

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 3: Energietransitie en energiezekerheid



Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 3: Energietransitie en energiezekerheid

Martin Unfried

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool **ZU**
YD

provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Contents

Inleiding.....	2
1. Het gekozen grensgebied: focus op de Duits-Nederlandse grensregio's	4
2. De verschillende beginselen, benchmarks en indicatoren	6
3. Gevolgen voor de integratie binnen de EU.....	10
Indicator: worden EU- en nationale doelstellingen omgezet in grensoverschrijdende doelstellingen?	10
Indicator: kunnen de subsidieregelingen grensoverschrijdende projecten omvatten?.....	13
Indicator: kunnen burgers grensoverschrijdend deelnemen, conform de EU-bepalingen?	14
Indicator: Is er sprake van innovatieve grensoverschrijdende projecten die door EU-wetgeving worden gestimuleerd?.....	17
4. Gevolgen voor de duurzame economische ontwikkeling van het grensgebied	19
Indicator: Zijn er economische activiteiten in de vorm van gezamenlijke grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energieproductie?	19
Indicator: Is er sprake van gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten om netcapaciteitsproblemen op te lossen?.....	23
Indicator: Is er sprake van een algehele toename van grensoverschrijdende energieprojecten?...	25
5. Gevolgen voor de Euregionale samenhang	26
Indicator: Is er sprake van een gemeenschappelijk grensoverschrijdend verhaal ?	26
Indicator: Is er sprake van grensconflicten over energieprojecten?	27
Indicator: Is er sprake van gezamenlijke ruimtelijke ordening met betrekking tot hernieuwbare energie?	29
6. Grensoverschrijdende crisisbeheersing?	30
7. Samenvatting van de bevindingen en conclusies	34
Referenties.....	36

Inleiding

"Weet je wat ik doe? Ik pak zelf een kabel en trek 'm over de grens naar Duitsland. We zullen wel zien wie 'm weghaalt en waarom."

Roel Wever, voorzitter van de stedelijke regio Parkstad Limburg, zei het half grappend op de *Brede Welvaart* conferentie in mei 2022. Dit gebeurde tegen de achtergrond van zijn grote frustratie over de hinder die grenssteden ondervinden bij het opzetten van grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten. In dit geval ging het om een project tussen Kerkrade en haar Duitse zusterstad Herzogenrath. Als eerste stap in een ambitieus plan werd daar een zonneveld geïnstalleerd. Concreet moet het concept "CO₂-vrij Herzogenrath" een kostengeoptimaliseerde combinatie worden van zonne-energiecentrales, windturbines, batterijen, warmtekrachtkoppelingssystemen (WKK), gas- en stoomcentrales alsmede warmte- en waterstofopslag.¹ De reeds geïnstalleerde PV-installatie ligt precies op de grens met de stad Kerkrade. Daarmee lijkt dit het perfecte project om grensoverschrijdend samen te werken, de krachten te bundelen en aan beide zijden de vruchten te plukken. In die zin zou het project als testcase kunnen dienen voor het soort grensoverschrijdende samenwerking dat onder de huidige omstandigheden mogelijk is.

Deze effectbeoordeling wijkt af van de "normale" ITEM-aanpak, waarbij we wetsvoorstellen onder de loep nemen. Aangezien veel belanghebbenden wilden dat wij naar de grensoverschrijdende aspecten van de energietransitie zouden kijken, onderzoeken wij hier een breder beeld: welke effecten hebben de huidige juridische, ruimtelijke en economische kaders op grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hernieuwbare energie en aanverwante klimaatveranderingskwesaties? Dit houdt verband met de veronderstelling die veel belanghebbenden uitspreken dat grensregio's enorm in het nadeel zijn bij het voldoen aan de targets voor hernieuwbare energie en andere doelstellingen van de energietransitie. In hoofdstuk één wordt het geografisch gebied gedefinieerd en wordt uitgelegd waarom deze rapportage zich voornamelijk concentreert op de Nederlands-Duitse situatie. In hoofdstuk twee worden de verschillende uitgangspunten, benchmarks en indicatoren voor de drie dimensies van grenseffecten beschreven. In hoofdstuk 3 worden de potentiële effecten op de EU-brede integratie en de doelstellingen in verband met de EU-wetgeving belicht. Vervolgens bespreekt hoofdstuk 4 de impact van de huidige grensoverschrijdende situatie op het gebied van hernieuwbare energie op de sociaal-economische ontwikkeling van grensregio's en hun vermogen om duurzaamheidsdoelstellingen te verwezenlijken. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 geschetst wat de huidige beperkingen ten aanzien van grensoverschrijdende hernieuwbare energiesamenwerking betekenen voor de cohesie van grensregio's. Welke mogelijkheden liggen er om de krachten grensoverschrijdend te bundelen en wederzijds te profiteren van projecten en infrastructuur en wat zijn daarbij de belemmeringen?

In de loop van het onderzoek brak de oorlog in Oekraïne uit en explodeerden de energieprijzen. Deze ontwikkelingen vormen een drastisch veranderde achtergrond voor elke vorm van energiebeleid. In hoofdstuk 6 worden daarom de grensoverschrijdende aspecten van energiezekerheid en grensoverschrijdend energiecrisisbeheer besproken. De vraag is of en hoe grensregio's in de Duits-

¹ Zie het persbericht van Siemens, "GREEN Solar und Siemens Energy unterzeichnen Kooperation zur Erstellung eines Konzepts für ein CO₂-freies Herzogenrath", 3 juli 2020.

Nederlandse situatie kunnen samenwerken op het gebied van energiezekerheid in tijden van crisis en wat de huidige elementen of bestuursinstrumenten zijn voor het structureren van dergelijk(e) grensoverschrijdend(e) "energiecrisisbeheer" en "energiesolidariteit". In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste bevindingen samengevat. Ook worden praktische conclusies gepresenteerd en aanbevelingen gedaan om de onderlinge afstemming van hernieuwbare energieprojecten te verbeteren en mechanismen voor de coördinatie van grensoverschrijdende energiezekerheid te bevorderen.

1. Het gekozen grensgebied: focus op de Duits-Nederlandse grensregio's

Het grensgebied voor deze effectbeoordeling omvat primair de regio's aan de Duits-Nederlandse grens. Voor de geografische afbakening ervan, gaan we uit van de direct aan de grens gelegen NUTS 3 gebieden (zie onderstaande kaart). Daarnaast beschouwen we Euregio's als politiek grensoverschrijdende entiteiten, waarbinnen de belanghebbenden hun eigen beleidsdoelstellingen bepalen vanuit een grensoverschrijdend perspectief. In die zin verschillen ze dan ook van een Nederlandse provincie of een Duitse *Landkreis* dicht bij de grens. Bijzondere aandacht gaat uit naar de Euregio Maas-Rijn, die ook Belgisch grondgebied in Vlaanderen en Wallonië omvat. Aangezien er niet zo veel concrete gezamenlijke grensoverschrijdende projecten zijn voor de productie van hernieuwbare energie, is een gedetailleerde definitie van het grensgebied minder relevant. Het besluit om de aandacht te richten op de Duits-Nederlandse situatie werd onder meer genomen vanwege het feit dat er recentelijk gedetailleerde studies zijn verricht naar verschillende grensbelemmeringen op het gebied van energieopwekking. Deze zijn als waardevolle input gebruikt.² De Nederlands-Duitse situatie werd daarnaast mede gekozen omdat er enkele praktijkgevallen bekend zijn van gemeenten die de ambitie hebben uitgesproken om grensoverschrijdend samen te werken. Deze ambitie werd bijvoorbeeld naar voren gebracht in de Smart Energy regio door de gemeenten Emmen (NL) en Haren (DE). Er is daar een INTERREG-project opgezet om deze samenwerking te bevorderen. Zo bestaat er in Emmen een grote vraag naar elektriciteit, terwijl Haren juist lokale overschotten aan hernieuwbare energie heeft. Het oorspronkelijke idee was dat rechtstreekse grensoverschrijdende overdracht van elektriciteit voor beide zijden voordelig zou kunnen zijn.³ Ditzelfde geldt, tegen de achtergrond van grensoverschrijdende energievraagstukken in de Euregio Maas-Rijn, voor de hierboven genoemde Nederlandse wens om zich aan te sluiten bij het Duitse project in Herzogenrath. Ook in en rond de Eemshaven en Delfzijl in Noord-Nederland lopen er ambitieuze projecten op het gebied van elektriciteitsverbindingen en waterstof. Op het gebied van waterstof zijn verschillende gezamenlijke initiatieven gelanceerd, waaronder een recente samenwerking tussen beide nationale regeringen. Aangezien grensoverschrijdende hernieuwbare energiesamenwerking sterk afhankelijk is van bilaterale overeenkomsten of van de mate van overeenstemming in de manier waarop naburige lidstaten EU-wetgeving omzetten in eigen wetgeving, verschilt de Nederlands-Belgische situatie sterk

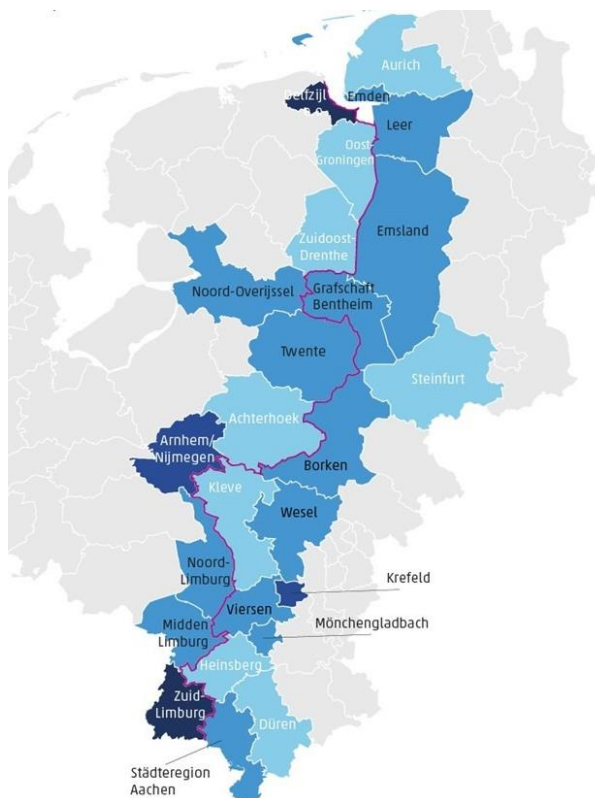
² Deze effectbeoordeling heeft veel baat gehad bij de onderzoeksrapporten die zijn opgesteld in het kader van het INTERREG-project SEREH en het werkpakket "Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets". Het ene rapport is gewijd aan EU-wetgeving, het andere aan de nationale wetgevingen in Nederland en Duitsland. Zie: Analysis of Current Legal Situation (WP4.I) and Design of Future Legal Framework for Cross-Border Local Energy Systems (WP4.II).

Deel I: Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets - EU Legal Framework. Hierna aangeduid als Diestelmeier/Roggenkamp 2020. Deel II: Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets – National Legal Frameworks. Hierna aangeduid als Diestelmeier/Roggenkamp 2020 of 2021.

³ De effectbeoordeling heeft daarnaast profijt gehad van een studie die als onderdeel van het SEREH-project werd uitgevoerd. Zie: A. Stroink, T. Wawer en J. L. Hurink, "Cross-border Energy Communities on a Distribution Grid Level," 2020, 17th International Conference on the European Energy Market (EEM), Stockholm, Zweden, 2020, pp. 1-5, https://sereh.eu/wp-content/uploads/2020/10/Conference_Paper_Website.pdf, geraadpleegd op 2 november 2022.

van de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische. De analyse wordt dus consistentier wanneer deze slechts twee lidstaten betreft. Enkele van de belangrijkste bevindingen voor de hier beschreven Duits-Nederlandse situatie kunnen echter tevens dienen als uitgangspunt voor nader onderzoek naar het Belgisch-Nederlandse kader. In hoofdstuk 7 worden vragen over energiezekerheid en energiecrisisbeheer besproken, opnieuw met de nadruk op de relatie tussen Europese maatregelen en de Nederlands-Duitse situatie. Om de mogelijke gevolgen voor Euregio Maas-Rijn te beschrijven, wordt de situatie in de Euregio Maas-Rijn besproken. Deze is bijzonder interessant omdat de EGTS Euregio Maas-Rijn verschillende regionale actoren als politiek belanghebbenden samenbrengt, waaronder de betrokken Belgische en Nederlandse provincies, een Duitse Städteregion of grote steden met enkele bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening ten aanzien van de locatie van windparken of zonnenvelden. De interessante vraag hierbij is of deze regionale actoren in staat zijn hun krachten te bundelen.

Kaart 1: de Nederlands-Duitse grenssituatie, NUTS 3 gebieden



Bron: CBS ⁴

⁴ Zie CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/38/de-economie-in-het-nederlands-duitse-grensgebied>.

