

A wide-angle photograph of a wind farm. In the foreground, there is a large, dark, rectangular pond or reservoir. Beyond it, a dirt road or path leads towards a line of white wind turbines stretching into the distance. The landscape is flat and green, with a clear blue sky and a distant horizon line.

Behoud voldoende marktprikkels in de energietransitie!

- De rol van de overheid in de energiemarkten neemt toe. Na de warmtemarkt geldt dat ook voor kernenergie.
- De gevolgen voor de stroommarkt (de zogenaamde merit order) zijn onduidelijk voor investeerders in hernieuwbare energie zoals wind op zee.
- Overheid en bedrijfsleven hebben altijd beide een rol te vervullen in de energiemarkt.
- De overheid zorgt voor de juiste kaders en marktprikkels zorgen voor lagere prijzen, hogere efficiëntie en betere dienstverlening.
- Ook voor de energietransitie is het belangrijk dat de overheid rolvast blijft en ruimte laat aan bedrijfsleven en marktwerking.

Inleiding

Met de aanstaande introductie van grootschalige Nederlandse kernenergie in het Nederlandse energiesysteem verandert het karakter van de elektriciteitsmarkt. Waar de afgelopen decennia de markt en private leveranciers centraal stonden, neemt de overheid nu in toenemende mate actief deel als medespeler in de energiemarkt.

Hoewel er nog enkele onduidelijkheden zijn, onder andere over de marktorganisatie en de financieringsstructuur, betekent de inzet op kernenergie dat de overheid een belangrijke rol krijgt bij de productie van elektriciteit (zie kader).

Dat is opmerkelijk, gezien het succes van de Europese keus om de markt leidend te laten zijn. Ook is nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de introductie van kernenergie op de markten voor duurzame elektriciteit. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat kernenergie stroom uit wind en zon verdringt uit de zogenaamde merit order.

Eneco realiseert zich dat overheid en markt altijd samen opgaan in de energiemarkten. Maar in deze Koersverlegger roepen wij politiek en overheid op om de juiste balans te behouden. Marktprikkels zijn cruciaal voor een robuust en betaalbaar energiesysteem en het slagen van de energietransitie.

Internationale context

Energie heeft van oudsher een prominente geopolitieke rol. Dat was altijd al het geval voor de oliemarkten¹ en het geldt in toenemende mate voor de gasmarkten. De recente oorlog in het Midden-Oosten bevestigt het weer. Nederland is hiervoor (nog) meer gevoelig, want sinds de sluiting van het Groningen gasveld, en de oorlog tussen Rusland en Oekraïne, is de afhankelijkheid van de import van LNG (Liquefied Natural Gas) toegenomen. De aanvoer uit met name de Verenigde Staten heeft weer nieuwe afhankelijkheden gecreëerd.

Tegelijk wordt het energiesysteem verduurzaamd, met wind en zon als de grote motoren. Eneco is daar groot voorstander van, gezien de grote uitdagingen van de klimaatverandering. De verschuiving naar duurzame bronnen heeft daarbij ook positief effect op de energie-onafhankelijkheid. Tegelijk is Nederland voorlopig nog voor zo'n 80% afhankelijk van energie op basis van fossiele grondstoffen.² Daarom is het verstandig om te zoeken naar manieren om Nederland minder afhankelijk te maken van deze importen. Kernenergie kan hieraan bijdragen (zie kader).

