bevorderen) dezelfde instrumenten toegepast.
Opbrengsten versus inningskosten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
kan privatisering plaatsvinden.	Ja; dit zal echter leiden tot afname aantal isolaties. M.n. de huursector zal alsdan sterk achterblijven.	Neen; gegeven de doelgroep zal de rijksoverheid de investeringen voor 100% moeten betalen.	Neen; afschaffing van de subsidieregeling leidt òf tot het achterwege laten van de investering òf tot verhoging van de budgetten elders binnen de overheid.	Neen; s.v. heeft het karakter van een openbare nutsvoorziening. Dit impliceert, dat de exploitant, en niet de gebruiker, voor hogere kosten komt.

<sup>1</sup> Het met de financiering van deze activiteiten samenhangende beslag op de kapitaalmarkt is alsdan gelijk aan de situatie van vóór het doorvoeren van een dergelijke maatregel.

<sup>2</sup> Verlaging van het subsidiepercentage op die datum heeft evenwel tot een aanzienlijke vermindering van het aantal aanvragen geleid, ten opzichte van het genoemde aspiratieniveau.

### 3.4. Macro-economische bouwstenen

In Nota Energiebeleid, Deel I, Algemeen wordt een totaal overzicht gegeven van de macro-economische effecten, voor het gehele energiebesparingsprogramma, zoals in de Nota uiteengezet.

Macro-economische effecten	1985	1990	1995
Gecumuleerde procentuele veranderingen			
Loonsom per werknemer	0,1	0	0
Arbeidsproductiviteit	0,3	0,6	0,8
Prijsspeil particuliere consumptie	0,1	0	0,1
Reëel beschikbaar inkomen (modale werknemer)	0	0	-0,1
Reële arbeidskosten	-0,1	-0,1	-0,2
Volume particuliere consumptie	-0,1	-0,2	-0,5
Volume goederenuitvoer	-0,2	-0,1	-0,1
Volume goedereninvoer	-0,2	-0,5	-0,9
Productievolume in bedrijven	0,5	0,8	1,0
Niveauperanderingen			
Volume investeringen in outillage (gecum., in % van kap. g. voorr.	0,2	0,3	0,2
Werkgelegenheid bedrijven (1000 pers.)	10	10	10
Werkloosheid (1000 pers.)	-5	-5	-5
Overcapaciteit (in % van cap.)	0	0	0
Saldo lopende rekening (in % van NNI)	0,2	0,5	1,1
Financieringssaldo overheid (in % van NNI)	0,2	0,5	0,8
Arbeidsinkomensquote (in %)	-0,1	-0,1	-0,1

Bron: Nota Energiebeleid, deel I, blz. 104.

In onderstaande tabel worden de kencijfers van de onderzochte beleidsonderdelen aangegeven. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- gasprijs incl. b.t.w.: 50 ct/m<sup>3</sup> <sup>10</sup>
- uitgangsjaar: 1980
- financiële gegevens: in guldens 1980
- prijsstijging: 4% reëel per jaar
- directe werkgelegenheid: werkgelegenheid nodig voor het aanbrengen van de energiebesparende investering.

Tevens zij aangetekend, dat wat betreft de Regeling Energiebesparing Non-Profit-sector om vergelijkbaarheidsredenen is uitgegaan van functioneren in 1980, waarbij is uitgegaan van volledige uitvoering in dat jaar.

Wat betreft stadsverwarming hebben de gegevens betrekking op de gemiddelden van alle tot ultimo 1980 (met overheidssteun) besloten projecten, ten einde de invloed van enkele omvangrijke projecten, waarover in 1980 besloten is, te mitigeren.

<sup>10</sup> Benadert de huidige prijs, en is dus hoger dan die welke gold in 1980.