2. De verschillende beginselen, benchmarks en indicatoren

Elk dossier in de grenseffectrapportage van ITEM biedt een overzicht van de belangrijkste beginselen van "goede" grensoverschrijdende samenwerking. Welke zijn nu de elementen die een "goede praktijk" uitmaken bij grensoverschrijdende energieopwekking? Aangezien het niet aan de onderzoekers van deze effectbeoordeling is om deze elementen te definiëren, verwijst "goede praktijk" naar de algemene beleidsbeginselen zoals die bijvoorbeeld in Europese wetgeving of Europese verdragen worden beschreven. Zo introduceert artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een specifieke rechtsgrondslag voor energie, gebaseerd op gedeelde bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten. De doelstellingen zijn het waarborgen van de werking van de energiemarkt, het veiligstellen van de energievoorziening in de Unie, het bevorderen van energie-efficiëntie en energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame vormen van energie en het bevorderen van de onderlinge verbondenheid van energienetwerken. Deze laatste doelstelling is een bepaling met een duidelijk transnationaal of grensoverschrijdend karakter. Desondanks is het energiebeleid nog steeds in handen van de lidstaten. Het Verdrag stelt uitdrukkelijk in artikel 194 dat maatregelen "niet van invloed op het recht van een lidstaat de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening."⁵ Dit betekent dat er wel degelijk beperkingen zijn aan de Europese harmonisatie en dat grensoverschrijdende aspecten van hernieuwbare energie sterk afhankelijk zijn van de afstemming tussen het nationale beleid en de wetgeving van buurlanden. Niettemin is er een EU-richtlijn inzake hernieuwbare energie die voorziet in een gemeenschappelijke definitie van "hernieuwbare energie", alsook in mogelijkheden voor het gebruik van gezamenlijke subsidieregelingen voor grensoverschrijdende projecten en de uitwisseling van koolstofkredieten. Momenteel worden de ambities en maatregelen binnen deze richtlijn echter herzien om de emissiedoelen (een reductie van minstens 55% tegen 2030) te halen die dringend noodzakelijk zijn om de toegenomen klimaatambities van de EU te verwezenlijken. De doelstellingen voor hernieuwbare energie zijn inmiddels binnen de gehele EU verschillende keren aangescherpt. In juli 2021 heeft de Commissie een herziening van de Richtlijn (COM/2021/557 def.) voorgesteld, waarin een verhoogd streefcijfer van 40% hernieuwbare energie is opgenomen als onderdeel van het pakket om de Europese Green Deal te verwezenlijken. In mei 2022 heeft de Commissie in haar mededeling over het REPowerEU-plan (COM/2022/230 def.) voorgesteld dit streefcijfer verder te verhogen naar 45% in 2030. In de voorgestelde herziening van de Richtlijn worden ook nieuwe maatregelen ingevoerd ter aanvulling van de bestaande bouwstenen die in de richtlijnen van 2009 en 2018 zijn vastgesteld om alle potentieel voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie optimaal te benutten. Om enkele concepten zoals geschetst in de in 2020 gepubliceerde strategieën voor de integratie van energiesystemen en waterstof te kunnen omzetten in EU-wetgeving, omvat de voorgestelde herziening met name krachtigere maatregelen om de invoering van hernieuwbare energiebronnen in transport, verwarmings- en koelingstoepassingen te bevorderen.⁶

⁵ Zie: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) (geconsolideerde versie) 2009. https://www.europa-nu.nl/id/vibzn3rv36mo/artikel_194.

⁶ Een uitvoerige beschrijving van de samenstellende elementen van het nieuwe voorstel staat op <https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy>. Laatst geraadpleegd op 10.10. 2022.

Daarnaast zijn in de EU-wetgeving doelstellingen geformuleerd voor het opereren en samenwerken van nationale transmissiesysteembeheerders (TSO)⁷ en distributiesysteembeheerders (TDO)⁸. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in Verordening 2019/943/EU en artikel 2 van Richtlijn (EU) 2019/944.

Andere beginselen of doelstellingen vloeien voort uit grensoverschrijdende strategische documenten of uit door INTERREG-programma's geformuleerde grensoverschrijdende doelstellingen. In het nieuwe programma Deutschland-Nederland bijvoorbeeld is prioriteit 2 "Een groener programmagebied". De beleidsdoelstelling is als volgt gedefinieerd: "Een groenere, koolstofarme transitie naar een koolstofneutrale economie en een veerkrachtig Europa door de bevordering van een schone en rechtvaardige energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, klimaatmitigatie en -adaptatie, risicopreventie en risicobeheersing, en duurzame stedelijke mobiliteit".⁹

Euregio's hebben als organisaties ook bepaalde doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de energietransitie en hernieuwbare energiebronnen, bijvoorbeeld in het document "Strategie Euregio 2030" van "De Euregio" (regio Gronau)¹⁰. Als grensoverschrijdende entiteit formuleert "De Euregio" de doelstelling om een Euregionaal energieconcept te ontwikkelen en uit te voeren. Uitwisseling van ervaringen en samenwerking op het gebied van duurzame energie is een van de onderwerpen, en zoals vele andere grensoverschrijdende entiteiten, concludeert "De Euregio" dat er te weinig uitwisseling en kennis is over het potentieel van gezamenlijke energietransitie-activiteiten.

Tabel 1: Onderzoeksvragen met betrekking tot de drie dimensies van grenseffecten

Thema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	Artikel 194 VWEU Doelstellingen in de nieuwe Fit for 55-strategie CO2-reductie/hernieuwbare energie Doelstellingen in de oude en in het voorstel voor de	Gevolgen van EU-wetgeving in niet-grensgebieden Uitvoering van EU-regels in andere grensregio's binnen de EU	Vertaling van EU- en nationale doelstellingen in doelstellingen met een grensoverschrijdende dimensie

⁷ "European Transmission System Operators (TSOs) are entities operating independently from the other electricity market players and responsible for the bulk transmission of electric power on the main high voltage electric networks. TSOs provide grid access to the electricity market players (i.e. generating companies, traders, suppliers, distributors and directly connected customers) according to non-discriminatory and transparent rules. In order to ensure the security of supply, they also guarantee the safe operation and maintenance of the system. In many countries, TSOs are in charge of the development of the grid infrastructure too." Zie: <https://www.entsoe.eu/about/inside-entsoe/members>.

⁸ "distributiesysteembeheerder": natuurlijke persoon of rechtspersoon die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en, zo nodig, de ontwikkeling van het distributiesysteem alsook, indien van toepassing, de interconnecties ervan met andere systemen, en die ervoor moet zorgen dat het systeem op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar distributie van elektriciteit;" artikel 2, punt 29, van Richtlijn (EU) 2019/944;

⁹ Zie Interreg Programm Deutschland-Nederland, Kooperationsprogramm 2021-2027. <https://deutschland-nederland.eu/wp-content>. Geraadpleegd op 20.10. 2022.

¹⁰ Zie: https://www.euregio.eu/wp-content/uploads/2021/03/EUREGIO_2030_D.pdf

	<p>herziene Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen COM(2021) 557 def.</p> <p>Europese regels voor grensoverschrijdende energie-uitwisseling (coördinatie ACER), regels voor netwerk- en distributiesysteembeheerders Verordening 2019/943/EU</p> <p>Conventie van Espoo Milieueffecten Verdrag van Aarhus Deelname/EU-richtlijnen</p>		<p>Mogelijkheid om subsidieregelingen aan te passen voor grensoverschrijdende projecten.</p> <p>Mogelijkheid van grensoverschrijdende burgerparticipatie, overeenkomstig de EU-bepalingen?</p> <p>Innovatieve grensoverschrijdende projecten gestimuleerd door EU-wetgeving?</p>
<p>Duurzame ontwikkeling, Sociaal-economische ontwikkeling</p>	<p>Visie Euregio Maas Rijn 2020/2030 EMR Strategie Euregio 2030 (Gronau)</p> <p>INTERREG VI Maas-Rijn, Deutschland-Nederland</p> <p>Realisatie van economische voordelen in verband met de energietransitie</p> <p>Doelstellingen van nationale en regionale energiestrategieën met betrekking tot de grensregio.</p>	<p>Economische activiteiten op het gebied van hernieuwbare energie in niet-grensregio's</p> <p>Crisisbeheersing in niet-grensgebieden</p>	<p>Grensoverschrijdende projecten in verband met hernieuwbare energie</p> <p>Toename van hernieuwbare energie en bedrijfsactiviteiten op dit gebied</p> <p>Uitvoering van de doelstellingen inzake klimaatverandering</p> <p>Economische en sociale solidariteit in tijden van energiecrisis</p>
<p>Euregionale cohesie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Euregionale aanpak energietransitie - Mogelijkheid van grensoverschrijdende projecten - Goede afstemming bij ruimtelijke ordening - Solidariteit in tijden van energiecrisis - Energietransitie als impuls voor de grensregio 	<p>Situatie in niet-grensgebieden</p> <p>Gezamenlijke strategieën in andere grensregio's</p> <p>Uitvoering van grensoverschrijdende projecten in andere grensregio's</p>	<p>Afstemming van ruimtelijke ordening</p> <p>Afstemming van regionale strategieën voor duurzame energie</p> <p>Burgerparticipatie in energieprojecten</p> <p>Grensoverschrijdende solidariteit in tijden van energiecrisis en</p>

			grensoverschrijdende crisisbeheersing
--	--	--	--

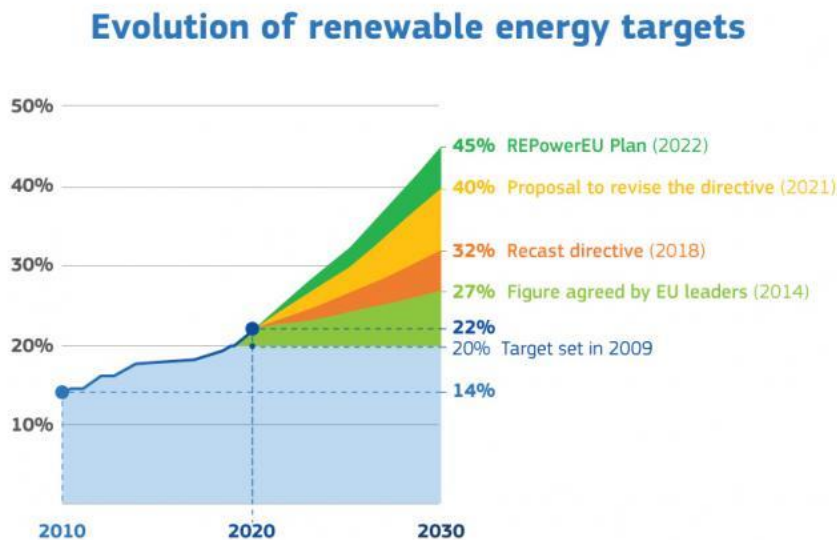
Eigen compilatie

3. Gevolgen voor de integratie binnen de EU

Indicator: worden EU- en nationale doelstellingen omgezet in grensoverschrijdende doelstellingen?

De eerste vraag heeft betrekking op de relatie tussen Europese en nationale doelstellingen en strategieën ten aanzien van grensgebieden. Bestaat er een soort vertaling van EU- en nationale doelstellingen naar een grensoverschrijdend perspectief, waarbij doelstellingen niet alleen worden gedefinieerd voor het nationale gebiedsdeel aan de grens, maar ook rekening houdend met gebiedsdelen over de grens? De meest recente EU-doelstellingen voor hernieuwbare energie zijn door de Europese Commissie geformuleerd in haar REPowerEU-plan in 2022. De Commissie stelt voor om ervoor te zorgen dat 45% van het totale energieverbruik in 2030 (d.w.z. in alle sectoren) uit hernieuwbare energiebronnen komt. In haar eerder gepubliceerde voorstel voor de herziening van de Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen was deze doelstelling nog 40 % (COM(2021)0557). In zijn eerste ontwerpverslag over de voorgestelde richtlijn volgt het Europees Parlement de koers richting 45%. De Raad heeft tot dusverre ingestemd met een doelstelling van 40% in een akkoord over een algemene aanpak van 29 juni 2022.¹¹

Grafiek 1: Ontwikkeling van de streefcijfers voor hernieuwbare energie in de EU



Bron: DG Energie, Europese Commissie ¹²

¹¹ Zie bijvoorbeeld de samenvatting van het wetgevingsproces op <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-renewable-energy-directive>, geraadpleegd op 23. oktober 2022.

¹² Zie: <https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules>, geraadpleegd op 1 november 2022.

In Nederland zijn de nationale hernieuwbare energiedoelstellingen vastgelegd in het Klimaatakkoord.¹³ De meest recente Duitse doelstellingen zijn opgenomen in het regeerakkoord bij het aantreden van de nieuwe regering in 2021.

Tabel 2: Doelstellingen met betrekking tot hernieuwbare energie in Duitsland en Nederland

Duitsland	Nederland
<p>Federale klimaatbeschermingswet (KSG) 2021: Duitse broeikasgasreductiedoelstelling voor 2030: min 65 procent ten opzichte van 1990.¹⁴</p> <p>Prognose: Volgens de prognose van de Duitse regering zal, met de geïmplementeerde beleidsinstrumenten, geen enkele sector de sectorale doelstellingen of het algemene doel halen.¹⁵</p>	<p>Algemene CO2-doelstelling 55% minder in 2030 (t.o.v. basisjaar 1990).</p> <p>Prognose: De nieuwe Klimaat- en Energieverkenning 2022 (KEV) komt uit op 39-50 procent lagere emissies in 2030 dan in 1990.</p>
<p>Aandeel hernieuwbare energiebronnen in het totale energieverbruik: DE: 2021: 19,7% (Federaal Milieuagentschap)</p> <p>Doel: 30% hernieuwbare energiebronnen in 2030</p>	<p>Aandeel hernieuwbare energiebronnen in het totale energieverbruik: NL: 2021 tussen 12,0 en 13,4%, hernieuwbare energiebronnen</p> <p>Doel: 27% hernieuwbare energiebronnen in 2030</p>
<p>Elektriciteit: Van de elektriciteitsvraag in 2030 moet 80% afkomstig zijn van hernieuwbare energiebronnen.</p>	<p>Elektriciteit: In 2030 moet 70% van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komen. Deze omvatten offshore en onshore windturbines en zonnepanelen op daken en in zonneparken.¹⁶</p>
<p>Verwarming: Zeer groot aandeel van hernieuwbare energiebronnen; streven naar 50 procent klimaatneutrale warmteopwekking in 2030.</p>	<p>Verwarming: Geen algemene doelstelling, maar doelstellingen voor het vastgoedbestand.</p>

Eigen compilatie

De energietransitie, zoals bevorderd door het EU-programma "Fit for 55", het REPowerEU-plan en – in de nabije toekomst – de herziene Richtlijn inzake hernieuwbare energie, kent een sterke verticale

¹³ Alle relevante doelstellingen en documenten zijn te vinden op: <https://www.klimaatakkoord.nl/>, geraadpleegd op 1 november 2022.

