

Vallen en opstaan in het Duitse energie- en klimaatbeleid

Energiepodium, 15-05-2023

Kijkend naar Duitsland en Nederland ziet Pieter Boot dat de energietransitie nergens makkelijk is, met horten en stoten gaat en alleen kan slagen als de klimaatambities in lijn worden gebracht met voorzieningszekerheid.

De oudere lezer/es herinnert zich nog hoe de Duitse Energiewende een voorbeeld was voor het energie- en klimaatbeleid. Het aandeel hernieuwbare elektriciteit nam in ons grote buurland snel toe en de broeikasgasemissies daalden hard. Voor sommigen stelde de abrupte uitstap uit kernenergie een vraag: Was dat nu wel slim, als kolen- en bruinkoolcentrales dan meer moesten draaien? Het gasbeleid leidde niet tot vragen, dat was immers vergelijkbaar aan het Nederlandse. Gebroederlijk investeerden de twee landen in nieuwe pijpleidingen naar Rusland, de een omdat hij dacht het gas nodig te hebben, de ander omdat hij een gasrotonde wilde vormen. De Duitse ontwikkeling wordt nu minder gevolgd, maar is hier en daar opmerkelijk.

“Om het doel te bereiken moeten de broeikasgasemissies in Duitsland in 8 jaar met ruim 24% dalen, in Nederland met 23,5%”

Het meest valt dat op bij de broeikasgasemissies. Nog in 2020 waren die in Duitsland en Nederland een wereld van verschil. Duitsland had ze ten opzichte van 1990 met 41,6% gereduceerd, Nederland met 26%. De Duitse regering kondigde vol vertrouwen aan dat ze in 2030 met 65% moesten dalen en dat het land in 2045 broeikasgasneutraal zou moeten zijn. De Nederlandse regering was voor de middellange termijn weliswaar nog ambitieuzer (-55%, dus ten opzichte van de reductie in 2020 was dat meer dan het Duitse doel), maar liet het langetermijndoel enigszins in het midden – er moesten Europese afspraken aan te pas komen om het in 2050 op netto-nul te zetten. Maar de emissie-ontwikkeling is de laatste twee jaar heel anders, in het Duitse nadeel. Door de vrijwel ongewijzigde kernuitstap in combinatie met de drastisch veranderde situatie op de gasmarkt na de Russische inval in de Oekraïne, zijn de Duitse broeikasgasemissies vooral in de elektriciteitsproductie de laatste twee jaar toegenomen: steen- en bruinkool vervingen gas en kernenergie. In 2022 was de totale emissiereductie ten opzichte van 1990 er 40,4%. In Nederland bleef de afname echter doorgaan, en werd in 2022 een reductie van 31,5% gerealiseerd. De opgave tot 2030 is nu in beide landen vergelijkbaar. Om het doel te bereiken moeten de broeikasgasemissies in Duitsland in 8 jaar met ruim 24% dalen, in Nederland met 23,5%. Ten opzichte van wat is gepresteerd in beide landen een immense opgave, maar niet langer in Nederland veel groter. Wat is er in ons buurland aan de hand?

Aan ambities en goede wil ontbreekt het niet. Duitsland heeft geen aparte minister voor klimaatbeleid, maar een machtige Groene minister voor economie en klimaat, Robert Habeck, die tevens vicekanselier is. Evenals in Nederland is er sprake van een slimme politicus, die weet wat hij wil. Op twee punten is de situatie vergelijkbaar, in drie andere verschillend.

“In beide landen wordt niet erg vertrouwd op het Europese emissiehandelssysteem”

