

ENERGIEVOORZIENINGSZEKERHEID EN BUITENLANDS BELEID

19 MEI 2006

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Het energievoorzieningsvraagstuk	3
2.1. Geen snel inzetbaar alternatief voor fossiele brandstoffen	3
2.2. Staten als spelers op de markt	5
2.3. Achterblijvende investeringen	5
2.4. De kwetsbaarheid van consumentenlanden	6
3. Energie en buitenlands beleid	7
3.1. Een energiebeleid voor Europa	8
3.1.1. Relaties met producenten- en doorvoerlanden	9
3.1.2. Relaties met consumentenlanden	10
3.2. Multilateraal	11
3.2.1. Aanvoerroutes	12
3.3. Bilateraal	13
3.3.1. Infrastructuur	14
3.4. Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid	15
3.4.1. Energy for all	15
3.4.2. Overige maatregelen	16
4. Aanpak	17
5. Brede regeringsverantwoordelijkheid	19

1. Inleiding

Energievoorzieningszekerheid staat hoog op de internationale politieke agenda. Het is één van de drie hoofddoelen van het nieuwe “Energiebeleid voor Europa” waartoe de staatshoofden en regeringsleiders van de EU op de recente Voorjaarsraad besloten en dat in de vorm van een “Strategic Energy Review” de komende jaren op de agenda zal blijven. De Europese Raad heeft hierbij om bijzondere aandacht voor de externe dimensie gevraagd. Onder voorzitterschap van Rusland buigt ook de G8 buigt zich dit jaar nadrukkelijk over het onderwerp energie en energievoorzieningszekerheid.

Het kabinet besloot reeds vorig voorjaar advies in te winnen bij de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER) met het oog op de rol die het buitenlands beleid zou kunnen spelen ter bevordering van de energievoorzieningszekerheid. Dit advies is inmiddels verschenen¹. Deze notitie beoogt uiteen te zetten hoe het beleid van de regering wordt vormgegeven, waarbij tegelijkertijd een reactie wordt gegeven op de aanbevelingen van de adviesraden. Ten slotte wordt met deze notitie de toezegging van een notitie over energie en buitenlands beleid van de minister van Buitenlandse Zaken gestand gedaan².

De uitdagingen met betrekking tot energievoorzieningszekerheid waar ons land voor staat zijn van een dusdanige omvang dat samenwerking in Europees en zelfs breder verband geboden is (zie § 2). In deze notitie zal dan ook eerst bezien worden hoe meer vorm gegeven zou kunnen worden aan een gezamenlijk, coherent Europees energiebeleid, waarna het multilaterale kader van het energiebeleid aan bod komt (zie § 3). Voorts wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van bilaterale relaties teneinde de specifiek Nederlandse belangen te kunnen behartigen (zie § 3). Een groot deel van deze notitie gaat uit van het Nederlandse nationale belang. Het energievoorzieningsvraagstuk is echter mondiaal van aard waarbij het eigen belang uiteindelijk het best gediend is met het belang van een ieder. Het Nederlands buitenlands energiebeleid is daarom breder, zoals onder meer tot uiting komt in de relatie met ontwikkelingslanden, en richt zich daarbij ook op toegang tot energie voor armen in ontwikkelingslanden. Tenslotte worden in de notitie de organisatorische aspecten van energie en buitenlands beleid besproken (zie § 4 en § 5).

2. Het energievoorzieningsvraagstuk

2.1 *Geen snel inzetbaar alternatief voor fossiele brandstoffen*

Het langetermijndoel van het Nederlandse energiebeleid is en blijft de “energietransitie”: de overgang naar een duurzame energiehuishouding³ die minder afhankelijk is van olie en gas, energievoorzieningszekerheid garandeert en leidt tot minder emissies om de lange termijndoelen voor klimaat en luchtverontreiniging te realiseren.⁴ Op middellangetermijn heeft het energiebeleid drie onderling samenhangende doelen: markt, milieu en voorzieningszekerheid:

¹ Energiek Buitenlands Beleid. Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling. Algemene Energieraad/Adviesraad Internationale Vraagstukken. Den Haag. December 2005.

² Begrotingsbehandeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23/24 november 2005.

³ Voor de Nederlandse beleidsvorming ten aanzien van de energietransitie is een bijzondere interdepartementale Directie Energietransitie opgericht, waarin EZ en VROM het voortouw hebben, maar ook andere ministeries participeren, waaronder ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken om dit aspect in het Nederlands buitenlands beleid te integreren.

⁴ Ministerie van Economische Zaken. “Nu voor later. Energierapport 2005”, juli 2005.

- *Markt*: Liberalisering van energiemarkten heeft als hoofddoel de marktwerking te stimuleren, teneinde de energiemarkten zo efficiënt mogelijk te laten werken. Europees betekent dit het streven om te komen tot een zo efficiënt mogelijke interne markt voor energie;
- *Milieu*: Het milieuaspect heeft zowel betrekking op vermindering van milieubelasting van gebruik van energie als op ontwikkeling en overgang naar een duurzame energiehuishouding;
- *Voorzieningszekerheid*: Energie is een essentiële productiefactor, reden waarom energievoorzieningszekerheid absoluut onontbeerlijk is voor Nederland en Europa. Dit houdt in dat het daarbij niet alleen gaat om crisisbeleid, maar ook om beleid gericht op het voorkómen van crises.

De samenhang tussen deze doelstellingen blijkt ook uit het feit dat maatregelen meer doelen tegelijk dienen. Zo dragen maatregelen op gebied van duurzame energie en energie-efficiency, waarop Nederland al jaren inzet, bij aan een grotere energievoorzieningszekerheid, een sterkere concurrentiepositie en aan de vermindering van klimaatverandering en luchtvervuiling.

Gegeven de huidige en voorlopig voortdurende dominantie van fossiele brandstoffen en het opraken van eigen bronnen wordt de EU steeds sterker afhankelijk van de invoer van olie en gas. Voor olie zal de importafhankelijkheid groeien van 76% in 2002 naar 94% in 2030, voor gas gaat het om een toename van 49% in 2002 naar 81% in 2030.⁵ Nederland zal, als enige land in de EU, de komende decennia nog over aanzienlijke eigen gasvoorraden beschikken. In toenemende mate zal Nederland evenwel gas gaan importeren voor distributie binnen West-Europa. In die nieuwe rol zal ook voor Nederland de importafhankelijkheid van gas spoedig gaan stijgen.⁶ Ook voor kolen zal de importafhankelijkheid overigens stijgen: van 31% nu naar 60% in 2030. Verschil met olie is wel dat kolen meer over de wereld verspreid gewonnen worden.

Uit het bovenstaande volgt dat fossiele brandstoffen de komende decennia nog cruciaal zullen zijn voor de energievoorziening⁷. Voor de voorzienbare toekomst bestaat er nog geen bruikbaar en economisch rendabel alternatief om deze brandstoffen op grote schaal te vervangen. Voorzieningszekerheidsbeleid is dan ook een essentieel onderdeel van het energiebeleid. In deze notitie wordt nagegaan hoe het buitenlands beleid aan het garanderen van voorzieningszekerheid kan bijdragen. Dit laat onverlet dat de regering zich actief blijft inzetten om de andere doelstellingen van het energiebeleid via nationaal en internationaal beleid te realiseren. Hiervoor kan onder andere worden verwezen naar het gezamenlijk advies van de VROMraad en de Energieraad “Energietransitie: Klimaat voor nieuwe kansen” (2004), het Energierapport 2005 en het Interdepartementale Beleidsonderzoek Toekomstig Internationaal Klimaatbeleid, dat in 2006 zal worden afgerond. Het kabinet zet zich zeer actief in voor het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen⁸. Waar mogelijk worden de synergieën tussen de doelstellingen van het energiebeleid ten volle benut. Zo kunnen

⁵ IEA. World Energy Outlook 2004.

