

NEDERLAND EN DUITSLAND: GROENE ENERGIE- VRIENDEN IN DE TOEKOMST?

DISCUSSIEPAPER

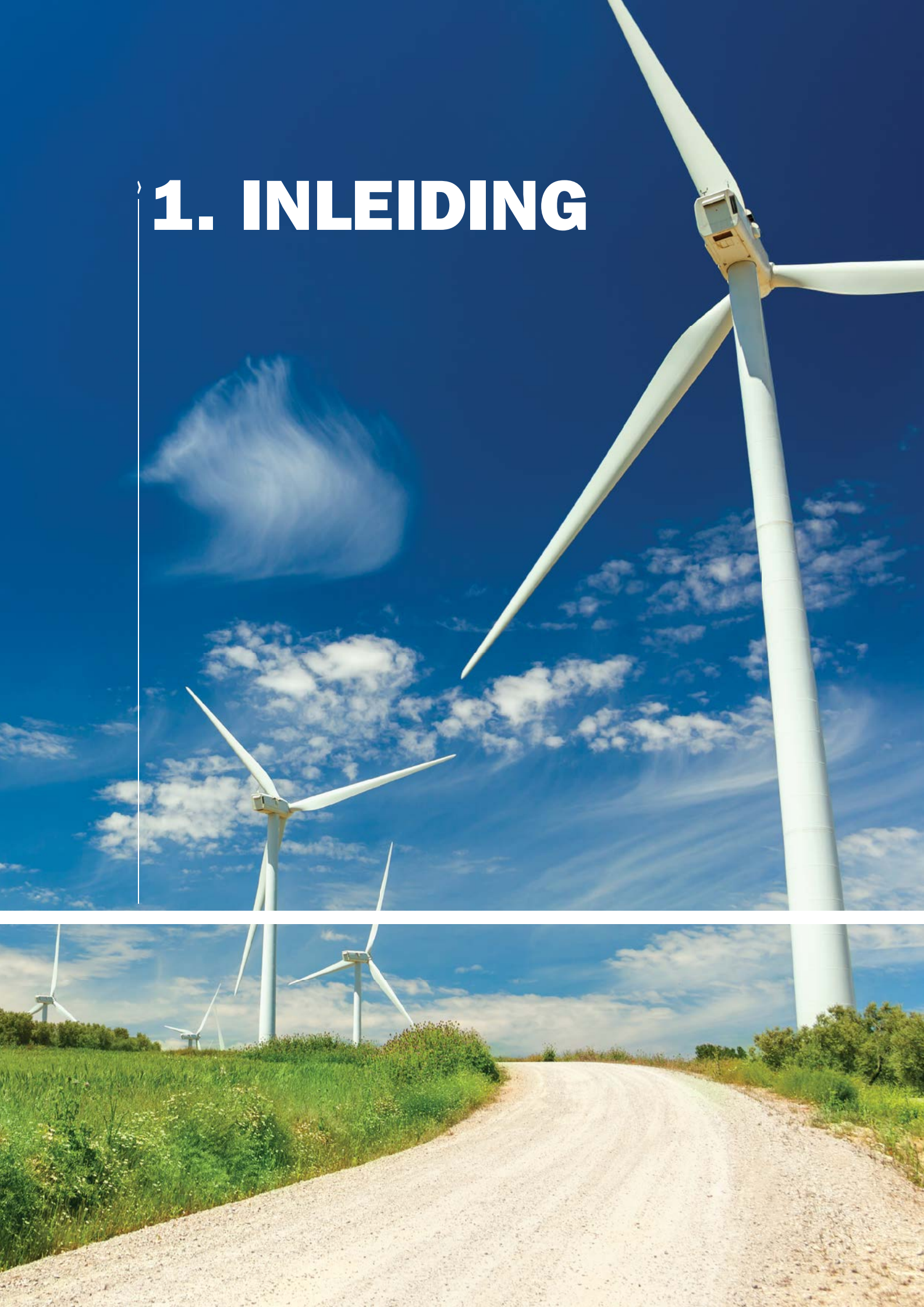
April 2017

TNO innovation
for life

In samenwerking met

Trinomics 

1. INLEIDING



Nederland en Duitsland hebben eind 2016 de paden voor hun geplande energietransitie tot 2050 weer verder uitgestippeld. In Nederland gebeurde dat met de 'Energieagenda', in Duitsland als onderdeel van het 'Klimaschutzplan 2050'. De doelen van beide plannen zijn vergelijkbaar, maar de wegen daarnaartoe verschillen. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat Nederland en Duitsland, ondanks de bestaande goede energierelaties, in de toekomst ook 'groene energievrienden' zullen blijven. Deze paper schetst een aantal voorwaarden voor het voortzetten en verdiepen van de bestaande energierelaties in de toekomst.

De sociaaleconomische betrekkingen tussen Nederland en Duitsland zijn al decennia heel hecht en stabiel. Dat geldt ook voor de bilaterale energierelaties. Tot een aantal jaren geleden bestonden die voornamelijk uit de doorvoer en uitvoer van fossiel van Nederland naar Duitsland: olie, raffinageproducten en kolen via de Nederlandse havens, en gas uit het grote Slochterenveld. Maar op dit gebied zijn er grote veranderingen op komst. De 'Energiewende' in Duitsland en de 'Energietransitie' in Nederland moeten leiden tot een meer duurzame en CO₂-arme energievoorziening in beide landen de toekomst.

De twee processen kunnen niet los van elkaar worden gezien, want met de opening van de Europese elektriciteits- en gasmarkten in de afgelopen jaren kunnen veranderingen in de energiesector van het ene land grote consequenties hebben voor het andere land. Dat heeft er al toe geleid dat Duitsland en Nederland in 2016 nieuwe stappen hebben gezet voor een verdergaande technologische samenwerking op energiegebied¹. Die komen bovenop veel al bestaande formele samenwerkingsverbanden op het gebied van energie en innovatie tussen de twee landen².

