

**Voorlopige
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

Rapporten aan de Regering

1 Europese Unie

2 Structuur van de Nederlandse economie

3 Energiebeleid op langere termijn

Inhoud

Aanbiedingsbrief, pag. 3

Europese Unie, pag. 5

Structuur van de Nederlandse economie, pag. 14

Energiebeleid op langere termijn, pag. 22

Bijlagen, pag. 38

Brief van de Voorlopige Wetenschappelijke
Raad voor het Regeringsbeleid
aan de Minister-President

's-Gravenhage, 16 januari 1974

Onderwerp:

Geïntegreerde beleids-
voorbereiding op langere
termijn

Aan de Minister-President

2 | 3

Bijlagen: 3

In het kader van de hem verstrekte opdracht (artikel 2.c. van het Koninklijk Besluit van 6 november 1972, Staatsblad 590) heeft de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) besloten de aandacht van de Regering te vragen voor de behoefte aan een meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding op langere termijn met betrekking tot enkele beleidsterreinen.

Ten aanzien van drie beleidsterreinen heeft de Raad in drie afzonderlijke nota's een probleemstelling uitgewerkt en een voorstel geformuleerd aangaande de wijze, waarop de behandeling van het betreffende onderwerp ter hand zou kunnen worden genomen.

Deze nota's behandelen respectievelijk:

- + a. een Europese Unie;
- + b. de structuur van de Nederlandse economie;
- + c. een energiebeleid op langere termijn.

Wij mogen u verzoeken deze nota's ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen. Met betrekking tot enkele andere beleidsterreinen zal de Raad binnenkort gelijksoortige nota's opstellen.

Aangezien een aantal van de in deze nota's aan de orde gestelde of te stellen beleidsterreinen belangrijke raakvlakken vertonen, verdient het naar onze mening aanbeveling om erop toe te zien, dat de werkzaamheden die naar aanleiding van onze voorstellen in afzonderlijke projecten zouden worden ondernomen, zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Dit zou naar onze mening het beste kunnen geschieden door overleg tussen de projectleiders (de personen, die worden aangewezen om leiding te geven aan de afzonderlijke projecten). In dit overleg dienen de projectleiders de verdere uitwerking van de probleemstelling en de werkprogramma's naast elkaar te leggen,

indien nodig op elkaar af te stemmen en elkaar op de hoogte te stellen van de voortgang van de werkzaamheden, zodat waar nodig ook inhoudelijke afstemming 'tijdens de rit' kan plaatsvinden. Het betreffende overleg zou door de W.R.R. kunnen worden georganiseerd. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers, die met de uitvoering van de afzonderlijke projecten zouden worden belast. Wij gaan ervan uit dat de financiële lasten van de afzonderlijke projecten gedragen zullen worden door het Ministerie waarbij de eerste verantwoordelijkheid van het project berust. Onzerzijds is niet nagegaan of zulks in alle gevallen in dezelfde mate mogelijk is.

Met betrekking tot de nota's die de W.R.R. u in het onderhavige kader toezendt, staat de Raad de volgende procedure voor ogen:

1. De W.R.R. zendt via de Minister-President een nota aan de Ministerraad waarin, op basis van een algemene probleemstelling, wordt voorgesteld een bepaald vraagstuk op een nader aangegeven wijze in studie te nemen.
2. De Ministerraad besluit of – en op welke wijze – het voorstel wordt aanvaard. Wanneer in beginsel positief wordt besloten, aanvaardt één van de ministers de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een nader uitgewerkte taakopdracht en van een voorstel met betrekking tot de samenstelling van de in te stellen projectgroep(en).
3. In een volgende vergadering besluit de Ministerraad over taakopdracht en samenstelling.
4. Instelling van de projectgroep(en) door de eerst verantwoordelijke minister.
5. Gedurende de uitvoering van de afzonderlijke projecten wordt het overleg tussen de projectleiders georganiseerd door de W.R.R.

De Voorzitter,

J. Kremers.

De Secretaris,

E. D. J. Kruijtbosch.

Nota inzake een meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding op langere termijn met betrekking tot een:

1 Europese Unie

1. Inleiding

4 | 5

Op de topconferentie van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen op 19 en 20 oktober 1972 werden enige belangrijke besluiten genomen inzake de politieke samenwerking en eventuele eenwording van Europa. De belangrijkste paragraaf wordt hieronder woordelijk weergegeven.

Par. 16: 'Aangezien de Staatshoofden en Regeringsleiders zich tot hoofddoel hebben gesteld vóór het einde van dit decennium en met volledige eerbiediging van de reeds gesloten verdragen, het geheel van de betrekkingen tussen de lidstaten om te zetten in een Europese Unie, verzoeken zij de instellingen van de Gemeenschap hieromtrent vóór het einde van 1975 een rapport op te stellen, dat bestemd is om aan een latere topconferentie te worden voorgelegd.'

In de hierna volgende beschouwing wordt ervan uitgegaan, dat in 'het geheel der betrekkingen tussen de lidstaten' ook de betrekkingen van de Europese Gemeenschappen met de buitenwereld zijn begrepen.

De aangehaalde paragraaf impliceert, dat, indien de lidstaten dit tijdschema in acht willen nemen, in het jaar 1975 besprekingen zullen plaatsvinden over vorm en inhoud van een Europese Unie en dat Nederland in 1974 een standpunt zal moeten bepalen ten einde in deze besprekingen een zeker gewicht in de schaal te kunnen leggen.

Het al of niet tot stand komen van een Europese Unie en de concrete inhoud van deze Unie is een vraagstuk dat van grote betekenis is voor de toekomst van onze Nederlandse samenleving en deze samenleving ook in al zijn geledingen en facetten raakt. De ontwikkeling van onze samenleving wordt immers in sterke mate bepaald door invloeden van buiten, waarbij de invloeden

afkomstig uit de andere landen van de Europese Gemeenschappen een zo overheersende rol spelen, dat wij als Raad van mening zijn, dat een algemene toekomstverkenning van Nederland niet los kan worden gezien van een toekomstverkenning van geheel Europa. Omgekeerd is de Nederlandse invloed op het wereldgebeuren uiterst gering. Het is echter niet uitgesloten dat een Europese Unie de mate van afhankelijkheid en machteloosheid van Nederland ten opzichte van de buitenwereld in gunstige zin kan beïnvloeden.

Om deze redenen vragen wij in het kader van ons mandaat voor de vraagstukken die verband houden met een Europese Unie, bijzondere aandacht en wijzen wij hieronder, zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, op een aantal aspecten en ontwikkelingen, die bij de beleidsvoorbereiding nader zouden kunnen worden uitgewerkt.

2. Het tot nu toe gevoerde beleid

Nederland heeft na de tweede wereldoorlog een beleid gevoerd dat de Europese politieke en economische eenwording sterk heeft ondersteund, zij het dat daaraan ook duidelijke voorwaarden werden verbonden.

De doelstellingen van dit beleid kunnen als volgt worden omschreven:

- Het voor altijd onmogelijk maken van voor ons welzijn catastrofale Europese conflicten;
- Verhoging van de welvaart door een betere internationale arbeidsverdeling, welke voorshands in Europees verband vollediger tot zijn recht kon komen door de betrekkelijk geringe verschillen in economische ontwikkeling en maatschappelijke organisatie;
- Politieke eenwording, welke uiteindelijk de vorm zou moeten aannemen van een Europese federatie;
- Deelname van een zo groot mogelijk aantal democratische staten in Europa aan dit eenwordingsproces.

In tegenstelling tot andere landen, zoals met name Frankrijk, heeft Nederland er nooit naar gestreefd via Europa een machtspolitieke invloed op het wereldgebeuren uit te oefenen. In buitenlands-politiek opzicht werd de Europese eenwording door ons als een verlengstuk van de Atlantische samenwerking gezien. De voorwaarden die Nederland aan het eenwordingsproces heeft gesteld, waren in hoofdzaak:

1. het opnemen van de landbouw in het integratieproces;
2. de toetreding van Engeland tot de E.G.;
3. het versterken, c.q. op zijn minst handhaven, van het supranationale karakter van de E.G.;
4. de democratisering van het besluitvormingsproces in de Europese Gemeenschappen door vergroting van de bevoegdheden van het Europese parlement en de directe verkiezing daarvan.

De eerste twee voorwaarden werden vervuld. Ten aanzien van de derde voorwaarde bleef de strijd formeel onbeslist, hoewel de praktijk zich in een voor Nederland ongunstige zin heeft ontwikkeld. De positie van de Europese commissie is verzwakt en voor de meeste beslissingen is unanimitieit in de Raad van Ministers vereist. De achteruitgang van de positie van de Europese Commissie heeft ook de invloed van het parlement aangetast. Met betrekking tot de positie van het Europese parlement is slechts in zeer bescheiden mate voortgang geboekt.

Bij de oordeelsvorming over een Europese Unie moeten doelstellingen en voorwaarden opnieuw aan de orde worden gesteld.

3. Relevante ontwikkelingen en tendenties

Alvorens op mogelijke doelstellingen en voorwaarden met betrekking tot de eventuele totstandkoming van een Europese Unie in te gaan, willen wij wijzen op een aantal ontwikkelingen en tendenties, die een kader zouden kunnen vormen voor de beoordeling van dit vraagstuk.

3.1 – Internationale rechtsregels, die aan het eind van of direct na de tweede wereldoorlog werden uitgewerkt, worden in steeds mindere mate nageleefd. Men denke bij voorbeeld aan de discrepantie tussen de praktijk van het internationale betalingsverkeer en de regels van het I.M.F.

Staten streven hun eigen doelstellingen na, waarbij zij van de hun ter beschikking staande machtsmiddelen gebruik maken zonder zich aan deze regels en procedures te storen.