¹⁴ Koalitionsvertrag 2021-2025, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit Gerechtigkeit und mehr Fortschritt, zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP).

¹⁵ Zie: Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2022, Gutachten zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und zur Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz), 4. November 2022.

¹⁶ De precieze cijfers voor de elektriciteitssector zijn te vinden op <https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit>. Geraadpleegd op 22.10. 2022.

integratiedimensie: de EU-doelstellingen en -wetgeving worden in nationale wetgeving omgezet en in nationale doelstellingen vertaald. Dit betekent dat het nationale beleid in de nabije toekomst moet worden aangepast aan de nieuwe EU-doelstellingen in alle sectoren die relevant zijn voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. In Nederland gebeurt dit door de nationale doelstellingen te vertalen naar Regionale Energiestrategieën (RES). De Provincie Limburg heeft bijvoorbeeld twee energiestrategieën ontwikkeld, één voor Zuid-Limburg en één voor Noord- en Midden-Limburg. Ook in Duitsland zijn de nationale strategieën aangepast aan de EU-doelstellingen. Dit gebeurde voor het laatst in 2021 in reactie op de ambitieuzere doelstellingen van de nieuwe regering. Andere strategieën, waaronder klimaat- en energiestrategieën, worden opgesteld door de deelstaatregeringen. Zo heeft de *Landtag* (deelstaatsparlement) van Noordrijn-Westfalen op 1 juli 2021 een herziene klimaatbeschermingswet aangenomen, inclusief CO₂-reductiedoelen.¹⁷ In tegenstelling tot in Nederland vindt er geen precieze vertaling plaats van de nationale hernieuwbare energiedoelstellingen naar doelstellingen die door de deelstaatregeringen worden vastgesteld. Een belangrijke reden hiervoor is dat de voornaamste wet inzake hernieuwbare energiebronnen de federale wet inzake hernieuwbare energiebronnen is (*Erneuerbare Energien Gesetz*). Deze federale wet bepaalt de algemene voorwaarden voor een toenemend gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Hierdoor zijn alle activiteiten op deelstaatniveau afhankelijk van de ontwikkeling van de federale wetgeving. Niettemin blijkt uit regelmatige verslaglegging dat de verschillende deelstaten zeer verschillend presteren wat betreft de toename van hernieuwbare energie.¹⁸ Onder het niveau van de deelstaatregeringen stellen Landkreise of gemeenten hun eigen strategieën op met betrekking tot hernieuwbare energiebronnen. Zo hebben de Stadt Aachen en de Städteregion Aachen in 2019 een energieplan ontwikkeld (*Regionaler Energieplan Aachen*) waarin het potentieel voor hernieuwbare energie in de Städteregion wordt geschetst. Een ander voorbeeld op lokaal niveau is de stad Herzogenrath (een deel van de Städteregion Aachen), die zich ten doel heeft gesteld om in 2030 klimaatneutraal te zijn.¹⁹ Deze lokale concepten in Duitsland zijn interessant om te onderzoeken of er sprake is van coördinatie met belanghebbenden over de grens. Zo had de Städteregion Aachen haar plannen kunnen afstemmen met de Regionale Energiestrategie in Zuid-Limburg. Dit is echter niet gebeurd.

Terwijl de doelstellingen en wetgeving van de EU verticaal worden omgezet in nationale wetgevingen, ontbreekt het binnen de Euregio Maas-Rijn (en de andere Duits-Nederlandse grensregio's) aan consistente afstemming van regionale of lokale doelstellingen en strategieën tussen naburige regio's of gemeenten. Dit is niet verwonderlijk aangezien in de nationale of regionale energiestrategieën een consistent grensoverschrijdend perspectief met duidelijke doelstellingen ontbreekt. Zoals vermeld verwijst het Nederlandse Klimaatakkoord, met zijn sectorale aanpak, niet naar grensoverschrijdende doelstellingen of maatregelen. De term "grensoverschrijdend" komt er alleen in voor met betrekking tot de infrastructuur voor waterstof en de offshore-industrie. Er wordt geen melding gemaakt van

¹⁷ Zie: <https://www.klimaschutz.nrw.de/instrumente/klimaschutzgesetz>.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2019, DIW Wochenbericht Nr. 48/2019 Sechster Bundesländervergleich erneuerbare Energien: Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg an der Spitze.

¹⁹ Dit is een politieke doelstelling van de zittende coalitie in de gemeenteraad. Herzogenrath ontwikkelt ook een lokale klimaatstrategie. <https://www.herzogenrath.de/bauen-planen-umwelt/umwelt-und-klimaschutz/klimastrategie/>, geraadpleegd op 2 november 2022.

grensoverschrijdende hernieuwbare energiedoelstellingen in grensregio's (Klimaatakkoord 2019).²⁰ Hoewel de ontwikkeling van de Regionale Energiestrategieën in Nederland een poging is om de nationale ambities te vertalen naar regionale en lokale hernieuwbare energiedoelstellingen en -projecten, is er geen sprake van een horizontale vertaling over de grens. Hetzelfde geldt voor de Duitse kant. Als er al verwijzingen naar de burens in staan, worden deze niet geconcretiseerd door een uitgewerkte grensoverschrijdende planning of projectontwikkeling.

Indicator: kunnen de subsidieregelingen grensoverschrijdende projecten omvatten?

Zoals reeds vermeld, heeft de Rijksuniversiteit Groningen in het kader van het Interreg-project SEREH uitgebreid onderzoek gedaan naar de voorwaarden voor grensoverschrijdende overdracht en -productie van elektriciteit. Lea Distelmeier en Martha Roggenkamp hebben de EU en de nationale wettelijke kaders in detail geanalyseerd en hebben reeds verschillende aanbevelingen gedaan om het idee van een grensoverschrijdende energieregio die samenwerkt in verschillende sectoren te stimuleren.²¹ In hun studie keken zij bijvoorbeeld naar de vraag of nationale subsidieregelingen flexibel kunnen worden ingezet in het kader van grensoverschrijdende projecten. De conclusie van deze analyse van de Duits-Nederlandse situatie in het kader van het SEREH-project was dat de huidige subsidieregelingen over het algemeen alleen toegankelijk zijn voor producenten die gevestigd zijn in de lidstaat die de subsidieregeling aanbiedt. Dit betekende bijvoorbeeld dat een Duits windpark in Herzogenrath geen gebruik kon maken van een Nederlandse subsidieregeling (zoals SDE++) om het lokale netwerk in Kerkrade (NL) te voorzien van elektriciteit. Anderzijds zou een Nederlandse grondgebonden zonne-installatie niet in aanmerking komen voor een bepaald feed-in tarief op grond van het Duitse *Erneuerbare Energien Gesetz* en niet kunnen deelnemen aan aanbestedingen. Deze steunregelingen zouden in de toekomst – de Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen wordt momenteel herzien – opengesteld kunnen worden voor grensoverschrijdende initiatieven indien toelating tot deze regelingen in de EU-wetgeving wordt opgenomen. In dat geval zou het voor het ontvangen van de subsidie geen verschil meer maken waar de productiefaciliteit zich bevindt (in NL of DE). In 2023 kan het zover zijn,²² maar op dit moment maakt het nog wel verschil. Verrassend genoeg voorziet de huidige richtlijn uit 2018 (2018/2001/EU) echter al in diverse mechanismen voor het initiëren van gezamenlijke projecten in grensregio's. Een ervan omvat gezamenlijke steunregelingen, waarmee de lidstaten hun eigen steunregelingen kunnen harmoniseren om het nationale streefcijfer voor hernieuwbare energie te halen. Tot dusver is dit geen optie geweest voor de Nederlandse of Duitse regering. Ook is er geen sprake geweest van harmonisatie van subsidieregelingen in Benelux-verband. Een ander mechanisme onder de Richtlijn inzake

²⁰ Zie de Engelse versie van het Klimaatakkoord, "Klimaatakkoord Den Haag 28 juni 2019", <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/national-climate-agreement-the-netherlands>, geraadpleegd op 28 oktober 2022.

²¹ Zie de rapporten die zijn opgesteld in het kader van het Interreg-project Smart Energy Region Emmen/Haaren (www.sereh.eu), Lea Diestelmeier/Martha M. Roggenkamp (2020), Analysis of Current Legal Situation (WP4.I) and Design of Future Legal Framework for Cross-Border Local Energy Systems (WP4.II), Deliverable WP4.I.1 (Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets - EU Legal Framework, Deliverable WP4.I.2, Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets - National Legal Frameworks). Op 2.3. 2022 ontleend aan <https://sereh.eu/documenten/>.

²² Ibid, blz. 37.

hernieuwbare energie, dat een transnationaal karakter heeft in plaats van een grensoverschrijdend karakter, is in Nederland wel gebruikt: in juni 2020 is de Nederlandse regering met de Deense regering een statistische overdracht op het gebied van hernieuwbare energie overeengekomen,²³ waarbij 49 PJ aan hernieuwbare energie van Denemarken wordt afgenomen. Hierdoor voldeed Nederland in dat jaar aan de bindende EU-doelstelling van 14% hernieuwbare energie. De Nederlandse regering betaalde hiervoor een bepaald bedrag aan Denemarken, dat een groot overschot aan hernieuwbare energie heeft (ten opzichte van de doelstelling in de EU-Richtlijn). Dit soort mechanismen zal waarschijnlijk ook deel uitmaken van de toekomstige herziene wetgeving en zou ook een basis kunnen vormen voor initiatieven tussen Duitsland en Nederland.

Volgens de SEREH-studie zijn de genoemde mechanismen echter nooit eerder tussen beide landen toegepast, waardoor er geen precedentproject is dat als referentiepunt zou kunnen dienen.²⁴ Een belangrijke conclusie was dan ook dat openstelling van de subsidieregelingen een bijzonder voornaam element zou zijn in het verbeteren van het grensoverschrijdend regelgevingskader. De Duits-Nederlandse casus leidt dan ook absoluut tot de conclusie dat de EU-Commissie het potentieel van grensregio's en grensoverschrijdende projecten in aanmerking moet nemen en de verplichte openstelling van steunregelingen in de toekomstige richtlijn moet opnemen. Dit zou met name juridische en economische zekerheid kunnen bieden bij grensoverschrijdende projecten, aangezien het momenteel onmogelijk is een duidelijk bedrijfsmodel te ontwikkelen voor een gezamenlijk grensoverschrijdend windpark of andere grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten.

Indicator: kunnen burgers grensoverschrijdend deelnemen, conform de EU-bepalingen?

In de studies van Diestelmeier en Roggenkamp (2020 en 2021) over de Europese en nationale wetgevingskaders verwijzen zij naar de rol van burgerenergiegemeenschappen en hernieuwbare energiegemeenschappen in de energietransitie. Aan beide zijden van de grens is het betrekken van burgers één element in de publieke acceptatie van de infrastructuur voor hernieuwbare energie, niet alleen bij het planningsproces, maar ook bij de investeringen in hernieuwbare energie. Burgerparticipatie is een sleutelbegrip geworden, vanuit het idee dat burgers ook financieel voordeel moeten genieten van de installatie van een windpark in hun regio. Richtlijn 2019/944 (betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit) geeft een algemene definitie van een burgerenergiegemeenschap (CEC – *Citizen Energy Community*). Volgens de SEREH-studie bevat deze definitie echter geen nabijheidselement, zodat CEC's in beginsel niet gebonden zijn aan een bepaald geografisch gebied of netwerk. De lidstaten zouden dus kunnen besluiten hun CEC's open te stellen voor grensoverschrijdende deelname. De Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen 2018/2001/EU had al eerder het concept van speciale "hernieuwbare energiegemeenschappen" geïntroduceerd. Deze worden gedefinieerd als juridische entiteiten die, in overeenstemming met het

²³ Zie: Overeenkomst voor statistische overdracht van energie uit hernieuwbare bronnen tussen de Deense Staat en de Nederlandse Staat. Een kopie van de overeenkomst is te vinden op https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Agreement_for_Statistical_Transfer_of_Energy_from_renewable_sources.pdf. Geraadpleegd op 8 oktober 2022.

