

**Nota Wathelet (27 juni 2012) / Regeringsbeslissing (4 juli 2012)**

**“Het Belgische elektriciteitssysteem op een tweesprong:  
een nieuwe energiepolitiek om de overgang te doen slagen”**

**Kanttekeningen door Aviel Verbruggen (10 juli 2012)<sup>1</sup>**

**Universiteit Antwerpen**

[www.avielverbruggen.be](http://www.avielverbruggen.be)

De titel van de nota is veelbelovend, maar de inhoud ontgoochelt. Vanuit een ervaring sinds 1981 met de uitrustingsplannen voor elektriciteitsvoorziening in België, zijn deze kanttekeningen geformuleerd.

**Woorden en daden**

“Een nieuwe energiepolitiek om de overgang van het Belgische elektriciteitssysteem te doen slagen” is geen dagjeswerk. Dit soort ingrijpende operaties moet bouwen op een heldere probleemstelling, grondige probleemverkenning en doordachte afweging van doelen en acties, middelen en instrumenten. Zo krijgen beslissingsnemers zicht op welke maatregelen en besluiten noodzakelijk en verantwoord zijn, gekaderd in een sequentieel tijdsplan.

Een studie die naam waardig begint met de bepaling van haar **horizonten in tijd en ruimte**. De overgang (transitie, ombouw) van de elektriciteitssector kan als werkbare tijdshorizon het jaar 2050 nemen, en moet minstens alle belangrijke aspecten van de elektriciteitsvoorziening (gebruik, transmissie, opwekking) in een consistente samenhang behandelen.

De nota Wathelet en de onderliggende studie van de Administratie Energie<sup>2</sup> zijn een pover substituut. Het **tijds kader van vijf jaar [2012-2017]** concentreert zich op de nabije knelpunten in de betrouwbaarheid van stroomlevering in België, dit om te beslissen over de sluiting van drie atoomcentrales in 2015 zoals de wet van 2003 voorziet. **Bij die beslissing wordt ook bindende taal gesproken over wat er zal gebeuren in de periode [2022-2025], maar politici beschikken niet over de macht hun opvolgers met woorden – ook niet als die in wetten worden gegoten – onherroepelijk te binden**. Indien de intenties van 2012 niet worden verankerd door materiële maatregelen en acties, zullen politici na 2017 zich baseren op gelijkaardige eng technische berekeningen over de betrouwbaarheid van de stroomlevering in België om de wet op de kernuitstap van 2012 op te heffen en de levensduurverlenging van enkele van de vijf overblijvende nucleaire reactoren goed te keuren. Wie daar anders over denkt, is rijkelijk lichtgelovig.

---

<sup>1</sup> Gelieve te citeren als: Verbruggen Aviel (2012). Kanttekeningen bij de nota Wathelet (27 juni 2012: Het Belgische elektriciteitssysteem op een tweesprong: een nieuwe energiepolitiek om de overgang te doen slagen). Universiteit Antwerpen, mimeo.

Zie ook lezing “Nuclear Phase-out: Choose & Act” voor Conferentie over Kernuitstap, georganiseerd door Greenpeace in Brussel, KAW, 10 juli 2012.

<sup>2</sup> Rapport sur les moyens de production d’électricité 2012-2017. Rapport Final. Juin 2012.

In dit verband is nacalculatie van de toepassing van de wet van 2003 bijzonder instructief. Bijvoorbeeld: **wat is er de laatste acht jaar qua beleid en qua realisaties gebeurd om de wet van 2003 na te leven?** Welke vernieuwde mogelijkheden zijn geprobeerd, welke middelen zijn er voor ingezet en welke resultaten zijn er bekomen? De ontwikkeling en ontplooiing van hernieuwbare stroom, en het beperken van het elektriciteitsgebruik staan centraal in deze studie, en zijn ook van groot belang voor het inschatten van de actienoden en -mogelijkheden vandaag en in de toekomst. **Een degelijke en uitgebreide nacalculatie is noodzakelijk om de heirkraft voorzien in wet van 2003 (artikel 9) in te roepen.** De facto wordt deze heirkraft door de nota Wathelet toegepast, zij het dan zonder de noodzakelijke nacalculatie op tafel te leggen. In de plaats ervan komen de berekeningen van de kansen op stroomtekorten in de periode 2012-2017 met het gegeven park aan productiemiddelen om aan de ongestuurde vraag naar stroom te voldoen. Deze mathematische oefeningen ogen geleerd, maar beperken zich tot het kwispelen van de hondenstaart en gaan niet in op de oorzaken en drijvende krachten.

