



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid Beleidsdoorlichting 2006-2010

nr. 367 | Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid | IOB Evaluatie | nr. 367 | Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid | IOB Evaluatie |



IOB Evaluatie

Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid Beleidsdoorlichting 2006-2010

Voorwoord

Sinds 2006 is het bevorderen van energievoorzieningszekerheid in de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) als operationele doelstelling opgenomen. Voor u ligt de beleidsdoorlichting van de bijdrage van het ministerie van BZ aan deze doelstelling van buitenlandbeleid, die in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) wordt vormgegeven.

Het gaat hierbij om een voor het ministerie van BZ nog betrekkelijk nieuwe beleidsdoelstelling gericht op het leveren van een bijdrage aan de energievoorzieningszekerheid van Nederland in de toekomst. In deze fase van beleidsuitvoering is het nog te vroeg om de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid te bepalen. Zoals verder wordt uiteengezet in het rapport is de beleidsdoorlichting in deze fase van de beleidsuitvoering beperkt tot beschrijving en analyse van het gevoerde beleid, de voortgang en tussentijdse effecten en de werking van de beleidsprocessen. De doorlichting werd bemoeilijkt doordat deze de bijdrage van slechts één van de vele actoren betreft, alsook een complex beleidsterrein in een beperkt voorspelbare omgeving. Niettemin heeft de doorlichting geleid tot een informatief en inzichtelijk rapport. De bevindingen waren aanleiding tot de formulering van enige aandachtspunten voor de toekomst.

Tot juni 2011 was IOB inspecteur Hans Slot verantwoordelijk voor de beleidsdoorlichting. Na zijn uitdiensttreding heeft IOB inspecteur Rita Tesselaar deze verantwoordelijkheid overgenomen. Beiden zijn daarin bijgestaan door onderzoeksmedewerkster Laura Hoogwerf. In samenwerking met IOB hebben dr. Aad Correlje en dr. Martijn Groenleer, beiden verbonden aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft, uitvoering en rapportage op zich genomen. IOB is hen zeer erkentelijk voor het verrichte werk. Plaatsvervangend directeur Henri Jorritsma en IOB inspecteurs Bas Limonard en Max Timmermans hebben concept versies van het rapport van nuttig commentaar voorzien.

131

Voor de beleidsdoorlichting is een externe referentiegroep samengesteld. Leden van de referentiegroep waren Saskia de Lang, Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid, BZ, Bert Roukens, themacoördinator, EL&I, Jacques de Jong, *Senior Fellow Clingendael International Energy Programme* en Cyril Widdershoven, *business development manager MENA region Oil & Gas*, TNO. Aan de leden van de referentiegroep is een woord van dank verschuldigd voor al het commentaar waarmee is bijgedragen aan het rapport.

Een speciaal woord van dank is verschuldigd aan alle informanten uit verschillende geledingen van de overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties voor hun medewerking aan soms meerdere interviews en aan de verzameling van schriftelijke bronnen. Zonder hen zou deze beleidsdoorlichting niet mogelijk zijn geweest. IOB draagt de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid van deze evaluatie.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud

Voorwoord	3
Lijst van afkortingen	8
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	10
1. Inleiding	26
1.1 Aanleiding en doel	27
1.2 Onderzoeksvragen	27
1.3 Reikwijdte	28
1.4 Evaluatiekader	30
1.5 Beperkingen	32
1.6 Aanpak	34
1.7 Opbouw van het rapport	35
2. Beschrijving en analyse van de problematiek	36
2.1 Inleiding	37
2.2 Achtergrond	37
2.3 Visies op de energiemarkt	39
2.4 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	49
3. Rol van de rijksoverheid, in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken	52
3.1 Inleiding	53
3.2 Motivering van de rol van de rijksoverheid	53
3.3 Welke rol speelt de overheid?	57
3.4 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	64
4. Beleidsdoelstellingen	68
4.1 Inleiding	69
4.2 Algemene doelstellingen	69
4.3 Resultaatgebieden: bilateraal, EU, multilateraal, bedrijfsleven	72
4.4 Samenhang met andere doelen	75
4.5 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	70
5. Bilaterale relaties	78
5.1 Inleiding	79
5.2 Beoogde resultaten	79
5.3 Landenselectie	80
5.4 Inzet/inspanningen: instrumenten	82
5.5 Geselecteerde bilaterale relaties: beoogde resultaten, inzet/inspanningen, bereikte resultaten	86
5.6 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	118

6. Europese samenwerking	122
6.1 Inleiding	123
6.2 Beoogde resultaten	123
6.3 Inzet/inspanningen: instrumenten	125
6.4 Inzet/inspanningen: thema's	126
6.5 Bereikte resultaten	130
6.6 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	131
7. Multilaterale relaties	136
7.1 Inleiding	135
7.2 Beoogde resultaten	135
7.3 Selectie van multilaterale fora	136
7.4 Inzet/inspanningen: instrumenten	138
7.5 Geselecteerde multilaterale fora: beoogde resultaten, inzet/inspanningen, bereikte resultaten	139
7.6 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	152
8. Relaties met het bedrijfsleven	156
8.1 Inleiding	157
8.2 Beoogde resultaten	157
8.3 Inzet/inspanningen	158
8.4 Bereikte resultaten	159
8.5 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	163
9. Intra- en interdepartementale afstemming en samenwerking	166
9.1 Inleiding	167
9.2 Intradepartementaal	167
9.3 Interdepartementaal	174
9.4 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	179
Bijlagen	
Bijlage 1 Over IOB	183
Bijlage 2 Terms of Reference Beleidsdoorlichting Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid	185
Bijlage 3 Lijst van interviews	205
Bijlage 4 Geraadpleegde documenten	207
Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012	211

Figuren

Figuur 1: Evaluatiekader	31
--------------------------	----

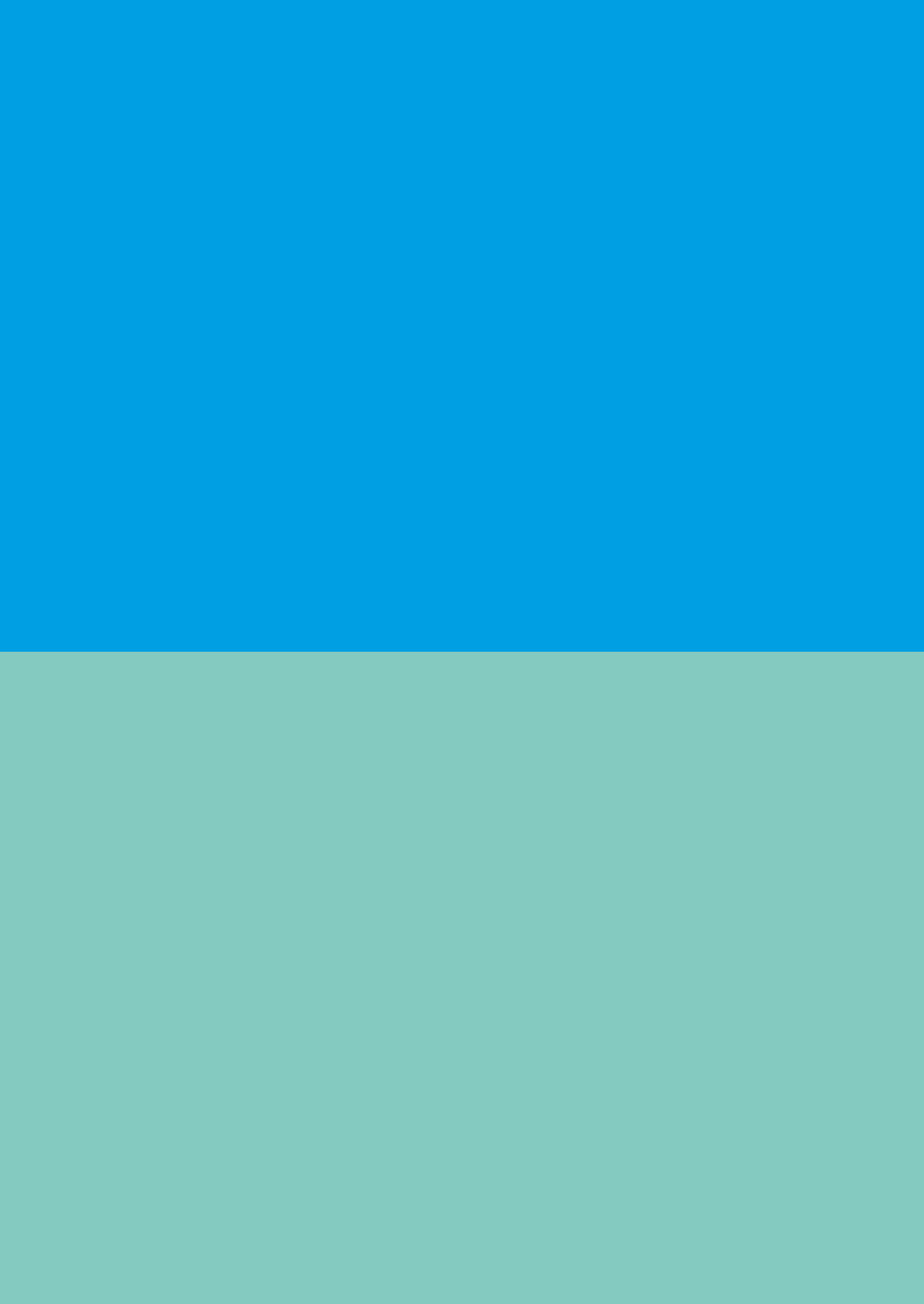
Tabellen

Tabel 1	Energier relevante landen	81
Tabel 2	Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Rusland	90
Tabel 3	Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Saoedi-Arabië en Golfstaten	98
Tabel 4	Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Algerije	106
Tabel 5	Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Angola	111
Tabel 6	Energier relevante multilaterale fora	137

Lijst van afkortingen

AER	Algemene Energieraad
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
BBL	Balgzand-Bacton Line
BEOP	Buitenland-energie-overleg-platform
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCS	Carbon Capture and Storage
CIEP	Clingendael International Energy Programme
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika (BZ)
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (BZ)
DES	Directie Economische en Ecologische Samenwerking (BZ)
DGBEB	Directoraat generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (EL&I)
DGETM	Directoraat generaal Energie, Telecom en Markten (EL&I)
DIE	Directie Integratie Europa
DME	Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (BZ)
DMH	Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Huumanitaire Hulp
DZO	Directie Zuidoost- en Oost-Europa (BZ)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EGEZ	Energiegezant van het ministerie van EL&I
EIB	European Investment Bank
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GECF	Gas Exporting Countries Forum
GGESE	Gulf of Guinea Energy Security Strategy
I&M	Ministerie van Infrastructuur & Milieu
IBO	Investeringsbeschermingsovereenkomst
IEA	International Energy Agency (Internationaal Energie Agentschap)
IEF	International Energy Forum
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IRENA	International Renewable Energy Agency
IWE	Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid
JODI	Joint Organisations Data Initiative
LNG	Liquefied Natural Gas (vloeibaar aardgas)
MoU	Memorandum of Understanding
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
MvT	Memorie van Toelichting
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NEGP	North European Gas Pipeline

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLADE	Latijns Amerikaanse Energie Associatie
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PDG	Project Delta Groep
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
REEEP	Renewable Energy & Energy Efficiency Partnership
SVE	Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (BZ)
ToR	Terms of Reference
UNSD	United Nations Statistics Division
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VP's	Voluntary Principles on Security and Human Rights
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WEO	World Energy Outlook
WTO	World Trade Organisation (Wereld Handelsorganisatie)



Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Aanleiding

Energievoorzieningszekerheid staat hoog op de politieke agenda, in Nederland, Europa en mondiaal. De uitdagingen waar Nederland voor staat hebben een specifieke internationale dimensie. Sinds 2006 stelt het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) zich daarom ten doel de energievoorzieningszekerheid te bevorderen. Het ministerie van BZ beoogt deze doelstelling te bereiken door de uitvoering van beleid in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van deze beleidsdoorlichting is tweeledig:

- enerzijds het verschaffen van inzicht in en het mogelijk maken van het afleggen van verantwoording over de gepleegde inzet en geleverde inspanningen van het ministerie van BZ ter bevordering van energievoorzieningszekerheid en de mate waarin deze inzet en inspanningen hebben bijgedragen aan de gestelde doelen;
- anderzijds het formuleren van aandachtspunten voor toekomstige inzet en inspanningen op dit gebied, in het bijzonder waar het de rol van het ministerie van BZ betreft.

De centrale vraag luidt:

In welke mate hebben de door het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode van 2006 tot en met 2010 gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van operationele doelstelling 2.8 bijgedragen aan 'het bevorderen van energievoorzieningszekerheid'?

| 11 |

Reikwijdte en beperkingen

De doorlichting bestrijkt de periode 2006-2010. In de loop van 2011 verschenen documenten en rapporten zijn niet meegenomen.

