



ENERGIEK BUITENLANDS **BELEID**

ENERGIEVOORZIENINGSZEKERHEID ALS NIEUWE HOOFDDOELSTELLING

ALGEMENE ENERGIERAAD

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

DECEMBER 2005



ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

De Adviesraad Internationale Vraagstukken is een adviesorgaan van de regering. Hij brengt adviezen uit aan de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Staten-Generaal.

De Adviesraad kent vier permanente commissies voor de advisering op de beleidsterreinen van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.

De staf van de Adviesraad en permanente commissies bestaat uit:
drs. J.M.D. van Leeuwe, drs. T.D.J. Oostenbrink, mr. P.J.A.M. Peters en
mw. dr. S. Volbeda.

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

postbus 20061, 2500 eb den haag
telefoon 070.3485108/6060
e-mail aiv@minbuza.nl
internet www.aiv-advies.nl

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

VOORZITTER

Mr. F. Korthals Altes

VICE-VOORZITTER

Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

LEDEN

Dhr. A.L. ter Beek
Prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

AMBTELIJK CONTACTPERSONEN

Dr. Ph. de Heer (Ministerie van Buitenlandse Zaken, S)
Drs. B. ter Haar (Ministerie van Buitenlandse Zaken, SPL)
Drs. B.W. Bargerbos (Ministerie van Defensie, DEF/DAB)

SECRETARIS

Mr. P.J.A.M. Peters

DE ENERGIERAAD

De Algemene Energieraad adviseert de regering en het parlement over het te voeren energiebeleid. De Energieraad wil een gewetensfunctie ten behoeve van overheid en samenleving vervullen en een bijdrage aan het maatschappelijk energiedebat leveren, waarbij steeds het publieke belang centraal staat.

De Energieraad is onafhankelijk. De leden van de Raad worden benoemd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke kennis en ervaring. De Raad telt maximaal tien leden, die bij koninklijk besluit worden benoemd. Ze zijn afkomstig uit relevante maatschappelijke groeperingen, maar vervullen hun adviestaak op persoonlijke titel. De taken en positie van de Energieraad zijn wettelijk geregeld (Wet op de Algemene Energieraad).

ALGEMENE ENERGIERAAD

Adelheidstraat 8
Postbus 11723
2502 AS Den Haag
T 070 - 3924001
F 070 - 3652836
E info@energieraad.nl
I www.energieraad.nl

ALGEMENE ENERGIERAAD

VOORZITTER

Ir. P.H. Vogtländer, voorzitter

RAADSLEDEN

Prof. dr. J.C.J.M. van den Bergh
Ir. M.E.E. Enthoven
Mr. J.J. Heusdens
Mevrouw prof. dr. J.G. van der Linde
Drs. G.H.B. Verberg
Mevrouw prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen
Ir. W.K. Wiechers
Prof. mr. M.H. van der Woude

SECRETARIAAT

Drs. H.E.G.D. Dunsbergen, secretaris
Drs. B.J.M. Hanssen, secretaris (tot 01-12-2005)
Ir. P.W. Broekharst (tot 01-09-2005)
Drs. E. Janssen, projectsecretaris
Drs. E.J. ten Elshof
Mevrouw E.M.A. Bouwen
Mevrouw E.A. de Groot

**COMMISSIE ENERGIE EN BUITENLANDS BELEID (CEB)****VOORZITTER**

Drs. G.H.B. Verberg (AER)

VICE-VOORZITTER

Prof. dr. mr. C.J. Jepma (AIV)

LEDEN

Dr. W.F. van Eekelen (AIV)

Drs. T. ETTY (AIV)

Dr. Ph.P. Everts (AIV)

Mevrouw prof. dr. J.G. van der Linde (AER)

Drs. H.C. Posthumus Meyjes (AIV)

Mevrouw prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen (AER)

SECRETARIAAT

Ir. P.W. Broekharst (AER)

Drs. E. Janssen (AER)

Mr. P.J.A.M. Peters (secretaris AIV)

Drs. P.A. Ramaer (AIV)

ENERGIEK BUITENLANDS BELEID

Den Haag, januari 2006

ISBN 90 74357 42 3

Ontwerp: LandofPlenty, Bergen (NH)

Drukwerk: VanDeventer, 's-Gravenzande

WOORD VOORAF

In mei 2005 heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER) verzocht op korte termijn te adviseren over energie en buitenlands beleid (zie bijlage 1 voor de aanvraag).

De tekst van dit advies is voorbereid door een gemengde commissie, de Commissie Energie en Buitenlands Beleid, die bestond uit een aantal leden van de AER en een aantal leden van de permanente commissies van de AIV. De commissie stond onder leiding van drs. G.H.B. Verberg (AER). De overige leden van de gemengde commissie waren: dr. W.F. van Eekelen (AIV-Commissie Europese Integratie), drs. T. ETTY (AIV-Commissie Mensenrechten), dr. Ph.P. Everts (AIV-Commissie Vrede en Veiligheid), prof. dr. mr. C.J. Jepma (AIV-Commissie Ontwikkelingssamenwerking), tevens vice-voorzitter, mw. prof. dr. J.G. van der Linde (AER), drs. H.C. Posthumus Meyjes (AIV-Commissie Europese Integratie), mw. prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen (AER).

De commissie werd van ambtelijke zijde bijgestaan door mr. P.J.T. van Strien en dr. R. Vos (Ministerie van Buitenlandse Zaken) en drs. G.K. Roukens (Ministerie van Economische Zaken). Het secretariaat werd gevoerd door achtereenvolgens ir. P.W. Broekharst, drs. E. Janssen (bij de AER) en mr. P. J.A.M. Peters, drs. P.A. Ramaer (bij de AIV).

Dit advies is door de AER en de AIV vastgesteld op 1 respectievelijk 2 december 2005.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	8
2	Energie in een veranderende wereld	13
2.1	Vraag en aanbod van energie, mondiale ontwikkelingen	13
2.2	Energie en geopolitiek	20
2.3	Energie en geopolitiek: een modelmatige benadering	24
2.4	Concluderend	27
3	Nederlandse energiebelangen	29
3.1	Nederlandse belangen	29
3.2	Gemeenschappelijke belangen	37
4	Buitenlands beleid met het oog op de energievoorzieningszekerheid van Nederland	39
4.1	Een nieuwe hoofddoelstelling	39
4.2	Herijking van de hoofdoriëntaties van het buitenlands beleid, gericht op energie	42
4.3	Instrumenten van buitenlands beleid	50
4.4	Een en-en beleid: zowel multi- als bilateraal gericht	53
5	Samenvatting en aanbevelingen	55
	BIJLAGE 1	
	Adviesaanvraag	62
	BIJLAGE 2	
	Lijst van afkortingen	66
	BIJLAGE 3	
	Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen	68
	BIJLAGE 4	
	Door de Algemene Energieraad uitgebrachte adviezen van de laatste 10 jaar	72

INLEIDING

1

DE ADVIESAANVRAAG

De ministers van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken hebben de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER) een gezamenlijk advies gevraagd over de vraag of, en zo ja hoe, het buitenlands beleid van Nederland en de Europese Unie zou kunnen bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid van Europa en in het bijzonder Nederland. Korthedshalve wordt voor de volledige tekst van de adviesaanvraag verwezen naar bijlage I van dit advies.

Deze vraag is mede ingegeven door de toenemende afhankelijkheid van importen van olie en gas uit een kleine groep landen en regio's, zoals Rusland, de landen rond de Perzische Golf en de Kaspische Zee-regio. Behalve de landen van de Europese Unie worden ook andere consumerende landen, zoals de VS en opkomende economieën als China en India, steeds afhankelijker van energie-importen. Hierdoor ontstaat scherpere concurrentie tussen de verschillende consumerende landen.

De verhoudingen in de wereld zijn, na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de opkomst van landen als China, India en Brazilië als belangrijke machten in de eigen regio en daarbuiten, al sterk veranderd. Deze veranderingen hebben ook hun weerslag op de verhoudingen in de verschillende energiemarkten. Energievoorzieningszekerheid is door deze veranderingen een belangrijk onderwerp op de agenda van consumerende landen geworden. Veel landen kijken kritisch naar het instrumentarium voor het realiseren van voorzieningszekerheid, mede door de veranderingen in de marktorganisatie in veel consumerende landen. De combinatie van veranderende geopolitieke verhoudingen, economische factoren in de energiemarkten en de milieuaaganda van veel overheden, stelt in de komende jaren andere eisen aan het voeren van een voorzieningszekerheidsbeleid dan voorheen.

Energievoorzieningszekerheid als onderwerp van buitenlands beleid sluit nauw aan op de analyse in de recente nota 'Nu voor Later'.¹ In deze nota is uitdrukkelijk aangegeven dat de huidige en toekomstige energiesituatie een aanpak vergt die ook voorziet in een invulling door het Nederlands buitenlands beleid. Andere relevante recente publicaties die ook als bronnen hebben gediend zijn onder meer de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (september 2005), het advies van de Energieraad 'Gas voor morgen',² 'World Energy Outlook 2004 en 2005',³ 'Saving Oil in a Hurry'⁴ en de in het kader van dit advies door het Clingendael International Energy Programme (CIEP) uitgevoerde studie naar het verband tussen energievoorzieningszekerheid en geopolitiek.⁵

ENERGIE EN BUITENLANDS BELEID

De mondiale energievraag stijgt en dat zal de komende decennia nog doorgaan. Daarbij is te verwachten dat in de energiebehoefte ook in 2030 nog

1 Ministerie van Economische Zaken, Nu voor later. Energierapport 2005, juli 2005.

2 Energieraad, Gas voor morgen, januari 2005.

3 IEA, World Energy Outlook 2004 en World Energy Outlook 2005.

4 IEA, Saving Oil in a Hurry, april 2004.

5 De adviesraden hebben dankbaar gebruik gemaakt van deze studie. Zie: Femke Hoogeveen, Wilbur Perlot (eds.), Tomorrow's mores. The international system, geopolitical changes and energy, Clingendael International Energy Programme, 2005.



grotendeels door fossiele brandstoffen zal worden voorzien, hoewel hernieuwbare energie procentueel de snelste groeier is. Deze fossiele energie, met name olie en gas, zal echter uit een steeds kleiner aantal landen en regio's komen. Regio's waar politieke stabiliteit geen vast gegeven is. Een scherp toenemende importafhankelijkheid van de Europese Unie voor aardgas en een blijvend hoge importafhankelijkheid bij olie is het gevolg.

Sinds januari 2004 zijn de olieprijs sterk gestegen. De olieprijs bewoog zich langere tijd binnen een bandbreedte van \$ 22-28 per vat. Gezien de achterliggende oorzaken van deze ontwikkelingen op de wereldoliemarkt is het niet onwaarschijnlijk dat de olieprijs voor langere tijd op een hoger niveau zal liggen.⁶ De afgelopen maanden werden prijzen tussen \$50-70 per vat genoteerd. Dergelijke prijzen komen in reële termen in de buurt van het niveau van de oliecrises in de jaren 1970.⁷ De onderliggende prijsstijging is vooral een uitdrukking van de groeiende vraag naar energie - en olie in het bijzonder - van landen als China en India, maar ook van bijvoorbeeld de Verenigde Staten en de Europese Unie. Bovendien blijven de groei van het aanbod van olie en de raffinagecapaciteit achter, terwijl het aanbod van LNG (Liquified Natural Gas - vloeibaar aardgas) gehinderd wordt door tegenvallers, die hun effect naar verwachting tot 2009/10 zullen doen voelen.

China en India, samen goed voor eenderde van de wereldbevolking, weten de economische groei nu al een half decennium op een niveau te houden dat ver boven de groeivoet van andere grote landen ligt. Op basis hiervan is het realistisch te verwachten, dat het economisch zwaartepunt in de wereld de komende decennia in belangrijke mate zal verschuiven van de VS, de EU en Japan in de richting van China en India.⁸ De snel groeiende energie-importen van beide landen, die nodig zijn om deze economische ontwikkeling te kunnen realiseren, hebben substantiële invloed op de wereldenergiemarkt.

De laatste jaren is bezorgdheid ontstaan over het vermogen van de producerende landen om aan de groeiende vraag naar olie te voldoen. De investeringen in de olie- en gaswereld blijven duidelijk achter bij de verwachte groei van de vraag. De zorg daarover wordt gedeeld door het Internationaal Energie Agentschap (IEA), omdat de toegankelijkheid van olie- en gasbronnen beperkt is. Internationale olie- en gasmaatschappijen hebben slechts toegang tot eenderde van de bewezen reserves.⁹ De resterende tweederde is alleen toegankelijk voor staatsondernemingen, al dan niet met een minderheidsaandeel voor buitenlandse partijen.¹⁰ Het investeringsklimaat is ook in landen waar buitenlandse bedrijven wel kunnen investeren niet ideaal, waardoor niet alle potentie tijdig gerealiseerd kan worden. Te denken valt aan bijvoorbeeld corruptie en/of spanningen met lokale (of nationale- zoals in Bolivia) bewegingen die ernstige twijfels hebben over de opportuniteit van

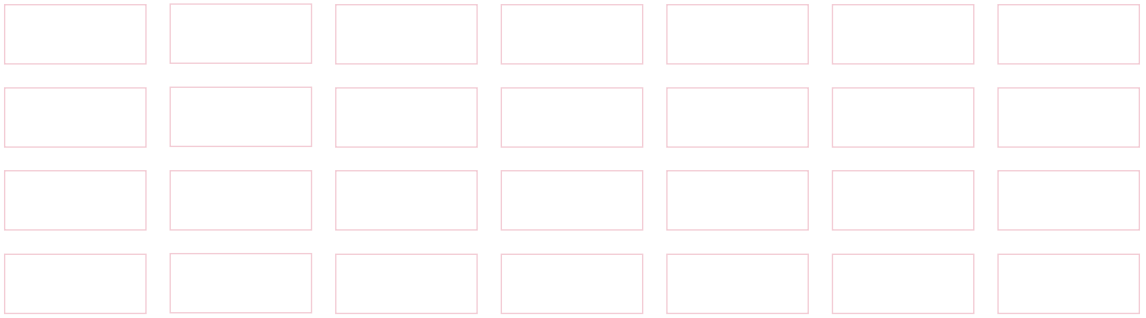
6 Het IEA verwacht in zijn World Energy Outlook 2005, dat de gemiddelde olieprijs in 2010 \$ 35 per vat zal zijn en in 2030 zal zijn gestegen naar \$ 39 per vat (in constante dollarpijzen van 2004).

7 Zie <www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/fsheets/petroleumprices.xls>.

8 Zie Goldman Sachs, Dreaming with BRICs: The path to 2050 (Global Economics paper no. 99), October 2003.

9 IEA, World Energy Outlook 2005.

10 IEA, World Energy Investment Outlook 2003.



het produceren en exporteren van olie en/of gas. Staatsondernemingen in de producerende landen moeten vaak concurreren met andere dringende (sociale) uitgaven van de overheid en beschikken niet altijd, zij het wel in toenemende mate, over de kennis om de meer complexe olie- en gasreserves in productie te nemen. Al met al zorgen verschillende politieke en economische factoren voor het niet voldoende kunnen vergroten van het aanbod.

Ook geopolitieke, regionale en binnenlandse problemen spelen een rol in de veranderingen in de internationale energiemarkten, evenals een grotere terughoudendheid ten aanzien van vrije energiemarkten. Er zijn ontwikkelingen die op zijn minst steeds meer twijfel doen ontstaan over het adagium 'laat de markt bepalen waarheen de olie- en gasmoleculen zullen gaan'.

Zoals:

- Venezuela, dat om politieke redenen wellicht eerder aan China olie zal verkopen dan aan de VS, zelfs als dit tot een wat lagere opbrengstprijis zou leiden.
- Minister Mani Shankar Aiyar van India, die publiekelijk uitsprak dat het gas in Azië voor Azië moet zijn.
- In de VS werd nationale veiligheid als argument gebruikt om een potentiële overname van Unocal, een Amerikaanse oliemaatschappij, door de Chinese staatsoliemaatschappij CNOOC te voorkomen.
- In de EU doen bijvoorbeeld Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk vanuit nationale belangen pogingen om 'nationale kampioenen' in het zadel te krijgen, dan wel te houden.
- Energievoorzieningszekerheid wordt in steeds meer landen - vooral in de VS, het Verenigd Koninkrijk, China en Rusland - als onderwerp van nationale veiligheid beschouwd. In India wordt energie zelfs beschouwd als het op een na belangrijkste onderwerp op het gebied van nationale veiligheid, na voedselveiligheid.

Door recente maatregelen van de regering Poetin is bij sommigen twijfel ontstaan over de voortgang van de Russische economie richting transparante en gelegitimeerde marktwerking. De huidige regering heeft zijn greep op de energiesector drastisch versterkt vergeleken met de situatie onder 'Poetin-I'.

Bovendien dienen zich knelpunten aan op de aanvoerroutes van olie en vloeibaar aardgas. Capaciteitsproblemen en veiligheidsrisico's vormen een steeds groter probleem. De dreiging van terroristische aanslagen heeft wezenlijke gevolgen voor de wereldmarkt van olie en gas. Minister Khelil van Algerije zei in 2004 dat hij in de olieprijs een 'terrorismepremie' van ongeveer 7 à 10 \$ per vat veronderstelde.¹¹

In diverse energieproducerende en -exporterende landen is er sprake van spanning tussen de regering en de plaatselijke bevolking. De corruptie in tal van landen, alsmede de matige reputatie van sommige regimes op het gebied van mensenrechten, tasten de legitimiteit van het plaatselijk gezag aan. Een gebrek aan transparantie over de toepassing, handhaving en afdwingbaar-

heid van nationale regelgeving heeft een negatieve invloed op het investeringsklimaat. Dit heeft uiteindelijk gevolgen voor het aanbod van olie en/of aardgas op de markt.

In OESO-kader is veel werk verricht met betrekking tot het ontwikkelen van normen en uitgangspunten van goed gedrag van multinationale ondernemingen. De OECD Guidelines for Multinational Enterprises worden regelmatig herzien (laatstelijk in 2000) en worden door steeds meer landen onderschreven. Het is echter een feit dat deze richtlijnen niet altijd door alle ondernemingen worden nageleefd en dat sommige landen zich minder terughoudend opstellen. Hierdoor kan een ongelijke internationale uitgangspositie ontstaan bij de toegang tot energiebronnen.

De resultaten van wetenschappelijk onderzoek brengen de klimaatproblematiek steeds scherper in beeld. De noodzaak tot consistente actie, juist ook in internationaal verband, kan redelijkerwijs niet langer ontkend worden. In feite blijkt dit ook uit de recente klimaatverklaring van de G8-Top in Schotland, medio 2005, en het rond dezelfde periode gesloten partnerschap tussen o.a. de VS, China, India en Australië. Dit laatste kent weliswaar geen bindende afspraken over emissieplafonds, zoals het Kyoto-verdrag, maar is in zekere zin wel een erkenning van de klimaatproblematiek. De twee overeenkomsten verschillen echter aanzienlijk. Kyoto kent een uitgewerkter kader waarin ook een vorm van sancties past, al is het nog de vraag hoe dit in de praktijk geëffectueerd zal worden. Het is nog onbekend of, en zo ja welk, 'post-Kyoto-beleid' gevoerd zal worden, hetgeen een steeds klemmender probleem wordt voor de vele beslissingen over en grote investeringen in de energiesector die de komende tien jaar aan de orde zijn.

Genoemde ontwikkelingen vormen een scherp contrast met de gedachten en beelden die in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw opgeld deden. De verwachting was toen, dat de wereld voor de gehele economische ontwikkeling steeds verder het pad van mondialisering zou opgaan. De overheid zou steeds verder terugtreden. Zij zou zich gaan beperken tot het stellen van kaders, met name op het gebied van mededinging en milieu. De markt zou, gestuurd door de 'onzichtbare hand', zijn nuttige werking gaan doen. Dit zou zeker ook gelden voor de energievoorziening, die daartoe met name in de Europese Unie een proces van vergroting van marktwerking onderging.

In het licht van deze discrepantie is er behoefte aan een heroriëntatie op de wijze waarop de energievoorziening in de toekomst veilig kan worden gesteld. Dit geldt zowel voor de kwestie van voorzieningszekerheid op middellange- en lange termijn als voor die van een acute energiecrisis als gevolg van een aanbodverstoring. Dit laatste kan verschillende oorzaken hebben; natuurgeweld (bijvoorbeeld een orkaan), terrorisme of technisch falen. Dit advies beoogt hiervoor een kader aan te reiken.

AANPAK

De AIV/AER (verder: de adviesraden) verstaan voor dit advies onder energievoorzieningszekerheid 'het ook op lange termijn continu beschikbaar hebben en krijgen van voldoende energieaanbod om op veilige wijze in de behoeften van onze samenleving te voorzien tegen zo veel mogelijk en bij

voorkeur marktconforme voorwaarden en op een wijze die zo min mogelijk het milieu belast. Een en ander binnen door de overheid gestelde randvoorwaarden.’ De adviesraden wijzen er op dat energievoorzieningszekerheid niet alleen de lange termijn betreft, maar ook de korte termijn. In dat laatste geval gaat het dan veelal om acute verstoringen van het energieaanbod die tot een energiecrisis kunnen leiden.

In hoofdstuk 2 wordt een analyse gegeven van de wereldenergiesituatie voor de komende twintig tot dertig jaar. De adviesraden menen het bij een korte analyse te kunnen laten daar hierbij grotendeels kan worden teruggegrepen op bestaande publicaties (zie boven).

Vervolgens zullen in hoofdstuk 3 de Nederlandse energiebelangen ten aanzien van voorzieningszekerheid uiteen worden gezet. In hoofdstuk 4 worden deze belangen vertaald naar het buitenlandse beleid. Afgesloten wordt met hoofdstuk 5 (Samenvatting en aanbevelingen).

De adviesraden hebben in hun werkzaamheden zoveel mogelijk het terrein van het energiebeleid in engere zin, dat ook internationale componenten omvat, laten rusten en zich conform de adviesaanvraag gericht op het buitenlandse beleid en energie, mede vanuit het perspectief van de Nederlandse belangen. Die dienen immers de drijfveer en rechtvaardiging van beleid te vormen.

ENERGIE IN EEN VERANDERENDE WERELD

2

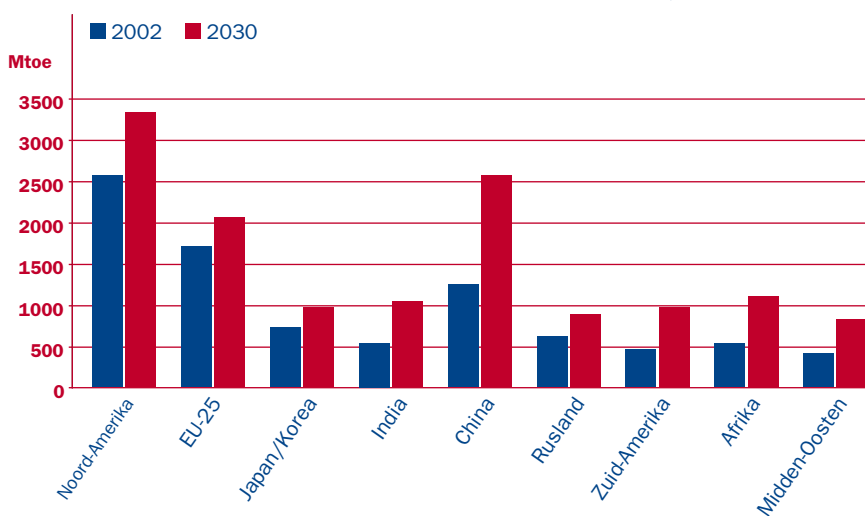
In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de ontwikkelingen op de wereldenergiemarkten. Bij olie en gas wordt uitgebreider stilgestaan. Niet alleen omdat dit de meest gevraagde brandstoffen zijn, maar ook omdat deze markten zijn omgeven met de meeste onzekerheden en risico's. Vervolgens zal worden ingegaan op geopolitieke ontwikkelingen op het gebied van energie. Deze zijn van belang om inzicht te krijgen in de politieke oriëntatie van regimes van voor energie relevante landen, zodat Nederland en de EU hierop kunnen inspelen.

