

## **Terms of Reference**

### **Beleidsdoorlichting 'Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands beleid'**

Vastgesteld op 15 december 2010

#### **1 Aanleiding en doel**

De Rijksregeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) schrijft voor dat beleid gericht op algemene of operationele doelstellingen, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek wordt geëvalueerd. Deze beleidsdoorlichting is opgenomen in de evaluatieprogrammering van de MvT 2010 en 2011 van BZ. De directie Milieu en Energie (DME) heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) verzocht een beleidsdoorlichting uit te voeren van operationele doelstelling 2.8 'Het bevorderen van Energievoorzieningszekerheid'.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de operationele doelstelling 2.8 uit de Memorie van Toelichting (MvT) van de jaren 2006 tot en met 2010 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Beleidsartikel 2 betreft: 'Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur', waarbinnen de operationele doelstelling 8, 'Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid' valt.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is:

- 1) Inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de inspanningen van BZ voor het bijdragen aan energievoorzieningszekerheid, zowel mondiaal, regionaal en in het bijzonder op Nederland gericht.
- 2) Hieruit mogelijk lessen trekken voor toekomstige inspanningen op dit gebied.

#### **2 Achtergrond**

Het lange termijn doel van het algemene Nederlandse energiebeleid is "energietransitie": de overgang naar een duurzame energiehuishouding. In de duurzame energiehuishouding zou minder afhankelijkheid van olie en gas zijn. Op middellange termijn heeft het energiebeleid drie doelen: betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening. In het buitenlands energievoorzieningszekerheidsbeleid van Nederland staat het bevorderen van vrijhandel, liberalisering en openheid voor investeringen via multilaterale kanalen en verdragen, in het bijzonder de EU, het Internationaal Energie Agentschap en het International Energy Forum, de WTO en het Energiehandvest centraal teneinde een zekere energievoorziening in Nederland te realiseren. Deze beleidsdoorlichting richt zich niet op het algemenere Nederlandse energiebeleid, maar uitsluitend op het buitenlandse energievoorzieningszekerheidsbeleid.

##### **2.1 Adviesaanvraag Energie en Buitenland beleid**

In mei 2005 hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken (EZ) een adviesaanvraag gedaan inzake 'Energie en Buitenlands beleid'<sup>1</sup> bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER). De ministers vragen de beide raden een advies of, en zo ja, hoe, in aanvulling op het bestaande energiebeleid van EZ en van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het buitenlandse beleid van Nederland, inclusief het veiligheids- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, en dat van de Europese Unie (EU) zou kunnen bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid van Europa en in het bijzonder Nederland. De achtergrond van de adviesaanvraag is dat de beide ministers veronderstelden dat de EU lidstaten voor hun energievoorziening steeds afhankelijker van importen van olie en gas zijn. Daarnaast baarde politieke en veiligheidsrisico's met betrekking tot aanvoer van olie en gas uit productielanden hen zorgen, ook al was er toen geen sprake van feitelijke problemen met betrekking tot de aanvoer.

Daarnaast wordt gevraagd of energievoorzieningszekerheid een zelfstandige doelstelling van het buitenlandse beleid dient te zijn waarbij de vragen zich toespitsen op de bevordering van stabiliteit in producerende landen, het bevorderen van het investeringsklimaat ten aanzien van olie- en gasexploitatie investeringen, het veiligstellen van doorvoerroutes, de groeiende energievraag met oog voor klimaatproblemen en veiligheidsaspecten en het belang van investeringen in ontwikkelingslanden om (duurzame) toegang tot energie voor de armen te waarborgen.

---

<sup>1</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken, *AIV/AER adviesaanvraag betreffende 'Energie en Buitenlands beleid'*, 14 mei 2005.

## **2.2 AIV/AER Rapport Energiek Buitenland Beleid**

De AIV stelt in het rapport *Energiek Buitenland Beleid*<sup>2</sup> dat energievoorzieningszekerheid door geopolitieke veranderingen een belangrijk onderwerp is geworden op de agenda van consumerende landen. Naast de veranderende geopolitieke verhoudingen vormen economische factoren in de energiemarkten en de milieuagenda van overheden nieuwe voorwaarden aan het te voeren energievoorzieningszekerheidsbeleid. Men verwacht dat tot 2030 voornamelijk in de energiebehoefte zal worden voorzien door olie en gas en dat deze energie uit een beperkter aantal landen afkomstig zal zijn. Daarnaast wordt stabiliteit in producerende landen/regio's niet als een gegeven beschouwd. Ten aanzien van de olie en gas producerende landen is er, ten tijde van het opstellen van het AIV rapport, al enkele jaren bezorgdheid bij de opstellers over het vermogen om de productie gelijke tred te laten houden met de groeiende vraag. Het investeringsklimaat in producerende landen wordt als 'niet ideaal' bestempeld (o.a. door corruptie en nationale regelgeving). Daarnaast is tweederde van de bewezen olie en gas voorraden in handen van staatsondernemingen. De AIV en AER spreken over terughoudendheid in de vrije energiemarkten. Eveneens zien zij knelpunten op de aanvoerroutes van olie en vloeibaar gas. De klimaatproblematiek en onduidelijkheid over de opvolging van het Kyoto-verdrag, is volgens het AIV/AER rapport een klemmend probleem. In de jaren tachtig en negentig werd er verondersteld dat vrije marktwerking een belangrijker element van de internationale markt en dus ook de internationale energiemarkt zou worden.

De adviesraden schetsen twee scenario's ten aanzien van geopolitieke verhoudingen: een dominantie van een staatsgedreven economisch systeem of een dominantie van een marktgedreven systeem. In een dominantie van een staatsgedreven economisch systeem drijven vooral staten en/of nationale oliemaatschappijen handel in olie en gas. Bilaterale politieke relaties zijn in een dergelijk systeem van belang voor energievoorzieningszekerheid. In het andere scenario is er sprake van een marktgedreven systeem. Voorzieningszekerheid wordt in dit scenario bereikt door marktwerking waarbij de hoogste bieder over energie zal beschikken. De toename van op overheidsniveau afgesloten internationale oliecontracten, en een te verwachten achterblijven van het aanbod bij de vraag vereisen volgens de raden een herdefiniëring van de economische relaties tussen importerende landen en producerende landen op het gebied van marktgerichtheid en overheidsinterventie. Overheden hebben een steeds belangrijkere rol bij het verlenen van exploitatie- en handelsrechten.