3.2 – In de machtsverhoudingen die de wereldpolitieke situatie bepalen, doen zich belangrijke veranderingen voor, die de wereldsituatie complexer maken dan voorheen. Duidelijk destabiliserend werkt de opkomst van nieuwe economische en politieke machtsconcentraties, zoals China, Japan en de olieproducerende landen. Ook van de verzwakking van Amerika en de toenemende belangentegenstellingen in de N.A.V.O. gaat een destabiliserende invloed uit. Een duidelijk stabiliserend element is evenwel de toenemende mate, waarin de V.S. en Rusland overeenstemming kunnen bereiken over tal van vraagstukken.

3.3 – In alle geïndustrialiseerde landen doen zich in toenemende mate binnenlandse maatschappelijke problemen voor, die de overheid nopen zich met voortdurend meer aspecten van de maatschappelijke ontwikkeling bezig te houden (ruimtelijke ordening, beleid ten aanzien van perifere gebieden, milieu, welzijnszorg en wetenschap en technologie). Daardoor zijn ook in Europa de lidstaten van de E.G. meer en meer geneigd hun beleid in de E.G. in sterke mate door de eigen binnenlandse situatie te laten bepalen.

3.4 – Door de sterk toegenomen onderlinge verstrengeling van belangen binnen de E.G. worden de mogelijkheden om een eigen beleid te voeren steeds meer beperkt. Dit maakt onderling overleg over een steeds groter aantal onderwerpen (sociaal, regionaal, energie, wetenschap en vervoer) noodzakelijk. Deze noodzaak

wordt echter door vele lidstaten meer als nood dan als deugd gezien. Ook de ingrijpende wijzigingen in de wereldpolitieke verhoudingen nopen tot Europees overleg om specifieke Europese belangen beter te kunnen behartigen.

3.5 – Waarden veranderen. Het ontwikkelingspeil van de bevolking is sterk toegenomen. Dit leidt tot kritische maatschappijbeschouwing en de behoefte om zijn eigen oordeel te laten meetellen. Geen ontwikkeling wordt meer als vanzelfsprekend aanvaard. Men wil zijn eigen lot en het lot van zijn wereld-medeburgers in eigen handen nemen. Daartegenover wordt de overheid gedwongen steeds meer macht aan zich te trekken en worden zeker in Europa steeds meer beslissingen in als technocratisch beschouwde groepen genomen. De afstand tussen burger en bestuur wordt steeds groter. Voor Nederland en andere kleine landen in de E.G. geldt dan nog in het bijzonder, dat in feite de ontwikkeling in steeds sterkere mate wordt bepaald door de ontwikkeling in de grotere landen om ons heen en het daar gevoerde beleid, waarop nauwelijks invloed kan worden uitgeoefend.

4. *Bezinning op het te voeren beleid*

4.1 – Het proces van de Europese eenwording werd tot nu toe gekenmerkt door een soort indirecte methode. Gestart werd met integratie in twee belangrijke nauw aan elkaar verbonden sectoren (kolen en staal). Daarna verrichte pogingen om tot directe politieke samenwerking te komen mislukten. (Het niet ratificeren van de E.D.G. door het Franse parlement en de stopzetting van besprekingen over een E.P.G.). Het was duidelijk dat de integratie niet tot enkele sectoren beperkt kon blijven. De indirecte weg werd voortgezet met de afbraak van alle handelsbelemmeringen voor industriële produkten in de E.E.G. Voor de landbouw bleek het onvermijdelijk maar buitengewoon moeilijk een gemeenschappelijk beleid op te zetten. Het bestaan van de gemeenschappelijke markt deed de behoefte ontstaan aan

harmonisatie van regels en beleid op vele andere gebieden. De laatste poging om de eenwording verder langs wat men zou kunnen noemen technisch-economische weg te bevorderen is de gefaseerde totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie, waarvan de eindfase niet duidelijk is gedefinieerd. (Een interdepartementale 'taskforce' is begonnen aan een nadere bepaling van wat nu naar Nederlandse inzichten de Economische en Monetaire Unie moet zijn.)

Het is nu reeds duidelijk, dat een Economische en Monetaire Unie, waarin geen koersmarges en koerswijzigingen meer mogelijk zijn, een zeer vergaande ingreep is in het restant nationale autonomie der Europese lidstaten. Een dergelijke Unie kan ertoe leiden, dat, indien in dat opzicht onvoldoende regelingen worden getroffen, overschotlanden onbepaald landen met tekorten zullen moeten financieren, dat wil zeggen dat de nationale regeringen hun zeggenschap over de bestemming van nationale middelen in aanzienlijke mate verliezen. Het kan onder andere met zich meebrengen, dat zwakke regio's door de aantrekkingskracht van de grote sterkere regio's, nog veel meer dan tot nu toe het geval was, in de koude komen te staan. Indien men deze niet beoogde gevolgen wil voorkomen, is een sterke coördinatie van de economische en monetaire politiek met vergaande bevoegdheden voor 'supranationale autoriteiten' noodzakelijk. Dit impliceert met name inmenging in het begrotings- en belastingbeleid, hetgeen toch bij uitstek de middelen zijn van de nationale overheid om een eigen beleid te voeren.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk, dat het totstandkomen van een Economische en Monetaire Unie in welke vorm dan ook zeer vergaande gevolgen zal hebben voor de maatschappelijke ontwikkeling in de afzonderlijke Europese landen.

Juist daarom is het de vraag of de tot nu toe gebezigde methode om vanuit de hoek der technisch-economische vraagstukken tot verdere Europese eenwording te komen nog wel toepasbaar is. Het lijkt onzes inziens onvermijdelijk, primair de politieke eenwording in al zijn consequenties aan de orde te stellen om van

daaruit de mogelijkheden van een Europese Monetaire Unie te kunnen beoordelen.

4.2 – Naar onze mening is het moment gekomen om zich te bezinnen op de verdere ontwikkeling van de Europese integratie. Na een evaluatie van de resultaten van het integratieproces in de laatste 15 jaren zouden in het licht van ontwikkelingen en tendenties die in paragraaf 3 werden aangeduid, de mogelijkheden van een verdere Europese integratie moeten worden getoetst aan de belangen van de Nederlandse samenleving op lange termijn.

Deze mogelijkheden variëren van handhaving van de bereikte resultaten met ad hoc-overleg over actuele politieke vraagstukken, verdergaande afspraken op bepaalde gebieden met daarbij behorende institutionalisering van het besluitvormingsproces (bij voorbeeld een gemeenschappelijke monetaire autoriteit, die het Europese Fonds bestuurt in het geval van een Economische en Monetaire Unie) tot een politieke gemeenschap, waarbij op praktisch alle beleidsterreinen belangrijke bevoegdheden aan Europese instanties worden overgedragen. In feite komt het erop neer, mogelijke vormen en inhouden van een Europese Unie nader te definiëren, waarbij onder meer worden aangegeven de terreinen waarop en de mate waarin bevoegdheden zouden moeten worden overgedragen. Het is daarbij voor het realiteitsgehalte van onze werkzaamheden van belang dat ook een indicatie wordt gegeven van een kans op verwezenlijking van verschillende varianten.

Deze verschillende mogelijkheden zouden moeten worden getoetst aan doelstellingen en belangen van de Nederlandse samenleving die in het kort als volgt kunnen worden samengevat:

1. handhaving van de vrede, waaronder dus ook valt de bevordering van internationale rechtszekerheid en rechtvaardigheid;
2. binnenlandse rechtsorde;
3. welzijn en sociale rechtvaardigheid;
4. participatie van de bevolking in het besluitvormingsproces.

Een verdere uitwerking van deze hierboven zeer globaal aangeduide doelstellingen en belangen zou kunnen worden beschouwd als een ontwerp voor de grondslagen van een Europese Politieke Gemeenschap.

In dit ontwerp zou aandacht kunnen worden besteed aan:

- a. de rechten van de Europeaan als burger van deze gemeenschap;
- b. de politieke inrichting van de gemeenschap;
- c. de beleidsdoelstellingen van de gemeenschap.

Bij de toetsing dienen steeds de nadelen van het verlies aan autonomie op bepaalde gebieden te worden afgewogen tegen de voordelen van een mogelijk effectiever gemeenschapsbeleid.

5. Procedure

Hierboven zijn enige gedachten weergegeven over een voor de Nederlandse samenleving op lange termijn uiterst belangrijk vraagstuk. Wij menen, dat in het licht van de termijnen waartoe op de Europese topconferentie in 1972 te Parijs is besloten, met de voorbereiding van een Nederlands standpunt inzake de politieke eenwording van Europa zo snel mogelijk een begin moet worden gemaakt. Aangezien deze eenwording op alle facetten van de Nederlandse samenleving betrekking heeft, zou een mandaat aan een breed samengestelde groep van personen binnen en buiten de overheid om de regering hierover te adviseren aanbeveling verdienen. Deze groep zou kunnen worden ingesteld door de Minister van Buitenlandse Zaken. De leiding van de groep zou moeten berusten bij iemand, die over grote deskundigheid en ervaring beschikt op het gebied van het Europese beleid. Gezien het karakter van de te verrichten werkzaamheden zouden de leden op persoonlijke titel moeten worden benoemd. Bij de samenstelling dient deskundigheid voorop te staan. Aan de groep zouden een beperkt aantal adviserende ambtelijke leden moeten worden toegevoegd. De administratieve ondersteuning van de werkzaamheden zou

moeten plaatsvinden vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Uit het voorgaande volgt, dat het aan de groep te verstrekken mandaat zou neerkomen op:

1. analyse van de internationale politieke ontwikkeling;
2. evaluatie van de resultaten van 15 jaar Europese integratie;
3. schets van de mogelijkheden van verdere Europese integratie, waarbij:
 - a. duidelijk omschreven varianten worden onderscheiden,
 - b. de kans op verwezenlijking wordt aangegeven;
4. uitwerking van de essentiële belangen en doelstellingen van de Nederlandse samenleving, welke tegelijkertijd als mogelijke grondslagen van een Europese Politieke Gemeenschap kunnen worden beschouwd;
5. toetsing van de onder 3 genoemde mogelijkheden aan de onder 4 genoemde grondslagen en beoordeling van het resultaat van deze toetsing.