Eind 2016 hebben zowel Nederland als Duitsland bovendien hun beleidsplannen op energiegebied opnieuw op papier gezet en ten dele verder uitgewerkt. In Nederland gebeurde dat met de 'Energieagenda' in december³, in Duitsland binnen het meer omvattende 'Klimaschutzplan 2050' in november⁴. Beide plannen verschillen niet veel wat betreft ambities om broeikasgasemissies te verminderen. Maar er zijn veel verschillen in de wegen daarnaartoe. Voortzetting van de bestaande goede energierelaties is daarom niet vanzelfsprekend. Behalve het toekomstige energiebeleid speelt daarbij ook de bredere politieke context in beide landen een rol.

Deze paper formuleert daarom een aantal randvoorwaarden voor een toekomstige 'groene energievriendenschap' tussen beide landen. Daarvoor gaan we eerst nader in op de veranderende energierelaties tussen Duitsland en Nederland (paragraaf 2), vervolgens op overeenkomsten en verschillen tussen Energieagenda en het energiedeel van het Duitse Klimaschutzplan (paragraaf 3). Daarna gaan we in op de politieke context van het energiebeleid in beide landen en daarbuiten (paragraaf 4). Tot slot bespreken we de randvoorwaarden voor een goede energiesamenwerking tussen Nederland en Duitsland in de toekomst (paragraaf 5).



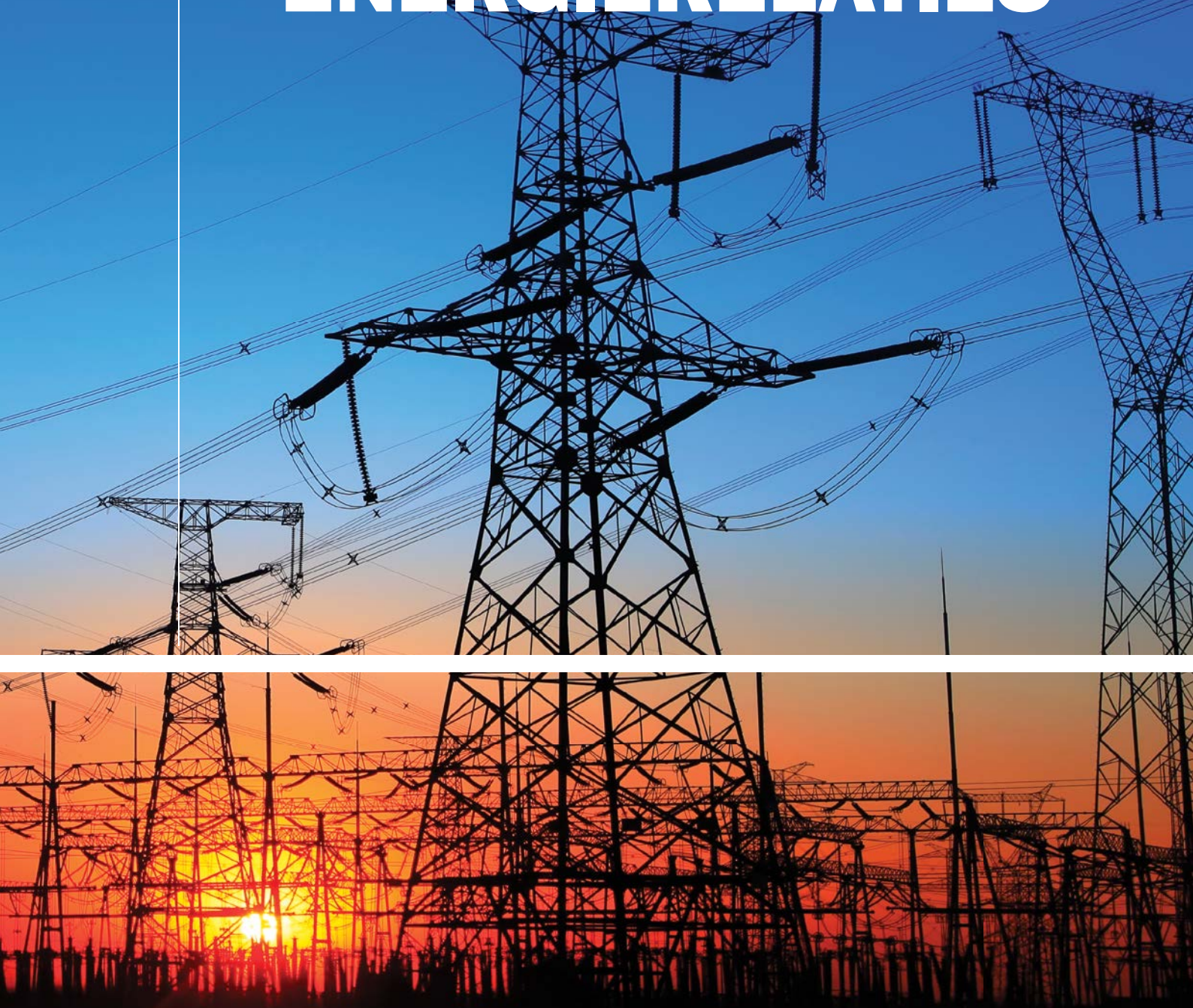
1 Rijksoverheid.nl (2016) Nederland en Duitsland versterken samenwerking innovatie, 21 april 2016, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/04/21/nederland-en-duitsland-versterken-samenwerking-innovatie>

