

Sluiten, niet sluiten,

Het Duitse kernenergiebeleid sinds 2002

De kernramp in Fukushima in maart van dit jaar heeft het Duitse energiebeleid drastisch veranderd. Plotseling besloot Duitsland te stoppen met kernenergie: in 2022 moeten alle kerncentrales zijn gesloten. En dat terwijl de regering-Merkel ze nog geen jaar geleden tot minstens 2035 wilde openhouden. Duitsland was nog niet ver genoeg om definitief over te stappen op duurzame energie, vonden CDU/CSU en FDP in 2010. Nu gaat de *Atomausstieg* voor alles.

Deel van een menselijke ketting van de kerncentrale Neckarwestheim tot Stuttgart als protest tegen kernenergie in 2011. Foto: Flickr.com/BÜNDNIS90/DIEGRÜNEN/cc.

toch sluiten

Het kwam voor vrijwel iedereen als een grote verrassing: drie dagen na de tsunami van 11 maart in Japan besloot kanselier Merkel het Duitse kerncentralebeleid te bevriezen. Het rumoer rond het besluit van september 2010 om de centrales tot 2035 open te houden, was nog niet eens echt gaan liggen. Zo liep er bijvoorbeeld nog een zaak van een aantal oppositiepartijen tegen de verlenging van de looptijd van de centrales. Dat besluit was buiten de Bondsraad - de vertegenwoordiging van de deelstaten - om genomen. Ongehoord, vond de oppositie. En terwijl de rechter daar nog een uitspraak over moest doen, besloot Merkel dat omstreden besluit opeens te heroverwegen. Onmiddellijk kreeg de kanselier het verwijt een tactisch spelletje te spelen: eind maart 2011 vonden verkiezingen in de belangrijke Duitse deelstaat Baden-Württemberg plaats. Al zestig jaar lang was Merckels CDU daar aan de macht, maar mede door het energiebeleid van de CDU stonden nu de Groenen op winst en dreigde een electorale ramp voor de christendemocraten. In Baden-Württemberg waren er

op dat moment nog vier kerncentrales open, het protest ertegen groeide met de dag. Door een ander energiebeleid te voeren, zou Merkel proberen te profiteren van de veranderende publieke opinie, verweten critici haar. Dat die publieke opinie in Duitsland door de kernramp in Japan inderdaad drastisch veranderde, bleek vrijwel direct. Al sinds CDU/CSU en FDP in hun coalitieverdrag van 2009 schreven langer door te willen gaan met kernenergie, laaide het aloude protest ertegen weer op en zagen de Groenen hun aanhang gestaag stijgen. In de dagen na de tsunami nam dat protest een enorme vlucht. Duitsers gingen massaal de straat op, vormden menselijke kettingen rond verschillende kerncentrales en voerden heftige debatten in kranten, op tv en op internetfora. Uit een peiling van 15 maart - vier dagen na de kernramp in Fukushima - bleek dat zeventig procent van de Duitsers dacht dat een ongeluk zoals met de Japanse centrale ook in Duitsland kon gebeuren. Meer dan 53 procent van de bevolking wilde dat de Duitse centrales zo snel mogelijk werden stilgelegd. ►

Marja Verburg werkt als redacteur voor Duitslandweb.nl, het Nederlandse internetportaal over Duitsland, bij de Universiteit van Amsterdam.



Kritiek op Merckels beleid

Op diezelfde 15de maart maakte de regering bekend de zeven oudste kerncentrales, allemaal van voor 1980, drie maanden lang stil te leggen. Minister van Milieu Norbert Röttgen (CDU) liet weten er van uit te gaan dat centrales die eenmaal waren stilgelegd, niet opnieuw in gebruik zouden worden genomen. Hij kreeg gelijk. Ook nadat de verkiezingen in Baden-Württemberg voorbij waren - waar de CDU zoals verwacht een dramatisch verlies leed en de Groenen aan de macht kwamen - hielden Merkel en haar ministers vast aan de sluiting van de oudste kerncentrales. Maar niet alleen dat. Merkel benoemde op 15 maart ook een *Reaktorsicherheitskommission* die drie maanden de tijd kreeg om de veiligheid van alle Duitse kerncentrales te controleren. Een week later riep ze een ethiekcommissie in het leven die het gebruik van kernenergie in Duitsland in het algemeen moest onderzoeken en een advies moest geven over de termijn waarop Duitsland zou kunnen overstappen