²⁴ De SEREH-studie 2020 (Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets - EU Legal Framework) verwijst naar het eerdere werk van Natália Caldés et al. (2019), Renewable Energy Cooperation in Europe: What Next? Drivers and Barriers to the Use of Cooperation Mechanisms, zie: <https://www.mdpi.com/1996-1073/12/1/70/htm>. Geraadpleegd op 2 november 2022.

toepasselijke nationale recht, gebaseerd zijn op open en vrijwillige deelname, autonoom zijn en daadwerkelijk worden gecontroleerd door aandeelhouders of leden die in de nabijheid van de projecten voor hernieuwbare energie zijn gevestigd, waarbij die projecten eigendom zijn van en ontwikkeld worden door de betreffende juridische entiteit(en).²⁵

In de Euregio Maas-Rijn bestaan aan Duitse, Nederlandse en Belgische zijde hernieuwbare energiegemeenschappen van burgers.²⁶ Tot dusver is er echter nog geen grensoverschrijdende energiegemeenschap met gezamenlijke projecten in de grensregio. Dat is een gevolg van de complexe situatie rondom subsidieregelingen en het ontbreken van grensoverschrijdende bedrijfsmodellen, maar ook van de bovengenoemde onzekerheid ten aanzien van de definities en voorwaarden in de nationale wetgevingen. Zo waren de Regeling Verlaagd Tarief en de Postcoderoosregeling tot 2021 de belangrijkste Nederlandse subsidieregelingen ter bevordering van de financiële participatie van burgers in hernieuwbare energieprojecten. Een postcoderoos betrof een gebied dat werd begrensd door de postcode(s) waarin het project zich bevond. Huishoudens binnen dit postcodegebied konden deelnemen aan het project en bijvoorbeeld zonnepanelen aanschaffen om hun energieproductie te verduurzamen. De lokale energiecoöperatie die het project uitvoerde nodigde inwoners binnen het postcodegebied uit om deel te nemen aan het project. De deelnemers verdienden hun investering terug doordat ze in aanmerking kwamen voor een teruggave van energiebelasting die gekoppeld was aan hun eigen thuisverbruik (van energie). Aangezien deze regeling gold voor Nederlandse huishoudelijke elektriciteitsaansluitingen, was de regeling als zodanig niet exporteerbaar naar burgers die in Duitsland wonen. Zij werd op 1 april 2021 vervangen door de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE). Een van de voorwaarden voor coöperaties is dat alle leden toegang hebben tot de algemene ledenvergadering van de coöperatie en evenveel stemrecht hebben.²⁷ Nieuw is dat het financiële voordeel niet langer gekoppeld is aan de belastingvermindering voor particuliere huishoudens. De subsidie per kWh is het verschil tussen het basisbedrag en het correctiebedrag, waarbij het correctiebedrag gelijk is aan de marktprijs voor energie. Als de energieprijs stijgt, ontvangt de coöperatie minder subsidie en als de energieprijs daalt, ontvangt zij meer subsidie. Een speciale subsidieregeling voor energiegemeenschappen op basis van postcode(gebied) zou wel openstaan voor Nederlanders woonachtig in een bepaald postcodegebied – bijvoorbeeld naast het postcodegebied waar de installatie staat – maar zou burgers aan de Duitse kant van de grens uitsluiten, zelfs al wonen zij direct naast het postcodegebied waarin het windpark of zonneveld zich bevindt. Hiermee zouden dus alleen Nederlandse burgers die in bepaalde Nederlandse 4-cijferige postcodegebieden wonen (grenzend aan) waar de installatie – bijvoorbeeld een windpark – zich bevindt, in aanmerking komen voor deelname. Ook Nederlandse bedrijven die in het postcodegebied gevestigd zijn, kunnen lid worden van de energiecoöperatie, onder voorwaarde dat zij een 'kleinverbruik-aansluiting' op het net hebben. Als zodanig sluit deze regeling ook Duitse bedrijven aan

²⁵ Zie SEREH-studie 2020 (Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets – EU Legal Framework), blz. 55.

²⁶ Voorbeelden zijn: EMEC (Eerste Maastrichtse Energie Coöperatie), Energiegewinner eG (Aken Euregio) of Courant d'Air (Elsenborn). Deze laatste is een burgercoöperatie voor hernieuwbare energie, erkend als sociale onderneming en actief in het oosten van België. Zij had begin 2021 2800 leden en 6 werknemers. Zij exploiteert hernieuwbare energieprojecten met een elektriciteitsproductie van 30.000 MWh/jaar. Zie: <https://www.courantdair.be/wp/de/unsere-genossenschaft/>. Geraadpleegd op 2 november 2022.

²⁷ De volgende informatie is te vinden op de homepage van de Nederlandse overheid onder <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sce/voorwaarden-energiecooperaties>, opgevraagd op 23 oktober 2022.

de grens met Nederland uit. Deze regeling is dus ontworpen als een inclusieve regeling voor Nederlandse burgers die dicht bij de productielocatie wonen, maar is exclusief voor Duitse burgers, zelfs wanneer zij dicht bij de locatie wonen. Nederlandse en Duitse coöperaties zijn in principe echter wel degelijk toegankelijk voor burgers uit de naburige lidstaat: zij kunnen altijd lid worden. Ze krijgen daarmee een bepaald financieel aandeel in de coöperatie en profiteren van haar economische activiteiten. Als lid hebben mogen zij ook stemmen over de activiteiten en bedrijfsontwikkeling van de coöperatie. Het is echter niet erg aantrekkelijk voor Duitse burgers om lid te worden van een Nederlandse coöperatie wanneer de "postcode-eis" deelname aan bepaalde projecten onmogelijk maakt. Voor een Duitse coöperatie met Duitse leden is het evenmin aantrekkelijk om in Nederland te investeren in het kader van de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE), aangezien haar eigen (Duitse) leden door de postcoderegeling niet zouden mogen mee-investeren in bepaalde projecten.

Wat maakt het regelgevingskader voor "hernieuwbare energiegemeenschappen" problematisch? Beide lidstaten (NL/DE) hebben gearzeld bij het omzetten van de betreffende bepalingen van de Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen in nationaal recht. De Duitse regering stelde dat het aspect van de hernieuwbare energiegemeenschappen reeds behandeld was in de bestaande wet inzake hernieuwbare energie (EEG). Zoals blijkt uit de SEREH-studie, wordt dit door bepaalde belanghebbenden betwist.²⁸ Een duidelijk nadeel met betrekking tot de rechtszekerheid is het feit dat Duitsland de termijn voor omzetting van de Richtlijn niet heeft gehaald; vandaar dat de Europese Commissie op 19 mei 2022 een inbreukprocedure is gestart. Dit betekent dat, bijna een jaar na het verstrijken van de termijn, de status van de hernieuwbare energiegemeenschappen binnen het Duitse recht nog steeds niet volgens de Richtlijn was versterkt. Het Duitse EEG (Wet Hernieuwbare Energie) werd in juli 2022 gedeeltelijk herzien door de Wet inzake onmiddellijke maatregelen voor de versnelde uitbreiding van hernieuwbare energie en verdere maatregelen in de elektriciteitssector van 20 juli 2022 (*Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20. Juli 2022*). De meeste nieuwe elementen treden in werking op 1 januari 2023. Het is echter nog steeds omstreden of de huidige herziening wel een correcte omzetting is van de Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen. Volgens de juridische adviseurs van BUND (de grootste NGO op het gebied van natuurbescherming in Duitsland) is dat niet het geval, omdat het concept van energieverdeling er niet in wordt beschreven en er geen definitie van hernieuwbare energiegemeenschappen wordt gegeven die in overeenstemming is met de EU-wetgeving.²⁹

Nederland heeft reeds in juni 2021 elementen van de herziene EU-Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen omgezet in de Nederlandse Wet milieubeheer, waarmee het de omzettingstermijn heeft gehaald.³⁰ De energiegemeenschappen zijn momenteel echter nog niet consequent geregeld in

²⁸ Diestelmeier/Roggenkamp (2021) wijzen erop dat de Unie voor Burgerenergie (*Bündnis Bürgerenergie*) in de zomer van 2021 bij een klacht tegen Duitsland heeft ingediend wegens onvoldoende omzetting van het concept 'hernieuwbare energiegemeenschappen'.

²⁹ Zie: Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(25)76, Stellungnahme zur EEG-Novelle. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), 16. Mei 2022.

³⁰ Zie bijvoorbeeld persbericht van de Nederlandse Emissieautoriteit, 1.7.2022. "Implementatie RED2 aangenomen in Tweede- en Eerste Kamer." <https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/nieuws/2021/07/01/implementatie-red2-aangenomen-in-tweede--en-eerste-kamer>, geraadpleegd op 24 oktober 2022.

overeenstemming met het EU-recht. Zij zullen worden opgenomen in de gewijzigde Energiewet. Begin 2021 is hiertoe een voorstel gepubliceerd en in juli 2022 heeft het kabinet ingestemd met het definitieve voorstel.³¹ In dit voorstel introduceert de Nederlandse wet 'energiegemeenschappen' in het algemeen,³² zonder daarbij onderscheid te maken tussen de twee soorten energiegemeenschap, waar de Europese richtlijnen dat wel doen. Dit betekent dat de Nederlandse wet straks één enkele definitie van 'energiegemeenschap' hanteert, die zowel de 'burgerenergiegemeenschappen (CEC)' als de 'hernieuwbare energiegemeenschappen' omvat.

Gezien de nogal weifelende omzetting aan beide zijden van de grens is het niet verwonderlijk dat er geen maatwerkinstrument bestaat om deze burgercoöperaties als gezamenlijke grensoverschrijdende initiatieven te bevorderen. In het Nederlandse voorstel voor de nieuwe energiewet wordt de mogelijkheid van grensoverschrijdende deelname niet expliciet genoemd. Ook de Duitse herziening van de wet op hernieuwbare energie vanaf juli 2022 formuleert geen voorwaarden voor grensoverschrijdende projecten van energiegemeenschappen. Grensoverschrijdende aspecten worden alleen genoemd in het kader van de promotie van offshore windparken.³³

Indicator: Is er sprake van innovatieve grensoverschrijdende projecten die door EU-wetgeving worden gestimuleerd?

In overweging 23 van de huidige EU-Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen (2018/2001/EU) wordt uitdrukkelijk vermeld dat steunregelingen worden opengesteld voor grensoverschrijdende deelname. Dit zou de negatieve gevolgen voor de interne energiemarkt beperken en de lidstaten helpen "op een kostenefficiëntere manier het streefcijfer van de Unie [te] behalen". Daarom moedigt de Richtlijn de lidstaten aan steun open te stellen voor projecten in andere lidstaten en worden verschillende manieren omschreven waarop een dergelijke geleidelijke openstelling vorm kan krijgen.³⁴ Artikel 9 van de Richtlijn bepaalt dat twee of meer lidstaten (met inschakeling van een particuliere exploitant) kunnen samenwerken bij alle soorten gezamenlijke projecten voor de productie van elektriciteit, verwarming of koeling uit hernieuwbare bronnen. In dat geval stellen de lidstaten de Commissie in kennis van het aandeel of de hoeveelheid elektriciteit, verwarming of

³¹ Zie het speciale artikel over de relatie tussen EU- en Nederlandse wetgeving inzake Energiegemeenschappen op de website van "Europa Decentraal", <https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/energie/energiegemeenschappen/>. Geraadpleegd op 3 november 2022.

³² Volgens het "Conceptvoorstel van wet houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)" van juli 2022, dat in de zomer van 2022 voor advies naar de Raad van State is gestuurd, is een energiegemeenschap een "rechtspersoon die ten behoeve van haar leden of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt verricht en als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet het maken van winst". Zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK010483/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>.

³³ Dit staat beschreven in de toelichting op het voorstel van begin 2022. Zie: "Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor", Duits federaal ministerie van Economie en Klimaat. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/04_EEG_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

³⁴ Zie: RICHTLIJN (EU) 2018/2001 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking), overweging 23.

koeling uit hernieuwbare bronnen dat door een gezamenlijk project op hun grondgebied is geproduceerd en van het aandeel hernieuwbare energie dat voor de toepassing van deze richtlijn moet worden toegerekend aan de andere lidstaat. Dit betekent dat er reeds een regelgevingskader bestaat voor gezamenlijke Nederlandse-Duitse projecten dat rekening houdt met statistische toewijzing in het kader van de nationale streefcijfers voor hernieuwbare energie. Zoals reeds eerder vermeld in verband met de kwestie van subsidieregelingen, zijn er tot dusver geen gezamenlijke Nederlands-Duitse projecten voor hernieuwbare energie in de energiesector geweest die de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit hebben gedeeld. Ook is gebleken dat er geen nationale wetgeving bestaat waarmee hernieuwbare energiegemeenschappen zich open kunnen stellen voor grensoverschrijdende deelname zoals beschreven in artikel 22 van de huidige richtlijn. Ook vanuit het oogpunt van de Europese Commissie is (naast de Nederlands-Duitse casus) de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hernieuwbare energie niet bevredigend geweest. Volgens het voorstel tot herziening van de richtlijn van 2018 (COM(2021)0557) moet elke lidstaat samenwerkingsovereenkomsten sluiten met een of meer andere lidstaten om gezamenlijke projecten op te zetten voor de productie van hernieuwbare energie, met inbegrip van hybride activa voor de offshore productie van hernieuwbare energie. Voor Duitsland en Nederland zou dit betekenen dat zij uiterlijk in 2030 elk ten minste drie gezamenlijke projecten moeten opzetten. Een van de meest concrete en veelbelovende gezamenlijke projecten tussen Nederland en Duitsland in de energiesector is de intentieverklaring in het kader van "De Noordzee als groene energiecentrale van Europa". Op 18 mei 2022 hebben de regeringen van Duitsland, Nederland, België en Denemarken een gezamenlijke verklaring ondertekend waarin zij ambitieuze gezamenlijke doelstellingen vaststellen voor ten minste 65 GW aan offshore windenergie tegen 2030.³⁵ Bovendien willen zij de totale capaciteit van offshore windenergie zoals voorzien voor 2030 meer dan verdubbelen vóór 2050, naar tenminste 150 GW. Tegelijkertijd willen de vier landen de samenwerking bij de productie van "groene" waterstof uit hernieuwbare elektriciteit intensiveren, inclusief plannen om de regionale infrastructuur hiervoor uit te breiden. Dit is ook gedocumenteerd in de nationale voorstellen voor Projecten van gemeenschappelijk belang (PGB). Deze projecten komen in aanmerking voor versnelde vergunningsprocedures en financiering uit de Connecting Europe Facility (CEF). De volgende kaart toont de PGB projectplannen voor nieuwe elektriciteitsleidingen. Nederland en Duitsland hebben geen horizontale verbindingen van west naar oost voorgesteld maar geven voorrang aan de verbinding met de toekomstige North Sea Hub voor offshore windenergie. Hierdoor zien we ook binnen Duitsland veeleer een gerichtheid op noord-zuidverbindingen.