2.1 VRAAG EN AANBOD VAN ENERGIE, MONDIALE ONTWIKKELINGEN

VRAAG

De vraag naar energie groeit nog steeds. In de komende 25 jaar stijgt de vraag naar energie naar verwachting met 60%, dat is gemiddeld 1.7% per jaar (zie figuur 2.2). Zoals figuur 2.1 laat zien, zal deze stijging van de vraag vooral uit de ontwikkelingslanden en snelgroeiende economieën als Brazilië, Rusland, India en China (de zgn. 'BRIC countries') afkomstig zijn.¹² Maar ook in de OESO (m.n. de VS) stijgt de vraag.

FIGUUR 2.1 TOTALE ENERGIEVRAAG PER REGIO, 2002 EN 2030



Bron: IEA, World Energy Outlook 2004.

In dit verband springt vooral de rol van China in het oog. De verwachte aanhoudend sterke economische groei van China zal gepaard gaan met een zeer sterke groei van de vraag naar energie. Dit laatste wordt mede veroorzaakt door de hoge energie-intensiteit van de Chinese economie. Die heeft tot gevolg dat de Chinese economie vooralsnog veel meer energie nodig heeft voor groei dan de westerse economieën.¹³ In de projecties van het IEA is

12 Het aandeel van ontwikkelingslanden in de primaire wereldenergievraag stijgt in het referentiescenario van het IEA van 39% in 2003 naar 49% in 2030 (in 1971 was dit nog slechts 22%). Het aandeel van de OESO-landen neemt dus af. Zie IEA, World Energy Outlook 2005, p. 87.

13 De energie-intensiteit is het totale energieverbruik (in ton olie equivalent) gedeeld door het BNP. China (0,90), India (1,04) en Rusland (1,32) scoren aanzienlijk slechter dan bijvoorbeeld de EU-landen 0,20 (Nederland 0,19) en de VS 0,25. Zie verder IEA, Key World Energy Statistics 2004, p. 48-57.



China verantwoordelijk voor 21% van de stijgende energievraag tot 2030. Aangezien China een netto-importeur is, vergroot dit de druk op de oliemarkt.

Fossiele brandstoffen hebben naar verwachting ook in 2030 nog het grootste aandeel in de energievraag. De omvang van hernieuwbare energie stijgt weliswaar relatief het snelst, maar het aandeel in het totaal blijft desondanks in absolute zin bescheiden.

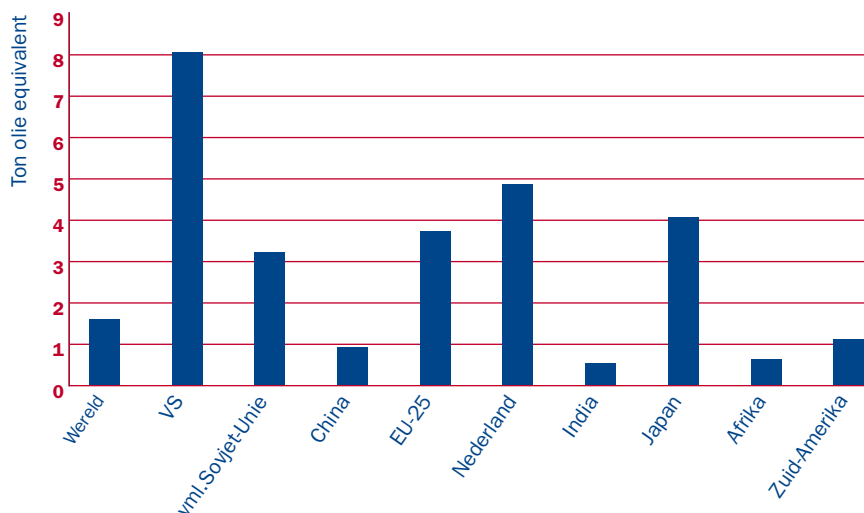
FIGUUR 2.2 WERELDENERGIEVRAAG PER BRANDSTOF (MTOE)

	2002	2030	Stijging % per jaar 2002-2030	2030 Altern.scenario*	Stijging % per jaar 2002-2030
Kolen	2.389 (23%)	3.601 (22%)	1,5	2.744	0,5
Olie (ex. bunkers)	3.530 (34%)	5.604 (34%)	1,6	4.995	1,2
Gas	2.190 (21%)	4.130 (25%)	2,3	3.701	1,9
Nucleair	692 (7%)	764 (5%)	0,4	868	0,8
Waterkracht	224 (2%)	365 (2%)	1,8	367	1,8
Biomassa/Afval	1.119 (11%)	1.605 (10%)	1,3	1.648	1,4
Overig Hernieuwbaar	55 (0.5%)	256 (2%)	5,7	330	6,6
Totaal	10.345	16.487	1,7	14.654	1,3

Bron: IEA, World Energy Outlook 2004, p. 59, 416.

* Het alternatieve scenario veronderstelt het invoeren van strengere milieumaatregelen en als gevolg daarvan een grotere groei van alternatieve energiebronnen; er treedt een verschuiving op van investeringen in energieproductie naar energiezuinige apparatuur

FIGUUR 2.3 ENERGIEGEBRUIK PER HOOFD VAN DE BEVOLKING (2004)

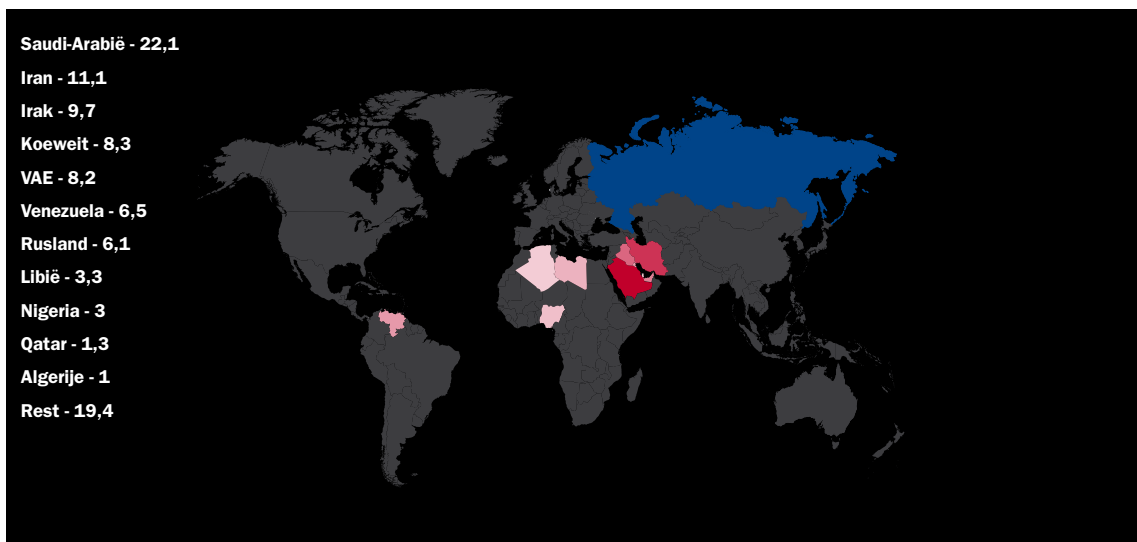


Bron: IEA, Key World Energy Statistics 2004.

**AANBOD****OLIE**

De resterende oliereserves zijn sterk geconcentreerd in een beperkt aantal OPEC-landen¹⁴ (zie figuur 2.4). Vijf landen rond de Perzische Golf (Saudi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Irak, Iran, Koeweit) beschikken over bijna 60% van de resterende bewezen oliereserves.¹⁵ Het aandeel van deze landen in de olieproductie is veel lager (35%), maar zal in de toekomst gaan stijgen. Tot 2010 zal de hoeveelheid olie, die geproduceerd wordt in niet-OPEC landen, nog stijgen. Na 2010 verwacht men dat de stijging in de productie in een aantal landen/regio's (zoals Rusland, de Kaspische regio en Afrika) de teruggang in andere niet-OPEC landen (zoals de landen rond de Noordzee en de velden in bijvoorbeeld Alaska) niet langer meer kan compenseren. Het aandeel van de niet-OPEC landen in de totale olieproductie zal dientengevolge na 2010 afnemen, terwijl het OPEC-marktaandeel stijgt van 37% in 2002 naar 53% in 2030, net boven de historische piek van 1973. Het oliegebruik stijgt dus en de olie zal afkomstig zijn uit minder bronlanden.

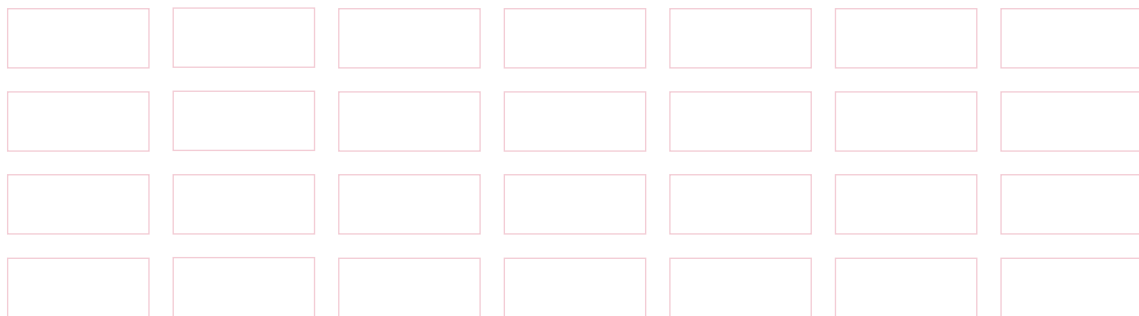
FIGUUR 2.4 WAAR ZIJN DE OLIERESERVES?



N.B. De landen in rood zijn lid van OPEC; waarde is het %-aandeel in de wereldreserves

Bron: BP, Statistical Review of World Energy 2005.

- 14 OPEC: Organisation of Petroleum Exporting Countries. Leden zijn Algerije, Indonesië, Irak, Iran, Koeweit, Libië, Nigeria, Qatar, Saudi-Arabië, Venezuela en Verenigde Arabische Emiraten.
- 15 De precieze omvang van de bewezen wereldoliereserves is om een aantal redenen (verschillende definities, intransparantie, gebrek aan toegang tot en/of betrouwbaarheid van data) moeilijk vast te stellen. Toch bestaan er verschillende algemeen aanvaarde schattingen (bijvoorbeeld die van BP), die erop duiden dat er voldoende reserves zijn om gedurende de komende 25 jaar in de vraag te voorzien. Dit is dan ook de aanname, waar de adviesraden mee hebben gewerkt.



Bovendien zijn forse investeringen nodig om de voorraden te kunnen produceren. Het IEA verwacht, dat tot 2030 voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen samen \$ 3000 miljard nodig zal zijn. Momenteel is slechts een derde van de bewezen oliereserves toegankelijk voor buitenlandse directe investeringen. Tweederde is voorbehouden aan de staatsondernemingen van de producerende landen.¹⁶ Bij de huidige olieprijsen zal het voor deze staatsondernemingen gemakkelijker zijn om benodigd investeringskapitaal te verkrijgen van de overheid, hoewel de uitgaven van de producerende landen dusdanig stijgen dat een steeds hogere reële olieprijs nodig is om de begroting sluitend te houden. De investeringsbehoefte overstijgt echter toch vaak de bereidheid van veel producerende landen om daarvoor noodzakelijke financiering mogelijk te maken gegeven andere prioriteiten van betrokken staten. Het aantrekken van buitenlands kapitaal zou daarvoor soelaas kunnen bieden. De eerdere verwachting, dat de producerende landen zich open zouden stellen voor buitenlandse investeerders, is echter slechts in beperkte mate uitgekomen. Producerende landen lijken vast te willen houden aan de huidige eigendomsverhoudingen. Zij geven de voorkeur aan andere manieren om kapitaal te mobiliseren of nemen genoeg met een beleid waarbij naar inkomstenoptimalisatie wordt gestreefd met de huidige of slechts langzaam toenemende productiecapaciteit.

FIG.2.5 WERELDOLIEAANBOD (IN MILJOENEN VATEN PER DAG)

	2002	2030	Vershil 2002-2030
OESO	21,1	12,7	- 8,3
Voormalige Sovjet-Unie	9,5	15,9	+ 6,4
Landen in ontwikkeling	14,6	14,8	+ 0,2
w.v. China	3,4	2,2	- 1,2
Afrika	3,0	4,4	+ 1,4
Brazilië	1,5	4,0	+ 2,5
OPEC	28,2	64,8	+ 36,6
waarvan Midden-Oosten	19,0	51,8	+ 32,8
Onconventionele olie	1,6	10,1	+ 8,5
Totaal	75,0	118,3	+ 44,3

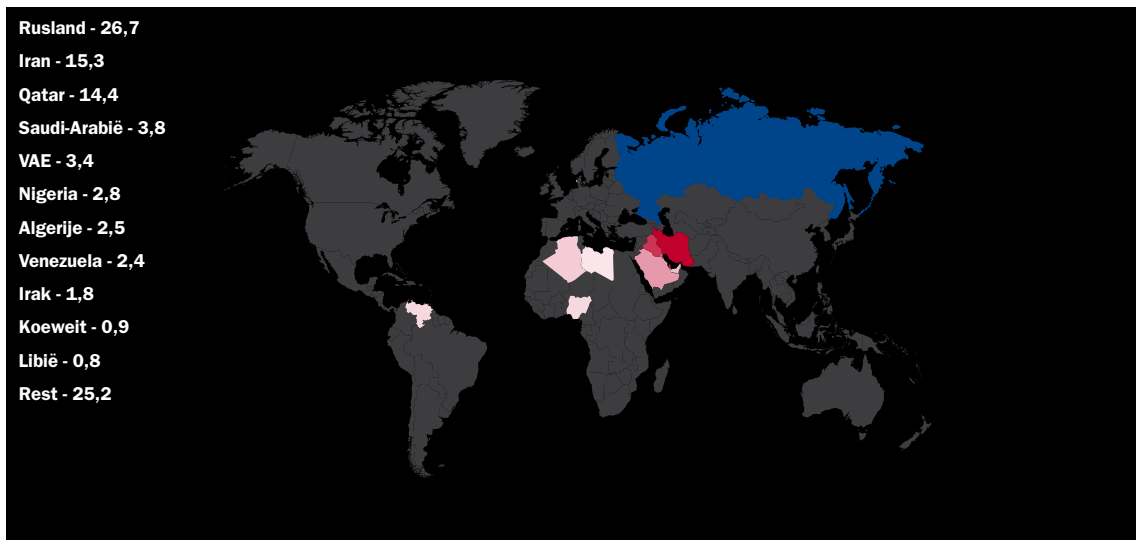
Bron IEA, *World Energy Outlook 2004*, p. 106.

GAS

De bewezen aardgasreserves zijn ruim voldoende om aan de verwachte vraag in de zichtperiode te voldoen. Maar ook bij gas zien we een vermindering van het aantal productieregio's. Het zwaartepunt komt in de Golfregio, Noord-Afrika en Rusland te liggen (zie figuur 2.6). Rusland zal waarschijnlijk ook in 2030 's werelds grootste gasexporteur blijven.



FIGUUR 2.6 WAAR ZIJN DE GASRESERVES?



N.B. Waarde is het %-aandeel in de wereldgasreserves

Bron: BP, Statistical Review of World Energy 2005.

In de gassector zijn eveneens omvangrijke investeringen nodig. Het IEA verwacht tot 2030 zo'n \$ 2700 miljard voor de gehele waardeketen (van put tot gasfornuis of elektriciteitscentrale). De vraag of dat gaat lukken is mede afhankelijk van de opstelling van de overheden van producerende landen. Ongeveer 64% van de huidige bewezen reserves van aardgas wordt beheerd door staatsgerelateerde en -gecontroleerde bedrijven. Het is de vraag, of de betrokken landen zelf de beschikking hebben over voldoende investeringskapitaal én de technische mogelijkheden.

KOLEN

Er zijn nog enorme reserves. Vergeleken met olie en gas liggen de voorraden bovendien wijd verspreid; 40% van de reserves (goed voor 200 jaar op het huidige productieniveau) ligt in OESO-landen. China blijft de grootste kolenproducent in de wereld. Het blijft echter een gegeven dat het verbruik van kolen een probleem vormt voor het milieu.

NUCLEAIR

De vraag naar nucleair opgewekte elektriciteit zal in absolute zin weliswaar stijgen, maar relatief zal het aandeel in de elektriciteitsopwekking bij de huidige stand van beleid naar verwachting afnemen van 17% nu naar 9% in 2030. Het geopolitieke knelpunt bij kernenergie is de verrijking van uranium en opwerking van plutonium, omdat die stoffen ook in kernwapens gebruikt kunnen worden. Dit proliferatievraagstuk is een voortdurende bron van internationale spanningen, momenteel met name m.b.t. Noord-Korea en Iran. Bovendien wordt afvalopslag vanuit milieuoogpunt als een probleem beschouwd.

HERNIEUWBAAR

De omvang van hernieuwbare energie neemt relatief het snelst toe, maar blijft voornamelijk in omvang bescheiden. Het aandeel van waterkracht, biomassa en overige hernieuwbare energie bedraagt zowel in 2002 als in 2030 ca.

13% (zie figuur 2.2). Opvallend is het hoge aandeel biomassa in de categorie hernieuwbaar. Veel daarvan is bovendien traditionele biomassa (hout, gedroogde mest e.d.).

AFHANKELIJKHEID VAN OLIE EN GAS

De eigen productie in de consumerende landen neemt af, waardoor de afhankelijkheid van importen zal stijgen. Dat komt tot uitdrukking in de internationale handel in energie. De OESO-landen zijn goed voor een kwart van de vraagstijging, maar slechts voor 3% van de productiestijging. Export van niet-OESO landen naar OESO-landen zal daardoor met 80% toenemen tot 2030. Van de wereldolievraag wordt nu 46% verhandeld tussen desbetreffende regio's en dat stijgt naar 63% in 2030.¹⁷ Voor gas gaat het van 15% naar 26%.¹⁸ De importafhankelijkheid van de EU voor olie zal naar verwachting stijgen van 76% naar 94% in 2030. Voor gas stijgt de importafhankelijkheid van 49% naar 81%.¹⁹ Desondanks neemt het marktaandeel van de EU en de VS in de totale consumptie af. Dit komt vooral door de sterk groeiende vraag uit Azië, Afrika en Zuid-Amerika. In deze regio's groeit de economie in de komende decennia naar verwachting sterker dan in het Westen. Voor de producerende landen vormen de opkomende landen een interessante groeiemarkt naast de traditionele grote consumerende landen. In de toekomst zullen dus steeds meer partijen dingen naar de energie-exporten uit een beperkt aantal landen.

TRANSPORT VAN BRANDSTOFFEN

Brandstoffen worden over de hele wereld getransporteerd, via pijpleidingen over land en zeebodem en via schepen. Nederland heeft te maken met beide typen transport. Voor het transport van aardgas via een pijpleiding moeten meestal veel landsgrenzen gepasseerd worden voordat het gas zijn eindbestemming bereikt. De afstanden die tussen de gasvelden van Rusland respectievelijk het Midden-Oosten en Europa moeten worden overbrugd, worden ook steeds langer doordat het centrum van productie langzaam oostwaarts gaat.

Ook de zeeroutes zijn een bron van zorg. De logistieke capaciteit van de belangrijkste zeeroutes is beperkt en deze vormen steeds meer een flessenhals. Het is de vraag of deze de voorziene toename van de verscheping van olie en gas aankunnen. Het gaat in het bijzonder om de Straat van Hormuz, Bab El-Mandab, het Suezkanaal en de Bosporus. Op deze routes komt een aantal smalle passages (zee-engten) of anderszins problematische punten (zoals kanalen of ondiepe zee) voor. Bovendien vormen piraterij (m.n. in de Straat van Malakka) en terrorisme een toenemend risico. Voornoemde routes geven nu al regelmatig problemen, en de kans daarop neemt alleen maar toe bij toenemende concentratie van de handelsstromen uit de betreffende regio's.²⁰

17 IEA, World Energy Outlook 2004, p. 71.

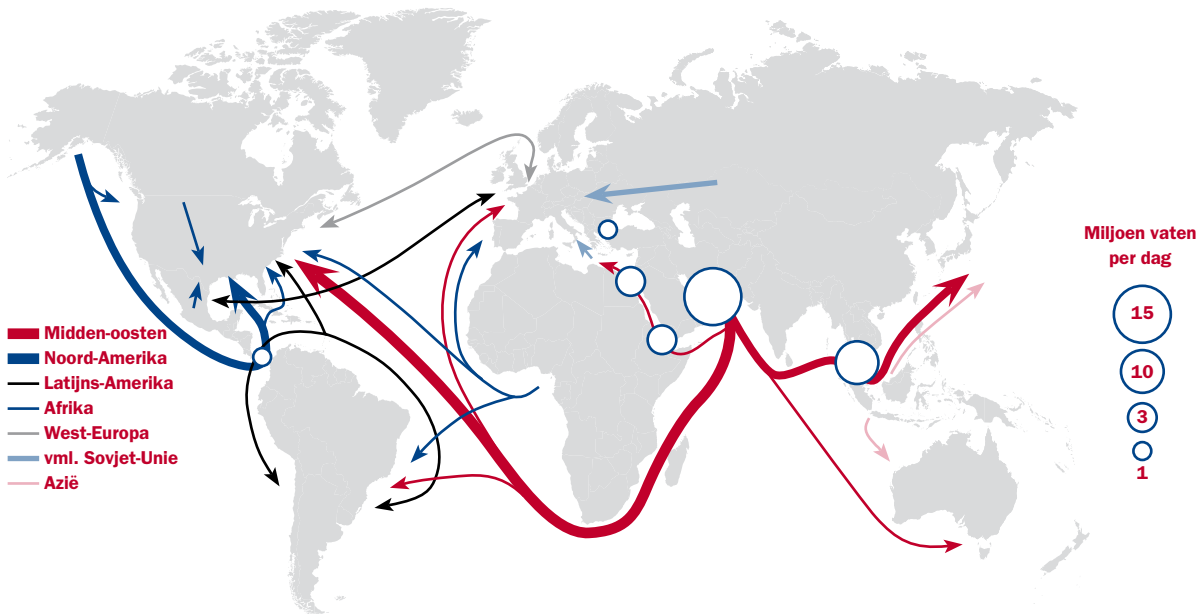
18 Ibid.

19 IEA, World Energy Outlook 2004, p. 117 en 140.

20 <<http://www.eia.doe.gov/cabs/choke.html>>.



FIGUUR 2.7 BELANGRIJKSTE OLIE TRANSPORTROUTES



Bron: Hofstra University, zie

people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/appl5en/ch5a1en.html.

FIGUUR 2.8 OLIE EN LNG TRANSPORT VIA STRATEGISCHE ZEEROUTES

		2002		2030	
		Volume Olie (mb/d) Gas (bcm)	Aandeel in interregionale handel (%)	Volume Olie (mb/d) Gas (bcm)	Aandeel in interregionale handel (%)
Straat van Hormuz	Olietankers	15	44	43	66
	LNG tankers	28	18	230	34
Straat van Malakka	Olietankers	11	32	24	37
	LNG tankers	40	27	94	14
Suez Kanaal	Olietankers	1	4	3	4
	LNG tankers	4	3	60	9

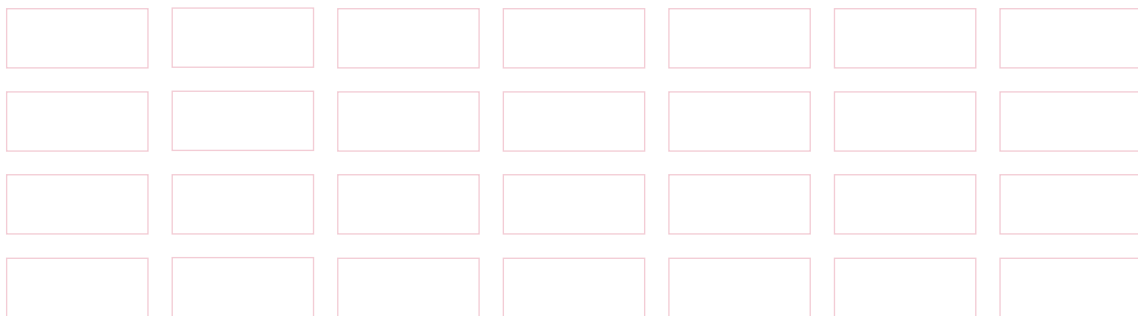
Bron: IEA, World Energy Outlook 2004, p. 119.