In overleg met EL&I is de doorlichting primair gericht op het buitenlandbeleid inzake energievoorzieningszekerheid en daarbinnen op de bijdrage van BZ.¹ Omdat de inzet van BZ vaak een deelde was en het toerekenen van resultaten aan of BZ of EL&I daardoor lastig, zijn de mogelijkheden tot het trekken van eenduidige conclusies beperkt. Het was beter geweest als beleid dat interdepartementaal tot stand is gekomen ook interdepartementaal zou zijn geëvalueerd, teneinde recht te kunnen doen aan de inzet en inspanningen van beide departementen.

Het gevoerde beleid is gericht op het zeker stellen van de energievoorziening op lange termijn. Dit betekent dat pas op lange termijn kan worden bepaald of de inzet en inspanningen van BZ hebben bijgedragen aan het bevorderen van energievoorzieningszekerheid, als er al causale relaties kunnen worden aangetoond. Beantwoording van de centrale vraag vindt in deze fase plaats op basis van een analyse van het gevoerde beleid, de voortgang en tussentijdse effecten en de werking van de beleidsprocessen.

¹ Van de zijde van EL&I werd een beleidsdoorlichting van de bijdrage van dit ministerie en op interdepartementaal niveau niet opportuun geacht gezien de Energierapporten (Economische Zaken 1999, 2005, 2008a).

Hoofdbevindingen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is een aantal sub-vragen gesteld. Deze sub-vragen volgen de Rijksregeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie, maar zijn op bepaalde punten aangepast om aan te sluiten bij de specifieke kenmerken van het te evalueren beleid. Aan de hand van de sub-vragen worden hieronder de belangrijkste bevindingen gepresenteerd. Daarna volgen de daarop gebaseerde aandachtspunten voor beleid.

1. Wat is de problematiek met betrekking tot energievoorzieningszekerheid die aanleiding gaf tot het door de overheid gevoerde beleid?

Tot 2004, zo blijkt uit onder andere de Energierapporten 1999 en 2002, is de voornaamste zorg van de overheid de liberalisering van de energiemarkten. De gedachte was dat de markt in staat is om in leveringszekerheid en prijsstabiliteit te voorzien.

Geleidelijk begint het besef te ontstaan van een aantal ontwikkelingen in de energiemarkt die belangrijke consequenties kunnen hebben voor de energievoorzieningszekerheid in de toekomst. Deze ontwikkelingen zijn: 1) de toename van vraag naar energie als gevolg van opkomende economieën; 2) de internationalisering van de energiemarkt als gevolg van uitputting van de Europese olie- en gasreserves op termijn; 3) de toenemende interventies van overheden van zowel producerende als consumerende landen.

Aan het begin van de geëvalueerde periode was de verwachting dat Nederland in de toekomst steeds afhankelijker zal worden van de import van fossiele brandstoffen van externe leveranciers, terwijl de energiemarkt niet zodanig functioneert dat het aanbod van energie gelijke tred zal houden met de vraagontwikkeling. Deze verwachting is verwoord in het Energierapport 2005 en in het gezamenlijke advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER) 'Naar een Energiek Buitenlands Beleid' uit 2006. In de beleidsnotitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid uit 2006 en het Energierapport 2008 wordt vervolgens uitgebreid ingegaan op de internationale dimensie van energievoorzieningszekerheid en de rol van BZ.

2. Is deze problematiek nog steeds dezelfde? In hoeverre is deze problematiek gedurende de periode van 2006 tot en met 2010 veranderd?

In de loop van de geëvalueerde periode gaat het klimaatveranderingsvraagstuk een prominenter rol spelen, naast het energievoorzieningsvraagstuk. Ook het klimaatveranderingsvraagstuk wordt geformuleerd in termen van het falen van de markt, in de zin dat de externe kosten van de belasting van het milieu en de emissie van CO₂ geen deel uitmaken van de energieprijs.

De probleemanalyse in de opeenvolgende rapporten en notities laat een steeds sterkere inhoudelijke koppeling zien van beide energievraagstukken. Uitputting en externe afhankelijkheid én klimaatverandering resulteren in toenemende bezwaren tegen het gebruik van fossiele energie en leiden tot het formuleren van een lange-termijndoelstelling voor het Nederlandse energiebeleid: de energietransitie, de overgang naar een duurzame

energiehuishouding die minder afhankelijk is van olie en gas, energievoorzieningszekerheid garandeert en leidt tot minder emissies.

Waar in 2005 de focus nog vooral gericht is op energievoorzieningszekerheid met betrekking tot fossiele brandstoffen, ontstaat in 2008 een meer geïntegreerd perspectief, waarbij de energievoorzieningszekerheid en het streven naar duurzaamheid worden vertaald in een drietal deelproblemen: toegang tot energiebronnen, de toekomstige energiemix en de infrastructuur.

3. Waarom rekent de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problematiek?

Uit de analyse van rapporten en notities blijkt dat de achtereenvolgende Nederlandse kabinetten (Balkenende II, III, IV) een belangrijke rol voor de overheid zien in het opstellen en uitvoeren van beleid dat de randvoorwaarden schept voor marktactiviteiten door de industrie en energieafnemers in gevallen waarin de markt niet optimaal functioneert. De overheid motiveert haar rol primair als het corrigeren van het falen van de energiemarkt.

In de jaren '90 wordt dit marktfalen door de overheid nog vooral gezien in de gebrekkige marktwerking op nationale markten. Rond 2004 ontstaat zorg ten aanzien van de marktwerking op de internationale markten voor olie en gas, waardoor op termijn de voorzieningszekerheid in gevaar kan worden gebracht. Vervolgens worden daar milieu- en klimateffecten als tweede vorm van marktfalen aan toegevoegd. Een derde vorm van falen van de energiemarkt betreft de korte termijn focus en het daardoor uitblijven van de noodzakelijke investeringen om op lange termijn de energietransitie te realiseren.

| 13 |

Correctie van deze vormen van marktfalen vergt volgens de overheid op het buitenland gericht beleid. Kernelementen daarvan zijn: ten eerste, het veiligstellen en bevorderen van de economische belangen van Nederlandse bedrijven in het buitenland die bijdragen aan de energievoorziening en het aantrekkelijker maken van de Nederlandse markt voor buitenlandse energieproducenten en leveranciers; ten tweede, het reduceren van (de effecten van) de toenemende invloed van overheden op de wereldenergiemarkt teneinde marktwerking te stimuleren; ten derde, het ondersteunen en beïnvloeden van internationale organisaties die gericht zijn op het oplossen van het energievoorzieningsvraagstuk en het klimaatprobleem.

4. Wat is de rol van het ministerie van BZ, mede in relatie tot andere publieke en private partijen?

De productie en export van energiedragers en het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen zijn afhankelijk van de interactie tussen private partijen en overheden. Dat betekent onder andere dat Nederlandse bedrijven op dit gebied in het buitenland niet alleen te maken hebben met andere bedrijven maar ook met andere overheden. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van BZ.

Het energievoorzieningsvraagstuk heeft bovendien implicaties voor de geopolitieke verhoudingen, het internationale veiligheidsbeleid en ontwikkelingspolitieke vraagstuk-

ken. Zo kan Nederlandse afhankelijkheid van energielevering vanuit specifieke landen gevolgen hebben voor het voeren van beleid met betrekking tot andere BZ beleidsdoelen, zoals de bevordering van mensenrechten, goed bestuur, milieubescherming, veiligheid en non-proliferatie. Ook hier is dus een rol weggelegd voor BZ.

De rol van BZ is zowel procesmatig als inhoudelijk. De procesmatige rol houdt vooral in dat BZ de belangen van Nederlandse bedrijven in het buitenland behartigt, bedrijven (en overheden) bij elkaar brengt en (internationale) initiatieven van private partijen faciliteert. Die rol is tegelijkertijd inhoudelijk. Het gaat hierbij niet zozeer om energie-specifieke kennis maar kennis van en inzicht in lokale omstandigheden alsook contacten en kanalen in specifieke landen en multilaterale fora om de activiteiten van bedrijven te ondersteunen.

Proces en inhoud vallen ook samen waar het gaat om het respecteren van de internationale 'mores' bij het onderhouden van betrekkingen met andere overheden. Dit is traditioneel een taak van BZ. Hetzelfde geldt voor het waarborgen van de inhoudelijke samenhang van het Nederlandse buitenlandbeleid. Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid zou immers op gespannen voet kunnen staan met andere doelstellingen.

BZ vervult haar rol voor wat betreft energievoorzieningszekerheid niet alleen in interactie met het bedrijfsleven maar vooral ook in nauwe samenwerking met andere departementen. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het energiebeleid, inclusief de internationale component, berust bij het ministerie van EL&I. Het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) is verantwoordelijk voor het Nederlands klimaatbeleid en internationale klimaatonderhandelingen.

| 14 |

5. Zijn voor de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ heldere doelen geformuleerd? Zo ja, welke doelen?

In de notitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid zijn geen heldere doelen geformuleerd voor het energievoorzieningszekerheidsbeleid in het algemeen en voor de specifieke rol van BZ. Op basis van de notitie heeft de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE), waarin naast EL&I en BZ ook een aantal andere departementen vertegenwoordigd zijn, in 2007 een rapportage opgesteld. In deze rapportage zijn meer concrete doelstellingen geformuleerd, welke het uitgangspunt vormen voor de Nederlandse inzet en inspanningen. Op basis hiervan wordt niet duidelijk welke specifieke doelen bereikt moeten worden door de inzet en inspanningen van BZ.

De Nederlandse inzet moet volgens de IWE allereerst gericht zijn op wederkerigheid en integraliteit in de relaties met andere landen. Daarnaast spant Nederland zich in voor een goed werkende, efficiënte energiemarkt, zowel binnen de EU als internationaal. Nederland streeft naar diversificatie, zowel van brandstoffen als naar landen van oorsprong. Ook spant het zich in voor het vergroten van de inzet van hernieuwbare energie, en de mogelijkheden voor energie-efficiëntie, niet alleen in energieconsumerende landen, maar juist ook in energieproducerende landen. Tot slot zet Nederland zich in voor de veiligheid van transportroutes.

6. Op welke resultaatgebieden waren de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ gericht?

In de IWE-rapportage worden vier gebieden geïdentificeerd waarop de Nederlandse inzet en inspanningen zouden moeten focussen: Europese samenwerking, multilaterale relaties, bilaterale relaties en relaties met het bedrijfsleven.

Op Europees niveau zijn de Nederlandse inzet en inspanningen gericht op een krachtig Europees energiebeleid: intern EU beleid gaat met name om een efficiëntere interne marktwerking; extern EU beleid is van belang bij het op gelijke voet spreken en onderhandelen met grote spelers op de energiemarkt zoals China, India, Rusland en de VS. Daarnaast zijn volgens de IWE multilaterale fora op dit gebied van belang, vooral voor het aan de orde stellen van mondiale thema's en geopolitieke implicaties van ontwikkelingen. Het bilaterale spoor is van belang: 1) waar nationale bevoegdheden prevaleren; 2) waar de integratie van het EU-beleid onvoldoende is voortgeschreden; 3) waar de Europese Unie in multilaterale fora niet als eenheid optreedt. Samenwerking rond projecten in het binnen- en buitenland geschiedt door de overheden, het betrokken bedrijfsleven en andere partijen.

In de Memories van Toelichting (MvT's) van BZ in de periode 2006-2010 wordt onder operationele doelstelling 8 van beleidsartikel 2, 'het bevorderen van energievoorzieningszekerheid', een veelheid aan na te streven resultaten genoemd. Deze resultaten hebben betrekking op alle bovengenoemde gebieden, maar zijn specifiek voor BZ.

| 15 |

Met betrekking tot het bilaterale niveau wordt er naar gestreefd de dialoog rond energievoorzieningszekerheid met diverse partijen in landen die relevant zijn voor de Nederlandse energievoorzieningszekerheid te verdiepen. Er wordt een lijst opgesteld van landen waar structurele relaties mee aangegaan worden. Een beperkt aantal landen op deze lijst krijgt speciale aandacht. Ook wordt er naar gestreefd goed bestuur en de politieke, sociale en economische ontwikkeling in landen die belangrijke producenten zijn van olie en gas te versterken. Door het bevorderen van investeringen over en weer en het intensiveren van politieke, commerciële en culturele betrekkingen zou de wederzijdse afhankelijkheid tussen Nederland en deze energieproducerende landen moeten worden vergroot.

Op het Europese vlak stellen de MvT's de volgende doelen. Eerste doel is het verankeren van energievoorzieningszekerheid in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Dit betreft ook de rol van de EU bij het beschermen van transportroutes. Een tweede doel was de inbedding van energie als prioritair thema in de strategische relaties van de EU met consumentenlanden als China, India, de VS en Japan. Derde doel is het bewerkstelligen van overeenstemming in EU-verband voor gemeenschappelijk optreden rond energievoorzieningszekerheid. Een vierde doel is de actieve deelname aan Europese discussies over de voordelen en risico's van kernenergie.

Het is niet altijd helder wat BZ binnen de EU zelf heeft willen bereiken. Het bevorderen van de interne markt is een belangrijk speerpunt geweest, hoewel niet altijd in het licht van energievoorzieningszekerheid. Vooral na 2009 wordt benadrukt dat, zo bevestigen ook de interviewpartners, energievoorzieningszekerheid vooral op EU niveau kan worden geborgd.