⁶ Algemene Energieraad. Gas voor Morgen, Den Haag. Januari 2005

⁷ Olie, gas en kolen zullen goed zijn voor 81% van het vervullen van de mondiale energiebehoefte in 2030 (IEA, World Energy Outlook 2005).

⁸ Onderzoek en ontwikkeling wordt onder andere gesteund via nationale programma's voor duurzame energie zoals het Energietransitieproject en de Wet Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) en via het Europese Kaderprogramma. Daarnaast vraagt Nederland in Europees verband aandacht voor verbetering van het marktperspectief van vernieuwende technologieën, bijvoorbeeld door inzet van financieel-economisch instrumentarium.

maatregelen op klimaatgebied, zoals energiebesparing en duurzame energie, ook leiden tot grotere onafhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen.

2.2 *Staten als spelers op de markt*

Staten hebben altijd een grote rol gespeeld op de energiemarkt, in het bijzonder aan de productiekant. Dit hangt samen met wetgeving die de soevereiniteit van landen over hun bodemschatten beschermt en de exploitatie door particuliere (buitenlandse) maatschappijen beperkingen oplegt. In de jaren '80 en '90 was er – zeker bij de grote consumentenlanden – de verwachting dat de internationale energiemarkt in toenemende mate vrij zou worden en dat wij op die vrije markt zouden kunnen vertrouwen.

Deze verwachting is vooralsnog niet uitgekomen. Het advies signaleert een tendens naar grotere staatsbemoeyenis met energie, en zeker als het de exploratie en winning van olie en gas betreft. Energiepolitiek wordt – door zowel producentenlanden als consumentenlanden – meer en meer ingezet in buitenlands beleid. Het recente dispuut tussen de Russische en Oekraïense staatsgasbedrijven is daarvan een voorbeeld en heeft diepe indruk gemaakt, omdat EU-lidstaten voor het eerst geconfronteerd werden met een aanzienlijke – zij het kortstondige – vermindering van de gastoevoer. Een ander voorbeeld van staatsbemoeyenis is het optreden van China, dat alles in het werk stelt om te verzekeren dat het de komende decennia in zijn sterk groeiende behoefte aan olie en gas kan voorzien. De Chinese staatsoliemaatschappijen zijn ook actief in landen waar westerse maatschappijen zich met het oog op de politieke situatie terughoudend opstellen, zoals bijvoorbeeld Soedan. China zet daarbij alle instrumenten, inclusief de buitenlandse politiek, in om de eigen energiebelangen op de best mogelijke wijze te bevorderen. De strategie van Peking is om zoveel mogelijk exclusieve langetermijncontracten vast te leggen of gasvelden op te kopen. Het is een strategie die vanuit het oogpunt van China's eigenbelang zeer wel begrijpelijk is, maar die – indien ook toegepast door andere grote consumentenlanden – er op den duur toe leidt dat steeds meer olie en gas aan het aanbod op de vrije markt wordt onttrokken. Daar komt bij dat er, door de beperking van buitenlandse investeringen, doorgaans veel minder wordt geïnvesteerd in exploratie en winning van olie en gas, waardoor het energieaanbod achterblijft bij de gestaag groeiende vraag. In dit verband kunnen ook de recente renationalisering van olie- en gasvelden in Venezuela en Bolivia worden genoemd.

Marktwerking en vrijhandel zijn de meest efficiënte toewijzingsmechanismen voor energie. Daarom blijft de inzet van de regering gericht op de bevordering van energievoorzieningszekerheid, onder meer door vrijhandel, liberalisering en openheid voor investeringen via de multilaterale kanalen en verdragen, in het bijzonder de EU, het Internationaal Energie Agentschap (OESO/IEA), het International Energy Forum (IEF), de WTO en het Energiehandvest. De specifieke Nederlandse belangen zullen daarnaast langs bilaterale weg worden behartigd. Gezien de groeiende rol van staten zal energievoorzieningszekerheid een voornamere plaats gaan innemen in het buitenlands beleid en zal het belang ervan voortaan nadrukkelijker worden meegewogen bij beleidsbeslissingen.

2.3 *Achterblijvende investeringen*

Er bestaat zorg of de producerende landen erin zullen slagen voldoende olie en gas op de wereldmarkt aan te bieden. In de jaren '90 is er te weinig geïnvesteerd in vervanging en uitbreiding van de productiecapaciteit, waardoor krapte op de markten is ontstaan. Ook is er

in westerse landen te weinig geïnvesteerd in raffinagecapaciteit. Bovendien is de sterk groeiende vraag uit landen als China en India onderschat. Gevolg is dat thans een geringe aanbodverstoring al vrijwel direct sterk oplopende olieprijsen tot gevolg heeft. In deze situatie ontstaat er concurrentie tussen de consumerende landen.

Een van de grootste uitdagingen is het uitbreiden van de productie, raffinage en vervoerscapaciteit om aan de snel groeiende vraag te voldoen. Hiervoor zijn zeer omvangrijke investeringen over een lange periode nodig. Het internationale investeringsklimaat is dan ook een van de belangrijkste aandachtspunten van de regering, juist omdat de achterblijvende investeringen in de olie- en gasindustrie ten dele op politieke factoren zijn terug te voeren, zoals het politieke en wettelijke kader waarbinnen moet worden gewerkt. Niet minder belangrijk in dit verband is de toegang tot bronnen. De adviesraden wijzen er op dat de grote westerse oliemaatschappijen wereldwijd slechts in beperkte mate toegang hebben tot de olie- en gasbronnen. In een aantal landen is er overigens sprake van een toenemende mate van liberalisering van de energiesector. In vele landen echter, blijven door staten gecontroleerde nationale olie- en gasmaatschappijen – waaronder zeer grote, zoals het Saoedische Aramco of het Russische Gazprom - een belangrijke rol spelen in de energievoorziening, waardoor investeringskansen en mogelijkheden voor technologische innovatie beperkt blijven.

Het IEA verwacht dat in de komende 25 jaar in totaal ruim \$ 16.000 miljard aan investeringen moeten plaatsvinden om tegen 2030 te voldoen aan de vraag naar energie. Hiervan zou \$6000 miljard beschikbaar moeten komen voor investeringen op het gebied van olie en gas. Als deze investeringen niet plaatsvinden, is er onvoldoende energie beschikbaar om aan de groeiende mondiale vraag te voldoen en ontstaat steeds meer concurrentie om energie tussen landen. De investeringen die nodig zijn om dit energieaanbod te verduurzamen komen hier nog bovenop. Het IEA werkt momenteel aan aanvullende scenario's om deze kosten in beeld te brengen.

De wijze waarop deze investeringen plaatsvinden is voor Nederland relevant met het oog op de energievoorzieningszekerheid. Het is echter onder alle omstandigheden van belang risico's te spreiden door diversificatie van brandstof en van landen van oorsprong, door veilige doorvoer van energiedragers via pijpleidingen en zeetransport, alsmede te zorgen voor een effectief crisisbeleid in het geval dat problemen zich toch voordoen. Waar sprake is van afhankelijkheidsrelaties zal zoveel mogelijk moeten worden gestreefd naar wederkerigheid.

2.4 De kwetsbaarheid van consumentenlanden

De consumentenlanden worden voor hun energie afhankelijker van een geleidelijk kleiner wordende groep aanbieders. Olie en gas komen de komende decennia in toenemende mate uit het Midden-Oosten, Rusland, de landen rond de Kaspische Zee, Noord- en West-Afrika. Deze grotere importafhankelijkheid van een kleiner wordende groep aanbieders, grote drukte op belangrijke vaarroutes, latente en soms manifeste politieke spanningen en terrorismedreiging hebben geleid tot een grotere aandacht voor voorzieningszekerheid. Er moet op vele fronten worden geopereerd om de kwetsbaarheid van consumenten niet groter te laten worden. Zaken als diversificatie, dialoog met producentenlanden over investeringen en inspanningen om de stabiliteit en de internationale rechtsorde in de wereld te bevorderen zijn daarvoor nodig.