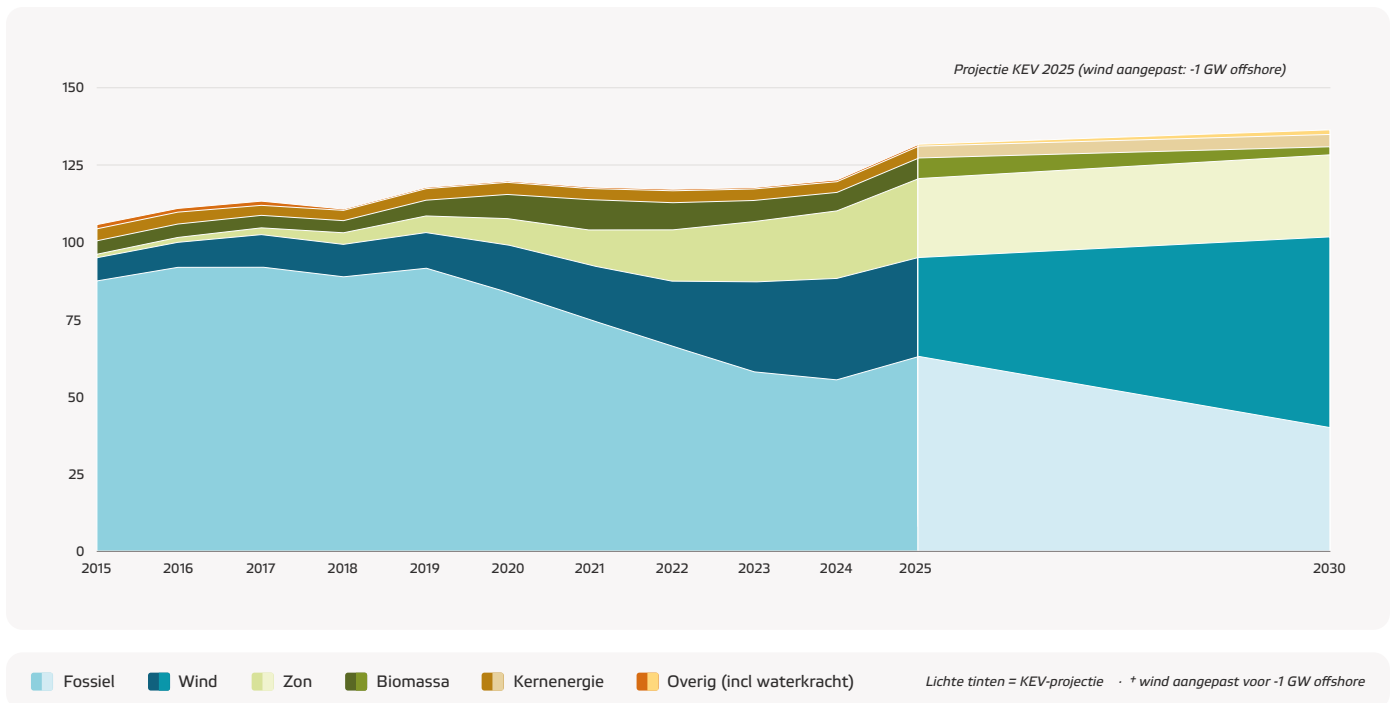
Eneco en kernenergie

Eneco heeft altijd gezegd dat er geen enkele bron kan worden uitgesloten in de energietransitie, ook kernenergie niet. Het kan een relevante bouwsteen zijn in de transitie naar een geheel CO₂-vrije productie van elektriciteit.

Tegelijk zag en ziet Eneco momenteel geen rol voor zichzelf in de ontwikkeling, bouw, operatie of het beheer van kernenergie omdat wij primair investeren in decarbonisatieoplossingen voor klanten, hernieuwbare energieproductie en flexibele sturing van het energiesysteem om zoveel mogelijk impact te maken in de energietransitie op korte en middenlange termijn.

Eventueel kunnen wij wel een rol spelen in de handel in de met kernenergie geproduceerde stroom, vanzelfsprekend afhankelijk van de onderliggende kosten en baten.

Elektriciteitsproductie Nederland³



1 Zie bijvoorbeeld: John Mitchell et al, The New Economy of Oil. Impacts on Business, Geopolitics and Society, London: The Royal Institute of International Affairs, 2001.

2 Energiebeheer Nederland, Energie in Cijfers 2026, Utrecht, 2026.

3 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2025

Plannen voor kernenergie

Net als bij wind en zon heeft de markt nooit zelfstandig kernenergie kunnen ontwikkelen. Daarvoor is overal ter wereld staatsbemoediging en staatssteun nodig geweest. Ook in Nederland is dat het geval, zoals de geschiedenis en de actuele plannen aantonen.

