

## Duits energiebeleid in 2007

Duitsland zal in 2007 voorzitter zijn van zowel de Europese Unie als de G8. Internationaal energiebeleid zal bij beide voorzitterschappen een grote rol spelen. Hoe gaat Duitsland eigenlijk om met energie en wat valt er op international vlak te verwachten? Duitsland is een van de weinige landen in de wereld die economische groei wist te combineren met een nagenoeg gelijkblijvend energieverbruik (zie fig. 1). Dit is te danken aan een geringe bevolkingsgroei, structuurveranderingen in de economie, de opmars van efficiënte verbranding van aardgas voor verwarmingsdoeleinden en niet in de laatste plaats aan beleid dat de al stijgende energie-efficiëntie versterkt.

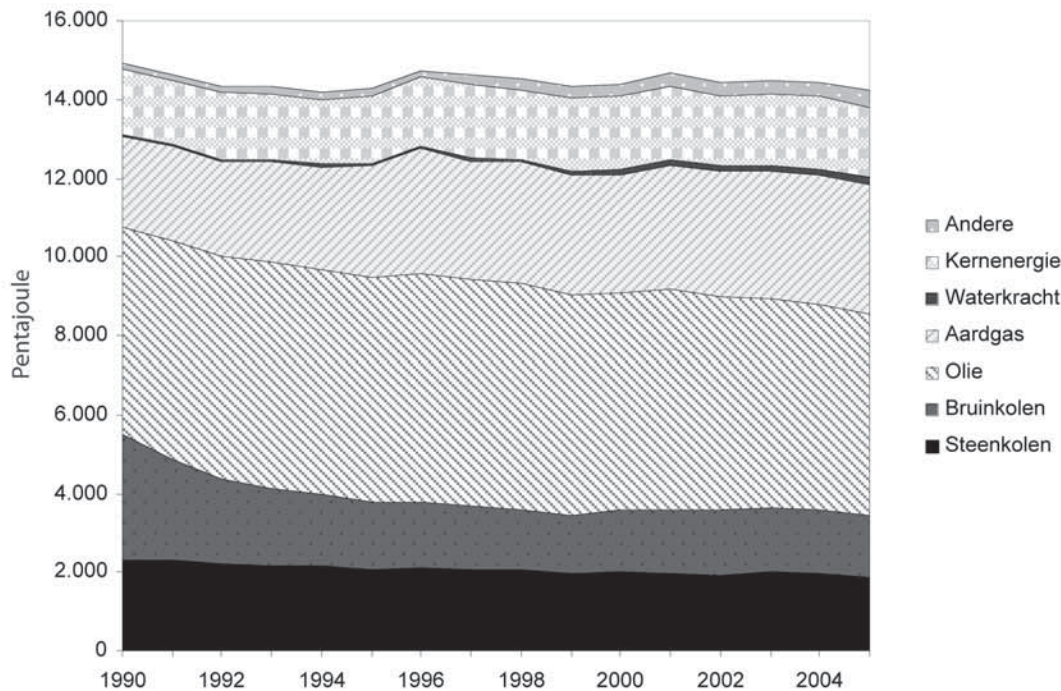
Duitsland heeft aanzienlijke voorraden aan kolen (vooral bruinkolen) en in mindere mate aardgas. De Duitse aardgasvoorraden zijn zeker niet groot genoeg om aan de binnenlandse vraag te voldoen en voor olie is Duitsland nagenoeg volledig afhankelijk van invoer. Voor beide energiedragers speelt Rusland een grote rol als leverancier (zie tabel 1).

### Huidig energiebeleid

Het energiebeleid is in Duitsland, net als in veel andere landen, gericht op een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening. Duitsland doet veel zelf, dat wil zeggen de meeste concrete beleidsmaatregelen op energiegebied hebben betrekking op het binnenland. Veel beleid heeft direct invloed op de energiemix:

\* *Steun voor hernieuwbare energie.* Duitsland is wereldkampioen op het gebied van wind- en (misschien wel verrassend) ook op dat van zonne-energie. Het land kent een systeem dat producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen steunt door voor een termijn van twintig jaar voorspelbare (en qua niveau aantrekkelijke) prijzen te garanderen. Dit heeft ertoe geleid dat in geen ander land ter wereld meer windmolens en zonnepanelen zijn geïnstalleerd. Bovendien zijn tienduizenden banen in de sector hernieuwbare energie tot stand gekomen. Ook stroom uit biomassa en het gebruik van biobrandstoffen worden financieel gesteund.

Figuur 1: Primair energiegebruik in Duitsland (in pentajoule)



Bron: AG Energiebilanzen.