³⁵ Zie: "THE DECLARATION OF ENERGY MINISTERS on The North Sea as a Green Power Plant of Europe", op 18 mei 2022 ondertekend door de energieministers van Denemarken, Nederland, Duitsland en België in de Deense stad Esbjerg. Geraadpleegd via de homepage van het Duitse federale ministerie van Economie en Klimaat. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/20220518-declaration-of-energy-ministers.pdf?__blob=publicationFile&v=10,

Kaart 2: Projecten van gemeenschappelijk belang (PGB), Elektriciteit



Bron: Projecten van gemeenschappelijk belang van de Europese Commissie - interactieve kaart

4. Gevolgen voor de duurzame economische ontwikkeling van het grensgebied

Dit onderzoek heeft getracht ook de impact te beoordelen op de tweede dimensie van grenseffecten: de duurzame ontwikkeling van economische activiteiten in een grensoverschrijdende situatie.

Indicator: Zijn er economische activiteiten in de vorm van gezamenlijke grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energieproductie?

In hoofdstuk 3 is reeds aangetoond dat zelfs de bestaande grensoverschrijdende mogelijkheden die de EU-Richtlijn inzake hernieuwbare energie biedt niet hebben geleid tot grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten. Er bestaan langs de gehele Nederlands-Duitse grens geen grensoverschrijdende windparken of zonnevelden; gezamenlijke offshore windparken – of toch

tenminste een hub voor netaansluiting – zitten wel in de pijplijn maar zijn tot dusver niet gerealiseerd. Uit een screening van recente projecten in het kader van de twee Interreg-programma's (2014-2020, Deutschland-Nederland, Euregio Maas-Rijn³⁶) is gebleken dat er veel projecten zijn die verband houden met innovaties op het gebied van hernieuwbare energie (bijvoorbeeld nieuwe zonnetechnologieën), maar niet veel concrete projecten die verband houden met grensoverschrijdende hernieuwbare energieproductie of aansluiting op het net. De meeste projecten stimuleren weliswaar wederzijdse leerprocessen maar bevorderen niet de concrete grensoverschrijdende productie van duurzame energie. De volgende voorbeelden illustreren de gangbare aanpak alsmede de zeer unieke positie van het SEREH-project:

Tabel 1: INTERREG-projecten inzake grensoverschrijdende hernieuwbare energie

Interreg-project	Programma	Doelstelling	Grensoverschrijdend?
SEREH	Deutschland-Nederland	De gemeente Emmen en Stadt Haren (Ems) werken samen aan een gedecentraliseerde, grensoverschrijdende elektriciteits- en energiemarkt. Doel is uitwisseling en beheer van lokaal opgewekte elektriciteit over de landsgrenzen heen. De visie is dat er in 2025 een regionale energiemarkt is in Emmen/Haren.	Ja, duidelijke grensoverschrijdende doelstellingen
SAVE - Gemeinsam für die Energiewende (Samen voor de Energietransitie)	Deutschland-Nederland (Eems-Dollardgebied)	De bevolking, de economie en de politiek sensibiliseren en in een netwerk opnemen om de acceptatie van duurzaamheidsinspanningen door de bevolking te vergroten. De energietransitie bevorderen door de inzet van de bevolking Meer waarde creëren en duurzame bedrijfsmodellen ontwikkelen en de investeringsbereidheid in hernieuwbare energie verhogen (niet noodzakelijk grensoverschrijdend)	Alleen wederzijds leren
Green Cascade/Grüne Kaskade	Deutschland-Nederland	In het Green Cascade-project ontwikkelen MKB-bedrijven en kennisorganisaties uit	Wederzijds leren

³⁶ Projectlijsten van de programmaperiode 2014-2020 zijn te vinden op <https://www.interregemr.eu/> en <https://deutschland-nederland.eu/>.

	(Eems-Dollardgebied)	Duitsland en Nederland nieuwe innovatieve technologieën, productietechnieken en processen voor de biogaswaardeketen. De focus ligt op het verhogen van economisch rendement en een betere marketing van de input- en outputstromen. Andere doelen zijn : stimulering van de bio-economie; verhoging van de productie van biogas; en vermindering van de CO2-uitstoot in het Duits-Nederlandse grensgebied.	
Task force Wärme Wende (Warmtetransitie)	Deutschland-Nederland Euregio (Gronau)	Op basis van de huidige samenwerking wordt de "Task Force Wärme Wende" een praktijkgericht, grensoverschrijdend, projectmatig en niet geïnstitutionaliseerd "warmteagentschap", met als taak het onderwerp warmtetransitie nadrukkelijker te agenderen in de grensregio. Om de ontwikkeling van een moderne energie-infrastructuur te bevorderen worden circulaire energiesystemen – d.w.z. 100% duurzaam en aangepast aan de lokale omstandigheden – ontworpen en gepresenteerd. Deze systemen zijn gebaseerd op de voorwaarden zoals die door de steden en gemeenten in deze Euregio zijn vastgesteld.	Wederzijds leren

Eigen gegevensverzameling

Uit de screening van de Interreg-projectlijsten blijkt interessant genoeg dat de meeste projecten er weliswaar in slagen economische activiteiten in hun respectieve programmagebieden te stimuleren, maar dat zij slechts betrekking hebben op activiteiten binnen één en dezelfde lidstaat. De veronderstelling is dat veel belanghebbenden die dergelijke projecten hebben geïnitieerd al voorzagen dat werkelijk grensoverschrijdende projecten (op het gebied van elektriciteitsproductie of vervoer) tegen de huidige juridische achtergrond niet haalbaar zouden zijn. Hierbij zij opgemerkt dat

dit soort projecten om van elkaar te leren inderdaad ook de economische activiteit kan bevorderen of de duurzaamheid in grensregio's kan verbeteren, bijvoorbeeld door succesvolle CO2-reductie. Toch is het opvallend dat slechts één van al deze Interreg-projecten de expliciete doelstelling heeft opgenomen om een grensoverschrijdende energieregio op te richten en de deskundigheid te vergroten om dit überhaupt te verwezenlijken.

Dit wijst erop dat de basale veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt wel eens correct zou kunnen zijn: belanghebbenden in grensregio's – zoals de provincie Limburg of de Städteregion Aachen, de steden Emmen en Haren of andere locaties aan de grens – zijn in het nadeel bij het ontwikkelen van duurzame energieprojecten met een geografische "360-gradenvisie". Het grootste zonneveld in Noordrijn-Westfalen ligt op 200 meter van de Nederlandse grens. De directeur van de Nederlandse regio Parkstad Limburg, Peter Bertholet, vertelde de pers hoe geweldig het zou zijn als een wijk in Kerkrade hierop zou kunnen worden aangesloten.³⁷ Tegelijkertijd is er van Duitse kant een soortgelijke belangstelling in omgekeerde richting. De verantwoordelijk wethouder van de stad Herzogenrath geeft echter verschillende redenen waarom samenwerking tot nu toe moeizaam verloopt. Gevraagd naar mogelijke gezamenlijke projecten met Kerkrade, noemde hij in de eerste plaats een gebrek aan detailkennis ten aanzien van de regelgeving aan de andere kant van de grens. Aangezien projecten voor duurzame energie binnen het eigen nationale kader al complex zijn, zou er sprake zijn van een zekere terughoudendheid om onbekend terrein te betreden met onvoldoende expertise aan boord.³⁸ Gepercipieerde complexiteit is aldus een belangrijke belemmering voor grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van hernieuwbare energie. Zoals hierboven geschetst vormen de subsidieregelingen, de wettelijke en technische vereisten voor aansluiting op het net op distributieniveau, de bouwvergunningen, etc. voor belanghebbenden geen uitnodigend regelgevend kader voor het ontwikkelen van projecten. Ook in die zin heeft het SEREH Interreg-project zeer belangrijk werk verricht voor alle verschillende grensoverschrijdende initiatieven. Tijdens de slotconferentie van het SEREH Interreg-project op 21 april 2022 werden diverse presentaties gehouden over realistische opties voor verschillende grensoverschrijdende oplossingen. Twee projectontwikkelaars³⁹ van duurzame energiebedrijven vatten de belangrijkste redenen waarom met name grensoverschrijdende projecten in geografische zin nauwelijks haalbaar zijn als volgt samen:

- Er bestaan grote verschillen tussen de Duitse EEG-regeling en de Nederlandse SDE++ (de twee nationale subsidieregelingen);
- netaansluiting is complex en juridisch onzeker;
- nationaal vermarkten is commercieel en subsidierechtelijk veel aantrekkelijker;
- de uitvoering is technisch complex, niet *state of the art* (gebrek aan certificering) en kostenintensief.

Tegen deze achtergrond is het geen verrassing dat er tot nu toe geen gezamenlijke grensoverschrijdende projecten zijn ontwikkeld. Dit betekent dat grensregio's ofwel met hun

³⁷ Zie: Maurice de Heus, "Directeur Parkstad-regio: Geef ons Duitse zonne-energie", 6. september 2022, 1Limburg, <https://www.1limburg.nl/nieuws/1838599/directeur-parkstad-regio-geef-ons-duitse-zonne-energie>. Geraadpleegd op 28 oktober 2022.

³⁸ Dit werd vermeld door Franz-Josef Türck-Hövener, Technischer Bürgermeister (wethouder) van de stad Herzogenrath in een interview dat op 27 oktober 2022 in het kader van deze studie werd afgenomen.

³⁹ Zie de presentatie van Christoph Pieper (Agrowea GmbH & Co. KG) en Michael Hanhoff (ENERCON GmbH) tijdens de SEREH-eindconferentie op 25 oktober 2022 in Emmen. <https://sereh.eu/eindconferentie-sereh-de-resultaten-van-het-haalbaarheidsonderzoek/> [sic]. Geraadpleegd op 10 november 2022.

territoriale beperkingen moeten leren leven of de politieke wil moeten ontwikkelen om het regelgevingskader te verbeteren en speciale grensoplossingen te creëren. Het laat ook zien dat gezamenlijke projecten met een landsgrensoverschrijdend karakter op dit moment geen haalbare vorm van samenwerking zijn. Een volgende vraag die zich aandient is of samenwerking op het gebied van netcapaciteit dan misschien gemakkelijker te realiseren is.

Indicator: Is er sprake van gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten om netcapaciteitsproblemen op te lossen?

Zowel in Duitsland als in Nederland wordt opslagcapaciteit op nationaal niveau geregeld. Het kwam dan ook als een behoorlijke verrassing – zowel voor het publiek als voor regionale politici – toen de Nederlandse netbeheerders in 2021 bekend maakten dat de invoeding van hernieuwbare elektriciteit in Limburg en Noord-Brabant werd gehinderd door capaciteitsproblemen. Deze situatie duurt nog steeds voort en is vooral nijpend in Noord-Limburg, waar economische activiteiten hierdoor stil liggen.⁴⁰ Reeds in mei 2020 hebben de Duitse federale en de Nederlandse regering een gezamenlijke intentieverklaring ondertekend met betrekking tot verdere energiesamenwerking inzake netwerken en elektriciteitstransport.⁴¹ Dit document gaat in de eerste plaats over zaken die verband houden met de coördinatie van de transmissiesysteembeheerders (TSO's). De voornaamste doelstellingen van de samenwerking tussen TSO's en regulatoren zijn het opstellen van ontwikkelingsplannen voor het net – inclusief het bevorderen van innovatie in planningsprocedures en netbeheer – het ontwikkelen van een gemeenschappelijke offshore hub en het aanscherpen van grensoverschrijdende efficiëntiemaatregelen. Tot dusver is nog niet onderzocht of deze gezamenlijke verklaring al een positief effect heeft gehad. In de verklaring wordt netcapaciteit niet expliciet genoemd in verband met de productie van hernieuwbare energie.

Netbeheerder TenneT kondigde in juni 2022 een voorlopige pauze aan voor nieuwe zakelijke aansluitingsaanvragen voor het elektriciteitsnet, zowel voor grootverbruik als voor de opwekking van elektriciteit.⁴² Volgens TenneT was de reden hiervoor een grote toename in het aantal aansluitingsaanvragen van industriële partijen, waaronder accuproducenten en producenten van duurzame energie. In september 2022 heeft TenneT een studie gepubliceerd waarin verschillende opties worden geschetst om de netto capaciteit te vergroten via congestiemanagement.⁴³ Grensoverschrijdende opties ontbreken hierin. Tot dusver liggen er geen consistente plannen om netcapaciteit over de grens in te zetten om snelle aansluiting van zonneparken of zeer grote zonnepaneleninstallaties op het dak mogelijk te maken. Door deze congestieproblemen aan Nederlandse zijde is het

⁴⁰ Zie de kaart van netbeheer met de beperkingen ten aanzien van netcapaciteit in veel grensregio's in Nederland, <https://capaciteitskaart.netbeheernederland.nl/>.

⁴¹ Zie: Joint declaration of Intent between the Federal Minister for Economic Affairs and Energy and the Federal Minister of Finance of the Federal Republic of Germany and the Minister of Economic Affairs and Climate Policy and the Minister of Finance of the Netherlands on further energy co-operation regarding grids and electricity transmission, ondertekend op 19 mei 2020.