Vergelijkbaar is de aanpak bij de industrie. In beide landen wordt niet erg vertrouwd op het Europese emissiehandelssysteem, waarin wettelijk vastgelegd is dat grote industrie en de elektriciteitssector rond 2040 geen emissies mogen hebben. Nederland heeft dat aangevuld met een eigen CO₂-prijs en wil graag maatwerkafspraken maken met energie-intensieve bedrijven. De ratio achter het laatste is dat nul-emissies ook gerealiseerd zijn als de industrie de poorten heeft gesloten, maar dat dit ongewenst geacht wordt. Het eerste is een middel om het tussendoel voor 2030 te realiseren. Duitsland bezint zich op een nog veel drastischer stap. Aangevuurd door ministers uit de deelstaten heeft minister Habeck het voornemen aangekondigd om voor de energie-intensieve industrie tot 2030 een groothandelsprijs van 6 cent/kWh te garanderen voor 80% van hun energieverbruik. Dit zou naar schatting 25-30 miljard euro uit de staatskas kosten (Duitsland heeft vijfmaal zoveel inwoners als Nederland, dus voor een vergelijking moeten we bedragen door 5 delen). Doel hiervan is een sterke Duitse industrie te behouden. Wetenschappelijke instituten zijn er niet bijvoorbaat op tegen, want het kan strategisch zinvol zijn door beleid kritieke economische sectoren in Duitsland of de Europese Unie te behouden, maar ze stellen ook vragen: gebrek aan prijssignalen belemmert innovatie. De Bondskanselier en minister van Financiën vinden daarentegen dat het land niet kan doorgaan gewone activiteiten te subsidiëren, respectievelijk dat het 'economisch onwijs' is. Hier zal dus nog een compromis bereikt moeten worden, maar de denkrichting is helder. Ook de situatie rond het gas is niet wezenlijk verschillend. Gas is in beide landen belangrijk. De energierekening van bevolking en bedrijven is met grote bedragen verlicht. Duitsland moest in snel tempo een importaandeel van 55% uit Rusland afbouwen, terwijl het geen LNG-terminals had omdat het daarvoor op de omringende landen vertrouwde. In snel tempo zijn er met staatsdeelname enkele tijdelijke drijvende LNG-terminals gekomen, waarbij vooral de milieuregulering werd versoepeld. De overheid mikt hierna op een overcapaciteit aan vaste LNG-terminals, waarvan de eerste voor de helft eigendom wordt van de overheidsbank KfW, 40% Gasunie en 10% direct van de Duitse Staat. Deze moet in 2026 operationeel zijn, waarbij de eerste drijvende kan sluiten. Dan volgen er nog meer. Het idee is dat te zijner tijd het aardgas vervangen kan worden door import van waterstof, maar hoe dat precies moet is nog onduidelijk. Zeker zal het aardgasverbruik gaan dalen, enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse ambities. Eerste stap in Duitsland is een verplichting om vanaf 2024 nieuwe verwarmingsinstallaties 'als dat mogelijk is' op meer dan 65% hernieuwbare energie te laten draaien (huizen ouder dan 80 jaar en mensen met een sociale uitkering ontsnappen vooralsnog, waterstof en stadsverwarming worden meegerekend, subsidiëring wordt nog uitgewerkt).

“Ook in Nederland heeft het Rijk de regie van het beleid naar zich toe getrokken, maar de uitvoering gaat nog steeds gepaard met grote inbreng van belanghebbenden”

Verschildend is de aanpak van het transport. Dat zien we niet in de emissiereductie ten opzichte van 1990. In zowel Duitsland als Nederland is deze hier het minst van alle sectoren, en van dezelfde orde grootte. Maar wel in het beleid voor de komende jaren. Nederland probeert hier enige samenhang te bereiken door een combinatie van beprijzing, maximumsnelheden en subsidies. In Duitsland zijn de eerste twee taboe en wordt gegrepen naar massief goedkoper maken van regionaal openbaar vervoer. Reizigers zijn daar natuurlijk blij mee, deskundigen zetten vraagtekens bij het mogelijke

emissie-effect. De minister van Transport verzet zich ook in het openbaar tegen een wettelijk vastgelegde emissiereductieverplichting voor 2030. Een tweede verschil is – uiteraard - de elektriciteitsopwekking. Omdat Duitsland eerst zijn kerncentrales wilde sluiten, is de verwachting voor het sluiten van steenkool- en bruinkoolcentrales misschien pas 2038. Wel is er een pad vastgelegd voor de uitbouw van hernieuwbaar opgewekte elektriciteit, met vooral grote ambities voor windenergie op land. Nederland zet massief in op wind op zee. Omdat de Duitse kolencentrales in grote mate voor de flexibiliteit van het elektriciteitssysteem zorgen, zijn tenders voorzien om ze geleidelijk te vervangen door 17-25 GW nieuwe of opgelapte gascentrales, die ook waterstof-ready zouden moeten zijn. Een derde verschil is de beleidsfilosofie. Weliswaar heeft ook in Nederland de centrale overheid de regie van het beleid naar zich toe getrokken, maar de uitvoering gaat toch nog steeds gepaard met een grote inbreng van belanghebbenden, in de geest van het Klimaatakkoord. In Duitsland wordt dat veel strakker door de centrale en regionale overheden geleid.

Zo zien we: De energietransitie is nergens makkelijk, gaat met horten en stoten en kan alleen slagen als de klimaatambities in lijn worden gebracht met voorzieningszekerheid.

Pieter Boot

Pieter Boot is verbonden aan het CIEP en was sectorhoofd bij het PBL