2 Bijvoorbeeld als onderdeel van de verschillende Euregio's

3 Ministerie van Economische Zaken (2016) Energieagenda – naar een CO₂-arme energievoorziening, 7 december 2016

4 BMUB (2016) Klimaschutzplan 2050, 14 november 2016

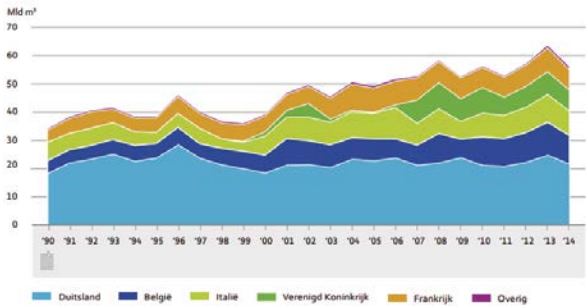
2. DE VERANDERENDE NEDERLANDS- DUITSE ENERGIERELATIES



De energierelaties tussen Duitsland en Nederland zijn asymmetrisch, waarbij Duitsland voor Nederland veel belangrijker is dan omgekeerd. Duitsland is de belangrijkste afzetmarkt van fossiele energiebronnen uit Nederland. Het land is al jaren de grootste afnemer van het Nederlandse aardgas, met een constante afname van rond 20 miljard m3 per jaar (Figuur 1). Het is ook de grootste importeur van aardolie, aardolieproducten en kolen die via Nederland worden doorgevoerd. Zo werden er in 2015 22,14 mld kg aardolieproducten vanuit Nederland naar Duitsland geëxporteerd en kwam ook het merendeel van de rond 56 mln ton door Duitsland geïmporteerde steenkolen in 2014 via de Amsterdamse en Rotterdamse haven het land binnen⁵.

Met de opening van de Europese elektriciteitsmarkt en de sterke opkomst van hernieuwbare energie in Duitsland is de energierelatie in de afgelopen jaren minder eenzijdig geworden. Nederland exporteert nu niet alleen fossiele energie naar Duitsland, maar importeert ook elektriciteit vanuit dat land. Door meer fysieke verbindingen en minder handelsbelemmeringen was Nederland in 2015 zelfs de grootste importeur van Duitse elektriciteit na Oostenrijk⁷. Een nieuw aan te leggen hoogspanningsverbinding tussen de Doetinchem en Wesel vergroot de uitwisselingsmogelijkheden van elektriciteit in de toekomst bovendien nog eens aanzienlijk⁸.

Maar de nieuwe ontwikkelingen in de energierelaties tussen Duitsland en de buurlanden zijn niet alleen harmonieus. Geëxporteerde overschotten van Duitse hernieuwbare energie dragen in Nederland niet alleen bij aan een hoger aandeel hernieuwbare energie in de elektriciteitsvraag, maar indirect ook aan een stijging van het aandeel kolen ten koste van gas in de elektriciteitsproductie. Dat komt omdat gascentrales



Figuur 1. Uitvoer van aardgas uit Nederland naar land van bestemming 1990 – 2014⁶

als centrales die traditioneel vooral op piekmomenten draaien in Nederland toenemend onrendabel worden door duurzame energie en worden stilgelegd. Kolencentrales als basislast blijven daarentegen door lage kolenprijzen rendabel waardoor het relatieve aandeel van kolen in de Nederlandse elektriciteitsvoorziening in de laatste jaren toeneemt⁹. Ook de meeste andere buurlanden van Duitsland waren in het verleden niet blij met de overschotten aan Duitse elektriciteit die zij op piekmomenten moesten wegwerken, terwijl Duitsland juist weer niet blij was met de grote vraag naar Duitse elektriciteit in Oostenrijk als gevolg van de bestaande vrijhandelszone voor elektriciteit tussen die twee landen^{10,11}.

De bestaande nauwe energiebanden tussen Nederland en Duitsland nemen ook niet weg dat beide landen op het gebied van energietransitie heel eigen wegen gaan. Deels hebben die te maken met verschillende uitgangssituaties, maar ze laten ook duidelijk andere opvattingen zien wat betreft het ingrijpen in de energiemix en wat betreft de manier van sturing in het algemeen (Tabel 1).

	De Duitse Energiewende	De Nederlandse Energietransitie
Energiemix	- Nadruk op vergroten aandeel hernieuwbaar - Politieke uitfasering kernenergie - Maatschappelijke discussie uitfasering kolen	- Aandeel hernieuwbaar als uitkomst klimaat-doelstellingen - Aanvankelijk steun voor langdurige rol gas via 'Gasrotonde' - Nu uitfasering van gas in de gebouwde omgeving tot 2050, ruim na het einde van de Nederlandse gasreserves
Sturing	- Politieke focus - Maatschappelijk draagvlak en bereiken van duurzame-energiedoelen centraal - Recent sterkere nadruk op kosten - Nationaal beleid leidend	- Markt-focus - Kosteneffectiviteit en bereiken klimaatdoelen centraal - Recent sterkere nadruk op maatschappelijk draagvlak - Europees beleid leidend

Tabel 1. Verschillen tussen de Duitse Energiewende en de Nederlandse Energietransitie

5 CBS (2016) Nederlands record handel aardolieproducten, 11 mei 2016, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/19/nederlands-record-handel-aardolieproducten>; Urgewald & FIAN (2013) Bitter Coal, Ein Dossier über Deutschlands Steinkohleimporte; Verein der Steinkohleimporteure (2015) Pressemitteilung Nr. 01/2015

6 CBS (2015) De invloed van de aardgaswinning op de Nederlandse economie, De Nederlandse economie, 2015 nr 6

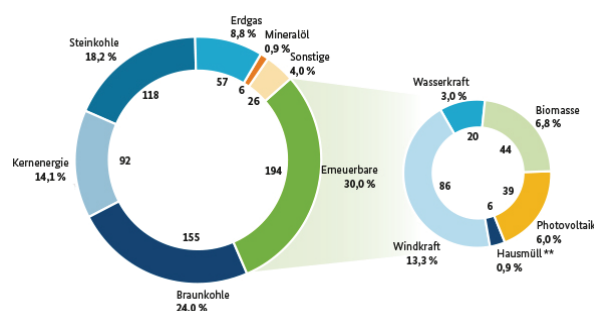
7 Energie Actueel, 21 januari 2016. www.energieactueel.nl/nederland-in-2015-een-van-de-grootste-importeurs-duitse-stroom/

8 TEnneT (2016) Investeringsagenda TenneT Nederland

9 FluxEnergie (2015) Nederlandse gascentrales in grote problemen, 26 oktober 2015. Overigens geldt dit hetzelfde voor Duitse gascentrales.