Nadat ze het eerst hebben toegepast maken Wathelet en de regering de borst nat dat ze in de wet van 2012 het heirkraft artikel zullen schrappen. Maar dit schrappen betekent weinig en is zonder effect omdat politici in de toekomst de wet zelf kunnen opheffen of ingrijpend aanpassen. **Alleen grondige veranderingen in de elektriciteitsvoorziening en in het feitelijke beleid kunnen de sluiting van atoomcentrales na 40 jaar werking garanderen.**

### **Verzekerde bevoorrading**

De beslissingen door de regering genomen op woensdag 4 juli 2012 zijn gebaseerd op studies over de zekerheid qua ononderbroken levering van elektriciteit voor elke vraag die zich naar verwachting aandient in de periode 2012-2017.

Bij de levering van elektriciteit kunnen problemen ontstaan aan de hoge kant en aan de lage kant van de schommelende vraag naar elektriciteit. Als de afname van stroom piekt, kan de spanning verzwakken (brown out) of wegvallen (black out) door een tekort aan geleverd vermogen te wijten aan te weinig of aan tijdelijk onbeschikbare capaciteiten qua productie en/of transport.

Als de afname van stroom slabakt, kan een teveel aan geleverd vermogen overspanning en schade veroorzaken indien actieve productiecapaciteiten zich niet laten afschakelen. **Dit is het geval bij nucleaire centrales waarvoor geen load following procedures en technische voorzieningen zijn uitgewerkt, omdat nucleaire producenten geen financieel verlies door een lagere omzet willen boeken.** Hernieuwbare elektriciteit uit natuurlijke stromen (wind, zon, waterlopen) laat zich technisch gemakkelijk uitschakelen; dit is echter een tegennatuurlijke werkwijze omdat de natuurlijke stromen gratis zijn en onherroepelijk verloren indien niet benut. Om deze reden en omwille van het milieuvoordeel is het niet aangewezen hernieuwbare energie opbrengst kunstmatig in te perken om andere energiebronnen voorrang te verlenen.

Zekerheid van elektriciteitslevering speelt op de lange en op de korte termijn als resultante van de omvang en aard van de vraag naar stroom en van de omvang en aard van productie en transmissie capaciteiten (centrales, netten, plaatselijke opwekking). De langere termijn legt de randvoorwaarden van de korte termijn

vast. Dit onderstreept het belang van een beleid en initiatieven die vooruitziend zijn in het vorm geven van de lange termijn vraag naar en aanbod van elektriciteit. Op korte termijn is onzekerheid acuut omdat stroom niet stockeerbaar is maar via netten vervoerd onder hoge kwaliteitseisen die continu toezicht vergen.

De nota Wathélet en de onderliggende studie van de Administratie Energie kijken vooral naar de verzekerde levering op de korte termijn. Er is wel enige aandacht voor het lange termijn kader, maar geen duidelijke beleidsinitiatieven. Dit scheidt een besluitvorming van “voldongen feiten” op vastgelopen paden met aangekondigde noodzakelijkheden, zoals het langer openhouden van de nucleaire centrales.

### **Tekorten en Onduidelijkheden**

De nota Wathélet vertoont teveel tekorten en onduidelijkheden om haar ambitie van “nieuwe energiepolicies” waar te maken. Ik stip er enkele aan.

#### ***Risico's***

De nota lijkt de risico's van klimaatverandering als belangrijk te aanvaarden, zodat een meer koolstofvrije/arme elektriciteitsproductie als streefdoel wordt aanvaard. Maar de risico's van de nucleaire elektriciteitsproductie blijven geheel op de achtergrond, ondanks de les van Japan dat minimalisering van deze risico's in het beleidsdiscours de feitelijke risico's vergroot<sup>3</sup>. Bij de afweging om de levensduur van hetzij Doel 1 en 2, hetzij Tihange 1 met tien jaar te verlengen komen de atoomrisico's nauwelijks ter sprake. Toch is de exploitatie van een 40+ jaar oude centrale onbekend terrein met extra bronnen van gevaar.

Waarom legt de regering de verplichte verzekering voor alle risico's verbonden aan nucleaire activiteiten niet op aan de eigenaars en exploitanten van de centrales? Als de risico's zo gering zijn als de exploitanten beweren, zullen de Zwitserse herverzekeraars er zeker ook graag premies op incasseren, en zou de Belgische bevolking in de buurt van de centrales zich enigszins ingedeekt voelen tegen het verlies van have en goed bij gedwongen ontruiming (zie Tsernobyl, Fukushima).