TOEGANG TOT ENERGIE

Energie is een voorwaarde voor economische ontwikkeling. Omgekeerd brengt economische vooruitgang een vraag naar meer energie teweeg. Veel landen zitten nu in een veelbelovende fase van economische ontwikkeling. In de armste landen van de wereld is dit proces echter nog niet goed op gang gekomen. Het IEA heeft in zijn World Energy Outlook 2004 een Energy Development Index (EDI) ontwikkeld.²¹ Deze EDI blijkt een sterke correla-

21

De EDI van het IEA is gebaseerd op drie factoren: het commercieel energiegebruik per hoofd van de bevolking, het aandeel commerciële energie in het totale energiegebruik en het aandeel van de bevolking met toegang tot elektriciteit (IEA World Energy Outlook 2004, p. 342).



tie te vertonen met de VN Human Development Index²². Opvallend is dat het geen verschil lijkt te maken of landen wel of geen inheemse energiereserves hebben. De landen met de laagste scores komen vooral uit Zuid-Azië en Sub-Sahara-Afrika. Het IEA verwacht dat de landen, waar de energiemoeude het grootste is, ook in 2030 nog ver van het OESO-niveau verwijderd zullen zijn, ruwweg op de helft van het niveau dat OESO-landen dertig jaar geleden hadden.

De correlatie tussen economische ontwikkeling en energieontwikkeling in juist de armste gebieden rechtvaardigt aandacht voor energie in het ontwikkelingsbeleid. Het millenniumdoel om extreme armoede uit te bannen - per 2015 halvering van het aantal mensen dat leeft van minder dan \$ 1 per dag - is zeer gediend met een sterke verbetering van de toegang tot elektriciteit. Daarvoor is echter een aantal zaken nodig, bijvoorbeeld goed bestuur van het land en van de energiesector ter plaatse (ten behoeve van het aantrekken van investeringen) en goed functionerende energiemarkten. Zoals het IEA opmerkt, kunnen de geïndustrialiseerde landen economische, politieke en veiligheidsbelangen hebben bij het bijstaan van de armste landen in hun energieontwikkeling. De armste landen blijven immers gevoelig voor sociale en politieke instabiliteit en humanitaire rampen, zolang armoede, honger en ziekten in deze landen blijven heersen. De kosten van hulp aan deze landen om tot een adequate energievoorziening te komen zouden uiteindelijk lager kunnen zijn dan die van het bestrijden van instabiliteit en onveiligheid, die uit armoede voortkomen.²³

Het verbeteren van de (energie)armoedesituatie zoals die zich nu in China en India voltrekt, maakt tegelijkertijd de klimaatproblematiek nog klemmender en legt een toenemend beslag op de energievoorraden.

2.2 GEOPOLITIEKE VERANDERINGEN: EEN MODELMATIGE BENADEFERING

Ten behoeve van het advies heeft het CIEP de relevante geopolitieke ontwikkelingen geanalyseerd in relatie tot de energiemarkten en in een modelmatige benadering geordend. Het model onderscheidt twee dimensies van de politiek-economische oriëntatie van de belangrijkste actoren op energiegebied. Daarmee kunnen vier verschillende typen van oriëntaties van landen worden onderkend.

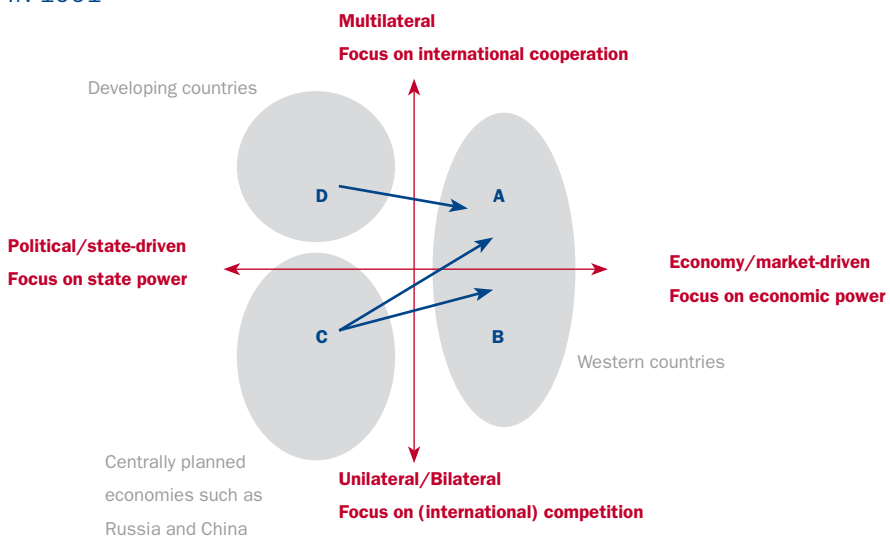
De horizontale as geeft de mate van markteconomisch gedreven staat, respectievelijk politiek-economisch gedreven staat (een door de overheid gestuurde economie, die dienstbaar is aan politiek-strategische doelen) weer.

De oriëntatie van de verschillende landen op het gebied van internationale samenwerking wordt uitgedrukt op de verticale as. De uitersten worden hier gevormd door enerzijds een uni- of bilaterale focus en anderzijds een multilaterale focus. Landen kunnen zich verticaal en horizontaal in verschillende richtingen ontwikkelen.

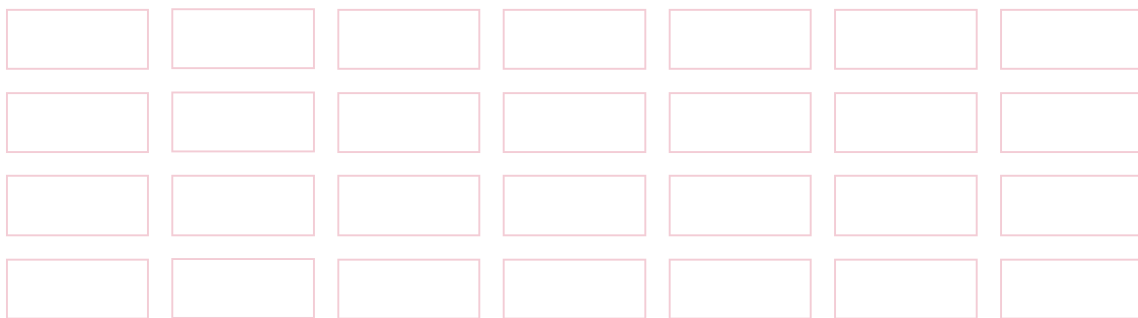


Het geopolitieke landschap is ingrijpend gewijzigd sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991. De voorheen bipolaire wereld waarin de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie als supermachten voor een machtsevenwicht zorgden, maakte in 1991 plaats voor een unipolair wereldsysteem. De Verenigde Staten worden als de enig overgebleven supermacht beschouwd. Dit uit zich vooral in militair overwicht, maar ook in de schaal en veerkracht van de Amerikaanse economie. De VS zijn door hun macht in het verleden in staat geweest het economische marktsysteem in de wereld bepalend te beïnvloeden. De VS zijn traditioneel voorstander van vrijhandel, marktwerking en een relatief beperkte invloed van de overheid op de economie. De VS waren al tijdens de Koude Oorlog in staat de meeste delen van 'het Westen' te integreren in dit marktgerichte wereldsysteem. Na de val van de Sovjet-Unie was de algemene verwachting dat ook de voormalige planeconomieën, zoals Rusland en China, zouden kiezen voor de markt en zouden integreren in het economisch gedreven multilaterale wereldsysteem, in plaats van de weg van een meer staatsgeleide- of politieke economie en unilateralisme te blijven volgen. De economische integratie zou dan vanzelf leiden tot politieke en sociale integratie en democratisering.

FIGUUR 2.9 DE VERWACHTE ONTWIKKELING VAN DE WERELD IN 1991



Anno 2005 kan worden geconcludeerd dat die verwachting vooralsnog niet is uitgekomen. De economieën van Rusland en China zijn nog altijd relatief gesloten, er zijn vele handelsbelemmeringen en beide landen zijn nog steeds meer politiek dan economisch gedreven. Zij zien in de toenemende globalisering en de trend van economische integratie, met alle eisen die het aan het politiek-economisch systeem stelt, een bedreiging voor hun nationale veiligheid en soevereiniteit. Zij laten derhalve de nationaal politiek-strategische belangen het internationaal handelen bepalen, zonder dat zij overigens van belangrijke kapitaal- en afzetmarkten worden buitengesloten. Deze benadering van de internationale betrekkingen, ook wel *zwakke globalisering* genoemd, vindt steeds meer aanhang.²⁴ Dit heeft tot gevolg dat zowel



Rusland als China zich meer oriënteren op bilateralisme dan op multilateralisme voor het sluiten van economische overeenkomsten.

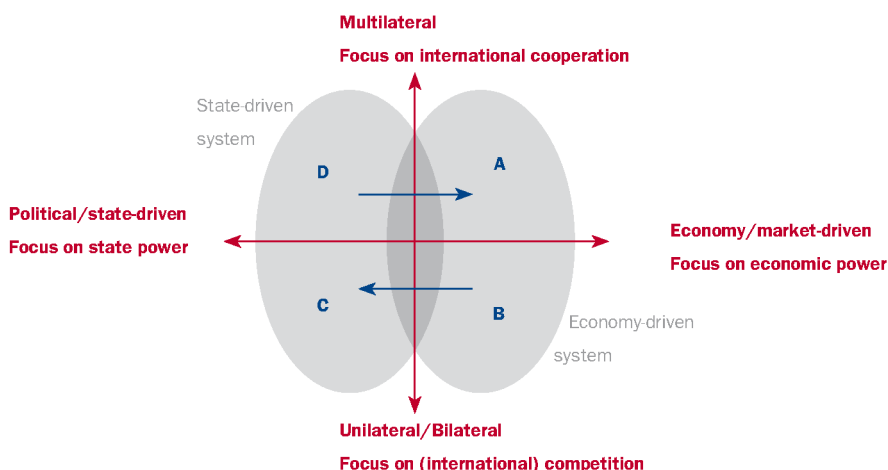
Tegelijkertijd moet onderkend worden dat de thans bestaande unipolaire wereld, met de suprematie van de VS in economisch opzicht, niet onbetwist zal blijven. De al jaren aanhoudende relatief snelle economische groei van landen met grote bevolkingsaantallen, vooral China en India, kan binnen de zichtperiode van dit advies (tot 2030) niet zonder gevolgen blijven voor de geopolitieke verhoudingen. Het gedrag van Rusland (openingen naar China en India voor export van energie en deelname van Chinese en Indiase bedrijven in Russische energiebelangen, alsmede de recente gemeenschappelijke militaire oefening met China) duidt er op dat men die ontwikkeling onderkent.

Voor de toekomst van de wereldwijde energiemarkten heeft een en ander grote gevolgen. Terwijl de Europese Unie en de VS kiezen voor een economisch systeem dat vooral wordt geregeerd door de markt, bewegen belangrijke geopolitieke spelers als Rusland en China zich juist weer meer in de richting van een staatsgedreven economisch systeem. Ook de belangrijkste olie- en gasexporterende landen neigen meer naar een dergelijke staatsgedreven economie. Dit is een belangrijke constatering en fundamenteel voor de toekomstige inrichting van de internationale economische orde in het algemeen en de wereldenergiemarkt in het bijzonder. De vraag zal zijn hoe de internationale samenwerking tussen de Verenigde Staten, de Europese Unie, Rusland en China zal verlopen. Zij bevinden zich in verschillende posities in de vier kwadranten, wat duidt op verschillen in politiek economische oriëntatie. Bovendien is het de vraag, welke wereldmachten er naast de Amerikaanse zullen ontstaan op de middellange en lange termijn.

WELK SYSTEEM DOMINEERT?

Een dominantie van een staatsgedreven economisch systeem (de kwadranten C en D; de richting van China, Rusland, India en de meeste producerende landen) stelt vooral de huidige marktgeoriënteerde economieën (de VS en de EU) voor een grote uitdaging. In dit scenario krijgen de olie- en gasmoleculen een 'nationaliteit'. Er wordt immers vooral tussen staten en/of nationale oliemaatschappijen gehandeld.

FIGUUR 2.10 WELK SYSTEEM ZAL DOMINEREN?





In deze wereld zullen ook de economisch gedreven landen niet ontkomen aan een meer politiek-strategisch beleid. Aanpassing van het voorzieningszekerheidsbeleid zal dan meer richting bilaterale politieke relaties moeten gaan. Het beslissingscentrum in de energiesector zal verschuiven van de bedrijven naar de overheid. De overheid zal in een dergelijk systeem niet alleen meer faciliterend of ondersteunend zijn, maar meer coördinerend en leidend. De verstatelijking van relaties heeft ook gevolgen voor de oliemaatschappijen. Als die laatste steeds minder toegang hebben tot reserves zouden zij zich geleidelijk aan kunnen gaan omvormen tot raffinage- en handelsondernemingen (de zgn. downstream). De exploratie en productie (upstream) komt in dit systeem immers steeds meer in de handen van staatsoliemaatschappijen.

Daarbij moet bedacht worden, dat staatsbedrijven steeds vaker meerderheidspartner zijn in joint ventures met (westerse) oliemaatschappijen om de handel en verkoop van olie en gas te realiseren. Het mag duidelijk zijn dat daarmee ook in deze schakel van de totale keten (enige) staatssturing mogelijk is. Een staatsgedreven systeem vermindert de noodzaak voor producerende landen als Rusland, Iran en Saudi-Arabië om diepgravende aanpassingen te doen op politiek, sociaal en institutioneel vlak. Landen als China en de producerende landen geven vooralsnog de voorkeur aan zwakke globalisering, waarbij de eigen nationale strategische belangen beter gewaarborgd zijn dan in een systeem van globalisering waarvoor ze, naast economische, ook diepgaande politieke, juridische en sociale hervormingen moeten doorvoeren om volledig te kunnen integreren in het systeem.

Een dominantie van een marktgedreven systeem zal daarentegen vooral de huidige economisch gedreven landen (kwadranten A en B; o.a. de VS, de EU en Japan) tot voordeel strekken. Voorzieningszekerheid wordt in dit scenario bereikt door marktwerking en de werking van de internationale olie- en gasmarkt. Energiestromen zullen in een dergelijk geval betrekkelijk voorspelbaar blijven. Producenten zullen hun olie en gas verkopen aan de hoogste bidder. Bovendien zorgt de zelfregulerende werking van de markt voor evenwicht tussen vraag en aanbod. Wie investeert en produceert doet er in deze wereld maar nauwelijks toe, zolang de moleculen maar op de markt komen. In dit scenario worden olie en gas juist ontdaan van hun nationaliteit. De rol van bedrijven en overheid zal onveranderd blijven.

Voordat een dergelijk systeem echter werkelijkheid wordt, zullen de belangrijkste politiek gedreven actoren, die op dit moment buiten dit systeem vallen - namelijk China, Rusland en India - ervan overtuigd moeten raken dat hun energiebevoorrading het best is gediend door marktwerking en vrijhandel. Maar zij hebben vooralsnog grote aarzelingen bij verdere liberalisering van hun economieën. Zij vrezen dat een verdere opening ten koste zal gaan van de zeggenschap over hun binnenlandse industrie.

Ook op politiek en sociaal vlak zijn ingrijpende hervormingen vereist om dieper te integreren in het internationale marktsysteem. Daarom zoeken China en India het bij voorkeur in bilaterale leveringsovereenkomsten met

producerende landen. De positie van Rusland is eveneens bepalend. Rusland is ook een politiek gedreven staat, maar is anders dan China en India een netto-exporteur. Een politiek gedreven wereldsysteem lijkt de Russische staat meer mogelijkheden te bieden geopolitiek te bedrijven.

2.3 ENERGIE EN GEOPOLITIEK

VERKOPERSMARKT

De wereldmarkt voor olie en gas heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een verkopersmarkt, in tegenstelling tot de situatie tijdens het grootste deel van de Koude Oorlog (met uitzondering van de jaren 1973-1984). Toen zorgden het ruime aanbod en de grote reservecapaciteit voor een kopersmarkt. Het schakelen tussen verschillende exporterende landen was na 1980 beter mogelijk, omdat de productie verspreid was over een groter aantal landen en regio's.

Bovendien was voorzieningszekerheid vrijwel nooit een probleem door het ruime aanbod en het relatief kleine aantal aanbodverstoringen (met uitzondering van de oliecrisis). De OPEC legde zichzelf de taak van 'hoeveelheidsaanpasser' op, wat zorgde voor een voldoende grote buffer in de markt. Het aanhouden van onbenutte capaciteit kwam hierdoor echter geheel bij de OPEC-landen terecht (vooral bij Saudi-Arabië, waar de kosten daarvan overigens ook het laagst zijn).

De combinatie van de sterk gestegen vraag en onvoldoende uitbreiding van de productiecapaciteit in de wereld, heeft geleid tot een gespannen oliemarkt. De productiecapaciteit is geconcentreerd in slechts een klein aantal landen, waarvan alleen Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten over een grote flexibiliteit beschikken om het aanbod te variëren. Hierdoor zou geopolitieke competitie kunnen ontstaan tussen consumerende landen om toekomstige energiestromen veilig te stellen, zeker in een systeem van zwakke globalisering.

POLITISERING²⁵ VAN ENERGIE

Het aantrekken van energie zal niet automatisch worden opgelost door marktwerking alleen. Landen als China en India kiezen op dit moment niet alleen voor kopen op de vrije markt, maar vooral voor politiek gemotiveerde overeenkomsten met producerende landen. Zij sluiten langjarige contracten om ook in de toekomst verzekerd te zijn van olie en gas, in ruil voor investeringen in allerlei sectoren in de producerende landen. De Chinese, en in iets mindere mate Indiase, staatsbedrijven kunnen daarbij op steun van hun overheid rekenen. Voorzieningszekerheid staat centraal en dit heeft voorrang boven financiële aantrekkelijkheid of milieuoverwegingen. Chinese staatsbedrijven kunnen vaak rekenen op goedkope staatsleningen. Bovendien is de Chinese regering bereid om naast afspraken over

25 Onder 'politisering' wordt in dit advies verstaan: de (toenemende) invloed van overheden op de wereldenergiemarkten. Dit in tegenstelling tot de situatie van vrijhandel en mondialisering waar het marktmechanisme bepalend is. Het gebruik van 'politisering' wijkt hier derhalve af van het gebruik van dit woord in andere adviezen van de AIV, waar eerder geduid werd op de betekenis van 'tot een politieke zaak maken'.



prijzen en afnamehoeveelheden ontwikkelingshulp of andere aanvullende steun te bieden aan producerende landen. Zulke overeenkomsten sloot China onder andere al met andere politiek georiënteerde landen zoals Rusland, Iran, Soedan en men is hier ook toe bereid met Venezuela.

Voor producerende landen zijn zulke overeenkomsten buitengewoon aantrekkelijk, omdat het hun voor een lange periode zekerheid van vraag biedt in snel groeiende markten. Saudi-Arabië kan bijvoorbeeld in ruil voor olieleveranties aandelen verkrijgen in raffinaderijen in China, waardoor het een direct belang in de expansieve Chinese markt kan opbouwen. Voor China heeft een dergelijke overeenkomst het voordeel dat Saudi-Arabië in ieder geval zijn eigen raffinaderijen van olie zal willen blijven voorzien, zodat leveranties aan de Chinese markt verzekerd zijn. Het bieden van een afzetmarkt aan de producerende landen geeft tevens de zekerheid om te investeren in infrastructuur en productie-uitbreiding in eigen land.

De economisch gedreven consumerende landen – de VS en de EU voorop – kunnen met zulke overeenkomsten moeilijk concurreren. Dergelijke directe staatssteun aan het bedrijfsleven is in strijd met de hier geldende marktprincipes. Wel is het denkbaar dat de grote internationale oliemaatschappijen verticaal geïntegreerde joint ventures aangaan met staatsbedrijven uit de producerende landen. De wijze waarop de Noord-Europese gaspijpleiding en de exploitatie van het Russische gasveld Shtokman wordt georganiseerd heeft bijvoorbeeld kenmerken van een dergelijke constructie. Vermoedelijk zal Gazprom een joint venture aangaan met één of meer bedrijven uit de VS, Frankrijk of Noorwegen.

Een dergelijke overeenkomst vergt een behoorlijke omslag in de strategie van internationale oliemaatschappijen. Zij kwamen de laatste jaren steeds meer onder druk te staan om aandelen in olie- en gasprojecten te verwerven en sommige van de overeenkomsten met staatsbedrijven bieden deze mogelijkheid niet. De producerende landen willen in de markt meer en meer (deels) de eigen inkomsten uit olie- en gasproductie realiseren en controleren.

De VS en de EU steunen voor hun olie- en gasvoorziening grotendeels op private internationaal opererende bedrijven. In een wereld die zich richt op toenemende globalisering en marktwerking is het aantrekkelijk maken van de markt voor een veelheid van aanbieders een gepaste strategie. Dit beleid kon succes hebben door de mogelijkheden van het ontwikkelen van olie- en gasreserves in de OESO-landen; het heeft efficiënte en financieel sterke bedrijven opgeleverd, die tot in de jaren negentig voor een belangrijk deel de markt hebben bepaald.

INVESTERINGSKLIMAAT

Het is echter de vraag of de internationale oliebedrijven op een zelfde wijze stand kunnen houden in een meer door overheidsspelers gedomineerde olie- en gasmarkt. De internationale oliemaatschappijen hebben een winst-oogmerk (onder invloed van private aandeelhouders) en daarom verlangen zij een bepaald rendement op hun investeringen. Zij kunnen in beginsel niet terugvallen op faciliteiten waarover staatsondernemingen, die internationaal energiecontracten afsluiten, wel kunnen beschikken. Er kan dus

sprake zijn van een op dit punt ongelijk speelveld op de wereldoliemarkt. Om de risico's te beperken, willen de internationale oliemaatschappijen vaak (gedeeltelijke) eigendom in projecten, waarin zij investeren. Dit wordt echter moeilijker. Vele producerende landen - met name in de Golfregio, Venezuela, Mexico en gedeeltelijk ook in Rusland - hebben hun oliesector gesloten voor meerderheidsdeelnemingen van buitenlandse investeerders. In producerende landen worden reserves gezien als strategisch goed en als eigendom van de staat of het volk. De verkoop van reserves is onbespreekbaar, omdat het de nationale soevereiniteit aantast. Bovendien zorgen de hoge olieprijsen van de laatste tijd voor hogere inkomsten voor de producerende landen. Die stellen deze landen steeds beter in staat om zelf aan hun investeringsbehoefte te voldoen. De noodzaak van buitenlandse investeringen vermindert daardoor. Om de zeggenschap van de regering te garanderen wordt de oliesector gecontroleerd door een staatsoliemaatschappij.

HERBEZINNING OP MARKTORIËNTATIE TOUT COURT NODIG?

Zowel de op overheidsniveau afgesloten internationale oliecontracten als de verminderde toegang tot reserves dwingen de importerende landen om in de economische relaties met producerende landen een nieuwe balans te zoeken tussen marktgerichtheid en overheidsinterventie

Vooral ten aanzien van Rusland is dit van groot belang. Het beschikt over de grootste gecombineerde olie- en gasreserves ter wereld en ligt tussen twee grote importerende regio's - de Europese Unie en de Oost-Aziatische regio (China en Japan) - in. Rusland is zich terdege bewust van zijn luxe positie en benut de troefkaart energie zo veel mogelijk in zijn buitenlands beleid. Energie is voor Rusland een strategisch middel om zijn geopolitieke doelstellingen te bereiken. Om de controle van de staat over de energiesector te versterken heeft president Poetin de greep van de regering verstevigd. De door Jeltsin aarzelend ingeslagen weg richting een meer economisch gedreven staat wordt door Poetin steeds meer verlaten. Buitenlandse investeerders mogen geen meerderheidsbelangen meer bezitten in de Russische energiesector. Grote energiebedrijven - Gazprom, Joegansk en Sibneft - zijn weer stevig in handen van de staat.