Huidige kerncentrale: de bestaande centrale in Borssele heeft een vermogen van 485 MW. Er is door de regering een wetswijziging ingediend om deze centrale na 2033 open te houden, zodat dit vermogen (goed voor ca. 3,8 TWh per jaar) behouden blijft voor de Nederlandse energiemix.

Centrales 1 & 2: Voor de eerste twee centrales wordt gewerkt aan de technische haalbaarheidsstudies en de milieueffectrapportage (MER). De regering verwacht in september dit jaar een ontwerp voorkeursbesluit te kunnen nemen over de locatie. De centrales hebben waarschijnlijk een gezamenlijk vermogen van 2,2 GW tot 3,3 GW.

Centrales 3 & 4: Voor een mogelijke derde en vierde centrale wordt de ruimtelijke inpassing onderzocht.

Productie: Bij een lastfactor van 90% leveren twee centrales samen tussen de 17-26 TWh per jaar, afhankelijk van de uiteindelijke vermogens. Met vier centrales zou dit verdubbelen. Daarmee zou kernenergie een fors deel van het huidige Nederlandse elektriciteitsverbruik dekken, want dit schommelt al jaren rond de 120 TWh.

Recent is bekend gemaakt dat het kabinet zich richt op 7 GW kernenergie in 2050. Hiervoor komt het kabinet, richting de zomer, met een routekaart. Er wordt zowel ingezet op de bouw van grootschalige kerncentrales als het versnellen van het SMR-programma.⁴

Marktorganisatie: De staat krijgt een zeer prominente rol in het eigendom, maar de precieze constructie is nog niet definitief vastgesteld. Wel heeft de minister van KGG de Nucleaire Energie Organisatie Nederland (NEO NL B.V.) opgericht. Dit is een beleidsdeelname en volledig in staatshanden. NEO NL wordt de opdrachtgever voor de bouw en de exploitant van de nieuwe centrales. In de huidige plannen wordt dit staatsbedrijf ook de eigenaar van de centrales. Het kabinet komt met een financieringspakket voor de kosten die worden geschat tussen de 20 en 30 miljard Euro.

Succes van de markt

In de jaren negentig werd door de Europese Unie de aanzet gegeven voor de marktwerking in de markten voor gas en elektriciteit. Brussel volgde het voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk, waar de liberalisering en privatisering van de energiesector al in de jaren 80 waren gestart. Het idee was dat door het openbreken van de (publieke) energie-monopolies kosten zouden worden bespaard, efficiëntie kon worden verhoogd en de leveringszekerheid kon worden verbeterd. Het eigendom in de netwerken werd gesplitst en er werden beurzen opgericht voor de handel in energie.

De Europese regels werden overigens niet overal op dezelfde manier ingevoerd. Een belangrijk verschil is dat de energienetten in Nederland volledig in publieke handen zijn, maar in andere landen, zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, slechts een juridische splitsing is doorgevoerd. De productie en levering van stroom is in de regel in private handen in Europa. Voor de gaswinning, en verhandeling is in Nederland een publiek/private combinatie opgericht.⁵

In een evaluatie voor de Tweede Kamer⁶ is recent wederom aangetoond dat de marktwerking goed werkt. De liberalisering heeft door concurrentie en keuzevrijheid bijgedragen aan de betaalbaarheid, hogere kwaliteit van dienstverlening, en innovatie. Er is een prijsdrukkend effect op de kale energieprijzen vast te stellen, als gevolg van concurrentie, hogere efficiëntie en toegenomen Europese integratie van de gas- en elektriciteitsmarkten. Op de stroommarkt door grotere concurrentie overigens nog meer dan op de gasmarkten, die meer geconcentreerd zijn en minder aanbieders hebben. De tariefregulering van de netbeheerders heeft daaraan ook bijgedragen. De onderzoekers merken daarbij op de hoge prijzen in crises zoals in 2022 door schaarste veroorzaakt werden, en niet door de marktwerking. Leveranciers maakten geen overwinsten en ook een volledig publieke markt had hierop geen invloed gehad. Dat staat los van de vraag of er beleid zou moeten komen om consumenten tegen hoge energiekosten te beschermen, hetgeen ook weer voor- en nadelen heeft, die buiten het kader van deze Koersverlegger gaan.⁷