De aandacht voor samenwerking met derde landen in het kader van het externe energiebeleid (zuidelijke corridor, Afrikaanse Unie-EU-energiepartnerschap, EU-nabuurshipsbeleid, Oostelijk Partnerschap) neemt toe.

In multilateraal verband worden in de MvT's de volgende na te streven resultaten genoemd. Ten eerste, het bevorderen van de ratificatie van het Energiehandvestverdrag door Rusland en onderhandelingen over het Transitprotocol. Ten tweede, het betrekken van China en India bij het oliecrisismechanisme van het Internationaal Energie Agentschap. Ten derde, het bijdragen aan initiatieven die het bevorderen van transparantie en energievoorzieningszekerheid beogen, zoals het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Ten vierde, het beveiligen van transport van olie en gas door internationale afspraken en samenwerking en de rol van de NAVO daarbij. Ten vijfde, het betrokken blijven bij de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy Group*, met het oog op de veiligheid in de Golf van Guinee en in de Nigerdelta. Het laatste doel is een actieve deelname aan de internationale discussies over de voordelen en risico's van kernenergie.

Met betrekking tot de relaties met het bedrijfsleven wordt gestreefd naar een actieve rol van de Nederlandse ambassades bij mogelijkheden om handel te drijven en investeringen te doen die bijdragen aan Nederlandse en wereldwijde energievoorzieningszekerheid.

| 16 |

7. Hoe hangen deze doelen samen met andere doelen die het ministerie van BZ nastreeft? Was consistentie een expliciet doel?

De verschillende doelen op de vier resultaatgebieden hangen nauw samen met andere doelen die het ministerie van BZ nastreeft. Uit de opeenvolgende MvT's blijkt een toenemende nadruk op klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen en een sterkere inbedding van het energiebeleid in het buitenlandbeleid, met aandacht voor onderwerpen als vrijheid, democratie, internationale veiligheid, goed bestuur, mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit strookt met de taak van BZ om de samenhang van het Nederlandse buitenlandbeleid te bewaken.

Consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid is evenwel geen expliciet doel geweest van het energievoorzieningszekerheidsbeleid en een duidelijke strategie voor het realiseren van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid ontbreekt. De situatie met betrekking tot mensenrechten en goed bestuur in de verschillende energierelevante landen heeft niet expliciet onderdeel uitgemaakt van het afwegingskader voor het opstellen van de lijst van landen waaraan in de bilaterale relaties speciale aandacht is besteed. Ook de positie van landen voor wat betreft hernieuwbare energie heeft bij de selectie van energierelevante en prioritaire landen vrijwel geen rol gespeeld.

8. Welke instrumenten zijn ingezet?

Om de beoogde resultaten te bereiken is, na afstemming in de IWE, een veelheid aan instrumenten ingezet. De instrumenten betroffen onder andere bezoeken op ministerieel en hoog-ambtelijk niveau, bedrijvenmissies, Memoranda of Understanding (MoU's) en Investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's), deelname en organisatie van conferen-

ties, workshops en seminars, dialogen, *non-papers*, kennisuitwisseling, en ambtelijke en diplomatieke contacten.

Met 28 voor energievoorziening relevante landen zijn vooral sinds 2008 op basis van een lange-termijn aanpak bilaterale relaties onderhouden. Hierbij heeft de IWE, mede met het oog op de Nederlandse gasrotonde ambitie, prioriteit gegeven aan vier landen die belangrijke producenten van olie en gas zijn. Overheden in deze landen spelen een grote rol in de energiesector en het Nederlandse bedrijfsleven heeft in deze landen niet overal gemakkelijk toegang.

Voor deze beleidsdoorlichting zijn de betrekkingen met drie van de vier prioritaire landen nader onderzocht: Rusland, Saoedi-Arabië (inclusief de Golfstaten) en Algerije. Tevens is de relatie met Angola bestudeerd, officieel een niet-prioritair land waar gedurende de geëvalueerde periode niettemin speciale aandacht aan is besteed vanuit de IWE toen bleek dat dit land de potentie heeft om de energievoorzieningszekerheid van Nederland te bevorderen. Ten aanzien van de prioritaire landen heeft een intensivering van de relaties plaatsgevonden. Daarbij vormden bezoeken van bewindslieden en bedrijvenmissies, veelal ingebed in culturele activiteiten en kennismanifestaties, de belangrijkste instrumenten. De inzet op diverse landen gedurende de evaluatieperiode is aangepast, al naar gelang de tussentijds bereikte resultaten of de te verwachten uitkomsten.

Zo is, bijvoorbeeld, al vrij snel de te plegen inzet op Kazachstan – aanvankelijk één van de vier prioritaire landen – terugschroefd.

Ook zijn er bilaterale inspanningen van uiteenlopende aard geweest in verschillende niet-prioritaire landen, waaronder het al genoemde Angola, maar ook in Brazilië, China, Mexico, Nigeria, Noorwegen en de Verenigde Staten. Daarnaast zijn er in de periode 2006-2010 doorlopend relaties onderhouden rond de ontwikkeling van de energie infrastructuur, wederzijdse investeringen door bedrijven in de energiesector en (inter) nationaal energiebeleid met buurlanden zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Samenwerking met deze energiespelers en buurlanden vloeide niet voort uit de prioritering van die landen door de IWE, maar was het gevolg van het feit dat energienetwerken zich in toenemende internationaal verknopen, vooral met die in de buurlanden.

EL&I en BZ zijn beiden actief op EU niveau. Zij hebben verschillende instrumenten ingezet. Voorbeelden zijn het formuleren van Nederlandse voorstellen in het kader van de *Strategic Energy Review*, het agenderen van voor Nederland relevante thema's en het gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde EU lidstaten.

Terwijl EL&I vooral betrokken is geweest bij de EU dossiers die van invloed zijn op nationale wet- en regelgeving en daarmee verbonden nationale (publieke en private) belangen, heeft BZ een voortrekkersrol vervuld op dossiers over Europese samenwerking met derde landen (zoals het Nabuurschapsbeleid en het Oostelijke Partnerschap). Deze dossiers houden minder direct verband met energievoorzieningszekerheid, maar zijn wel van belang voor het versterken van goed bestuur en de politieke, sociale en economische ontwikkeling in energierelevante landen. Ook op het vlak van de Europese diversificatie van bronnen en

(gas)aanvoerroutes heeft BZ een eigenstandige rol gespeeld, waarbij door afstemming en samenwerking invloed is uitgeoefend op andere partijen, in Nederland, maar ook bilateraal en multilateraal.

Op verschillende manieren is getracht de agenda en processen van multilaterale fora te beïnvloeden. Allereerst is daartoe een aantal voor Nederland relevante multilaterale fora geselecteerd: het Internationaal Energie Agentschap, het Internationaal Energie Forum, het *Energy Charter*, het *Gas Exporting Countries Forum*, de NAVO, de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy Group*, de *Voluntary Principles on Security and Human Rights* en het *Extractive Industries Transparency Initiative*. Bij aanvang van de geëvalueerde periode zijn geen multilaterale fora op klimaatgebied geselecteerd.

Uit de notulen van de IWE en interviews blijkt dat instrumenten zijn ingezet zoals internationaal overleg en onderhandelingen, actieve deelname aan werkgroepen, steunverlening aan en stimulering van initiatieven van multilaterale fora, en de organisatie van conferenties van deze fora. Nederland, en namens Nederland naast EL&I ook BZ, heeft regelmatig deelgenomen op ministerieel of hoog-ambtelijk niveau aan bijeenkomsten of vergaderingen, welke ook zijn aangegrepen om en marge verder te spreken met vertegenwoordigers van energierelevante landen.

| 18 |

Met betrekking tot de ondersteuning van het bedrijfsleven heeft het ministerie (lokale) kennis, inzichten, contacten en kanalen in specifieke landen aangewend om de initiatieven van (clusters) van bedrijven te ondersteunen zoals in het geval van dienstverlening bij exploratie op het Jamal-schiereiland in Noord-Rusland en de *Project Delta Group*. Het ministerie speelde bovendien een belangrijke rol in de ontwikkeling van een bredere relatie met het bedrijfsleven en de landen waar bedrijven actief zijn, of willen worden, via bijvoorbeeld handelsmissies naar de prioritaire landen.

9. Tot welke (concrete) output heeft deze inzet geleid?

De inzet van de bovengenoemde instrumenten heeft geleid tot een grote variatie in beleidsoutput, van het leggen van informele contacten tot inzicht in (een gebrek aan) kansen voor bedrijven, (het ontbreken van) randvoorwaarden en risico's, en het creëren van geloofwaardigheid en wederzijdse betrokkenheid bij het aangaan van bestendige relaties die tot daadwerkelijke transacties en investeringen kunnen leiden.

Bij het analyseren van deze output doet zich een tweetal problemen voor. Ten eerste is het merendeel van de output vaak weinig tastbaar. Resultaten, zoals een beter contact of inzicht in lokale omstandigheden, kunnen bovendien niet altijd helder worden onderscheiden van inzet, zoals het leggen van dat contact of het opdoen van lokale kennis. In sommige gevallen kunnen een ministerieel bezoek of internationale besprekingen worden beschouwd als bijvoorbeeld het startpunt van relaties (input), in andere gevallen als de bestending ervan (output). Ten tweede is een bijdrage aan de voorzieningszekerheid op termijn dan nog niet gegarandeerd, want daadwerkelijke energievoorzieningszekerheid zal vorm moeten krijgen in transacties en investeringen door het bedrijfsleven. Daarbij geven inschattingen van de verwachte vraag- en aanbodverhoudingen en overwegingen ten

aanzien van rendement de doorslag. In de onderhavige doorlichting is daarom output benoemd die er op wijst dat de relaties tussen Nederland en relevante landen zodanig verbeterd zijn dat er sprake kan zijn van dergelijke activiteiten door het bedrijfsleven.

De ingezette instrumenten ten aanzien van de bilaterale relaties hebben zonder twijfel geleid tot meer aandacht voor energie binnen BZ en tot een nauwere band tussen Nederland en relevante landen. Het onderwerp energie staat nadrukkelijker op het netvlies bij regiodirecties en posten. Het zijn juist die onderdelen van BZ, die, in afstemming met de directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME) en de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (SVE) van BZ, als ‘smeerolie in de machine’ kunnen fungeren waar het de bilaterale relaties betreft. Het meest concreet, zoals duidelijk blijkt uit het berichtenverkeer, zijn de toegenomen informatie over de energierelevante landen (met name de prioritaire) en de contacten met relevante ministeries en andere overheidsinstellingen over energie.

Voor wat betreft de voor deze doorlichting nader bestudeerde landen blijkt uit de jaarplannen van de regiodirecties en posten, het berichtenverkeer en uit de interviews dat relaties op- of uitgebouwd zijn. Er heeft een groot aantal bezoeken plaatsgevonden over en weer. Die bezoeken waren niet alleen gericht op economische betrekkingen en handelsbevorderende activiteiten, maar ook op verbreding op het gebied van cultuur en kennisuitwisseling. In Rusland en Saoedi-Arabië, waar reeds sprake was van een relatie, hebben meer bezoeken van (met name EL&I, maar ook BZ) bewindslieden plaatsgevonden. Juist deze bezoeken, meer dan instrumenten zoals het aangaan van MoU's en IBO's, zijn van belang gebleken bij het uitbouwen van (bestaande) contacten. Ook heeft BZ een belangrijke faciliterende rol vervuld bij het uitbouwen van de Nederlands-Russische gasrelatie, via contacten in Rusland zelf, maar ook door diplomatieke relaties met andere betrokken landen die al dan niet positief gestemd waren over de plannen.

| 19 |

Uit interviews en de notulen van de IWE blijkt dat BZ op het Europese vlak in toenemende mate gebruik heeft gemaakt van de beïnvloedingsmogelijkheden die de EU instituties bieden. Het heeft daardoor een bijdrage kunnen leveren aan het zich ontwikkelende externe energiebeleid, met name waar het de relatie van de EU met derde landen betreft. Of BZ daadwerkelijk sturing heeft kunnen geven aan processen van wet- en regelgeving op het terrein van energievoorzieningszekerheid in Brussel en of BZ in een vroeg genoeg stadium betrokken is geweest bij dergelijke processen kon niet eenduidig worden vastgesteld. Het betreft hier ook vooral een taak van EL&I.

Nederland wordt in multilateraal verband gezien als een belangrijke speler op het gebied van energie en energievoorzieningszekerheid, zo komt naar voren uit het berichtenverkeer en de interviews. De goede reputatie, die het over een groot aantal jaren heeft opgebouwd, is zowel economisch van aard en gebaseerd op de activiteiten van de Nederlandse industrie in binnen- en buitenland als (geo)politiek en gebaseerd op het Nederlandse optreden in internationale energie-instellingen en de samenwerking tussen EL&I en BZ binnen dergelijke instellingen. Op basis van deze reputatie speelt Nederland een belangrijke verbindende rol in multilaterale fora. Het hieruit voortvloeiende netwerk aan relaties heeft

onder andere geresulteerd in de benoeming van Nederlanders op hoge posten in belangrijke multilaterale fora, zoals het IEA en het IEF. Hoewel het gaat om functies waar EL&I eerstverantwoordelijke is, heeft BZ vooral via de posten een rol gespeeld in het lobbyproces dat geleid heeft tot de benoemingen.