worden gestimuleerd. Toen Merkel in maart 2011 bekend maakte de oude kerncentrales te sluiten, dreigden de energiebedrijven deze ecofonds-betalingen direct stop te zetten. Ook het Duitse parlement tekende protest aan tegen de sluiting van de centrales. Afgevaardigden van de SPD maar ook van Merckels eigen CDU benadrukten dat de kanselier een dergelijk besluit helemaal niet mocht nemen zonder de toestemming van de Bondsdag. De demonstraties tegen het energiebeleid van de regering gingen ondertussen ook gewoon door. In het paasweekende, eind april, gingen in heel Duitsland weer ruim honderdduizend mensen de straat op. Vooral bij de twaalf kerncentrales die nog open waren, waren veel mensen op de been.

Terug in de jaren tachtig

‘Alsof we terug zijn in de jaren tachtig’, was dit voorjaar een veelgehoorde kreet in de Duitse media. De gele vlaggen, stickers en buttons met de leus *Atomkraft? Nein danke* die het vijftienvijftig jaar geleden ook al zo goed deden, waren weer overal te zien. Uit die protestbewegingen van de jaren zeventig en tachtig, waaronder ook de anti-kernenergiebeweging, zijn de Duitse Groenen voortgekomen. Kernenergie was en is nog steeds een van de belangrijkste thema's van de partij. In 1983 kwamen De Groenen met 5,3 procent van de stemmen voor het eerst in de Bondsdag. Twee jaar later zat de partij in Hessen in een deelstaatregering, met een jonge Joschka Fischer als minister van Milieu. In de jaren daarop deed de partij ook in andere deelstaten regeringservaring op. Het resulteerde in 1998, na de zestien jaar durende regeerperiode van CDU-kanselier Helmut Kohl, in de eerste landelijke regeringsdeelname. De SPD en de Groenen hadden voor het eerst in de Duitse geschiedenis samen genoeg stemmen om een coalitie te vormen. SPD'er Gerhard Schröder werd kanselier, Jürgen Trittin (Groenen) minister van Milieu.

Vier jaar later, in 2002, was de *Atomausstieg* - het besluit om te stoppen met kernenergie - een feit. In 2021 zouden alle Duitse kerncentrales zijn gesloten. Dat was voor een belangrijk deel het werk van ‘Mr. Atomausstieg’ Jürgen Trittin. De sociaaldemocraten en Groenen besloten hiertoe uit milieu- en veiligheidsoverwegingen, zoals het ontbreken van een duurzame oplossing voor het kernafval. Maar aan dit vlaggenschip van het rood-

‘De gele vlaggen, stickers en buttons met de leus *Atomkraft? Nein Danke* die het vijftienvijftig jaar geleden zo goed deden, waren weer overal te zien’

op andere vormen van energie, het liefst zo duurzaam mogelijk. De commissie begon haar werk eind april en kreeg voor haar opdracht een maand de tijd. In die maand moest ze ruim dertig experts uit de wetenschap, de energiebranche en van milieu- en consumentenorganisaties horen. Een kwart van de Duitse energie was op dat moment nog afkomstig van de kerncentrales.

De plotselinge en vrij vergaande veranderingen in het energiebeleid wekten het ongenoegen van de grote Duitse energieconcerns RWE, EnBW, Vattenfall en E.ON. Die verdienen met kernenergie veel geld. Volgens berekeningen van weekblad *Die Zeit* uit 2010 gaat het om netto één miljoen euro per dag per centrale. Toen de regering in 2010 besloot de centrales langer open te houden, was dit zeer naar de zin van de energieconcerns. Critici verweten de regering zelfs te zijn gezwicht voor hun lobby. Wel moesten de energiebedrijven in ruil voor de langere looptijd miljarden belasting betalen, zoals de zogenoemde *Brennelementensteuer*, waarmee onder meer de ontwikkeling van duurzame energie moest

groene milieubeleid waren heftige debatten met de kernenergielobby en delen van coalitiepartij SPD vooraf gegaan. Lang niet alle sociaaldemocraten waren er van overtuigd dat het een goede beslissing was. In 2000 bereikte rood-groen een akkoord met de kernindustrie over het geleidelijk afbouwen van het gebruik van kernenergie. In 2002 werd de *Atomausstieg* bij wet van kracht. Als alternatief wilden SPD en Groenen duurzame energie ontwikkelen: uit water, zon, maar vooral uit wind.