**Tabel 1: Herkomst van olie en gas in Duitsland, 2005**

Ruwe Olie		Aardgas	
Rusland	33%	Rusland	35%
Noorwegen	15%	Noorwegen	27%
Verenigd Koninkrijk	13%	Nederland	18%
Libië	11%	Binnenlandse productie	16%
Kazakstan	6%		
Algerije	4%		
Saoudi Arabië	4%		

Bronnen: Mineralölverband, Bundesamt für Ausfuhrkontrolle.

- \* *Steun voor energiebesparing.* In Duitsland worden subsidies verstrekt voor de energetische renovatie van huizen en strikte milieunormen gesteld voor nieuwbouw. Diverse overheidsinstellingen zijn betrokken bij energiebesparing.
- \* *'Atomausstieg'.* Een punt van discussie in de huidige regeringscoalitie van CDU en SPD is de 'Atomausstieg', de geplande sluiting van alle binnenlandse kerncentrales op een termijn van 32 jaar.<sup>1</sup> Dit beleid is een erfstuk van de rood-groene coalitie, dat door de SPD verdedigd en door kringen uit de CDU aangevallen wordt. Veel CDU-politici beschouwen de sluiting van centrales vóór het einde van hun levensduur als kapitaalvernietiging en benadrukken het CO<sub>2</sub>-vrije karakter van nucleaire stroomopwekking. Vooralsnog houdt de regering vast aan de 'Ausstieg', zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.
- \* *Steun voor binnenlandse steenkolen.* Binnenlandse steenkolen zijn duur om te produceren en ze kunnen niet met importkolen concurreren.<sup>2</sup> Het verschil tussen wereldmarktprijs en productiekosten wordt door subsidies gecompenseerd, zodat Duitse steenkolen wel in de sector stroomopwekking kunnen worden gebruikt. Er bestaat echter een jaarlijks dalend plafond voor de subsidies. Hoewel vaak wordt beargumenteerd dat de inzet van binnenlandse steenkolen aan de voorzieningszekerheid bijdraagt, zijn de steenkolensubsidies niet in eerste instantie als energiepolitiek instrument te beschouwen, maar meer als een element van structuurpolitiek, bedoeld om de economische structuurverandering te compenseren en verliezen in werkgelegenheid in te dammen. Er lopen wel onderhandelingen over stopzetting van de subsidies, wat op sluiting van de

Duitse steenkolenmijnbouw neer zou komen. De streefdatum hiervoor lijkt 2016 te worden.<sup>3</sup>

- \* *Liberalisering van de gas- en stroommarkten.* Duitsland was een van de eerste landen in de Europese Unie die voor consumenten volledige keuzevrijheid van leveranciers van gas en stroom introduceerden, direct na inwerkingtreding van de Europese richtlijnen in 1998. Hoewel consumentenprijzen aanvankelijk daalden, ontwikkelden de vrije gas- en stroommarkten en daarmee de echte concurrentie zich slechts langzaam. Veel commentatoren wijten dit aan de keuze voor vérgaande zelfregulering van de sector zonder een formele toezichthouder met voorafgaande bevoegdheden voor de regulering van de netwerken. Er lijkt in het verleden nooit een sterke politieke wil te zijn geweest om echte binnenlandse concurrentie op de gas- en stroommarkt te bevorderen. Op de recente 'energetop' van regering en energiesector heeft bondskanselier Merkel echter het belang van goede concurrentie beklemtoond. De druk op belanghebbenden om concurrentie meer ruimte te bieden, lijkt verhoogd, en niet alleen doordat in navolging van de meest recente energiemarktrichtlijnen een toezichthouder voor de netwerken is geïnstalleerd.

Een opmerkelijke beleidskeuze was goedkeuring van overname van *Rubrgas* door E.ON in 2002. De mededingingsautoriteit had deze transactie afgekeurd, maar hoewel het Duitse ministerie van economische zaken niet blind was voor de negatieve implicaties voor de concurrentie op de Duitse gasmarkt, verleende het onder felle protesten toestemming voor de overname. De redenen die het ministerie gaf waren een combinatie van industrie- en energiepolitieke doelen: ten *eerste* moest er een Duitse 'nationale kampioen' worden geschapen die met andere Europese bedrijven goed kon concurreren; ten *tweede* wilde men een sterke onderneming die voor gasproducerende landen, in het bijzonder Rusland, aantrekkelijk zou zijn als partner voor investeringen in gasproductie en -infrastructuur. Zo moest de toegang voor Duitse ondernemingen tot gasbronnen bevorderd worden.<sup>4</sup>

Een constante factor in het Duitse energiebeleid is dat de regering probeert voor goede verhoudingen met producerende landen, in het bijzonder gasproducerende landen, te zorgen, zodat particuliere bedrijven dan gemakkelijker in deze landen kunnen investeren of uit deze landen energie kunnen

invoeren. Duitse bedrijven worden bij de toegang tot leveranciers ook geholpen doordat het ministerie van buitenlandse zaken probeert als bemiddelaar voor Duitse bedrijven te fungeren. Zo werd minister Steinmeier op zijn recente reizen naar Centraal-Azië en de Maghreb-staten begeleid door delegaties met vertegenwoordigers van de Duitse energie-industrie.