Macro Economische gegevens op jaarbasis (gegevens 1980)	Regeling			
	Nationaal Isolatie Programma	Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	Regeling Energiebesp. Non-profit sector <sup>1</sup>	Stadsverwarming <sup>2</sup>
1. Investerings x f 10 <sup>6</sup>	975	106	160	400 <sup>3</sup>
2. Meerinvesteringen x f 10 <sup>6</sup>	zie 1	zie 1	zie 1	300
3. Gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheid x 1000 manjaren	11,5	1,0	1,6	4
4. Gemiddelde payback periode	9 à 10 jaar	4 à 5 jaar	4 à 5 jaar	8 à 12 jaar
5. Levensduur	25 à 30 jaar	15 à 20 jaar	15 à 20 jaar	20 à 25 jaar
6. Overheidsbijdrage in 1980				
a. subsidie	268,4		40	51
b. lening/financieringsbijdrage	123,5	106		
c. garantie				75 <sup>4</sup>
7. Jaarlijks toegevoegde energiebesparing x 10 <sup>6</sup> m <sup>3</sup> a.e.	210	50	80	175
8. Jaarlijkse besparing x f 10 <sup>6</sup>	105	25	40	82,5
9. Totale energiebesparing van in 1980 gegenereerde projecten x 10 <sup>6</sup> m <sup>3</sup> a.e.	5250	750	1200	2625
10. Totale energiebesparing van in 1980 gegenereerde projecten x f 10 <sup>6</sup>	4375	500	800	2000

<sup>1</sup> Wanneer de regeling in 1980 gefunctioneerend zou hebben als voorzien.

<sup>2</sup> Gegevens betreffen gemiddelden van de projecten goedgekeurd t/m ultimo 1980.

<sup>3</sup> Exclusief elektriciteitsproductie.

<sup>4</sup> In voltooide fase (voor deze projecten gemiddeld na 8 jaar).

### *Betalingsbalans*

De betalingsbalanseffecten van het gevoerde energiebesparingsbeleid betreffen met name de handelsbalans.

- Vermindering van energieverbruik vertaalt zich ceteris paribus direct of indirect in verminderde olie-import; dit heeft als zodanig een gunstig effect op de import-export-verhouding<sup>11</sup>.
- Voor zover productie en installatie van energiebesparingsapparatuur tot importen leiden heeft dit een negatief effect.

Bij het opsommen van betalingsbalanseffecten is geen rekening gehouden met belasting- en premie-effecten (b.t.w., inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en sociale verzekeringspremies) van de investeringen in energiebesparing.

### *De productie en installatie van energiebesparende voorzieningen*

Bij installatie van energiebesparingsapparatuur e.d. zijn direct de volgende bedrijfstakken en branches betrokken:

- bouwnijverheid
- bouwmaterialenindustrie
- ketel- en apparatenbouw
- installatiebureaus
- ingenieursbureaus.

Het belangrijkste macro-economische effect uit energiepolitiek gezichtspunt is uiteraard dat energiebesparing een belangrijke bijdrage levert in de zekerstelling van de energievoorziening.

<sup>11</sup> Zo vertaalt zich een jaarlijkse energiebesparing van 515 x 10<sup>6</sup> m<sup>3</sup> a.e. (totaal regel 7), in een verminderde olie-invoer van 0,390 mt. o.e. (miljoen tonnen olie equivalent) per jaar gedurende de levensduur van de projecten, wat bij een olieprijs van f 600/ton overeenkomt met f 235 x 10<sup>6</sup>.



### *Aardgas*

De komst van het aardgas heeft op zeer veel terreinen in onze maatschappij effecten gehad; onze energiehuishouding is voor een groot deel (meer dan in het buitenland) op aardgas gebaseerd. Diverse produktieprocessen zijn met aardgas gemakkelijker, goedkoper, (milieu-)schoner, en energiezuiniger, uit te voeren. Daardoor zijn activiteiten van de grond gekomen die anders waren blijven liggen. Voor de huishoudelijke sector geldt hetzelfde. Dank zij het aardgas kent Nederland nu een hoge warmtewelvaart. Vraag is wel of een en ander bij sterk stijgende energieprijzen is vol te houden; teruggedraaien is evenzeer problematisch (denk bij voorbeeld aan verwarmingsinfrastructuur in woningbouw). Wel is Nederland minder geneigd om nieuwe energie-intensieve bedrijven te vestigen en wordt aan alle kanten geprobeerd minder energie-afhankelijk te worden om economisch te kunnen overleven (besparingen, nieuwe technieken).