10 DWN (2015) Nachbarländer wehren sich gegen Deutschlands Energiewende, Deutsche Wirtschaftsnachrichten, 6 augustus 2015

11 Doll, N. und D. Wetzel (2016) Deutschland koppelt Österreich vom Billigstrom ab, Welt, 29 oktober 2016



Figuur 2. Elektriciteitsopwekking in Duitsland in 2015 (bron: BMWi, 2016)¹⁴

ENERGIEMIX

In de Duitse *Energiewende* heeft altijd een sterke nadruk gelegen op het bevorderen van een snelle opkomst van hernieuwbare elektriciteit, met name van zon en wind, maar ook van biomassa¹². Door deze grote steun voor hernieuwbaar is Duitsland een van de Europese en mondiale koplopers wat betreft implementatie van deze bronnen geworden. Eind 2015 werd al 30% van de geproduceerde elektriciteit in Duitsland opgewerkt uit hernieuwbare energiebronnen, in vergelijking met 11% in Nederland. Van deze 30% hernieuwbaar bestond ruim 13% uit windenergie en 6% uit zon-PV (Figuur 2).

Die opkomst is met name veroorzaakt door een vaste en hoge vergoeding voor aan het net geleverde elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen die in het *Stromeinspeisungsgesetz* uit 1990 en het *Erneuerbare Energien Gesetz* van 2000 werd vastgelegd. Daardoor werd het behalve voor de traditionele bedrijfsmatige investeerders ook voor niet-traditionele partijen, zoals burgers en collectieven op het gebied van hernieuwbare energie, aantrekkelijk om elektriciteit aan het net te leveren¹⁵. De politieke steun voor een snelle groei van hernieuwbaar in Duitsland werd nog eens versterkt door de kernramp van 2011 in het Japanse Fukushima. Die maakte dat de toenmalige regering Merkel een ommezwaai maakte en, tegen de oorspronkelijke plannen van haar regering in, besloot tot een politieke uitfasering van kernenergie: de *Atomausstieg*¹⁶.

Omdat hernieuwbare energie de afname van elektriciteit uit kerncentrales in de jaren sinds 2011 niet volledig kon compenseren, had de *Atomausstieg* ook een ongewenst neveneffect: hierdoor groeide de inzet van kolen in Duitsland weer, waardoor ook de broeikasgasemissies

stegen¹⁷. Hoewel de emissies sinds 2014 weer dalen, zijn in 2016 ook plannen voor een *Kohleausstieg* gelanceerd, waarin een stapsgewijze uitfasering van het gebruik van steen- en bruinkool in Duitsland wordt bepleit¹⁸. Deze liggen gevoelig vanwege industriepolitieke belangen en omdat met name in het voormalige Oost-Duitsland de winning van bruinkool nog een grote regionale economische betekenis heeft¹⁹. Uitfasering van kolencentrales werd daarom in eerste instantie door de regering afgewezen²⁰. Wel is besloten om een aantal verouderde bruinkoolcentrales onder andere in Oost-Duitsland uit gebruik te nemen, waarbij een compensatie is toegekend aan de eigenaren van die centrale²¹.

In Nederland staat de stimulering van hernieuwbare energie veel minder op de voorgrond dan in Duitsland. Hier gaat het vooral om kosteneffectieve emissiereductie gericht op de oplossing van het klimaatprobleem. Traditioneel zijn de subsidiebedragen gemaximeerd en moeten tenderprocedures bijdragen aan de laagste kosten per aandeel CO₂ reductie. Het beleid heeft tot en met 2015 geleid tot een daling van de emissies ten opzichte van 1990 met 12%²².

Tot voor kort werd als bijdrage aan het bereiken van die doelstelling geen expliciete politieke voorkeur of afkeur voor specifieke energiebronnen uitgesproken. Wel werd een doelstelling voor hernieuwbare energie afgesproken als onderdeel van het in 2013 gesloten Energieakkoord tussen een groot aantal maatschappelijke partijen. Daarbij moet, conform de eerder afgesproken Europese verplichtingen, onder meer in 2020 een aandeel van 14% hernieuwbare energie in de Nederlandse energievoorziening bereikt worden, en 16% in 2023²³. Naar verwachting worden de komende jaren ook een aantal grote windparken op zee gerealiseerd, waardoor deze doelen volgens de beleidsmakers nog steeds binnen bereik zijn. Dat neemt niet weg dat tot dusver de implementatie van hernieuwbare energie sterk achterblijft bij de verwachtingen: In 2015 was Nederland na Frankrijk het land dat het verst verwijderd was van de gestelde doelen op het gebied van hernieuwbaar²⁴.

12 Boot, P.A. (2014) De Duitse Energiewende: uitdagingen en lessen voor Nederland, Internationale Spectator, Juli/Augustus 2014, 68 (7/8)

13 CBS (2016) Wind steeds belangrijker voor productie van hernieuwbare elektriciteit, 29 februari 2016, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/wind-steeds-belangrijker-voor-productie-van-hernieuwbare-elektriciteit>

14 Zie <http://www.bmw.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/erneuerbare-energien-auf-einen-blick.html>

15 Morris, Craig, Jungjohann, Arne (2016) Energy Democracy - Germany's Energiewende to Renewables, Palgrave

16 Spiegel Online (2016) Dossier Atomausstieg 1990 - 2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ende-eines-jahrzehnte-kampfs-atomkraft-ade-a-771403-2.html>. Overigens wilde de regering Merkel met haar oorspronkelijke plannen de al in 2000 besloten Atomausstieg onder de regering Schröder ongedaan maken.