Nederland heeft zelf nog een aanzienlijke gasvoorraad, maar ook voor Nederland is de toenemende kwetsbaarheid een punt van aandacht. Niet alleen zijn wij voor olie sterk afhankelijk van het buitenland, ook de gasvoorraad zal op termijn worden uitgeput. Daarbij

komt dat Nederland de ambitie heeft de gasrotonde voor Europa te worden. De Nederlandse resterende voorraden, de opslagcapaciteit van lege gasvelden en bijzondere flexibiliteitscapaciteiten van het Groningse gasveld spelen hierbij een cruciale rol. Op termijn zal door deze rotonde meer en meer importgas gaan stromen. Ook daarvoor is voorzieningszekerheid van eminent belang.

3. Energie en buitenlands beleid

Als men het bovenstaande in onderlinge samenhang beziet, dan kan men niet anders concluderen dan dat bij kwetsbaarheid van de energievoorziening een combinatie van economische en politieke factoren een rol speelt. Kwetsbaarheid betekent ook dat bij de uitvoering van diverse doelstellingen van buitenlands beleid (zoals bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, milieubescherming, veiligheid en non-proliferatie) onze buitenlandspolitieke keuzes onder druk kunnen komen te staan. Een onafhankelijk buitenlands beleid is dan ook gebaat met zekerheid van energievoorziening. Dat geldt voor Nederland maar ook voor de EU als geheel.

Het uitgangspunt van de regering is dat Europees en bilateraal beleid elkaar moeten aanvullen en versterken. Nederland dient energievoorzieningszekerheid te bevorderen op Europees en multilateraal niveau, alsook via versterking van bilaterale relaties. Ook het advies⁹ wijst in de richting van een tweesporentraject: én-én.

Multilateraal betekent dat in de eerste plaats zowel intern als extern een krachtig Europees energiebeleid nodig is. Intern gaat het met name om een efficiëntere marktwerking en strikte toepassing van de regels inzake de interne markt, concurrentie en staatssteun, versterking van de intra-Europese connecties, energiebesparing, alsmede de gezamenlijke ontwikkeling van duurzame energiebronnen. In het externe beleid gaat het erom dat wij alleen in Europees verband op voet van gelijkwaardigheid kunnen spreken en onderhandelen met grote spelers op de energiemarkt zoals China, India, Rusland en de VS. Daarnaast zou de EU hier een sterkere rol moeten nemen via het sluiten van investeringsakkoorden met olie- en gasproducerende landen en regio's, waarin ook regels worden opgenomen over markttoegang. De EU heeft hierin op dit moment een achterstand op de VS en Canada, die dergelijke akkoorden reeds met een aantal landen hebben afgesloten.

Het bilaterale spoor blijft evenwel van belang, daar waar nationale bevoegdheden prevaleren - het beheer van bodemschatten bijvoorbeeld is geen competentie van de EU -, waar de integratie van het EU-beleid onvoldoende is voortgeschreden en waar de Europese Unie in relevante multilaterale fora niet als eenheid optreedt. In dat laatste geval zal ons land Europese coördinatie stimuleren en samenwerking zoeken met gelijkgezinde landen, zoals reeds het geval is bij de Noordwest-Europese samenwerking op elektriciteitsgebied. Wanneer specifieke Nederlandse belangen in het geding zijn (zoals bij de interconnectie met onze buurlanden), zal in het algemeen het bilaterale spoor aangewezen zijn. Dit type van bilaterale samenwerking kan daarnaast de opmaat vormen voor een werkelijk geconsolideerde energiemarkt in Europa.

⁹ *Aanbeveling 4: Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een en-en-beleid.*

3.1 Een energiebeleid voor Europa

Het Europese energiebeleid was een van de hoofdonderwerpen op de afgelopen Voorjaarsraad (23-24 maart 2006)¹⁰. Na voorbereidende discussies tijdens de top in Hampton Court (27 oktober 2005) en de Energieraad (14 maart 2006), besloot de Voorjaarsraad, mede op basis van voorstellen van de Europese Commissie¹¹, tot een nieuw “Energiebeleid voor Europa”. Dit beleid berust op drie pijlers: voorzieningszekerheid, concurrentiekracht en ecologische duurzaamheid. Voor iedere pijler heeft de Europese Raad een aantal mogelijke actiepunten genoemd. Commissie en Raad moeten werken aan een actieplan, dat tijdens de volgende Voorjaarsraad kan worden vastgesteld.

De regering heeft reeds uitgesproken zich in grote lijnen te kunnen vinden in het door de Commissie gepresenteerde Groenboek. Nederland heeft tijdens de bespreking in de Europese Raad gewezen op het belang van het treffen van maatregelen die de drie doelstellingen van het energiebeleid onderling versterken. In het komende halfjaar zal op Europees niveau een discussie plaatsvinden over de voorstellen in het Groenboek en over de voorstellen in de conclusies van de Voorjaarsraad. Nederland zal hier actief aan bijdragen. Zoals gebruikelijk zal de appreciatie van het Groenboek door het kabinet aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

De Europese Raad heeft de Raad en de Commissie opgeroepen een *Energiebeleid voor Europa* uit te werken en heeft daartoe een reeks maatregelen geïnventariseerd (zie bijlage III van de Conclusies van de Europese Raad van 23/24 maart 2006). Daarbij heeft de Europese Raad, op voorstel van de Benelux¹², m.b.t. het punt van de externe betrekkingen op energiegebied de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB gevraagd nauw samen te werken bij het leveren van een bijdrage aan een EU-strategie, die op de eerstvolgende bijeenkomst van de Europese Raad kan worden besproken. De Commissie zal deze strategie betrekken in de strategische toetsing van het energiebeleid die zij met ingang van 2007 regelmatig aan de Europese Raad zal voorleggen.

De Europese Raad heeft in velerlei opzicht de juiste koers uitgezet. Het is nu zaak dat hieraan snel verdere uitvoering wordt gegeven in de vorm van het implementeren van afspraken en het opzetten van nieuwe initiatieven. In het kader van dit advies zal hierbij met name ingegaan worden op de vervolgcacties die nodig zijn om de doelstelling van energievoorzieningszekerheid te realiseren, zowel in het interne als in het externe Europese beleid.

Ten aanzien van het interne beleid van de Unie is het kabinet van mening dat de geopolitieke dimensie van de olie- en gasvoorziening en de Europese liberalisering van energiemarkten elkaar niet hoeven te bijten, maar zelfs kunnen versterken. Een geïntegreerde Europese energiemarkt vormt een aantrekkelijke afzetmarkt en kan daarom bijvoorbeeld grote gasstromen uit verschillende richtingen aantrekken. Concurrentie op de interne markt voor energie is nodig voor een efficiëntere energievoorziening. Dit vergt wel een zorgvuldige vormgeving van de interne markt, omdat de benodigde investeringen vaak alleen gedaan

¹⁰ Zie Kamerbrief minister van Buitenlandse Zaken, Verslag Europese Raad, 23-24 maart 2006, kenmerk DIE-486/06 van 28 maart 2006.

¹¹ A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy- COM (2006) 105 final, 8.3.2006

¹² ‘Benelux Position Paper. Energy Security and foreign Policy’, Bijlage 2 Kamerbrief minister van Buitenlandse Zaken, Geannoteerde agenda Europese Raad, 23-24 maart 2006, kenmerk DIE-448/06 van 21 maart 2006.

kunnen worden door grote spelers en omdat daadwerkelijke voorzieningszekerheid lange termijncontracten vergt.