## **4. BELEIDSARIANTEN**

### **4.1. Inleiding**

Bij het opstellen van beleidsvarianten is gekozen voor een benadering, waarbij voor ieder in het voorafgaande behandelde programma alsmede voor de gastarieven wordt nagegaan welke beleidsvarianten *denkbaar* zijn. Als uitgangspunt hierbij is gekozen voor:

- a. een zo gering mogelijke afwijking van de bestaande doelstelling.
- b. een zo groot mogelijke bijdrage aan de vermindering van het beslag op de rijksbegroting. Het beslag op de rijksbegroting kan zonder fundamentele aantasting van de doelstelling ook worden teruggebracht door de programma's te vertragen<sup>12</sup>. In dit hoofdstuk wordt aan deze variant niet apart aandacht besteed.

De effecten van de voorgestelde varianten worden in dit hoofdstuk aangegeven, voor zover ze afwijken van reeds in de paragrafen 3.3 en 3.4 beschreven effecten.

Overwogen is tevens de mogelijkheid om bepaalde onderdelen (spouwmuurisolatie, dubbele beglazing) van een isolatieactiviteit niet langer geheel of gedeeltelijk te vergoeden. Een dergelijke aanpak is afgewezen in verband met de volgende bezwaren daartegen:

- a. alleen bij een integrale isolatie-aanpak is de gewenste energiebesparing te bereiken
- b. aan het in afzonderlijke projecten uitvoeren van diverse activiteiten aan één object zijn aanzienlijke meerkosten verbonden.

### **4.2. Het Nationaal Isolatieprogramma**

#### *4.2.1. Klimleningen*

Voor huurwoningen geldt dat de verhuurder initieel de investeringen in energiebesparing financiert. De huurder geniet weliswaar het voordeel van verminderd energieverbruik, welk voordeel echter door het koppelen van een (jaarlijkse) huurverhoging aan energiebesparingsinvesteringen in ieder geval ten dele financieel weer teniet wordt gedaan. In aanvang is de huurverhoging ontoereikend om de annuïteit te voldoen. Dit betekent dat in de eerste jaren de verhuurder een geringere cash-flow heeft, waartegenover een hogere cash-flow in latere jaren staat. Om dit verschil dat tot financieringsproblemen bij verhuurders kan leiden te overbruggen bestaat thans een systeem van klimleningen. Het bedrag dat met deze klimleningen is gemoeid, wordt op de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verantwoord.

---

<sup>12</sup> Dit geldt niet voor Stadsverwarming, daar vertraging, gegeven een voortschrijdend woningbouwprogramma, leidt tot het afvallen van projecten.

Wanneer men het huidige systeem wil loslaten, dient gezocht te worden naar mogelijkheden om het verschil dat in de aanvangsjaren bestaat tussen een acceptabel geachte cash-flow en de middels huurontvangst verkregen cash-flow te compenseren. In afnemende volgorde van beslag op de rijksbegroting kan gedacht worden aan<sup>13</sup>:

- a. een subsidie ter grootte van het verschil tussen acceptabel geacht gerealiseerde cash-flow;
- b. een lening (ineens, of in een aantal jaren) van dezelfde omvang als onder a bedoeld, via de rijksbegroting;
- c. een overheidsgarantie dat door middel van jaarlijkse huurverhogingen het totale rendement van de investering op de lange termijn acceptabel is, welke garantie p.m. op de rijksbegroting kan worden opgevoerd.

Het beslag op de rijksbegroting wordt bij de alternatieven a en b direct met  $\pm 75\%$  van het huidige beslag ten behoeve van klimleningen teruggebracht, terwijl alternatief c een directe vermindering van 100% inhoudt. De doelstelling ondervindt van deze financieringswijzigingen geen invloed. Daar in de begroting geen onderscheid wordt gemaakt tussen de middelen ten behoeve van subsidie en middelen ten behoeve van klimleningen is niet exact in gulden aan te geven welke vermindering met genoemde alternatieven bereikt kan worden. Ter indicatie zij vermeld, dat in 1981 de klimlening op f 110 x 10<sup>6</sup> wordt geraamd.

#### 4.2.2. *Subsidie*

Het wijzigen van het subsidiebeleid zal ceteris paribus waarschijnlijk leiden tot een vermindering van het aantal isolaties.