De liberalisering heeft ook positief gewerkt voor de betrouwbaarheid van de levering, niet in de laatste plaats door de internationale marktintegratie, als gevolg van de opheffing van handelsbarrières. Zowel de voorzieningszekerheid (de mate waarin op lange termijn de beschikbare energie aansluit op de vraag), als de leveringszekerheid (de mate waarin het energiesysteem flexibel genoeg is om op korte termijn te reageren op plotselinge schommelingen in vraag en aanbod).

4 Bron: TK 36800 XXIII, nr 57, brief van de minister van Klimaat en Groene Groei en van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat)

5 Strategy& (PricewaterhouseCoopers Advisory), Onderzoek Publieke Belangen Nederlandse Energievoorziening. Eindrapport. Amsterdam, juni 2023. Blz 14-22.

6 Ibidem, met name blz 3-13.

7 Zie bijvoorbeeld: Eneco, Energiebelasting Verlagen is Geen Oplossing voor Energiearmoede, Koersverlegger nummer 1, Rotterdam, 2024.

Kortom, er kan worden geconstateerd dat de liberalisering en organisatie van de energiemarkten een groot succes is geworden en de meeste doelen en voordelen zijn behaald.⁸ Het is zaak deze voordelen te behouden, nu de overheid een deel van de ontstane marktordening gaat veranderen.

Het gevaar is dat de overheid 'doorslaat', zeker in een maatschappelijk en politiek klimaat dat beheerst wordt door een anti-bedrijfsleven sentiment. Dat is onwenselijk. Zonder markt lukt het niet in de energieproductie, de handel en levering, zeker niet in de context van de energietransitie.

De noodzaak van publiek-private samenwerking

Dat wil niet zeggen dat de energiemarkten zonder overheid toe kunnen.⁹ De liberalisering betekende niet dat overheid geen rol meer had in de afgelopen decennia. Vanzelfsprekend geldt dat voor het stellen van wetgevende kaders, vergunningen, en aanbestedingen. Onlosmakelijk worden daarbij soms door de overheid onbedoeld fouten gemaakt, pakken plannen of inschattingen anders uit, of zijn politieke doelen in de praktijk niet gemakkelijk te verwezenlijken.¹⁰

Dat laat onverlet dat er wel degelijk een rol voor de overheid is in de energiemarkten, zeker ook waar het gaat om bevorderen van duurzaamheid, omdat dit los staat van de precieze marktordening. Daarbij is wel duidelijk dat een energiesysteem met keuzevrijheid en mogelijkheden voor toetreding van nieuwe aanbieders flexibeler en innovatiever is dan een meer gesloten en centraal aangestuurd systeem. Duurzaamheidsvragen gelden zowel voor private en publieke actoren in min of meer gelijke mate, bijvoorbeeld het negatieve externe effect van de uitstoot van broeikasgassen. Alleen de overheid kan deze normeren en beprijzen. Ook kunnen subsidies nodig zijn om bedrijven en consumenten te verleiden om te investeren in duurzame, maar nog onrendabele technieken.¹¹

Veel van de nieuwe technieken en toepassingen kunnen namelijk qua kosten niet uit. In jargon: de business case is niet rond te rekenen. Zonder subsidie of andere toezegging is het voor bedrijven, of consumenten die een product afnemen van bedrijven, zoals een warmtepomp of dakisolatie, dan een te groot (financieel) risico. Dan komt het niet van de grond.

Dat geldt ook voor kernenergie in Nederland. In feite is de investering in kernenergie (net als bij wind en zon) gebaseerd op aannames over het aantal gigawatt dat nodig is voor nieuwe productie, gezien de verwachte elektrificatie van de eindvraag.¹² De ontwikkeling van wind op zee is een ander goed voorbeeld. De overheid begon met een forse subsidie per geproduceerde megawattuur stroom. Per gerealiseerd windpark kon deze subsidie omlaag, totdat het enkele jaren mogelijk was om subsidieeloos aan te besteden en de eigenaar/producent zelfs een vergoeding te laten betalen aan de staat. Maar nadat de prijzen van grondstoffen en de rentes weer omhoog gingen en de elektrificatie van de industrie achterbleef bleek dit niet meer houdbaar.