### **Voorgesteld beleid**

De adviesraden schrijven dat Nederland eigen belangen heeft en belangen die zij deelt met andere landen. Beide soorten belangen zijn door de overheid te behartigen. Deze belangenbehartiging zou respectievelijk voornamelijk op bilateraal en multilateraal plaat moeten vinden. Voor aardgas, olie, kolen en toeleverende industrie (bijvoorbeeld op het terrein van zonne- en windenergie) is het van belang dat marktwerking wereldwijd gestimuleerd wordt. Vrijhandel zorgt niet alleen voor toevoer van energie, dus voor de energievoorzieningszekerheid, het is tevens bevorderlijk voor de bedrijvigheid in Nederland. De Nederlandse afzetmarkt is klein, vrijhandel zorgt voor een grotere afzetmarkt. Met betrekking tot het transport van energie is het eveneens van belang dat doorvoerroutes veilig zijn. De raden concluderen dat energievoorzieningszekerheid "niet langer een vanzelfsprekendheid" is. Betrouwbaarheid van energie is een van de publieke belangen ten aanzien van de energievoorziening, de raden schrijven daarover: "het [...] nationale energiebeleid moet gegeven het toegenomen belang van de internationale dimensie van energievoorzieningszekerheid, zijn complement krijgen in het buitenlands beleid". De adviesraden merken op dat de invulling van het buitenlandse energievoorzieningszekerheidsbeleid afhankelijk is van de ontwikkelingen van de energiemarkten in de wereld op langere termijn. Hierbij worden ook de ontwikkelingen op het gebied van vrije marktwerking vs. groeiende overheidsinterventies als belangrijk bestempeld.

### **Beleidsinstrumenten**

De AIV/AER stellen enkele concrete instrumenten voor die BZ kan inzetten om de energievoorziening te verzekeren, zoals frequente consultaties op politiek en ambtelijk niveau, het afsluiten van overeenkomsten, verdragen en investeringsbeschermings overeenkomsten (IBO), een interdepartementaal overleg tussen BZ, EZ, VROM en defensie, het intensiever gebruiken van het postennet. Daarnaast bevelen de raden ook het opzetten van een buitenland-energie-overleg-platform (BEOP) aan, waarin de overheid en bedrijfsleven elkaar ontmoeten en informatie uitwisselen over onder andere technische en politieke ontwikkelingen.

---

<sup>2</sup> AIV & AER, *Energiek Buitenlands Beleid*, energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, Den Haag, 2006.

## **Aanbevelingen**

De raden sluiten hun rapport af met 12 aanbevelingen:

1. De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te zijn, naast de bestaande hoofddoelstellingen.
2. De beleidscoördinatie tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken en waar relevant ook VROM en Defensie, dient op het hoogste ambtelijk en politiek niveau geborgd te worden.
3. Stel het gehele instrumentarium voor het buitenlands beleid, met inbegrip van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, ook voor energievoorzieningszekerheid ter beschikking.
4. Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een 'en-en'-beleid.
5. Breng de Nederlandse energiebelangen sterker naar voren in multilaterale fora.
6. Wees bereid zo nodig een bijdrage te leveren aan de militaire bescherming van internationale transportroutes.
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.
8. Onderhoud goede relaties en treed in overleg met energierelevante landen, verruim waar mogelijk het aandachtsgebied tot (aspecten van) een verbrede economische en sociale ontwikkelingen en bevorder daarbij investeringen over en weer.
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.
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.
11. Bevorder het investeren in infrastructuur, zodat Nederland een energieknoppunt blijft, waarmee energievoorzieningszekerheid wordt bevorderd, en bevorder een ruime infrastructuur om flexibiliteit van aanbod en concurrentie beter mogelijk te maken.
12. Houd bij 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.

### **2.3 Notitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid**

In mei 2006 is de notitie "Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid"<sup>3</sup> verschenen. Het lange termijn doel van het Nederlandse energiebeleid is "energietransitie": de overgang naar een duurzame energiehuishouding. In de duurzame energiehuishouding zou minder afhankelijkheid van olie en gas zijn. Op middellange termijn heeft het energiebeleid drie doelen: betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening.

In het buitenlands energievoorzieningszekerheidsbeleid van Nederland staat het bevorderen van vrijhandel, liberalisering en openheid voor investeringen via multilaterale kanalen en verdragen, in het bijzonder de EU, het Internationaal Energie Agentschap en het International Energy Forum, de WTO en het Energiehandvest centraal. Deze activiteiten vinden plaats binnen bilaterale, multilaterale en Europese kaders.

Volgens de regering zijn investeringen van groot belang. Daarom is het bevorderen van het internationale investeringsklimaat een speerpunt van de Nederlandse regering. Voor de energievoorzieningszekerheid zijn niet alleen investeringen van belang zodat olie en gas op de markt kunnen komen, ook diversificatie van brandstof en van landen van oorsprong bevorderen de energievoorzieningszekerheid. Andere belangrijke zaken zijn een veilige doorvoer van energiedragers door pijpleidingen en over zee, crisisbeleid en wederzijdse afhankelijkheid van landen op energie gebied.

---

<sup>3</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken, *Energievoorzieningszekerheid en buitenlands beleid*, Den Haag, 2006.

Uitgangspunt is een tweesporentraject, zoals de AIV/AER aanbevelen<sup>4</sup> in hun advies. Het voornemen is het bevorderen van energievoorzieningszekerheid op Europees en multilateraal niveau en ook via versterking van bilaterale relaties. Het EU beleid zou op intern vlak ingezet moeten worden op:

- Interne markt.
- Concurrentie en staatssteun.
- Versterking van intra-Europese connecties.
- Energiebesparing.
- Gezamenlijke ontwikkeling van duurzame energiebronnen.

De notitie bevat het volgende met betrekking tot extern EU beleid:

- De EU moet op gelijkwaardige voet kunnen spreken met grote spelers (zoals China, India, Rusland en de VS).
- De EU zou een sterkere rol moeten spelen met betrekking tot het afsluiten van investeringsakkoorden met olie- en gasproducerende landen, waarin ook regels over markttoegang worden opgenomen.

De bilaterale inzet zal plaatsvinden op punten waar er nog geen EU beleid is. Er zal aansluiting gezocht worden bij landen die gelijkgezind zijn.

Ten tijde van het opstellen van de notitie (mei 2006) werd er op EU niveau gewerkt aan een "Energiebeleid voor Europa", dat berust op drie pijlers: voorzieningszekerheid, concurrentiekracht en ecologische duurzaamheid. BZ wil inzetten op een intensivering van de relaties tussen de EU en belangrijke landen ten aanzien van energie(voorzieningszekerheid) zoals Rusland, Oekraïne en Turkije, Algerije, Egypte, Libië en de VS (door middel van een *transatlantisch energiedialoog*). Ook samenwerking met de Gulf Cooperation Council, de OPEC (door middel van de *EU-OPEC dialoog*), consumentenlanden (China, India en Japan) moet worden geïnitieerd/geïntensiveerd.

### **Multilaterale samenwerking**

De notitie beschrijft dat op multilateraal niveau binnen IEA en IEF verband, de volgende belangen van Nederland en andere consumerende landen bevorderd moeten worden:

- Toegang tot reserves.
- Een goed investeringsklimaat.
- Schone energie technologie.
- Energiebesparing en energie-efficiëntie.
- Een krachtig oliecrisisbeleid (bijvoorbeeld door strategische buffers).