Met enige regelmaat heeft het ministerie van BZ diplomatiek geïntervenieerd in meningsverschillen tussen overheden en individuele bedrijven. Daarbij is actief gebruik gemaakt van ondersteuning via het netwerk van diplomatieke contacten met andere 'gelijkgestemde' landen en multilaterale organisaties. Zo wordt de oplossing van de controverse over het aandeel van Gazprom in het Sachalin II project, waarbij BZ een belangrijke rol heeft gespeeld, als succesvol beschouwd.

10. Wat zijn de effecten van deze output en wat is de bijdrage van BZ daaraan?

Het Nederlandse energievoorzieningszekerheidsbeleid richt zich op de toekomst, aanvankelijk vooral op het vergroten van de leveringszekerheid van fossiele energiedragers en, zoals geconstateerd, steeds meer op de transitie naar hernieuwbare energiedragers. Het gaat daarbij in de geëvalueerde periode dus in belangrijke mate om het scheppen van de omstandigheden in de relaties met andere landen die op termijn tot investeringen over en weer en handelsbetrekkingen kunnen leiden.

| 20 |

Op het bilaterale vlak komt, wat betreft de relaties met de prioritaire landen, een gemengd beeld naar voren. Met betrekking tot Rusland zijn, door middel van *Nord Stream*, de doorvoer van Russisch gas naar het Verenigd Koninkrijk, de betrokkenheid van Gazprom bij de gasopslagfaciliteit van Taqa in Bergermeer, de Lukoil investering in de Zeelandraffinaderij en de olieopslagfaciliteit op de Tweede Maasvlakte, nieuwe, concrete, projecten tot stand gekomen. Substantiële samenwerking tussen Nederlandse en Russische overheden en bedrijven op het gebied van gas is op- en uitgebouwd. Deze nieuwe gasrelatie berust in belangrijke mate op wederzijds begrip en onderling vertrouwen.

Doelen als het tot stand brengen en bestendigen van wederzijdse investeringen en langere termijn leveringsrelaties zijn in het geval van Rusland en Saoedi-Arabië vooral bereikt als gevolg van een combinatie van factoren waar tijdens de geëvalueerde periode slechts beperkt invloed op kon worden uitgeoefend. In beide landen was al sprake van een relatie die breder was dan alleen energie, Rusland en Saoedi-Arabië waren ook al prioritaire landen voor handelsbevordering vanuit EL&I en Nederland importeerde al olie uit Rusland en Saoedi-Arabië.

Voor wat betreft Algerije, maar ook Qatar, geldt dat veel inzet is gepleegd, maar dat deze weinig concrete resultaten heeft opgeleverd. Ten aanzien van Angola, een niet-prioritair land, is minder inzet gepleegd, maar ook hier vallen de resultaten vooralsnog tegen. In Algerije, Qatar en Angola hadden andere landen als afnemer van olie en gas al relaties opgebouwd. Uiteindelijk bleek dat Nederland niet direct iets te bieden had dat deze landen ook niet konden bieden (Angola) en dat Nederland als afnemer van gas commercieel niet aantrekkelijk genoeg was (Algerije en Qatar). Voorts waren er nauwelijks tot geen andere economische, sociale of culturele relaties. Vanwege veranderingen in factoren die groten-

deels buiten het bereik van de Nederlandse diplomatie liggen maar die in hoge mate bepalend zijn voor het behalen van concrete resultaten, hebben EL&I en BZ, op basis van overleg in de IWE, na verloop van tijd dan ook hun doelen en inzet voor wat betreft deze landen aangepast.

Een direct verband tussen de samenwerking met en via de Europese Unie en Europese instellingen en het realiseren van energievoorzieningszekerheid voor Nederland is moeilijk te leggen. Voor het bepalen van de effecten van de Nederlandse inzet is de context te dynamisch en zijn er teveel andere spelers actief in Europees verband. Wel kan worden geconstateerd dat door in toenemende mate met één stem te spreken in het kader van het EU externe energiebeleid en daar als Nederland en BZ een bijdrage aan te leveren de EU nu als geheel sterker staat ten opzichte van grote andere spelers, waaronder zowel producerende als consumerende landen, dan een aantal jaren geleden.

Ook het leggen van een direct verband tussen de samenwerking met en via multilaterale fora en het realiseren van energievoorzieningszekerheid is lastig. Bij het IEA en het IEF wordt Nederland in de meeste gevallen vertegenwoordigd door het ministerie van EL&I op basis van specifieke energie-expertise. Dit betekent niet dat BZ geen bijdrage heeft geleverd. Vanuit het algemeen politieke perspectief op de brede bilaterale en Europese betrekkingen heeft BZ bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over de positie van Rusland binnen het Energiehandvestverdrag.

| 21 |

11. Heeft het ministerie van BZ bijgedragen aan consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid?

Uit de bestudeerde bronnen is geen expliciete strategie voor het realiseren van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid naar voren gekomen. Het bevorderen van mensenrechten en goed bestuur, evenals de transitie naar hernieuwbare energiedragers, zijn in de IWE al vrij snel als buiten de scope van het energievoorzieningszekerheidsbeleid gedefinieerd. Binnen de IWE is er voor gekozen het beleid vooral te interpreteren als betrekking hebbende op het bevorderen van de leveringszekerheid van fossiele energiedragers.

Eenzijds is dit begrijpelijk. Om een ambigu begrip als energievoorzieningszekerheid, waarover uiteenlopende opvattingen bestaan onder de verschillende betrokken partijen, handen en voeten te kunnen geven is een zekere afbakening nodig. Anderzijds kan dit worden gezien als een gemiste kans bij aanvang van de geëvalueerde periode, zeker ook vanuit het perspectief van BZ. Het hanteren van een bredere definitie van het begrip energievoorzieningszekerheid in de IWE zou de meerwaarde van de betrokkenheid van BZ duidelijker hebben aangetoond. Niet alleen omdat het bewaken van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid een belangrijke taak is van BZ, maar ook omdat een eenzijdige benadering uiteindelijk gevolgen kan hebben voor het voeren van een zelfstandig buitenlandbeleid.

Uit het berichtenverkeer en de interviews blijkt overigens dat in gesprekken met counterparts van prioritaire landen gevoelige kwesties zoals mensenrechten wel degelijk zijn

aangesneden. Soms gebeurde dat door één en dezelfde (bewinds)persoon in één en hetzelfde gesprek, in andere gevallen door verschillende (bewinds)personen tijdens verschillende gesprekken. Meestal zijn BZ-brede doelstellingen niet gelijktijdig met energievoorzieningszekerheid opgebracht. Het opbrengen van verschillende thema's tegelijkertijd is niet in alle gevallen opportuun. In het algemeen wordt het wel geaccepteerd als de minister-president of de minister van BZ dit doet; bij de minister van EL&I is dit niet altijd het geval, zoals blijkt uit het geanalyseerde berichtenverkeer.

De meerwaarde van de betrokkenheid van BZ bij het energievoorzieningszekerheidsbeleid blijkt voorts uit het *Gulf of Guinea Energy Security Strategy* initiatief. De actieve bijdrage van BZ aan de dialoog in het kader van de veiligheids- en milieuproblematiek in de Nigerdelta is een voorbeeld van hoe de energievoorzieningszekerheid doelstelling is gecombineerd met de goed bestuur doelstelling. Andere voorbeelden vormen de inzet op het gebied van de *Voluntary Principles on Security and Human Rights* en het *Extractive Industries Transparency Initiative*, waar BZ heeft bijgedragen aan consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid zoals veiligheid, mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hier vervullen ook de posten een belangrijke taak die voornamelijk betrekking heeft op ontwikkelings- en mensenrechtenvraagstukken.

12. Hoe is de taakverdeling en samenwerking binnen BZ verlopen?

DME treedt binnen BZ op als coördinerende directie op het gebied van energie. Sinds 2006 kent BZ de functie van Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (SVE). De SVE valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur DME en is belast met het optreden naar buiten toe.

Bij de formulering van buitenlandbeleid stemt DME af en werkt het samen met regio- en themadirecties binnen BZ. Uit interviews komt naar voren dat deze afstemming en samenwerking, ondanks pogingen tot structurering, vooral op ad hoc basis plaats heeft gevonden. Dat wil zeggen, naar aanleiding van specifieke bezoeken of bijeenkomsten en aan de hand van concrete thema's die in de periode 2006-2010 hebben gespeeld.

De Nederlandse posten in belangrijke energielanden vervullen een sleutelpositie. De directe inzet vanuit posten, voor onder andere het EL&I-deel van het energievoorzieningszekerheidsbeleid, is de flexibiliteit van processen en uitvoering van beleid ten goede gekomen. Een nadeel van deze directe inzet vanuit het perspectief van BZ, aldus interviewpartners, is dat het hierdoor moeilijker is om overzicht te houden hetgeen de coördinerende rol van BZ ten aanzien van het buitenlandbuitenlandbeleid bemoeilijkt.

13. Sluit de inzet van middelen van BZ aan bij de beoogde resultaten?

Voor het energievoorzieningszekerheidsbeleid is geen apart budget beschikbaar. Dit betekent dat de ingezette middelen bestaan uit formatieplaatsen binnen BZ en reiskosten voor de SVE en medewerkers. Het gaat hier zowel om medewerkers op het departement (3,5 fte) als bij posten en permanente vertegenwoordigingen. Het is echter lastig om aan te geven hoeveel medewerkers in de praktijk precies betrokken zijn geweest bij het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. De meeste van deze medewerkers houden zich namelijk

met meerdere dossiers tegelijkertijd bezig. Dit bemoeilijkt het vaststellen van de ‘harde’ doelmatigheid van het gevoerde beleid.

De BZ capaciteit is toereikend geweest voor het in ieder geval kunnen deelnemen aan bepaalde bijeenkomsten van Europese en multilaterale organisaties, zoals het IEA en het IEF, op een voldoende hoog niveau. Uit jaarverslagen en het berichtenverkeer komt naar voren dat niet alle posten bij aanvang van de geëvalueerde periode met voldoende menskracht en kennis geëquipeerd waren om het toegenomen belang van energie het hoofd te bieden.

In sommige gevallen ontbreekt het BZ aan de energie-specifieke (maar niet-technische) expertise, nodig om de internationale dimensie van het energievoorzieningszekerheidsbeleid vorm te geven en te laten aansluiten bij de brede BZ doelstellingen. In de loop van de geëvalueerde periode is de ervaring met het energievoorzieningszekerheidsdossier binnen BZ over het algemeen toegenomen, inclusief op de posten. De manier waarop BZ georganiseerd is (generalistisch, roulatie) draagt echter niet direct bij aan het opbouwen en vasthouden van lokale ervaring, inhoudelijke kennis en relaties welke voor de realisatie van de lange termijn doelstellingen van het beleid van bijzonder belang zijn.

14. Zijn de verantwoordelijkheden en taken van BZ helder?

| 23 |

De verantwoordelijkheden en taken van BZ ten aanzien van het energievoorzieningszekerheidsbeleid zijn alleen in algemene bewoordingen vastgelegd aan het begin van de geëvalueerde periode, zowel in de beleidsnotitie als in de IWE-rapportage. Tussen 2006 en 2010 zijn deze verantwoordelijkheden en taken steeds duidelijker geworden, maar nog altijd zijn ze niet (voor iedereen) helemaal helder, zo blijkt uit de in het kader van deze doorlichting gevoerde gesprekken. Daarnaast verschuiven taken en verantwoordelijkheden in de tijd, als gevolg van voortschrijdend inzicht.

Inhoudelijke en procesmatige taken blijken bovendien lastig te scheiden. Inhoudelijk gezien is BZ bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het inbrengen van de benodigde kennis van lokale omstandigheden en inzichten in het internationale proces. In de praktijk heeft BZ zich in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid, via contacten en kanalen in specifieke landen en multilaterale fora, vooral gericht op de ondersteuning van internationaal beleid van EL&I en facilitering van activiteiten van bedrijven.

15. Zijn afspraken tussen BZ en EL&I gemaakt met betrekking tot verantwoordelijkheden en taken? Zo ja, zijn deze helder?

Afstemming en samenwerking tussen BZ en EL&I was aanvankelijk niet gebaseerd op heldere afspraken over verantwoordelijkheden en taken. De vraag is of dergelijke afspraken gezien de complexe en beperkt voorspelbare context, zeker ook in de eerste jaren van uitvoering, mogelijk zouden zijn geweest. De gedeelde verantwoordelijkheid is, na enige strubbelingen in de eerste jaren, door de tijd heen ingevuld en uitgewerkt, zo blijkt uit de notulen van de IWE en de interviews. Inmiddels worden duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en taken gemaakt.