De overheid moest weer inspringen: via een subsidie dit jaar, naar het invoeren van een systeem met contracts for difference volgend jaar.¹³

De overheid kan ingrijpen om de publieke doelen leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid veilig te stellen. Dit moet de overheid doen in relatie tot de marktomstandigheden.¹⁴ Er is een glijdende schaal van overheidsinterventie in de markt:

- Publiek eigendom (gas- en elektriciteitsnetten, alsmede warmtebedrijven)
- Publiek-privaat (gaswinning)
- Concessies (warmte en wind op zee)
- Subsidies (SDE voor hernieuwbare productie)
- Garanties (Contract for Difference voor wind op zee)
- Wegnemen van ontwikkelrisico's (kavelvoorbereiding voor wind op zee)
- Regulering (levering van stroom en gas)

Per onderdeel van de energieketen kan de interventie verschillen. Van publiek eigendom is sprake bij energienetten. Van 100% marktwerking is sprake bij levering van stroom en gas, waar de concurrentie groot is en waar het overheidsingrijpen zich beperkt tot consumentenbescherming. Tussen deze twee uitersten van de energieketen grijpt de overheid naar de verschillende instrumenten, afhankelijk van de marktomstandigheden. Altijd moet de vraag zijn of het instrument van de overheid doelmatig en proportioneel is en of de markt het niet zelf kan.

8 Coby van der Linde en Aad Correljé, Nederlands Energiebeleid in het Kielzog van Internationale Ontwikkelingen. Dertig Jaar Energiebeleid 1995-2025, Centre for International Energy Policy (CIEP), Den Haag, 2025.

9 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Publieke Zaken in de Marktsamenleving, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

10 Zie Remco de Boer. Droomland. Het Nederlandse Energie- en klimaatbeleid en wat Ervan Terecht Kwam, Amsterdam: Studio Energie, 2024; Noud Köper, Verslaafd aan Energie. Waarom het Nederland niet Lukt Schoon, Zuinig en Duurzaam te Worden, Amsterdam: Business Contact, 2012.

11 Strategy&, Onderzoek Publieke Belangen Nederlandse Energievoorziening, blz. 9-10.

12 Recent kondigde de Belgische staat aan onderhandelingen te starten met ENGIE Groep om ENGIE's nucleaire activiteiten over te nemen.

13 Eneco, Naar een Nieuw Contract voor Wind op Zee, Koersverlegger nummer 2, 28 maart 2024.

14 Zie bijvoorbeeld Coen Teulings en Martijn Huysmans, The Microeconomics of Market Failures and Institutions. An Intermediate Textbook, Cham: Palgrave Macmillan, 2025.

Daarbij zijn, in navolging van de Algemene Rekenkamer, kritische kanttekeningen te plaatsen bij de snel expanderende rol van staatsenergiebedrijven zoals Gasunie, Tennet en Energiebeheer Nederland, omdat het lang niet altijd duidelijk is hoe en of zij bijdragen aan de publieke doelen in de energietransitie, terwijl hun budgetten stijgen met miljoenen aan publieke middelen.

Ook valt te bezien of publieke energiebedrijven (bijvoorbeeld de nieuw op te richten warmtebedrijven) wel goed kunnen omgaan met de grote en diverse risico's die inherent zijn aan de energiemarkten, zoals de ervaringen met het failliete Warmtebedrijf Rotterdam hebben laten zien. Ook stappen steeds meer gemeenten in de productie van stroom, bijvoorbeeld door middel van eigenaarschap van zonneweides. Dat vraagt om een serieuze analyse van de kosten en baten, omdat het gevaar is dat de maatschappelijk kosten (te) snel oplopen.¹⁵

De rol van de overheid gaat wat ons betreft om voorwaarden scheppen, cruciale publieke goederen beschermen, marktfalen beteugelen, prikkels geven en de juiste regels opstellen. Dit moet niet doorslaan in het publiek maken van de energiesector en het onvoldoende onderkennen van de grote rol van markten en het bedrijfsleven.