17 Umweltbundesamt (2016) Treibhausgasemissionen in Deutschland 1990 - 2015, <http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland>

18 Agora Energiewende (2016) Elf Eckpunkte für den Kohleausstieg, Berlin

19 Notenboom J. en P.A. Boot (2015), Uitstappen uit kolen, hoe doe je dat?, Den Haag: PBL.

20 <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article151190977/Gabriel-gegen-vorschnellen-Kohleausstieg.html>

21 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015) Teilausstieg aus der Braunkohle besiegelt, 24 oktober 2015

22 <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0165-broeikasgasemissies-in-nederland>

De belangen van de Nederlandse gaswinning en van het industriële complex rondom oliehandel, raffinage en doorvoer in de Amsterdamse en Rotterdamse haven spelen in het Nederlandse beleid van oudsher een belangrijke rol. In de afgelopen jaren werd er met de 'Gasrotonde' dan ook een plan opgesteld om ook na het einde van de Nederlandse gaswinning door te gaan met de handel in gas²⁵. Dat heeft geleid tot grootschalige investeringen in gasopslag en gasinfrastructuur, waaronder de aankoop van gasnetten in Duitsland, waarvan het maatschappelijk nut niet onomstreden was²⁶. Ook de plannen van bijvoorbeeld het Rotterdamse havenbedrijf voorzien naast investeringen in groene energie in een continuering en mogelijk zelfs uitbreiding van de aanvoer en doorvoer van fossiel. Dat moet mogelijk worden door onder meer de aanleg van een koolstofafvang- en opslagfaciliteit in de Rotterdamse haven: het 'ROAD' project ('Rotterdam Opslag en Afvang Demonstratieproject')²⁷.



Maar recent lijkt in Nederland de politieke en maatschappelijke afkeer van bepaalde energiebronnen net als in Duitsland van groter belang te worden in het beleid. Voor kolen leidde deze allereerst tot een kolenbelasting in het zogenaamde 'Lenteakkoord' tussen verschillende politieke partijen na de val van het kabinet Rutte I²⁸, en vervolgens tot afspraken over de sluiting van oudere kolencentrales in het Energieakkoord²⁹. In 2016 ontstond vervolgens discussie over het vervroegd sluiten van de resterende Nederlandse kolencentrales, waaronder een aantal die pas in bedrijf zijn genomen. De Tweede Kamer nam daartoe een motie aan en de minister liet onderzoeken wat de consequenties daarvan zouden zijn³⁰. Verder is de vervroegde sluiting van kolencentrales een optie die meespeelt in de discussie over een strenger klimaatbeleid in een rechtszaak van de klimaatorganisatie Urgenda tegen de Nederlandse staat³¹. In die rechtszaak kregen de klagers gelijk, maar het hoger beroep dat de Nederlandse staat hiertegen heeft aangespannen loopt nog steeds.

GROOTSCHALIGE INVESTERINGEN IN GASOPSLAG EN GASINFRA- STRUCTUUR

23 <http://www.energieakkoordser.nl/>

24 European Environmental Agency (2016) Trends and projections in Europe 2016 - Tracking progress towards Europe's climate and energy targets, <http://www.eea.europa.eu/themes/climate/trends-and-projections-in-europe>

25 Ministerie van Economische zaken (2014) Kamerbrief Nederlands Gasbeleid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energiebeleid/documenten/kamerstukken/2014/10/07/kamerbrief-aardgasbeleid-in-nederland>

26 Algemene Rekenkamer (2012) Gasrotonde – nut, noodzaak en risico's, Den Haag

27 Havenbedrijf (2011) Havenvisie 2030, Rotterdam

28 Tweede Kamer (2012) Kamerbrief 'Wet uitwerking fiscale maatregelen begrotingsakkoord 2013', 4 juni 2012

29 SER (2013) Energieakkoord voor duurzame groei, 6 september 2013

30 NRC Handelsblad (2016) Kabinet overweegt sluiting kolencentrales, 9 april 2016

31 CE Delft (2016) Recht doen aan klimaatbeleid, Delft

32 Ministerie van Economische Zaken (2016) Energieagenda – naar een CO2-arme energievoorziening, 7 december 2016

Ook over de uitfasering van gas is de afgelopen jaren in Nederland een grote maatschappelijke discussie op gang gekomen die al gevolgen heeft gehad voor het beleid. Door de protesten tegen de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen in Groningen werd in de afgelopen jaren de productie uit het Groningen veld verlaagd. De uitfasering van gas in de gebouwde omgeving is daarom nu expliciet in de Energieagenda opgenomen³². Maar met de gekozen uitfaseringstermijn tot 2050 zullen de bestaande Nederlandse financiële en -exportbelangen bij het binnenlandse gas niet worden aangetast, want dat zal naar verwachting ruim voor die termijn uitgeput zijn.

STURING

Niet alleen de omgang met de energiemix, maar ook de manier van sturing van de transitie in beide landen laat duidelijke verschillen zien. Voor Duitsland zijn daarbij de nationale doelen leidend, voor Nederland het voldoen aan de Europese doelen. In de laatste jaren lijken die verschillen tussen de twee landen iets kleiner te worden. Drie punten spelen daarbij een rol.

In de eerste plaats spelen in de sturing van het energiebeleid in Duitsland ingrijpende politieke keuzes over energiebronnen zoals de *Atomausstieg* al sinds jaren een dominante rol, terwijl in Nederland tot dusver telkens de nadruk werd gelegd op de markt als fundamenteel keuzemechanisme dat bepaalt hoe emissiereductie wordt bereikt. Maar met de recente discussie over het uitfaseren van kolen en gas lijkt dat politieke taboe op het maken van principiële keuzes over energiebronnen in Nederland nu doorbroken.

In de tweede plaats lijken de twee landen de laatste tijd dichter bij elkaar te komen wat betreft de rol van kostenefficiëntie in het beleid. In Nederland was kostenbeheersing altijd al een centraal element in het transitiebeleid, maar in Duitsland is hier recent ook meer aandacht voor gekomen. Het succes van hernieuwbaar in dat land had namelijk ook een prijs: na Denemarken heeft Duitsland de hoogste stroomprijzen voor kleinverbruikers in Europa³³. Onlangs heeft Duitsland daarom ook besloten om af te stappen van het eerdere systeem en een systeem van elektriciteitsveilingen te introduceren waarbij net als in Nederland van tevoren de hoeveelheid te subsidiëren hernieuwbare elektriciteit wordt vastgelegd³⁴.