Daarnaast is het van groot belang dat de EU naar buiten toe met één stem spreekt. De EU moet zich in het externe beleid (inclusief het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid) onder meer richten op stabiliteitsbevordering in de relaties met toeleveranciers (huidige en potentiële) en anderszins voorwaarden creëren voor stabiele en zekere aanvoer. In de betrekkingen met de buurlanden moet onze energievoorzieningszekerheid een groter belang krijgen, met name in de richting van Rusland, Oekraïne, Turkije, Algerije, Egypte en Libië. De mogelijkheid moet worden geschapen dat buurlanden worden aangesloten op Trans-Europese Energienetwerken. Naast energie zou aandacht moeten uitgaan naar samenwerking op terreinen als de rechtsstaat, het respect voor mensenrechten, milieu en economische hervormingen zoals thans gebeurt in het Europese nabuurschapsbeleid.

De bestaande samenwerking met de Gulf Cooperation Council, OPEC (via de EU-OPEC-dialoog) en consumentenlanden moet worden gestart of verdiept. Een *transatlantische energiedialoog* met de VS is gewenst.

3.1.1. Relaties met producenten- en doorvoerlanden

De samenwerking tussen de EU en Rusland¹³, gevat in de “vier gemeenschappelijke ruimtes”, is naar de mening van de regering evenwichtig vormgegeven en gericht op de versterking van zowel interne rechtszekerheid als internationale rechtsregels, wat tevens van direct belang is voor de energierelatie met Rusland. Hier is eerder intensivering dan heroriëntatie het adagium. Nauw verbonden hiermee is het streven van de EU en van Nederland dat Rusland een betrouwbare leverancier van energiedragers blijft met respect voor internationale spelregels. Met name om die reden is tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU een herstart gemaakt met de energiedialoog tussen de EU en Rusland.

De EU blijft nauw betrokken bij Oekraïne als belangrijkste doorvoerland van Russisch gas. Nederland zal ervoor pleiten dat ook met Oekraïne een vast samenwerkingsverband op het terrein van energie wordt gevormd in het kader van de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst en het Nabuurschapsbeleid (inclusief het Actieplan). De EU kan in het kader van die samenwerking juridische en technische expertise en know-how ter beschikking stellen.

Turkije is gezien zijn ligging van groot belang als doorvoerland. Het land vormt een natuurlijke route voor olie en gas vanuit Rusland en de Kaukasische en Kaspische regio's. Het is dan ook een pijler van het Turkse buitenlands beleid om een centrale rol te verkrijgen als knooppunt van energiedoorvoer voor Europa. Daartoe wordt het aanleggen van energietransitlijnen en aansluiting op de netwerken in nabuurlanden en Europa actief nagestreefd¹⁴. Geschat wordt dat Turkije op korte termijn rond de 5% van de mondiale

¹³ 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.

¹⁴ De infrastructuur van (internationale) oliepijpleidingen betreft: twee oliepijplijnen tussen Irak en Turkije en de BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan)-pijplijn die olie uit het Kaspische zeebekken via Georgië naar de mediterrane kust brengt. Voor de volledigheid, Turkije voert momenteel vrijwel alle olie-importen per tanker uit. De bestaande en in constructie zijnde (internationale) gaspijplijnen betreffen: de Bluestream pijplijn (door de Zwarte Zee) en de Bulgaars-Turkse pijplijn welke

energiedoorvoer voor zijn rekening zal nemen. Turkije ambieert voor de EU een zuidelijke aanvoerroute van gas aan te bieden, die een aanvulling kan bieden op de huidige aanvoerlijnen uit Rusland. Het belang van een hechte relatie tussen de Europese Unie en Turkije wordt hiermee nog eens onderstreept¹⁵. Energie is niet alleen één van de 35 hoofdstukken van de recentelijk gestarte toetredingsonderhandelingen, maar vormt ook een overkoepelend belang in de relatie van de EU met Turkije. Ook in dit licht is het toetredingsperspectief van Turkije van strategisch belang.

De door Nederland mede in gang gezette EU-OPEC dialoog is een waardevol middel om met deze producerende landen, die samen ongeveer 65% van de wereldoliereserves herbergen, in dialoog te treden. Deze dialoog zal worden geïntensiveerd, waarbij zaken als de toegang voor buitenlandse investeerders tot de productie- en exploratiemogelijkheden, uitwisseling van kennis en technologie, het bevorderen van veiligheid van transportroutes en infrastructuur als ook wederzijdse investeringen in elkaars energiesector of economie onderwerp van gesprek kunnen zijn.

3.1.2. Relaties met consumentenlanden

Met betrekking tot energie-efficiency en ontwikkeling van nieuwe technologieën kan de samenwerking met de grote consumentenlanden – VS, China, India – verder worden verdiept. Vanuit onze optiek gezien delen consumerende landen, zoals eerder aangegeven, het belang van marktwerking, vrijhandel, totstandkoming van investeringen en bevordering van stabiliteit in producerende landen. Met het oog op het belang van vrije en transparante energiemarkten is het zaak dat consumerende landen door dialoog doordrongen raken van het feit, dat concurrentie tussen consumerende landen onwenselijk is. De EU blijft daarom inzetten op vrijhandel en het bevorderen van het internationale investeringsklimaat. De EU zal dit uitdragen richting de andere consumerende landen. Het thema energie kan worden uitgewerkt in de strategische partnerschappen van de EU met China, India en Japan.

De EU zou moeten bezien in hoeverre verdieping van de samenwerking met de VS mogelijk is op het gebied van de ontwikkeling van (duurzame) energietechnologie en energiebesparing. Hiertoe zou de dialoog met de VS - als voorstanders van een vrije wereldenergiemarkt - over diverse aan energie gerelateerde onderwerpen geïntensiveerd kunnen worden. Naast technologie en voorzieningszekerheid zou ook vraagmanagement een belangrijke plaats in de dialoog moeten innemen. President Bush gaf in zijn State of the Union (31 januari jl.) ruime aandacht aan energievoorzieningszekerheid, zowel wat betreft diversificatie van olie-importen als ontwikkeling van alternatieve energiebronnen. De VS consumeren met 5% van de wereldbevolking een kwart van de wereldolieproductie. Wanneer de EU hierbij nog wordt opgeteld, dan is 13% van de wereldbevolking verantwoordelijk voor de helft van de wereldolieconsumptie. Het grootste besparingspotentieel voor olie zit dus in de Westerse wereld. Om ook in de samenwerking met de VS het belang van energiebesparing te benadrukken is tijdens de EU-VS Top van juni 2005 een nauwere samenwerking

beide Russisch gas naar Turkije brengen; de Iraans-Turkse pijplijn brengt Iraans gas naar Turkije; de Grieks-Turkse pijplijn welke aansluiting van Turkije op het Europese gasnetwerk verwezenlijkt als aansluiting op (en voltooiing van) de 'Southern European Ring' is gerealiseerd en de voorziene Azerbeidzjan-Turkije gaspijpleiding die gas uit Azerbeidzjan beschikbaar maakt voor Europa via de genoemde Grieks-Turkse verbinding.

¹⁵ Het belang van Turkije voor de Europese energievoorziening wordt onderstreept door de financiële ondersteuning die de EU heeft gegeven voor het opstellen van haalbaarheidsstudies, de katalyserende kredieten van Europese financiële instellingen, zoals de EIB en de EBRD en het recente EU 'green paper' over de rol van Turkije bij het veiligstellen van energiebronnen.

overeengekomen in een verklaring getiteld 'Energy Security, Energy Efficiency, Renewables and Economic Development'.