Toetreding van landen tot de WTO heeft prioriteit omdat op die wijze deze landen bindt aan de 'regels van de markt'. Daarnaast is ook het Energiehandvest een "belangrijk instrument ter bevordering van energievoorzieningszekerheid". Via de multilaterale weg van het Energiehandvest kan de rechtsorde ten aanzien van energiekwesties versterkt worden door het stellen van regels ten aanzien van handel en investeringen op energiegebied Het Energiehandvest Verdrag is het enige forum dat de bescherming van handel en investeringen op energiegebied en samenwerking op het gebied van energie-efficiëntie en milieu bespreekbaar en hanteerbaar maakt. In het Verdrag is een algemeen beginsel van vrije doorvoer opgenomen. Dit leidde tot het opstellen van het Transitprotocol dat een verdieping is op het algemene vrije doorvoerbeginsel. Het Transitprotocol is nog niet afgerond ten tijden van het opstellen van de notitie.

Veiligheid van transportroutes wordt als volgt uitgewerkt: "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 mogelijk dat de NAVO op verzoek van landen assistentie verleent bij de bescherming van infrastructuur en transportroutes".<sup>5</sup>

### **Bilaterale samenwerking**

Bilaterale relaties moeten versterkt worden met landen die voor de Nederlandse energievoorziening essentieel zijn. Een lijst van prioritaire landen zal worden opgesteld. Die lijst zal met name landen omvatten die een dominante rol spelen op de energiemarkt. Vanwege deze belangen met betrekking tot de energievoorziening voor Nederland worden de diplomatieke activiteiten met en in die landen opgevoerd. Dit omvat onder andere uitgaande en inkomende bezoeken van bewindslieden. Onderlinge betrekkingen worden versterkt en samenwerking wordt

---

<sup>4</sup> Aanbeveling 4: Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een 'en-en'-beleid.

<sup>5</sup> Een beleidsdoorlichting 'De Nederlandse inzet t.b.v. een effectiever en meer politiek functioneren van de NAVO' wordt in 2012 afgerond.

bevordert door het afsluiten van bilaterale akkoorden ter bescherming en bevordering van wederzijdse investeringen, in zogenaamde investeringsbeschermings overeenkomsten (IBO).

Met betrekking tot de energie-infrastructuur wordt in de notitie geschreven dat het van belang is voor Nederland om daarin te blijven investeren. Dit is in lijn met aanbeveling 11<sup>6</sup> van het AIV/AER advies; door investeringen aan te trekken kan de positie van Nederland versterkt worden en kan de positie van Rotterdam als oliehaven en vestigingsplaats van petrochemische industrie gewaarborgd worden. Ook kan op de lange termijn Nederland energieknooppunt/gasleverancier van Europa blijven. Positief is men tegenover de totstandkoming van LNG-terminals en Nederlandse deelname aan de Noord-Europese Gaspijpleiding. In dit licht is tevens de electriciteits grid van belang, het koppelen van de electriciteitsnetten in Noordwest Europa.

### **Ontwikkelingssamenwerking**

Wanneer de doelstellingen van OS-beleid en de doelstellingen van energievoorzieningszekerheid parallel lopen of elkaar versterken zal dit benut worden. In multilateraal verband heeft Nederland het 'Energy for all' initiatief gelanceerd dat zich richt op 1,6 miljard mensen zonder toegang tot energie, waarvan 0,5 miljard mensen in Afrika.<sup>7</sup>

### **Vertegenwoordiging in het buitenland**

Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland worden intensiever betrokken op het terrein van energievoorzieningszekerheid, zodat organisaties van EZ (gebundeld in Agentschap NL) gericht gebruik kunnen maken van de expertise, middelen en capaciteit van de ambassades. EZ zal overleggen met de energiesector hoe programmatische invulling te geven aan het advies van de AIV/AER<sup>8</sup> met betrekking tot het opzetten van een BEOP.

### **Verhouding tussen BZ en andere ministeries**

Energie en energievoorzieningszekerheid zijn internationale thema's, voor de regering betekent het dat de verantwoordelijkheid voor energiebeleid wordt verbreed, maar niet verschoven. De verantwoordelijkheid voor het energiebeleid (inclusief de internationale component) berust bij EZ, BZ is verantwoordelijkheid voor de geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken hierbinnen én de algemene samenhang in het Nederlands buitenlands beleid. Interdepartementale samenwerking en afstemming wordt vergroot. Hiervoor worden VROM, Defensie, BZK, LNV en AZ uitgenodigd. Het overleg zal plaats vinden onder voorzitterschap van EZ en vice-voorzitterschap van BZ.

In reactie op aanbeveling 1<sup>9</sup> van het AIV/AER rapport wordt ervoor gekozen er alleen een eigen beleidsartikel van te maken, zonder budget en niet een nieuwe hoofddoelstelling van het buitenlands beleid.

## **2.4 Energierapport 2008**

In het Energierapport 2008<sup>10</sup> wordt ingegaan op de nationale en internationale component van het Nederlandse energiebeleid. Het rapport is door de ministers van EZ, BZ en VROM aan de Tweede Kamer aangeboden. Er worden drie publieke belangen van het energiebeleid aangegeven. Deze zijn: betrouwbaar, betaalbaar en schoon.

**Betrouwbaarheid**, van energievoorziening voor de korte en lange termijn:

- De *voorzieningszekerheid* betreft de langetermijnbeschikbaarheid van energiebronnen. Daarbij spelen de omvang van de mondiale energiereserves in relatie tot de productiecapaciteit, het verbruik en de geografische spreiding een rol.

---

<sup>6</sup> Bevordert het investeren in infrastructuur, zodat Nederland een energieknooppunt blijft, waarmee energievoorzieningszekerheid wordt bevordert, en bevordert een ruime infrastructuur om flexibiliteit van aanbod en concurrentie beter mogelijk te maken.

<sup>7</sup> IOB onderneemt een impact studie naar de effecten van dit initiatief. Het synthese rapport verschijnt naar verwachting in 2014.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Aanbeveling 1: De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te zijn, naast de bestaande hoofddoelstellingen.

<sup>10</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Energierapport 2008*, Den Haag, juni 2008.

- De *leveringszekerheid*, is de mate waarin afnemers onder voorzienbare omstandigheden feitelijk kunnen rekenen op de levering van energie.
- De *crisisbestendigheid* heeft betrekking op het voorkómen van nationale en internationale energiecrises en – indien onverhoopt aan de orde – het beheersen van de gevolgen daarvan.

#### **Betaalbaarheid:**

- De *economische efficiëntie* (structureel lage kosten op de langere termijn door de best mogelijke inzet van verschillende energiebronnen).
- De *concurrentiekracht* is voor bedrijven van belang. Het speelveld waarop bedrijven (internationaal) met elkaar concurreren moet gelijk zijn voor alle partijen.
- De *koopkracht* is van belang voor alle energieconsumenten: zowel burgers als bedrijven. De energierekening moet voor iedereen betaalbaar blijven.

#### **Schoon** omvat de aspecten:

- De *broeikasgasemissies*. De uitstoot van de CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de gehele keten van delfstoffenwinning tot aan energieverbruik moet zo laag mogelijk zijn.
- De *overige afvalstoffen*. De uitstoot van andere stoffen zoals NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, fijnstof en ander 'energieafval' zoals kernafval moet zo beperkt mogelijk zijn.
- De *overige milieuaspecten*. Dit betreft allerlei andere aspecten, zoals verlies aan biodiversiteit, aantasting van het landschap en bodemdaling.