#### ***Marktmodel***

Door het beleid van de EU zijn de nationale, vertikaal geïntegreerde elektriciteit monopolies opgebroken. Het doel van een competitieve Europese eenheidsmarkt is echter nog veraf. De Europese elektriciteitsmarkt wordt aan de grootschalige productiezijde gedomineerd door een gemengd publiek/privé oligopolie, en aan de transmissie en distributiezijde door een mengeling van publiek/privé doorgaans nationaal verankerde bedrijven onder nationale regulering. De facto is het leeuwendeel van de grote productiecentrales in handen van het oligopolie, met als belangrijke leden EDF (eigenaar van SPE) en GDF-SUEZ (eigenaar van ELECTRABEL). Deze Franse bedrijven zijn geheel of deels eigendom van de Franse overheid. De netwerkbedrijven voor transport (ELIA) en voor distributie

---

<sup>3</sup> The National Diet of Japan (2012): The official report of The Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission.

(EANDIS, INFRA) van stroom zijn gemengd of publiek qua eigendom en staan onder controle van overheidsregulatoren (CREG, VREG, CWAPE, BIM-IGBE). Toegegeven, dit staat ver af van een eenvoudig, overzichtelijk en transparant speelveld. Maar precies daarom is het wenselijk en nodig het marktmodel dat de Belgische overheid wilt volgen in haar nieuw elektriciteitsbeleid te expliciteren.

**Welk marktmodel streeft de Belgische overheid na?** Welke plaats en rol is voorzien voor respectievelijk het privé-initiatief en voor de overheden? Hoe ligt de balans tussen concurrentie en regulering als sturende machten? Hoe gaat monopolie-macht worden bedwongen?

De nota stelt verregaande interventie door de overheid in het vooruitzicht via ELIA, de Administratie Energie, de CREG, Ministeriële en Koninklijke Besluiten (de onderlinge verhoudingen tussen deze interveniërende partijen zijn niet erg helder) voor het verzekeren van de bevoorrading in elektriciteit. Hier volgt de nota minder de raad van Adam Smith dan de lokroep van dwang en opeising die zich gemakkelijk laten beschrijven op papier maar in de praktijk onverwachte tot perverse effecten meebrengen. De 8760 uren per jaar volcontinue activiteit van elektriciteitsproductie, transmissie en distributie is niet direct op de maat van overheidsadministraties en politici gesneden. Een correcte taakverdeling tussen privébedrijven en overheden is wenselijk. Overheden kunnen zich best beperken tot het scheppen van kaders en sturen op afstand met behulp van de typische overheidsinstrumenten. Dit heet zich richten op de eigen kerntaken.

### ***Duurzame elektriciteit voor de toekomst***

De nota kleurt vooral binnen de lijntjes van het verleden: hoe kan de zekerheid van stroomlevering worden gegarandeerd met klassieke gascentrales bij een stijgend aandeel van hernieuwbare energie en een dalend aandeel van nucleaire basislast. Hoewel hernieuwbare stroom en nucleaire basislast mekaar bekampen voor de ruimte in de basislast<sup>4</sup>, scheidt de nota geen duidelijkheid over de beknotting die het openhouden van Tihange 1 zal meebrengen voor de groei van hernieuwbare stroom. **Een nieuwe energiepolitiek voor het elektriciteits-systeem moet deze vragen indringend en uitgebreid onderzoeken. Hiermee verbonden zijn vragen als: aan welke vormen van hernieuwbare energie moet het beleid een prioritaire rol toekennen? Welke toepassingen van en investeringen in hernieuwbare energie zijn het meest toekomstgericht? Welke regulering is nodig voor het bevorderen van kleinschalige producenten die in hoofdzaak de eigen stroombehoefte dekken? Welke graad van zelfvoorziening is optimaal voor België en wat is de invloed hiervan op de netwerken, op deelname aan buitenlandse initiatieven, e.d.?**

### ***Beheer van het elektriciteitsgebruik***

De ontwikkeling en beheersing van het stroomgebruik zijn minstens even veel aandacht waard als de stroomlevering zelf. Sinds het Internationaal Energie Agentschap (IEA) aandacht besteedt aan het klimaatvraagstuk, rekent het op een verhoogde efficiëntie in het energiegebruik om de helft van de emissiereductie te boeken. Deze grote hoop en verwachting staan in schril contrast tot de geringe

---

<sup>4</sup> Verbruggen Aviel (2008). Renewable and nuclear power: A common future? Energy Policy 36, 4036-47.

en vooral vage beleidsaandacht, het weinige onderzoek en de ontbrekende steun toegekend aan efficiëntie technieken en praktijken.