Tussentijdse zelfevaluatie van de afstemming en samenwerking in het kader van de IWE heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden, in ieder geval niet systematisch. Uit de interviews is evenwel gebleken dat de interdepartementale afstemming en samenwerking tussen BZ en EL&I in het algemeen naar tevredenheid van alle betrokken partijen is verlopen en, waar dat niet het geval was, bijsturing heeft plaatsgevonden. Het IWE overleg wordt als nuttig ervaren en BZ en EL&I medewerkers weten elkaar ook buiten dit gremium te vinden. Relaties zijn opgebouwd en vertrouwen is gegroeid. Ook naar buiten toe wordt nauw samengewerkt, wat de consistentie van de Nederlandse inzet ten goede is gekomen.

16. Sluit de inzet van BZ ten behoeve van instrumenten van EL&I aan bij de beoogde resultaten?

De inzet van BZ ten behoeve van EL&I instrumenten sluit steeds beter aan bij de beoogde resultaten van het beleid. In de loop van de geëvalueerde periode is ervaring opgedaan met de inrichting van het interdepartementale proces, met afstemming met bepaalde partijen zoals regiodirecties, de posten en het bedrijfsleven en de bepaling van strategische doelen. De inzet vindt deels plaats op basis van de keuze voor prioritaire landen en deels ad hoc, waarbij aangesloten is bij de veranderende (geopolitieke) context. Voor wat betreft de inhoudelijke thema's is duidelijk geworden dat de ministeries van BZ en EL&I de aanvaankelijk gekozen 'focus op fossiel' in toenemende mate als te beperkt hebben ervaren en dat de veranderende context geleid heeft tot een bredere focus op zowel fossiele als hernieuwbare energie.

| 24 |

Aandachtspunten

Aandachtspunt 1: Uit de doorlichting blijkt dat EL&I en BZ in de periode 2006-2010 een steeds breder perspectief hebben ontwikkeld op het energievoorzieningszekerheidsvraagstuk. EL&I en BZ, in samenwerking met andere departementen, kunnen overwegen dit perspectief niet alleen uitgangspunt te laten zijn voor het beleid maar ook nadrukkelijker te hanteren in de IWE. Dit betekent dat bij de uitvoering van het beleid aandacht zou moeten zijn voor zowel de levering van fossiele energiedragers als voor de transitie naar hernieuwbare energie, zowel voor de energieaanbod- als op de vraagkant, zowel voor handel en investeringen in Nederland als in het buitenland, en voor brede BZ doelen als veiligheid, mensenrechten en goed bestuur.

Aandachtspunt 2: Uit de doorlichting komt naar voren dat de rol in en bijdrage van BZ aan het energievoorzieningszekerheidsbeleid niet altijd voor alle betrokkenen even duidelijk is. Tegelijkertijd kan het voor een belangrijk deel door anderen uitgevoerde beleid gevolgen hebben voor de coherentie van het buitenlandbeleid. In dit licht zou BZ kunnen nagaan of haar toegevoegde waarde ten opzichte van andere partijen niet explicieter kan worden gemaakt. Dit betekent niet alleen dat BZ-specifieke doelen in de MvT's helderder zouden moeten worden gemaakt, maar ook dat duidelijkheid zou moeten worden geschapen over de wijze waarop afwegingen binnen BZ worden gemaakt ten aanzien van het bereiken van die doelen. Dit komt ook de (politieke en publieke) verantwoording ten goede.

Aandachtspunt 3: Uit de doorlichting blijkt dat het opbouwen en onderhouden van brede structurele relaties met buurlanden en grote energiespelers kan bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen met betrekking tot energievoorzieningszekerheid. Tegelijkertijd is de focus op een beperkt aantal prioritaire landen in de periode 2006-2010 minder effectief gebleken. Dit roept de vraag op op welke wijze EL&I en BZ de snel en voortdurend veranderende beleidscontext in het vervolg nadrukkelijker kunnen meenemen in het afwegingskader voor de opbouw van structurele relaties. Een breed scala aan EL&I en BZ argumenten kan worden gebruikt bij de afweging of en in hoeverre (diplomatieke) inspanningen een meerwaarde kunnen hebben ten aanzien van bepaalde landen. In de toekomst zou bovendien naast landen ook naar regio's gekeken kunnen worden, wat flexibiliteit van de inzet ten goede kan komen.

Aandachtspunt 4: Uit de doorlichting komt naar voren dat zowel EL&I als BZ baat kunnen hebben bij verheldering van de rol van BZ voor wat betreft het proces van EU wet- en regelgeving in het algemeen en het EU externe energiebeleid in het bijzonder. Het expliciet beantwoorden van de volgende vragen zou daarbij het startpunt kunnen vormen: Waar kan BZ een rol spelen en wat houdt die rol in qua instrumenten? Waar liggen de mogelijkheden voor BZ tot beïnvloeding en op welk moment? En ten aanzien van welke energiespecifieke thema's of energierelevante landen (mogelijkerwijs via Europees optreden in multilaterale fora) kan BZ een meerwaarde hebben?

| 25 |

Aandachtspunt 5: De doorlichting laat zien dat systematische monitoring en tussentijdse (zelf)evaluatie van het IWE-programma tot nu beperkt is gebleven tot herziening van de prioritaire bilaterale relaties in de loop van 2010. EL&I en BZ zouden kunnen overwegen monitoring en evaluatie van de uitvoering en de samenhang van de verschillende programma-onderdelen te versterken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het systematisch in kaart brengen van de uitkomsten van vergaderingen in multilaterale fora en het consequent monitoren van de opvolging van bezoeken van bewindslieden aan derde landen. Dit zou het zicht op de bereikte resultaten kunnen verbeteren, tussentijdse bijsturing kunnen vergemakkelijken en de leerfunctie kunnen versterken.

Aandachtspunt 6: Uit de doorlichting blijkt dat de structurele opbouw van (ervarings) expertise op het terrein van energie binnen BZ, en de verankering en disseminatie daarvan door bijvoorbeeld voorlichting, training en uitwisseling binnen en tussen BZ en EL&I aandacht vraagt. Mogelijk kan BZ aan het kennisbeleid van het ministerie instrumenten ontleen, zoals circuitdeskundigen, die er aan kunnen bijdragen dat de inzet van BZ optimaal aansluit bij de beoogde resultaten van het energievoorzieningszekerheidsbeleid en dat er binnen BZ een institutioneel geheugen wordt opgebouwd op dit terrein.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Energievoorzieningszekerheid staat hoog op de politieke agenda, in Nederland, Europa en mondiaal. De uitdagingen waar Nederland voor staat hebben een specifieke internationale dimensie. In de beleidsnotitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands beleid uit 2006 en het Energierapport uit 2008 wordt daarom uitgebreid ingegaan op de rol die buitenlandbeleid zou kunnen spelen bij het bevorderen van energievoorzieningszekerheid.

‘Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid’ maakt sinds 2006 onderdeel uit van de Memorie van Toelichting (MvT) op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Operationele doelstelling 2.8 ‘Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid’ valt onder beleidsartikel 2 ‘Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur’. Het ministerie van BZ beoogt deze doelstelling te bereiken door de uitvoering van beleid in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).²

De Rijksregeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 schrijft voor dat beleid gericht op algemene of operationele doelstellingen periodiek moet worden geëvalueerd. De doorlichting van operationele doelstelling 2.8 is opgenomen in de evaluatieprogrammering van het ministerie van BZ. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

| 27 |

De doelstelling van deze beleidsdoorlichting is tweeledig. Enerzijds het verschaffen van inzicht in en het mogelijk maken van het afleggen van verantwoording over de gepleegde inzet en geleverde inspanningen van het ministerie van BZ ter bevordering van energievoorzieningszekerheid en de mate waarin deze inzet en inspanningen hebben bijgedragen aan de gestelde doelen; anderzijds het formuleren van aandachtspunten voor toekomstige inzet en inspanningen op dit gebied, in het bijzonder waar het de rol van het ministerie van BZ betreft.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag luidt:

In welke mate hebben de door het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode van 2006 tot en met 2010 gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van operationele doelstelling 2.8 bijgedragen aan ‘het bevorderen van energievoorzieningszekerheid’?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn een aantal sub-vragen gesteld. Deze sub-vragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting, maar zijn op bepaalde punten aangepast om aan te sluiten bij de specifieke kenmerken van het te evalueren beleid (zie Bijlage 2).

² In het rapport wordt voor de duidelijkheid overal verwezen naar het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, ook in gevallen waarin er officieel nog sprake was van het ministerie van Economische Zaken.

Beschrijving van de problematiek en de eventuele verandering daarvan

1. Wat is de problematiek met betrekking tot energievoorzieningszekerheid die aanleiding gaf tot het door de overheid gevoerde beleid?
2. Is deze problematiek nog steeds dezelfde? In hoeverre is deze problematiek gedurende de periode van 2006 tot en met 2010 veranderd?

Beschrijving van de rol van de rijksoverheid, in het bijzonder het ministerie van BZ

3. Waarom rekent de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problematiek?
4. Wat is de rol van het ministerie van BZ, mede in relatie tot andere publieke en private partijen?

Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstelling en de samenhang met andere beleidsdoelstellingen van het ministerie van BZ

5. Zijn voor de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ heldere doelen geformuleerd? Zo ja, welke doelen?
6. Op welke resultaatgebieden waren de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ gericht?
7. Hoe hangen de geformuleerde doelen samen met andere doelen die het ministerie van BZ nastreeft? Was consistentie een expliciet doel?

| 28 |

Beschrijving van de door het ministerie van BZ geleverde inspanningen en analyse van de effecten daarvan

8. Welke instrumenten zijn ingezet?
9. Tot welke (concrete) output heeft deze inzet geleid?
10. Wat zijn de effecten en wat is de bijdrage van BZ daaraan?
11. Heeft het ministerie van BZ bijgedragen aan consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid?

Beschrijving van de door het ministerie van BZ gepleegde inzet en analyse van het proces dienaangaande

12. Hoe is de taakverdeling en samenwerking binnen BZ verlopen?
13. Sluit de inzet van middelen van BZ aan bij de beoogde resultaten?
14. Zijn de verantwoordelijkheden en taken van BZ helder?
15. Zijn afspraken tussen BZ en EL&I gemaakt met betrekking tot verantwoordelijkheden en taken? Zo ja, zijn deze helder?
16. Sluit de inzet van BZ ten behoeve van instrumenten van EL&I aan bij de beoogde resultaten?

1.3 Reikwijdte

Periode

De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode van 2006 tot en met 2010. In de loop van 2011 verschenen documenten en rapporten zijn niet meegenomen.

Samenwerking met EL&I

In 2006 is de notitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid vastgesteld. Sindsdien is de verantwoordelijkheid voor energievoorzieningszekerheid verbreed van alleen het ministerie van EL&I naar zowel het ministerie van EL&I als het ministerie van BZ.

De samenwerking tussen EL&I en BZ vindt deels op structurele basis en deels ad hoc plaats. De structurele samenwerking vindt plaats in de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE). Aan deze werkgroep nemen ook beleidsmedewerkers van de ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M),³ Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie deel. Samenwerking in de IWE maakt onderdeel uit van deze doorlichting voor zover deze betrekking heeft op de rol van het ministerie van BZ. Naast de samenwerking in de IWE vindt ook afstemming plaats ten aanzien van energiedossiers die spelen binnen de Europese Unie (EU) en de Nederlandse inzet in multilaterale fora (zoals het Internationaal Energie Agentschap).

Rol van BZ

De doorlichting richt zich primair op de rol en bijdrage van het ministerie van BZ aan het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. Deze rol is zowel inhoudelijk (inbrengen van specifieke kennis op het gebied van geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken) als procesmatig (zorgdragen voor de samenhang van het Nederlandse buitenlandbeleid).

| 29 |

Binnen het ministerie van BZ worden de inspanningen van de Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME),⁴ waaronder die van de speciale vertegenwoordiger voor energie en energievoorzieningszekerheid (SVE), regiodirecties, de buitenlandse posten en permanente vertegenwoordigingen geëvalueerd.

Het ministerie van BZ houdt zich bezig met het bevorderen van energievoorzieningszekerheid op een drietal niveaus: bilateraal, Europees, en multilateraal of internationaal. Daarnaast onderhoudt BZ nauwe relaties met het bedrijfsleven.

Bilateraal

Voor wat betreft bilaterale contacten wordt in dit rapport in het bijzonder gekeken naar de relaties met een selectie van vier landen, te weten Rusland, Saoedi-Arabië (inclusief de Golfregio), Algerije en Angola. De eerste drie landen behoren, samen met Kazachstan, tot de landen die in het begin van de geëvalueerde periode een prioritaire status hebben gekregen met het oog op het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. Angola heeft geen prioritaire status gekregen, maar is geselecteerd omdat in de periode 2006-2010 is gebleken dat dit land potentie heeft om de energievoorzieningszekerheid van Nederland te bevorderen. Door de relaties met Angola nader te bestuderen kan worden gezien wat het effect is van het al dan niet hebben van de prioritaire status.