Als de belangen structureel in evenwicht zijn is er volgens het Energierapport sprake van een duurzame energiehuishouding. Daar is nu geen sprake van, er is een decennialange transitie nodig om tot een duurzame energiehuishouding te komen.

Om evenwicht tussen de belangen te realiseren zal de overheid inzetten op een eenduidig intern - en extern Europees energiebeleid, zich hierbij realiserend de mondiale context. Voor Nederland betekent dit in eerste instantie dat in Europees verband aan de energietransitie gewerkt moet worden, om van daaruit mondiaal een rol van betekenis te kunnen spelen. Het recent door de Europese Commissie gepresenteerde energiepakket is de basis voor de inspanningen voor de komende jaren (Europese Commissie, het groenboek *Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*, SEC (2006) 317 en het daarop gebaseerde maatregelenpakket)". In 2008 heeft de Europese Commissie haar tweede 'Strategic EU Energy Review' gepresenteerd, dit is een analyse van het energievoorzieningszekerheidsbeleid en extern energiebeleid.

Voor Nederland is hierbinnen de toegang tot natuurlijke hulpbronnen van belang. De overheid faciliteert met als doel bedrijven en investeerders een rol te geven in de zekere energievoorziening van Nederland. Er zijn mondiaal nog ruim voldoende energievoorraden aanwezig om de komende decennia aan de energievraag te voldoen. De beschikbaarheid van de voorraden is een zorgpunt. De bronnen van olie en gas bevinden zich voor een groot deel in gebieden waar niet altijd sprake is van politieke en/of economische stabiliteit. De EU lidstaten zelf beschikken over beperkte olie- en gasvoorraden. Hierdoor neemt de importafhankelijkheid van olie en gas toe tot respectievelijk 94% en 81% in 2030, aldus het Energierapport 2008.

De belangrijke energiedoelstellingen kunnen niet door Nederland alleen gerealiseerd worden, zij vereisen een mondiale aanpak. De volgende thema's dienen "proactief geagendeerd te worden en uitgedragen in de multilaterale gremia":

- Samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van energietechnologie en efficiëntie.
- Klimaatverandering.
- Een stabiel en gunstig investeringsklimaat.
- Veiligheid van transportroutes.

Fora hiervoor zijn de EU en in het Internationaal Energie Agentschap (IEA), het International Energy Forum (IEF), het Energiehandvest Verdrag en de Wereld Handelsorganisatie (WTO). Eveneens samenwerking met de NAVO op het gebied van energieveiligheid.

De bilaterale samenwerking is een belangrijk instrument om het juiste kader te scheppen waarbinnen energiebedrijven hun werk kunnen doen. Aansluiting van Nederland op belangrijke transportroutes voor olie en gas, de belangen van het Nederlandse energiebedrijfsleven en het bevorderen van handel en investeringen van en naar Nederland zijn thema's die in bilaterale gesprekken naar voren komen. Letterlijk is het volgende opgenomen in het rapport: "Op bilateraal niveau wordt gekozen voor een concrete aanpak richting zowel enkele energieproducerende landen als richting enkele energieconsumerende landen in onze directe omgeving. Daarbij is het zaak om te komen tot een effectieve en samenhangende benutting van de verschillende instrumenten als politieke en ambtelijke consultaties, handelsmissies, seminars en conferenties en overeenkomsten voor bilaterale samenwerking en investeringsbescherming". Door de inkomende

en uitgaande politieke en ambtelijke bezoeken wil het kabinet de samenwerking op uiteenlopende beleidsterreinen inzetten om wederzijds vertrouwen te versterken. Alle betrokken bewindslieden dienen het energievraagstuk aan de orde stellen tijdens een bezoek.

### **Prioritaire landen**

Nederland zet in op goede politieke relaties met 28 energie (gas en olie) producerende landen, waarvan vier prioritaire landen: Algerije, Kazachstan, Rusland, Saoedi-Arabië. De overige 24 landen Angola, Azerbeidzjan, Bolivia, Brazilië, Canada, China, Irak, India, Iran, Japan, Koeweit, Libië, Mexico, Nigeria, Noorwegen, Oekraïne, Oman, Qatar, Turkije, Turkmenistan, Venezuela, Verenigde Arabische Emiraten, Verenigde Staten van Amerika en Wit-Rusland, worden als belangrijke energieproducerende/energieconsumerende landen beschouwd, waarmee bilaterale betrekkingen worden gecontinueerd en zo nodig geïntensifieerd. Bij het maken van de keuze is er gekeken naar de volgende 6 criteria:

- Het aandeel van de productie van een land in de Nederlandse/Europese energievoorziening.
- Het aandeel van de consumptie van een land in de mondiale energievraag.
- Het belang van een land als doorvoerland naar Nederland en Europa.
- Het belang van opkomende producenten van alternatieve energie.
- De kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in de energiesector of gerelateerde industrie.
- De geografische en geopolitieke diversiteit van de landen.

Met betrekking tot gas zijn het de volgende prioriteiten: Concrete maatregelen om de marktintegratie, marktwerking en leveringszekerheid op de gasmarkt in Noordwest Europa te verbeteren; vanaf 2008 structureel voorzien van informatie aan relevante ambassades over de kansen en mogelijkheden voor buitenlandse investeerders in de Nederlandse gasrotunde; bezoeken op ministerieel en hoogambtelijk niveau aan belangrijke energieproducerende landen met een focus op de vier prioritaire landen; in EU en IEA verband inzetten op een gezamenlijk gascrisisbeleid, waarbij de focus ligt op het gezamenlijk ontwikkelen van een pakket vraagbeperkende maatregelen die in crisissituaties ingezet kunnen worden; vanaf 2008 en 2009 bilaterale mogelijkheden verkennen voor het aangaan van strategische (gas)allianties met buurlanden; en de uitwerking van het Europese externe energiebeleid ter voorbereiding van de Strategic Energy Review van de EU.

### **2.5 Problematiseren van het beleid**

AIV pleit voor een zelfstandig beleid (beleidsdoelstelling) voor BZ op het terrein vanwege de belangrijke internationale dimensie van energievoorzieningszekerheid. BZ maakt het echter geen hoofddoel, maar slechts een operationele doelstelling van het hoofddoelstelling 2 'Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur'.

Energie en energievoorzieningszekerheid zijn internationale thema's. Daarom is sinds 2006 de verantwoordelijkheid voor energiebeleid verbreed, maar niet verschoven; de verantwoordelijkheid voor het energiebeleid (inclusief de internationale component) berust bij EZ, BZ is verantwoordelijkheid voor de geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken hierbinnen én de algemene samenhang in het Nederlands buitenlands beleid.

Twee teksten vormen de randvoorwaarden van het energievoorzieningszekerheidsbeleid en buitenlandbeleid. Enerzijds is dat het Nederlandse energiebeleid, in de vorm van het energierapport, anderzijds is dat de missie<sup>11</sup> van het ministerie van Buitenlandse Zaken waarbinnen het Nederlandse buitenlandbeleid uitgevoerd wordt. Het energierapport en de missie van BZ vormen ieder afzonderlijk een kader respectievelijk voor beleidsmedewerkers werkzaam in het domein van energie en een kader voor beleidsmedewerkers van Buitenlandse Zaken. Spanningen, maar zeker ook raakvlakken, tussen deze twee kaders die in het energievoorzieningszekerheid en buitenlands beleid een nieuw kader vormen worden in de beleidsdoorlichting onderzocht.