Indien de Ministerraad zich in beginsel met dit voorstel kan verenigen en de Minister van Buitenlandse Zaken bereid wordt gevonden, de verantwoordelijkheid voor deze projectgroep op zich te nemen, zou de hierboven in grote lijnen geformuleerde taakstelling verder kunnen worden uitgewerkt om vervolgens te zamen met een voorstel omtrent de samenstelling aan de Ministerraad ter goedkeuring te worden voorgelegd.

's-Gravenhage, 16 januari 1974

De Voorzitter,
J. Kremers.

De Secretaris,
E. D. J. Kruytbosch.

Nota inzake een meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding op langere termijn met betrekking tot de:

2 Structuur van de Nederlandse economie

1. De huidige stand van zaken

Met de structuur van de economie bedoelt men de samenstelling van het produktieapparaat volgens verschillende indelingscriteria. Dit is in de eerste plaats zijn opbouw uit sectoren en bedrijfstakken; voorts zijn regionale spreiding; ook wel de verdeling over bedrijven van verschillende grootte. Deze opsomming kan natuurlijk worden uitgebreid, bij voorbeeld met een indeling naar de mate van buitenlandse kapitaalverschaffing of de zeggenschap van de overheid.

Aan belangstelling voor structuurvraagstukken ontbreekt het de laatste jaren niet. Binnen de bedrijfstakken vindt met steun van de overheid een reeks structuuronderzoeken plaats. Het Centraal Plan Bureau is bezig met een prognose van de bedrijfstaksgewijze ontwikkeling tot 1980; ook zijn op dit bureau goede vorderingen gemaakt met een raming van de economische consequenties van het tegengaan van milieu-verontreiniging. Bij de Wet Selectieve Investeringsregeling kreeg de regering een nieuw instrument, dat uitdrukkelijk mede voor de verbetering van de economische structuur zal worden gehanteerd. Meer algemeen worden op het Ministerie van Economische Zaken – voor een deel op grond van een reorganisatierapport van McKinsey – voorbereidingen voor een nieuwe aanpak van het structuurbeleid getroffen. Ook kan worden gewezen op het voornemen om de ontwikkeling van de Rijksbegroting en, meer algemeen, de publieke sector te bezien in het licht van de algemene economische ontwikkeling op middellange termijn.

Wat betreft belangstelling, inzicht en instrumenten zijn de omstandigheden aldus gunstig voor een bewust beleid ten aanzien van de economische structuur. Het richtsnoer voor dit beleid moet echter nodig opnieuw worden geformuleerd. Het laatste geschiedde dit in 1966 in de 'Nota inzake groei en structuur van onze economie'. Ten opzichte van de voorafgaande industrialisatienota's vertoont de opvatting over het beleid bij deze gelegenheid een sterke verruiming: het structuurbegrip

betreft meer classificaties dan die naar bedrijfstakken; het terrein wordt uitgebreid tot alle drie sectoren (landbouw en diensten naast industrie), en er wordt naar integratie van beleid gestreefd. Deze vernieuwingen zijn destijds aangekondigd als een nieuw begin, maar de feitelijke ontwikkeling betreft sindsdien alleen bepaalde onderdelen. Zo werd de landbouw onderworpen aan een nieuw (supranationaal) structuurbeleid, verschenen er in eigen land een reeks regionale beleidsnota's over Zuid-Limburg en het Noorden des lands, en moest de Regering meer dan eens een besluit nemen over bedrijfstakken die in moeilijkheid kwamen te verkeren, zoals de scheepsbouw en de textielindustrie. Maar de algemene beleidslijnen ten aanzien van de structuur van de economie werden bij dit alles niet opnieuw geformuleerd. Wij zullen betogen, dat het dringend gewenst is dat dat dan nu gebeurt, en dat de Regering duidelijk aangeeft welke bedrijfstakken of activiteiten zij (al dan niet onder bepaalde voorwaarden of op bepaalde plaatsen) wil bevorderen, en welke zij wil tegengaan. Aan de instrumenten, om dat beleid uit te voeren, ontbreekt het niet.

2. Betekenis van duidelijke beleidsvoornemens

Het structuurbeleid is naar zijn aard gericht op de middellange termijn, dat is op de eerstkomende vijf tot tien jaar. In zijn uitwerking berust het, zoals alle beleid, op een afweging van belangen. Het gewicht dat men aan tegenstrijdige overwegingen toekent, verandert soms binnen de genoemde periode. Aan deze moeilijkheid valt niet te ontkomen; zij kan ertoe leiden dat men ervan afziet om de actuele voornemens vast te leggen, maar het is beter dat men zich van de veranderende opvattingen rekenschap geeft door de beleidslijnen voor de middellange termijn zo nodig met kortere tussenpozen opnieuw te formuleren.

Dit is gewenst opdat verschuivingen in de doelstellingen en criteria niet ongemerkt maar bewust plaatsvinden. Zulks versterkt de consistentie van het overheidsbeleid, dat door verschillende organen wordt uitgevoerd. Maar in het onderhavige geval is van

Structuur van de Nederlandse economie

veel meer belang dat de overheid op deze wijze leiding kan geven aan een proces van indicatieve planning.

Dit laatste doelt op de omstandigheid dat het economisch structuurbeleid gericht is op het handelen van anderen, namelijk op de beslissingen van ondernemingen. De overheid kan die door allerlei regels beïnvloeden en zij kan zo nodig ook met verschillende instrumenten in bepaalde gevallen direct ingrijpen. De meest effectieve beïnvloeding wordt echter verkregen door de beleidsvoornemens duidelijk bekend te maken. Hoe ondernemers die voornemens ook mogen beoordelen, zij zullen er de eigen planning toch naar richten. Bij duidelijkheid omtrent de beleidslijnen slaagt het beleid beter en is minder direct ingrijpen nodig.

3. Veranderingen in de doelstelling

Heel in het kort kan men stellen dat het structuurbeleid na de oorlog aanvankelijk was gericht op industrialisatie met hoofdzakelijk defensieve doelstellingen: het voorkomen van grote werkloosheid en het veilig stellen van de betalingsbalans. In de 'Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland' van 1963 wordt de doelstelling van economische groei geïntroduceerd, en in de 'Nota inzake groei en structuur van onze economie' van 1966 staat deze centraal.

In deze laatste nota wordt voor het eerst ook met zoveel woorden integratie van het beleid bepleit, en wel in die zin dat andere beleidsterreinen worden gezien vanuit die éne economische doelstelling; zo worden bij voorbeeld het onderwijs en de nadere uitwerking van de werkgelegenheidspolitiek beoordeeld naar hun bijdrage aan de economische groei.

De integratie kan natuurlijk ook omgekeerd worden nagestreefd door het economisch structuurbeleid te toetsen aan meer dan één doelstelling en daarbij ook niet-economische desiderata te betrekken. Men vindt deze aanpak in het 'Rapport inzake sectorstructuurpolitiek' dat de S.E.R. in 1969 uitbracht. Het bedrijfstaksgewijze beleid – tot de industrie beperkt – wordt

daarin gericht op wat 'nationaal-economisch wenselijk' is, en dat wordt beoordeeld op grond van zes doelstellingen. Dit zijn de vier bekende economische doeleinden (groei, werkgelegenheid, betalingsbalans en prijspeil), maar toch ook een rechtvaardige inkomensverdeling, mede over de regio's en een verantwoorde ruimtelijke ordening.

Niet-economische doelstellingen dienen zich hiermee aan als richtinggevende elementen voor een stuk economisch beleid. Thans, vier jaar later, ziet het ernaar uit dat deze lijn nog verder moet worden doorgetrokken. Natuurlijk moet de economische structuur bijdragen tot het bereiken van de bekende economische doelstellingen, maar zij moet tevens voldoen aan voorwaarden die andere doelstellingen en ook wel veranderde omstandigheden stellen. Wij noemen nu in het kort zeven gebieden die bij de beoordeling van economische activiteiten mede ter zake zijn, te weten:

- a. regionale spreiding en inrichtingsbeleid;
- b. milieubeheer;
- c. beschikbaarheid van grondstoffen;
- d. technologische ontwikkeling;
- e. Europese integratie;
- f. mondiale taakverdeling;
- g. kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid.

Ad a. en b. De regionale spreiding van activiteiten, inkomens en werkgelegenheid is reeds lang een eigen doelstelling naast de macro-economische doeleinden. Meer dan vroeger zal men thans geneigd zijn ook op kleinere schaal aandacht te schenken aan de gevolgen voor de directe omgeving ('leefbaarheid'); dit leidt tot een inrichtingsbeleid. Het verlangen dat directe aantasting van het milieu door verontreiniging wordt tegengegaan is hieraan verwant, maar dat zal vooral leiden tot beperkende voorwaarden en het eisen van technische voorzieningen. De kosten daarvan verschillen al naar bedrijfstakken, en langs die weg is het milieubeheer van invloed op de economische structuur.