Omdat Rusland tot dusver vrijwel zijn volledige energie-exporten richt op de EU, wil de Russische regering nu diversifiëren. Het land heeft concrete maatregelen genomen om China en Japan te bedienen. Rusland zal zijn invloed in Oost-Azië trachten te versterken en tegelijk zijn afhankelijkheid van Europa te verminderen. De geliberaliseerde energiemarkt in de EU speelt in deze beslissing een rol. Rusland maakt zich zorgen over de toekomstige onzekerheid over de vraag naar Russisch gas uit Europa. Daarom sluit het maar al te graag langetermijnvolumecontracten met de Chinese maar ook met de Amerikaanse markt. Dat biedt de Russen tenminste zekerheid van afname en spreiding van risico's.

De olieproducerende landen in de Golfregio (Saudi-Arabië, Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit, Iran, Irak) spelen een cruciale rol in het geopolitieke spel rond energie. Deze landen gelden echter als politiek instabiel, waardoor het risico van aanbodverstoringen - om economische of politieke redenen - uit deze landen groot is. De landen uit deze regio

zijn maar in geringe mate geïntegreerd in het internationale economische systeem. De heersende elites in deze landen zijn beducht voor de institutionele veranderingen op politiek, sociaal en economisch gebied, die noodzakelijk zijn voor verdere economische integratie in de wereldeconomie. De machthebbers vrezen hun binnenlandse politieke en sociale (religieuze) invloed te verliezen.

2.4 CONCLUDEREND

De internationale politieke en economische context van energiemarkten is aan het veranderen. De kans dat olie- en gasproducerende landen de olie- en gassector volledig zullen liberaliseren is gering. In de toekomst zullen zij beter in staat zijn de nationale politieke en economische belangen te dienen als zij overinvesteringen in productiecapaciteit kunnen voorkomen en niet langer meer gedwongen kunnen worden in de rol van marginale producent. De energiecontracten met landen als China en India bieden het perspectief van zekerheid van de vraag en toegang tot afzetmarkten in de verwerkende industrie van die landen. Dit geeft producerende landen meer zekerheid van inkomsten, zodat zij de politieke en sociale stabiliteit in hun land beter kunnen besturen. Het bijstellen van de verwachtingen omtrent mondialisering en de energiemarkten dient ook gevolgen te krijgen voor het buitenlandse- en het energiebeleid van Nederland en Europa, dat tot nu toe vooral gericht is op het realiseren van de mondialiseringsagenda. In een gewijzigd geopolitiek klimaat, waarin het niet zeker is of de Verenigde Staten de Europese energiebelangen zal willen en kunnen verdedigen, omdat de belangen van de VS in Azië de belangen in Europa overstijgen, is een strategische heroriëntatie van het eigen beleid geboden.

NEDERLANDSE ENERGIEBELANGEN

3

Continuering van de energievoorzieningszekerheid is voor elke samenleving een noodzakelijke voorwaarde voor een verantwoorde ontwikkeling. Zeker in de huidige complexe samenleving zijn de gevolgen groot als zich hierin een substantieel manco voordoet.

Traditioneel zet Nederland in op een verdere ontwikkeling en vervolmaking van de internationale (vrij)handel. Gegeven de aard en structuur van de Nederlandse economie is dat een beleidsoriëntatie die daarmee goed spoort. Ook in de energiesector kan geconstateerd worden dat Nederland belangen heeft die beter kunnen floreren in een situatie van vrijhandel dan van protectionisme of andersoortige belemmeringen, mits het speelveld internationaal gelijk is. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is betoogd, is er echter een reëel gevaar dat de energiestromen, in het bijzonder van aardolie en aardgas, in toenemende mate gepolitiseerd worden. Om een beter beeld te krijgen van het daarop te voeren buitenlands beleid is een korte kennisneming van de Nederlandse energiebelangen aan de orde. De adviesraden onderscheiden daarbij twee soorten van Nederlandse belangen:

1. Nederlandse belangen, d.w.z. niet-belangen van andere staten (hier waar Nederland/Nederlandse bedrijven concurreren met anderen)
2. Belangen van Nederland die ook belangen van anderen zijn (gemeenschappelijke belangen).

Het dienen van gemeenschappelijke belangen betekent in beginsel een gemeenschappelijke aanpak. De lusten en lasten moeten over alle belanghebbende partijen worden verdeeld. Daarvoor is een multilaterale aanpak nodig, om 'liftersgedrag' te voorkomen. Dit kan echter alleen succesvol zijn als alle belanghebbenden ook zijn overtuigd van de urgentie van een probleem. Voorbeelden van gemeenschappelijke belangen zijn de veiligheid van transportroutes en de bestrijding van grensoverschrijdend terrorisme. Het is een Nederlands belang om problemen te agenderen en actief te participeren in multilaterale fora zoals de Europese Unie, het IEA, de VN en de OVSE.

Voor het veiligstellen van puur nationale belangen zijn multilaterale fora geen eerste keus. De vraag is of, en in hoeverre, Nederland daartoe bilaterale relaties met de desbetreffende partnerlanden zou moeten aangaan. Dit zou met name kunnen gelden voor de toegang tot exploratiemogelijkheden of het realiseren van transportroutes naar of via Nederland. Nederland zou hierin niet de enige zijn; ook Duitsland heeft langs bilaterale kanalen met bijvoorbeeld Rusland onderhandeld over de Noord-Europese gaspijpleiding. Met deze route verzekert Duitsland zich van de aanvoer van Russisch gas voor de lange termijn. Andere belanghebbende EU-lidstaten (zoals Polen) waren echter niet betrokken bij deze onderhandelingen en voelen zich gepasseerd. Ook de Fransen hebben een sterk bilaterale oriëntatie.

3.1 NEDERLANDSE BELANGEN

Hoewel crisisbeheersingsmaatregelen op energiegebied veelal pas in internationaal verband effectief kunnen zijn en uit dien hoofde in de volgende paragraaf aan de orde zouden moeten komen, zitten er ook puur Nederlandse aspecten aan. Er is daarom voor gekozen de voorzieningszekerheid en crisisbeheersing in deze paragraaf per energiedrager kort te beschrijven.

AARDGAS

Nederland heeft het voordeel boven de meeste Europese landen dat het beschikt over aanzienlijke eigen aardgasreserves. Nederland heeft vanaf de start van de exploitatie van het omvangrijke Groninger gasveld een internationale afzet gezocht en gevonden. Gas heeft in Nederland een groot aandeel in de brandstofmix verworven. Vrijwel alle woningen kunnen alleen met aardgas warm gestookt worden. Bovendien is de elektriciteitsopwekking in Nederland in hoge mate gebaseerd op aardgas. Het Groningenveld heeft Nederland in dezen lang een als vanzelfsprekend ervaren ‘garantie’ kunnen geven. Sinds 1974 (de energienota van Lubbers) is met de introductie van het kleineveldenbeleid bevordering van de energievoorzieningszekerheid een vrijwel permanente factor geweest in het Nederlandse energiebeleid, met overigens wisselende intensiteit qua beleidsaandacht. Het kleineveldenbeleid zorgde ervoor dat het gas uit het Groningenveld veel minder snel hoefde te worden geproduceerd dan anders het geval zou zijn geweest.

Het transport van aardgas door Nederland, begonnen met de doorvoer van substantiële volumes Noors gas naar België en Frankrijk, vertoont duidelijk groeipotentieel met de aanleg van een grote pijpleiding naar het Verenigd Koninkrijk. De doorvoerfunctie van Nederland voor gas zal naar verwachting verder gestimuleerd worden, indien het hoog ontwikkelde Nederlandse aardgasnet in het Oosten aansluiting krijgt met de Noord-Europese aardgasleiding (ook wel de Baltic Pipeline genoemd). In dat geval mag een forse toename van transit verwacht worden door de doorvoer van Russisch aardgas naar het Verenigd Koninkrijk of daarvan afgeleide transporten.

In de gasector zijn de afgelopen tien jaar, met een versnelling in de tweede helft daarvan, belangrijke structuurveranderingen tot stand gebracht. Het streven van de Europese Unie was om de interne Europese energiemarkten te liberaliseren, teneinde meer concurrentie te doen plaatsvinden. Daarbij stond de Unie een Europees gelijk speelveld voor ogen. Uiteraard geeft dat na een inspanning vereisende transformatiefase - een directe aansluiting bij het voor Nederland, maar ook voor de Europese- en wereldwijde economische ontwikkeling, zo belangrijke beleidsuitgangspunt van het bevorderen van de wereldhandel. Deze moet plaatsvinden binnen door de terzake relevante internationale instituties (WTO, IMF, Wereldbank etc.) gestelde beleidskaders en op Europees niveau door de Europese Unie.

Het vraagstuk van de energievoorzieningszekerheid verdient een prominente plaats op de beleidsagenda. Een aantal factoren zorgt er voor, dat die energievoorzieningszekerheid thans expliciet beleidsaandacht behoeft, zoals ook in het recente AER-advies ‘Gas voor Morgen’ beargumenteerd is.

- Meer dan de helft van het gas uit het Groningenveld is inmiddels geproduceerd.
- Nederland kan in tijden van energiecises Groninger aardgas, dat voor export naar andere landen in de Europese Unie is gecontracteerd, niet zomaar voor Nederlands gebruik bestemmen; het non-discriminatiebeginsel zal moeten worden gehonoreerd.
- Diezelfde Europese Unie wordt voor haar voorzieningszekerheid in hoog tempo afhankelijk van importen.

De AER heeft in zijn recente advies ‘Gas voor morgen’ in dit verband reeds

gewezen op het belang voor de Europese voorzieningszekerheid van een speler met een ‘Europese maat’, zoals Gasunie Trade & Supply. Deze heeft een nauwe band met de Maatschap Groningen²⁶. Een speler van voldoende omvang is bovendien van belang, omdat deze kan zorgen voor een evenwichtige en op marktmogelijkheden afgestemde inzet van geïmporteerd gas, gas uit kleine velden en Groningengas.

Tegelijk leiden de liberalisatie en de daardoor gestimuleerde concurrentie tussen gasbedrijven in Europa en tussen die in Nederland tot een vergrote toevoer/import van aardgas naar Nederland zelf. De vestiging van een LNG-terminal in Nederland - mede bepleit in ‘Gas voor Morgen’ - zou die intensivering van de internationale gashandel in Nederland verder stimuleren. Het ziet ernaar uit dat de Nederlandse (gas)industrie deze mogelijkheid ook oppakt.

Een en ander overziende moet de conclusie zijn dat Nederland op aardgasgebied weliswaar nog in een relatief comfortabele positie verkeert, maar dat die positie qua afhankelijkheid gestaag zal verslechteren. In het kader van het energiebeleid heeft minister Brinkhorst een productieplafond voor het Groningenveld vastgesteld. Daarmee wordt het uitputtingstempo van dat veld vertraagd, waardoor Nederland gedurende langere tijd een ‘strategische’ buffervoorraad behoudt. De adviesraden wijzen er echter wel op dat ‘Groningen’ niet op elk gewenst moment extra kan produceren om tekortschietende importen vanuit andere landen te kunnen compenseren. Dat wordt immers bepaald door de productiecapaciteit op enig moment van het Groningenveld. Aan te nemen valt dat die productiecapaciteit in lijn zal worden gehouden met de contractuele verplichtingen en niet daar (ruim) boven zal liggen. Het handhaven van productiecapaciteit is immers in toenemende mate (bij afnemende druk van het resterende gas in het veld) een kostbare zaak.

Er bestaat geen wereldwijd crisisbeheersingssysteem voor aanvoerverstoringen van aardgas, zoals voor olie(producten) geregeld is in IEA-verband. De verklaring daarvoor is, dat de gasmarkt (nog) geen wereldmarkt is, maar in feite een aantal regionale markten betreft (Noord-Amerika, Europa, Japan etc.). Onderlinge bijstand en acties om het verbruik te verminderen zijn op wereldschaal in de gasmarkt niet effectief. Zelfs de snel groeiende LNG-markt zal daar het komende decennium nog te weinig in kunnen veranderen door het betrekkelijk kleine marktaandeel.

In het bijzonder voor de gasmarkt geldt, dat nog steeds een meerderheid van de gasleveranties door middel van transport per pijpleiding plaatsvindt. Dit heeft als voordeel dat producent en consument aan elkaar worden ‘vastgeklonken’. Dit maakt het moeilijker de bestemming van aardgas te wijzigen. Hierdoor heeft de consument het voordeel van aanvoerezekerheid.

26 De Maatschap Groningen is opgericht voor de productie van gas uit het Groningenveld. Hierin hebben Shell en ExxonMobil ieder een belang van 30% en de Nederlandse staat (via Energie Beheer Nederland EBN) een belang van 40%. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) voert de operationele taken uit. NAM is een joint venture van Shell en ExxonMobil.



Tegelijkertijd is de consument dan wel afhankelijk van deze leverancier, wat de mogelijkheden voor diversificatie beperkt.

De beschikbaarheid van gas voor Nederland zal moeten worden bevorderd door al nu goede aansluiting te zoeken bij producerende landen, in het bijzonder Rusland. Om ervoor te zorgen dat Nederland gas blijft ontvangen uit Rusland, zal het zich moeten inspannen om beter aangesloten te worden op het transportnetwerk voor Russisch gas. Daarbij zou het kunnen profiteren van de positie die het op dit moment inneemt op de gasmarkt. Nederland dient zich effectief en versterkt in te zetten als doorvoerland van gas (naar bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) en als aanbieder van flexibiliteit²⁷ en strategische opslag, doordat het mogelijkheden heeft voor gasopslag in (grotendeels) uitgeputte gasvelden.

Het zou bijvoorbeeld een aanzienlijke versterking van de gasvoorzieningszekerheid kunnen zijn, indien Gazprom en de rechthebbenden van het relatief grote en grotendeels uitgeputte gasveld Annerveen een contract zouden kunnen sluiten om daar een strategische gasreserve van te maken. Het Annerveenveld zou ongeveer 100 bcm aan gas kunnen bergen.

Hiervoor zal echter een stevige energiediplomatie nodig zijn. De Nederlandse gasmarkt is in hoge mate geliberaliseerd. Als aanbieder van flexibiliteit zal het daar baat bij hebben, maar voor het aantrekken van gas is dit minder gunstig. Het sluiten van langetermijncontracten met producerende landen is in een geliberaliseerde markt moeilijker. Dit komt ook door de voortgaande druk van regelgevers, om langetermijntransportcontracten te weren.²⁸ Voor gasproducenten is dat echter een onaantrekkelijke propositie. Producerende landen hebben langetermijnleverings- en transportcontracten nodig, vanwege de financiering van exploratie/productie en pijpleidingen en/of LNG-infrastructuur.

Om de afhankelijkheid van slechts enkele leveranciers te verminderen is de bouw van een LNG-terminal van groot belang. Deze stelt Nederland in staat te schakelen tussen verschillende aanbieders. Maar ook LNG zal naar verwachting in de komende decennia veelal in de vorm van langetermijncontracten worden aangeboden. Het aandeel van 'LNG-spotgas' zal in de komende tien à twintig jaar groeien naar zo'n 20-25% van de LNG-markt, zo wordt wel verwacht. (Terzijde zij opgemerkt dat langetermijncontracten flexibeler worden waar het om volumeverplichtingen gaat en het ook voorkomt dat in prijsformules van die contracten verwijzingen naar spotmarktprijzen zijn opgenomen).

27 Door gas ondergronds op te slaan, wordt het mogelijk om flexibeler en sneller op de marktvrage te kunnen inspelen. Het opgeslagen gas kan bijvoorbeeld als buffer worden gebruikt. Wanneer zich onverwachte pieken in de vraag voordoen (bijvoorbeeld door strenge vorst), kan snel gas worden 'geproduceerd' uit de opslag. De opslag zou ook gebruikt kunnen worden om aan de vraag te voldoen in het geval van productieonderbrekingen. Nederland is vooraanstaand in Europa op het gebied van gasopslag.

28 Europese Commissie, Energy Sector Inquiry - Issues Paper, 15 November 2005.

OLIE/RAFFINADERIJEN/PETROCHEMIE

De Europese energievoorzieningszekerheid werd traditioneel in belangrijke mate gewaarborgd door de internationale oliemaatschappijen. Hoewel vrijwel alle grote internationale oliemaatschappijen tegenwoordig nauwelijks nog als zodanig te herkennen zijn, omdat hun activiteiten zich uitspreiden over de gehele wereld, zijn zij van oorsprong Amerikaans of Europees. Voor BP, Total en Shell maakt de Europese thuismarkt ook nog steeds een belangrijk deel van hun activiteiten uit. Een belangrijk deel van hun downstream activiteiten (raffinage en marketing) is gevestigd in de landen van de Europese Unie. Dientengevolge wordt een groot deel van de productie van deze concerns op deze thuismarkten bewerkt en afgezet. Hoewel vooral de oliemarkt steeds verder internationaliseert, zorgt de verticale integratie van de olieconcerns toch voor een zekere mate van gegarandeerde aanvoer naar Europa.

Dit zou echter ingrijpend kunnen veranderen als de toegang van diezelfde internationale oliemaatschappijen tot reserves verder vermindert, zoals in hoofdstuk 2 al is uiteengezet. Daarom is het van groot belang dat een deel van de inspanningen op het gebied van buitenlands beleid zich richt op een ook voor private bedrijven toegankelijke uitgifte van concessies. De bij de internationale oliemaatschappijen aanwezige technische kennis en kennis op het gebied van management zou daarbij tot voordeel kunnen strekken, hoewel in toenemende mate ook staatsbedrijven die kennis in huis blijken te hebben (bijv. Petronas en Petrobras).

Eén van de grootste internationale oliemaatschappijen, Shell, heeft zijn wortels en zijn activiteiten voor een belangrijk deel in Nederland. Het Rijnmondgebied toont een concentratie van raffinaderijen en een daaraan gerelateerde petrochemische industrie, die slechts op enkele andere plaatsen in de wereld geëvenaard of overtroffen wordt.

Maar ook elders in Nederland (Moerdijk, Terneuzen, Vlissingen, Delfzijl/ Eemshaven en Limburg) is bedrijvigheid tot stand gekomen die slechts kan overleven in een context van vrijhandel: de Nederlandse afzet vormt een geringe en voor de continuïteit van dat soort bedrijvigheden onvoldoende basis.

Im- en export vormen samen de hartslag voor een gezonde ontwikkeling. Vrijhandel - en daarmee de beleidsopgave een internationaal gelijk speelveld te ontwikkelen respectievelijk te onderhouden - is daarvoor bij uitstek van belang. In dit kader achten de adviesraden het ook van betekenis dat bedrijven uit olie- en/of gasrijke landen daadwerkelijk bereid zijn in Nederland te investeren in industriële installaties, zoals Kuwait Petroleum in het Rijnmondgebied en Sabic in Zuid-Limburg. Verweven belangen zijn immers bevorderlijk voor onderling begrip en beleidsafstemming (bijvoorbeeld op het gebied van bescherming van investeringen).

Hoewel er duidelijk sprake is van toenemende politisering van de wereldoliemarkt, is deze markt behoorlijk liquide, waar ook het Rijnmondgebied (en de andere Nederlandse vestigingsplaatsen) voordeel van heeft. Voor het geval er op de wereldoliemarkt een aanbodtekort ontstaat - een 'oliecrisis' - hebben de OESO-landen een crisisbeheersingsinstru-

mentarium opgezet, beheerd door het IEA. Dit crisisbeheersingsmechanisme is effectief, zoals ook onlangs weer bleek toen olieproducten uit de 90-dagen crisisvoorraden in een aantal Europese landen werden vrijgegeven, om te voorzien in de tekorten die in de V.S. waren ontstaan als gevolg van de schade aan raffinaderijen, veroorzaakt door de orkanen Katrina en Rita. Aangezien aardolie op de wereldmarkt verhandeld wordt, is er - ook door Nederland - steeds van afgezien de Europese Unie vergelijkbare bevoegdheden te geven met betrekking tot een oliecrisisbeheersingssysteem. Dat zou immers niet effectief kunnen zijn, juist vanwege het wereldmarktkarakter. In feite 'lift' de EU dan ook mee binnen het IEA-verband.

KOLEN

Met betrekking tot steenkool heeft Nederland een betrekkelijk bescheiden rol. Het aantal gebruikers van steenkool is beperkt en het zijn betrekkelijk grote partijen op de markt (centrales en hoogovens). Steenkool wordt geïmporteerd uit zeer diverse landen. De wereldsteenkolenmarkt kenmerkt zich niet door oligopolide marktvorming en evenmin door een grote concentratie van aanbieders in landen, die qua veiligheid of 'democratie' gevaar opleveren. Daarom kunnen de belangen van Nederland ten aanzien van de steenkolenmarkt het beste behartigd worden door de verdere bevordering van de vrijhandel. Dat is ook de beste omgeving voor het vermarkten van de schone kolentechnologie, waar Nederland (Shell) een goede uitgangspositie heeft om internationaal een rol van betekenis te kunnen spelen. Nederland is voor de kolensector een aantrekkelijke vestigingsplaats, door de Rotterdamse- en Amsterdamse havens. Hierdoor heeft Nederland een gunstige positie voor doorvoer/levering aan andere delen van Europa.

Los van de relatieve positie van Nederland in de steenkolenmarkt, kan gesteld worden dat er lange- noch kortetermijnaanvoerverstoringen hoeven te worden verwacht. Het is dan ook begrijpelijk dat er geen specifiek energievoorzieningsbeleid voor steenkolen is. Het is veeleer zo, dat in vele landen steenkolen op zich (dus afgezien van de daaraan klevende milieuproblematiek) een welkome diversificatie geacht worden ter verhoging van de totale energievoorzieningszekerheid.

KERNENERGIE

Op kernenergiegebied is de Nederlandse beleidsaanwezigheid internationaal gezien gering te achten. Deze bescheiden positie wordt niet alleen verklaard door de geringe omvang van de kernenergiesector in Nederland, maar ook door de gevoelige positie die kernenergie in de Nederlandse politiek en samenleving tot dusver inneemt. Hierin is echter een kentering waarneembaar. Overigens heeft Nederland, door zijn eenderde deelname in de uraniumverrijkingsactiviteiten van URENCO een bijzondere positie, die wellicht verder uit te bouwen valt. Nederland zou in dit laatste geval ook beleidsmatig in relevante fora eerder gehoor weten te vinden en op (kern)energiegebied aan gewicht winnen.

URENCO heeft met de ultracentrifuges de best beschikbare technologie voor uraniumverrijking in de wereld. Niet zonder reden heeft een kernenergiegrootmacht als Frankrijk onlangs besloten een joint venture aan te gaan (via AREVA) op het gebied van de centrifugeontwikkeling en productie. Daartoe is een speciaal verdrag opgesteld voor het veiligstellen van het toe-

zicht en gebruik tussen Frankrijk en de drie landen van de trojka (Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland).

URENCO heeft inmiddels zo'n 20% van de wereldmarkt voor uraniumverrijking weten te verwerven en heeft plannen voor de bouw van een fabriek in de VS. Verdere groei van het marktaandeel mag worden verwacht. Daarmee heeft Nederland een belangrijke positie in een essentiële schakel van de kernenergieketen, die in de komende periode slechts aan gewicht zal toenemen, gezien de opleving van kernenergie. Prijzen van fossiele brandstoffen, de moeilijkheid deze tijdig en betrouwbaar aangeboden te krijgen, alsmede overwegingen inzake de klimaatproblematiek, maken deze opleving verklaarbaar.

Kernenergie wordt evenals steenkolen als mogelijkheid tot diversificatie beschouwd, ter verhoging van de algemene energievoorzieningszekerheid. Het biedt voordelen ten opzichte van fossiele brandstoffen. Kernenergie leidt niet tot een toename van de CO₂-uitstoot. Verscheidene landen om ons heen zien kernenergie op zijn minst als een additionele mogelijkheid voor energievoorzieningszekerheid. Het gebrek aan maatschappelijke aanvaardbaarheid heeft tot nu toe echter een ruime toepassing in de weg gestaan.