---

<sup>11</sup> Missie: Elke dag en elk uur behartigt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de belangen van het Koninkrijk in het buitenland. Als naar buiten gericht land zet Nederland zich van oudsher in voor de internationale rechtsorde. Nederland bouwt mee aan een veilige, stabiele en welvarende wereld. Wij zetten ons in om conflicten, armoede en onrecht te bestrijden. Buitenlandse Zaken geeft, in overleg met andere ministeries, vorm aan het Europa van de toekomst en zorgt ervoor dat Nederland in de EU met één stem spreekt. Op meer dan 150 plekken in de wereld en in Den Haag doen landgenoten, bedrijven en instellingen een beroep op de kennis van onze medewerkers. Buitenlandse Zaken – wereldwijd thuis. – MvT BZ

Het energie rapport gaat voornamelijk uit van de Nederlandse behoeften, op lange termijn te kunnen beschikken over een duurzame energiehuishouding. Middels inzetten op energietransitie wil men dat de energiebehoefte van NL ook op de lange termijn wordt gedekt en minder afhankelijk is van de nu overheersende fossiele energiedragers. In de missie van Buitenlandse Zaken worden naast het behartigen van de belangen van Nederland de thema's mensenrechten, goed bestuur, veiligheid en bestrijden van onrecht en armoede als prioritair bestempeld. De beleidsdoorlichting gaat in op de vraag in hoeverre de inspanningen van Buitenlandse Zaken bijdragen aan het energievoorzieningszekerheidsbeleid in lijn met de doelstellingen van het Energierapport en aan de missie van Buitenlandse Zaken.

De uitvoering van dit beleid is uitgewerkt in de MvT's en de hierop volgende jaarplannen.

### **2.6 MvT BZ 2006-2011**

Sinds 2006 tot op heden (2011) is 'Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid' een operationele doelstelling (8) onder beleidsartikel 2 'Grottere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur' in de Memorie van Toelichting (MvT) van BZ. In de vijf jaren dat het operationele doelstelling 2.8 op de begroting staat is het Budget op de begroting BZ 0 euro. De na te streven resultaten c.q. de te realiseren prestaties en instrumenten/activiteiten zijn in de loop van de jaren weinig veranderd.

In de MvT van 2006-2011 wordt het volgende aangegeven:

- Het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is op het terrein van zowel fossiele als alternatieve energiebronnen is in hun werkzaamheden ondersteund.
- Inbedding van energie als prioritair thema in de strategische relaties van de EU met consumentenlanden als China, India, de VS en Japan, met bijzondere aandacht voor energiebesparing, goed functionerende energiemarkten en stabiliteit in producerende landen. Zo mogelijk betrekken van China en India bij het IEA-oliecrisismechanisme.
- Verbreden en verdiepen van de relaties met geselecteerde landen die van belang zijn voor de energievoorzieningszekerheid (onder andere Rusland, Algerije, Kazachstan en Saoedi-Arabië).
- Bijdrage leveren aan het verbeteren van de veiligheidssituatie in de Niger Delta in Nigeria door middel van deelname aan de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy Group*.
- Actieve deelname aan Europese en internationale fora over de voordelen en risico's van kernenergie.
- Deelname aan de internationale discussie over transparante internationale regelgeving over handel in energiedragers.
- Overeenstemming in EU-verband bewerkstelligen om tot een haalbaar gemeenschappelijk optreden te komen voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid (follow-up van tweede strategische *energy review* van de Europese Commissie). Deze prestaties worden in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken gerealiseerd.
- Heroverweging van het gevoerde beleid op het gebied van energievoorzieningszekerheid. Uitgangspunt blijft daarbij het verstevigen van de relaties met landen en regio's die van belang zijn voor de energievoorzieningszekerheid van Nederland en de EU op middellange termijn (2011).
- Geïntensiveerde besprekingen in de EU, maar ook in andere internationale fora zoals IEA (International Energy Agency), IRENA (International Renewable Energy Agency) en de Wereld Bank over de transitie naar een duurzame energiehuishouding, waarbij Nederland deze organisaties zal stimuleren om beleid in deze richting te ontwikkelen (2001).

### **2.7 MvT EZ 2006-2011**

Energievoorzieningszekerheid wordt genoemd in het beleidsartikel 4, doelmatige en duurzame energiehuishouding. Energievoorzieningszekerheid is van vitaal belang voor de economie en moet daarom betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam zijn. Op termijn is een duurzame energiehuishouding nodig. De voorzieningszekerheid heeft betrekking op diverse energiedragers. Primaire dragers zijn olie, gas, kolen en uranium, de secundaire drager is elektriciteit. Daarnaast heeft het betrekking op de productie (olie- en gaswinning, elektriciteitsopwekking), de import (kolen, uranium en olie), de verwerking (raffinage, conversie), het transport en de distributie (zowel betrouwbaarheid als capaciteit). Tot slot heeft energievoorzieningszekerheid betrekking op zowel de korte termijn (bijvoorbeeld stroomuitval) als op de lange termijn (infrastructuur, relaties met producerende landen, energiemix).

Operationele doelstellingen die hieronder vallen zijn het bevorderen van optimale ordening en werking van de energiemarkten; energievoorzieningszekerheid op korte en lange termijn; en verduurzaming van de energiehuishouding. Beleidsartikel 5 internationale economische



betrekkingen richt zich op het verbeteren van het klimaat voor internationaal ondernemen en specifiek voor Nederland om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te vergroten. Dit door middel van operationele doelstellingen het internationale handels- en investeringsverkeer verder vrij maken en de internationale economische rechtsorde versterken; het bevorderen van internationaal ondernemen; en het gericht ondersteunen van het bedrijfsleven in kansrijke sectoren zowel in het binnen- als het buitenland.