Structuur van de Nederlandse economie

Ad c. De dreigende – of althans door velen gevreesde – uitputting van bepaalde grondstoffen geeft aanleiding om ernstig rekening te houden met de afhankelijkheid van onze produktiestructuur van een onzekere voorziening. De huidige energiecrisis demonstreert dit; maar ook voor andere grondstoffen is de wereldvoorraad beperkt, en de feitelijke beschikbaarheid voor de Nederlandse economie problematisch. Dit geldt ook voor landbouwproducten. Tenzij men ernstig rekening wil houden met een terugval in de Europese integratie, moet dit vraagstuk echter op de iets langere termijn van vijf tot tien jaar als een Europees en niet als een Nederlands probleem worden beschouwd. Men zou dan ook op dit punt in de eerste plaats moeten streven naar een gezamenlijke inventarisatie en standpuntbepaling van de Europese Gemeenschap. Zo lang dat proces nog niet op gang is gekomen, zal men echter vanuit nationaal standpunt aandacht aan deze kwestie moeten besteden. Tot dusverre is er aan de beschikbaarheid van grondstoffen in het algemeen – dus veel ruimer dan van alleen energie – vrij weinig aandacht besteed; binnen het overheidsapparaat is eigenlijk nog geen systematische, algemene bewaking van de ontwikkeling op dit gebied ter hand genomen.

Ad d. In beginsel geldt ten aanzien van de technologische ontwikkeling eveneens dat sommige bedrijfstakken daarvoor kwetsbaarder zijn dan andere, en dat het een ontwikkeling is die niet aan onze grenzen stilhoudt. In veel gevallen zal de deskundigheid van het bedrijfsleven op dit punt groter zijn dan die van de overheid, zodat van deze laatste nauwelijks leiding mag worden verwacht; maar er zijn uitzonderingen, zoals de introductie van nieuwe vervoersystemen, de telecommunicatie en de energie-opwekking. Op deze punten moet de overheid richting geven.

Ad e. De voortgaande Europese integratie die hierboven wordt verondersteld heeft tot gevolg dat de Nederlandse structuurpolitiek gaandeweg zal moeten worden aangepast aan een communautaire Europese structuurpolitiek. Uiteindelijk zullen de beleidsvoornemens op dit punt in grote lijnen door gemeenschapsorga-

nen worden geformuleerd; maar zover is het nog niet. Juist in de overgangperiode kan men nog een nationale uitgangspositie kiezen, mits men een duidelijk beeld heeft van de taken die Nederland binnen de Europese arbeidsverdeling het best kan vervullen. Op het ogenblik ontbreekt in ons land een eigen visie op dit probleem; het zou instructief zijn om na te gaan hoe men daar in de partnerlanden tegenover staat.

Ad f. Indien men ernst wil maken met het voornemen om in het belang van de ontwikkelingslanden mee te werken aan een internationale arbeidsverdeling, zal men de consequenties voor de eigen economische structuur moeten aangeven.

Ad g. Bij de nationale doelstellingen moet de eis van volledige werkgelegenheid worden aangevuld met het verlangen naar een nadere kwalitatieve overeenstemming van aanbod en vraag op de arbeidsmarkt. Het beleid ten aanzien van onderwijs, scholing en vorming van de eigen bevolking en het toelatingsbeleid ten aanzien van de gastarbeiders bepalen het aanbod, de economische structuur bepaalt de vraag. De noodzaak dat die twee naar omvang en samenstelling overeenstemmen, is vanzelfsprekend, de afweging van belangen moeilijk maar noodzakelijk.

4. Conclusie

Er bestaat behoefte aan een algemene beleidsnota die aangeeft welke ontwikkeling van de economische structuur van ons land de regering wenselijk acht. Op dit gebied geldt dat duidelijkheid omtrent de beleidsvoornemens een voorwaarde is voor het slagen van het beleid; en die duidelijkheid ontbreekt.

Weliswaar zijn de economische doelstellingen die vanouds gelden nog steeds van kracht, maar men zal de economische structuur thans mede willen toetsen aan andere overwegingen.

Tot welke concrete prioriteiten dit leidt, staat niet vast; wij bepleiten dat het wordt nagegaan.

Door van een beleidsnota te spreken hebben wij de nadruk willen

Structuur van de Nederlandse economie

leggen op de wenselijkheid van duidelijk en uitdrukkelijk als zodanig uitgesproken beleidsvoornemens. De omvang en detaillering van het stuk ligt daarmee echter niet vast, en het spreekt ook vanzelf dat men bij de feitelijke programmering van de werkzaamheden naar aanpassing aan verwante onderhanden projecten zal streven. Wellicht blijkt het al doende niet mogelijk dat reeds in een eerste opzet aan alle hierboven genoemde aspecten evenveel recht wordt gedaan. Dit kan later worden hersteld; zoals eerder is aangegeven zal het toch noodzakelijk zijn de beleidsvoornemens – en hun concrete uitwerking – op dit gebied met tussenpozen van enkele jaren bij te stellen. Ook merken wij op, dat het voorgaande werd geschreven vóór zich met de oliecrisis de mogelijkheid aandiende dat op korte termijn structuurwijzigingen plaatsvinden, waarbij men niet altijd evenveel aandacht zal kunnen geven aan de hier aangevoerde overwegingen. Op langere termijn zijn zij echter opnieuw van belang; men zal zich daarop moeten voorbereiden zodra daar gelegenheid toe is.

Uit de gegeven opsomming van de te overwegen aspecten blijkt wel, dat meer dan één Ministerie bij de verlangde formulering van het beleid moet worden betrokken. De feitelijke uitwerking behoort tot het werkkterrein van Economische Zaken, dat de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden zou moeten dragen. Voor de andere sectoren zijn Landbouw en Visserij en ook Verkeer en Waterstaat bij het vraagstuk betrokken. Maar de grote lijnen moeten mede worden bepaald door anderen die bij de afweging van strijdige doeleinden moeten worden betrokken. Dit zijn dan Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening – met name de R.P.D. – en Volksgezondheid en Milieuhygiëne (voor de punten a. en b.), Buitenlandse Zaken (ad e.) en Ontwikkelingssamenwerking (ad f.), Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (ad g.). Het verdient overweging om niet over te gaan tot instelling van een nieuwe interdepartementale werkgroep, doch gebruik te maken van de bestaande Centrale

Economische Commissie, al komt die naar samenstelling niet geheel overeen met de zojuist opgestelde lijst. In de C.E.C. zijn Financiën en Binnenlandse Zaken, die hierboven niet werden genoemd, wel vertegenwoordigd, en Onderwijs, Wetenschappen en Ontwikkelingssamenwerking ontbreken. Men zou dan moeten besluiten om voor het onderhavige onderwerp de kring in de aangegeven zin uit te breiden. De gegeven opsomming maakt ook duidelijk dat de formulering van het beleid zoals wij die bepleiten niet eenvoudig zal gaan. Men zal misschien met minder genoegen moeten nemen dan hier wordt verlangd; maar aangezien er toch beslissingen moeten worden genomen, is het in het belang van de indicatieve planning gewenst dat men zijn voornemens vaststelt en bekendmaakt, ook al is dat voorshands onvolmaakt. De huidige onzekerheid doet meer schade dan een onvolkomen plan.

's-Gravenhage, 16 januari 1974

De Voorzitter,
J. Kremers.

De Secretaris,
E. D. J. Kruytbosch.

Nota inzake een meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding op langere termijn met betrekking tot een:

3 Energiebeleid op langere termijn

1. Inleiding

Eén van de gunstige aspecten van de energiecrisis is dat de bevolking in de geïndustrialiseerde landen schoksgewijze wordt herinnerd aan de consequenties van de ongebreidelde groei van het energieverbruik in de afgelopen decennia, die de energievoorziening in vele landen tot één van de meest kwetsbare pijlers van welvaart en welzijn heeft gemaakt. Te lang al was onderschat dat de problemen op het gebied van de energievoorziening zo ernstig waren, dat alleen door nationale lange termijnplanning en intensieve internationale samenwerking vermeden kon worden dat in de jaren 1970–1985 de geïndustrialiseerde landen in snel toenemende mate afhankelijk zouden worden van de olieproducerende landen. Thans staan met name de Arabische landen machtsmiddelen ter beschikking, waarmee ze het wereldhandels- en betalingsverkeer kunnen ontwrichten en daardoor de wereldpolitieke en economische verhoudingen sterk kunnen beïnvloeden. Het belangrijkste daarvoor is de beperking van olieleveranties, waardoor ze in staat zijn steeds hogere prijzen te bedingen. Ook de invloed die zij kunnen uitoefenen met hun steeds toenemende monetaire reserves is aanzienlijk.

Ook zonder de recente gebeurtenissen van meer sensationele aard, lag dus een energieprobleem in het verschiet, dat zou zijn gekenmerkt door een voortdurende stijging van de relatieve prijs van energiegrondstoffen. Aan deze toenemende schaarste, die op een vrij lange periode betrekking zal hebben, liggen een aantal factoren ten grondslag, waarvan de belangrijkste zijn:

1. de met de economische groei samenhangende sterke toename van de vraag naar energie;
2. de tot nu toe plaatsgevonden voortdurende substitutie van steenkool door aardgas en vooral aardolie, zijnde de tot voor kort goedkoopste energiegrondstoffen (voor de ontwikkeling in Nederland zie grafieken van bijlage 1);
3. de trage ontwikkeling, ondanks uitgebreide research, van

nucleaire energie als energiebron, zowel vanwege de hogere prijs als vanwege de bezwaren en problemen van velerlei aard, die aan deze vorm van energieproductie zijn verbonden en die aanvankelijk werden onderschat;

4. de beperkte research naar en ontwikkeling van andere energiebronnen of andere conversiemethoden van bestaande grondstoffen (bij voorbeeld omzetting van kolen in gasvormige of vloeibare koolwaterstoffen);

5. de lange periode, die in het algemeen gemeend is met het tot ontwikkeling brengen van andere energiebronnen;

6. het niet toepassen en niet tot ontwikkeling brengen van energiebesparende technieken;

7. de in het licht van de exponentiële stijging van de vraag naar energie, die meer en meer geconcentreerd werd op aardolie en aardgas, op langere termijn toch naderende uitputting van de reserves van deze grondstoffen, die zijn schaduw vooruitwerpt;

8. wat West-Europa betreft, de grote afhankelijkheid van de Arabische landen, die als belangrijkste leverancier gezamenlijk op de Europese markt een monopolioïde positie zijn gaan innemen, waarbij produktiebeperking voor hen de voordelen van een veel hogere prijs biedt bij een op kortere termijn inelastische vraag door het ontbreken van voldoende substitutiemogelijkheden. Vooral deze strategische afhankelijkheid werd in West-Europa onvoldoende onderkend.