In de derde plaats zijn de verschillen tussen de twee landen wat betreft de rol van burgers in het transitiebeleid kleiner aan het worden. Door de manier waarop de steun voor hernieuwbare energie in Duitsland is opgezet werden individuele burgers en coöperaties al lang gestimuleerd om zelf bij te dragen aan een duurzame elektriciteitsvoorziening³⁵. In Nederland kreeg de actieve bijdrage van individuele burgers aan verduurzaming in het verleden daarentegen relatief weinig aandacht omdat bijdragen door burgers aan de elektriciteitsproductie door bijvoorbeeld zonnepanelen weinig kosteneffectief werden geacht. Dat veranderde met de opkomst van de 'Energieke Samenleving' vanaf 2011, een sturing-concept dat de nadruk legt op de individuele verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor duurzaamheid, en de ondersteunende rol van de overheid daarbij³⁶.

NA DENEMARKEN HEEFT DUITSLAND DE HOOGSTE STROOMPRIJZEN

33 Eurostat (2016) Electricity prices for household consumers, second half 2014, <http://ec.europa.eu/eurostat>

34 BMWi (2016) EEG 2016, Wettbewerbliche Vergütung, <http://www.bmw.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/eeg-2016-wettbewerbliche-verguetung.html>

35 Morris, Craig, Jungjohann, Arne (2016) Energy Democracy - Germany's Energiewende to Renewables, Palgrave

36 PBL (2011) De Energieke Samenleving, Signalenrapport, Den Haag



Omarmd door de toenmalige regering leidde die opvatting van sturing van verduurzaming onder meer tot de instelling van een relatief aantrekkelijke salderings-regeling in Nederland, waarbij burgers aan het net geleverde elektriciteit mogen aftrekken van de door het elektriciteitsbedrijf aan hen geleverde elektriciteit wit. Als gevolg daarvan groeit nu ook in Nederland het aantal individuele burgers en door burgers opgezette energie-coöperaties dat elektriciteit aan het net levert. De toenemende aandacht voor de rol van burgers bij draagvlak voor energiebeleid leidde er ook toe dat voor de nieuwe Energieagenda, net als voor het Duitse *Klimaschutzplan 2050*, eind 2016 een groot inspraak-proces voor burgers werd opgetuigd, waarvan de resultaten werden meegenomen voor de definitieve agenda.

3. ENERGIEAGENDA EN KLIMASCHUTZ- PLAN: VERGELIJK- BARE DOELEN, ANDERE WEGEN



Uitgangspunt voor zowel de Nederlandse Energieagenda als het energiedeel van het Duitse Klimaschutzplan 2050 is een grootschalige decarbonisering van de energievoorziening tot 2050³⁷. Ondanks dat het energiebeleid in beide landen in een aantal opzichten naar elkaar toe lijkt te groeien, laten beide beleidsdocumenten nog steeds een aantal verschillende opvattingen over de wegen naar emissiereductie zien.



Het eerste verschil betreft de positie van fossiele energie in beide landen. Terwijl Duitsland volgens het Klimaschutzplan een gecontroleerde en stapsgewijze afbouw van steen- en met name bruinkoolwinning nastreeft vóórdat de binnenlandse reserves op zijn, is Nederland volgens de Energieagenda weliswaar van plan om gas in de gebouwde omgeving op de lange termijn – 2050 – uit te faseren, maar ook om de komende jaren de winning van gas in de kleine gasvelden in de Noordzee juist uit te breiden. De export van gas naar Duitsland zal tot 2030 ook om andere redenen doorgaan, want ook de gebouwde omgeving in Duitsland is ingesteld op de specifieke gaskwaliteit van het Groningen gas ('L-gas'). Nederland heeft wel al laten weten dat de export van Gronings L-gas tot 2030 stapsgewijs zal worden verminderd. Maar als biogas, gas uit hernieuwbare elektriciteitsoverschotten ('Power to Gas') of goedkopere gasimporten van elders onder maatschappelijke druk sneller dan voorzien een grote rol gaan spelen in Duitsland, en Nederland zelf tegelijk toenemend overschakelt op warmtelevering, dan ligt het verder uitbreiden van gaswinning en exploratie in Nederland niet meer voor de hand.

Op termijn kan de geplande afbouw van elektriciteitsproductie gebaseerd op kolen in Duitsland bovendien effecten hebben op de doorvoer van kolen via Nederland naar dat land. Als daarbij tegelijk de doorvoer van aardolieproducten naar Duitsland daalt door een toenemende elektrificatie van de Duitse transportsector, dan zal de bestaande goede concurrentiepositie van zowel de Rotterdamse als de Amsterdamse haven in de toekomst duidelijk verzwakken. Gezien de grootte van beide industriële clusters zal dat ook consequenties hebben voor de Nederlandse economie als geheel. Maar een visie op deze mogelijke risico's voor de positie van BV Nederland ontbreekt in de Energieagenda³⁸.

Het tweede verschil betreft de rol van burgers in de energievoorziening. Met als argument dat op het net ingevoede elektriciteit nu gratis wordt ingewisseld voor het gebruik van elektriciteit op ieder willekeurig moment in het jaar, kan de volgens de Energieagenda geplande evaluatie van de salderingsregeling in 2017 mogelijk leiden tot een versoering hiervan. Daar staat tegenover dat een Kamermeerderheid eind 2016 pleitte voor handhaving van de salderingsregeling tot in ieder geval 2023³⁹. Ook zijn de resultaten van het dialoogproces met burgers en organisaties in de Energieagenda vooral gepresenteerd als steun voor het gepresenteerde beleid, zonder daarbij in meer detail in te gaan op bestaande meningsverschillen in de Nederlandse samenleving over tempo van de transitie, te stellen doelen, de rol van decentralisatie, het uitfasen van steenkool of technologieën als koolstofafvang en opslag of kernenergie.

In Duitsland is met de invoering van energieveilingen in het nieuwe Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) eveneens de regeling voor levering van door burgers geproduceerde elektriciteit aan het net ingeperkt. Toch wordt hier veel aandacht besteed aan het handhaven of uitbreiden van de bestaande grote betrokkenheid van burgers bij de energievoorziening. De doelen voor de toekomstige energievoorziening worden dan ook veel breder dan in Nederland gesteld als: 'Soziale Gerechtigkeit, Bezahlbarkeit und Wirtschaftlichkeit, Beteiligung und lebendige Demokratie'⁴⁰. Hoe dat in de praktijk gaat uitwerken in de toekomst valt te bezien, maar duidelijk is wel dat de impliciete veronderstelling in het Nederlandse beleid dat het kosteneffectief bereiken van klimaatdoelen ook leidt tot maatschappelijk draagvlak in Duitsland anders wordt gezien.