In grote lijnen wil men dit verwezenlijken door in te zetten op economische diplomatie op zowel Europees- multilateraal als bilateraal niveau in veel gevallen in samenwerking met Buitenlandse Zaken. Een belangrijk aspect hierbinnen is het tot stand komen van een level playing field, zowel internationaal als Europees, op het gebied van energie(voorzieningszekerheid) vooral voor gas en elektriciteit. Daarnaast het stimuleren van vrijhandel en het afsluiten van MoU's en IBO's, het oliecrisisbeleid. Hoofdpunten uit de MvT's periode 2006-2011 jaren zijn:

- De totstandkoming van een Europees *level playing field* dat moet leiden tot een ongestoorde levering van voldoende energie, waaronder elektriciteit en gas, ook op lange termijn.
- Verstevenen van de energierelaties tussen de EU en de Russische Federatie door ondermeer de uitwerking van de Memorandum of Understanding (MoU) Rusland-NL over energie-efficiency.
- Bij landenbezoeken en handelsmissies prominenter aandacht besteden aan energievoorzieningszekerheid en samenwerkingsmogelijkheden. Het versterken van de relaties met landen die voor onze energievoorziening essentieel zijn, onder meer het voortzetten en verstevenen van aangehaalde contacten met andere gasproducerende landen als Noorwegen, Russische Federatie, Algerije, Libië en Qatar.
- Ondersteuning bij het opstellen van een MoU door Gasunie en Gazprom over deelname in Nordstream en Balgzand Bacton Line (BBL).
- Het internationaal energiebeleid, waarbij EZ en BZ deelnemen in de verschillende gremia van, onder andere IEA, IEF, en EU, zal gericht zijn op het behalen van een bevredigende discussieuitkomst over de Strategic Energy Review; werken aan een eensgezind Europees optreden zoals in post- «Partnership and Cooperation Agreement» (PCA) onderhandelingen met Rusland. Ook zal het internationaal energiebeleid bijdragen aan het overnemen van het EU energie-acquis communautaire in omliggende landen (Nabuschapsbeleid, Energiegemeenschap en Euromed) en een toename van de gezamenlijke EU-initiatieven op energie gebied bevorderen.
- Het bevorderen van een open internationaal handels- en investeringsverkeer en het versterken en verduurzamen van de internationale economische rechtsorde.
- Het bevorderen van internationaal ondernemen (inkomend en uitgaand).
- Het gericht ondersteunen van het bedrijfsleven, waaronder ook het MKB, in kansrijke sectoren op zowel binnenlandse als buitenlandse markten.
- Het verbeteren van de noordwest Europese leveringszekerheid door versterking van informatie-uitwisseling tussen TSO's en het oprichten van gezamenlijke veiligheidscentra om in de toekomst goed in te kunnen spelen op stroomstoringen.
- Het vanaf maart 2010 koppelen van de elektriciteitsmarkt tussen Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland.
- Ondersteuning van de herziening in Europees verband met betrekking tot maatregelen voor het veiligstellen van de aardgasvoorziening (Richtlijn 2004/67/EG) en mogelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse wet- en regelgeving op dit terrein.
- Oprichting van het Platform Gasrotonde met als doel vergroting van de aantrekkelijkheid van Nederland om gas, dat is bestemd voor de NW-Europese markt, hiernaar toe te brengen en te verhandelen. Hiermee wordt bijgedragen aan het veiligstellen van de gasvoorziening in Europa.
- Opstellen van een nationaal actieplan waarin aangegeven hoe Nederland de EU-duurzame energiedoelstelling voor 2020 gaat invullen zoals beschreven in de Europese richtlijn hernieuwbare energie.

Gedurende deze gehele periode bestaat het instrumentarium van zowel BZ als EZ uit de volgende aspecten:

- Economische diplomatie.
- Het Nederlands internationale postennetwerk (Ambassades, consulaten, Netherlands Business Support Office, kantoren van het Netherlands Foreign Investment Agency) t.b.v. economische dienstverlening aan zowel Nederlandse als buitenlandse ondernemers in het buitenland.
- Economische missies en bilaterale bezoeken van en naar het buitenland zowel op politiek als op hoog ambtelijk niveau.

- Strategische agenda economische missies.
- Internationaal energiebeleid met deelname aan multilaterale organisaties als Internationaal Energie Agentschap (IEA), International Energy Forum (IEF) en Internationale Financiële Instellingen als Wereldbank, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB) en de Europese Unie (EU).
- Het onderhouden en bevorderen van bilaterale energierelaties met de prioritaire landen, Rusland, Saoedi-Arabië, Algerije en Kazachstan en meer algemeen met de belangrijkste olie- en gasproducenten.

### **2.8 Jaarplannen van DME en de Ambassades in de vier prioritaire landen**

De voornemens uit de verschillende beleidsnotities en de MvT's zijn in hoofdlijnen in de volgende punten vertaald in de jaarplannen van de beleidsdirectie op Buitenlandse Zaken en die van de Ambassades in de prioritaire landen.

De Directie Klimaat, Energie, Milieu en Water (DME, voorheen Directie Economische en Ecologische Samenwerking, DES) is binnen BZ verantwoordelijk voor het energievoorzieningszekerheidsbeleid. De belangrijkste punten uit de jaarplannen en jaarverslagen van de periode 2006-2010 zijn als volgt:

- De interdepartementale werkgroep energievoorzieningszekerheid.
- Liberalisering van de internationale energiemarkt.
- Bevorderen goed bestuur/stabiliteit in producerende landen.
- Het creëren van wederzijdse afhankelijkheid.
- Bevorderen van ontwikkelingen van Energie Handvest Verdrag en Transitprotocol.
- Bevorderen van energiebesparing.
- Het opzetten van een oliecrisismechanisme onder de auspiciën van de IEA.
- Het vormen van een geïntegreerd energiebeleid tussen EZ en BZ.
- Het activeren van de posten mbt energievoorzieningszekerheid.
- In EU kader: het opzetten van een GBVB instrumentarium ter bevordering van energievoorzieningszekerheid.
- Het bevorderen van veiligheid van energietransport.
- Het bevorderen van veiligheid en stabiliteit in de Golf of Guinea d.m.v. het GGESS.
- Verzekering van leveranties van nucleaire brandstof.
- Het 'Scaling Up Renewable Energy Program' van de Wereldbank (2010).
- Promoting Renewable Energy Programme.

Ambassades; energievoorzieningszekerheid is voor de ambassades in Algerije, Kazachstan, Rusland en Saoedi-Arabië een belangrijk dossier. In de jaarverslagen (en jaarplannen) schrijven de ambassades dat de volgende activiteiten ingezet worden ten behoeve van het energievoorzieningszekerheidsdossier:

- Implementatie van het energievoorzieningszekerheidsbeleid, zowel met betrekking tot energieproductie als met betrekking tot energieconsumptie.
- Ondersteuning van Nederlandse bedrijven h.t.l., o.a. via handelsmissies en vakbeurzen.
- Door het opstellen van rapportages over kansrijke sectoren. Het Nederlandse MKB (m.n. in de olie/gas- en watersector) stimuleren en de nog bestaande drempelvrees te verlagen.
- Voorbereiden van hoogambtelijke, politieke bezoeken en handelsmissies.
- Onderhandelen voor totstandkoming van IBO en/of MoU.

De meest belangrijke instrumenten die uit de MvT's en de jaarverslagen/jaarplannen naar voren komen zijn vooral gericht op het directe Nederlandse belang. Ze zijn erop gericht dat Nederland kan beschikken over betrouwbare, betaalbare en schone energie. De specifieke prioriteiten van het buitenlandse beleid zoals mensenrechten, goed bestuur, veiligheid, en bestrijden van armoede en onrecht komen minder geprononceerd naar voren evenals schone energie, één van de pijlers van het energiebeleid. Op papier leiden deze aspecten van het Nederlands beleid niet tot spanningen tussen instrumenten van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. Een procesbeschrijving van de uitvoering van deze instrumenten en de doelen waar zij voor gebruikt worden en de resultaten die zij opgeleverd hebben kunnen laten zien hoe dit in de praktijk handen en voeten heeft gekregen.