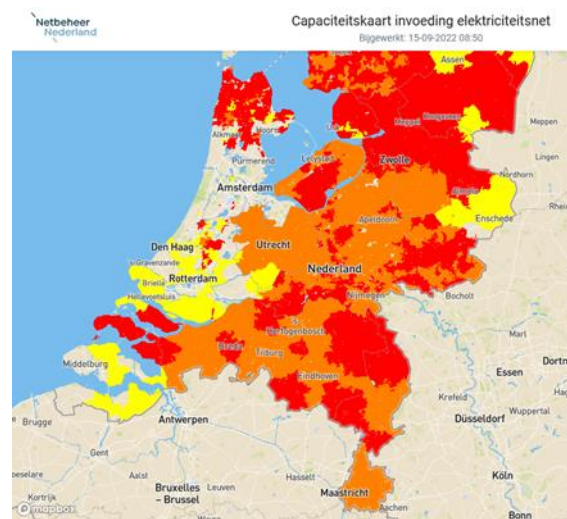
⁴² Zie het persbericht van netbeheerder TenneT van 9.9. 2022.

<https://www.tennet.eu/nl/nieuws/grootverbruikers-van-elektriciteit-noord-brabant-en-limburg-kunnen-vanaf-nu-weer-wordsen>, geraadpleegd op 23 oktober 2022.

⁴³ Tennes (2022): Congestieonderzoek Limburg Analyse naar beschikbare transportcapaciteit voor (duurzame) opwek van elektriciteit onder toepassing van congestiemanagement.

lastig om de hernieuwbare energieproductiedoelen zoals beschreven in de Regionale Energiestrategieën te realiseren.

Kaart 3: netcapaciteit in Nederland



In rode regio's kunnen geen nieuwe installaties op het net worden aangesloten wegens een gebrek aan netwerkcapaciteit.

Bron: <https://www.netbeheernederland.nl/>

Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen het overkoepelende nationale perspectief en de lokale perspectieven op elektriciteitstekorten in tijden van lage zonne- en windproductie. Volgens de Provinciale Energiestrategie (Provincie Limburg, update 2022)⁴⁴ is bijvoorbeeld een garantie van het Rijk ten aanzien van vrij regelbare capaciteit een noodzakelijke voorwaarde voor de energietransitie in de provincie Limburg. Het argument daarvoor is dat het meest recente rapport van TenneT over de toereikendheid van de hulpbronnen laat zien dat de Provincie Limburg het "dunkelflaute" probleem (d.w.z. geen zon én geen wind gedurende meerdere dagen of een week) niet kan oplossen door elektriciteit te betrekken uit de buurlanden, omdat deze op dezelfde momenten met tekorten of overschotten aan elektriciteit zouden kampen. Dit laat echter de vraag onbeantwoord of de maatregelen die NRW neemt tegen het "dunkelflaute"-probleem niet alsnog kunnen worden afgestemd met de regelingen in de provincie Limburg.

Een heel andere vraag is of grensoverschrijdende samenwerking op distributieniveau netcapaciteitsproblemen op de korte termijn kan oplossen. Ook dit was immers een van de doelstellingen van het Interreg-project SEREH. In het kader van SEREH hebben onderzoekers gewerkt aan een model van een grensoverschrijdende energiegemeenschap op distributieniveau.⁴⁵ Het oorspronkelijke idee voor het SEREH-project en het creëren van een grensoverschrijdende elektriciteitsverbinding op distributieniveau vloeide voort uit de complementaire eigenschappen van beide regio's: de Nederlandse stad Emmen heeft een grote vraag naar elektriciteit en de Duitse stad Haren heeft lokale hernieuwbare overschotten. De veronderstelling was dat rechtstreeks

⁴⁴ Zie: Tweede voorgangsrapportage. Provinciale Energiestrategie Limburg.

⁴⁵ Zie: Stroink, Andreas (et al) 2021, Modelling cross-border Energy Communities on Distribution Grid Level. Geraadpleegd op 5 november 2022 via https://sereh.eu/wp-content/uploads/2022/03/2020-Modeling_cross-border_Energy_Communities_on_Distribution_Grid_Level-2.pdf.

transport van elektriciteit tussen beide regio's zou kunnen bijdragen aan het ontlasten van het net, het overwinnen van de beperkingen van hernieuwbare elektriciteit en het beperken van de elektriciteitstransportverliezen aan beide zijden van de grens. De onderzoekers ontwikkelden een model voor de uitwisseling van elektriciteit en concludeerden dat de inzet van een schakelbaar "grensoverschrijdend element" de meest veelbelovende aanpak was om de steden met elkaar te verbinden. Individuele windturbines zouden beurtelings steeds 15 minuten kunnen worden aangesloten op het Duitse en het Nederlandse elektriciteitsdistributienet. Dit Interreg-project en dit onderzoek hebben geleid tot politieke actie met betrekking tot grensoverschrijdende aansluitingen op distributienetniveau: De gemeenten Emmen, Kerkrade en Losser hebben samen met de provincies Drenthe, Overijssel en Limburg in oktober 2020 een brief geschreven aan de Nederlandse minister van Economische Zaken en Klimaat met het verzoek aan de regering om een aansluiting op distributienetniveau toe te staan. Naar aanleiding van deze brief hebben twee Tweede Kamerleden een motie ingediend. In 2021 is overleg opgestart tussen gemeenten, provincies en het ministerie.⁴⁶ Hoewel er tot nu toe nog geen concrete maatregelen zijn aangekondigd, is het dit interreg-project geweest waardoor een zeer belangrijke stap is gezet om de economische achterstand van grensregio's op het gebied van duurzame energie in te lopen. Deze achterstand belemmert grensregio's immers bij het adequaat nakomen van hun verplichtingen en doelstellingen op het gebied van klimaatbescherming. Alleen door het probleem diepgaander te analyseren en te komen met innovatieve ideeën kunnen regionale belanghebbenden zeer gedetailleerde vragen en eisen stellen aan nationale beleidsmakers. Dit sluit aan bij de kwestie die de Europese Commissie reeds aankaartte in haar voorstel betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM (2018)373) in 2018. De Commissie stelde destijds een rechtsinstrument voor waarmee lidstaten de wetgeving van een buurland over de eigen grens kunnen doortrekken om zeer specifieke grensoverschrijdende projecten te vereenvoudigen. Bij hernieuwbare energie vormen niet-compatibele nationale regelgevingen inderdaad een groot obstakel voor grensoverschrijdende economische activiteiten, zeker in de Duits-Nederlandse grenssituatie.

Indicator: Is er sprake van een algehele toename van grensoverschrijdende energieprojecten?

Behalve op het gebied van duurzame energie hebben gezamenlijke grensoverschrijdende vraagstukken met betrekking tot waterstof en de waterstofeconomie al geleid tot gezamenlijke overeenkomsten en daarmee samenhangende projecten die door de Nederlandse nationale regering en de regering van NRW worden gestimuleerd.⁴⁷ In de noordelijke grensregio sluiten de provincies Drenthe en Groningen een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst met de Duitse deelstaat Nedersaksen om waterstofprojecten te ontwikkelen. Gedeputeerden Melissa van Hoorn (Groningen) en Tjisse Stelpstra (Drenthe) kwamen in maart 2022 met Birgit Honé, de Minister voor federale en Europese zaken en regionale ontwikkeling van Nedersaksen, tot een akkoord over

⁴⁶ Zie de homepage van het SEREH Interreg-project: <https://sereh.eu/overleg-met-het-ministerie-van-ezk>.

⁴⁷ In 2020 onderzocht het Hy3-project het potentieel tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen voor bedrijfsmodellen op basis van groene waterstof. In 2020 kwamen de deelstaat Noordrijn-Westfalen, de provincie Zuid-Holland en de havens van Rotterdam, Duisburg, Neuss/Düsseldorf en Keulen overeen om binnen het grensoverschrijdende project RH2INE samen te werken aan de ontwikkeling van een infrastructuur voor de levering van waterstof aan de Rijnhavens.

gezamenlijke inspanningen. Bij deze overeenkomst zijn ook de New Energy Coalition, H2 Region Emsland en het Duitse energiebedrijf EWE betrokken. Het recente, door INTERREG gefinancierde project NorthH2West bereidt een haalbaarheidsstudie voor naar CO2-neutraal vervoer op waterstof in de grensregio DE-NL. Het project richt zich op het zware goederenvervoer langs de TEN-T Core en Comprehensive netwerken. Behalve op het gebied van hernieuwbare energie zijn er veel afzonderlijke projecten op andere gebieden van start gegaan. Het is nog te vroeg om de economische gevolgen hiervan voor de grensregio's te beoordelen, aangezien deze projecten zich nog in de beginfase bevinden. Ook kan nog niet worden beoordeeld of de juridische belemmeringen – ten aanzien van bijvoorbeeld grensoverschrijdende infrastructuur, ruimtelijke ordening, enz. – op deze andere gebieden gemakkelijker op te lossen zijn dan op het gebied van duurzame energie. Tot op zekere hoogte zouden dezelfde kwesties kunnen terugkomen wanneer bijvoorbeeld productiefaciliteiten voor duurzame energie aan de ene kant van de grens elektriciteit zouden kunnen leveren voor waterstofproductie aan de andere kant.

5. Gevolgen voor de Euregionale samenhang

De beoordeling van de derde dimensie van grenseffecten, "Euregionale samenhang", zal korter zijn. Zoals reeds vermeld, bestaan er tot dusver geen grote grensoverschrijdende projecten op het gebied van duurzame energieproductie waarbij regionale of lokale belanghebbenden in grensgemeenten aan de Duits-Nederlandse grens betrokken zijn. Daarom is het lastig een beoordeling te geven van de effecten op algemene aspecten van cohesie in de Euregio. Ook hier is de aanname dat de ontwikkeling van succesvolle gemeenschappelijke projecten voor de productie van hernieuwbare energie en wederzijdse hulp om nettekorten te voorkomen de grensoverschrijdende relaties zouden verbeteren en zouden leiden tot een positievere perceptie onder burgers. Dit zou met name het geval kunnen zijn indien burgerparticipatie via burgerenergiegemeenschappen (CEC's) ook een grensoverschrijdend karakter zou hebben. Zoals in deze studie uiteengezet, is daar op dit moment geen sprake van en worden grensoverschrijdende projecten niet gebruikt als instrument om de hernieuwbare energiedoelstellingen in grensregio's te verwezenlijken. Uit de hierboven beschreven juridische complexiteit wordt ook duidelijk dat er geen beslissingsbevoegdheid ligt op het niveau van de Euregio's en hun respectieve belanghebbenden. Aan de Duits-Nederlandse grens zijn deze stakeholders vooral gemeenten, die geen zeggenschap hebben (gehad) over het wettelijk kader voor netaansluitingen of over subsidieregelingen. Dit geldt ook voor de Euregio Maas-Rijn, de enige Euregio waar regionale belanghebbenden wél een belangrijke rol spelen via de deelname van provincies en regio's. Ook binnen de Euregio Maas-Rijn worden energiegerelateerde vragen niet aangepakt op het bestuurlijke niveau of binnen de organisatie. De Euregio Maas-Rijn kent wel verschillende werkgroepen op beleidsterreinen als de arbeidsmarkt, toerisme en openbaar vervoer, maar geen enkele op het gebied van energie of de energietransitie.

Indicator: Is er sprake van een gemeenschappelijk grensoverschrijdend verhaal ?

Dit heeft tot gevolg dat grensoverschrijdende hernieuwbare energie geen prioriteit heeft voor de regionale en lokale belanghebbenden. Zoals gezegd bestond er in de programmaperiode 2014-2020 geen specifiek INTERREG-project voor een gezamenlijk zonneveld of windpark in de Euregio Maas-Rijn

(noch elders langs de Duits-Nederlandse grens). Behalve de "Einstein-telescoop"⁴⁸ (een groot, gezamenlijk innovatieproject) is er geen ambitieus gezamenlijk grensoverschrijdend project voor energietransitie en klimaatverandering. In dit opzicht ontbreekt het gezamenlijke grensoverschrijdende "verhaal". Dit geldt voor gezamenlijke hernieuwbare energieprojecten, maar ook voor het ontwerp van een innovatieve netarchitectuur om tegemoet te komen aan de specifieke randvoorwaarden voor hernieuwbare energiebronnen, zoals noodstroom en opslagcapaciteit. De enige grensregio waar tot nu toe zo'n gezamenlijk verhaal wél is ontwikkeld is die tussen Emmen en Haren, waar de SEREH-ambitie is uitgesproken. Zoals eerder vermeld, was dit gezamenlijke project gericht op het creëren van een grensoverschrijdende "slimme" energieregio. Hoewel het tot dusver niet heeft geleid tot een grensoverschrijdend project voor hernieuwbare energie, heeft het in ieder geval een breder inzicht opgeleverd in de toekomstige uitdagingen.

Indicator: Is er sprake van grensconflicten over energieprojecten?

