

## Beleidsperspectieven voor de nationale energieveiligheid

# Het dilemma van de goede betrekkingen; met wie?

De recente ontwikkelingen rond de Middellandse Zee en in het Midden Oosten en in Japan maken het denken over veiligheid op het gebied van de energievoorziening er niet makkelijker op. De problemen met de Japanse kerncentrales, als gevolg van de aardbeving en de daaropvolgende tsunami, hebben tot gevolg dat het inzetten van kernenergie ongetwijfeld weer met de nodige argwaan zal worden bekeken. En dat, terwijl kernenergie nu juist weer aan belang aan het winnen was als reële optie, om zowel een CO<sup>2</sup>-arme als een relatief stabiele en onafhankelijke vorm van energieopwekking tot stand te brengen. Daarmee wordt het waarschijnlijk een stuk lastiger om binnenslands substantiële maatregelen te treffen die de Nederlandse afhankelijkheid van buitenlandse energieleveranciers in balans kunnen brengen.

En dat heeft weer tot gevolg dat de internationale component van een veilige energievoorziening onverminderd van belang zal blijven. Hier lijken de volksoptstanden in Tunesië, Egypte, Libië, Jemen en Bahrein en de mogelijke uitbreiding van de onlusten naar andere olie en gas producerende landen in het Midden Oosten echter roet in het eten te gooien bij een deel van het Nederlandse energieveiligheidsbeleid. In de recent aan de Kamer aangeboden Nationale Risicobeoordeling 2010 noemt minister Opstelten van Veiligheid en Justitie, onder meer, het risico van een geopolitiek veroorzaakte energie- of grondstoffen schaarste als een belangrijke bedreiging van de Nederlandse welvaart en veiligheid, die extra aandacht verdient de komende periode. Hierbij wordt nadrukkelijk gesteld dat een deel van onze energiebehoefte betrokken wordt uit instabiele regio's.

De ontwikkeling van de Nederlandse strategie op het gebied van energieveiligheid speelt zich af langs een tweetal assen. Daarbij onderkent de regering dat nationaal en internationaal energieveiligheidsbeleid twee kanten zijn van dezelfde medaille en dat zowel de overheid als burgers en bedrijven een rol zullen moeten spelen in het verzekeren van de energieveiligheid. De ene as verbindt twee posities, waarbij ofwel de overheid, ofwel de burgers en het bedrijfsleven verantwoordelijkheden zullen moeten nemen.

De tweede as onderscheidt een bilaterale nationale versus een multilaterale internationale aanpak, die beiden hun werking zowel in Nederland als in het buitenland kunnen hebben. Zo ontstaat een viertal 'velden' met verschillende soorten van initiatieven en activiteiten van overheden en burgers en bedrijven om de energieveiligheid te zekeren. Voor ieder van die velden kan een Nederlands beleidsperspectief geïdentificeerd worden, met het oog op de (nationale) energieveiligheid.

### **Beleidsperspectieven**

Het eerste veld omvat fundamentele marktactiviteiten door bedrijven en burgers in het produceren, verwerken en (inter)nationaal verhandelen van energie. Sinds de 3<sup>e</sup> Energienota uit de tweede helft van de jaren '90 van vorige eeuw domineert in Nederland het marktwerkingsperspectief. Er bestaan bilaterale relaties tussen de overheid en het bedrijfsleven en de consumenten, waarbij het aangaan van transacties zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid.

Het ondersteunen van private transacties tussen bedrijven en burgers in goed functionerende markten wordt in het tweede beleidsveld, vanuit een multilateraal perspectief, ondersteund door het Nederlandse beleid in het kader van de EU en de WTO. Dat is erop gericht om internationaal zoveel mogelijk ruimte voor



marktwerking en internationale investeringen te scheppen. Geruime tijd is er, met name binnen de EU, vanuit gegaan dat een succesvol open marktbeleid alle zorgen rond energieveiligheid en daarmee de noodzaak tot een specifiek energieveiligheidsbeleid zou doen verdampen. Bovendien leek 'de markt' een overvloedig energieaanbod te generen.