## **3 De onderzoeksvragen**

De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting. Het ministerie van Financiën omschrijft in artikel 8 lid 2 van de RPE de volgende vragen die gebruikt kunnen worden bij een beleidsdoorlichting. De vragen zijn verdeeld in vier hoofdthema's, daarnaast zijn de vragen aangevuld met issues die behandeld worden bij het beantwoorden van de vragen:

### **Beschrijving van de problematiek**

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
  - Mogelijke schaarste van fossiele energiedragers/spanningen op de wereldmarkt.
  - Zekerstelling van Nederlandse behoefte.
  - Nederland een blijvende rol geven in de gasdistributie.
  - De belangen van het Nederlandse bedrijfsleven.
  - Energietransitie.
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
  - De vraag naar fossiele energiedragers is groter dan het aanbod.
  - Verwachte afname van de eigen aardgas productie over een periode van 20 jaar
  - Toename van wereldvraag naar energie als gevolg van opkomende economieën.

### **Rol van de rijksoverheid**

3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
  - Veiligstellen van toevoer van energiedragers naar Nederland door de verschillende instrumenten die de Rijksoverheid tot haar beschikking heeft.
  - Veiligstellen van en opkomen voor economisch belangen van Nederlandse (energie)bedrijven in het buitenland.
  - Politisering (toenemende invloed van overheden) op de wereldenergiemarkt. Dit in tegenstelling tot de situatie van vrijhandel en mondialisering waar het marktmechanisme bepalend is.
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
  - Welke Nederlandse actoren zijn betrokken bij energievoorzieningszekerheid, met name de energieproductie en -distributie bedrijven? Welke rol speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken te midden van deze actoren?
  - Welke Nederlandse actoren (Buitenlandse Zaken, HMA's, vakdepartementen, energieproductie en -distributie bedrijven) en niet Nederlandse actoren (zoals de EU) zijn samenwerkingsverbanden aangegaan ten aanzien van energievoorzieningszekerheid (met relevantie voor Nederland)? Hoe is eventuele samenwerking ontstaan en hoe wordt deze vormgegeven? En wat was de rol van de rijksoverheid hierin.
  - Zijn er alternatieven buiten de rijksoverheid voor het vervullen van deze rol? Zo ja, op grond van welke argumenten? Zo nee, op grond van welke argumenten?

### **Beschrijving van de beleidsdoelstelling**

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
  - Op welke wijze is de operationele doelstelling 'Energievoorzieningszekerheid' vertaald in richtlijnen voor de Nederlandse inzet in internationaal verband?
  - Wat waren de Nederlandse initiële preferenties op het gebied van bilaterale, multilaterale en Europese samenwerking?
  - Hoe zag de context eruit bij het ontstaan van energievoorzieningszekerheidsbeleid.
  - Was er sprake van consistentie tussen het energiebeleid aan de ene kant en aan de andere kant de prioriteiten van Buitenlands beleid beschreven in de missie van Buitenlandse zaken zoals mensenrechten, goed bestuur, veiligheid en bestrijden van onrecht en armoede.

### **Beschrijving van de instrumenten en de resultaten**

6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
  - Op basis van welke overwegingen (wat was de interventielogica en welke resultaten had men voor ogen) is gekozen voor een bilateraal, multilateraal dan wel Europees kader voor de samenwerking?
  - Lijst met 28 energielanden, waarvan 4 prioritairlanden. Wat was de rationale voor deze keuze en hoe kijkt men hier nu tegenaan?
  - Activiteiten van de posten.
  - Politieke en hoogambtelijke bezoeken; zowel inkomend als uitgaand.
  - Organisatie van conferenties.
  - Bedrijvenmissies georganiseerd door de EVD.

- Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE).
  - Buitenland-Energie-Overleg-Platform (BEOP).
  - Afgesloten IBO's, verdragen ter voorkoming van dubbele belastingen en MoU's met energierelevante landen en de specifiek benoemde onderwerpen hierin.
  - Teken van energie verdragen en het opstellen van energiebeleid in multilateraal en Europees verband.
7. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten? De effectbeschrijving beperkt zicht tot het vastleggen van uitkomsten van gevoerd overleg en resultaten van met name strategische bezoeken. Bestaand evaluatieonderzoek is niet voorhanden.
- Welke resultaten zijn er geboekt op Europees, bi- en multilateraal niveau? Hoe verhouden de resultaten zich tot de inzet, zoals instructies voor onderhandelingen en de uitvoering hiervan van Nederland/BZ en komt het overeen met de oorspronkelijke doelen?
  - Met welke landen zijn er MoUs (en IBOs) gesloten met betrekking tot energievoorzieningszekerheid?
  - Markttoegang van Nederlandse energie ondernemingen in energierelevante olie en gas landen.
  - Veiligheid in de energie keten zowel mbt productie als ook transport.
8. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?
- Geen budget voor operationele doelstelling 2.8 energievoorzieningszekerheid bij BZ.
  - Budget voor energievoorzieningszekerheid en energiebeleid bij EZ.

#### **4 Afbakening en reikwijdte**

##### *Periode van evaluatie*

De evaluatieperiode is mei 2006 tot begin 2011.

Het onderzoek richt zich op de rol van het ministerie van BZ, de internationale dimensie van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. In de beleidsstukken wordt beschreven dat de verantwoordelijkheid sinds 2006 verbreed is van alleen EZ naar EZ en BZ. Daarbinnen wordt met name aandacht besteed aan de coördinerende rol die BZ heeft. De overige ministeries komen in beeld bij de vraagstelling naar de rol van de rijksoverheid en de motivering voor de betrokkenheid. Bij de inzet van instrumenten en de effectmeting wordt alleen gekeken naar de internationale aspecten van energievoorzieningszekerheid. De samenwerking tussen EZ en BZ gebeurt ad hoc en vindt structureel plaats in de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE). De werkgroep ontmoet elkaar iedere 3 weken.

Een issue waar BZ en EZ aan werken is het verbeteren van de bilaterale contacten met 28 landen waarvan er 4 een prioritaire status gekregen hebben (zie § 2.4, p.6). Een selectie van dossiers van deze 28 landen zullen onderzocht worden, zie het overzicht hieronder. De keuze voor deze dossiers komt voort uit het gewicht wat er aan deze landen/regio's/onderwerpen wordt gegeven als de strategische bezoeken, jaarverslagen, MvT's en het beleid nader beschouwd worden. Ten aanzien van multilaterale samenwerking zijn er vijf dossiers die naar voren komen in (beleids)documenten. De Nederlandse doelen, inzet en resultaten ten aanzien van deze vijf organisaties zullen in de beleidsdoorlichting beschreven worden.

In de beleidsstukken wordt gesproken over de vorming van een intern en extern EU beleid. De Europese Commissie heeft twee Strategic Energy Reviews uitgebracht. Dit betreft een analyse van het energievoorzieningszekerheidsbeleid en extern energiebeleid van de Unie. De Nederlandse doelen, inzet en resultaten op het gebied van deze Reviews zullen beschreven worden in de beleidsdoorlichting.