3.2 Multilateraal

Nederland heeft een actieve rol in multilaterale fora waar energie op de agenda staat¹⁶. Voor de nabije toekomst zullen met name het IEA en het International Energy Forum (IEF) het meest relevant blijven. Zoals het advies aangeeft, is het zaak ook belangrijke spelers op de energiemarkt die geen OESO-lid zijn, zoals de grote consumentenlanden China en India, te betrekken in de dialoog met producerende landen via het IEA en het IEF. Met deze consumerende landen delen wij het gezamenlijk belang van toegang tot reserves en een goed investeringsklimaat. Daarnaast kunnen zaken als schone energietechnologie, energiebesparing en -efficiëntie worden besproken en het opbouwen van oliecrisismechanismen die vergelijkbaar zijn met die van het IEA. Nederland zal dit waar mogelijk steunen en trachten te bevorderen.

Een krachtig oliecrisisbeleid wordt effectiever naarmate meer olieconsumenten dit beleid ondersteunen. Hoewel het aanhouden van strategische voorraden kostbaar is, heeft dit wel een positief effect op de stabiliteit van de oliemarkt. Een strategische buffer beschermt de wereldeconomie tegen sterke prijsschommelingen veroorzaakt door fysieke aanvoerverstoringen.

De WTO is een relevant internationaal forum vanwege de algemene disciplines voor het goederen en dienstenverkeer. De WTO kent geen specifieke regels over de handel in energieproducten. Vanuit energieperspectief zijn niettemin met name de regels over staatshandelondernemingen, transitverkeer en diensten van belang. In de WTO opereert Nederland niet zelfstandig. De Commissie onderhandelt en spreekt hier namens de EU en haar lidstaten. Zoals bekend zijn Rusland en Oekraïne nog aan het onderhandelen over WTO-toetreding. In het voorjaar van 2004 is het bilateraal akkoord tussen de EU en Rusland over toetreding tot stand gekomen. Met een aantal andere belangrijke landen waaronder de VS moet Rusland nog bilateraal overeenstemming bereiken. Ook op het multilaterale spoor moet nog het nodige werk worden verricht. Met Oekraïne heeft de EU – evenals de VS – eveneens een bilateraal akkoord bereikt. Toetreding van beide landen tot de WTO is indirect in het belang van energievoorzieningszekerheid, omdat dit een land in algemene zin aan de regels van de markt bindt.

De regering is van mening dat het Energiehandvestverdrag een belangrijk instrument is ter bevordering van energievoorzieningszekerheid. Het verdrag en het bijbehorende Transitprotocol hebben als doel om tussen betrokken landen, via multilaterale weg, de rechtsorde ten aanzien van energiekwesties te versterken door het stellen van regels ten aanzien van handel en investeringen op energiegebied. Op die wijze worden de risico's die kleven aan energiegerelateerde investeringen en handel verminderd en wordt bijgedragen aan de mondiale energievoorzieningszekerheid. Het Energiehandvestverdrag is het enige forum in zijn soort dat de bescherming van handel en investeringen op energiegebied en samenwerking op het gebied van energie-efficiëntie en milieu bespreekbaar en hanteerbaar maakt. Daarnaast verschaft het verdrag een procedure voor geschillenbeslechting tussen bedrijven en staten en

¹⁶ Aanbeveling 5: Breng de Nederlandse energiebelangen sterker naar voren in multilaterale fora.

staten onderling. Het verdrag incorporeert de algemene WTO-principes die ook relevant zijn voor handel in energieproducten. Op onderdelen gaat het Energiehandvestverdrag zelfs verder. Ook werkt het verdrag het algemene beginsel van vrije doorvoer uit. De behoefte aan nog verdere uitwerking en versterking van dit beginsel heeft geleid tot onderhandelingen over een Transitprotocol die nog niet zijn afgerond. De principes in het Handvest gelden ook voor aangesloten staten die (nog) geen WTO-lid zijn.

Omdat internationale rechtsregels risico's op spanning en conflicten verminderen en zekerheden t.a.v. energieleveranties verhogen, is het van belang dat de EU in haar partnerschappen met Rusland en Oekraïne de wens toe te treden tot de WTO actief blijft steunen. In dat kader dient de EU er bij Rusland en Oekraïne op aan te dringen hun wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met de verplichtingen van het WTO-lidmaatschap. Evenzeer is het van belang er bij Rusland en andere landen die het Energiehandvestverdrag nog niet hebben geratificeerd op aan te dringen dit zo snel mogelijk te doen. In het kader van energievoorzieningszekerheid is van grote waarde om zo snel mogelijk het volle potentieel van het verdrag en het protocol te benutten.

Gezien de rol van de NAVO als brede veiligheidsorganisatie en als één van de fora voor politieke consultaties over strategische vraagstukken is voor energievoorzieningszekerheid een aantal invalshoeken relevant, waaronder het kunnen leveren van een bijdrage aan stabiliteit en veiligheid buiten het verdragsgebied, bijvoorbeeld via operaties en door middel van de talrijke partnerschappen, en de eventuele inzet van middelen ten behoeve van de beveiliging van aanvoerroutes en infrastructuur.

Het energieverbruik van snelgroeiende grote ontwikkelingslanden groeit snel, waardoor de bijdrage van deze landen aan klimaatverandering ook toeneemt. In dat kader heeft de G8 tijdens haar top in Gleneagles verleden jaar de Wereldbank gevraagd om een investeringsraamwerk voor schone energie en ontwikkeling op te stellen. Nederland steunt het verder ontwikkelen van het investeringsraamwerk. Nederland vindt evenwel dat het investeringsraamwerk in het kader van wereldwijde energievoorzieningszekerheid moet worden verbreed door naast schone energie - vooral gericht op de snelgroeiende grote ontwikkelingslanden - ook de toegang tot moderne energiediensten voor de armen op te nemen (zie 3.4, "Energy for All"-initiatief).

3.2.1. Aanvoerroutes

De adviesraden wijzen er in het rapport op dat de aanvoerroutes voor olie en gas een kwetsbaar element vormen in onze energievoorzieningszekerheid¹⁷. De veiligheid van transportroutes is een gemeenschappelijk belang van producerende, consumerende en doorvoerlanden. De transportcapaciteit via de zeeroutes is beperkt bij enkele cruciale maar nauwe en dus kwetsbare doorgangsroutes. Dagelijks wordt circa 40% van de wereldolievoorziening door nauwe zeestraten als de Straat van Hormuz, Bab-El-Mandab, de Straat van Malakka en de Bosporus getransporteerd. De drukte zal nog groter worden als het transport van LNG in de toekomst sterk gaat stijgen. Naast kans op ongelukken vormen grensoverschrijdend terrorisme en toenemende piraterij bedreigingen voor de veiligheid van

¹⁷ Aanbeveling 6: Wees bereid zo nodig een bijdrage te leveren aan de militaire bescherming van internationale transportroutes.

scheepvaart en (energie) installaties. Hetzelfde geldt voor pijpleidingen over land, waar bovendien lokale instabiele omstandigheden een additionele risicofactor kunnen vormen.

In het geval dat de internationale gemeenschap geconfronteerd wordt met de noodzaak deze routes te beschermen, zou de internationale gemeenschap de getroffen landen desgewenst kunnen bijstaan. Zo is het voorstelbaar dat de NAVO op verzoek van landen assistentie verleent bij de bescherming van infrastructuur en transportroutes.