Na twee regeerperiodes verloren SPD en Groenen hun meerderheid bij de verkiezingen van 2005. De CDU werd de grootste partij, Angela Merkel de nieuwe kanselier. Hoewel niemand er echt enthousiast over was - de betrokken partijen misschien nog wel het minst - zat er door de verkiezingsuitslag voor Merkel niet veel anders op dan een regering te vormen met de SPD. De nieuwe zogeheten grote coalitie hield vast aan het rood-groene kernenergiebeleid, al ging dat bij veel christendemocraten niet echt van harte.

Politieke chaos in 2010

De hele regeringsperiode bleef de verhouding tussen CDU/CSU en SPD moeizaam. Er was voortdurend irritatie of ruzie, over veel meer onderwerpen dan alleen het energiebeleid. Naarmate de verkiezingen van 2009 naderden, werd steeds duidelijker dat Merkel en haar ministers de sociaaldemocraten het liefst wilden inruilen voor de liberale FDP. Dat gebeurde ook toen CDU/CSU en FDP inderdaad genoeg stemmen haalden. In november 2009 presenteren beide partijen hun regeerakkoord. Dat het beleid rond de kerncentrales zou veranderen, was toen al geen verrassing meer. De FDP was altijd al voor het gebruik van kernenergie en veel CDU'ers ook. In het regeerakkoord stond dat Merkel-II de looptijd van de kerncentrales ging verlengen. Met hoeveel jaar wisten de partijen toen zelf nog niet.

Het leidde in 2010 tot een politieke chaos. Over het waarom van de verlenging waren de betrokkenen het wel eens: kernenergie is relatief goedkoop, schoon, vermindert de afhankelijkheid van aardolie en zorgt voor werkgelegenheid, luidden de argumenten. Maar CDU/CSU en FDP konden het maar niet eens worden over de voorwaarden waaronder de Duitse kerncentrales langer open mochten blijven en om hoeveel jaar het dan moest gaan. Milieuminister Röttgen noemde een maximale termijn van acht jaar. Dat vonden veel anderen,



Protest bij energieconcern RWE, voorjaar 2011. Foto: Flickr.com/gru-enernw/cc.

inclusief veel van zijn CDU-partijgenoten, veel te kort. De deelstaten Baden-Württemberg en Beieren, waar veel kerncentrales staan en die goed aan kernenergie verdienen, de minister van Economische Zaken en verschillende fractieleden van de coalitiepartijen pleitten in plaats daarvan voor een verlenging van gemiddeld veertien jaar. Zonder die verlenging was een stabiele energievoorziening niet gewaarborgd, was toen hun stellige overtuiging. De vier grote energiebedrijven E.on, RWE, Vattenfall en EnBW boden de regering dertig miljard euro om hun centrales twaalf jaar langer te mogen openhouden. Daarnaast leidde de geplande belasting op kernenergie tot onenigheid. De energieconcerns moesten van kanselier Merkel de zogenoemde *Brennelementesteuer* gaan betalen, een belasting op brandstofelementen, als compensatie voor de verlenging van de resterende looptijd. Daaraan werd die echter niet gekoppeld. Dat betekende dat een volgend kabinet had kunnen beslissen de kerncentrales weer vervroegd te sluiten, maar de belasting, die direct in de schatkist kwam, te behouden. Toch werden alle partijen het in de zomer van

'De regeringspartijen konden het maar niet eens worden over de voorwaarden waaronder de kerncentrales langer open mochten blijven'

2010 eens en begin september kon Merkel haar 'revolutie in de energievoorziening' presenteren, oftewel de *Ausstieg vom Ausstieg*. De kerncentrales zouden gemiddeld twaalf jaar langer openblijven, nieuwe centrales zelfs veertien jaar. Volgens dit schema zou de laatste centrale dan in 2035 sluiten. In ruil voor de langere looptijden moesten de energiebedrijven tussen 2011 en 2016 2,3 miljard euro per jaar betalen. De nieuwe energiewet bevatte verder maatregelen ter verbetering van het elektriciteitsnet, voor meer energiebesparing en voor een betere klimaatbescherming. ►

De oppositie en milieuorganisaties waren woedend. Dit was volgens hen een zware slag voor de ontwikkeling van duurzame energie. Bovendien wilde de regering de nieuwe wet zonder toestemming van de Bondsraad, de vertegenwoordiging van de deelstaten, invoeren. Daarin hebben CDU/CSU en FDP al geruime tijd geen meerderheid meer. Kernenergie is geen deelstaataangelegenheid, luidde de redenering van de regeringspartijen. De oppositie stapte daarop naar het Constitutioneel Hof, de hoogste Duitse rechtsinstantie.