De nieuwe energiewet van Wathelet blijft ook gevangen in de oude verwarring tussen kosten en prijzen, en tussen prijzen en facturen. Om nog eens de hoofdlijnen te herinneren<sup>5</sup>:

1. Huishoudens en bedrijven zijn vrij rationeel in het gebruik van energie omdat energiedragers op zich geen persoonlijke, emotionele, culturele of dergelijke waarden bezitten. De efficiëntie van energiegebruik hangt af van de hoogte van de energieprijzen. Huishoudens en bedrijven proberen immers hun budget besteed aan energie constant te houden, waarin ze op termijn doorgaans slagen. Dan doen hogere prijzen niet de facturen van de eindgebruikers stijgen, maar wel het gebruik dalen door een hogere efficiëntie, met een gelijkblijvende factuur als resultaat.
2. Het toepassen van lage prijzen voor fossiele brandstoffen en voor atoomenergie vervalst de werkelijkheid omdat de feitelijk hoge kosten van hun impact op de leefomgeving en van de risico's niet worden ingerekend. De teloorgang van een betrouwbaar en mild klimaat, en het onbewoonbaar worden van grote gebieden en terreinen door nucleaire besmetting of activiteiten, brengen onberekenbaar hoge kosten mee.
3. Hogere prijzen voor onduurzame energie worden vandaag aangerekend door energiemonopolies (olie, gas, elektriciteit), die daarmee hun macht verhogen en onduurzame consumptie stimuleren. Ze beroven de gebruikers ook van de koopkracht voor efficiëntie investeringen en toepassingen en voor de overgang op duurzame energievormen.
4. Hogere prijzen via heffingen door overheden oordeelkundig en geleidelijk stijgend toegepast op onduurzame energie stuwende eindgebruikers in de richting van steeds hogere efficiëntie. De verworven inkomsten zijn gepast om de uitgaven voor efficiëntie en duurzame energievormen – met andere woorden: de energie overgang – te betalen. Dit is het centrale deel van overheidsbeleid in de elektriciteitssector.
5. Een beleid dat gebruikers aanzet om bij lage prijzen toch efficiënt energie te gebruiken, vraagt feitelijk een irrationeel gedrag van de gebruikers. Dit kan enkel succes hebben bij een kleine groep van erg bewuste actoren, en dit succes is bovendien partieel en tijdelijk.

De helft van de energie overgang moet komen van stijgende efficiëntie in het gebruik van energie (IEA). Dan kunnen hernieuwbare energiedragers de andere helft invullen. Via een slim beleid van energieheffingen kunnen politici de energiemonopolies op hun nummer zetten, en de weg voor de overgang banen.

### **Besluit**

De nota Wathelet (27 juni) en de beslissing van de Belgische regering (4 juli) beroepen zich op heikracht (artikel 9 van de wet van 2003) om Tihange 1 tien jaar langer te laten exploiteren. Op papier schrappen ze de heikracht voor hun opvolgers, maar papier is geduldig; dit schrappen is zonder effect als de stappen naar een duurzame elektriciteitsvoorziening niet daadwerkelijk worden gezet. De voorgestelde nieuwe energiewet schiet daarin tekort.

---

<sup>5</sup> Verbruggen Aviel (2008). De ware energiefactuur. Houtekiet, Antwerpen, 392p.

## KERNUITSTAP: kanttekeningen bij nota Wathelet & regeringsbeslissing

Het doorbreken van de oude denkwijzen en aanpak vergt op zijn minst:

- een bredere, langere en diepere kijk op de problemen;
- een ernstige weging van de risico's van fossiele brandstoffen en van atoomcentrales, en een andere omgang met deze risico's;
- een vernieuwd, helder markmodel voor de elektriciteitsvoorziening met gepaste rollen voor privébedrijven en voor overheden;
- een wetenschappelijk verantwoorde, doortastende aanpak van efficiënt gebruik van elektriciteit en van energie;
- een systematisch overzicht van de diverse potentiëlen van de diverse soorten hernieuwbare energieproducties (bronnen x technieken) in België en importeerbaar.

Tijdens de natte dagen van begin juli 2012 gaf het kernuitstap dossier een fel stovuur met enkele vonken tussen politici en ELECTRABEL. Het inroepen van de heirkraft om Tihange 1 open te houden zonder grondig onderzoek en verantwoording verscheurt de wet op de kernuitstap van 2003. Zonder daadwerkelijke, materiële koerswijziging in de elektriciteitssector zal dit na 2017 ook het lot zijn van de nieuwe wet van 2012. Wie anders gelooft, is naïef of belazert zijn kiespubliek.