Reeds voor de recente gebeurtenissen nam de Raad zich voor, de regering te wijzen op de urgentie van het formuleren van een energiebeleid dat alle energiebronnen zou omvatten en vooral zou worden geïntegreerd met het buitenlands beleid, het economisch structuurbeleid en het milieubeleid. Hoewel in de huidige situatie de noodzaak van een energiebeleid niet nader behoeft te worden aangetoond, achten wij het niet overbodig hieronder te wijzen op de consequenties en perspectieven op middellange termijn en lange termijn. Het gaat er hierbij vooral om een 'policy mix' te ontwerpen, die ook op lange termijn verantwoord is. Voorbeelden hiervan zijn:

Energiebeleid op langere termijn

- a. de mate waarin in nationaal en internationaal verband zal worden overgegaan op bepaalde methoden van energieproductie door kernsplitsing, waarmee zeer kostbare investeringen voor lange termijn gemoeid zijn;
- b. de richting die aan de research zal worden gegeven, die tot nu toe nogal eënzijdig de kernenergie betrof;
- c. de mate waarin en de wijze waarop het openbaar vervoer een groter deel van het vervoer van personen voor zijn rekening zal kunnen nemen.

2. De noodzaak van een nieuwe aanpak

In de afgelopen decennia was in Nederland – evenals in vele andere landen – de ontwikkeling op het gebied van de energievoorziening vooral gebaseerd op technische en privaat-economische overwegingen. Dat het energieverbruik elke 8 jaar verdubbelt, werd eerder gezien als een teken van welvaart, dan als een reden tot verontrusting wegens de dreiging van politiek-economische afhankelijkheid van het buitenland en de gevaren voor het milieu.

De aardgasvondsten, een onverwachte meevaller, werden aanvankelijk door de overheid te veel als handelsobject gezien, mede door te optimistische verwachtingen betreffende het tempo waarin op kernenergie zou kunnen worden overgeschakeld. Bevorderd werd, dat de Rijndelta zich tot één van de belangrijkste olieopslag- en verwerkingsgebieden ter wereld ontwikkelde. De elektriciteitsbedrijven baseerden hun beleid uitsluitend op bedrijfseconomische overwegingen, dat wil zeggen het zo goedkoop mogelijk produceren en leveren van zoveel mogelijk elektriciteit. Met name gold dit voor hun beslissingen inzake het overschakelen van kolen op olie en van olie op aardgas, waarbij pas sinds vorig jaar door de overheid op grond van andere dan bedrijfseconomische overwegingen corrigerend werd opgetreden. Zeer grote bedragen (tot dusver meer dan een miljard gulden) besteedde de overheid aan research en ontwikkeling op het gebied van de kernenergie.

Niet zelden werd de energieproductie gebruikt als middel om andere doeleinden te bereiken. Zo werd door goedkope energieleveranties de vestiging van energieverslindende bedrijven mogelijk gemaakt, met als extreem voorbeeld de vestiging van aluminiumproducenten in de provincies Groningen en Zeeland.

In het algemeen was het industrialisatiebeleid eenzijdig gericht op de beschikbaarheid tegen lage prijzen van aardolie en aardgas.

Aan diversificatie werd onvoldoende aandacht besteed.

Het energieverbruik werd aangewakkerd doordat de op basis van olie en aardgas geproduceerde energie tot voor kort zo goedkoop was, dat dit tot verspilling moest leiden. De degressieve tarieven bevorderden dit nog. Voorts bleef in de zestiger jaren de prijsontwikkeling in de energiesector sterk achter bij de algemene prijsontwikkeling. Ten slotte werden energieproducenten en verbruikers ten onrechte niet geconfronteerd met de door hen veroorzaakte maatschappelijke kosten (verontreiniging van lucht, water en bodem bij voorbeeld).

Was er dus tot voor kort sprake van een energiebeleid dat de energievoorziening voor een belangrijk deel overliet aan het particuliere bedrijfsleven (inclusief overheidsbedrijven, zoals de elektriciteitsbedrijven), waarbij energievoorziening tegen lage prijs en stimulering van energieverbruik voorop stonden, omdat een bevredigend rendement vooral door omzetvergroting moest worden verkregen, nu is duidelijk het moment gekomen om het beleid vrij drastisch om te buigen, waarbij uitgangspunten vormen:

- a. de beperkte beschikbaarheid tegen hogere prijzen, en
- b. de noodzaak tot vermindering van de afhankelijkheid door het gebruik van meer energiebronnen.

3. Technisch-economische aspecten

Vaak wordt de energieproblematiek vrij simplistisch voorgesteld als een keus tussen beperking van het finale gebruik of substitutie van de ene energiegrondstof door een andere.

Energiebeleid op langere termijn

De energievoorziening is echter sterk verweven met ons gehele technisch-economische systeem, waardoor de gerezen problemen complex van aard zijn, vele alternatieve oplossingen zich aanbieden en de keus op een groot aantal overwegingen moet worden gebaseerd.

In het in bijlage 2 weergegeven schema wordt zeer summier het productie- en verbruiksproces aangeduid. Ten einde een indruk te geven van de orde van grootte van de vormen van energievoorziening is als bijlage 3 een stroomdiagram, ontleend aan de 'Nederlandse Economie in 1973', bijgevoegd. Het schema is nog zeer vereenvoudigd, indien men bij voorbeeld denkt aan de functie, die het goederenvervoer vervult in verschillende fasen van het productieproces. Evenmin zijn in dit schema vervoer en opslag van verschillende energiedragers opgenomen.

Vervoer en opslag verschillen in de verschillende fasen en vormen van het proces van energievoorziening sterk.

De bedoeling van dit schema is slechts om aan te geven, dat op een zeer groot aantal punten wijzigingen in het productieproces of in het patroon van de finale afzet mogelijk zijn. De technische mogelijkheden zouden systematisch moeten worden nagegaan, ten einde een totaalbeeld te verkrijgen van een groot aantal alternatieven, die vervolgens aan daarvoor vast te stellen criteria zouden kunnen worden getoetst.

Enkele voorbeelden mogen hier ter illustratie worden vermeld: Overschakeling van benzinemotor op dieselmotor betekent een belangrijke rendementsverbetering. Op den duur kan men aan nog andere motoren denken, zoals de Sterlingmotor, waarvoor iedere brandstof geschikt is. In het goederenvervoer kan de modal split ten gunste van een geringer energieverbruik worden beïnvloed. Luchtvaart vraagt bij voorbeeld per ton/mijl meer dan 100 maal zoveel energie als de binnenvaart.

Indien op korte termijn wijzigingen in verbruikspatronen en conversietechnieken moeten worden aangebracht, zal dit vooral door kwantitatief ingrijpen van de overheid moeten geschieden. Voor de langere termijn zal vooral veel gebruik moeten worden gemaakt van het prijsmechanisme, omdat prijselasticiteiten op

langere termijn veel groter zijn dan op korte termijn. In sommige gevallen zullen echter voorschriften, geboden of verboden van nut kunnen blijven. Men denke bij voorbeeld aan bouwvoorschriften, waarbij een betere isolatie verplicht wordt gesteld.

4. *Planningstermijnen*

Bij de ontwikkeling van de energievoorziening in de toekomst kunnen verschillende perioden worden onderscheiden waarmee bij de planning op langere termijn rekening zou kunnen worden gehouden. In het algemeen geldt, dat met de lengte van de planningsperiode enerzijds de onzekerheden en anderzijds de mogelijkheden om tot een oplossing van bepaalde problemen te geraken, toenemen. De volgende vooral uit technisch oogpunt te onderscheiden termijnen worden hieronder kort aangeduid: de korte termijn van 1974 tot 1976, de middellange termijn van 1976 tot 1980, de langere termijn tot 1990 en de lange termijn tot in de 21ste eeuw.

4.1. – De korte termijn tot 1976. In deze periode kunnen, evenals overigens in het verbruikspatroon, slechts op beperkte schaal veranderingen in het produktieproces worden aangebracht. Deze veranderingen maken gebruik van reeds bekende en in het produktieproces beproefde technieken, waarbij de investeringen beperkt van omvang zijn. Gedacht kan worden aan overschakeling van elektriciteitscentrales naar kolen of aardgas, opvoering van de capaciteit van het openbaar vervoer (meer bussen) en versnelde exploitatie van aardgas onder andere op het continentale plat. Verder kunnen waarschijnlijk een groot aantal technische maatregelen in het produktieproces worden genomen, die een efficiënter energieverbruik beogen.

4.2. – De middellange termijn tot 1980. Op deze termijn kunnen in de energievoorziening omvangrijke investeringen een rol gaan spelen. Indien de moeilijkheden met betrekking tot koeling,

stralingsgevaar en energie-opslag kunnen worden opgelost, kunnen bekende methoden om door middel van kernsplitsing energie te produceren, worden toegepast. Voorts kan een bescheiden toepassing van zonne-energie een rol gaan spelen, vooral op het gebied van de verwarming van woningen. Toepassing van nieuwe technieken, zoals omzetting van kolen in gasvormige of vloeibare brandstoffen, zal wellicht ook in Nederland onvermijdelijk zijn, al zullen onze eigen kolenreserves daar waarschijnlijk niet voor in aanmerking komen. Verwacht kan worden dat de productie op het continentale plat behoorlijk op gang zal zijn gekomen. Dit betekent ook de mogelijkheid van invoer van aardgas uit bij voorbeeld Noorwegen.