### Toekomstige ontwikkeling van het beleid

Door de indruk die het Russisch-Oekraïens conflict over gasleveranties van januari 2006 maakte en de luider wordende discussie over hoe kernenergie in Duitsland moet worden vervangen, zijn energie-onderwerpen, vooral voorzieningszekerheid, recent ook in Duitsland hoger op de agenda komen te staan. In april en oktober 2006 zijn 'energietoppen' tussen de regering en de Duitse energiesector gehouden. Deze zouden uiteindelijk moeten leiden tot de formulering van een geïntegreerd energiebeleid. De bedoeling is dat dit nieuwe beleid ook zijn weerklink vindt in de Duitse voorzitterschappen van de EU en de G8.

Het valt te verwachten dat het internationale energiebeleid waaraan Duitsland in 2007 vorm zal helpen geven, in grote lijnen overeenkomt met de aanbevelingen van de werkgroep 'Internationale Aspecte' voor de energietop van oktober 2006.<sup>5</sup> Sterke nadruk ligt hierbij op de *coöperatieve* dialoog met de belangrijkste energie producerende, doorvoer- en consumerende landen. Die zal zowel in EU-verband als bilateraal gevoerd worden. Verdere aanbevelingen uit de werkgroep voor het Duitse EU-voorzitterschap luiden:

- \* intensivering van de discussie en analyse van energievraag- en -aanbodontwikkelingen op de lange termijn;
- \* volledige implementatie van de gas- en elektriciteitsrichtlijnen in alle lidstaten om een 'level playing field' te creëren;
- \* de EU moet extra prikkels geven voor energie-efficiëntie, wat ook moet leiden tot innovatie en ontwikkeling van nieuwe technologieën. De instrumenten hiervoor zouden nieuwe standaarden voor energie-efficiëntie moeten zijn. Maar ook ontwikkelings- en transitielanden moeten door de EU bij de invoering van energie-efficiënte technologieën worden ondersteund;
- \* het opstellen van een *roadmap* voor hernieuwbare energie en het definiëren van lange-termijndoelstellingen voor hernieuwbare energie in de EU; en

- \* werken aan EU-beleid voor een klimaatregime na 2012.

Voor de G8 lijkt de nadruk op klimaatbeleid, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te komen liggen, in navolging van de G8-top van Gleneagles. Niet alleen wil Duitsland de in Gleneagles gecreëerde stuwkracht voor een wereldomvattend klimaatbeleid behouden en versterken, ook ziet het concrete kansen voor de Duitse economie op het gebied van schone (kolen)centrales, energie-efficiënte technologieën en hernieuwbare energie.

### Controverse over de Oostzee-pijpleiding

Duitsland wordt vooral door Polen verweten dat, door politieke steun te verlenen aan de 'Nord Stream'-gaspijpleiding, het zich ondergeschikt heeft gemaakt aan een Russische 'verdeel en heers'-benadering jegens de Europese Unie. Deze pijpleiding moet vanaf 2010 meer dan 10% van alle Russische gasexporten naar West-Europa vervoeren, waarbij de pijpleiding onder de Oostzee Rusland direct met Duitsland zal verbinden.<sup>6</sup> Deze route is wat Rusland betreft geïnspireerd door slechte ervaringen met de doorvoerlanden Wit-Rusland en Oekraïne. In beide landen zijn problemen geweest met betaling van het door Rusland geleverd gas. In het bijzonder in het geval van Wit-Rusland moest Rusland ook ervaren dat doorvoerlanden van houding en qua betrouwbaarheid kunnen veranderen wanneer een pijpleiding eenmaal is aangelegd. Deze nieuwe leiding verschaft Rusland rechtstreeks toegang tot de op één na grootste gasmarkt van Europa, met goede doorvoermogelijkheden naar andere belangrijke gasmarkten, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De pijpleiding is een *joint venture* van het Russische staatsgasbedrijf Gazprom en de Duitse bedrijven BASF en E.ON. Ook de Nederlandse Gasunie onderhandelt over deelname in het project.<sup>7</sup> De Duitse ondernemingen hebben ook belangen verworven in Russische gasvelden en de Gasunie heeft een aandeel van de nieuwe pijpleiding naar het Verenigd Koninkrijk aan Gazprom aangeboden. Polen en ook de Baltische staten voelen zich letterlijk en figuurlijk gepasseerd en zijn bezorgd over te innige Russisch-Duitse energiebetrekkingen. Een landpijpleiding via de Baltische staten en Polen zou deze staten immers een sterkere positie tegenover Rusland hebben gegeven en vooral ook extra doorvoerinkomsten hebben gegenereerd.<sup>8</sup>