³ In het rapport wordt verwezen naar het ministerie van Infrastructuur & Milieu, ook in gevallen waarin nog sprake was van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

⁴ In het rapport wordt verwezen naar DME, ook in gevallen waarin er officieel nog sprake was van de Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES).

Daarnaast wordt aandacht besteed aan bilaterale relaties met Europese buurlanden en niet-EU landen in Noordwest-Europa die niet hetzelfde zijn als relaties in het kader van de EU, zoals Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk (VK). Hoewel deze relaties niet expliciet zijn benoemd als prioritair, is het van belang om te bezien welke rol deze relaties met zowel consumerende als producerende landen niettemin hebben gespeeld in het energievoorzieningszekerheidsbeleid in de periode 2006-2010.

Europese Unie

In Europees verband wordt intensief samengewerkt op diverse terreinen: diversificatie, verduurzaming en klimaatdoelstellingen, liberalisering van de interne markt, nabuurschap en eenheid naar buiten. In de doorlichting zal aandacht worden besteed aan de beïnvloeding door het ministerie van BZ van het Europese beleids- en regelgevingsproces voor zover dat raakt aan energievoorzieningszekerheid. Aandacht gaat daarbij vooral uit naar het externe EU energiebeleid.

Multilateraal

De inspanningen van het ministerie van BZ op het multilaterale vlak worden nader bestudeerd aan de hand van de volgende organisaties en samenwerkingsverbanden: het International Energy Agency (IEA), het International Energy Forum (IEF), het Energiehandvest, het *Gas Exporting Countries Forum* (GECF), de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO), de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy* (GGESS), de *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (VP's) en het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Deze multilaterale fora worden bestudeerd omdat Nederland hier aan het begin van de geëvalueerde periode mogelijkheden tot beïnvloeding heeft gezien, of omdat BZ aan deze fora gedurende de periode 2006-2010 (meer) prioriteit heeft gegeven dan aan andere fora.

Bedrijfsleven

Tot slot wordt aandacht besteed aan de relaties die het ministerie van BZ in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid heeft onderhouden met het Nederlandse bedrijfsleven. Naast een algemene karakterisering van deze relaties worden (ook in het hoofdstuk over bilaterale relaties) enkele concrete voorbeelden van samenwerking gegeven.

1.4 Evaluatiekader

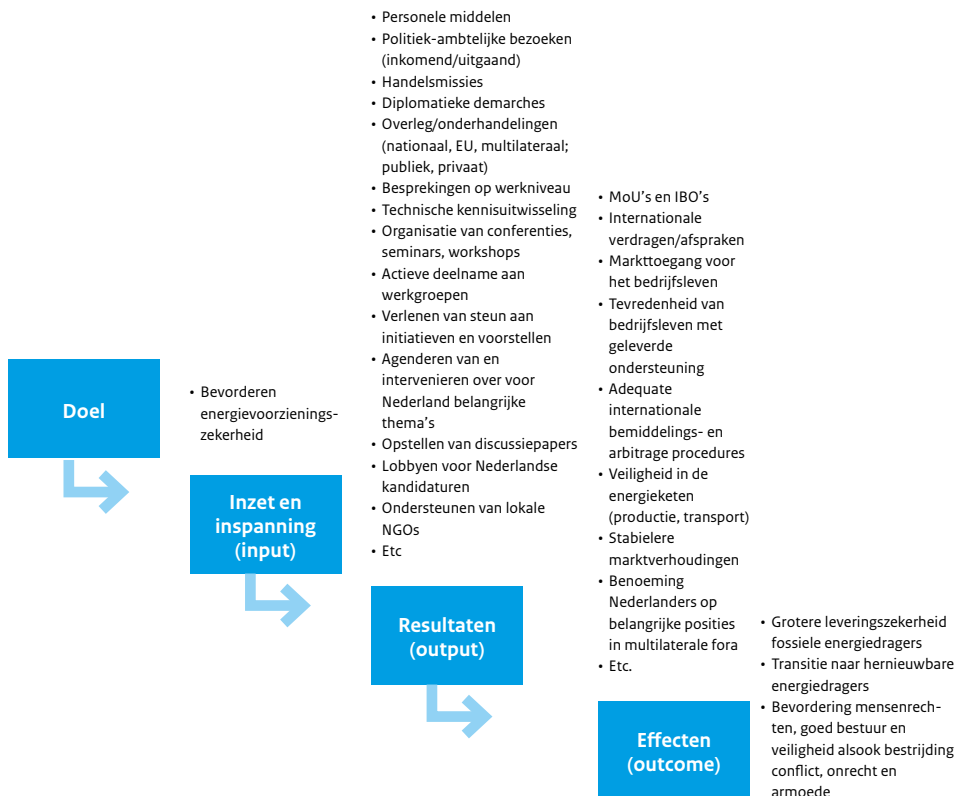
De evaluatie (of doorlichting) van de door het ministerie van BZ gepleegde inzet, geleverde inspanningen en de resultaten en effecten daarvan vindt plaats op basis van een kader waarin doeltreffendheid en doelmatigheid centraal staan (zie Figuur 1).

Doeltreffendheid

In de doorlichting wordt allereerst ingegaan op de doelstelling van het energievoorzieningszekerheidsbeleid (eerste box). Daarna worden de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ beschouwd om deze doelstelling te verwezenlijken (tweede box). Vervolgens wordt de output in kaart gebracht die het resultaat is van de gepleegde inzet en geleverde inspanningen (derde box).

Bij de doeltreffendheid wordt in principe gekeken of en in hoeverre de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ tot de beoogde resultaten hebben geleid en wat de gevolgen zijn van deze resultaten. Hiertoe worden, voor zover mogelijk, de effecten (outcome) van de output beoordeeld (vierde box). Het gaat hier dus om de bijdrage van het door ministerie van BZ gevoerde beleid aan het bevorderen van energievoorzieningszekerheid.

Figuur 1: Evaluatiekader



Doelmatigheid

Ten aanzien van doelmatigheid van het beleid is gekeken naar de wijze waarop het ministerie van BZ het beleid heeft uitgevoerd in relatie tot de daarvoor ingezette middelen. Voor het uitvoeren van operationele doelstelling 2.8 is geen apart budget beschikbaar. Feitelijk worden daarbij de directe resultaten (output) en effecten van het beleid gerelateerd (derde en vierde box) aan de wijze waarop personele middelen door BZ zijn ingezet (tweede box).⁵

⁵ De doelmatigheid van de bedrijfsvoering is geen onderwerp van onderzoek.

1.5 Beperkingen

Het hierboven geschetste evaluatiekader suggereert een zekere eenvoud en eenduidigheid. Er is echter sprake van een aantal omstandigheden dat de oordeelsvorming over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door het ministerie van BZ gevoerde energievoorzieningszekerheidsbeleid bemoeilijkt.

Beperkte rol BZ en afhankelijkheid van andere partijen

Als er inderdaad sprake is van een beleidseffect dan is het de vraag in hoeverre dat aan het ministerie van BZ kan worden toegerekend en in hoeverre aan andere publieke en private partijen in Nederland en, vooral ook, in het buitenland. De inzet en inspanningen van het ministerie van BZ op het gebied van energievoorzieningszekerheid kunnen niet worden geïsoleerd van de interventies van andere partijen. Dit geldt ook voor de inspanningen van BZ en andere partijen op gerelateerde beleidsvelden zoals klimaatbeleid. Voor wat betreft de doorlichting betekent dit dat, hoewel de aandacht vooral wordt gericht op de inzet en inspanningen van BZ, dit niet kan worden gedaan zonder ook die inzet en inspanningen van andere partijen, vooral die van het ministerie van EL&I, mee te nemen.

Lange-termijn doelstellingen en effecten

| 32 |

Het door het ministerie van BZ gevoerde beleid is gericht op het zeker stellen van energievoorziening op lange termijn. Dit betekent dat de mate waarin het beleid doeltreffend is ook pas op lange termijn kan worden bepaald. Omdat het over effecten op lange termijn gaat, is het aantonen in deze fase van een (causale) relatie met het gevoerde beleid moeilijk. Het is heel goed mogelijk dat effecten op lange termijn het gevolg zijn van meer dan alleen het door het ministerie van BZ gevoerde beleid. Op dit moment kan analyse daarom uitsluitend plaatsvinden op basis van concrete output en intermediaire effecten.

Relatie met andere doelstellingen

Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid is niet de enige beleidsdoelstelling van het ministerie van BZ. Naast het behartigen van de Nederlandse belangen in het buitenland stelt het ministerie van BZ zich ook ten doel mensenrechten, goed bestuur en veiligheid te bevorderen alsook conflict, onrecht en armoede te bestrijden.⁶ De verschillende beleidsdoelstellingen staan mogelijkwerwijs met elkaar op gespannen voet. Bij de analyse van de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ wordt daarom gezien of het ministerie een afgewogen keuze maakt over hoe ze met dergelijke spanningen omgaat.

Veranderende beleidscontext

Er is sprake van een snel en voortdurend veranderende beleidscontext. Dit heeft gevolgen voor de analyse van de aan het beleid ten grondslag liggende problematiek. Technologische innovatie en economische ontwikkelingen in de energiesector hebben invloed op de aard van de problematiek (internationale verhoudingen, gedrag en strategie van derde landen etc.) en daarmee op de geformuleerde doelstellingen en het gevoerde beleid (middelen,

⁶ Voor de officiële doelstellingen van het ministerie van BZ, zie de MvT bij de begroting van het ministerie.

instrumenten). Hiermee zal rekening moeten worden gehouden in de zin dat moet worden bekeken of het ministerie van BZ zich hier voldoende rekenschap van heeft gegeven en de nodige aanpassingen heeft gemaakt in de periode 2006-2010.

Uiteenlopende perspectieven op energievoorzieningszekerheid

Energievoorzieningszekerheid is bovendien een begrip dat zich niet gemakkelijk laat definiëren. Onder de bij het beleid betrokken publieke en private partijen bestaan uiteenlopende opvattingen over wat precies onder energievoorzieningszekerheid en dus onder doeltreffendheid in het geval van het gevoerde energievoorzieningszekerheidsbeleid moet worden verstaan. Opvattingen zijn niet alleen afhankelijk van veranderingen in de beleidscontext, de geformuleerde doelstellingen en het gevoerde beleid, maar ook van het gekozen perspectief. In deze doorlichting vindt de analyse primair plaats vanuit het perspectief van het buitenlandbeleid.

Onduidelijkheid over ingezette middelen en relatie met resultaten en effecten

Voor het door BZ gevoerde energievoorzieningszekerheidsbeleid is geen budget beschikbaar. Voor wat betreft de ingezette middelen gaat het dus (los van het beleid zelf) om personeel dat zich bezighoudt met uitvoering van het beleid. Het is echter moeilijk om aan te geven hoeveel medewerkers precies betrokken zijn geweest bij de beleidsuitvoering. De meeste van deze medewerkers houden zich bij het ministerie of op een van de posten of permanente vertegenwoordigingen namelijk bezig met meer dan alleen het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. Het vaststellen van de 'harde' doelmatigheid is daarom moeilijk, zo niet onmogelijk. Deze doorlichting is dan ook gericht op de 'zachte' doelmatigheid. Het gaat daarbij om vragen over de helderheid van verantwoordelijkheden en taken, de afspraken met andere ministeries over verantwoordelijkheden en taken, en over de aansluiting van inzet en inspanningen op beoogde resultaten.

| 33 |

Inzet en inspanningen zijn resultaten, resultaten zijn effecten

Zowel doeltreffendheid als doelmatigheid zijn moeilijk te beoordelen omdat resultaten niet altijd helder kunnen worden onderscheiden van inzet en inspanningen. In sommige gevallen kan het voeren van internationale dialoog of het bezoek van een minister worden gezien als de inspanning gepleegd om een bepaald resultaat te bereiken. In andere gevallen is het resultaat de internationale dialoog of het bezoek zelf en niet zozeer de resultaten die de dialoog en het bezoek vervolgens opleveren. Hetzelfde geldt min of meer voor het onderscheid tussen resultaten en effecten. Het gaat hier in essentie om het verschil tussen product en proces, een onderscheid dat in het geval van de werkzaamheden van het ministerie van BZ niet duidelijk te maken is: het product van BZ is immers vaak het proces. In deze doorlichting van het energievoorzieningszekerheidsbeleid wordt hiermee rekening gehouden: om het beleidsproces inzichtelijk te krijgen wordt (in lijn met de gebruikelijke opzet van een beleidsdoorlichting) een analytisch onderscheid gemaakt tussen verschillende fasen in de uitvoering van beleid, maar niet zonder rekening te houden met het feit dat deze in de praktijk vaak door elkaar heen lopen.

1.6 Aanpak

Voor de beantwoording van de vragen zijn documenten geanalyseerd op basis van een checklist en zijn interviews gehouden met medewerkers van betrokken ministeries en informanten van andere betrokken publieke en private partijen. Het onderzoek bestaat uit een drietal stappen. Deze stappen worden hieronder in detail beschreven.

Stap 1: Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse is een checklist gemaakt die de bovengenoemde onderzoeksvragen operationaliseert.