Mocht dit op termijn leiden tot een veel meer decentraal en op zelfvoorzienendheid georiënteerde energievoorziening in Duitsland, dan zal dit ook weer consequenties hebben voor de exportmogelijkheden voor Nederland in de energievoorziening – vooral wat betreft fossiele producten, maar ook wat betreft elektriciteit.

37 In beide plannen gedefinieerd als een emissiereductie met '80 tot 95%'

38 Tweede Kamer (2016) Motie Vos en van Tongeren - Stimulering duurzame energieproductie, 31 239, nr. 228, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z23509&did=2016D48068>

39 Sociale rechtvaardigheid, betaalbaarheid en economische levensvatbaarheid, participatie en een levendige democratie', in: BMWi (2016) Klimaschutzplan 2050

4. DE POLITIEKE CONTEXT VAN HET ENERGIEBELEID



Democratie en politieke ontwikkelingen zijn ook van belang voor de bredere verstandhouding tussen Nederland en Duitsland waarbinnen het bilaterale energiebeleid vorm krijgt. De afgelopen vier jaar waren met name twee factoren bepalend voor het Nederlandse energiebeleid. De eerste was de deelname van de VVD en de PvdA aan het kabinet. De VVD pleitte daarbij voor 'realisme' en 'gezond verstand'⁴¹ bij de verduurzaming, terwijl de PvdA juist voor meer ambitie⁴² was. Deze mix leidde tot grote investeringen in onder meer wind-op-zee, maar ook tot het besluit om de resterende kolen-centrales vooralsnog niet te sluiten. Een tweede bepalende factor was dat de oppositie, deels gesteund door PvdA verregaande voorstellen deed, onder meer om alle kolencentrales te sluiten. Deze voorstellen hebben geleid tot aanscherping van het kabinetsbeleid. In het Nederlandse parlement wordt erkend dat er sprake is van klimaatverandering door menselijk handelen en dat investeren in duurzame energie nodig is. Voortzetting en mogelijk verdere aanscherping van het huidige beleid door een nieuwe regering ligt daarom voor de hand.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

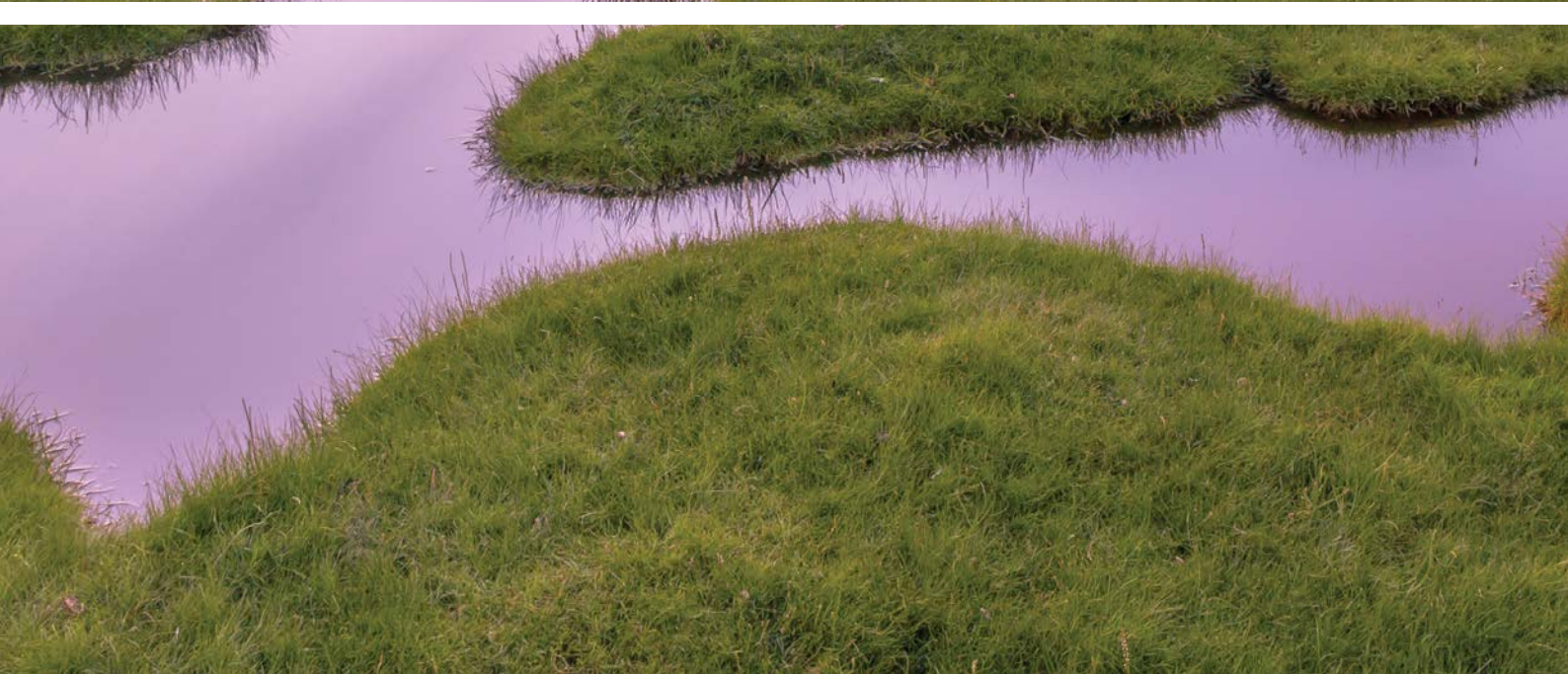
Daar staat tegenover dat in Europa en elders een rechts-populistische politieke stroming met grote reserves tegen klimaat, duurzaamheid en hernieuwbare energie in opkomst is. Als die beweging in de toekomst verder aan stemmen wint dan zal dat ook gevolgen kunnen hebben voor de energiebetrekkingen tussen beide landen. Energietransitie en Energiewende zullen op zijn minst in vaart afnemen en er zal weer meer aandacht uitgaan naar bestaande fossiele energiebronnen en kernenergie, mogelijk aangevuld met onderzoek naar winningsmogelijkheden voor schaliegas. De bilaterale energiebetrekkingen zullen daarbij vooral op de proef worden gesteld als in één land de vergroening sterk wordt afgeremd door politieke verschuivingen, terwijl die in het andere land wordt voortgezet.