De adviesraden wijzen erop dat er in feite geen energieopties zonder nadelen bestaan. Bezien zou kunnen worden welke rol Nederland, in samenwerking met anderen en onder de meest strikte voorwaarden, op het gebied van kernenergie kan spelen, daarbij zowel het afval- als proliferatieprobleem onderkende. Het lijkt aangewezen op gezette tijden de afweging opnieuw te maken om te bezien of het totaal aan veranderingen (verbeterde technologie en veiligheid van kernenergie en de grotere risico's op gebied van gas en aardolie etc.) tot dezelfde conclusie blijft leiden.

BIOMASSA

Nederland heeft een goede positie om zich op het gebied van de verwerking en vooral toepassing van biomassa een rol van betekenis te verwerven. De Rotterdamse haven, alsmede de Eemshaven, bieden de infrastructuur voor overslag, conversie en vermarkting van biomassa. De Wageningen Universiteit beschikt bijvoorbeeld over kennis van het verbeteren van gewassen voor de productie van biomassa. Daarnaast heeft ECN, maar ook diverse anderen, kennis voor de omzetting daarvan in energie. Deze positie wordt het beste 'verzilverd' in een open, mondiale markt voor biomassa. Uiteraard zal bij de verdere ontwikkeling van deze markt adequate aandacht aan gevolgen voor duurzaamheid en voor specifieke biomassa producerende ontwikkelingslanden moeten worden gegeven.

Biomassa als bron voor vloeibare brandstoffen wordt als een van de weinige mogelijkheden gezien om het transport 'weg van olie(producten)' te diversifiëren en daarmee de energievoorzieningszekerheid te verhogen. De EU heeft daarover op 8 mei 2003 richtlijn 2003/30/EC uitgevaardigd met als strekking dat 20% van de conventionele brandstoffen in 2020 vervangen moet zijn door alternatieve brandstoffen. Van het totaal moet dan 8% uit biomassa komen.

ELEKTRICITEITSPRODUCTIE/-DISTRIBUTIE

Het vormen en bewaken van een Europees gelijk speelveld heeft door de liberalisering van de energiesector aan belang gewonnen. Het is voor elektriciteitsproducenten, die dankzij de voortgaande liberalisering in toenemende mate onder competitieve druk komen, van groot belang dat ook op aanpalende beleidsterreinen - zoals het milieubeleid - een gelijk speelveld wordt gerealiseerd, ook wel harmonisatie van beleid en beleidsvoorschriften genoemd. Komt dat in onvoldoende mate tot stand dan mogen daarvan ongunstige gevolgen verwacht worden voor de bedrijvigheid in de sector, maar ook voor het relatieve prijspeil van energie/elektriciteit.

Het lijkt, net zoals in de Nederlandse gasector, niet de route van de Nederlandse regering te zijn om in de elektriciteits(distributie)sector een bedrijf met een 'Europese maat' tot stand te brengen. De adviesraden merken op, dat bijvoorbeeld de Duitse, Deense, Oostenrijkse en Franse regeringen hier wel op aansturen. Zij zetten in op het ontstaan (dan wel behoud) van grootschalige, meer verticaal geïntegreerde bedrijven. Hierdoor verwachten voornoemde landen dat die bedrijven meer onderhandelingskracht verkrijgen ten opzichte van de toeleveranciers van brandstoffen, zeker waar zij die bedrijven beleidsmatig/politiek ondersteunen in het zich ontwikkelende geopolitieke krachtenveld. Bovendien krijgen zij een sterkere positie vis-à-vis concurrenten op de Europese markt.

Elektriciteit is niet zo goed te transporteren over grote afstanden als olie, gas en steenkool. Transportverliezen zijn groot en technisch blijkt het ingewikkeld en relatief kwetsbaar, terwijl de transportmiddelen (hoogspanningsleidingen) niet op een warm onthaal kunnen rekenen. Bovendien is elektriciteitsopslag, anders dan met gebruikmaking van waterreservoirs, praktisch nog nauwelijks mogelijk.

Het is daarom redelijk uit te gaan van een voortzetting van de praktijk van het zo dicht mogelijk bij de markt plaatsen van de centrales. Dat betekent dat de energievoorzieningszekerheid op elektriciteitsgebied twee aspecten omvat. Ten eerste het elkaar zoveel mogelijk bijstaan in geval van acute leveringstekorten. Daartoe hebben Europese elektriciteitsmaatschappijen al in ruime mate onderlinge bijstand afgesproken. Bovendien heeft minister Brinkhorst zich ingezet om in de Noordwest-Europese markt te bevorderen dat er tussen betrokken landen en de elektriciteitsbedrijven in die landen afspraken worden gemaakt om leveringscontracten zoveel mogelijk na te komen, ook in geval van aanbodverstoringen. Dit is in feite het spiegelbeeld van het hierboven vermelde, dat Nederland niet de gasexportcontracten terzijde kan schuiven in geval van een aanvoerverstoring van gas naar Nederland.

Ten tweede blijft de elektriciteitsproductie in een land (Nederland) in wezen net zo betrouwbaar als de aanvoer van de brandstoffen is. Aangezien het Nederlandse productiepark in hoge mate van aardgas afhankelijk is, zal duidelijk zijn dat zich hier ook een zekere kwetsbaarheid zal ontwikkelen.

TOELEVERENDE INDUSTRIE

In alle sectoren zijn in Nederland ook tal van toeleverende bedrijven actief, ook op het terrein van zonne- en windenergie. Deze krijgen een betere kans zich verder te ontwikkelen in omvang en kwaliteit, indien men faire kansen

krijgt in de internationale energiesector. Ook voor die bedrijvigheid is het bevorderen van een gelijk speelveld en uitbannen van protectionisme (dus steeds verder internationaliseren van standaarden) een duidelijk belang.

3.2 GEMEENSCHAPPELIJKE BELANGEN

TRANSPORTROUTES

Voor alle genoemde sectoren geldt dat de aan- en afvoerroutes open en veilig moeten zijn. Dit geldt zowel voor de routes over zee als over land. Deze laatste betreffen voornamelijk de pijpleidingen. Voor beide soorten routes gelden specifieke internationale verdragen, zij het dat die voor het gebruik van de zeeën verder ontwikkeld lijken te zijn dan voor transitroutes over land. Het Secretariaat van het Energiehandvest tracht op dit laatste gebied vooruitgang te boeken, maar dat blijkt meer tijd te nemen dan tijdens de lancering van het basisidee door de toenmalige minister-president Lubbers, in 1990, vermoed zal zijn.

Voor beide soorten routes geldt dat terroristische aanslagen tot de reële mogelijkheden behoren. Voor de routes over land blijken de opvattingen en vereisten van de individuele landen die als transitland moeten fungeren, vaak problematisch te zijn. Op deze terreinen²⁹ is het te voeren buitenlands beleid bij uitstek de invalshoek om de Nederlandse belangen uit te dragen. Het realiseren van collectieve belangen als deze kent een eigen dynamiek en kan slechts door internationale samenwerking gestalte krijgen. Er kan een moment komen dat militaire middelen moeten worden ingezet om deze routes te beschermen teneinde een ongestoorde aanvoer te verzekeren. Nederland zou zich reeds nu bereid moeten verklaren hieraan indien nodig een bijdrage te leveren, indien een dergelijke operatie door een uitdrukkelijk internationaal mandaat, bij voorkeur van de VN-Veiligheidsraad, gelegitimeerd zou zijn. Het vraagstuk moet ook nadrukkelijker de aandacht krijgen van de NAVO.

POLITIEKE STABILITEIT

Een ander collectief belang is het bestaan van politieke stabiliteit in producerende landen en landen die een energietransitofunctie hebben, maar ook in de grote nieuwe consumerende landen. Dit is voor zowel multinationals als nationale staatsolie- en gasbedrijven van belang. In landen als Nigeria en Soedan zijn etnische conflicten en burgeroorlogen regelmatig oorzaak van productieonderbrekingen. Olie- en gasprojecten hebben een langetermijnkarakter en zijn daarom gebaat bij voorspelbaarheid en zekerheid.

Het zou echter kortzichtig en cynisch zijn om dit collectieve belang uitsluitend te duiden in termen van ongestoorde productie van energiedragers. Zowel de regeringen van de betrokken landen als de bevolking en het bedrijfsleven hebben belang bij factoren die stabiliteit bevorderen. Daartoe behoort het respecteren van fundamentele mensenrechten, waarbij fundamentele internationale arbeidsnormen betreffende de rechten van werkge-

29 Voor de energiemarkt zijn luchtvaartroutes van verwaarloosbaar belang, anders dan dat de luchtvaart een belangrijke afnemer van olieproducten (kerosine) is, zodat hieraan in dit advies geen aandacht wordt gegeven.



vers en hun organisaties, van werknemers en van vakbonden uitdrukkelijk zijn inbegrepen. Die laatste (de IAO-verdragen 87 en 98)³⁰ scheppen belangrijke voorwaarden voor een geordend stelsel van arbeidsverhoudingen, waaraan in veel van de betrokken landen nog nauwelijks aandacht wordt geschonken. Ook het belang dat sommige multinationale ondernemingen hieraan toekennen is tot dusverre gering en de inspanningen die zij doen om het te helpen opbouwen zijn navenant.

Het blijkt steeds weer essentieel te zijn de exploratie, productie en export van energie te doen plaatsvinden binnen een breed aanvaard beleid, dat zowel de belangen van het producerend land dient als die in de lokale/regionale omgeving van de productieactiviteiten zelf. Hoewel de verantwoordelijkheid daarvoor uiteraard bij de desbetreffende autoriteiten ligt, is de actieve en diligente medewerking van de olie- en gasmaatschappijen hiervoor onontbeerlijk. Een bekend, maar moeilijk uitroeibaar fenomeen, dat meer dan eens de politieke stabiliteit en het lokale draagvlak uitholt, is corruptie. Gelukkig valt te constateren, dat in het algemeen bedrijven, de OECD Guidelines indachtig, zich dat wel bewust zijn.³¹ Dat zulks meer dan eens tot (aanzienlijke) vertragingen leidt bij de ontwikkeling van projecten is een prijs die betaald moet worden om op langere termijn een goede en voor beide partijen vruchtbare samenwerking te kunnen realiseren en onderhouden.

EFFICIËNTIE EN DUURZAME ENERGIE

Het inzetten op 'vergroening' van energie, het meer duurzaam maken van de energievoorziening en een grotere efficiëntie is niet alleen een Nederlands belang, maar kan de hele wereld tot voordeel strekken. De rol die Nederland zou kunnen spelen op dit gebied is de export van kennis en technologie op het gebied van schonere energieopwekking (gastechnologie, schone-kolentechnologie, windenergie, zonne-energie, biomassa, CO₂ opslag) en energie-efficiëntie/besparing, alsmede energietransitiemanagement. Dit past in het beleid om in internationale (multilaterale) verbanden te proberen steun te krijgen voor het duurzaam gebruik van fossiele brandstoffen, toepassen van hernieuwbare energie en realiseren van grotere energie-efficiëntie.

30 IAO-verdrag 87 gaat over de vrijheid van het oprichten van vakverenigingen; IAO-verdrag 98 gaat over het recht om zich te mogen organiseren en collectief te mogen onderhandelen. Zie ook <www.ilo.org>.

31 Zie o.a. OECD 2003, Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Enhancing the Role of Business in the Fight against Corruption, de Publish What You Pay-campagne en het werk van een organisatie als Transparency International.

BUITENLANDS BELEID MET HET OOG OP DE ENERGIEVOORZIENINGSZEKERHEID VAN NEDERLAND

4

4.1 EEN NIEUWE HOOFDDOELSTELLING

De afgelopen decennia behoefde men zich door de betrekkelijk ontspannen situatie op de energiemarkten en de aanwezigheid van grote gasreserves in Nederland geen zorgen te maken over de zekerheid van de aanvoer.

Bovendien was en is het nationale energiebeleid al sinds de eerste oliecrisis (1973) doordeesemd met de doelstelling inzake de energievoorzieningszekerheid ('betrouwbaar'). De in het voorgaande weergegeven analyse maakt echter duidelijk dat Nederland (en des te sterker Europa) nu ook in toenemende mate afhankelijk zal worden van energie-importen. Dat in een tijd waarin eerder rekening moet worden gehouden met een staatsgedreven scenario van energiestromen dan met een voortgaande marktgerichte mondialisering van de energiemarkten.

Naar de mening van de adviesraden is nu een omslagpunt bereikt. De gevolgen van een in gevaar komen van de energievoorziening zijn dermate ingrijpend dat energievoorzieningszekerheid in de huidige wereldenergiesituatie uitdrukkelijk beleidsaandacht verdient. Een tekort aan energie raakt iedere individuele burger en kan, afhankelijk van omvang en duur, de samenleving ontwrichten. Alleen al de dreiging van fysieke schaarste leidt tot dusdanig scherpe prijsstijgingen dat de economie schade ondervindt, zoals eind november 2005 bleek in het Verenigd Koninkrijk.

Voorzieningszekerheid is niet langer een vanzelfsprekendheid; een proactieve en gecoördineerde aanpak is nodig om de Nederlandse energievoorziening voor de toekomst veilig te stellen; het op 'betrouwbaar' gerichte nationale energiebeleid moet, gegeven het toegenomen belang van de internationale dimensie van energievoorzieningszekerheid, zijn complement krijgen in het buitenlands beleid.

De adviesraden zijn positief over de grotere aandacht, die energie krijgt in de Memorie van Toelichting 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het onderbrengen van de energievoorzieningszekerheid onder de hoofddoelstelling van de bevordering van vrede en veiligheid gaat de adviesraden echter niet ver genoeg.³² Dit laat het publieke belang van energievoorzieningszekerheid onvoldoende uitkomen en kan bovendien tot een ongelukkige connotatie leiden.

De adviesraden zijn van mening dat energievoorzieningszekerheid een nieuwe, zelfstandige hoofddoelstelling van buitenlands beleid moet worden, naast de al bestaande hoofddoelstellingen.³³ De adviesraden beseffen, dat in

32 Zie Memorie van Toelichting 2006 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Beleidsartikel 2, Operationele doelstelling 8: Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid, p. 38-40.

33 Zie de acht beleidsartikelen van de Memorie van Toelichting 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: 1. Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten; 2. Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur; 3. Versterkte Europese samenwerking; 4. Meer welvaart en minder armoede; 5. Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling; 6. Beschermd en verbeterd milieu; 7. Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer; 8. Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland.

de praktijk altijd zal blijken dat doelstellingen tegen elkaar moeten worden afgewogen en in de concrete situatie tot een verantwoorde ‘mix’ moeten worden omgevormd.

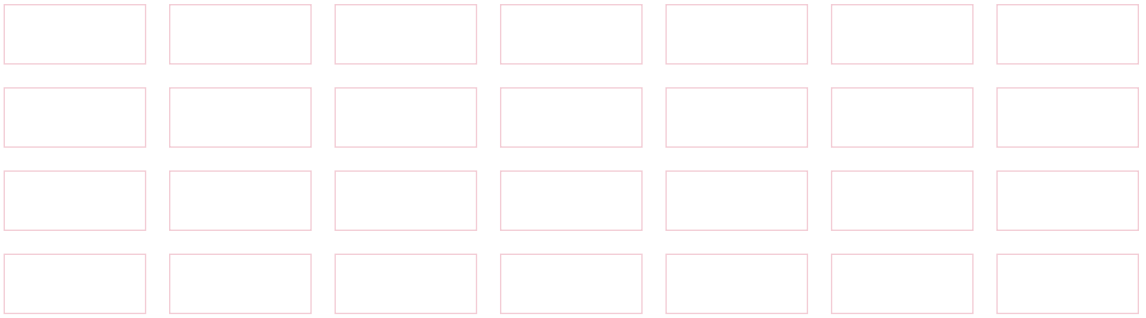
De precieze invulling van het buitenlands beleid ten aanzien van de energievoorzieningszekerheid is in belangrijke mate afhankelijk van de algemene ontwikkeling van de energiemarkten in de wereld op langere termijn. Zou die overduidelijk wijzen op een verdergaande vrijhandel met de markt als centraal toewijzingsmechanisme, dan zal de bijdrage van de zijde van het buitenlands beleid relatief beperkt kunnen blijven. Zou de ontwikkeling echter gaan – en daar moet uitdrukkelijk rekening mee worden gehouden – in de richting van groeiende overheidsinterventie en het afkalven van het vrij beschikbare deel van het energieaanbod, dan zullen aan het buitenlands beleid extra eisen moeten worden gesteld. Het moet dan ook worden overwogen of in de multilaterale en de bilaterale relaties nieuwe elementen nodig zijn, die specifiek zijn gericht op het zekerstellen van de energievoorziening.

Alvorens nader in te gaan op de gevolgen die een dergelijke heroriëntatie met zich mee zou kunnen brengen op bepaalde beleidsterreinen, willen de adviesraden duidelijk stellen dat de introductie van energie als hoofddoelstelling in de meeste gevallen niet ten koste hoeft te gaan van andere doelstellingen. In het algemeen zal er geen sprake zijn van een ‘zero-sum game’. Er zijn drie situaties mogelijk.

1. Geen interactie: het belang energievoorzieningszekerheid wordt bevorderd los van andere hoofddoelstellingen.
2. Synergie: bevordering van de energievoorzieningszekerheid komt ook andere doelstellingen van buitenlands beleid ten goede, en omgekeerd.
3. Tegenstrijdige belangen: bevordering van energievoorzieningszekerheid gaat ten koste van een andere hoofddoelstelling.

In de eerste twee gevallen is er geen probleem. Het bevorderen van vrede en veiligheid is bijvoorbeeld, behalve voor ongestoorde energieleveranties, meestal ook een voorwaarde voor een voorspoedig handelsverkeer, voor economische ontwikkeling en voor het voorkomen van humanitaire noden. Zo zal ook het veiligstellen van de investeringsbelangen van met de Nederlandse economie nauw verweven ondernemingen tevens dienstbaar zijn aan de energievoorziening. Verhoogde kwaliteit en effectiviteit van de Nederlandse handels- en investeringsbevordering is een operationele doelstelling onder beleidsartikel 4 – Meer welvaart en minder armoede – van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Beleid gericht op armoedebestrijding in combinatie met het bevorderen van duurzame ontwikkeling zal over het algemeen op den duur ook gunstig zijn vanuit een energieoogpunt, ook waar dit verhoogde vraag naar energie in ontwikkelingslanden met zich meebrengt.

Dit is echter duidelijk anders bij de derde situatie. Bij strijdige belangen moeten er duidelijke keuzes gemaakt worden. Men kan hier denken aan het inzetten van (nu eenmaal beperkte) militaire middelen voor transportbeveiliging of voor vredesoperaties. Hoe te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan aspecten van het Nederlandse en Europese mensenrechtenbeleid? Sommige concurrerende consumentenlanden hebben namelijk geen moeite



om zaken te doen met producerende landen, waar het slecht gesteld is met de mensenrechten. Energievoorzieningszekerheid kan in sommige situaties ook botsen met bijvoorbeeld milieubeleid of ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

De adviesraden spreken geen oordeel uit over het relatieve gewicht van energie ten opzichte van andere hoofddoelstellingen. Waar het om gaat is dat voorzieningszekerheid voortaan een van de hoofdoverwegingen is voor het gehele buitenlandse beleid. Hierboven wezen de adviesraden op de complementariteit van het buitenlands beleid en het energiebeleid waar het gaat om energievoorzieningszekerheid. Consequentie daarvan moet zijn dat de coördinatie en vaststelling van dat beleid op de hoogste ambtelijke en politieke niveaus wordt gerealiseerd.

Dat er tussen verschillende doelstellingen soms conflicten kunnen ontstaan en bepaalde belangen moeten prevaleren boven andere is niets nieuws. Nieuw is dat energievoorzieningszekerheid in het vervolg duidelijker op de agenda wordt geplaatst en voor het volle pond wordt meegewogen.

Nieuw is ook dat de adviesraden de regering adviseren uitdrukkelijk een 'en-en' beleid te voeren waar het gaat om bevordering van energievoorzieningszekerheid. Met andere woorden, zowel een beleid met als aangrijpingspunt multilaterale fora en instanties, te beginnen bij de Europese Unie, als een beleid gericht op het ontwikkelen van bilateraal beleid.

Achtergrond hiervan is, dat de adviesraden geen uitspraak kunnen doen of de eerder in dit advies beschreven toenemende politisering van de energiemarkten zich voort zal zetten of dat het een tijdelijke intensivering zal blijken te zijn, waarna de wereldenergiemarkt weer in het meer verkieslijker ontwikkelingspad van vrijhandel en globalisering zal terugkeren. Een aanpak die robuust is voor beide situaties is daarom aangewezen.

Uit het vervolg van dit advies zal ook blijken dat er een aantal landen, regio's en multinationale instellingen zijn, waarop Nederland zich in het bijzonder moet richten voor de bevordering van energievoorzieningszekerheid. Dat dat hand in hand kan gaan met de ontwikkeling van bredere economische banden met de desbetreffende energie-exporterende landen, wordt aangegeven. Het gaat dan vooral om Rusland, landen in de Golfregio en Noord-Afrika. Landen ten zuiden van de Sahara zijn vooral te benaderen vanuit de combinatie van energievoorzieningszekerheid, maar dan ook uitdrukkelijk voor de lokale bevolking aldaar, en ontwikkelingsamenwerking. Juist omdat er in bedoelde regio hoopvolle tekenen waarneembaar zijn, dat men daadwerkelijk corruptie en omkoperij wil aanpakken, is dit een kans die Nederland niet moet laten liggen.

Bij de vormgeving moet worden bedacht, dat meerdere van de hier aangegeven landen weliswaar begrijpen en aanvaarden dat de werkelijke handel direct tussen bedrijven plaatsvindt, maar dat men dat toch liever verpakt en ondersteunt in een of andere vorm van een bilateraal verdrag of memorandum of understanding, gesloten tussen de beide regeringen. De adviesraden moedigen dat aan. Temeer daar het een extra kans biedt de handelsrelatie te verbreden tot buiten olie en gas. Het belang van het draagvlak in deze landen voor export van olie en gas moet niet onderschat worden. Zo'n



draagvlak wordt eerder bereikt, indien de bevolking van het producerende land inderdaad ziet dat de eigen economische ontwikkeling in brede zin versterkt blijkt te worden. Het zuinig, zo niet terughoudend willen zijn met de export van eigen bodemschatten moet zeker door Nederland begrepen en in redelijkheid aanvaard worden. Tenslotte is ook ons eigen gasbeleid immer gestoeld geweest op een evenwichtige ontwikkeling van export en binnenlandse ontwikkeling.

4.2 HERIJKING VAN DE HOOFDORIËNTATIES VAN HET BUITENLANDS BELEID, GERICHT OP ENERGIE

EUROPESE UNIE

Energiebeleid is binnen de Europese Unie slechts moeizaam tot ontwikkeling gekomen en nog verre van volledig. Met name op het gebied van energievoorzieningszekerheid is een opvallende lacune te constateren. Die moeilijke ontwikkeling is te verklaren uit de grote belangenverschillen (of percepties daarvan) op energiegebied tussen de verschillende lidstaten.

Meerdere EU-lidstaten hebben de opvatting, dat een nationaal beleid meer mogelijkheden biedt om doelstellingen als energievoorzieningszekerheid en/of toegang tot olie- en gasreserves ten faveure van 'eigen' bedrijven te bevorderen. Hier wreekt zich ook de gescheiden behandeling van economische marktaspecten in de zogeheten eerste pijler van de EU en de buitenlands-politieke in de tweede pijler.

De EU heeft ten aanzien van de energievoorzieningszekerheid tot nu toe dan ook niet kunnen laten zien in staat te zijn tot krachtig (gezamenlijk) optreden. Ook Nederland heeft tot dusver niet behoord tot de pleitbezorgers van een communautair energiebeleid. Althans niet waar het gaat om energievoorzieningszekerheid. Wij bleven begrijpelijkerwijs liever zelf baas over 'Groningen'.

Energievoorzieningszekerheid is door de snel oplopende importafhankelijkheid van de EU wel op de agenda gekomen, maar dit heeft, bij gebrek aan politieke wil van de lidstaten, niet geleid tot toewijzing van bevoegdheden en instrumenten aan de Europese Commissie, die vorm zouden kunnen geven aan een effectief extern EU-beleid. Het externe beleid is in feite beperkt gebleven tot dialogen met producerende landen (Rusland en de OPEC).