Nederland zou met gerichte expertise regionale veiligheidsarrangementen en de kustwacht van gevoelige landen kunnen ondersteunen, zoals bijvoorbeeld nu reeds het geval is met Indonesië. Wanneer de fysieke bescherming van transportroutes met militaire middelen daadwerkelijk aan de orde is, en hiertoe een uitdrukkelijk internationaal mandaat bestaat, zou ook Nederland bereid moeten zijn een bijdrage te leveren. De Nederlandse krijgsmacht beschikt over middelen die voor beveiliging van transportroutes, zowel te land als ter zee, kunnen worden ingezet. In principe staat het hele arsenaal van capaciteiten ter beschikking. Afhankelijk van de situatie, zoals de geografie, de aard van de dreiging, het te beschermen object, de bijdragen van andere landen, de urgentie van het optreden en de medewerking van betrokken partijen, kan daaruit een keuze worden gemaakt.

Nederland zal zich ervoor inzetten dat passend beleid in geëigende fora wordt ontwikkeld. Uiteraard zal de daadwerkelijke inzet in belangrijke mate afhankelijk zijn van het internationaal juridisch kader en de juridische grondslag van mogelijke interventie. Op termijn zou Nederland kunnen voorstellen om in het kader van het NAVO- en EU Force Plannings proces één of meerdere energievoorzieningszekerheid planningsscenario's te ontwikkelen.

3.3 Bilateraal

De nationale bilaterale contacten zullen in toenemende mate moeten worden ingezet voor het versterken van de relaties met landen die voor onze energievoorziening essentieel zijn. De regering zal daartoe een lijst van prioritaire landen opstellen. Het gaat met name om die landen waar de staat een dominante rol speelt op de energiemarkt. Ook zullen in het kader van de Nederlandse bilaterale activiteiten de belangen van Nederlandse investeringen bevorderd worden, zowel wanneer die investeringen rechtstreeks verband houden met de energievoorziening van Nederland, als wanneer het bijvoorbeeld energie-efficiënte investeringen in landen als China en India betreft.

Hiervoor is reeds het belang aangegeven van de samenwerking van de EU met buurlanden als Rusland, Oekraïne, Turkije en de Mediterrane landen. Dit laat onverlet dat ook onze bilaterale relaties met deze landen en andere productielanden van belang zijn. De regering kan zich dan ook vinden in de aanbeveling¹⁸ dat de bilaterale relaties met energieproducerende landen moeten worden geïntensiveerd. Het gaat hierbij veelal om landen waarmee Nederland reeds goede betrekkingen onderhoudt, onder meer geschraagd door wederzijdse economische belangen in de energiesfeer. Het belang van de energievoorzieningszekerheid heeft hieraan

¹⁸ *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.*

echter een nieuwe urgentie gegeven. De regering heeft mede om deze reden de diplomatieke activiteiten met en in die landen opgevoerd. In dit verband kunnen de recente bezoeken van bewindslieden aan Algerije, Libië, Nigeria, Qatar (Nederland heeft daar recentelijk een ambassade geopend), Saoedi-Arabië, Bolivia en Kazachstan worden genoemd. Ook het aantal inkomende bezoeken uit producerende landen neemt toe.

Nederland wil de onderlinge betrekkingen verstevigen en samenwerking bevorderen. Hiertoe zet de regering in op vergroting van het wederzijdse belang in de relatie met energie-exporteurs; zowel op het gebied van energie als andere terreinen. In dit kader richt Nederland zich bij het sluiten van bilaterale akkoorden ter bescherming en bevordering van wederzijdse investeringen (IBO's) met name op olie- en gasproducerende landen. Ons land is momenteel een speler in de energiemarkten door de gasvoorraad en de kennis over gastransport en opslag (Gasunie), Shell, de Rotterdamse haven (opslag van strategische oliereserves, raffinage, kolenoverslag, transport etc) en innovatie. Dit biedt kansen om in het buitenlands economisch beleid en internationale energiebeleid samenwerkingsrelaties aan te gaan om dit profiel verder te versterken. Hierbij moet gedacht worden aan samenwerking bij gasinnovatie met andere gasexporteurs, samenwerking tussen havens, eco-efficiënte innovaties bij onder meer bio-energie (technologie, productie, uitbreiding export naar Europa via Nederland) en diensten. Het daadwerkelijk vorm geven aan dit soort projecten geschiedt door de overheid, het betrokken bedrijfsleven en andere partijen.

Daarnaast zal het beleid zich richten op het vergroten van het wederzijdse belang tussen Nederland en energie-exporteurs op andere terreinen. Wanneer een energie-exporteur eigen belangen schaadt als hij leveringen staakt, bijvoorbeeld doordat hij onderdelen van bijvoorbeeld de petrochemische productie in ons land bezit, wordt het risico van stop zetten of afname van levering kleiner, ook bij tekorten. Er wordt daarom gestreefd naar het bevorderen van investeringen over en weer en naar verdieping van commerciële en culturele relaties.

3.3.1 Infrastructuur

Het is van groot belang dat Nederland blijft beschikken over een goede energie-infrastructuur¹⁹. In voorkomend geval moet deze infrastructuur ook fysiek kunnen worden beschermd, bijvoorbeeld tegen aanslagen. Door middel van (het aantrekken van) investeringen kan de positie van Nederland worden versterkt. Ons land heeft al een stevige internationale positie in energie opgebouwd. Rotterdam heeft een goede positie als oliehaven en als vestigingsplaats voor een grote en kwalitatief hoogstaande petrochemische industrie. Daarnaast is Nederland de grootste gasleverancier binnen de EU. Die positie zal echter niet vanzelf goed blijven. Continu moet daarom geïnvesteerd worden in de industrie en infrastructuur om te zorgen dat Nederland ook op langere termijn een energieknooppunt blijft. Met name op het gebied van gas zijn er belangrijke ontwikkelingen²⁰. Met de toenemende invoer van gas groeit de behoefte aan seizoensopslag in West-Europa. Daarnaast vindt op dit moment al veel gas uit Noord-Europa zijn weg via Nederlandse pijpleidingen. Het feit dat

¹⁹ *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.*

²⁰ Zie de Kamerbrief van de minister van Economische Zaken, "Visie op de gasmarkt", kenmerk ET/EM/6009634 van 17 maart 2006.

Nederland een grote gasleverancier is speelt daarbij op dit moment een grote rol. Op termijn zal Nederland op dat vlak aan belang inboeten. Willen wij niettemin ook op langere termijn een spilfunctie blijven houden, dan zal nu al nagedacht en geïnvesteerd moeten worden in de ‘gasrotonde’ waarlangs in de toekomst gas zijn weg verder in West-Europa zal kunnen vinden. Daarom juicht de regering de totstandkoming van LNG-terminals en Nederlandse deelname aan de Noord-Europese Gaspijpleiding toe. De regering ondersteunt en stimuleert de totstandkoming van deze private investeringen, zoals onder andere tot uiting is gekomen in recente besprekingen met Algerije, Libië, Qatar en Rusland.

3.4 Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

Door de adviesraden wordt in twee aanbevelingen^{21 22} verwezen naar het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking.

De inzet van het OS-beleid is de bevordering van toegang tot moderne energie voor arme bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden.

Voorop gesteld zij dat het Nederlandse OS-beleid onderdeel is van het buitenlands beleid. Daarbinnen is het OS-beleid gericht op armoedebestrijding. Daar waar de doelstellingen van OS-beleid en de doelstellingen van energievoorzieningszekerheid parallel lopen of elkaar versterken zal dit worden benut.

Toegang tot moderne energie is noodzakelijk voor het behalen van de Millennium Development Goals (MDGs). Door het verschaffen aan ontwikkelingslanden van toegang tot moderne energie wordt bijgedragen aan armoedebestrijding en dus aan duurzame ontwikkeling.