Naast verlaging van het subsidiepercentage kan gedacht worden aan het uitsluiten van eigenaar/bewoners. Tot nog toe is sprake geweest van een naar verhouding groot aandeel van eigenaar/bewoners in het aantal subsidieaanvragen (en -toewijzingen). De situatie voor eigenaar/bewoners en huurders is niet identiek. Zo levert een investering in isolatie voor eigenaar/bewoners een waardevoordeel op in de zin van stijging van de verkoopprijs van het huis. Eigenaar/bewoners kunnen eenvoudiger tot een beslissing komen dan (ver)huurders, omdat de baten hen rechtstreeks ten goede komen. Overigens zij erop gewezen, dat het fiscale regime ten aanzien van huur- en eigen woningen niet geheel identiek is. Invoering van een dergelijke wijziging zou inhouden dat  $\pm 25\%$  van de resterende isolabele woningen niet langer voor subsidie in aanmerking komt.

### 4.3. **Regeling Energiebesparing Rijksoverheid**

De Regeling Energiebesparing Rijksoverheid is als zodanig opgezet, omdat verwacht mocht worden, dat binnen het huidige systeem van budgetteren de afzonderlijke departementen en diensten niet in staat zouden zijn energiebesparende investeringen te financieren. Krachtens de comptabiliteitswet kunnen departementen en diensten evenmin reserveren als leningen opnemen. Bij het ontwikkelen van beleidsvarianten is hiermee rekening gehouden<sup>14</sup>.

#### 4.3.1. *Verlaging financieringsbijdrage*

Langs twee wegen kan het beslag van de regeling op de rijksbegroting worden verlaagd:

- a. De bijdrage kan voor alle projecten worden verlaagd, de departementen en diensten dienen zelf het resterende bedrag te financieren. Gezien de problemen die in het verleden zijn gerezen bij de financiering van het programma van de Interdepartementale Commissie Energiebesparing in (rijks-) gebouwen (slechts f 5 mln.) is te verwachten, dat een dergelijke beleidswijziging zonder ondersteunende maatregelen tot een meer dan evenredige uitval van projecten zal leiden.

<sup>13</sup> Het met de financiering van deze activiteiten samenhangende beslag op de kapitaalmarkt is als dan gelijk aan de situatie van vóór het doorvoeren van een dergelijke maatregel.

<sup>14</sup> Uiteraard zijn ook varianten denkbaar, welke een wijziging van de Comptabiliteitswet behoeven;

genoemd kunnen worden:

- de stuurgroep doet als zelfstandig rechtspersoon een beroep op de kapitaalmarkt voor de financiering van het programma;
- de middelen die krachtens de gemaakte afspraken terugvloeien naar de algemene middelen worden ter beschikking gesteld van de stuurgroep, die op deze wijze het programma kan voortzetten. Deze thans weinig realistische varianten zijn in de werkgroep niet nader uitgewerkt.

b. Een tweede mogelijkheid, het volledig afzien van de thans in de meerjarenraming opgenomen bedragen, zoals ook ter sprake in het kader van de ombuigingsoperatie 1981 (zie blz. 2), zou gestalte kunnen krijgen, door te besluiten de materiële uitgaven van alle departementen en diensten te korten en het aldus verkregen bedrag ter beschikking te stellen van de Stuurgroep Energiebesparing Rijksoverheid.

Een eerste inventarisatie, welke uitsluitend betrekking had op de materiële uitgaven van de departementen, liet zien, dat een jaarlijkse vermindering van deze uitgaven met 3% jaarlijks een bedrag van ca. f 50 mln. oplevert, hetgeen ongeveer overeenkomt met het aandeel van de projecten buiten het basis- en voortgezet onderwijs.

#### 4.3.2. *Het wijzigen van de doelgroep*

Gezien de aard van de doelgroep is wijziging slechts beperkt mogelijk. De PTT, welke een (staats-)bedrijf is zou van de regeling kunnen worden uitgesloten; energiebesparende investeringen zouden alsdan voor 100% ten laste van het exploitatiesaldo moeten worden gebracht. Daarnaast kan het voortgezet onderwijs met uitzondering van de rijksscholen), daar deze categorie wel de mogelijkheid heeft om op de kapitaalmarkt<sup>15</sup> te lenen, in de non-profitregeling worden opgenomen.

#### 4.3.3. *Terugbetalingsregeling*

Het effect van bovengenoemde beleidsvarianten op de rijksbegroting dient te worden bezien tegen de achtergrond van de thans bestaande terugbetaalregeling. (80% van de geraamde jaarlijkse energiebesparing).