Naast interdepartementale en internationale samenwerking vindt er ook samenwerking met het bedrijfsleven plaats. In beleidsdocumenten wordt gesproken over het ondersteunen van het bedrijfsleven en de oprichting van een Buitenland-Energie-Overleg-Platform, deze twee dossiers zullen in het kader van publiek-private samenwerking behandeld worden.

Met de hiervolgende keuze voor de verschillende dossiers kan een evenwichtig beeld worden gegeven van de doelen, inzet en resultaten op het gebied van

energievoorzieningszekerheidsbeleid. Het gaat hier dus om wat BZ doet voor het bereiken van de doelstellingen, betaalbaar, betrouwbaar en schoon, van het energievoorzieningszekerheidsbeleid.

- Interdepartementale samenwerking
  - IWE
- Bilaterale samenwerking
  - Russische Federatie (wederzijdse economische afhankelijkheid, energieleveranties, prioritair land)
  - Algerije (prioritair land en potentieel gas leverancier)
  - Golfstaten (Beleidskader Golfstaten) (belangrijke regio op de internationale energiemarkt, naast initiatieven voor energie efficiëntie en Saudi Arabie prioritair land)
  - Angola (potentiële energie-exporteur)
  - IBOs en MoUs
- Multilaterale samenwerking
  - IEA (crisis mechanisme en forward looking strategies)
  - Energiehandvest (handelsafspraken)
  - IEF (platform voor producenten en consumenten)
  - GECF (Gas Exporting Countries Forum)
  - NAVO (veiligheid transportroutes)
  - GGESS (veiligheid in de Golf of Guinee)
- Europese samenwerking
  - SER I
  - SER II
  - Bevorderen gezamenlijke EU initiatieven ten behoeve van energiezekerheid op EU niveau o.a via Euromed, nabuurschapsbeleid en Energy Community Treaty
- Publiek-private samenwerking
  - Ondersteuning Nederlandse energie ondernemingen
  - BEOP
  - Gasrotonde overleg

## **5 Aanpak en methodologie**

Documentstudie en interviews zijn de methoden van gegevensverzameling voor deze beleidsdoorlichting.

### *Beschrijving van de problematiek*

De beschrijving van de problematiek geschiedt op basis van bestaande documenten en de informatie wordt geverifieerd via interviews met medewerkers op de betreffende Ministeries, Nederlandse Ambassades, Ambassades in Den Haag, archieven van beleidsdirecties en ambassades en actoren uit de private sector.

### *Rol van de rijksoverheid*

De beleidsdoorlichting geeft een overzicht van de Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken en hun belangrijkste prioriteiten met betrekking tot energievoorzieningszekerheid in internationaal verband. In relatie hiermee zal ingegaan worden op de rol van relevante private partijen, andere landen en internationale organisaties.

### *Beschrijving van de beleidsdoelstelling*

Op basis van beleidsstukken, interne correspondentie, dossiers ter voorbereiding van buitenlandse bezoeken wordt in kaart gebracht op welke wijze Nederland de doelstelling nader heeft uitgewerkt in instructies en in voorstellen voor ondersteuning van activiteiten, waaronder ook de strategische bezoeken door Ministers e.a.. De analyse gaat over de mate waarin de voorgestelde interventies/programma's en de achterliggende interventielogica aansluiten bij de beleidsdoelstelling.

### *Beschrijving van de instrumenten en de resultaten*

Hierin wordt weergegeven de in de MvT's genoemde instrumenten ter realisering van de beleidsdoelen. Op basis van verslaggeving, interviews en mogelijke reviews wordt een overzicht gegeven van behaalde resultaten en het proces dat hieraan heeft bijgedragen. Het instrumentarium zoals deze beschreven wordt in de MvTs van BZ en EZ is hierbij richting gevend (zie § 2.6). Een kanttekening hierbij is dat er op de begroting van Buitenlandse Zaken voor artikel 2.8, energievoorzieningszekerheid, geen middelen zijn gereserveerd. EZ en BZ hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de internationale dimensie van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. BZ is verantwoordelijk voor de geopolitieke,

veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken hierbinnen (o.a. mensenrechten, veilige doorvoer, markwerking etc.) en de algemene samenhang in het Nederlands buitenlands beleid. De verantwoordelijkheid voor het algemene energiebeleid berust bij EZ.

## 6 Organisatie van de beleidsdoorlichting

IOB-inspecteur Hans Slot is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting.

Onderzoeksmedewerker Laura Hoogwerf assisteert bij de beleidsdoorlichting. Voor het aspect van de rol naar de private sector of andere dossiers wordt mogelijk externe expertise gecontracteerd. (Clingendeal). IOB-meelezers zijn Bas Limonard en Max Timmerman.

Voor de duur van de beleidsdoorlichting wordt een partnerschap aangegaan met een vakgroep van een van de Universiteiten (Delft, Leiden, Amsterdam, Groningen of ECN). Naast de uitwerking van bijvoorbeeld het onderwerp energievoorzieningszekerheid/mensenrechten zullen zij optreden als permanent consultant.

In de referentiegroep zitten DME/KE (Saskia de Lang), ELI/EM (Bert Roukens), en twee externe deskundigen (TNO, Cyril Widdershoven en CIEP, Jacques de Jong). Voorzitter is plaatsvervangend directeur IOB, Henri Jorritsma.

De referentiegroep komt minimaal twee keer bijeen. Op de eerste bijeenkomst staat de ToR ter discussie. Tijdens de tweede bijeenkomst bespreekt de referentiegroep het concept-eindrapport.

## 7 Planning

Sept/nov	Dossierstudie. Opstellen ToR
	Opstelling geannoteerde inhoudsopgave eindrapport
nov	Referentiegroep bespreekt ToR
Sept/ nov	Vervolg dossierstudie en interviews
Nov/ maart	Opstelling concept-einrapport
April	Referentiegroep bespreekt concept-eindrapport
Mei/juni	Opstelling definitieve eindrapport
Juli/aug	Gereedmaken eindrapport

## 8 Budget

Contractering externe deskundigheid (uitvoering deel van het onderzoek)	45 dagen à 1000 Euro BTW 19%	45.000 8.550
Publicatie		12.500
Referentiegroep 2personen (4x 256 Euro, exl BTW) + 120 Euro reiskosten		1.340
Onvoorzien		7.610
<b>TOTAAL</b>		<b>75.000</b>

## 9 Afkortingen

AER	Algemene Energieraad
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BEOP	buitenland-energie-overleg-platform
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
DME	directie Milieu en Energie
EZ	ministerie van Economische Zaken
EU	Europese Unie (European Union)
EUEI	Europese Unie Energie Initiatief
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid
IBO	investeringsbeschermings overeenkomst
IEA	International Energy Agency (Internationaal Energie Agentschap)
IEF	International Energy Forum
IMF	International Monetary Fund (Internationaal Monetair Fonds)
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IWE	Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid
MoU	Memorandum of Understanding
MvT	Memorie van Toelichting
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
RPE	Rijksregeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
VRM	ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WTO	World Trade Organisation (Wereld Handelsorganisatie)