Nieuwe wet

Ruim een half jaar later is de omstrede verlenging geschiedenis. Terwijl de oudste kerncentrales werden gesloten en de ethiekcommissie de afschaffing van kernenergie onderzocht, stapten dit voorjaar steeds meer Duitsers over op groene stroom. Aanbieders

'De kernramp in Japan toonde voor Merkel aan dat zelfs in zo'n technologisch hoogwaardig land de risico's van kernenergie niet beheersbaar zijn'

van duurzame energie maakten eind april bekend drie tot acht keer meer klanten te hebben dan voor de kernramp in Fukushima. Daarna volgden de ontwikkelingen zich snel op. De regering in Berlijn besloot binnen enkele weken, naast de zeven oude centrales die al waren gesloten, nog meer kerncentrales tijdelijk van het elektriciteitsnet af te halen. Het ging daarbij om een test die minstens tien dagen moest duren. Daaruit moest blijken of Duitsland de geplande afschaffing van kernenergie aan zou kunnen. Terwijl die test liep, kwam de ethiekcommissie op 11 mei, twee weken nadat ze aan het werk was gegaan, plotseling met de mededeling dat alle Duitse kerncentrales in 2021 gesloten konden zijn. Misschien kon het zelfs nog eerder. In haar definitieve rapport, dat op 30 mei werd gepresenteerd, bleef de ethiekcommissie bij dit advies. Kort daarop, op 6 juni, stemde Merkels kabinet in met het besluit alle kerncentrales uiterlijk in 2022 te sluiten. Drie dagen later moest Merkel haar nieuwe energiebeleid verdedigen in de Bondsdag. 'Fukushima heeft mijn houding ten opzichte van kernenergie veranderd', zei ze in die verklaring. De kernramp in Japan toonde wat haar betreft aan dat zelfs in zo'n technologisch

hoogwaardig land de risico's van kernenergie niet beheersbaar zijn. Dat overtuigde haar ervan dat die risico's anders moeten worden beoordeeld en de overstap naar duurzame energie, en dan vooral windenergie, sneller moet worden gemaakt.

De oppositie uitte zich kritisch over het nieuwe beleid. Sommige politici vroegen zich af of de veiligheid van de kerncentrales wel genoeg gewaarborgd bleef met al die elkaar snel opvolgende maatregelen. De SPD vond het een probleem dat de deelstaten niet bij de besluitvorming werden betrokken. Voor de Groenen ging Merkels *Atomusstieg* niet ver genoeg. Volgens oud-minister van Milieu en inmiddels fractievoorzitter van de Groenen Jürgen Trittin kon kernenergie al in 2017 zijn afgeschaft. Waarom dan wachten tot 2022? Merkels nieuwe energiebeleid zorgde voor een merkwaardige politieke situatie voor de milieupartij. Een van haar belangrijkste politieke eisen, het thema waar de partij veel stemmen mee won, werd ingewilligd, maar op een manier waar de Groenen niet blij mee waren. Aan de andere kant: sluiting van de kerncentrales in 2022 was voor de Groenen nog altijd te verkiezen boven een in 2035. Niet akkoord gaan met het nieuwe compromis zou de partij een geloofwaardigheidsprobleem opleveren.

Op een speciaal partijcongres op 27 juni besloten de Groenen in te stemmen met de plannen van het kabinet. Een historisch moment, zo luidde het commentaar van *Mr. Atomusstieg* Trittin, omdat voor het eerst in Duitsland consensus heerst over het kernenergiebeleid. Desalniettemin besloten enkele van zijn partijgenoten, net als een aantal afgevaardigden van de socialistische partij Die Linke, alsnog niet voor te stemmen toen de Bondsdag zich een paar dagen later over Merkels nieuwe energiewet moest uitspreken. Zij vreesden bijvoorbeeld dat Duitsland terug gaat grijpen op minder duurzame vormen van energie als kolen en gas. De SPD verweet de regering in het afsluitende Bondsdagdebat met andermans veren te pronken. 'Deze *Ausstieg* was onze *Ausstieg*', aldus SPD-voorzitter Sigmar Gabriel.

De tegenstanders vormden uiteindelijk een kleine minderheid: met 8 onthoudingen, 79 stemmen tegen en 513 stemmen voor het '13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes' stemde het Duitse parlement op 30 juni definitief in met de afschaffing van kernenergie. ■