De adviesraden constateren dat de Europese Commissie ook op wezenlijke onderdelen een ongelukkige hand heeft gehad in het selecteren van beoogde bevoegdheden en instrumenten ten behoeve van een EU-voorzieningszekerheidsbeleid. Zo is de vrij constante poging om de bevoegdheden van het IEA met betrekking tot het oliecrisisbeheersingsmechanisme naar Brussel toe te halen een onderschatting van de noodzaak op oliegebied een werkelijk mondiale aanpak te hanteren en te handhaven. Deze pogingen zijn dan ook door onder andere Nederland terecht afgewezen.

Op het gebied van aardgas zijn de voorstellen van de vorige Eurocommissaris van Energie, De Palacio, onvoldoende doordacht gebleken om enthousiasme op te roepen bij lidstaten, die toch voor een belangrijk deel nog op een nationaal beleid zijn georiënteerd. Er zijn (nog) weinig tekenen te



bespeuren die wijzen op een wezenlijke verandering van deze instelling. Het Grondwettelijk Verdrag zou op dit punt ook weinig nieuw perspectief hebben geopend, behalve dat het energiebeleid uitdrukkelijk onder de gemengde bevoegdheden zou worden gerangschikt.

Het gevolg is dat het Europese energiebeleid tot op heden vooral gericht is op de interne markt (liberalisering van de binnenmarkten, mededinging, beleid ter attentie van duurzame energie, energiebesparing en CO₂-emissiehandel). Een gemeenschappelijk *extern* Europees beleid met betrekking tot energie is (nog) niet ontwikkeld. Bovendien constateren de adviesraden, dat, voor zover er extern gericht beleid gevoerd is - met name in de eerder vermelde dialogen met energie-exporterende landen - de Europese Commissie evenmin een gelukkige hand had. Met het voordeel van terugkijken constateren de adviesraden, dat de Europese Commissie vooral op twee terreinen de aardgas- en (in mindere mate) olie-exporteurs met minder begrip is tegemoetgetreden dan gewenst was.

In de eerste plaats is het handelen van de Europese Commissie in sterke mate bepaald door het trachten te exporteren van EU-opvattingen met betrekking tot de liberalisering van de energiemarkt, in het kader van verbetering van de relaties met bedoelde exporteurs. Dat heeft bijvoorbeeld ook de totstandkoming van een werkend Energiehandvest in hoge mate belast. Men is voorbijgegaan aan het feit, dat de door de EU gewenste liberalisering van de energiemarkt vooral een verlaging van de energiekosten als oogmerk heeft. Maar dat betekent vooral het 'aanbieden' van lagere staatsinkomsten aan landen, die in hoge mate afhankelijk zijn van energie-exporten ('monoculturen'). Het ligt voor de hand, dat deze landen daar weinig voor voelen zolang er onvoldoende voordelen tegenover staan.

In de tweede plaats kan van EU-zijde een zekere arrogantie worden geconstateerd, althans als zodanig worden gepercipieerd door sommige energie-exporterende landen. Niet voor niets noemde president Poetin tijdens zijn recente staatsbezoek aan Nederland als basisbegrippen voor een verdere verbetering van de relaties met de EU (en Nederland) 'gelijkheid', 'wederzijds begrip en 'reciprociteit'. En met 'reciprociteit' bedoelde hij waarschijnlijk niet alleen handelonderwerpen.

Niettemin zullen de EU en Nederland worden geconfronteerd met de veranderende situatie op de energiemarkten en de toegenomen internationaalpolitieke invloeden op dat gebied. Het is veelbetekenend dat bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk een beleidsnota het licht heeft doen zien over energievoorzieningszekerheid en welke rol het buitenlands beleid van het VK daarvoor kan spelen.³⁴ Dit heeft onlangs 'zijn bekrachtiging' gevonden in het door premier Blair vertolkte standpunt en zijn oproep om te komen tot een EU-energiebeleid gericht op de voorzieningszekerheid.

Ook beide adviesraden achten het noodzakelijk dat Nederland richting Brussel en andere hoofdsteden van de EU uitdraagt dat het hoog tijd is voor een extern gericht EU-beleid. Eenvoudig zal dit niet zijn. Eerst zal vastgesteld moeten worden welke belangen in deze gemeenschappelijk zijn, alvo-



rens hierop een gemeenschappelijk extern gericht beleid te kunnen formuleren. Nederland zal in dit eerste proces vooral een agenderende rol kunnen spelen, waarbij de kansen op een werkzame alliantie met landen als het Verenigd Koninkrijk als gunstig wordt beoordeeld.

Duidelijk vinden de adviesraden ook dat bedoeld beleid slechts effectief kan zijn, indien de EU er in slaagt dit uit twee goed geïntegreerde componenten te doen bestaan, te weten het daartoe te ontwikkelen buitenlands beleid van de EU en een passend EU-energiebeleid. De beide adviesraden achten het noodzakelijk dat de lidstaten open (gaan) staan voor het adequaat bewerktuigen van de EU, vooral op het gebied van het buitenlands beleid, opdat de EU in de geopolitieke verhoudingen de energievoorzieningszekerheid daadwerkelijk kan bevorderen. Als terreinen van gemeenschappelijk belang van de EU-lidstaten is te denken aan vraagmanagement, crisisbeleid, strategische voorraden en het toegang krijgen tot energiereserves.

Een extern Europees energiebeleid, gericht op het veilig stellen van de voorzieningszekerheid, achten de adviesraden een onmisbaar element. Nederland zal daarom moeten streven naar de inzet en ontwikkeling van communautaire instrumenten waar het gaat om gemeenschappelijke belangen.

Ter vermindering van misverstanden wijzen de adviesraden erop dat de effectiviteit een belangrijk richtsnoer in het handelen dient te blijven. Zo is bepaald niet bedoeld dat het oliecrisisbeheersingsmechanisme bij het IEA weggehaald zou moeten worden. Zoals eerder beschreven, is voor de oliemarkt een OESO-brede aanpak noodzakelijk, wil het effectief zijn. Voor aardgas is de maatvoering van de Europese Unie wél relevant, omdat er geen sprake is van een wereldmarkt, maar van regionale markten voor aardgas. Pas op het moment, dat LNG een groter marktaandeel in de wereldgasmarkt heeft verworven, denk aan bijvoorbeeld meer dan 20%, kan ook een intercontinentale coördinatie effectief zijn.

De adviesraden wijzen erop dat hun pleidooi, om in te zetten op de totstandkoming van een extern EU-energiebeleid, gericht op energievoorzieningszekerheid, het logisch gevolg is van het feit, dat het geen vanzelfsprekendheid meer is dat Europa voldoende zal worden voorzien van energie, in het bijzonder aardgas.³⁵ De wereldmarkt, waarop Europa in toenemende mate zal moeten concurreren met andere grote energie-importerende economische 'blokken', wordt door een relatief klein aantal spelers bevoorrad (zoals de analyse in eerdere hoofdstukken van dit advies heeft aangetoond). Deze situatie wijkt duidelijk af van de veronderstelling die de Europese Unie redelijkerwijs kon hanteren in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw bij het creëren van het beleid gericht op de interne Europese energiemarkt. Zoals in het recente advies van de AER 'Gas voor Morgen' is beargumenteerd, betekent een en ander dat in het liberaliseringsbeleid van de EU met deze gewijzigde situatie duidelijk rekening moet worden gehouden.

Het EU-liberaliseringsbeleid zal derhalve in haar uitwerking tevens oog moeten hebben voor – of zelfs zijn afgestemd op – aspecten in de sfeer van de



voorzieningszekerheid. Dit impliceert bijvoorbeeld ruimte in dat beleid voor: een blijvende gezonde bestaansbasis voor private energiespelers met voldoende omvang en ‘gewicht’ om effectief in de energievoorziening te kunnen opereren, voor de gunstige kenmerken van lange-termijn contracten voor de voorzieningszekerheid, en voor niet-gediscrimineerde toegang tot en gebruik van de (Europese) netwerken.

In samenhang met de gewijzigde energiesituatie van Europa zou ook het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) een belangrijke rol moeten vervullen. In dit kader zou met energie expliciet rekening dienen te worden gehouden.³⁶ Maar ook hier geldt dat de EU alleen tot handelen in staat is voor zover de lidstaten hun visies op één lijn weten te brengen.

In elk geval moet Nederland blijven bevorderen dat de EU een voortgaande invulling geeft aan de energiedialogen met OPEC, Rusland en eventueel andere producerende landen. Participatie in multilaterale organisaties en actieve diplomatie om Nederlandse belangen op de (Europese) agenda te krijgen zijn essentieel.

Uit het voorgaande vloeit voort dat het riskant is wanneer Nederland zijn buitenlands beleid uitsluitend richt op of naar ‘Brussel’, zolang er geen Europees beleid is. Een ‘en-en’ beleid zou kunnen voorkomen, dat Nederland met lege handen blijft staan.

VERENIGDE STATEN

Dat een goede relatie van Nederland - en van de EU - met de Verenigde Staten tot de kernwaarden behoort van het buitenlands beleid, is een gegeven. Waar energie ook op het wereldtoneel een factor van strategisch belang is en door de VS, en andere grote spelers, ook als zodanig wordt gezien, dient Nederland met Amerikaanse opvattingen op dit terrein terdege rekening te houden. Wanneer deze opvattingen een vrije internationale energiemarkt met zoveel mogelijk onbelemmerde toegang tot de bronnen bevorderen, spoort dit ook met de Nederlandse en Europese voorkeur. In het bilaterale overleg en in het reguliere EU-VS overleg, alsmede uiteraard in het overleg van het IEA, zou energie daarom regelmatig dienen te figureren als onderwerp van gemeenschappelijk belang. Beide hebben bovendien belang bij een grotere energie-efficiëntie, voorraadmanagement en een gunstig investeringsklimaat en zouden hier gezamenlijke inspanningen kunnen doen.

Toch mag men de ogen niet sluiten voor het feit dat de VS deze materie in hoofdzaak benaderen vanuit een strikt nationaal gezichtspunt. Er bestaat nu mogelijk minder begrip voor Europese belangen en opvattingen, vergeleken met de situatie ten tijde van de oliecrisis van 1973. Deze situatie wordt verscherpt doordat de gespannen verhouding met delen van de bevolking van de Arabische landen en Venezuela voor de VS de mogelijkheden van politieke beïnvloeding lijkt te verminderen en de afhankelijkheid van een klei-

36 In de EU-veiligheidsstrategie ‘Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese Veiligheidsstrategie’, Brussel, 12 december 2003, wordt energie genoemd (‘De energieafhankelijkheid baart Europa grote zorgen’). Dit wordt, in tegenstelling tot andere dreigingen zoals non-proliferatie, terrorisme en regionale conflicten, niet verder uitgewerkt.



ner aantal producenten zal verhogen. In een toekomstige crisissituatie heeft Nederland, naar het zich laat aanzien, het meest te verwachten van een aanpak in IEA-verband (en zo nodig de NAVO), gezien ook de verwachting dat de Europese Unie, als het erop aankomt, vooralsnog niet zal kunnen komen tot een effectief gemeenschappelijk optreden. Het voorgaande laat onverlet dat, voor zover er mogelijkheden zijn, Nederland er goed aan zou doen het onderwerp van voorzieningszekerheid ook bij de VS zelf aan te kaarten en 'warm te houden'. Daarbij is ook te betrekken, dat de VS energiebesparing juist ter wille van een betere energievoorzieningszekerheid zou moeten bevorderen.

Hoewel het zeker geen alternatief is voor Kyoto kan het recente (klimaat)partnerschap, dat de VS hebben gesloten met o.a. China en Australië, om twee redenen een positieve ontwikkeling worden genoemd. Ten eerste, omdat daarin in zekere zin ook de erkenning van Amerikaanse zijde, dat er een klimaatprobleem is, besloten ligt. Ten tweede, omdat de nadruk op verbetering van energietechnieken inderdaad van groot belang is. Betrokken landen zijn grote steenkoolgebruikers en zij beschikken ook over grote voorraden daarvan. Te verwachten valt dan ook dat met meer vrucht veel inspanningen gericht worden op het realiseren van schone steenkooltechnologie en op CO₂-sequestratie (opslag van CO₂ diep in de grond). Het toepassen, met name ook in ontwikkelingslanden, van moderne energietechnieken zal van zowel het klimaatpartnerschap als van het Kyoto-verdrag een na te streven oogmerk moeten zijn. Juist omdat hier veel aan infrastructuur en energievoorziening nog gerealiseerd moet worden, is het van belang dat daar de modernste technieken zoveel mogelijk worden toegepast om de energie-efficiëntie zo hoog mogelijk te laten zijn.

RUSLAND

Voor Nederland en de EU is het van belang goede relaties met Rusland te onderhouden. De Europese Unie is de belangrijkste handels- en investeringspartner van Rusland. De EU ondersteunt het streven van Rusland om lid te worden van internationale fora zoals WTO en regionale ontwikkelingsbanken. Een positieve stap is de ratificatie van het Kyoto-protocol door Rusland. De betrekkingen zijn gebaseerd op de in 1997 van kracht geworden Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO) tussen de EU en Rusland, welke zal aflopen in 2007. Een groot deel van de activiteiten binnen de EU vindt plaats in het kader van PSO en het TACIS-programma en andere programma's voor Rusland.

De huidige relatie op energieterrein, althans met de EU, is echter, zoals reeds hierboven beschreven, moeizaam te noemen. De insteek van de Europese Commissie heeft te zeer een paternalistisch karakter. Europese wet- en regelgeving werd in de onderhandelingen – Energie Handvest, energiedialoog EU-Rusland, de gedeelde Economische Ruimte³⁷ – de maat der dingen. Bovendien verlangt de EU liberalisering van de Russische gassector en het totstandkomen van een pan-Europese energiemarkt (waarbij Rusland geïn-

37 Op de EU-Rusland topontmoeting van 10 mei 2005 werd door de EU en Rusland een routekaart ondertekend voor een gedeelde economische ruimte. Energie is hierin een belangrijke doelstelling.

Zie o.a. <www.eu.int/comm/energy/russia/joint_progress/doc/progress6_en.pdf>.

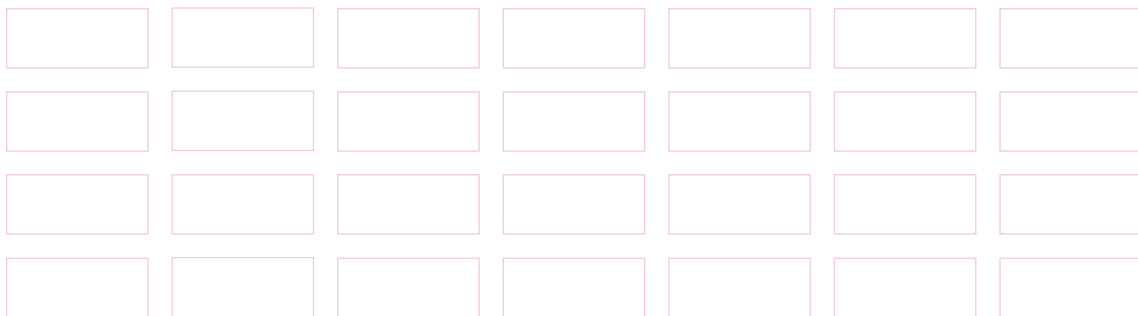
tegreerd zou moeten worden in de Europese energiemarkten). Tot nu toe is op deze terreinen nauwelijks vooruitgang geboekt, doordat fundamentele verschillen van inzicht blijven bestaan. Men kon de Russische regering onvoldoende overtuigen van de noodzaak om ingrijpende institutionele en economische hervormingen door te voeren.

Voor Rusland zijn de Europese eisen onaanvaardbaar, omdat Rusland allerlei ingrijpende concessies moet doen, zonder dat duidelijk wordt wat het voordeel voor Rusland zelf is. In Russische ogen heeft de geliberaliseerde Europese interne markt geen voordelen. Voor Rusland is dit mede reden zich in toenemende mate tot China, India en de VS te wenden. Zij bieden de langetermijnafzet zekerheid, die nodig is voor de financiering van dure energieprojecten, wel. Voor Rusland is energie niet alleen van doorslaggevend economische betekenis, maar ook een instrument waarmee het land zich opnieuw een wereldwijde rol kan verschaffen. Naast commerciële overwegingen zullen ook strategische overwegingen (het uitspelen van grote afnemers tegen elkaar) waarschijnlijk het Russische beleid steeds in belangrijke mate bepalen.

De adviesraden pleiten daarom voor een heroriëntatie van het Ruslandbeleid. Daarbij gaat het niet om de instrumentatie of de kanalen, maar veel meer om de invalshoek. Nederland en de EU zullen, meer dan voorheen het geval was, Rusland moeten accepteren als een gelijkwaardig (gespreks)partner. Het gaat er om de overeengekomen 'vier gemeenschappelijke ruimtes' van economie, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, externe veiligheid, en onderzoek, onderwijs en cultuur een concrete invulling te geven en deze intensiever te benutten. Bezien zou moeten worden of beduidend verdergaande vormen van samenwerking tussen de EU en Rusland mogelijk zijn. Daartoe zal meer rekening moeten worden gehouden met de Russische belangen en opvattingen.

Op energiegebied zou moeten worden bezien, hoe meer langetermijnzekerheid kan worden ingebouwd voor beide zijden.³⁸ De vooraanstaande

38 Dit sluit aan bij de conclusies en aanbevelingen van het AIV-advies no.44, 'De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie', juli 2005. Zie onder meer op p. 47, aanbeveling 14: '...Tot slot is het voor de energiezekerheid van de Unie op de lange termijn van groot belang dat de EU als geheel deze materie in de relatie met Rusland vanuit een strategisch gezichtspunt beziet en hieraan prioriteit geeft bij verdere uitwerking van de overeengekomen economische ruimte met Rusland'. In hun reactie op het advies, Kamerbrief DZO-183/05 van 8 november 2005, schrijven de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken onder meer het volgende: 'De regering beaamt dat verdere uitwerking van de vier gemeenschappelijke ruimten noodzakelijk is. Dit is 'werk in uitvoering' en vormt naast de PSO, hét samenwerkingskader tussen de EU en Rusland de komende jaren. De implementatie van de vier ruimten zal van EU-zijde gefinancierd worden uit TACIS en vanaf 2007 uit het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI). De regering ziet geen toegevoegde waarde in nieuwe overlegstructuren met Rusland buiten de PSO structuur om. De PSO biedt voldoende mogelijkheid om over verschillende onderwerpen op verschillend niveau van gedachten te wisselen en besluiten te nemen'. Naar het oordeel van de adviesraden blijft prioriteit voor energievoorzieningszekerheid hier onderbelicht.



Nederlandse rol in de energiedialoog EU-Rusland zou gehandhaafd moeten worden, maar dit sluit niet uit dat Nederland ook bilaterale initiatieven onderneemt, als deze de Nederlandse energievoorzieningszekerheid bevorderen.³⁹ Derhalve is ook hier een 'en-en' beleid aan de orde, gegeven de grote onzekerheid of een multilaterale aanpak (zoals in EU-verband) wel (tijdig) resultaten oplevert.

TURKIJE

Turkije is voor Europa een belangrijk doorvoerland en dat belang zal in de toekomst waarschijnlijk alleen maar groter worden. Toch heeft dit gegeven, voor zover bekend, nauwelijks een rol gespeeld bij de bepaling van het standpunt inzake de Turkse aanvraag voor lidmaatschap van de EU. Nu de toetredingsonderhandelingen een aanvang hebben genomen, valt weinig anders te doen dan het verloop daarvan af te wachten. Het lijkt echter wel zeker dat er nog belangrijke beslismomenten in het verschiet liggen, vooral gezien de verwachte lange duur van deze onderhandelingen, en bij die gelegenheden zouden overwegingen van energiepolitieke aard in de besluitvorming moeten worden betrokken. Daarbij doelen de adviesraden vooral op de doorvoerrol, die Turkije zal kunnen vervullen waar het gaat om aardgas uit de Golf en uit de Kaspische Zeeregio. Geplande pijpleidingen als de Turkije-Griekenland-Italië pijpleiding en de Nabucco-pijpleiding, die door Turkije, Griekenland, Bulgarije, Roemenië, Hongarije naar Oostenrijk zal lopen, zijn hiervoor van groot belang. Zodra dergelijke pijpleidingen gerealiseerd zijn, wordt het voor andere grote importerende landen en regio's, zoals de Verenigde Staten en China, moeilijker om het aardgas naar de eigen markt te lokken. Voor LNG (Liquified Natural Gas) gaat dit gemakkelijker.

GOLFREGIO

De ingewikkelde en gevoelige politieke, economische en sociale problematiek in dit deel van de wereld zal voorlopig een gegeven blijven voor de Europese Unie en Nederland. Het ligt niet op de weg van de adviesraden zich in dit advies op dit terrein verder te verdiepen en zich in speculaties te begeven, maar in het voorkomende geval zullen overwegingen van voorzieningszekerheid mede in de beschouwing moeten worden betrokken.

Wel wijzen de adviesraden op het belang van een meer evenwichtige economische ontwikkeling van bedoelde landen. Het is niet raadzaam de econo-

Tijdens het recente staatsbezoek van president Poetin aan Nederland werd het nieuwe Gemeenschappelijk Actieprogramma Nederland-Rusland (GAP) ondertekend (2 november 2005). Hierin is een bescheiden passage aan energie gewijd:

*6.4 Energie en energiebesparing

- a. Beide zijden hechten groot belang aan hun bilaterale samenwerking op het gebied van energie en energiebesparing, zij overwegen het sluiten van een bilaterale overeenkomst op het gebied van energie-efficiency, en zullen deze samenwerking blijven bevorderen, ondermeer door regelmatig overleg in het kader van de Gemengde Commissie voor Economische Samenwerking.
- b. Beide zijden achten het Internationaal Energie Forum een belangrijk instrument in de internationale energiediscussie.
- c. Zowel op bilateraal alsook in multilateraal verband zullen de wederzijdse reguliere contacten over de energieproblematiek voortgezet worden op politiek, hoogambtelijk en expertniveau.

mie alleen gebaseerd te houden op olie- en/of gaswinning en export daarvan. Het brengt wel geld op, maar onvoldoende arbeidsplaatsen voor een jonge en groeiende bevolking, met vele gevolgen van dien. Waar mogelijk zou zowel de Nederlandse regering als het Nederlandse bedrijfsleven actief moeten zijn om die verbreding van de plaatselijke economieën te helpen bewerkstelligen. Uitbouw van het toerisme en daarvoor noodzakelijke infrastructuur is een recent en - naar het zich laat aanzien - goed voorbeeld daarvan. Het bevorderen van investeringen in Nederland door bedrijven uit het Midden-Oosten heeft een ander maar eveneens te waarderen effect: het bevordert een gemeenschappelijke belangenbasis.

NOORD-AFRIKA

De regio Noord-Afrika, in het bijzonder Algerije en in mindere mate Libië, is van toenemend belang voor de EU. Egypte is met het Suezkanaal vooral belangrijk als doorvoerland. Het OPEC-land Algerije heeft geschatte oliereserves van 11,8 miljard vaten (ongeveer 1% van de wereldreserves). Het land bezet de achtste plaats op de lijst van de grootste gasreserves in de wereld en levert ongeveer 20% van de gasimporten van de EU (voornaamste afnemers zijn Italië, Spanje en Frankrijk). Met het wegvallen van de internationale sancties en een koerswijziging van Kolonel Ghaddafi, die duidelijk toenadering zoekt tot Europa, is ook Libië nadrukkelijk in beeld gekomen als energieleverancier.

Deze regio zal, met de intensivering van de exploratie en exploitatie van olie- en gasvelden in deze landen en gezien de geografische ligging ten opzichte van Europa, met het oog op diversificatie in de naaste toekomst belangrijker worden voor de EU. Nederland zal het EU-beleid, om deze regio ook verder zich economisch beter te kunnen laten ontwikkelen, moeten blijven steunen.