Bij een aangenomen levensduur van de projecten van 15 jaar, en een gasprijs welke over de gehele periode op  $0,50 \text{ m}^3$ <sup>16</sup> is gehouden, staat in de huidige situatie tegenover een uitgave van f 1 in het eerste jaar een gecumuleerde ontvangst van f 3,15 een jaar later. Wanneer door middel van de regeling nog slechts 80% wordt gefinancierd, dan leidt dit tot een gecumuleerde ontvangst van f 2,40 na 15 jaar.

### 4.4. **Regeling Energiebesparing Non-profit-sector**

#### 4.4.1. *Subsidiepercentage*

Het verlagen van het subsidiepercentage leidt (*ceteris paribus*) voor de doelgroep tot een verlenging van de terugverdientijd, en noodzaakt tot een groter beroep op leningen, hetgeen in verband met de rentelasten eveneens de terugverdientijd verlengt. Dit zal leiden tot het afvallen van een aantal projecten.

De doelgroep van de regeling is zeer divers van samenstelling; een inventarisatie naar technische besparingsmogelijkheden welke voldoen aan de criteria van de regeling, alsmede naar de financiële capaciteit is niet gemaakt. De gevolgen van een subsidieverlaging zijn dan ook niet aan te geven.

#### 4.4.2. *Terugbetalingsregeling*

Wanneer op analoge wijze als bij de Regeling Energiebesparing Rijksoverheid een terugbetalingsregeling wordt ingevoerd, maakt dit de subsidie tot een lening. Ten opzichte van de huidige situatie blijft de financieringsproblematiek voor de doelgroep ongewijzigd, doch de terugverdientijd wordt verlengd. Met betrekking tot de rijksbegroting leidt een en ander aan de uitgavenzijde<sup>17</sup> niet tot wijzigingen, doch aan de middelenzijde worden alsdan inkomsten opgevoerd.

---

<sup>15</sup> Zie voetnoot blz. 9.

<sup>16</sup> Zoals op blz. 7 is aangegeven zullen de gasprijzen nog aanzienlijk stijgen. De gecumuleerde ontvangsten na 15 jaar nemen hierdoor uiteraard toe.

<sup>17</sup> Afgezien van de perceptiekosten.

#### 4.5. Stadsverwarming

Vermindering van het beslag dat uitgaven ten behoeve van Stadsverwarming op de rijksbegroting leggen, is alleen mogelijk door verlaging van het subsidiebedrag. De huidige subsidietoekenning heeft twee elementen in zich, nl. het stimulerings-element en het aanloopkostenelement. Het laatste element sluit aan bij de financieringsproblemen welke ontstaan ten gunste van de relatief lange aanlooperperiode.

Het omzetten van subsidie in een achtergestelde lening beïnvloedt de terugverdiëntijd van Stadsverwarmingsprojecten nadelig. Voor het project blijft de financieringsbehoefte ongewijzigd. Daar achtergestelde leningen via de kapitaalmarkt kunnen lopen, en de overheid zich ten opzichte van deze leningen garant dient te verklaren, kan langs deze weg het beslag op de rijksbegroting worden verkleind met  $\pm 60\%$ <sup>18</sup> van het huidige beslag.

In dit verband kan tevens worden gewezen op de gevolgen van prijsstijgingen op de exploitatie resultaten van stadsverwarmingsprojecten. Stadsverwarmingstarieven kennen een bovengrens in de aardgasprijzen, in de zin dat de individueel aangeslotene niet meer betaalt, dan in de vergelijkbare aardgassituatie. Een stijging van de aardgasprijzen leidt tot hogere inkomsten bij Stadsverwarmingsexploitanten. Dit heeft een positief effect op het exploitatieresultaat, daar dit thans voor wat betreft de warmteproduktiekant voor ca. 30% afhankelijk is van de brandstofkosten en voor wat betreft de afzetkant voor ca. 70%.

#### 4.6. Gastarieven

Een wijziging van het beleid inzake de gastarieven is op twee wijzen denkbaar: a) een wijziging in de tariefformules; b) (versnelde) inhaal van de achterstand.

Daar de prijsstelling thans primair een zaak is van Gasunie (grootverbruik), Gasunie plus buitenlandse contractpartners (export) of Gasunie plus VEGIN (kleinverbruik), kan de overheid niet autonoom beleidswijzigingen tot stand brengen. Wel kan ze in het overleg haar invloed laten gelden.