De universiteit van Münster heeft een aantal conflicten gedocumenteerd die verband houden met energieprojecten in een grensoverschrijdende context.⁴⁹ Dit soort conflicten kan leiden tot een ernstige verstoring van de grensoverschrijdende betrekkingen. Zo probeerden Duitse natuurorganisaties de bouw van een kolengestookte elektriciteitscentrale door het bedrijf RWE aan de Nederlandse kant van de Eemsmonding te verhinderen. Deze werd uiteindelijk in 2015 gerealiseerd. Zo is ook het Duitse offshore windpark Riffgat niet alleen maar een mooi voorbeeld van grensoverschrijdende samenwerking: volgens de documentatie van de Universiteit van Münster leidde het windpark rond het jaar 2013 tot grensoverschrijdende conflicten over territoriale kwesties. Het park kon pas worden gebouwd nadat Nederland zijn territoriale aanspraken had opgegeven. Deze stonden de ingebruikname van het Duitse windmolenpark Riffgat in het noorden van het Eems-Dollardgebied in de weg. Er was zelfs een speciale bilaterale territoriale overeenkomst voor nodig tussen de nationale regeringen. En toen transmissiesysteembeheerder TenneT samen met het Duitse Amprion GmbH een 380 kilovolt extra-hoogspanningslijn wilde aanleggen tussen Doetinchem (NL) en Wesel (DE), stuitte dit op grote weerstand bij burgers aan Duitse zijde. Uiteindelijk werd de verbinding wel aangelegd en werd deze in 2018 operationeel. Uit deze (eerdere) gevallen blijkt dat grensoverschrijdende energieprojecten ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de perceptie van grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's. Dit kan problematisch blijken, aangezien er momenteel niet zo veel positieve grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energie zijn en ook het positieve "verhaal" ter bekrachtiging van de goede afstemming en samenwerking op het gebied van klimaatverandering ontbreekt. Daarnaast heeft de Euregio Maas-Rijn recentelijk incidenten gekend waarbij burgers die dicht bij de grens wonen ontevreden waren over hernieuwbare energieprojecten – in dit geval een biogasinstallatie in een naburige gemeente. Wanneer burgers van grensgemeenten van mening zijn dat ze niet bij het planningsproces betrokken zijn, zou dit soort

⁴⁸ De Euregio Maas-Rijn is een van de kandidaat-gebieden voor een grote wetenschappelijke faciliteit. De Einstein-telescoop is een initiatief van meer dan 750 wetenschappers om een Europees centrum op te richten voor baanbrekend wetenschappelijk onderzoek naar zwaartekrachtgolven. Het betreft een driehoekige infrastructuur met drie tunnels met een lengte van 10 kilometer elk op een diepte van ongeveer 250 m.

⁴⁹ Zie de speciale website Nederlandenet over energiegerelateerde conflicten, <https://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/umwelt/energiekonflikte/ohnegrenzen.html>.

incidenten in de nabije toekomst zelfs een negatief effect kunnen hebben op de goede grensoverschrijdende betrekkingen.⁵⁰

⁵⁰ Een recent geval betrof het planningsproces voor een biogasinstallatie in Lixhe/Visé (BE), nabij de Nederlandse gemeente Eijsden. Aan Nederlandse zijde ontstond een protestgroep die zich met name richtte op het gebrek aan grensoverschrijdende inspraak. Zie: Brief aan de Belgische minister over bouw van Biomassa Centrale in Lixhe, persmededeling Groen-Links Fractie Maastricht, 21 oktober 2020. Aan Belgische zijde werd het project stilgelegd (in de zomer van 2022).

Indicator: Is er sprake van gezamenlijke ruimtelijke ordening met betrekking tot hernieuwbare energie?

Om conflicten op het gebied van energie of hernieuwbare energiegerelateerde projecten te voorkomen zou een betere afstemming van de nationale en regionale ruimtelijke ordening een optie kunnen zijn. De veronderstelling hierbij is dat windparken dicht bij een landsgrens bijvoorbeeld tot felle geschillen met burgers aan de andere kant van de grens kunnen leiden. De kwestie van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening binnen de Euregio Maas-Rijn werd reeds in het kader van een eerder onderzoeksproject in opdracht van de Nederlandse provincie Limburg uitvoerig onderzocht en beschreven.⁵¹ In het kader van dit project zijn in 2020 vele deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening in de Euregio Maas-Rijn geïnterviewd. Hieruit bleek dat er op veel gebieden Euregionale samenwerking bestaat maar dat er geen officiële werkgroep ruimtelijke ordening is. Ook is er geen sprake van structurele communicatie over de stand van zaken met betrekking tot de herziening van ruimtelijke plannen. De meeste deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening gaven aan dat intensievere communicatie wat hen betreft positief zou zijn. Dit geldt met name voor de huidige situatie, waarbij in de verschillende partnerregio's wordt gewerkt aan nieuwe ruimtelijke plannen (Regionalplan Köln, Plan Ruimte BE Limburg, POVI NL Limburg, Raumplan DG). Al deze plannen hebben betrekking op aspecten die relevant zijn voor de toekomstige locaties van installaties voor hernieuwbare energie. Het ontbreken van een Euregionale structuur wordt ook niet gecompenseerd door het bestaan van bilaterale werkgroepen of commissies. De Duits-Nederlandse commissie voor ruimtelijke ordening (één voor het zuiden, één voor het noorden) speelt bijvoorbeeld slechts een bescheiden rol in de praktische coördinatie van kwesties die spelen op de grens tussen Zuid-Limburg en NRW. Experts op het gebied van ruimtelijke ordening gaven specifiek aan dat de ruimtelijke ordening rond wind- en zonneparken beter gecoördineerd zou kunnen worden. Volgens hen is het een gemiste kans dat er geen onderlinge afstemming – of toch tenminste betere grensoverschrijdende communicatie – plaatsvindt over de aanwijzing van de respectieve zones voor wind- en zonne-energie. In sommige toekomstgerichte grensregio's wordt wel al intensief samengewerkt tussen deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening. Daar hebben expertgroepen de taak grensoverschrijdende ruimtelijke visies te ontwikkelen. Een recent voorbeeld hiervan buiten het Duits-Nederlandse grensgebied zijn de ontwikkelingen in de Grossregion (d.w.z. de Euregio rond Luxemburg). Daar is in het kader van een INTERREG-project een gezamenlijk ruimtelijk plan tot stand gekomen: het "Ruimtelijk ontwikkelingsconcept voor de Grossregion". Tot dusver hebben de uitdagingen van de energietransitie en de problemen met grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten echter niet geleid tot meer afstemming van de ruimtelijke ordening op energiegebied. Dit gebrek aan coördinatie van de ruimtelijke ordening ten aanzien van duurzame energie kan negatieve gevolgen hebben voor de grensoverschrijdende betrekkingen. Op de grens tussen Nederland en Nedersaksen zorgt een oud verdrag zelfs voor een verbod op de bouw van installaties dicht bij de grens: dit Verdrag van Meppen (*Meppener Traktat*) uit 1824 bepaalt dat de grensstrook aan beide zijden onbebouwd moet blijven over een afstand van 380 meter.⁵²

⁵¹ Zie: Martin Unfried, Wiel Aerts, dr. Vincent Pijnenburg & Pim Mertens (2020): Voorverkenning Grenslandstrategie NOVI-gebied Zuid-Limburg. Studie in opdracht van de Provincie Limburg.

⁵² De situatie werd ook beschreven door praktijkmensen Christoph Pieper (Agrowea GmbH & Co. KG) en Michael Hanhoff (ENERCON GmbH), <https://sereh.eu/eindconferentie-sereh-de-resultaten-van-het-haaldbaarheidsonderzoek/>. Geraadpleegd op 10 november 2022.

6. Grensoverschrijdende crisisbeheersing?

In de loop van het onderzoek werden de kwesties van klimaatverandering en de energietransitie overschaduwd door bezorgdheid over energiezekerheid en de exploderende energieprijzen. Vooral dat laatste heeft de voorwaarden voor huidige en toekomstige grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten drastisch gewijzigd. Sinds het najaar van 2022 zijn de omstandigheden wat betreft elektriciteits- en gasprijzen, subsidieregelingen voor fossiele brandstoffen (belastingverlagingen, enz.) en directe financiële steun aan particuliere huishoudens en de industrie permanent in beweging. Tot op zekere hoogte gaan de interventies die de nationale regeringen voorbereiden verder dan alle interventies in het verleden. Zo heeft de federale regering in Duitsland de oprichting van een fonds van 200 miljard euro aangekondigd om huishoudens en bedrijven te ondersteunen bij het betalen van hun energierekeningen.⁵³ De Nederlandse regering voert vanaf 1 januari 2023 een prijsplafond in voor alle huishoudens en andere kleinverbruikers. Het maximumtarief voor gas wordt EUR 1,45 per kubieke meter tot een verbruik van 1.200 kubieke meter. Voor elektriciteit wordt het maximumtarief verlaagd tot EUR 0,40 per kWh voor alle verbruik tot 2.900 kWh.⁵⁴ Hierbij zij opgemerkt dat deze crisismaatregelen niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming zijn met eerdere beleidsmaatregelen inzake klimaatverandering, aangezien zij voornamelijk de prijs van fossiele brandstoffen verlagen.

Crisisbeheersing op het gebied van energie is geregeld in de EU-wetgeving. Verordening 2017/1938 (SOS-verordening) biedt, naast rampenplannen en preventieve actieplannen, aan de lidstaten de mogelijkheid onderlinge solidariteitsmaatregelen te treffen met betrekking tot de gasvoorziening. Zij definieert ook verschillende crisistadia. Krachtens Verordening 2017/1938 moeten de lidstaten een noodplan opstellen, dat tot doel heeft de gasvoorzieningszekerheid van de lidstaten te waarborgen. Krachtens artikel 8 van de verordening moeten de lidstaten een preventief actieplan en een noodplan opstellen volgens een gemeenschappelijk model. In Nederland ligt deze verantwoordelijkheid volgens artikel 3 bij de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Ook in Duitsland is de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk. Het plan bevat maatregelen die de lidstaat kan nemen in geval van (dreigende) gastekorten. Het onderscheidt drie van de verordening afgeleide crisisniveaus: vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. Voor elk niveau worden de bijbehorende maatregelen en informatielijnen beschreven. Momenteel heeft de Nederlandse regering het niveau "vroegtijdige waarschuwing" geactiveerd. De Duitse federale regering heeft reeds het tweede niveau afgekondigd. In de SOS-verordening staat echter niet expliciet vermeld dat lidstaten elkaar in geval van nood gas moeten leveren. In plaats daarvan wordt de staten verzocht bilaterale overeenkomsten te sluiten met buurlanden uit hoofde van artikel 13. Deze overeenkomsten zijn bedoeld om in detail te regelen hoe partners elkaar snel kunnen helpen, bijvoorbeeld door industriële klanten in het ene land van het gasnet af te sluiten – in ruil voor compensatie – om te voorkomen dat huishoudens in een ander land worden afgesloten. Tot de zomer van 2022 werden echter slechts zes van dergelijke bilaterale overeenkomsten gesloten.⁵⁵ Duitsland heeft er één met

⁵³ Deze maatregel wordt de *Gaspreisbremse* genoemd (rem op de aardgasprijs), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/abwehrschirm-2130944>.

⁵⁴ Zie: Nederlandse regering, persbericht 4 september 2022, geraadpleegd op 20 oktober via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/04/vanaf-1-januari-lagere-energierekening-door-verruimd-prijsplafond>.

⁵⁵ Zie: Julian Wettengel, Europe stalls on bilateral gas solidarity agreements, geraadpleegd op 2 november 2022 via <https://www.cleanenergywire.org/news/europe-stalls-bilateral-gas-solidarity-agreements>.

Denemarken en één met Oostenrijk en heeft de afgelopen maanden onderhandeld over overeenkomsten met Italië, Polen en Tsjechië. Opvallend is dat er kennelijk geen overeenkomst bestaat tussen de Nederlandse en Duitse regering. Er is ook geen informatie te vinden of beide regeringen al bilaterale gesprekken hebben gevoerd of waarom er (nog) geen bilaterale overeenkomst is in het kader van de SOS-verordening. Dit is des te opvallender gezien de situatie in grensregio's en het actuele debat over solidariteit, bijvoorbeeld binnen een Duits-Nederlandse Euregio. Aangezien er geen exacte informatie beschikbaar is over enige solidariteitsmaatregelen tussen Duitsland en Nederland, moeten we aannemen dat de verantwoordelijke politici en leden van crisismanagementteams in de grensregio's momenteel niet over protocollen of afspraken beschikken om een gastekort aan beide zijden van de grens op te vangen. Het is dan ook de vraag of het mogelijk zal zijn bijvoorbeeld het verbruik van industriële installaties aan de ene kant van de grens te verminderen om de gasvoorziening van ziekenhuizen of huishoudens aan de andere kant te garanderen.⁵⁶ Net als tijdens de Covid-crisis bestaan er tot dusver geen protocollen voor gezamenlijke grensoverschrijdende crisisteam die kunnen worden gehanteerd in het geval van een noodsituatie met gas. In de ITEM grenseffectrapportage van vorig jaar bleek "onvoorbereidheid" op de Covid-crisis in de grensregio's een van de belangrijkste uitkomsten van de studie naar grensoverschrijdend crisisbeheer in de Euregio Maas-Rijn.⁵⁷ Er zijn echter geen aanwijzingen dat de betrokkenen in de grensregio's tegenwoordig beter zijn voorbereid op een energiecrisis. Net als tijdens de Covid-crisis zullen regionale politieke belanghebbenden afhankelijk blijken van top-down besluitvorming door nationale regeringen, waardoor de Euregionale mogelijkheden voor grensoverschrijdende solidariteit beperkt zullen blijven. Het is precies dit gebrek aan coördinatie van crisismaatregelen dat tijdens de Covid-crisis veel problemen heeft veroorzaakt voor burgers en werkgevers in de grensregio's.