In de documentenanalyse zijn onder meer de volgende documenten meegenomen:

- Memories van Toelichting
- Kamerbrieven
- Beleidsstukken
- Jaarverslagen en jaarplannen
- Berichtenverkeer
- Notulen van de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid
- Dossierbijdragen en spreekpunten
- Rapporten van de EU en multilaterale fora
- Verslagen van conferenties

Bijlage 4 geeft een overzicht van geraadpleegde documenten. Naar andere geraadpleegde bronnen wordt verwezen in de voetnoten.

Stap 2: Interviews binnen en buiten het ministerie van BZ

Om tot een evenwichtig oordeel te komen is in de aanpak veel ruimte gelaten voor het verzamelen van de beelden van de verschillende bij het beleid betrokken partijen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de selectie van gesprekspartners in de interviewfase. De interviews zijn gehouden aan de hand van open vragen, op basis van de checklist die is gebruikt voor de documentenanalyse. De vragen varieerden afhankelijk van de positie van de geïnterviewde.

In het kader van de doorlichting zijn interviews gehouden met 24 medewerkers van het ministerie van BZ. Het ging hier om:

- DME en regiodirecties
- Nederlandse Ambassades in het buitenland
- Permanente Vertegenwoordigingen (PV's)

Tevens zijn 19 interviews gehouden met vertegenwoordigers van partijen buiten het ministerie van BZ. Het ging hier om:

- het ministerie van EL&I
- het Agentschap NL
- het ministerie van I&M
- multilaterale fora

- de private sector
- kennisinstituten en denktanks

Bijlage 3 geeft een overzicht van per organisatie geïnterviewde personen.

Stap 3: Rapportage

Een concept rapportage is voor commentaar voorgelegd aan interne meelezers van IOB en een externe referentiegroep. In de referentiegroep waren de ministeries van BZ en EL&I, TNO en CIEP/Clingendael vertegenwoordigd. Ontvangen commentaren zijn verwerkt in het eindrapport.

1.7 Opbouw van het rapport

De hoofdstukindeling volgt de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de problematiek met betrekking tot energievoorzieningszekerheid die aanleiding gaf tot het door de overheid gevoerde beleid. Tevens worden de ontwikkelingen geschetst die zich hebben voorgedaan in de problematiek sinds 2006.

Hoofdstuk 3 gaat in op de inhoudelijke alsook procesmatige rol van BZ, vooral ook in relatie tot andere publieke en private partijen.

| 35 |

Hoofdstuk 4 bespreekt de algemene beleidsdoelstellingen en hoe deze samenhangen met andere doelen die het ministerie van BZ nastreeft.

Hoofdstukken 5, 6 en 7 spitsen zich toe op de uitvoering van het beleid in de praktijk. Ingegaan wordt op de door BZ ingezette middelen en gepleegde inspanningen en de bereikte resultaten voor wat betreft bilaterale, Europese en multilaterale relaties.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de relaties met het bedrijfsleven.

Hoofdstuk 9 richt zich zowel op *intradepartementale* afstemming, met thema- en regiodirecties en de posten, alsook op *interdepartementale* afstemming, voornamelijk met EL&I, welke plaats heeft gevonden als gevolg van de verbreding van de verantwoordelijkheid voor energiebeleid.

Ieder hoofdstuk begint met de vragen die in het hoofdstuk aan de orde zijn en de structuur van het hoofdstuk, en eindigt met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2

Beschrijving en analyse van de problematiek

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de manier waarop het probleem van de energievoorzieningszekerheid sinds 2004 beschreven en geanalyseerd is in de opeenvolgende energierapporten, beleidsnota's en Memories van Toelichting. De volgende twee vragen staan centraal:

- Wat is de problematiek met betrekking tot energievoorzieningszekerheid die aanleiding gaf tot het door de overheid gevoerde beleid?
- Is deze problematiek nog steeds hetzelfde? In hoeverre is deze problematiek gedurende de periode van 2006 tot en met 2010 veranderd?

De structuur van het hoofdstuk volgt de bovenstaande vragen. Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2.2 Achtergrond

Op 14 mei 2005 verzochten de ministers van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER) een gezamenlijk advies uit te brengen over 'energie en buitenlands beleid'. Dit advies, 'Energiek Buitenlands Beleid. Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling' (AIV&AER, 2006), werd op 13 januari 2006 aan het kabinet en de Kamer aangeboden.

| 37 |

De aanleiding voor het aanvragen van het advies lag in de observatie dat de lidstaten van de EU voor hun energievoorziening in de komende jaren steeds afhankelijker zouden worden van importen van olie en gas. Bovendien zouden de eigen Europese energiebronnen geleidelijk afnemen. Hierdoor zou, ondanks inspanningen op het gebied van energiebesparing en duurzame energie, steeds meer energie komen uit een kleine groep landen en regio's, met name het Midden-Oosten, Rusland, de landen rond de Kaspische Zee en West-Afrika. Ook werd er concurrentie voorzien om de verkrijging van olie en gas met snelgroeiende economieën als China en India. Hoewel er nog geen sprake was van feitelijke problemen met de aanvoer van olie en gas, bestonden er zorgen rond politieke en veiligheidsrisico's, zoals instabiliteit, oorlogen, georganiseerde misdaad en de kans op terroristische aanslagen.

Tot dan toe speelde energievoorzieningszekerheid geen rol als beleidsdoelstelling in het buitenlandbeleid van Nederland en de EU. Integendeel, in het Energierapport 1999 werd nog gesteld: 'Gelet op de huidige spreiding van brandstoffen binnen de lidstaten is er voor de Nederlandse overheid geen reden om vanwege voorzieningszekerheid of prijsstabiliteit de brandstofinzet te willen beïnvloeden. Bovendien blijkt de markt zelf goed in staat om in leveringszekerheid en prijsstabiliteit te voorzien' (Economische Zaken, 1999: 13, 51). Toch werd ook gewaarschuwd: 'De voorzieningszekerheid is dan ook geen punt van zorg, maar er blijven niettemin risico's. [...] De overheid houdt de ontwikkelingen van de voorraden en de geopolitieke situatie nauwlettend in het oog.'

In het daarop volgende Energierapport 2002 werd vastgesteld dat de wereldvoorraden olie en gas voldoende zijn om nog vele tientallen jaren te voorzien in het mondiale verbruik (Economische Zaken, 2002: 9). Maar ook dat ze ongelijk verdeeld zijn over de wereld en dat ze deels liggen in politiek gevoelige gebieden. Vooruitlopend op de toekomst werd gesteld dat, omdat Europa en Nederland in toenemende mate energie zullen moeten importeren, goede relaties met de energie-exporterende landen van belang zijn. De Europese Commissie voorzag de komende 20 à 30 jaar een forse stijging van de energie-importen in de Unie tot circa 70% van de energievraag (Europese Commissie, 2000). Voor de olievoorziening verwachtte de Commissie een sterke afhankelijkheid van import uit een beperkt aantal landen en regio's, welke bovendien niet zonder risico's zijn voor de stabiliteit van de politieke en economische ontwikkelingen.

In 2001 adviseerde de Algemene Energie Raad de minister van Economische Zaken over de zekerheid van de Nederlandse en Europese energievoorziening op de langere termijn (AER, 2001), onder meer naar aanleiding van de analyse van de Commissie (Europese Commissie, 2000). De AER deelde deze analyse en zag deze tendens ook voor Nederland. De AER zag toen echter geen reden om drastische maatregelen te nemen. Wel adviseerde de raad om de eigen energiebronnen optimaal te benutten door middel van een stabiel investeringsklimaat, vooral gericht op de gasindustrie. Het kabinet deelde de visie van de AER (Economische Zaken, 2002: 20).

| 38 |

In de daaropvolgende periode tekende zich een verandering af in de perceptie van het kabinet, zoals goed blijkt uit het voorwoord van het in juli gepubliceerde Energierapport 2005:

'Wie, als het om energie gaat, verder vooruitkijkt dan morgen, maakt zich zorgen. De beschikbaarheid van olie en gas komt onder druk te staan, olieprijsstijgingen verstoren de economische groei en het toenemende energieverbruik in de wereld leidt tot grote milieuproblemen. Het is duidelijk dat we méér werk moeten maken van een adequaat antwoord op deze ontwikkelingen. Dat zijn we niet alleen aan onszelf verplicht, maar ook aan de generaties na ons. Het Energierapport ging in 2002 nog in belangrijke mate over de markt en de liberalisering. Nu de liberalisering is afgerond, richt het kabinet zich vooral op de problemen rondom de voorzieningszekerheid van energie en het klimaatprobleem' (Economische Zaken, 2005: 3).

Het kabinet stelde dat verschillende ontwikkelingen in de wereld aangaven dat de energievoorzieningszekerheid zich in de komende jaren minder stabiel zou ontwikkelen dan in het verleden. Deze ontwikkelingen werden onder meer gesignaleerd door het International Energy Agency, het Clingendael International Energy Programme en in het AER-gasadvies (International Energy Agency, 2004: 115-117; Algemene Energieraad 2005; Hoogeveen & Perlot 2005). Er werd een grote afhankelijkheid van olie en gas geconstateerd. Daarbij hadden zich aanzienlijke veranderingen voorgedaan aan de vraag- en de aanbodzijde, terwijl zich bedreigingen aftekenden met betrekking tot zowel de winning als het transport (Economische Zaken, 2005: 38, 39).

Het rapport stelde vast dat het Nederlandse energiebeleid fors zou moeten internationaliseren, om de voorzieningszekerheid en het klimaatprobleem effectief aan te pakken. Vanuit een integrale aanpak zouden de drie doelstellingen van het energiebeleid (voorzieningszekerheid, milieukwaliteit, economische efficiëntie) in hun onderlinge samenhang bekeken

moeten worden, waarbij ook andere onderwerpen, zoals veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en handelsbetrekkingen betrokken zouden worden (Economische Zaken, 2005: 7).

Hoe deze aanpak er in de praktijk uit zou moeten zien was nog onduidelijk. Het kabinet wilde nog geen concrete doelstellingen formuleren voor een aanvaardbaar niveau van voorzieningszekerheid, omdat dat nog niet eenduidig te meten was (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2004). Er diende helderheid gebracht te worden in het fenomeen voorzieningszekerheid op nationaal en Europees niveau. Er diende inzicht verkregen te worden hoe die vergroot kon worden en hoe het buitenlandbeleid het beste ingezet zou kunnen worden. Daartoe werden enkele onderzoeksopdrachten uitgezet (Jansen, Van Arkel & Boots, 2004; Scheepers, De Jong et al. 2006). In mei 2005 had het kabinet al het bovengenoemde advies over de voorzieningszekerheid aangevraagd aan de Algemene Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Bovendien werd er op hoog ambtelijk niveau interdepartementaal overlegd en er werden internationale verkenningen uitgevoerd (Economische Zaken, 2005: 38, 39).

De kernvraag in het advies over energievoorzieningszekerheid door de Algemene Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken was 'of, en zo ja hoe, het buitenlandbeleid van Nederland en de EU zou kunnen bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid van Europa en in het bijzonder Nederland' (Buitenlandse Zaken & Economische Zaken, 2005).

| 39 |

Na de rapportage door de AIV&AER (AIV&AER, 2006), in december 2005, verscheen in mei 2006, de notitie 'Energievoorziening en Buitenlands Beleid' waarin de regering aangaf hoe zij de aanpak met betrekking tot energie en buitenlandbeleid wilde gaan vormgeven en waarmee zij tegelijkertijd reageerde op de aanbevelingen van de adviesraden. Deze notitie kan daarmee als het begin van de periode waarin energievoorzieningszekerheid een formele rol als beleidsdoelstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken ging spelen beschouwd worden (Buitenlandse Zaken, 2006).

2.3 Visies op de energiemarkt

In deze sectie wordt aangegeven vanuit welke visie de Nederlandse regering haar beleid vormgegeven heeft in de geëvalueerde periode 2006-2010.

2.3.1 Het Energierapport 2005

Het Energierapport 2005 'Nu voor later' geeft inzicht in de visie van de regering op de ontwikkelingen op de internationale energiemarkt. Twee punten van zorg worden aangegeven; het belang van energie in de economie en de voorzieningszekerheid (Economische Zaken, 2005).

Het belang van energie in de economie neemt nog steeds toe, zo wordt geconstateerd. Ontkoppeling van de energievraag, milieudruk en economische groei is nog geen feit. Dat leidt tot problemen als klimaatverandering, luchtkwaliteit, afnemende biodiversiteit en

(gezondheids-) risico's van het gebruik van chemische stoffen (Sociaal Economische Raad, 2003; Economisch Statistische Beginselen, 2005).

Ook wordt geconstateerd dat de voorzieningszekerheid onder druk staat, met betrekking tot de lange-termijn beschikbaarheid van energiebronnen.⁷ Aspecten van belang zijn de mondiale energievoorraden in relatie tot het verbruik, de geografische spreiding van de energiebronnen, het voorkomen van internationale crises, en het beheersen van de gevolgen van crises als ze zich voordoen.