Al vrij snel ontstond er echter weer twijfel aan de betrouwbaarheid van de markt, het gedrag van de verschillende deelnemers en de consequenties van geopolitieke spanningen voor de productie, het transport en de handel in energie. Daarop werd een aantal multilaterale, door staten gedragen, initiatieven genomen die door Nederland ondersteund werden; het derde beleidsveld. Deels bouwen die voort op de traditionele rol van het IEA en ook de EU, in het beheren van de strategische reserves. Daarnaast heeft de EU de afgelopen jaren een aantal 'Security of Supply' Richtlijnen het licht doen zien, gericht op de aanvoer van aardgas en elektriciteit. Ook wordt er een extern EU beleid ontwikkeld dat stabiliteit nastreeft in de relaties met huidige en potentiële energieleveranciers. De NAVO en de VN Veiligheidsraad zijn een steeds belangrijker en openlijker rol gaan spelen rond militaire strategische vraagstukken van energievoorzieningszekerheid, via partnerschappen en de beveiliging van aanvoerroutes en infrastructuur.

Het vierde veld aan beleidsinitiatieven wordt gevormd door bilaterale initiatieven op het gebied van energieveiligheid, die door de Nederlandse overheid aangestuurd worden in relatie met andere partijen. Voor wat betreft het binnenlandse beleid kunnen we hier verwijzen naar de convenanten voor samenwerking met bedrijven in de drinkwater, elektriciteit, gas en telecom sectoren die onder regie van het Veiligheidsberaad ontwikkeld worden met de Veiligheidsregio's.

De op het buitenland gerichte component van dit veld wordt gevormd door activiteiten van de overheid om

Nederlandse bedrijven te helpen in het verkrijgen van toegang tot internationale energieprojecten en het behartigen van voor Nederland vitale belangen in het buitenland. Dit beleidsveld is de afgelopen jaren geconcretiseerd door het aangaan van goede betrekkingen met een aantal landen waar Nederlandse bedrijven een rol (willen) spelen in de energiesector, bijvoorbeeld door middel van bezoeken van leden van de regering en culturele uitwisseling. Het is duidelijk dat dit vierde beleidsveld grote gevoeligheden kent; niet voor Nederland alleen overigens. In de eerste plaats bestaat er een potentieel conflict. Het bilateraal behartigen van min of meer specifieke belangen in het buitenland kan in conflict geraken met de doelstellingen uit het tweede veld, dat een internationaal level-playing field beoogt.

Daarnaast echter blijkt uit de recente ontwikkelingen in Tunesië, Egypte, Libië, Jemen en Bahrein dat het aangaan van 'vriendschappelijke banden' met de overheden in olie en gas producerende landen een lastige aangelegenheid kan worden als de legitimiteit van die overheden door hun bevolking betwist wordt. Een dergelijk scenario lijkt zich momenteel rond de Middellandse Zee en in het Midden Oosten af te spelen. Afhankelijk van de uitkomsten van dergelijke confrontaties, het karakter van de opvolgende regeringen en het lokale imago wat Nederland en de betrokken bedrijven verworven hebben in de landen kunnen vriendschappelijke banden met overheden uiteindelijk contraproductief blijken. De ontwikkelingen in Libië zullen ons leren in hoeverre bijvoorbeeld de Italiaanse olieindustrie haar positie daar zal kunnen behouden, gegeven de goede relaties tussen het Khadaffi-regime, de Italiaanse regering en de industrie.

#### **Dilemma**

In meer algemene zin kan gesteld worden dat er sprake is van een dilemma. Als energie in toenemende mate uit instabiele regio's afkomstig zal zijn, zal de Nederlandse regering 'vriendschappelijke relaties' moeten onderhouden met instabiele overheden die hun eigen bevolking onderdrukken en mogelijk hun controle over energiebronnen en aanvoerlijnen als politiek dwangmiddel gebruiken jegens andere landen. Het hebben van dergelijke relaties kan echter een contraproductief effect hebben bij een regeringswisseling in die landen, of als er ernstige bezwaren ontstaan tegen het betrokken regime in de internationale statengemeenschap of bij de Nederlandse bevolking. De huidige discussie rond de beleving van een klein aantal Tamoil benzinstations door Shell laat zien dat ook dit een gevoelig aspect is. De vraag hoe we met dit dilemma omgaan laat zich niet makkelijk beantwoorden. Toch wat meer afstand houden misschien? Of een bredere waaier aan betrekkingen die ook nadrukkelijk op het volk gericht zijn...?