##### 4.6.1. *Tariefformules*

###### a. *Grootverbruik*

Ten opzichte van het buitenland kan gesteld worden, dat Nederland thans niet compleet uit de pas loopt. Hooguit kan gesteld worden, dat de tarieven in Nederland aan de hoge kant liggen, m.n. waar het grote afnemers betreft. Een zodanige wijziging van de tariefformule, die uitkomt op verhoging van de thans geldende tarieven, zal het verschil met het buitenland in negatieve zin vergroten, en nadelig zijn voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Ook uit energiepolitieke overwegingen bestaat thans geen aanleiding de prijsformule te herzien.

De woelige energieprijzontwikkelingen maken het onmogelijk exact na te gaan of de huidige prijsformule de meest juiste is. Wanneer het prijzenfront wat tot rust gekomen is, de invloed van koelgas duidelijk begint te worden, de brandstofinzet in centrales beter bekend zal zijn en de nieuwe gasimportcontracten hun invloed doen gelden is het opportuun het tariefstelsel te evalueren.

###### b. *Kleinverbruik*

Voor het kleinverbruik geldt, dat de achterstand op de doelstelling (HBO-pariteit) nog zeer groot is. Het in opwaartse zin aanpassen van deze doelstelling is zolang de huidige achterstand niet is ingelopen, mede gezien de reeds thans bestaande kritiek op deze doelstelling, niet haalbaar.

---

<sup>18</sup> Het met de financiering van deze activiteiten samenhangende beslag op de kapitaalmarkt is alsdan gelijk aan de situatie van vóór het doorvoeren van een dergelijke maatregel.

#### 4.6.2. Inhaal achterstand

##### a. Grootverbruik

Ondanks het feit dat de afnemers de laatste kwartalen aanzienlijke verhogingen hebben moeten verwerken, is de achterstand niet ingelopen. Bij het olieprijsniveau van dit moment zou op 1 juli weer een forse verhoging (6 ct) noodzakelijk zijn, zonder dat daarmee de achterstand wordt verkleind.

Het huidige KV-tarief (39,9 ct, excl. b.t.w.) gaat als een soort plafond werken voor het GV-tarief. Ieder kwartaal dat de inhaal van de huidige achterstand wordt vervroegd c.q. vertraagd heeft een positief c.q. negatief effect op de rijksbegroting van f 40 mln. (niet belasting middelen, NEM en Vennootschapsbelasting VPb) (cijfers 1981).

##### b. Kleinverbruik

Bij de huidige (1ste kwartaal 1981) HBO-prijs van 70 ct/l is de achterstand ca. 22 ct/m<sup>3</sup>.

Bij een nominale prijsstijging (inflatie plus reële energieprijzverhoging) van 10% per jaar (aannemende dat deze ook voor HBO geldt) zou de jaarlijkse gasprijsverhoging ca. 6 ct/m<sup>3</sup> bedragen (10% van 62 ct/m<sup>3</sup> in 1982, enz.). Bij een inhaal van de achterstand in 3 of in 6 jaar wordt de prijsverhoging ca. 13 ct/m<sup>3</sup> resp. ca. 10 ct/m<sup>3</sup> (exclusief b.t.w.). Indien de HBO-prijs minder stijgt kan een snellere inhaal worden gevolgd, is de stijging van de HBO-prijs groter, dan moet ook de inhaal worden aangepast.

Een extra verhoging van 3 ct/m<sup>3</sup> geeft bij een jaaromzet tegen KV-tarief een inkomsten vergroting van ca. f 400 mln. (NBM + Vpb) (Dit bedrag daalt in latere jaren)<sup>19</sup>.

Een andere wijze om inhaal voor een deel van de afnemers te versnellen is om afnemers boven een bepaald quantum in een hoger tarief te laten vallen (z.g. progressieve tarieven). Het Nederlands Economisch Instituut heeft hier in 1979 een studie aan gewijd. De resultaten van deze studie zijn in een advies van de voorlopige Algemene Energieraad, dat op hoofdpunten door de Regering is overgenomen, geëvalueerd. Naar het oordeel van de Regering bleken toen de eisen van billijkheid en rechtvaardigheid niet op adequate wijze te combineren met de eisen van praktische uitvoerbaarheid.