ENERGIETRANSITIE EN ENERGIEWENDE ZULLEN OP ZIJN MINST IN VAART AFNEMEN

41 Verkiezingsprogramma 2017-2021, p. 85.

42 Verkiezingsprogramma 2017, p. 27.

5. VOORWAARDEN VOOR EEN NEDERLANDS – DUITSE ENERGIE- VRIENDSCHAP IN DE TOEKOMST



Deze paper maakt duidelijk dat is dat de energie-betrekkingen tussen Nederland en Duitsland aan het veranderen zijn. Belangrijkste spanningspunt daarbij is dat het voor Nederland financieel rendabel blijft om de fossiele export naar Duitsland zo lang mogelijk voort te zetten, maar dat voor Duitsland bij voortschrijdende vergroening het belang van de fossiele import uit Nederland zal afnemen. Open vraag is daarbij hoe snel en hoe volledig die vergroening in Duitsland, maar ook die in Nederland, zal plaatsvinden. Uiteenlopende belangen kunnen vooral in die – misschien wel enkele decennia durende – hybride overgangssituatie voor wrijvingen zorgen. Willen de relaties ook in de overgang naar een CO₂-arme energievoorziening daarom harmonieus blijven, dan zullen beide landen moeten werken om te voldoen aan een aantal randvoorwaarden daarvoor.

Die liggen in de eerste plaats in het onderhouden en verdiepen van de bestaande samenwerkingsverbanden, om zo begrip te krijgen voor elkaars situatie en belangen. Voortzetting van de huidige overlegstructuren in onder meer het Pentalaterale forum liggen daarbij voor de hand. Ook kan de al ingezette verbetering van de technische marktkoppeling tussen Nederland en Duitsland bijdragen aan de mogelijkheden voor het flexibel uitwisselen van elektriciteit om tijdelijke overschotten of tekorten in één van beide landen op te lossen. Een andere voorwaarde voor langdurig goede energiebetrekkingen in de toekomst is het samen onderzoeken van de grote technologische uitdagingen die er liggen bij de energietransitie. Ook daarvoor kan worden voortgebouwd op bestaande samenwerkingsverbanden, zoals die tussen de grote Nederlandse en Duitse technologische instituten. Eén onderwerp dat zich daarvoor in het bijzonder leent omdat het in beide landen hoog op de innovatieagenda's staat - in Nederland onder de titel 'hybride energievoorziening' en in Duitsland als 'Sektorkopplung' -, is verbetering van flexibiliteit en uitwisseling tussen de toepassingsgebieden elektriciteit, warmte en transport. Onder meer de grensoverschrijdende consequenties die dat met zich meebrengt zouden uitstekend samen onderzocht kunnen worden om zo mogelijke spanningen in de toekomst voor te zijn.

Toch liggen de belangrijkste voorwaarden voor een Nederlands-Duitse groene energievriendschap in de toekomst waarschijnlijk op sociaaleconomisch en politiek terrein. Wanneer daar de ontwikkelingen en maatschappelijke opvattingen over transitie in beide landen te ver uiteen lopen, dan lijken conflicten op energiegebied niet ver weg. Tegelijk ligt er ook hier een goede basis voor intensievere samenwerking. Beide landen worstelen namelijk met een gecontroleerde exit-strategie uit fossiele energie. In Nederland ligt de uitdaging vooral bij gas, in Duitsland bij kolen. In beide

landen zijn ook al ervaringen opgedaan met een geleidelijke uitfasering van een energiebron: in Nederland met kolen in de jaren zestig, in Duitsland met het sinds enkele jaren lopende proces van uitfasering van kernenergie. Leren van elkaars ervaringen lijkt daarom voor de hand te liggen. Daarbij hoort ook het onderzoeken of wederzijdse afhankelijkheden en concurrentie voor- en nadelen bij zo een exit in beide landen goed kunnen samengaan of niet.

Nadere samenwerking zou tot slot ook gezocht kunnen worden bij het onderzoeken van maatschappelijk draagvlak voor de grote maatschappelijke veranderingen waarmee energietransitie gepaard gaat. Ongetwijfeld zijn er lessen te leren uit mate en manier van betrokkenheid van burgers in beide landen bij de maatschappelijke veranderingen.

Het samenwerken aan dergelijke grote maatschappelijke vragen zou niet alleen de vriendschap tussen beide landen voor de toekomst kunnen verankeren, maar ook een voorbeeld kunnen zijn voor partnerschappen tussen andere landen in de EU of daarbuiten. Want de Duitse oud-kanselier Willy Brandt wist het al: 'Der beste Weg, die Zukunft vorauszusagen, ist, sie zu gestalten'⁴³.

**‘DER BESTE WEG,
DIE ZUKUNFT
VORAUSZUSAGEN,
IST, SIE ZU
GESTALTEN’**

43 'De beste weg om de toekomst te voorspellen is om hem vorm te geven'. Citaat van oud-kanselier en Nobelprijswinnaar Willy Brandt (1913-1992).

AUTEURS

Stephan Slingerland, Lisa Eichler – Trinomics
Lucia van Geuns – TNO

CONTACT

Lucia van Geuns
T 088 866 44 05
E lucia.vangeuns@tno.nl

› TNO VERBINDT MENSEN EN KENNIS
OM INNOVATIES TE CREËREN DIE DE
CONCURRENTIEKRACHT VAN BEDRIJVEN
EN HET WELZIJN VAN DE SAMENLEVING
DUURZAAM VERSTERKEN.

TNO.NL/ENERGIE