

Op zoek naar een nieuwe uitweg: Franse energie- en klimaatbeleid

Energiepodium, 16-02-2023

De toekomst van kernenergie is in Frankrijk politiek nauwelijks omstreden sinds president Macron in de aanloop van zijn herverkiezing de bouw van zes nieuwe grote centrales met een optie voor nog eens acht (en innovatie in kleinschalige) aankondigde. Zijn overwegingen hierbij zijn volgens Pieter Boot niet alleen van energiepolitieke aard, maar ook van industriële: kernenergie wordt gezien als een van de weinige industriële activiteiten waarin Frankrijk kan excelleren.

Niet alleen de pensioenhervorming vraagt aandacht in Frankrijk. President Macron riep de energiesector onlangs bijeen om te spreken over het perspectief van kernenergie en besprak met zijn ministers eind januari of de klimaatambities in lijn met de Europese afspraken aangescherpt kunnen worden. In werkelijkheid valt de voortgang op deze punten tegen, maar heeft de regering wel kunnen vermijden dat de hoge energieprijzen tot grote sociale onrust leidden.

De hoge energieprijzen zijn aangepakt met een omvangrijk pakket maatregelen, dat in zijn eentje een kwart van het voorgenomen Europese geld tegen de hoge energieprijzen voor zijn rekening neemt. Er is een tariefschild ingevoerd, dat marktleider EdF oplegde de prijzen vorig jaar met slechts maximaal 4% te verhogen, dit jaar met 15%. Verder is een oud instrument afgestoft, dat EdF oplegt 100 TWh elektriciteit (dit jaar naar 130 TWh verhoogd) tegen de kostprijs van kerncentrales aan andere leveranciers te verkopen. Die prijs is ook licht verhoogd tot 49,5 euro per MWh, maar bedraagt daarmee nog steeds een fractie van de groothandelsprijs. Op deze wat kunstmatige wijze werd 12 jaar geleden een vorm van concurrentie op de elektriciteitsmarkt ingevoerd, die critici een parodie noemen. Vooral huishoudens hebben baat bij deze aanpak. Voor het midden- en kleinbedrijf is een ingewikkelde maximum procentuele prijsverhoging vastgelegd. Omdat de eerst sterk verlaagde prijs van benzine en diesel stapsgewijs wordt verhoogd, krijgen werkenden met lagere inkomens een energiecheque van 100 euro (de laagste inkomens hadden al eerder cheques gekregen). Deze al met al dure aanpak heeft het inflatiecijfer van 2022 fors verlaagd, maar critici verwijten de regering ongerichtheid en pleiten verder voor een versnelling van renovaties in de gebouwde omgeving: het budget daarvoor bedraagt nog geen 10% van de voor dit jaar geraamde kosten van de prijsplafonds (die met de huidige lagere mondiale prijzen uiteraard lager zullen uitvallen dan eerst geraamd).

“Voor het eerst in decennia werd Frankrijk per saldo elektriciteitsimporteur”

Nog moeilijker is de situatie van kernenergie. Vorig jaar stond op enig moment de helft van de 54 kerncentrales stil, wegens groot onderhoud of lage waterstand in de rivieren. Dat onderhoud zou dit jaar stapsgewijs afgerond kunnen worden, maar omdat de centrales in de jaren 1975-1985 in serie zijn gebouwd, noodzaakt een probleem bij de ene centrale tot inspectie van ook andere. De elektriciteitsproductie van kerncentrales bedroeg in 2021 nog 361 kWh – wat al een daling was ten opzichte van de jaren ervoor – wat terugviel tot 279 in 2022, terwijl voor dit jaar zo’n 300-330 TWh wordt voorzien. Voor het eerst in decennia werd Frankrijk per saldo elektriciteitsimporteur. De huidige generatie kerncentrales heeft zijn beste tijd gehad. Maar EdF moest in december ook melden dat de nieuwe 1.630 MW grote centrale Flamanville 3, waaraan al ruim 15 jaar