SUB-SAHARA-AFRIKA

Het gewicht van de landen in Sub-Sahara-Afrika is wat betreft olieproductie op wereldschaal bescheiden (circa 6%). Veel landen aan de Afrikaanse westkust hebben omvangrijke olievelden en soms ook gasvoorraden. Nigeria is de grootste olieproducent in Afrika en elfde op de wereldranglijst. Andere landen van belang zijn Angola, Gabon en Equatoriaal-Guinee. In Oost-Afrika heeft Soedan potentieel.

Naar verwachting zal, gelet op de toenemende vraag op de wereldmarkt, de olie- en gasproductie van de landen in Afrika sterk stijgen de komende jaren. Met name de Verenigde Staten (goede aanvoeroute over zee) en thans ook China hebben grote belangstelling gekregen voor deze regio. Europa blijft hierbij achter. De grote oliemaatschappijen zijn allen aanwezig in Afrika, mede omdat de toegang relatief gemakkelijk is. Wel moet rekening gehouden worden met instabiliteit, corruptie en gebrek aan goed bestuur. Daar de energiesector afhankelijk is van buitenlandse investeerders is dit van wezenlijk belang voor verdere ontwikkelingen.

De adviesraden wijzen er op, dat de Nederlandse regering zich meer zou moeten inzetten om in ontwikkelingslanden een bredere economische ontwikkeling, inclusief versterkte aandacht voor energie, mogelijk te maken. Instrumenten (inclusief fondsen) van het ontwikkelingsbeleid moeten in principe ook hiervoor ingezet kunnen worden. Het mag niet worden verge-

ten, dat de zogenaamde Millenniumdoelstellingen bij implicatie een aanzienlijke verbetering van de toegang tot energie (in het bijzonder van elektriciteit) veronderstellen, omdat dat op een breed front (onderwijs, economie etc.) een vereiste is wil men kunnen slagen.

Bezien zou kunnen worden of ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen eventueel ook kunnen worden ingezet in ontwikkelingslanden, waar sprake is van Nederlandse of Europese exploratiebelangen. Uiteraard in lijn met het huidige beleid, derhalve op een wijze die aantoonbaar de lokale bevolking (mede) ten goede komt en bijdraagt aan de politieke en economische stabiliteit. Daarnaast zouden duurzame energiemodellen in ontwikkelingslanden actief kunnen worden bevorderd. Ook kan ontwikkelingsbeleid worden ingezet ter versterking van de energieopwekking en bijbehorende infrastructuur in ontwikkelingslanden. Ten slotte zou men in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid veel meer aandacht kunnen besteden aan (grootschalige) biomassaproductie voor duurzame energiedoelinden. Uiteraard moeten al dit soort beleidsinitiatieven vergezeld gaan van de lokale versterking van de kennisinfrastructuur die daarvoor nodig is.

MULTILATERALE ORGANISATIES

Het IEA, annex de OESO, en het IEF zullen voor Nederland de fora bij voorkeur blijven voor internationaal overleg over energiezaken in het algemeen en over crisisbeheersing (met name op oliegebied) in het bijzonder. Daarnaast zal ons land actief willen participeren in ander overleg op hetzelfde brede gebied, hetzij in wereldwijd kader hetzij in ad hoc-overlegstructuren waar ook niet-OESO-landen aan kunnen deelnemen. Elk overleg met producentenlanden dient in beginsel door Nederland te worden ondersteund en bevorderd.

Het IEA is ook in overleg met landen die geen OESO-lid zijn, waaronder belangrijke spelers zoals China en India vallen. Het IEA is in eerste instantie een organisatie van consumerende landen en zit dus aan de vraagkant. Het zou de slagkracht van het IEA dan ook vergroten, wanneer deze toekomstige grote consumerende landen formeler betrokken kunnen worden bij het IEA. Dit zou de effectiviteit van vraagmanagement en crisisbeleid (strategische voorraadvorming en -beheer) doen toenemen. De stabiliteit van de oliemarkt, die een wereldwijde is, is een gemeenschappelijk belang. China en India worden in toenemende mate afhankelijk van olie-importen. Met een (vorm van) geassocieerd lidmaatschap voor China en India zal het IEA oliecrisismechanisme verder aan effectiviteit winnen; dan mag een vermindering van de kortetermijn prijsfluctuaties op de wereldoliemarkt worden verwacht, doordat ook in die landen reserves worden opgebouwd. Een minder fluctuerende olieprijs is bevorderlijk voor de economie.

4.3 INSTRUMENTEN VAN BUITENLANDS BELEID

De adviesraden hebben gezien of er specifieke nieuwe beleidsinstrumenten moeten worden toegevoegd. Ervan uitgaande dat het bevorderen van energievoorzieningszekerheid inderdaad een hoofddoelstelling wordt, menen de adviesraden dat in beginsel daarmee het gehele buitenlandse beleidsinstrumentarium ter beschikking komt. Noodzaak van een specifieke uitbreiding met nieuwe instrumenten zien de adviesraden niet. Het komt er op aan de beschikbare beleidsinstrumenten toegesneden op de specifieke situatie in te



zetten. Overigens worden bijvoorbeeld ook in het Britse white paper met betrekking tot buitenlands beleid en energievoorzieningszekerheid in feite geen nieuwe beleidsinstrumenten geïntroduceerd.⁴⁰

Dit advies gaat niet in op de bestaande instrumenten. Hiervoor wordt verwezen naar eerder vermelde publicaties. Er is al veel in gang gezet op dit terrein. Het advies heeft veeleer willen aangeven waar Nederland de komende jaren extra aandacht aan moet schenken in het buitenlands beleid en waar beleidsoriëntaties aangepast of gewijzigd moet worden.

Onder instrumenten van buitenlands beleid wordt hier overigens ook de inzet van menskracht en middelen om de doelstelling van energievoorzieningszekerheid te bereiken verstaan. Het gaat om het intensiever inschakelen van de Nederlandse diplomatieke missies in het buitenland en een actieve opstelling van Nederlandse delegaties in de diverse multilaterale fora. Hiervoor is het noodzakelijk om goed op de hoogte te zijn van wat er speelt op energieterrein. De verzamelde informatie op basis van analyses en rapportages vormen een belangrijke bijdrage aan de beleidsbepaling van de betrokken departementen.

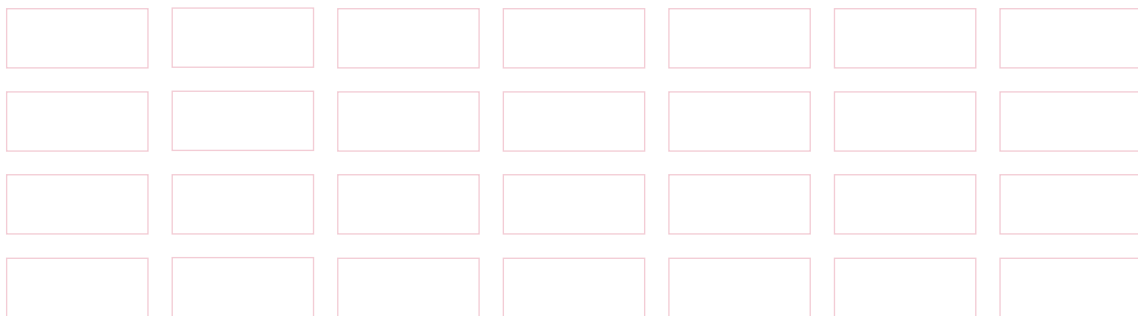
Voor concretisering van beleid kan men bij bilaterale relaties denken aan frequente consultaties op politiek en ambtelijk niveau, het afsluiten van overeenkomsten en verdragen, bijvoorbeeld over de aanleg van pijpleidingen, wederzijdse investeringsbescherming en technologieoverdracht. Op het multilaterale vlak aan het initiëren van of aansluiten bij internationale afspraken en verdragen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bevordering en bescherming van de infrastructuur (transportroutes).

Zoals al eerder betoogd wordt bij internationale fora in de eerste plaats gedacht aan de EU (om verder vorm te geven aan een extern energiebeleid). De EU heeft aanzetten gedaan tot samenwerking met derde landen op energieterrein. Zo zijn TEN's-middelen ingezet voor studies naar de haalbaarheid van projecten als pijpleidingen evenals TACIS-fondsen. Ook de MEDA-middelen die in het kader van het Barcelonaproces beschikbaar zijn gesteld voor de ondersteuning van pijpleidingen van en naar Noord-Afrika kunnen worden genoemd. Daarnaast kunnen worden genoemd de energiedialogen met de OPEC en Rusland en het Energiehandvest. Andere voor energieoverleg relevante fora zijn onder meer de VN, de WTO, de OESO, het IEA en het International Energy Forum, de IMO en de ICAO.

Om een coherent buitenlands beleid op het gebied van energievoorzieningszekerheid te kunnen voeren moet Nederland, meer nog dan voorheen, intern de zaken goed op orde hebben. In de de Memorie van Toelichting 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken⁴¹ wordt reeds het opzetten van een interdepartementale overlegstructuur ter versterking van de coördinatie van aan energie gerelateerde internationale kwesties als een mogelijkheid genoemd. De adviesraden onderschrijven de noodzaak van een dergelijk structureel overleg tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken,

40 [UK Department of Transport and Industry, Energy White Paper: Our energy future - creating a low carbon economy, februari 2003.](#)

41 [Zie de Memorie van Toelichting 2006 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 39.](#)



Economische Zaken, VROM en Defensie met betrekking tot beleidsvoorbereiding en uitvoering op het terrein van energievoorzieningszekerheid. Gezien het belang van de materie zou dit, zoals hierboven reeds gesteld, moeten geschieden op hoogambtelijk (DG-)niveau. Ook zou het onderwerp energievoorzieningszekerheid vaker geagendeerd moeten worden voor de REIA.⁴²

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft al een begin gemaakt met het intensiever benutten van het 'postennetwerk' (Nederlandse diplomatieke vestigingen in het buitenland) op het energiedossier. Meer aandacht gaat nu uit naar rapportage over energievraagstukken en ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven.

Het Ministerie van Economische Zaken zal zich verantwoordelijk weten voor de inhoudelijke vormgeving van de energiebeleidsaspecten die door Buitenlandse Zaken, vaak samen met Economische Zaken, uitgedragen zullen moeten worden als onderdeel van het buitenlands beleid. Dit laatste ministerie zal voortdurend, met behulp van de diplomatieke posten, ook terugkoppeling moeten leveren. Hierdoor zal het Ministerie van Economische Zaken in staat zijn een betere inschatting van de situatie in relevante landen te maken en om mogelijkheden tot verbetering te ontwikkelen.

Ook zal vooral Economische Zaken inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de (verdere) ontwikkeling van het korte termijn energievoorzieningsbeleid (het crisis-beleid) met name op gasgebied. Het zal blijken dat zulks geen eenvoudige zaak is, omdat de kosten snel hoog zijn en de mogelijkheden van extra inzet op korte termijn van Nederlandse gasreserves, zoals het Groningenveld, beperkt zijn.

Diversificatie van gasstromen naar Europa c.q. naar Nederland wordt veelal als goedkoopste wijze beschouwd om de voorzieningszekerheid te vergroten. Voor de realisatie daarvan is men echter in hoge mate afhankelijk van de betrokken gasbedrijven, die verantwoordelijk zijn voor hun eigen winst- en verliesrekening.

Aangezien de adviesraden het nuttig achten de problematiek van energieleveranties uit de Golfregio, Afrika en Rusland in een breder (economisch) kader te plaatsen, zou een regelmatig overleg met het bedrijfsleven aanbeveling verdienen. In zo'n buitenland-energie-overleg-platform (BEOP) kan enerzijds worden gesondeerd waar het bedrijfsleven behoefte aan heeft. Anderzijds kan vanuit de overheid het betrokken bedrijfsleven worden geïnformeerd over relevante kwesties, die in beoogde landen spelen, en waarmee rekening moet worden gehouden. Dat daarbij ook milieuzaken (in samenwerking met VROM) en in voorkomend geval corruptie, omkoperij en mensenrechten onderwerpen zijn, die aan de orde moeten komen, spreekt voor zich. Om de effectiviteit van het BEOP te bewaken verdient een zgn. 'sun-set' bepaling (automatische opheffing 'tenzij' na bijvoorbeeld vier jaar) aanbeveling. Voorts kan in dit platform besproken worden in hoeverre nieuwe technologieën voor ontwikkelingslanden invoerbaar zijn en in hoe-



verre het Nederlandse bedrijfsleven daarbij betrokken kan en wil zijn.

4.4 EEN 'EN-EN' BELEID: ZOWEL MULTI- ALS BILATERAAL GERICHT

Het energievoorzieningsvraagstuk is zo omvangrijk, dat een relatief kleine speler als Nederland hier niet alleen kan opereren. Waar het kan moet men niet nalaten bilaterale afspraken te maken met partners. Maar voor het overige zal Nederland aangewezen zijn op internationalisering van het energiebeleid. In de eerste plaats zal dat via de EU moeten lopen. Het besef moet sterker worden dat de EU-lidstaten een gezamenlijk belang hebben, zeker op de lange termijn. De stappen die door de EU zijn gezet op het extern energiebeleid, in het bijzonder de energiedialogen met Rusland en de OPEC, moeten een positieve insteek versterken en worden uitgebreid.⁴³ In algemene zin moet energievoorzieningszekerheid een belangrijker rol krijgen in het GBVB. Nederland kan hier zeker een bijdrage aan leveren.

Waar het nog niet lukt om in EU-kader op te treden kan Nederland zelfstandig of in ad-hoccoalities invloed uitoefenen in fora als onder meer de IEA-OESO, WTO en VN. Het vraagstuk zou ook nadrukkelijker de aandacht moeten krijgen van de NAVO.

In dit stadium moet Nederland zo veel mogelijk alle opties openhouden en een én-én-benadering kiezen. Het is immers nog onvoldoende duidelijk hoe de beleidsdynamiek van de verschillende relevante landen zich zal ontwikkelen. Uit de analyse van CIEP komt naar voren dat het voor analytische doeleinden behulpzaam is landen te onderscheiden naar de vier kwadranten en vervolgens te volgen of en hoe de relevante landen zich in deze vier kwadranten bewegen. In die zin is het vergelijkbaar met het hanteren van verschillende scenario's. In beide gevallen moet de keuze van beleid en instrumenten robuust zijn voor de verschillende denkbare ontwikkelingen. Wat betreft het beleidsmatig volgen van landen ware niet alleen te denken aan belangrijke productielanden, maar ook aan belangrijke doorvoerlanden (inbegrepen landen die aan belangrijke zee-engtes liggen). Voorts ware bij de analyse te betrekken met welke landen juist coalities aangegaan kunnen worden, ook om binnen internationale verbanden als EU en IEA het gewenste beleid te bevorderen. De EU dient vooral gezien te worden als de internationale entiteit waar Nederland niet een afwachtende houding moet innemen, maar zijn beleidsopvattingen op een effectieve wijze aanvaard moet zien te krijgen. Daarbij moet worden gestreefd naar de ontwikkeling en inzet van communautaire middelen. Alliantievorming zal daarbij nuttig blijken te zijn.

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

5

De laatste jaren is er krapte ontstaan op de wereldenergiemarkten, en in het bijzonder op de olie- en gasmarkten. Door de sterke vraagstijging en het achterblijvende aanbod, voor een belangrijk deel ook veroorzaakt door achterblijvende investeringen in de olie- en gasector, is het waarschijnlijk, dat er grote concurrentie ontstaat tussen energie-importerende landen en regio's (met name Noord-Amerika, Europa, China, India en Japan/Korea/Taiwan) om het aantrekken van energie. Verwacht wordt dat deze ontwikkeling de zichtperiode van dit advies (tot 2025 à 2030) zal overheersen. Deze concurrentie om energie vormt het decor, waarin de voor Nederland als vanzelfsprekend beleefde energievoorzieningszekerheid, dankzij 'ons Groninger gasveld', erodeert. De omvang van de nog resterende Nederlandse aardgasreserves zijn zodanig beperkt, dat Nederland nog binnen de zichtperiode van dit advies afhankelijk zal worden van importen.

Tegelijkertijd hebben verstoringen in de energievoorziening (met name in de elektriciteitsvoorziening) de afgelopen decennia getoond, hoe kwetsbaar de moderne samenleving is geworden. Een energietekort kan, afhankelijk van omvang en duur, de samenleving ontwrichten. Het is niet zonder reden dat meerdere landen het bevorderen van energievoorzieningszekerheid als hoge prioriteit van het beleid bestempelen, en vaak zelfs als een onderwerp van nationale veiligheid beschouwen.

De adviesraden kiezen voor een bredere benadering. De analyse van de wereld-energiesituatie en de daarbij relevante geopolitieke tendensen in hoofdstuk 2 en de beoordeling van energiebelangen van en voor Nederland in hoofdstuk 3, hebben de adviesraden duidelijk gemaakt dat ook voor Nederland energievoorzieningszekerheid geen vanzelfsprekendheid meer kan zijn.

De risico's en belangen die met een goede energievoorziening gemeoid zijn overstijgen het domein van het energiebeleid zelf. De problematiek die hier aan de orde is, zowel waar het gaat om de middellange- en langetermijnvoorzieningszekerheid als de acute verstoringen van het energieaanbod (energiecrises), vergt overheidsaandacht en beleidsinzet aan een breder front. Door de substantiële groei van het wereldwijde energieverbruik en de milieuproblematiek (vooral klimaatverandering) als gevolg daarvan, wordt de noodzaak hier toe nog scherper. In het buitenlands beleid van Nederland zullen met name prioriteiten herschikt moeten worden om energievoorzieningszekerheid een adequate plaats in het totale beleidspakket te geven.

Om een beter beeld te krijgen van de mogelijke geopolitieke ontwikkelingen, waar het de wereldenergiesituatie betreft, hebben de adviesraden aan het Clingendael International Energy Programme gevraagd deze problematiek te bestuderen. Mede aan de hand van die studie oordelen de adviesraden, dat er ten principale met twee toekomstscenario's rekening moet worden gehouden. Een, waarin de wereldeconomie – ook waar het energie betreft – steeds verder mondialiseert en integreert, en waarin vrijhandel het adagium zal zijn (de economisch gedreven wereld). Dit betekent, dat energiestromen via marktwerking hun weg zullen vinden naar de consument en dat de rol van overheden relatief beperkt en meer faciliterend van aard is.

In het tweede scenario zullen landen, vanuit hun nationale belangen, meer politiek-strategisch opereren, althans wat energie betreft. Energiestromen

zullen gepolitiseerd worden, en de energiehandel komt vooral tot stand met behulp van overheidshandelen. Het uiteindelijke beslissingscentrum over belangrijke kwesties omtrent de energiestromen ligt in dit scenario bij de overheid (de politiek gedreven wereld).

De adviesraden pleiten ervoor, dat Nederland een energievoorzieningszekerheidsbeleid formuleert, dat effectief en robuust is voor beide scenario's. Het is immers nog onduidelijk welk scenario in de zichtperiode van dit advies dominant zal blijken te zijn. De belangen van Nederland liggen primair bij bevordering van de wereldwijde vrijhandel. Dit impliceert, dat Nederland hierop inzet door middel van een multilaterale aanpak. Complementair hieraan zal Nederland echter ook, ter bevordering van de energievoorzieningszekerheid, moeten inzetten op bilaterale relaties. In dit stadium moet Nederland zo veel mogelijk de verschillende opties openhouden en een én-én-benadering kiezen.

DE ADVIESRADEN DOEN DE VOLGENDE AANBEVELINGEN:

AANBEVELING 1

De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te zijn, naast de bestaande hoofddoelstellingen.

Dat er tussen verschillende doelstellingen soms conflicten kunnen ontstaan en bepaalde belangen moeten prevaleren boven andere is niets nieuws. Nieuw is, dat energievoorzieningszekerheid in het vervolg duidelijker op de agenda wordt geplaatst en voor het volle pond wordt meegewogen.

Energie behoeft grotere beleidsaandacht. Uit de analyse van dit advies – maar ook uit andere gezaghebbende publicaties die als bron hebben gediend – blijkt, dat energievoorzieningszekerheid niet langer een vanzelfsprekendheid is. Bovendien wordt energievoorzieningszekerheid – ook die van Nederland – in toenemende mate (mede) bepaald door buitenlandse, zo niet geopolitieke ontwikkelingen.

Het energiebeleid, waarvoor het Ministerie van Economische Zaken verantwoordelijkheid draagt, dient door de groter geworden buitenlands-politieke component bij de zorg voor de energievoorziening gecompleteerd te worden door de mogelijkheden en instrumenten van Buitenlandse Zaken.

AANBEVELING 2

De beleidscoördinatie tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, en waar relevant ook met VROM en Defensie, dient op het hoogste ambtelijk en politiek niveau geborgd te worden.

Energievoorzieningszekerheid dient als beleidsthema te figureren in periodiek (interdepartementaal) overleg op hoogambtelijk (DG-)niveau, en vaker op ministerieel niveau geagendeerd worden, in bijvoorbeeld de REIA.

AANBEVELING 3

Stel het gehele instrumentarium voor het buitenlands beleid, met inbegrip van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, ook voor energievoorzieningszekerheid ter beschikking.

Naar de mening van de adviesraden is het bestaande buitenlands beleidsinstrumentarium ook goed bruikbaar voor de bevordering van energievoorzieningszekerheid. Het gaat er nu om dit in de nabije toekomst ook te benutten voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. Tot nu toe speelden energiebelangen slechts een beperkte rol in het buitenlands beleid.

AANBEVELING 4

Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een 'en-en'-beleid.

De ontwikkeling en inzet van communautaire middelen is daarbij een voorwaarde. Daarbij is het noodzakelijk dat de lidstaten ervoor open staan om bevoegdheden over te dragen aan de EU. Dit betekent dat de verschillende lidstaten van de EU op één lijn zullen moeten komen en gemeenschappelijke belangen zullen moeten formuleren. Te denken valt aan terreinen als vraagmanagement, crisisbeleid, strategische voorraden en exploratie- en productierechten. De adviesraden wijzen erop dat dit onverlet moet laten dat het oliecrisisbeleid bij de IEA blijft om de effectiviteit daarvan te kunnen handhaven. Olie speelt immers een rol op de wereldmarkt en is niet beperkt tot een regionale markt als bijvoorbeeld de EU. Dat ligt anders bij aardgas waar de EU wel een regionale afzetmarkt voor vormt. Bij een en ander achten de adviesraden het in het kader van een en-en-aanpak wel van belang, dat Nederland zich niet alleen op 'Brussel' richt. In voorkomende gevallen moet Nederland voor andere fora of partners (kunnen) kiezen. Dat geldt zeker voor de tussenliggende periode, totdat een gemeenschappelijk extern EU-beleid werkelijkheid is.

AANBEVELING 5

Breng de Nederlandse energiebelangen sterker naar voren in multilaterale fora.

Waar het nog niet lukt om in EU-kader op te treden kan Nederland zelfstandig of beter nog in allianties invloed uitoefenen in fora als onder meer de IEA-OESO, WTO en VN. In een toekomstige crisissituatie heeft Nederland, naar het zich laat aanzien, het meest te verwachten van een aanpak in het IEA en zo nodig NAVO-verband. Via het IEA kan ook overleg plaatsvinden met landen, die geen OESO-lid zijn, waaronder belangrijke spelers zoals China en India vallen. Het zou de slagkracht van het IEA vergroten, wanneer deze toekomstige grote consumerende landen formeler betrokken kunnen worden bij het IEA. Dit zou de effectiviteit van vraagmanagement en crisisbeleid (strategische voorraadvorming en -beheer) doen toenemen. De stabiliteit van de oliemarkt, die een wereldwijde is, is een gemeenschappelijk belang.

Ten aanzien van de VS dient energie regelmatig te figuren als onderwerp van gemeenschappelijk belang. Via het bilaterale overleg en in het reguliere EU-VS overleg, alsmede uiteraard in het overleg van het IEA, zou dit kunnen plaatsvinden. Zowel de EU als de VS hebben belang bij een grotere energie-efficiëntie, voorraadmanagement en een gunstig investeringsklimaat en zouden hier gezamenlijke inspanningen kunnen doen. Men mag tegelijkertijd de ogen niet sluiten voor het feit dat de VS voorzieningszekerheid in hoofdzaak benaderen vanuit een strikt nationaal gezichtspunt en dat

nu mogelijk minder begrip bestaat voor Europese belangen en opvattingen, vergeleken bijvoorbeeld met de situatie ten tijde van de oliecrisis van 1973.