3.4.1. Energy for All

De G8 heeft tijdens haar top in Gleneagles verleden jaar de Wereldbank gevraagd om een investeringsraamwerk voor schone energie op te stellen. Nederland ondersteunt dit initiatief van harte maar vindt echter dat meer aandacht voor toegang tot moderne energie voor de armen dringend nodig is, met name in Sub-Sahara Afrika. Nederland heeft daarom het ‘Energy for All’ initiatief gelanceerd. De G8 en de Wereldbank worden hierin gevraagd om aan het ‘Investment Framework’ specifiek de toegang tot moderne energiediensten voor de armen toe te voegen.

Het initiatief “Energy for All” is gericht op de 1,6 miljard mensen, waarvan 0,5 miljard in Afrika, die geen toegang tot energie hebben. Het richt zich op verbeterde kookfaciliteiten, aansluitingen op het elektriciteitsnet, energie voor sociale diensten en energie voor economische doeleinden. Daarnaast zal het initiatief “Energy for All” de extra kosten in kaart brengen die nodig zijn om de armen toegang tot energie te verschaffen, een analyse maken

²¹ Aanbeveling 3: Stel het gehele instrumentarium voor het buitenlands beleid, met inbegrip van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, ook voor energievoorzieningszekerheid ter beschikking.

²² 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.

van bestaande instrumenten om de investeringen te verrichten en de belangrijkste partners benoemen die aan het initiatief uitvoering kunnen geven.

3.4.2. Overige maatregelen

Ontwikkelingslanden kunnen een beroep doen op ondersteuning en technische assistentie van donoren om in het kader van hun ontwikkelingsstrategieën lange termijn energiebeleid te formuleren en hun institutionele capaciteit op het terrein van energie te versterken. Zo worden regionale initiatieven zoals het AU-NEPAD- en het FEMA ondersteund²³. Daarnaast hecht Nederland aan het stimuleren van mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om betaalbare en bruikbare technieken in te zetten voor de levering van moderne energiediensten. Waar financieel en sociaal mogelijk zet Nederland in op vormen van energie met lage CO₂-emissies. Meer in het bijzonder zet het Nederlandse OS-beleid zich in om in 2015 tien miljoen mensen te voorzien van moderne energie. Binnen de EU participeert Nederland in het EU Energie Initiatief (EUEI). De EU zet momenteel een Energie Faciliteit op van € 220 miljoen. Deze faciliteit zal bijdragen aan het opzetten en verbeteren van het institutionele en beleidskader van de energiesector in ontwikkelingslanden, de overdracht van technologie en energie-efficiëntie bevorderen, maar vooral om nieuw kapitaal voor investeringen in de sector aan te trekken. In de EU-Afrikastrategie wordt daarnaast belang gehecht aan de ondersteuning van grensoverschrijdende infrastructurele projecten zoals het verbinden van elektriciteitsnetwerken en het leggen van pijpleidingen.

De rol van de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken bij het investeren in moderne energie is belangrijk. Nederland heeft fondsen bij de Wereldbank, en de Asian en African Development Banks om programma's op te zetten die gericht zijn op het vergroten en verduurzamen van energie-investeringen in de ontwikkelingslanden zoals energie-opwekking en aansluiting, energy efficiency bij kolencentrales, stimuleren van hernieuwbare energie en het ontwikkelen van waterkrachtcentrales. Eventuele negatieve sociale en milieuaspecten van deze projecten en de duurzaamheid en veiligheid van de installaties zijn daarbij belangrijke facetten die worden meegewogen, evenals het inzetten van de opbrengsten van deze projecten voor armoedebestrijding.

Tezamen met de Ministeries van Economische Zaken en van VROM wordt bevorderd dat duurzame energie- en biomassaprogramma's worden ontwikkeld die gebruikt kunnen worden voor de planning van biomassaproductie in ontwikkelingslanden teneinde de afhankelijkheid van relatief schaarser gas- en oliereserves te doen afnemen. Ook de samenwerking op klimaatgebied biedt mogelijkheden tot grotere energievoorzieningszekerheid via energiebesparing en duurzame energie.

De samenhang tussen buitenlands beleid en energievoorzieningszekerheid van Nederland en Europa kan naar voren komen in de relatie met fossiele energie exporterende ontwikkelingslanden die worden geconfronteerd met een problematiek die direct gelieerd is aan de opbrengsten van brandstoffen. Door middel van een dialoog met de nationale of lokale autoriteiten over de verdeling van de opbrengsten kan worden gewerkt aan de ontwikkeling van het land en de bevolking.

²³ NEPAD is een initiatief van de Afrikaanse Unie (AU), vooral gericht op grootschalige energieprojecten zoals waterkrachtcentrales, pijpleidingen voor olie en gas. FEMA is eveneens een initiatief van de Afrikaanse Unie met als doel Afrikaanse energieministers regelmatig bij elkaar te brengen om over belangrijke energie gerelateerde thema's te overleggen en te dienen als spreekbuis bij grote internationale fora.

Meer in het bijzonder gaat het om het bevorderen van transparantie in de financiële transacties van de overheid (als onderdeel van verbetering van bestuur) en internationale oliemaatschappijen. Maar hier moet vooral het bedrijfsleven zelf verantwoordelijkheid nemen voor de sociale en ecologische gevolgen van zijn handelen. Hierbij kan worden aangesloten bij internationale initiatieven als ‘publish what you pay’ en het door het VK geïnitieerde Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)²⁴.

4. Aanpak

Op diverse manieren kan ‘energiediplomatie’ worden bedreven, waarbij het duidelijk zal zijn dat soms afwegingen moeten worden gemaakt.

De regering staat de volgende aanpak voor ogen. Veel van de onderstaande acties zijn door de betrokken departementen al in gang gezet.

Europees

- Nederland staat voor een snelle uitvoering van een nieuw energiebeleid voor Europa door implementatie en verdere invulling van de afspraken van de Voorjaarsraad inzake energievoorzieningszekerheid, concurrentiekracht en duurzaamheid. Nederland is daarbij voorstander van maatregelen die de drie hoofddoelstellingen onderling versterken;
- Voor energievoorzieningszekerheid geldt in het bijzonder: het ontwikkelen van een gemeenschappelijk extern beleid, het bevorderen van energiedialogen met producenten-, consumenten- en doorvoerlanden en het vinden, in de geest van solidariteit, van gemeenschappelijke operationele oplossingen bij crisissituaties en bevordering van de zo noodzakelijke investeringen;
- Nederland zal actief bijdragen aan de uitwerking van het nieuwe energiebeleid voor Europa, met inbegrip van de strategie voor de externe betrekkingen;
- Onderdeel van het nieuwe energiebeleid voor Europa is ook ontwikkeling en implementatie van nieuwe energietechnologie, essentieel voor zowel voorzieningszekerheid, milieu en markt. Nederland ondersteunt dan ook het voornemen van de Europese Commissie om ontwikkeling en verspreiding van nieuwe energie-efficiënte technologieën en duurzame energie te stimuleren via onderzoek en financieel-economische instrumenten. Eventueel kan worden samengewerkt met gelijkgestemde lidstaten;
- Nederland zal zich inzetten voor het maken van heldere afspraken over handel en investeringen in het kader van bilaterale en regionale economische samenwerkings- en handelsakkoorden tussen de EU en derde landen;
- Het (verder) ontwikkelen van het thema energievoorzieningszekerheid, en andere doelen van het energiebeleid, in de strategische partnerschappen die de EU heeft met de VS, India, China en Japan.

Multilateraal

²⁴ EITI is erop gericht er voor te zorgen dat de inkomsten van de winningsindustrieën bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Het VK (DfID) en de Wereldbank zijn twee van de drijvers achter dit in 2002 gelanceerde initiatief.