wordt gewerkt, weer een half jaar later gaat produceren (eerste kwartaal 2024) en dat de kosten met nog eens 500 miljoen euro oplopen tot 13,2 miljard. Toch is de toekomst van kernenergie politiek nauwelijks omstreden sinds president Macron in de aanloop van zijn herverkiezing vorig jaar februari de bouw van zes nieuwe grote centrales met een optie voor nog eens acht (en innovatie in kleinschalige) aankondigde. Zijn overwegingen hierbij zijn niet alleen van energiepolitieke aard, maar ook van industriële: kernenergie wordt gezien als een van de weinige industriële activiteiten waarin Frankrijk kan excelleren. De Franse Senaat (Eerste Kamer) heeft enkele weken geleden met zeer grote meerderheid het wettelijk maximum van 50% kernenergie in 2035 afgeschaft en vervangen door een wettelijk minimum van 50% van de nationale elektriciteitsproductie in 2050. Al eerder had netbeheerder RTE gesteld dat de toekomst weliswaar vooral in hernieuwbaar opgewekte elektriciteit zal liggen, maar een elektriciteitspark met nauwelijks kernenergie in Frankrijk heel ingewikkeld zal zijn. Het officiële beleid is dat zowel kernenergie als hernieuwbaar nodig zijn, al was het maar omdat zelfs bij de lange voorbereidingstijd voor wind op land of zee de bouw van een kerncentrale nog meer tijd kost. In de praktijk is er veel weerstand tegen meer windenergie op land, zowel in de landelijke als regionale politiek. Maar een toekomst van kernenergie noodzaakt wel tot beheersing van kosten en bouwtijd. Vooralsnog is de regering vooral bezig met het verder nationaliseren van EdF – hiervan was in de zomer van vorig jaar 84% in staatshanden, nu 96%; door volledige nationalisatie zal de enorme schuldenlast van het bedrijf een staatsaangelegenheid worden, want anders zal het bedrijf niet in staat zijn de nieuwe centrales te bouwen.

“Omdat Frankrijk beter is in het maken van plannen dan het uitvoeren, blijft de vraag hoe succesvol straks het energie- en klimaatplan zal zijn”

Lastig is ook het klimaatpakket. Frankrijk heeft al sinds de klimaatconferentie van Parijs in 2015 een doel van 40% reductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990, maar bereik daarvan is nog niet in zicht. President Macron realiseert zich dit ook en kondigde onlangs in lijn met een advies van de Haut Conseil du Climat (HCC) een verdubbeling van de jaarlijkse emissiereductie aan, zonder in te gaan op de uitvoering van dit voornemen. De grootste uitstoter is het transport, daarna landbouw, industrie en gebouwde omgeving. De HCC adviseert dat in elk geval de verschillende overheidslagen en ministeries beter moeten samenwerken. Theoretisch zit het beleid goed in elkaar. Men heeft het Britse idee van ‘klimaatbudgetten’ overgenomen. In de praktijk is dat toch kwetsbaar. In 2020 werd bijvoorbeeld het nu lopende budget (2019-2023) verhoogd, opdat het doelbereik eenvoudiger werd. Maar daarmee is het doel voor de volgende periodes uiteraard verder uit zicht, omdat er een achterliggend doel is van netto-nul emissies in 2050. De regering realiseert zich heel goed dat 40% reductie niet in lijn is met het Europese vastgelegde beleidskader en denkt na over nieuwe maatregelen. Deze zomer zou dat in een nieuw meerjarig energie- en klimaatplan helderder moeten worden. Maar omdat Frankrijk beter is in het maken van plannen dan het uitvoeren ervan, blijft ook dan de vraag hoe succesvol het zal zijn. De onafhankelijke beoordelaar CCPI verlaagde de ranking van Frankrijk inzake klimaatbeleid en emissiereductie eind vorig jaar van nummer 17 naar 28 (waarmee het Nederland neerwaarts passeerde, die van 19 naar 13 steeg).

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