AANBEVELING 6

Wees bereid zo nodig een bijdrage te leveren aan de militaire bescherming van internationale transportroutes.

In het voorafgaande is uiteengezet dat de energievoorzieningszekerheid kan worden bedreigd door het kwetsbaarder worden van de aanvoerroutes (zeetransport en pijpleidingen). Er kan een moment komen dat militaire middelen moeten worden ingezet om deze routes te beschermen teneinde een ongestoorde aanvoer te verzekeren. Nederland zou zich reeds nu bereid moeten verklaren hieraan indien nodig een bijdrage te leveren, indien een dergelijke operatie door een uitdrukkelijk internationaal mandaat gelegitimeerd zou zijn (van bij voorkeur de VN-Veiligheidsraad). Ter voorbereiding daarop zou het vraagstuk ook nadrukkelijker de aandacht moeten krijgen van de NAVO.

AANBEVELING 7

Herformuleer de relatie met Rusland op basis van 'gelijkwaardigheid', 'wederzijds begrip' en 'reciprociteit' en tracht dat juist ook op EU-niveau te (helpen) bewerkstelligen.

De Europese relatie met Rusland is meer verstoord dan nodig of dienstig is. Gezien de grote geopolitieke- en energiebelangen, die gemoeid zijn met een betere verstandhouding tussen de EU en Rusland, zou Nederland zich daarop moeten richten. Juist door de relatief goede relatie die Nederland met Rusland heeft moet het mogelijk zijn in Brussel daar een oor voor te krijgen. Bezien zou moeten worden, of beduidend verdergaande vormen van samenwerking tussen de EU en Rusland mogelijk zijn. Gezien de wederzijdse (energie)belangen, is er een gezamenlijk belang om in de energierelatie meer over en weer langetermijnzekerheid in te bouwen. De EU zal dan wel meer oog moeten hebben voor Russische bezwaren, in het bijzonder op energiegebied.

AANBEVELING 8

Onderhoud goede relaties en treed in overleg met energierelevante landen, verruim waar mogelijk het aandachtsgebied tot (aspecten van) een verbrede economische en sociale ontwikkeling en bevorder daarbij investeringen over en weer.

In de relaties met andere landen zou het belang voor de energievoorzieningszekerheid sterker moeten worden meegewogen. Dit betekent, dat Nederland voor energie een bijzonder belang heeft met producerende landen, vooral Rusland, landen in het Midden-Oosten, in Noord-Afrika en ten zuiden van de Sahara. Voor het veiligstellen van met andere landen gedeelde gemeenschappelijke energiebelangen kan Nederland belang hebben bij allianties, partnerschappen of andere samenwerkingsvormen. Hierin dient Nederland zelfstandig initiatief te nemen.

Daarbij wordt het 'geven en nemen' in de handelsrelatie volwaardiger, wanneer Nederland in staat is meer aandacht te geven aan een bredere economische en sociale ontwikkeling van de desbetreffende landen. Daarbij hoort

ook het respecteren van fundamentele mensenrechten en internationale arbeidsnormen. De olie- en gasexporterende landen zijn te sterk afhankelijk van uit olie- en gasexport voortvloeiende inkomsten, waardoor onevenwichtigheden bestaan die niet behulpzaam zijn voor bijvoorbeeld een goede ontwikkeling van de werkgelegenheid in die landen.

AANBEVELING 9

Zet in op een vergroting van het nationale en lokale draagvlak voor een verantwoorde exploratie en productie van olie- en gasvoorkomens; help condities scheppen om waar relevant de toegankelijkheid tot energie (elektriciteit) te vergroten en bevorder de toepassing van duurzame energie.

Nederland zou een zelfstandige rol kunnen vervullen op dit gebied, bijvoorbeeld via het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De inzet van het OS-beleid is de bevordering van toegang tot moderne energieopwekking voor arme bevolkingsgroepen in OS-landen. Bezien zou kunnen worden of meer OS-middelen kunnen worden ingezet in ontwikkelingslanden waar sprake is van Nederlandse of Europese exploratiebelangen. Uiteraard in lijn met het huidige beleid, derhalve op een wijze die aantoonbaar de lokale bevolking (mede) ten goede komt en bijdraagt aan de politieke, economische en sociale stabiliteit.

Daarnaast zouden duurzame energiemodellen in ontwikkelingslanden actiever kunnen worden bevorderd. Ook kan ontwikkelingsbeleid worden ingezet ter versterking van de energieopwekking en bijbehorende infrastructuur in ontwikkelingslanden, gericht op hetzelfde doel, namelijk ook de ontwikkelingslanden minder afhankelijk te maken van de relatief schaarser wordende gas- en oliereserves. Ten slotte zou men in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid veel meer aandacht kunnen besteden aan (grootschalige) biomassa-productie voor duurzame energiedoelstellingen. Uiteraard kunnen al dit soort beleidsinitiatieven vergezeld gaan van de lokale versterking van de kennisinfrastructuur die daarvoor nodig is.

Nederland zou de aanwezige kennis en technologie op het gebied van schonere energieopwekking (gastechnologie, schone-kolentechnologie, wind-energie, zonne-energie, biomassa, CO₂ opslag) en energie-efficiëntie/besparing aan kunnen wenden voor exportdoelstellingen. Nederland heeft hierdoor iets extra's te bieden, wat interessant zou kunnen zijn voor (de onderhandelingen met) olie- en gasproducerende landen. Elke efficiencywinst, die geboekt wordt vermindert de druk op de markt en heeft daardoor gunstige effecten op zowel de prijzen, het milieu als op de relatieve beschikbaarheid.

Voor de uitvoering van hogergenoemde activiteiten zou nauwer overleg kunnen plaatsvinden met de aldaar werkzame ondernemingen.

AANBEVELING 10

Ondersteun het Nederlandse (energiegerelateerde) bedrijfsleven en assisteer het in goed burgerschap ter plaatse. Richt daartoe een 'Buitenlands-energie-overleg-platform (BEOP) op waarin de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en indien relevant VROM hun gesprekspartners uit het bedrijfsleven ontmoeten om te zien waar problematiek of kansen aan de orde zijn die (ook) om een beleidsinzet vragen.

Nederland is een aanzienlijke speler op internationale energiemarkten. Nederland heeft veel gespecialiseerde energiekennis en enkele sterke bedrijven. Voor de energievoorzieningszekerheid is het van belang, dat deze bedrijven ondersteund worden in hun activiteiten. Het is van belang, dat de Nederlandse concurrentiepositie internationaal gehandhaafd blijft en dat er een gelijk speelveld ontstaat. Maar in het kader van een meer algemene bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van energie exporterende landen moeten er mogelijkheden worden geboden dat ook Nederlandse bedrijven uit andere sectoren bij de ontwikkeling van handelsrelaties worden c.q. blijven betrokken.

Ook is het noodzakelijk, zeker voor het veiligstellen van goede betrekkingen op lange termijn, dat de overheid het bedrijfsleven waar mogelijk assisteert in - en zo nodig aanmaant tot - het betonen van goed burgerschap ter plaatse. Met name goed bestuur, transparantie, niet toegeven aan corruptie en een verantwoord milieuedrag, zijn daarbij wezenlijke aandachtspunten.

AANBEVELING 11

Bevorder het investeren in infrastructuur, zodat Nederland een energieknooppunt blijft, waarmee energievoorzieningszekerheid wordt bevorderd, en bevorder een ruime infrastructuur om flexibiliteit van aanbod en concurrentie beter mogelijk te maken.

Als Nederland een belangrijk doorvoerland en aanbieder van flexibiliteit wil zijn, is het van belang te investeren in een daartoe passende infrastructuur. Nederland is vooraanstaand op het gebied van gasopslag en als aanbieder van flexibiliteitsdiensten. Om ervoor te zorgen, dat energie via Nederland zijn weg naar derde landen blijft vinden, heeft Nederland belangen bij de bouw van LNG-terminal(s) en vooral ook van ondergrondse opslagsystemen voor gas (zie het AER-advies 'Gas voor Morgen'). Dit vergroot tevens de eigen mogelijkheden te schakelen tussen verschillende aanbieders van gas, en zo niet te afhankelijk te worden van slechts een of enkele leveranciers.

AANBEVELING 12

Houd bij de verdere vormgeving van het buitenlands beleid en van het energiebeleid, met name ook in Europees verband, de Nederlandse onderhandelingspositie met energieproducerende landen en partijen scherp in het oog ten behoeve van een optimale energievoorziening.

BIJLAGE 1

ADVIESAANVRAAG

Ministerie van
Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Telefoon 070-3486486

Ministerie van
Economische Zaken
Postbus 20101
2500 EC Den Haag
Telefoon 070-379 8911

AAN

de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en
de Voorzitter van de Algemene Energieraad (AER)
p/a Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 14 mei 2005

ONDERWERP

AIV/AER adviesaanvraag inzake 'Energie en Buitenlands beleid'

Geachte voorzitters,

De komende jaren worden de lidstaten van de EU voor hun energievoorziening steeds afhankelijker van importen van olie en gas. De eigen Europese energiebronnen nemen geleidelijk af en ondanks inspanningen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie zal steeds meer van onze energie komen uit een kleine groep landen en regio's: het Midden-Oosten, Rusland, de landen rond de Kaspische Zee en West-Afrika. Er ontstaat bovendien meer concurrentie om olie en gas met snelgroeiende economieën als China en India.

Hoewel er op dit moment geen sprake is van feitelijke problemen met de aanvoer van olie en gas uit productielanden, baren politieke en veiligheidsrisico's (instabiliteit, oorlogen, georganiseerde misdaad, kans op terroristische aanslagen) ons in dit verband zorgen.

Energievoorzieningszekerheid speelt als beleidsdoelstelling momenteel geen rol in het buitenlands beleid van Nederland en de EU. De regering is van mening dat dit zal moeten veranderen. Deze opvatting wordt ingegeven door bovenstaande ontwikkelingen en de signalen voortkomend uit analyses van het International Energy Agency, het Clingendael International Energy Programme en het AER-gasadvies. Tegen deze achtergrond wordt advies gevraagd over de vraag of, en zo ja hoe, het buitenlands beleid van Nederland en de EU zou kunnen bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid van Europa en in het bijzonder Nederland.

ALGEMENE VRAGEN

- Kan, in aanvulling op het bestaande energiebeleid van de Ministeries van Economische Zaken en van VROM, het Nederlands buitenlands beleid, inclusief het veiligheids- en ontwikkelings Samenwerkingsbeleid, op een zinvolle en structurele wijze bijdragen aan het verzekeren van de energievoorzieningszekerheid voor Nederland en de EU?

- Dient energievoorzieningszekerheid een zelfstandige doelstelling van buitenlands beleid te zijn?
- Hoe kan er vanuit het buitenlands beleid in brede zin aan worden bijgedragen dat:
 - de politieke, economische en sociale voorwaarden in olie- en aardgasproducerende landen zodanig zijn dat deze landen zich op een stabiele wijze ontwikkelen en op (middel)lange termijn een niveau van olie- en gasproductie en -export wordt gerealiseerd dat de energievoorziening van Nederland en de EU zekerstelt;
 - het investeringsklimaat in producentlanden dusdanig wordt bevorderd dat een voldoende investeringsniveau in olie- en gasexploitatie wordt gewaarborgd;
 - er geen onderbreking van de toevoer van m.n. olie en gas plaatsvindt door ontwrichtingen van de aanvoerroutes (m.n. zeestraten en pijpleidingen);
 - de snelgroeiende mondiale energievraag op een zo duurzaam en veilig mogelijke manier wordt ingevuld waarbij er oog is voor zowel de klimaatproblematiek (clean coal technologies, energieefficiëntie, renewables) als veiligheidsaspecten (nucleaire proliferatie, transportveiligheid);
 - noodzakelijke investeringen in ontwikkelingslanden plaatshebben, enerzijds om toegang tot energie voor de armen te waarborgen en anderzijds om een zo duurzaam mogelijke energievoorziening te stimuleren.

NADERE VRAGEN

DIALOGEN EN COALITIES

Met welke instrumenten van buitenlands beleid in brede zin kan worden bijgedragen aan de ontwikkeling van een constructieve mondiale energiedialoog en effectieve internationale coalities ter verbetering van de werking van de mondiale energiemarkt? Hierbij moet gedacht worden aan de rol van producent-, consument- en doorvoerlanden en het internationale bedrijfsleven.

ROL BEDRIJFSLEVEN

Met welke instrumenten van buitenlands beleid in brede zin kan vanuit de doelstelling van energievoorzieningszekerheid worden bijgedragen aan de bevordering van de belangen van het Nederlandse (en Europese) bedrijfsleven?

Hoe kan het Nederlandse (Europese) bedrijfsleven zodanig worden ondersteund dat het op een effectieve wijze kan bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid van Nederland en de EU?

Hoe kan worden bevorderd dat de wereldwijde marktpositie van Nederlandse en Europese bedrijven die energiegerelateerde goederen, diensten en technologieën leveren wordt versterkt en hiermee wordt bijgedragen aan duurzaam energiebeleid in derde landen inclusief de snel groeiende ontwikkelingslanden en economieën?

KANAALKEUZE EN PARTNERS

Waar liggen mogelijkheden voor zelfstandig Nederlands optreden en waar kan Nederland effectiever opereren via multilaterale/ Europese kaders?

Kan de AIV/AER, o.m. door middel van een overzicht van de manier waarop andere landen aandacht schenken aan energie in het buitenlands beleid, komen tot een selectie van producent-, consument en doorvoerlanden waarvan zij denken dat in het licht van de doelstelling van energievoorzieningszekerheid nauwere samenwerking (bilateraal of multilateraal) geboden is?

INTERNATIONALE FORA

In het kader van welke mondiale, internationale en Europese fora en organisaties kan Nederland de energiegerelateerde doelstellingen in het buitenlands beleid het meest doelmatig verwezenlijken? Fora en organisaties die een rol spelen zijn onder andere IEA, WTO, IEF, Energy Charter, OVSE en NAVO en voor wat betreft het internationale bedrijfsleven o.m. Extractive Industries Transparency Initiative en MIGA.

In hoeverre is de EU geëquipeerd om zich op een effectieve wijze in te zetten ter bevordering van de energievoorzieningszekerheid (o.m. gezien de bevoegdheden van de Unie, inclusief die voorzien in het Grondwettelijk Verdrag, en de doelstellingen van het GBVB) en in welke kaders (bijvoorbeeld de Commissie of de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB)?

Hoe kan Nederland optimaal bijdragen aan de totstandkoming van een Europese externe energiepolitiek t.b.v. het creëren van energievoorzieningszekerheid (bijvoorbeeld door middel van de EU-RF Energiedialoog en de EU-OPEC dialoog)?

In het licht van de ontwikkelingen op en tussen betrokken departementen ten aanzien van het onderwerp 'energie en buitenlands beleid', is een tijdig advies van de AIV-AER wenselijk. Gestreefd zou moeten worden naar aanbidding van het advies in november en publicatie in december 2005, zodat het maximaal kan worden ingezet ter ondersteuning van de verschillende beleidsontwikkelingen op de betrokken departementen.

Deze aanvraag gaat u toe mede namens de Staatssecretaris voor Europese Zaken.

De minister van
Buitenlandse Zaken
Dr B.R. Bot

De minister van
Economische Zaken
Mr L.J. Brinkhorst

BIJLAGE 2

LIJST VAN VEELGEBRUIKTE AFKORTINGEN

AER	Algemene Energieraad
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BCM	Billion Cubic Meters
BEOP	Buitenland-Energie-Overleg-Platform
BNP	Bruto Nationaal Product
BP	British Petroleum
BRIC	BRIC-countries (Brazilië, Rusland, India en China)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CIEP	Clingendael International Energy Programme
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CO ₂	Kooldioxide
DG	Directeur-Generaal
DZO	Directie Zuidoost- en Oost-Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
EDI	Energy Development Index
ENPI	Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GAP	Gemeenschappelijk Actieprogramma Nederland-Rusland
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IEA	International Energy Agency
IEF	International Energy Forum
IMF	International Monetary Fund
IMO	International Maritime Organisation
LNG	Liquified Natural Gas
MB/D	Millions of Barrels per Day
MEDA	Euro-Mediterraan Partnerschapsprogramma
MTOE	Million Tonnes of Oil Equivalent
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PSO	Partnerschap- en samenwerkingsovereenkomst
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TEN's	Trans-Europese Netwerken
URENCO	Uranium Enrichment Corporation
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VN	Verenigde Naties
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
WB	Wereldbank
WEO	World Energy Outlook
WTO	World Trade Organisation

BIJLAGE 3

DOOR DE ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN UITGEBRACHTE ADVIEZEN*

- 1 **Europa inclusief**
oktober 1997
- 2 **Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden**
april 1998
- 3 **De doodstraf en de rechten van de mens; recente ontwikkelingen**
april 1998
- 4 **Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid**
juni 1998
- 5 **Europa inclusief II**
november 1998
- 6 **Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing**
november 1998
- 7 **Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp**
november 1998
- 8 **Asielinformatie en de Europese Unie**
juli 1999
- 9 **Naar rustiger vaarwater: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie**
juli 1999
- 10 **De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid**
september 1999
- 11 **Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens**
september 1999
- 12 **De IGC 2000 en daarna: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten**
januari 2000
- 13 **Humanitaire interventie**
april 2000**
- 14 **Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998**
mei 2000
- 15 **Een Europees Handvest voor grondrechten?**
mei 2000
- 16 **Defensie-onderzoek en parlementaire controle**
december 2000
- 17 **De worsteling van Afrika: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling**
januari 2001
- 18 **Geweld tegen vrouwen: enkele rechtsontwikkelingen**
februari 2001
- 19 **Een gelaagd Europa: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden**
april 2001
- 20 **Europese militair-industriële samenwerking**
mei 2002
- 21 **Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging**
juni 2001
- 22 **De wereldconferentie tegen racisme en de problematiek van rechtsherstel**
juni 2001
- 23 **Commentaar op de notitie mensenrechten 2001**
september 2001

- 24 Een conventie of een conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004
november 2001
- 25 Integratie van gendergelijkheid: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit
januari 2002
- 26 Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting
mei 2002
- 27 Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie
mei 2002
- 28 De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid
augustus 2002
- 29 Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede
januari 2003
- 30 Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking
april 2003
- 31 Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen
april 2003
- 32 Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie
april 2003
- 33 De Raad van Europa: minder en (nog) beter
oktober 2003
- 34 Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten
maart 2004
- 35 Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid
mei 2004**
- 36 Preëemptief optreden
juli 2004**
- 37 Vervolgadvies Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie
juli 2004
- 38 De Verenigde Naties en de rechten van de mens
september 2004
- 39 Dienstenliberalisering en ontwikkelingslanden: leidt openstelling tot achterstelling?
september 2004
- 40 De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
februari 2005
- 41 De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd
mei 2005

* Alle adviezen zijn beschikbaar in het Engels; sommige in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 42 **De invloed van cultuur en religie op ontwikkeling: stimulans of stagnatie?**
juni 2005
- 43 **Migratie en ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen**
juni 2005
- 44 **De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie**
juli 2005
- 45 **Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN**
juli 2005

DOOR DE ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN UITGEBRACHTE BRIEFADVIEZEN

- I Briefadvies **uitbreiding Europese Unie**
10 december 1997
- 2 Briefadvies **VN-Comité tegen Foltering**
13 juli 1999
- 3 Briefadvies **Handvest Grondrechten**
9 november 2000
- 4 Briefadvies **over de toekomst van de Europese Unie**
9 november 2001
- 5 Briefadvies **Nederlands voorzitterschap EU 2004**
15 mei 2003*
- 6 Briefadvies **Resultaat Conventie**
28 augustus 2003
- 7 Briefadvies **‘Van binnengrenzen naar buitengrenzen - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009’**
12 maart 2004
- 8 Briefadvies **‘De Ontwerp-Declaratie inzake de Rechten van Inheemse Volken. Van impasse naar doorbraak?’**
10 september 2004
- 9 Briefadvies **‘Reactie op het Sachs-rapport. Hoe halen wij de Millennium Doelen?’**
19 april 2005
- 10 Briefadvies **‘De EU en de band met de Nederlandse burger’**
2 december 2005
- II Briefadvies **‘Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief; interim-advies over het folterverbod?’**
2 december 2005

BIJLAGE 4

DOOR DE ALGEMENE ENERGIERAAD

UITGEBRACHTE ADVIEZEN VAN

DE LAATSTE 10 JAAR

2005

Naar een nieuw evenwicht
jaarverslag 2004
ISBN 90 74357 41 5

Gas voor morgen
Advies van de Energieraad over
Nederlandse beleidsopties in een ver-
anderende mondiale en Europese
gasmarkt
ISBN 90 74357 40 7

Verslag over het debat over de
Evaluatienota Klimaatbeleid 2005

Briefadvies Duurzame mobiliteit

Briefadvies Energiebesparings-
tempo

2004

Energietransitie: Klimaat voor
nieuwe kansen
Gezamenlijk advies van de
VROMraad en de Energieraad
ISBN 90 8513 012 3

Behoedzaam stroomopwaarts
ISBN 90 74357 38 5

Jaarverslag Energieraad
ISBN 90 74357 37 7

2003

Net nog niet
Advies van de energieraad over de
organisatie en het eigendom van
energienetten
ISBN 90 74357 36 9

Aansprakelijkheid helder als het
licht uitgaat
ISBN 90 74357 35 0

Energiemarkten op de weegschaal
ISBN 90 74357 34 2

Dilemma's en keuzes
Jaarverslag Energieraad
ISBN 90 74357 33 4

Zorgvuldig omgaan met de intro-
ductie van marktwerking rond
vitale infrastructurele voorzienin-
gen

Gezamenlijke uitgave van de
Algemene Energieraad en de Raad
voor Verkeer en Waterstaat

Briefadvies Energie-infrastructuur:
Tijd voor verandering?
ISBN 90 74357 32 6

2002

Post-Kyoto energiebeleid
ISBN 90 74357 30 X

Internationale energievisies;
Jaarverslag
ISBN 90 74357 31 8

Briefadvies Energierapport

2001

Briefadvies Energie en Ruimtelijke
Ordening
Energieonderzoek, de krachten
gebundeld
ISBN 90 74357 27 X

Briefadvies Energieonderzoek
Zorgen voor de Energie van
Morgen
ISBN 90 74357 28 8

De rol van de overheid
in een vrije energiemarkt
ISBN 90 74357 29 6

2000

Advies naar aanleiding van het
Energierapport
ISBN 90 74357 25 3

Briefadvies Verantwoordelijkheden
Energiebesparingsbeleid

Energie en Ruimtelijke Ordening
ISBN 90 74357 26 1



1999

Advies Duurzame Energie

ISBN 90 74357 23 7

**Overheidsbeleid voor de Lange Termijn
Energievoorziening**

ISBN 90 74357 24 5

Briefadvies Energie en Wegverkeer

1998

Liberalisatie van de Gassector

ISBN 90 74357 19 9

**Advies Voorbereiding Nota
Energiebesparing**

ISBN 90 74357 20 2

De Kyoto-afspraken

Gevolgen voor Nederland op Energiegebied

ISBN 90 74357 21 0

Opzet Energierapport

Oliecrisisbeleid Tussen Risico en Realiteit

ISBN 90 74357 22 9

1997

**Nutskarakter Elektriciteitssector en
Privatisering**

ISBN 90 74357 17 2

Optimale Lokale Energievoorziening

ISBN 90 74357 18 0

1996

**Nederlands energiebeleid
op de drempel van de 21e eeuw**

ISBN 90 74357 14 8

Energie-onderzoek in Nederland

ISBN 90 74357 15 6

Naar een nieuwe elektriciteitswet

ISBN 90 74357 16 4

1995

**Nieuwe verhoudingen
in de Nederlandse elektriciteitswereld**

ISBN 90 74357 11 3

**Advies naar aanleiding van het wetsvoor-
stel inzake een regulerende energiebelas-
ting**

ISBN 90 74357 13 1

Nederlands gasbeleid

ISBN 90 74357 13 X