4.3 – De langere termijn tot 1990. Er ontstaat een steeds ruimere keuze uit technieken. Nucleaire energie kan worden geproduceerd met zgn. 'breeders'. De risico's verbonden aan deze vorm van energievoorziening moeten zeer zorgvuldig worden afgewogen tegenover andere mogelijkheden van energievoorziening en energiebesparing. De V.S. zal in deze periode trachten ongewenste afhankelijkheid met betrekking tot fossiele energiebronnen volledig te elimineren. Europa zou in ieder geval een eind op weg kunnen zijn naar een dergelijke onafhankelijkheid.

Het is niet onmogelijk, dat waterstofproductie op grote schaal en tegen kosten die concurreren met andere vormen van energievoorziening, tot ontwikkeling is gekomen. Voorts kan rekening gehouden worden met meer geraffineerde toepassingen van zonne-energie.

4.4 – De lange termijn tot in de 21ste eeuw. Voor zover dat nu kan worden overzien, komt het einde van de beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, uitgezonderd kolen, in zicht. In de 21ste eeuw zou vooral de nucleaire fusie, waaraan veel minder risico's zijn verbonden, een belangrijke rol in de energievoorziening kunnen gaan spelen, daarnaast de zonne-energie en kolen. Verder mogen andere mogelijkheden, zoals geo-thermische ener-

gie (nu vooral reeds belangrijk in Japan), getijdencentrales en toepassing van windkracht niet buiten beschouwing worden gelaten.

5. Aspecten van een energiebeleid op langere termijn

In de huidige crisis komt pas goed tot uiting hoe sterk de energievoorziening verweven is met onze gehele economische en ook maatschappelijke structuur. Nu een beleidswijziging niet alleen op korte termijn, maar ook op langere termijn noodzakelijk is, dienen de consequenties daarvan voor belangrijke andere beleidsterreinen te worden nagegaan. Hieronder worden een aantal belangrijke aspecten vermeld.

5.1 – Produktiestructuur en verbruikspatroon. De beschikbaarheid van aardolie en aardgas tegen lage prijzen heeft niet alleen de Nederlandse energievoorziening, maar ook de gehele Nederlandse produktiestructuur sterk beïnvloed. Deze beïnvloeding vond op verschillende manieren plaats.

In de eerste plaats werd uiteraard de produktiestructuur door het verbruikspatroon in Nederland en omliggende landen (via de uitvoer) beïnvloed. Het gebruik van de particuliere auto en alle consequenties daarvan (wegenaanleg, auto-industrie, toeleverende industrieën, garages etc., etc.) treedt hierbij het meest op de voorgrond. Het gebruik van de particuliere auto maakte ook de ontwikkeling van een bepaald leefpatroon mogelijk, zoals de suburbanisatie, het inkopen in grote winkelcentra buiten de stadscentra, de tweede woning e.d. Een tweede invloed is uiteraard, dat de energievoorziening geheel werd afgestemd op de vrijwel onbeperkte beschikbaarheid tegen relatief lage prijzen van aardolie en aardgas. Dit was één van de oorzaken van het feit, dat het gebruik van kolen werd verdrongen en de productie van nucleaire energie nog nauwelijks werd toegepast. Nu de prijzen veel hoger komen te liggen, worden andere energiebronnen met hogere produktiekosten concurrerend.

De lagere energieprijzen oefende uiteraard invloed uit op de kosten

Energiebeleid op langere termijn

van productie, waardoor de voortbrenging van producten met een hoge geaccumuleerde energiekostenquote zich sterk kon ontwikkelen. Dit geldt niet alleen voor de industriële structuur, maar ook voor andere sectoren. Men denke aan de ontwikkeling van de tuinbouw onder glas en de bio-industrie. Ook het goederenvervoer per vrachtauto ontwikkelde zich sterk ten koste van de binnenvaart en het railvervoer, beide vervoerswijzen met een lagere energiebehoefte per ton/km.

Zeer belangrijk was ten slotte de invloed op de vestigingsplaatskeuze. Zo heeft de gunstige verkeersgeografische ligging van Rotterdam voor de goedkope aanvoer van ruwe aardolie met grote tankers tot een sterke ontwikkeling van de aardolieraffinaderijen en de petrochemische industrie geleid. Een belangrijke wijziging in aard en omvang van de energievoorziening brengt derhalve de noodzaak van ingrijpende wijzigingen in de produktiestructuur en het verbruikspatroon met zich mee. Het omschakelingsproces dient in het kader van een economisch-structuurbeleid en arbeidsmarktbeleid op langere termijn te worden gestuurd.

5.2 – Verhoudingen in de E.E.G. Juist omdat onze produktiestructuur zich zo ingesteld heeft op een vrij verkeer van goederen en diensten, is Nederland zeer afhankelijk van de veranderingen van de concurrentiepositie ten opzichte van bedrijven in andere E.E.G.-landen, die het gevolg zijn van de schaarste aan grondstoffen. Voor de handhaving van een vrij verkeer van goederen en diensten in de Gemeenschap is het daarom van belang, dat ook het vrije verkeer van energiegrondstoffen wordt gehandhaafd, waardoor concurrentievervalsing wordt vermeden. De produktiestructuur van de Gemeenschap in zijn totaliteit zal zich dan moeten aanpassen aan de veranderde omstandigheden. De grotere schaal waarop deze aanpassing dan kan plaatsvinden, zal de aanpassing zelve vergemakkelijken. Hiertoe zal een gemeenschappelijk energie- en economisch structuurbeleid in de E.G. moeten worden opgebouwd. Het tempo

en de mate waarin dit tot de mogelijkheden behoort, zullen in de Nederlandse energieplanning moeten worden verdisconteerd.

5.3 – Mondiale verhoudingen. Nu gebleken is, dat internationaal politieke ontwikkelingen nauw verband houden met de energievoorziening, is het van belang deze ook bij de planning op langere termijn niet uit het oog te verliezen. Daarbij dient vooral aandacht te worden geschonken aan de gevolgen van het energiebeleid dat in verschillende grote regio's wordt gevoerd voor andere regio's. Belangrijke regio's zijn Noord-Amerika, Japan, West-Europa, Comecon, de Arabische landen en de minder-ontwikkelde landen. Door wijzigingen in de bevoorrading, prijsstijgingen en veranderingen in concurrentiepositie kan de wereldhandel snel qua richting en samenstelling veranderen. Men denke slechts aan de ongunstige gevolgen voor de ontwikkelingslanden van een lagere economische groei in de geïndustrialiseerde wereld en hogere energieprijzen. Een ander voorbeeld is de positie van Japan, waar ongetwijfeld al het mogelijke zal worden gedaan om de volledige werkgelegenheid bij een nog steeds snel stijgende beroepsbevolking te handhaven. Het lijkt geen overbodige luxe om verschillende scenario's op hun gevolgen voor de wereldhandel met behulp van simulatietechnieken te toetsen. Verschillende vormen van internationale samenwerking, waarin ook de functie van de multinationale ondernemingen in de beschouwingen wordt betrokken, dienen daarbij nader te worden gezien.

5.4 – Interne maatschappelijke gevolgen. Door de voorlopig waarschijnlijk te achten ruilvoetverslechtering ligt, afgezien van de korte-termijn-gevolgen van de huidige acute oliecrisis, een vertraging van het tempo van de economische groei in de lijn der verwachtingen. De vertraging van de groei en de noodzaak tot herstructurering kunnen leiden tot een toename van de werkloosheid, voor een belangrijk deel van structurele aard, waarvan sociale spanningen het gevolg kunnen zijn. Een ander belangrijk terrein is uiteraard het verkeer en het

Energiebeleid op langere termijn

vervoer en de gevolgen van veranderingen in het verkeers- en vervoerspatroon voor de situering van woon- en werkgebieden. Op langere termijn dient de ontwikkeling van verkeer en vervoer beschouwd te worden in het ruimere verband van de communicatie. Door verbeteringen in communicatiemethoden kan wellicht de behoefte aan mobiliteit worden beperkt. Men denke bij voorbeeld aan de mogelijkheden van kabeltelevisie en videofoon.

Bijna alle vormen van energievoorziening hebben, zij het verschillende, gevolgen voor het fysieke milieu. Zo heeft bij voorbeeld de overschakeling van aardolie op aardgas voor verwarmingsdoeleinden een vermindering van de luchtvervuiling teweeggebracht. Aan de produktie van energie door middel van kernsplitsing zijn belangrijke risico's verbonden. Ook kan nog bij wijze van voorbeeld het koelwaterprobleem worden genoemd in verband met de elektriciteitsproduktie. Ten slotte zijn er aanwijzingen dat op lange termijn (40 à 50 jaar) de verbranding van fossiele brandstoffen bij voortdurende van het huidige stijgingstempo klimatologische veranderingen teweeg zal kunnen brengen.

Uit het voorgaande is duidelijk gebleken, dat een energiebeleid op langere termijn in nauwe samenhang met het beleid op vele andere terreinen zal moeten worden opgebouwd.

5.6 – Wetenschappelijk onderzoek. Een bijzonder aspect van de te verwachten energieschaarste is ten slotte de behoefte aan wetenschappelijk onderzoek. Dit wetenschappelijk onderzoek zal niet alleen gericht moeten zijn op het tot ontwikkeling brengen van nieuwe energievormen, maar ook op conversietechnieken en andere methoden, welke verandering kunnen brengen in het energievoorzieningssysteem, waardoor een efficiënter gebruik mogelijk wordt. De onderzoekprogramma's die in Nederland moeten worden verricht, dienen ingepast te worden in de internationale inspanningen op dit gebied. Veel onderzoek is kostbaar en kan alleen op grote schaal plaatsvinden, waarbij men in de eerste plaats aan de E.G. kan denken. Ander onderzoek is

daarentegen op kleinere schaal mogelijk, bij voorbeeld eenvoudige toepassingen van zonne-energie, zodat daar door Nederland een vrij zelfstandige bijdrage kan worden geleverd.