#### 4.7. Energietarieven en Energiebesparing

Het huidige energiebesparingsbeleid is erop gericht, die energiebesparende projecten te realiseren welke onder de huidige en voorspelde ontwikkelingen, gerekend over ten hoogste hun gehele levensduur macro-economisch rendabel zijn. De ontwikkeling van de energieprijzen is hierop naast externe factoren van cruciale invloed. Het instrumentarium dat gehanteerd wordt om de beoogde projecten te realiseren moet worden beschouwd als de brug tussen de veelal beperkte en conservatieve inschatting van de prijsontwikkeling die gangbaar is bij potentiële projectuitvoerders en de visie van de rijksoverheid ter zake.

De vraag dringt zich op of bij prijsverhogingen, boven datgene wat reeds in de prijspaden is voorzien, besparingsinvesteringen ook zonder of met minder gebruik maken van het overheidsinstrumentarium van de grond komen.

Het feit dat verhogingen van de aardgasprijzen, zowel GV als KV, elkaar snel opvolgden, tot thans 5 à 6 maal het niveau van 1974 en, zoals uit par. 2.5. blijkt, ook in de toekomst zullen plaatsvinden, maakt dat de elasticiteit van *additionele* verhoging voor de komende jaren nadert tot nul. Geconstateerd kan derhalve worden dat van additionele prijsverhogingen voorlopig geen merkbare stimulans op de besparingen uitgaat. Tevens kan worden geconstateerd dat waar de bedrijfsrendementen en de reële inkomens onder (zware) druk staan, en de noodzaak om energiebesparende investeringen te verrichten mede door hun oplopende rentabiliteit steeds groter wordt, de mogelijkheden om middelen hiertoe te reserveren afnemen. Een en ander kan leiden tot een (toenemende) druk, om, uit de opbrengsten die het gevolg zijn van prijsverhogingen, middelen ter beschikking te stellen om besparingsinvesteringen te financieren.

<sup>19</sup> Bij de berekening van de inkomsten voor de overheid is in deze paragraaf (4.6.2) geen rekening gehouden met volume-effecten die optreden als gevolg van energiebesparende maatregelen of bedrijfssluitingen. Een volumedaling van 1% doet de baten met f 80 mln. (cijfers 1981) dalen.

#### 4.8. Overzicht van de varianten

Beleidsonderdeel	Variant									
	Zonder verwacht substantieel effect op de doelstelling in 1985					Met verwacht substantieel effect op de doelstelling in 1985				
	omschrijving variant	bezuiniging in gulden x f 10 <sup>6</sup>	in % t.o.v. pag. 5 (2)	in % t.o.v. pag. 5 (3)	effect op doelstelling	omschrijving variant	bezuiniging in gulden x f 10 <sup>6</sup>	in % t.o.v. pag. 5 (2)	in % t.o.v. pag. 5 (3)	mogelijke combinaties:
1) Nationaal Isolatie Programma	klimmeningen naar de kapitaalmarkt par. 4.2.1.  (A) a/b (B) c	± 80 ± 100	13 17	15 19	geen geen	uitsluiting eigenaarbewoners  par. 4.2.2.2  (F)	± 70	12	14	a + F A: b + F B: c + F
2) Regeling Energiebesparing Rijksoverheid	(C) middelen putten uit materiële uitgaven departementen par. 4.3.1.b	92	17	19	enige vertraging	(G) verlaging financieringsbijdrage tot 80%  par. 4.3.1.a wijzigen van de doelgroep (H) par. 4.3.2.	± 20  ± 50	3  8	4  10	C + G niet optelbaar C + H niet optelbaar
3) Regeling Energiebesparing non-profit-sector	(D) terugbetaalverplichting par. 3.1.2.	8	1	1,5	afval aantal projecten	verlaging subsidiepercentage (I)	7	1	1,5	D + I max. 13

4) Stadsverwarming

(E)  
 dat deel  
 van de sub-  
 sidie dat aan-  
 sluit op het  
 aanloop-  
 kostenele-  
 ment omzet-  
 ten in leningen  
 onder staats-  
 garantie ± 20 3 4 geen  
 par. 4.5.

Totaal

200	34	39	97	16	19
à	à	à	à	à	à
220	38	44	127	21	26