In het licht van de nogal softe aanpak van de SOS-verordening en de onzekerheid over de solidariteitsmaatregelen in tijden van gastekort, heeft de Europese Commissie op 20 juli 2022 een pakket "Save Gas for a Safe Winter" voorgesteld. Het betrof een voorstel voor een nieuwe verordening van de Raad "inzake gecoördineerde vraagreductiemaatregelen voor gas" (COM(2022)361) en een Europees plan ter vermindering van de vraag naar gas, om het gasgebruik in Europa tot volgend voorjaar met 15% terug te dringen. Uiteindelijk heeft de Raad deze verordening op 5 augustus 2022 vastgesteld, met inbegrip van een vrijwillige vermindering van de vraag naar aardgas met 15%. De lidstaten kwamen overeen hun vraag naar gas tussen 1 augustus 2022 en 31 maart 2023 met 15% te verminderen ten opzichte van hun gemiddelde verbruik over de afgelopen vijf jaar, door het nemen van maatregelen naar eigen keuze. Deze verordening, die in eerste instantie een vrijwillig karakter heeft, geeft de Raad de mogelijkheid een "EU-alarm" voor de voorzieningszekerheid in werking te stellen. In dat geval wordt de reductie van de vraag naar gas verplicht. Hierop zijn echter verschillende uitzonderingen mogelijk en de looptijd van de verordening is beperkt tot één jaar. Volgens de

⁵⁶ Volgens Martha Roggenkamp, hoogleraar Energierecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, is het probleem dat de verordening alleen vraagt om niet-bindende solidariteit tussen lidstaten. Bij deze regelingen is echter geen rekening gehouden met het scenario van een gastekort in de hele EU.

<https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13902/artikel/2435850-geen-wet-voor-verdelen-gas-bij-europese-gascrisis>.

⁵⁷ Zie: ITEM Cross-border Impact Assessment 2021, Dossier 3, Martin Unfried, Bert-Jan Buiskool, Dr. Jaap van Lakerveld, Pim Mertens, The effects of national coronavirus crisis management on cross-border crisis management in the Euregio Meuse-Rhine, Maastricht 2021.

https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/summaries2021_def/item-cross-border-impact-assessment-2021-summary.pdf.

Nederlandse minister van Energie, Rob Jetten, kan de Nederlandse regering met de doelstelling leven. Uit de meest recente cijfers blijkt dat Nederland de reductiedoelstelling voor dit jaar al heeft gehaald.⁵⁸

Later dit jaar kwam de Europese Commissie met een ander voorstel voor een verordening van de Raad betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (COM(2022)473 def.). De Raad heeft deze verordening op 6 september 2022 aangenomen. De verordening van de Raad stelt een vrijwillige algemene reductiedoelstelling vast van 10% van het bruto elektriciteitsverbruik en een verplichte reductiedoelstelling van 5% van het elektriciteitsverbruik tijdens piekuren. Volgens het persbericht van de Raad hierover⁵⁹ moeten de lidstaten tussen 1 december 2022 en 31 maart 2023 10 % van hun piekuren aanwijzen waarin zij de vraag zullen verminderen. Het staat de lidstaten vrij de passende maatregelen te kiezen om het verbruik in deze periode terug te dringen voor het halen van beide doelstellingen. De Raad is ook een prijsplafond van 180 euro/MWh overeengekomen voor de marktinkomsten van elektriciteitsproducenten, met inbegrip van tussenpersonen die voor de productie van elektriciteit gebruik maken van zogenaamde inframarginale technologieën, zoals hernieuwbare energiebronnen, kernenergie en bruinkool. Volgens de Europese Commissie hebben deze exploitanten de afgelopen maanden onverwacht grote financiële winsten geboekt, zonder dat hun operationele kosten zijn gestegen. De lidstaten zijn overeengekomen de extra inkomsten te innen en in te zetten voor maatregelen van hun keuze om de eindafnemers van elektriciteit te ondersteunen en te beschermen. Tot dusver is niet bekend of de Nederlandse en de Duitse regering in gesprek zijn over het al dan niet stroomlijnen van hun nationale maatregelen om de marktinkomsten te plafonneren en de wijze waarop deze afstemming zou kunnen plaatsvinden. Die afstemming kan bijzonder interessant zijn, omdat enkele van de belangrijkste economische spelers op het gebied van elektriciteitsproductie in beide lidstaten actief zijn (RWE, Vattenfall, E.ON). Zij zou ook belangrijk kunnen zijn om de effecten van andere financiële steunregelingen en de grensoverschrijdende toegankelijkheid ervan te analyseren. Volgens het Duitse ministerie van Financiën komen grenswerkers die in Duitsland werken maar in Nederland wonen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor de Duitse energiebonus (*Energie Pauschale*), ondanks het feit dat werknemers de bonus van hun binnenlandse werkgever ontvangen als zij onbeperkt belastingplichtig zijn. Volgens het ministerie is dat niet het geval als deze werknemers in het buitenland wonen.⁶⁰

Hoe snel grensoverschrijdende projecten in tijden van crisis kunnen worden vormgegeven en overeengekomen blijkt uit de gasboringen in de Noordzee. Op 1 juni 2022 maakte de Nederlandse regering bekend dat Nederland en Duitsland samen een nieuw gasveld in productie gaan nemen.⁶¹

⁵⁸ Zie: Christoph Schmidt "Nederland steunt eisen energiebesparing Brussel: 15 procent minder gas". Het Parool, 21 juli 2022. <https://www.parool.nl/wereld/nederland-steunt-eisen-energiebesparing-brussel-15-procent-minder-gas~b57f0e61/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>. Geraadpleegd op 15 september 2022.

⁵⁹ Zie: Raad van de Europese Unie, persbericht 6 september 2022, Council formally adopts emergency measures to reduce energy prices <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/06/council-formally-adopts-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/>.

⁶⁰ Zie Bondsministerie van Financiën, Q&A "Energiepreispauschale", <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/energiepreispauschale.html>, geraadpleegd op 10 november 2022.

⁶¹ Zie persbericht van de Nederlandse regering, Nederland en Duitsland gaan naar gas boren in de Noordzee. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/01/nederland-en-duitsland-gaan-gas-winnen-op-noordzee>. Geraadpleegd op 3 november 2022.

Staatssecretaris Vijlbrief heeft de vergunningen afgegeven voor het Nederlandse deel. Het gaat om gebied tussen Schiermonnikoog (NL) en Borkum (DE). In Duitsland loopt een versnelde procedure voor de vereiste vergunningen. Een jaar geleden besloot de Duitse deelstaat Nedersaksen nog geen vergunningen af te geven. Onlangs is de Landesregierung hierop teruggekomen vanwege de oorlog in Oekraïne. Het productieplatform komt in de Noordzee te liggen, ruim 19 kilometer ten noorden van Schiermonnikoog en Borkum. Om het gas aan land te krijgen zal een pijpleiding worden aangelegd. Er komt ook een kabel naar een nabijgelegen Duits windmolenpark om het platform van elektriciteit te voorzien. Het eerste gas wordt naar verwachting eind 2024 geproduceerd.

7. Samenvatting van de bevindingen en conclusies

Een essentiële bevinding met betrekking tot kwesties van Europese integratie is dat er nauwelijks sprake is van horizontale integratie tussen naburige lidstaten, terwijl de energietransitie die door het EU-programma "Fit for 55" wordt bevorderd wel een sterke verticale integratiedimensie kent, waarbij EU-doelstellingen en -wetgeving in nationale wetgeving worden omgezet en in nationale doelstellingen worden vertaald. Dit betekent dat het eerste en belangrijkste obstakel voor grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten het gebrek aan politiek besef is dat de energietransitie specifieke instrumenten vereist voor de horizontale coördinatie van het beleid tussen naburige lidstaten. Praktijkmensen in grensregio's worden geconfronteerd met een regelgevingskader dat geen rekening houdt met de specifieke behoeften van grensoverschrijdende samenwerking. Noch in de nationale, noch in de regionale energiestrategieën is er sprake van een consistente of expliciete grensoverschrijdende strategie met duidelijke doelstellingen. De Nederlandse Regionale Energiestrategieën (RES) zijn een poging om de nationale ambities te vertalen in regionale en lokale hernieuwbare energiedoelstellingen en -projecten. Deze Regionale Energiestrategieën zijn echter niet afgestemd op de regionale strategieën aan de andere kant van de grens. Als er al verwijzingen naar de burens in staan, worden deze niet ondersteund door de formulering van een geavanceerde grensoverschrijdende planning of grensoverschrijdende projectontwikkeling. Een opvallend voorbeeld is de omzetting van de laatste herziening van de Richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen en aanverwante wetgeving. Noch de Nederlandse, noch de Duitse regering heeft volledig uitvoering gegeven aan de mogelijkheden om burgerparticipatie en burgercoöperaties te bevorderen via duidelijk omschreven "hernieuwbare energiegemeenschappen". Het speelde geen belangrijke rol bij de initiële omzetting op beide nationale niveaus. Het is dan ook geen verrassing dat er geen specifiek instrument is om de oprichting van dergelijke burgercoöperaties (energiegemeenschappen) als gezamenlijk grensoverschrijdend initiatief te bevorderen. Een ander voorbeeld: al vele jaren biedt de richtlijn inzake hernieuwbare energiebronnen de lidstaten de mogelijkheid om hun subsidieregelingen te coördineren en zo grensoverschrijdende projecten mogelijk te maken. Noch de Nederlandse, noch de Duitse regering heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit betekent dat grensoverschrijdende hernieuwbare energieprojecten te kampen hebben met de complexiteit van sterk uiteenlopende subsidieregelingen en dat subsidies niet over de grens kunnen worden geëxporteerd.

Andere bevindingen hebben betrekking op de effecten van het huidige regelgevingskader op de duurzame economische ontwikkeling van grensregio's. Uit een screening van recente INTERREG-projecten in het kader van de twee Interreg-programma's (2014-2020, Deutschland-Nederland, Euregio Maas-Rijn) is gebleken dat er veel projecten zijn die verband houden met innovatie op het gebied van hernieuwbare energie (bijvoorbeeld nieuwe zonnetechnologieën) maar niet veel concrete projecten die verband houden met de grensoverschrijdende productie van hernieuwbare energie of de aansluiting op het net. De meeste projecten bevorderen wel de wederzijdse leerprocessen maar niet de concrete grensoverschrijdende productie van duurzame energie. Belanghebbenden in grensregio's zoals de provincie Limburg of de Städteregion Aachen, de steden Emmen en Haren of andere plaatsen aan de grens ondervinden nadelen bij het ontwikkelen van hernieuwbare energieprojecten met een geografische "360-gradenvisie". Dit maakt de groei van hernieuwbare energiebronnen moeilijker te realiseren in grensregio's dan in regio's zonder landsgrenzen.

Zoals hierboven beschreven, kent de Euregio Maas-Rijn naast de "Einstein-telescoop" geen ambitieus gezamenlijk grensoverschrijdend project voor energietransitie en klimaatverandering. Voor de Euregionale cohesie kan dit betekenen dat het gezamenlijke grensoverschrijdende "verhaal" ontbreekt. Dit geldt voor gezamenlijke hernieuwbare energieprojecten, maar ook voor het ontwerp van een innovatieve netarchitectuur om tegemoet te komen aan de specifieke randvoorwaarden voor hernieuwbare energiebronnen, zoals noodstroom en opslagcapaciteit. Het enige geval waarin een dergelijk gezamenlijk verhaal expliciet wél is ontwikkeld, is het Interreg-project SEREH van de gemeenten Emmen en Haren. Deze gemeenten formuleerden het idee om een gezamenlijke, geïntegreerde, grensoverschrijdende energieregio te vormen. Dankzij hun ambitie zijn alle concrete obstakels gedocumenteerd. De casus laat zien dat de mogelijkheden van ambitieuze belanghebbenden in grensregio's zeer beperkt zijn als het huidige regelgevingskader niet ingrijpend wordt gewijzigd. Hierdoor kunnen grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van hernieuwbare energie ook tot frustraties en teleurstelling leiden.

Bovendien heeft deze studie aangetoond dat energieprojecten en hernieuwbare energieprojecten zelfs voor meer spanning tussen grensgebieden kan zorgen wanneer burgers zich verzetten tegen projecten aan de andere kant van de grens of het gevoel hebben dat hun de toegang tot de besluitvormingsplatforms wordt ontzegd.

Tot slot is uit het onderzoek naar de verschillende aspecten van energiecrisismanagement gebleken dat het nogal onduidelijk is of en, zo ja, welke afspraken de Nederlandse en de Duitse overheid precies hebben gemaakt in geval van gas- of elektriciteitstekorten. Het gaat hierbij met name om de vraag waarom er tussen beide landen geen speciale solidariteitsovereenkomst bestaat in het kader van de SOS-verordening van de EU. Dit zou een cruciaal probleem kunnen worden voor de grensregio's. Het zou immers kunnen betekenen dat de verantwoordelijke actoren in de grensregio's (burgemeesters, Commissarissen van de Koning, Landräte, enz.) en de leden van regionale crisisteams momenteel niet beschikken over specifieke richtinggevende protocollen of documenten voor noodsituaties. Tot op zekere hoogte doet dit alles denken aan het gebrek aan paraatheid van de regionale en lokale belanghebbenden tijdens de Covid-crisis.

Referenties

Voor het onderzoek zijn achtergrondgesprekken gevoerd met verschillende deskundigen. Veel dank gaat hierbij uit naar Lea Diestelmeier van de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoek in het kader van het SEREH Interreg project (samen met Martha Roggenkamp) is een belangrijke informatiebron geweest voor deze effectbeoordeling. Daarnaast zijn ook de verschillende informele gesprekken met mensen uit de praktijk zeer nuttig geweest. Wij danken in het bijzonder Franz-Josef Türck-Hövener, wethouder van de gemeente Herzogenrath, en Peter Bertholet, directeur van de regio Parkstad Limburg, voor het verschaffen van informatie.