6. Voorbereiding van meerjaren-energieplan

Uit het voorgaande kunnen een aantal conclusies worden getrokken, die even zovele uitgangspunten kunnen vormen voor een energiebeleid op langere termijn.

- a. Door de nood gedwongen komt een ingrijpend energiebeleid op korte termijn tot stand. Bij de verdere uitwerking dient het korte termijnbeleid ingepast te worden in een beleid op langere termijn.
- b. Energie zal in Nederland voorlopig in de komende decennia relatief schaars en dus duur zijn.
- c. Door wijzigingen in het energievoorzieningssysteem en belangrijke daaraan verbonden systemen, zoals het vervoerssysteem, aan te brengen, zal op den duur de energieschaarste niet meer als bijzondere schaarste worden gevoeld. Onderzoek zal moeten aangeven welke technisch-economische mogelijkheden er zijn om het verbruik te beperken, efficiënter gebruik en bepaalde substituties te bevorderen. Het prijsmechanisme kan bij het verwezenlijken van de meest gewenste veranderingen een gewichtige rol spelen.
- d. De energieplanning moet rekening houden met de perioden waarin wijzigingen in technieken kunnen worden toegepast.
- e. Het energiebeleid moet in nauwe samenhang met het beleid in andere sectoren (o.a. buitenlands beleid, economisch structuurbeleid en milieubeleid) worden ontworpen.

Een energiebeleid op langere termijn dient snel van de grond te komen. Daarvoor zijn organisatorische voorzieningen nodig, die het mogelijk maken een meerjaren-energieplan, dat zowel de middellange als de lange termijn omvat en voorts de in paragraaf 5 genoemde aspecten behandelt, tot stand te brengen.

Onze gedachten gaan uit naar een opzet waarbij onderscheid

Energiebeleid op langere termijn

wordt gemaakt tussen drie soorten activiteiten:

1. de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van een meerjaren-energieplan;
2. de werkzaamheden, die nodig zijn om de bouwstenen te leveren voor een dergelijk energieplan, waarbij het energiesysteem beschouwd wordt in het kader van het grotere maatschappelijk systeem;
3. de bundeling en gerichte stimulering van wetenschappelijk onderzoek in een nationaal programma voor energie-onderzoek.

ad 1. Er dient onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken een stuurgroep te worden ingesteld, welke onder leiding staat van een hoge ambtelijke functionaris van dit Ministerie. In deze stuurgroep zouden verder de volgende departementen ambtelijk op hoog niveau moeten zijn vertegenwoordigd: Buitenlandse Zaken, Landbouw en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen (Wetenschapsbeleid), Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Financiën. De stuurgroep krijgt tot taak binnen een bepaalde termijn een meerjaren-energieplan op te stellen.

Indien de Ministerraad zich in beginsel met dit voorstel kan verenigen en de Minister van Economische Zaken bereid wordt gevonden de verantwoordelijkheid voor deze stuurgroep op zich te nemen, zou de taakstelling op een door de Ministerraad te bepalen wijze verder kunnen worden uitgewerkt om vervolgens te zamen met een voorstel omtrent de samenstelling aan de Ministerraad te worden voorgelegd.

ad 2. De stuurgroep zal moeten worden ondersteund door een bureau meerjaren-energieplan, dat administratief onder het Ministerie van Economische Zaken ressorteert. Het bureau zou moeten bestaan uit deskundigen, gerecruteerd uit overheid, bedrijfsleven en wetenschappen, die voor een belangrijk deel hun volle werktijd aan de voorbereiding van een lange-termijnbeleid voor de energievoorziening zouden geven. De deskundigheid zou in

ieder geval moeten liggen op de volgende gebieden: techniek van de energievoorziening, wereldpolitieke en economische verhoudingen, micro- en macro-economie, verkeer en vervoer, woningbouw en milieu. Het bureau heeft tot taak ondersteunend werk voor de onder ad 1 genoemde stuurgroep te verrichten. Van groot belang is daarbij, dat het bureau het inzicht in het functioneren van de energievoorziening in het gehele maatschappelijke systeem verdiept. De taak van het bureau is daarbij gericht op:

- het toegankelijk maken van beschikbare wetenschappelijke kennis;
- het vertalen hiervan in beleidsaanbevelingen;
- het voorbereiden en uitwerken van een meerjaren-energieplan;
- het geven van indicaties voor verder onderzoek.

ad 3. Instelling van een landelijke werkgroep wetenschappelijk energie-onderzoek, welke voorzien is in de voorstellen dienaangaande van de Minister voor Wetenschapsbeleid. De directe verantwoordelijkheid voor het functioneren van deze groep ligt bij de Minister voor het Wetenschapsbeleid.

De landelijke werkgroep wetenschappelijk energie-onderzoek verricht zijn werkzaamheden mede in het kader dat door de stuurgroep meerjaren-energieplan wordt aangegeven. De stuurgroep zal aan de landelijke werkgroep indicatoren geven voor gerichte stimulering van onderzoek; daarnaast zal de stuurgroep de resultaten van het nationaal onderzoekprogramma in zijn beleidsaanbevelingen verwerken. Om de communicatie tussen beide organen zoveel mogelijk te bevorderen, maakt het hoofd van het bureau van de stuurgroep deel uit van de landelijke werkgroep wetenschappelijk energie-onderzoek.

In bijlage 4 is het hierboven gestelde schematisch weergegeven. Ten slotte zou de organisatorische opzet een tijdelijk karakter moeten dragen, ten einde te voorkomen, dat een op korte termijn

noodzakelijke regeling in institutioneel opzicht eventueel betere definitieve regelingen in de weg staat.

's-Gravenhage, 16 januari 1974

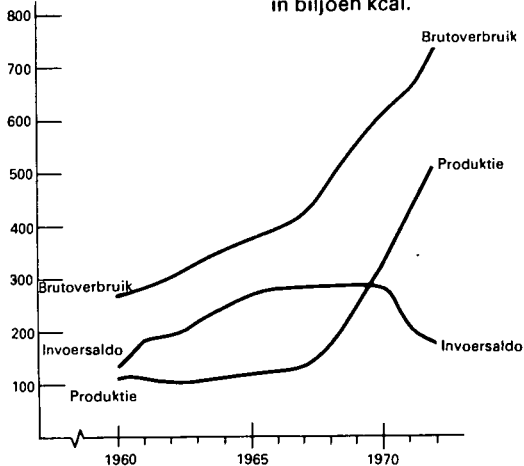
De Voorzitter,
J. Kremers.

De Secretaris,
E. D. J. Kruytbosch.

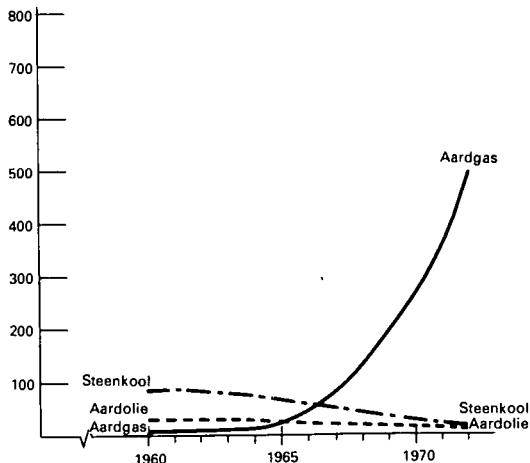
Energiebeleid op langere termijn

Bijlage 1.a.

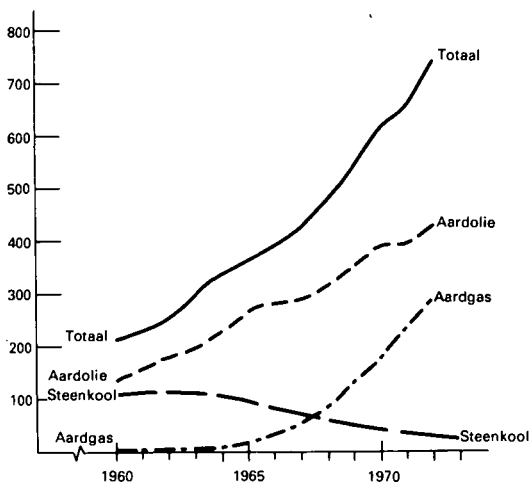
De Nederlandse energiehuishouding; bruto verbruik, productie en invoersaldo over 1960-1972, in biljoen kcal.



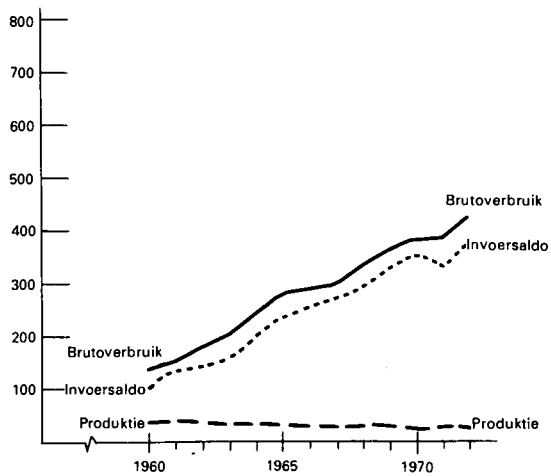
De Nederlandse energieproductie, naar primaire energiedrager over 1960-1972, in biljoen kcal.



Bruto intern verbruik van energie naar primaire energiedrager over 1960-1972, in biljoen kcal.



De aardoliesector, bruto verbruik, productie en invoersaldo over 1960-1972, in biljoen kcal.