Vooralsnog is van een succes van een vermeend Russisch 'verdeel- en heers'-beleid op energiegebied weinig te bekennen. Duitsland is onder Angela Merkel eerder sterker gaan optreden bij het verdedigen van Europese belangen, en niet alleen op energiegebied, tegenover energieproducerende landen, in het bijzonder Rusland. Ook het recente werkdocument ter voorbereiding van de Duitse energietop benadrukt weliswaar dat dialogen met producerende landen coöperatief moeten worden gevoerd, maar het maakt ook duidelijk dat Europese en Duitse belangen, zoals bijvoorbeeld de beginselen neergelegd in het wel door Rusland ondertekende, maar nog niet geratificeerde Europees Energiehandvest, verder moeten worden nagestreefd.

### Twee speerpunten

Voor de nabije toekomst kunnen dus twee speerpunten voor de internationale energieaanpak van Duitsland verwacht worden. Ten *eerste* zal Duitsland zich binnen de EU en de G8 inzetten voor klimaatbeleid, energiebesparing en hernieuwbare energie. Niet alleen is dit een doel op zich zelf, ook de Duitse industrie heeft hier belang bij. Ten *tweede* zal Duitsland energieonderwerpen, zoals voorzieningszekerheid en betrekkingen met productie- en doorvoerlanden, pragmatisch blijven benaderen. Dit houdt in dat Duitsland ook in de toekomst zeker niet op de formulering van een gezamenlijk Europees energiebeleid zal wachten, voordat het zelf beleidsmaatregelen met internationale gevolgen gaat treffen. Toch valt te verwachten dat Duitsland het EU-voorzitterschap zal gebruiken om de lidstaten op energiegebied dichterbij elkaar te brengen, zodat de dialogen tussen de EU en productie- en doorvoerlanden effectiever gevoerd kunnen worden. Het zal een uitdaging voor het Duits buitenlands beleid zijn andere lidstaten, vooral die ten oosten van Berlijn, ervan te overtuigen dat de Duits-Russische energiebetrekkingen niet nadelig voor hen behoeven te zijn en misschien zelfs voordelen kunnen bieden.

### Noten

1 De precieze condities van dit beleid zijn wat flexibeler dan hier gesuggereerd. Zo kunnen looptijden en stroomproductiehoeveelheden van de éne centrale worden overgedragen op de andere. De verwachting is dan ook dat de modernste en efficiëntste centrales langer open zullen blijven dan 32 jaar en dat andere centrales eerder worden gesloten.

- 2 Binnenlandse bruinkolen zijn wél concurrerend en ontvangen geen subsidies.
- 3 'Kohle-Pläne: 2016 ist Schicht im Schacht', in: *Die Welt*, 25 november 2006.
- 4 Heiko Lohmann, *The German path to natural gas liberalisation*, Oxford Institute for Energy Studies (2006), blz. 110-120.
- 5 Bundesministerium für Wirtschaft und Auswärtiges Amt, *Bericht der Arbeitsgruppe 1 'Internationale Aspekte' zum Energiegipfel am 9. Oktober 2006*, 25 september 2006.
- 6 Deze pijpleiding is trouwens al lang door de Europese Commissie als 'priority project of European interest' bestempeld. Zie: Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'European energy infrastructure'*, COM (2001) 775 final, blz 47.
- 7 Gazprom zal 51% van het eigendom houden, de twee Duitse bedrijven staan nog voor elk 24,5% gepland. Gasunie zal 10% eigendom verwerven, wat uit de aandelen van de Duitse ondernemingen moet komen. E.ON en BASF zijn particuliere ondernemingen; daarentegen neemt met de Gasunie een pure staatsonderneming een belang in de pijpleiding aan EU-zijde.
- 8 Er bestaat al een landpijpleiding naar Duitsland via Wit-Rusland en Polen. De nieuwe pijpleiding vermindert ook de onderhandelingsruimte voor de transitatieven via de al bestaande pijpleiding.

Christoph Tönjes is verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).