- Nederland wil via het IEA bezien in hoeverre landen, die geen lid zijn van het IEA (met name China en India) op enigerlei wijze kunnen worden betrokken bij het IEA-oliecrisismechanisme;
- Nederland meent dat de EU moet blijven aandringen bij Rusland op ratificatie en implementatie van het Energiehandvestverdrag en afronding van het Transitprotocol en de Russische toetreding tot de WTO onder de juiste voorwaarden dient te steunen ;
- Nederland zal actief deelnemen aan de discussie over energievoorzieningszekerheid binnen het kader van de NAVO als brede veiligheidsorganisatie en als forum voor politieke consultaties over strategische vraagstukken;
- Nederland zou in voorkomend geval actief kunnen bijdragen aan internationale operaties gericht op de bescherming van aanvoerroutes en infrastructuur of bijdragen aan andere vormen van internationale veiligheidssamenwerking die bijdragen aan energievoorzieningszekerheid, zoals op het gebied van kustwacht;
- Nederland zal in de genoemde multilaterale kaders zich sterk blijven maken voor verdere toegang voor investeringen;
- Nederland heeft het “Energy for All”-initiatief gelanceerd met als doel het investeringsraamwerk voor schone energie van de Wereldbank te verbreden door ook de toegang tot energiediensten voor de armen als doelstelling op te nemen.

Bilateraal

- Het opzetten van een structurele bilaterale dialoog met olie- en gasproducerende landen waarbij ook thema's als goed bestuur, transparantie en non-discriminatie van bedrijven aandacht krijgen in het kader van het bevorderen van evenwichtige politieke, sociale en economische ontwikkeling, inclusief het investeringsklimaat;
- Het tot stand brengen van structurele relaties met de desbetreffende regeringen om de relatie een kader te geven (dit kan verschillende vormen hebben als: consultaties, ad hoc overleg, overeenkomsten (waaronder MoU's), inzet financiële of diplomatieke instrumenten). De inspanningen zullen gericht zijn op het bevorderen van samenwerking tussen olie- en gasmaatschappijen uit Nederland en (staats)bedrijven uit producerende landen en het bevorderen van bilaterale overeenkomsten gericht op het vergroten van de toegang tot exploratiemogelijkheden, het mogelijk maken van investeringen en de uitgifte van concessies;
- Energievoorzieningszekerheid wordt bij inkomende en uitgaande bezoeken door betrokken bewindslieden, daar waar relevant, naar voren gebracht in het overleg. Dit geldt ook voor ambtelijke en bedrijvenmissies;
- Nederland stelt zich ten doel om in 2015 10 miljoen mensen duurzaam toegang tot energie te verschaffen;
- Het aanbieden van de in Nederland aanwezige innovatieve kennis en technologie op het gebied van (schonere) energieopwekking en energie-efficiëntie aan producerende en consumerende landen en samenwerking met gelijkgezinde landen bij de ontwikkeling van duurzame energiebronnen en innovatieve energietechnologieën;
- De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland zullen intensiever worden betrokken op het terrein van energievoorzieningszekerheid, zodat organisaties van het Ministerie van Economische Zaken zoals de EVD/Agentschap voor Internationaal Ondernemen en Samenwerken, het Directoraat voor Buitenlandse Investerings in Nederland (DBIN) en SenterNovem gericht gebruik kunnen maken van de expertise, middelen en capaciteit van de ambassades;

- Het voeren van beleid gericht op handelsbevordering en voorzieningszekerheid zal consequenties hebben voor de bedrijvenmissies die het Ministerie van EZ organiseert: er zal worden bezien in hoeverre in het te bezoeken land een afzetmarkt te vinden is voor Nederlandse kennis en technologie. Handel en investeringen over en weer creëren een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Daarbij kan ook geprofiteerd worden van de kennis en technologie die bedrijven de afgelopen jaren met subsidie van de overheid hebben ontwikkeld;
- Het Ministerie van Economische Zaken zal in overleg treden met de energiesector om te bezien hoe programmatische invulling kan worden gegeven aan het advies van de AIV/AER om een buitenland-energie-overleg-platform (BEOP)²⁵ op te zetten. Dit platform is bedoeld om zowel de behoeftes van het bedrijfsleven in de beleidsvoorbereiding en uitvoering te vertalen als om het betrokken bedrijfsleven te informeren over actuele cruciale kwesties rond het energievoorzieningszekerheidsbeleid.

5. Brede regeringsverantwoordelijkheid

Zoals hiervoor is aangegeven dwingt de politisering op internationaal vlak van het energievraagstuk ons het buitenlands beleid bij te stellen, in die zin dat men zowel kan spreken van ‘energetisering van de internationale betrekkingen’ als van ‘politisering van het energiebeleid’. Voor de regering betekent dit dat de verantwoordelijkheid voor het energiebeleid wordt *verbreed*, niet *verschoven*. De Ministeries van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken zullen op dit onderwerp samen optrekken. De verantwoordelijkheid voor het energiebeleid inclusief de internationale component berust bij EZ, terwijl BZ betrokken is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken. Daarnaast is Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de algehele samenhang in het Nederlands buitenlands beleid. De posten in het buitenland zullen een actieve rol spelen ten behoeve van de energievoorzieningszekerheid.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) blijft, in het bijzonder vanuit zijn hoofdverantwoordelijkheid voor het Nederlandse klimaatbeleid en de internationale klimaatonderhandelingen, een belangrijke partner. Daarnaast zullen het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als nieuwe spelers ingezet worden voor het energievoorzieningsvraagstuk. Defensie, zowel gezien de bijdrage van de krijgsmacht aan het tot stand brengen van een veilige omgeving in het kader van conflictpreventie- en crisisbeheersingsoperaties en ten behoeve van ondersteuning van wederopbouw, als gezien de bijdrage die de krijgsmacht potentieel kan leveren aan het beveiligen van aanvoerroutes en infrastructuur en andere vormen van veiligheidssamenwerking, waaronder kustwacht ; BZK waar het de rol van de algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) betreft en Defensie voor de militaire inlichtingen – en veiligheidsdienst (MIVD).

²⁵ 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.

Deze verbreding stelt bijzondere eisen aan de interdepartementale samenwerking en afstemming. Op politiek niveau betekent dit dat internationale energievraagstukken indien nodig in de Ministerraad zullen worden besproken. Deze notitie is hiervan een voorbeeld. Het afgelopen jaar is al een begin gemaakt met het intensiveren van het overleg tussen de ministeries van EZ, BZ en in bepaalde gevallen ook AZ. Dit geschiedt op ministerieel en hoogambtelijk niveau. Er zijn onder meer afspraken gemaakt om buitenlandse reizen af te stemmen in relatie tot het thema voorzieningszekerheid. Er zal worden gestart met een structureel, regelmatig te houden interdepartementaal overleg op DG-niveau, onder voorzitterschap van EZ en vice-voorzitterschap van BZ, over energievoorzieningszekerheid, inclusief de internationale en buitenlandspolitieke aspecten daarvan. Hiervoor zullen ook, afhankelijk van de vast te stellen agenda, de ministeries van VROM, Defensie, BZK, LNV en AZ, worden uitgenodigd²⁶.

De adviesraden pleiten ervoor van energievoorzieningszekerheid daarnaast een aparte hoofddoelstelling van buitenlands beleid te maken.²⁷ De regering onderkent zoals in deze notitie is aangegeven volledig het belang van energievoorzieningszekerheid als wezenlijk bestanddeel van het buitenlands beleid. Zij kiest er voor om niet een nieuw beleidsartikel te introduceren, maar energievoorzieningszekerheid als dwarsdoorsnijdend thema een belangrijke plaats toe te delen in de begroting van Buitenlandse Zaken.

²⁶ 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.

²⁷ Aanbeveling 1: De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te zijn, naast de bestaande hoofddoelstellingen.