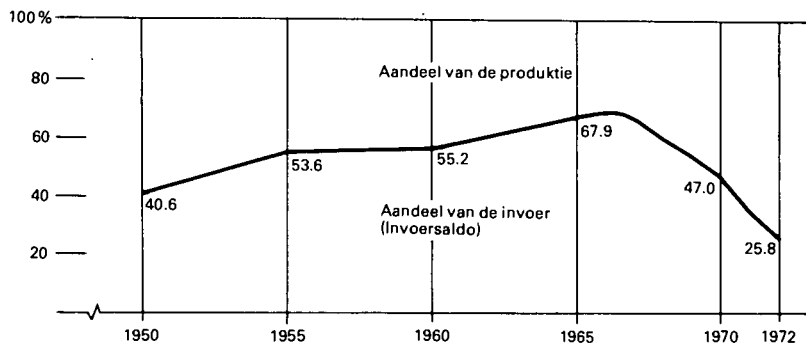


Bron: de Nederlandse energiehuishouding, no. 4, 1972 centraal bureau voor de statistiek

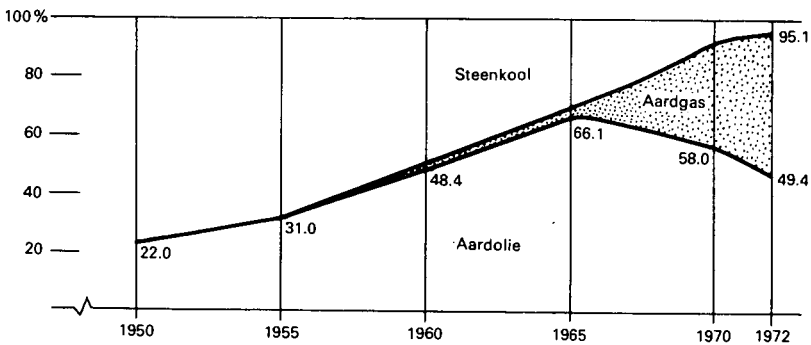
Energiebeleid op langere termijn

Bijlage 1.b.

Afhankelijkheid van de Nederlandse energiehuishouding van de buitenlandse aanvoer over 1950-1972



Aandeel van de primaire energiedragers in het totale energieverbruik (bruto intern) voor Nederland over 1950-1972

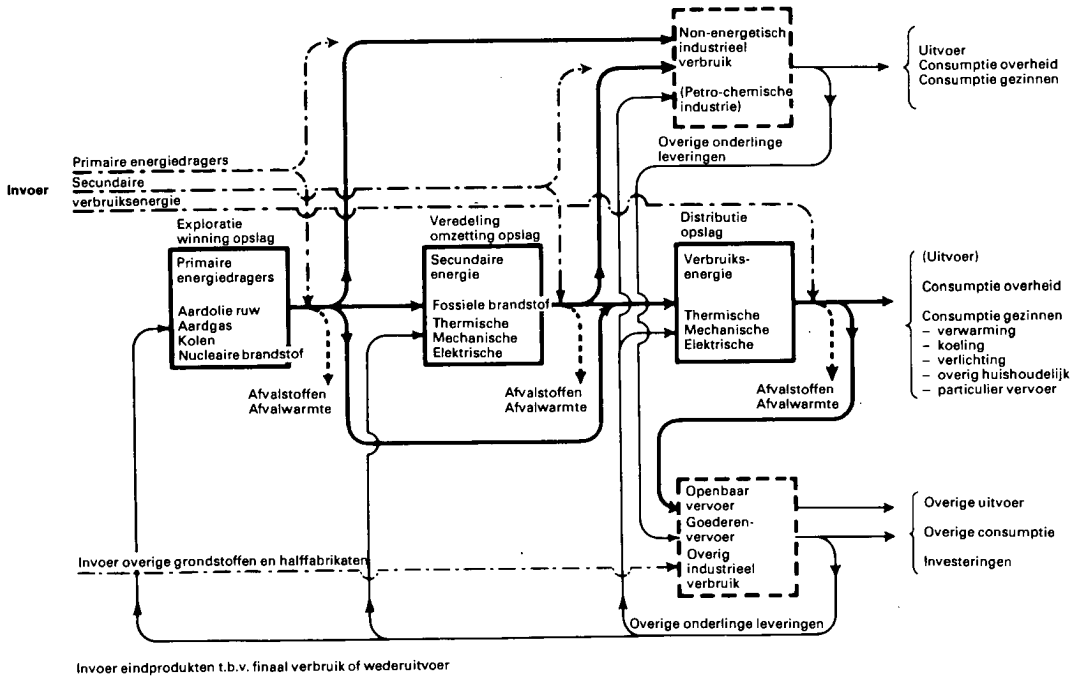


Bron: De Nederlandse energiehuishouding, no. 4, 1972 centraal bureau voor de statistiek.

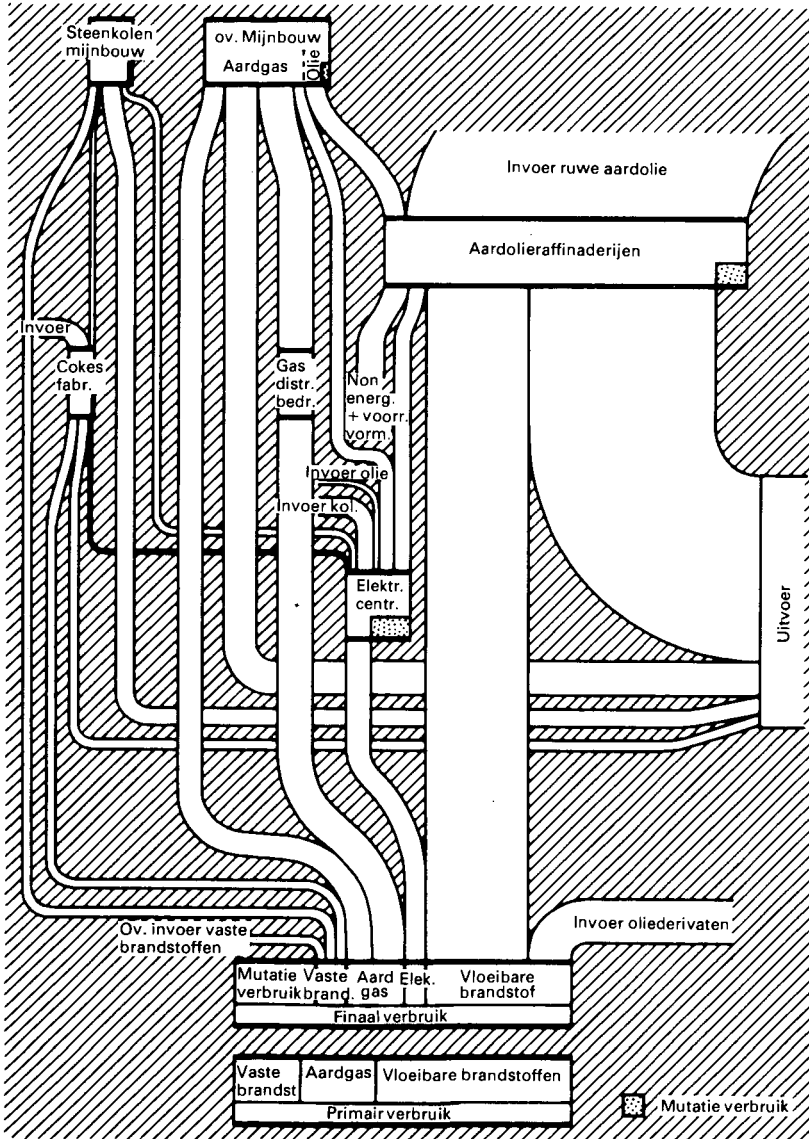
Energiebeleid op langere termijn

Bijlage 2

Schematisch overzicht energievoorziening en -verbruik als onderdeel van de nationale economie



Grafiek VII. 15. De Nederlandse energiehuishouding 1968 (in Tkal.)



Bron: de Nederlandse economie in 1973, deel II Centraal Planbureau

Stuurgroep meerjaren-energieplan

(Onder verantwoordelijkheid van E.Z.)

Samenstelling:
ambtelijke vertegenwoordigers van dep. en op hoog niveau: E. Z., L & V, B.Z., Vo. & Mil., W. B., V & W, VORO, Fin.

Taak:
Opstellen meerjaren-energieplan

Bureau Stuurgroep Meerjaren-energieplan

(Administratief onder te brengen bij EZ)

Samenstelling:
deskundigen* uit overheid, bedrijfsleven en wetenschappen (ten dele fulltime)

Taak:
Ondersteunend werk voor Stuurgroep. Bezieet het energiesysteem in het kader van het gehele maatsch. systeem, en is daarbij gericht op:

- toegankelijk maken van beschikbare wetenschappelijke kennis;
- vertalen hiervan in beleidsaanbevelingen;
- voorbereiden en uitwerken van meerjaren-energieplan;
- geven van indicaties voor verder onderzoek.

* Vereiste disciplines: techniek v.d. energievoorziening, buitenlands beleid, macro- en micro-economie, verkeer en vervoer, milieu, woningbouw

Landelijke Werkgroep Wetenschappelijk Energie-Onderzoek

(Onder verantwoordelijkheid van W.B.)

Samenstelling:
- wetensch. vertegenw. uit universiteiten, hogescholen, WRK, RCN, industrie, milieugroepen en meest betrokken departementen;
- hoofd bureau Stuurgroep meerjaren-energieplan

Taak:
- adviezen m.b.t. fundamenteel en toegepast energieonderzoek;
- voorstellen m.b.t. ontwikkeling van programma's;
- begeleiden v.d. uitvoering van deze programma's;
- bevorderen v.d. samenwerking op dit gebied;
- onderhouden v. internationale contacten op dit terrein.

Dagelijkse coördinatie: kleine groep (5 à 6 pers.) TNO