Conclusie: waardeer en gebruik marktprikkels

Bedrijven kunnen dingen die de overheid niet kan. Door concurrentie gedreven moeten zij snel reageren op veranderende marktomstandigheden, waardoor er betaalbare diensten en producten beschikbaar komen. Bedrijven leveren betere diensten aan hun klanten, hebben een prikkel om te innoveren en om concurrentievoordeel te behalen. De concurrentie houdt de prijzen zo laag mogelijk en zorgt voor een efficiënte bedrijfsvoering.

De energietransitie is groot en complex, dat vraagt om samenwerking tussen overheid en markt. De liberalisering van de Europese energiemarkten heeft de afgelopen decennia bewezen dat concurrentie leidt tot lagere prijzen, betere dienstverlening en snellere innovatie. Die verworvenheden dreigen nu onder druk te komen en dat moet worden voorkomen.

¹⁵ C.T. Nieuwenhout, 'There and Back Again: The Dutch Energy Sector from Privatization to New Public Energy Companies', in R. Fleming, K. de Graaf, L. Hancher & E. Woerdman (eds.), *A Force of Energy: Essays in Energy law in Honour of Professor Martha Roggenkamp*, Groningen: Groningen University press, 2022. Blz. 230-239.

¹⁶ Coen Teulings, Lans Bovenberg, Harry van Dalen, *De Cirkel van Goede Intenties. De Economie van het Publieke Belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005. blz. 7 en 132.

Met de oprichting van NEO NL als volledig staatsbedrijf, de geplande publieke overname van de warmtenetten en de toenemende directe sturing van het energiesysteem, verschuift de balans richting overheidscontrole.

Dat is op zichzelf niet onbegrijpelijk gezien de geopolitieke omstandigheden, de schaal van de benodigde investeringen en de publieke belangen die op het spel staan. Maar er is een cruciaal verschil tussen een overheid die faciliteert en een overheid die domineert.

Eneco pleit voor een rolvaste overheid. Eén die haar rol pakt waar dat nodig is, maar die tegelijkertijd de markt de ruimte geeft om te doen wat de markt het beste kan: efficiënt opereren, innoveren en klanten bedienen.

De actuele aanleiding voor onze zorg is de toetreding van de overheid via de marktorganisatie rondom kernenergie. Het is verdedigbaar dat de overheid de regie voert in de ontwikkelfase, maar het is zaak dat op tijd een marktmodel voor kernenergie wordt ontwikkeld, waarin de markt zorgt voor de juiste prikkels. Van belang hierbij is dat private partijen als afnemer, handelaar of risicodragers meedoen en de prijsignalen in de elektriciteitsmarkt intact blijven.

De energietransitie heeft haast. En juist in tijden van haast is de verleiding groot om alles centraal te regelen. Maar de geschiedenis leert dat systemen die te veel op één stuurwiel leunen, het kwetsbaarst zijn als dat stuurwiel faalt. Marktprikkels zijn geen luxe — ze zijn een noodzakelijke verzekering voor een robuust en betaalbaar energiesysteem.

Ter afsluiting citeren we daarom de waarschuwendende woorden van drie vooraanstaande economen: 'overheidsinitiatieven beginnen met goede intenties, en met hoge verwachtingen van wat de overheid vermag. In de praktijk vervallen politici, beleidsmakers en burgers in hun enthousiasme steeds in dezelfde fouten. Achteraf wordt vaak met enige teleurstelling geconstateerd dat de doeleinden niet zijn gerealiseerd....Het corrigeren van marktfalen gaat onvermijdelijk gepaard met overheidsfalen'.¹⁶

Vragen of opmerkingen?

Neem contact op met:

Edwin van de Haar (edwin.vandehaar@eneco.com)

Jilles van den Beukel (jilles.vandenbeukel@eneco.com)

Roald Arkesteijn (Roald.Arkesteijn@eneco.com)