- Zeker tot 2030 blijft de economie voor ruim 80% afhankelijk van het verbruik van fossiele brandstoffen (International Energy Agency, 2004: 57).
- De teruglopende voorzieningszekerheid volgt uit de afname van het aantal exporterende landen, door uitputting van de reserves. In 2004 was de Europese Unie voor 50% afhankelijk van de leden van de *Organisation of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) en van Rusland. Voor wat betreft olie wordt de afhankelijkheid van de Europese Unie geacht toe te nemen van 76% in 2002 tot 94% in 2030 (International Energy Agency, 2004: 117). Voor gas was de Europese Unie in 2002 nog voor 49% afhankelijk van gasimporten uit Rusland en Algerije. Dit neemt toe in 2030 tot 81% (International Energy Agency, 2004: 155).
- De vraag naar energie neemt toe, door de explosieve economische groei van landen als China, India en Brazilië. Ook andere zich ontwikkelende landen zullen hun aandeel in de fossiele brandstoffen eisen. Het IEA schat dat het aandeel van ontwikkelingslanden in de groei van energie vraag op twee derde van het totaal.
- Er is een toenemende economische kwetsbaarheid als gevolg van instabiele en hoge olieprijsen, onder meer als gevolg van het 'verdampen' van de reserve productiecapaciteit.
- Een aantal van de overblijvende producenten landen is politiek allerm minst stabiel.
- Indiase en Chinese (staats-)bedrijven sluiten voor tientallen miljarden dollars contracten af met producenten, waardoor er olie en gas 'van de markt verdwijnt'.
- De meeste olieproducerende landen investeren te weinig in hun productiecapaciteit en in de infrastructuur, waardoor ze minder olie en gas produceren dan ze zouden kunnen doen.
- Nederland heeft een hoog gasverbruik in vergelijking tot de ons omringende landen, andere doordat gas een grote rol speelt in onze elektriciteitsvoorziening (zie 2.3.3).
- De koppeling van de gasprijs aan de olieprijsen kan een nadelig gevolg hebben voor de Nederlandse elektriciteitsproductiesector, ten opzichte van landen die meer gebruik maken van kolen, waterkracht of kernenergie (zie 2.3.3).
- De internationale koppeling van elektriciteitsnetwerken maakt buurlanden afhankelijker van elkaar en heeft gevolgen voor het beheer van deze netwerk en de leveringszekerheid (zie 2.3.5 punt 3).

Bovendien wordt er een relatie gelegd tussen de blijvende afhankelijkheid van fossiele energiebronnen en de gevolgen voor de klimaatproblematiek. Andersom zal de beperking van CO₂-emissies van invloed zijn op de toepassingsmogelijkheden voor fossiele brandstoffen.

⁷ In dit rapport gaat het kabinet niet afzonderlijk in op de leveringszekerheid, omdat deze in 2006 aan de orde komt bij de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet. Dan zal de leveringszekerheid in relatie tot de algehele werking van de gas- en elektriciteitsmarkt worden beoordeeld.



Productie van Nederlands gas

2.3.2 Memorie van Toelichting ministerie van BZ 2006 operationele doelstelling 2.8

Bovenstaande inzichten leidden ertoe dat er in 2006 voor het eerst een operationele doelstelling op het gebied van energievoorzieningszekerheid in de Memorie van Toelichting (MvT) Buitenlandse Zaken kwam te staan. De MvT beschrijft de kern van het probleem als volgt:

‘Hoewel de op aarde aanwezige voorraden van fossiele brandstoffen toereikend zijn om in de komende decennia aan de mondiale vraag te kunnen voldoen, is het minder zeker of deze brandstoffen ook daadwerkelijk beschikbaar en betaalbaar zullen zijn. Voor het verwezenlijken van energievoorzieningszekerheid is het nodig dat de olie- en gasproductie wereldwijd gelijke tred houdt met de verwachte mondiale stijging van de behoefte aan deze brandstoffen en dat deze worden aangeboden op een goed functionerende wereldmarkt.’

2.3.3 Naar een Energiek Buitenlands Beleid

Het advies van de AIV&AER sluit wat betreft de analyse van de internationale energiemarkt nauw aan bij het Energierapport 2005.⁸ Uitgangspunten bij het beantwoorden van de

⁸ Energievoorzieningszekerheid als onderwerp van buitenlands beleid sluit nauw aan op de analyse in het energierapport 2005 ‘Nu voor Later’. Andere relevante recente publicaties die ook als bronnen voor het advies hebben gediend zijn onder meer de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (september 2005), het advies van de Algemeen Energieraad ‘Gas voor morgen’, ‘World Energy Outlook 2004 en 2005’, ‘Saving Oil in a Hurry’ en de in het kader van dit advies door het Clingendael International Energy Programme (CIEP) uitgevoerde studie naar het verband tussen energievoorzieningszekerheid en geopolitiek.

hoofdvraag zijn de toenemende afhankelijkheid van importen van olie en gas uit Rusland, de landen rond de Perzische Golf en de Kaspische Zee regio. Ook wordt de scherpere concurrentie tussen de verschillende consumerende landen erkend, zoals de VS en China en India. In het advies wordt echter ook een aantal nieuwe elementen geïdentificeerd.

Ten eerste wordt gesteld dat de verhoudingen in de wereld sterk veranderd zijn, na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de opkomst van landen als China, India en Brazilië als belangrijke machten in de eigen regio en daarbuiten. Daarnaast redeneert men dat deze veranderingen hun weerslag hebben op de verhoudingen in de verschillende energiemarkten. Daardoor is energievoorzieningszekerheid een onderwerp van belang voor consumerende landen geworden (AIV&AER, 2006: 21).

Ten tweede is van belang dat de internationale politieke en economische context van energiemarkten verandert:

'De kans dat olie- en gasproducerende landen de olie- en gassector volledig zullen liberaliseren is gering. In de toekomst zullen zij beter in staat zijn de nationale politieke en economische belangen te dienen als zij overinvesteringen in productiecapaciteit kunnen voorkomen en niet langer meer gedwongen kunnen worden in de rol van marginale producent. De energiecontracten met landen als China en India bieden het perspectief van zekerheid van de vraag en toegang tot afzetmarkten in de verwerkende industrie van die landen. Dit geeft producerende landen meer zekerheid van inkomsten, zodat zij de politieke en sociale stabiliteit in hun land beter kunnen besturen' (AIV&AER, 2006: 27).

| 42 |

Een derde belangrijk aspect is de stijging van de olieprijs. Na een lange tijd waarin de prijzen zich binnen een bandbreedte van \$22-28 per vat hebben bewogen zijn de olieprijsen sterk gestegen. Deze stijging wordt geacht zich door te zetten, gezien de ontwikkelingen op de wereldoliemarkt, zodat het niet onwaarschijnlijk wordt geacht dat de olieprijs voor langere tijd op een hoger niveau zal liggen. Eind 2005 ligt de prijs tussen \$50-70 per vat, rond het prijsniveau van de oliecrises in de jaren '70 (International Energy Agency, 2005; AIV&AER, 2006: 9).

Ten vierde wordt de bezorgdheid over het vermogen van de producerende landen om aan de groeiende vraag naar olie te voldoen onderschreven. Aangegeven wordt dat, zoals ook gesteld door het IEA, de toegankelijkheid van olie- en gasbronnen beperkt is voor de internationale olie- en gasmaatschappijen (International Energy Agency, 2005). Twee derde van de bewezen reserves is alleen toegankelijk voor staatsondernemingen van de productielanden, al dan niet met een minderheidsaandeel voor buitenlandse partijen. Hierdoor is het investeringsklimaat ook niet ideaal in landen die wel toegankelijk zijn (AIV&AER, 2006: 24-26).

Een vijfde element betreft de vaststelling dat ook lokale politieke en sociaal-economische omstandigheden problemen kunnen veroorzaken met betrekking tot het produceren en exporteren van olie en/of gas. Voorbeelden zijn staatsondernemingen die moeten concurreren met andere dringende (sociale) uitgaven van de overheid en het gebrek aan kennis om de meer complexe olie- en gasreserves in productie te nemen. Geopolitieke, regionale en binnenlandse spanningen problemen kunnen een rol spelen (AIV&AER, 2006: 9).

Bovendien bestaat er in diverse energieproducerende en -exporterende landen spanning tussen de regering en de plaatselijke bevolking, als gevolg van corruptie en de matige reputatie van regimes op het gebied van mensenrechten, die de legitimiteit van het plaatselijk gezag aantasten (AIV&AER, 2006: 9).

Een zesde punt van aandacht betreft de twijfel in hoeverre landen nog het fenomeen van marktwerking van harte ondersteunen: het adagium 'laat de markt bepalen waarheen de olie- en gasmoleculen zullen gaan' (AIV&AER, 2006: 10).

Als zevende aspect wordt verwezen naar mogelijke knelpunten op de aanvoerroutes van olie en vloeibaar aardgas naar de markten, waar capaciteitsproblemen en veiligheidsrisico's, zoals terroristische aanslagen, een steeds groter probleem vormen.

Als achtste element, met betrekking tot de klimaatproblematiek, wordt gesteld dat die door de resultaten van wetenschappelijk onderzoek steeds scherper in beeld gebracht wordt. Dit verhoogt de noodzaak tot consistente actie, juist in internationale verbanden.

Als laatste wordt ook gesteld dat veel landen kritisch naar hun beleidsinstrumentarium kijken voor het realiseren van voorzieningszekerheid en zekerheid van afname. De combinatie van veranderende geopolitieke verhoudingen, economische factoren in de energiemarkten en de milieugenda, zal in de komende jaren andere eisen stellen aan het voorzieningszekerheidsbeleid dan voorheen.

| 43 |

Het rapport constateert dat deze

'ontwikkelingen een scherp contrast vormen met de gedachten en beelden die in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de 20ste eeuw bepalend waren. De verwachting was toen dat de wereld voor de gehele economische ontwikkeling steeds verder het pad van mondialisering zou opgaan. De overheid zou steeds verder terugtreden. Zij zou zich gaan beperken tot het stellen van kaders, met name op het gebied van mededinging en milieu. De markt zou, gestuurd door de 'onzichtbare hand', zijn nuttige werking gaan doen. Dit zou zeker ook gelden voor de energievoorziening, die daartoe met name in de Europese Unie een proces van vergroting van marktwerking onderging' (AIV&AER, 2006: 11).

De conclusie van de raden is dat er behoefte is aan een

'heroriëntatie op de wijze waarop de energievoorziening in de toekomst veilig kan worden gesteld. Dit geldt zowel voor de kwestie van voorzieningszekerheid op middellange- en lange termijn als voor die van een acute energiecrisis als gevolg van een aanbodverstoring. Dit laatste kan verschillende oorzaken hebben; natuurgeweld (bijvoorbeeld een orkaan), terrorisme of technisch falen.' Het advies beoogt daarvoor een kader aan te reiken (AIV&AER, 2006: 11).

2.3.4 Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid

In aansluiting op het Energierapport 2005 en de rapportage door de AIV&AER verscheen in mei 2006 de notitie 'Energievoorziening en Buitenlands Beleid'. Deze notitie geeft een overzicht van de uitdagingen met betrekking tot energievoorzieningszekerheid en de rol die het ministerie van Buitenlandse Zaken daarbij kan spelen (Buitenlandse Zaken, 2006).

De notitie identificeert als problemen met de energievoorzieningszekerheid: 1) het feit dat er geen snel inzetbaar alternatief is voor fossiele brandstoffen; 2) de rol van staten als spelers op de markt; 3) de achterblijvende investeringen in energieproductie; en 4) de kwetsbaarheid van consumentenlanden (AIV&AER, 2006: 4-7).

1) Geen snel inzetbaar alternatief voor fossiele brandstoffen

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 (International Energy Agency, 2004). Nederland heeft, als enige land in de EU, de komende decennia nog aanzienlijke eigen gasvoorraden, maar zal op termijn toch ook moeten gaan importeren (Algemene Energieraad, 2005).

Fossiele brandstoffen zullen de komende decennia nog cruciaal zullen zijn voor de energievoorziening. Er bestaat nog geen bruikbaar en economisch rendabel alternatief om deze brandstoffen op grote schaal te vervangen. Olie, gas en kolen zullen nog steeds in 81% van de mondiale energiebehoefte voorzien in 2030 (International Energy Agency, 2005).

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 werd er (door vele economen) verwacht dat de internationale energiemarkt zich zou ontwikkelen tot een betrouwbare vrije markt. Deze verwachting is niet uitgekomen, want er wordt een tendens geconstateerd naar grotere staatsbemoeienis met energie.

Energiepolitiek wordt door zowel producentenlanden als consumentenlanden meer en meer ingezet in buitenlandbeleid. Daarbij wordt verwezen naar het op dat moment spelende dispuut tussen de Russische en Oekraïense staatsgasbedrijven dat grote indruk maakt (Economische Zaken, 2006). Immers, voor het eerst werden EU lidstaten geconfronteerd met een aanzienlijke – zij het kortstondige – vermindering van de gastoevoer. Een ander genoemd voorbeeld van staatsbemoeienis betreft de Chinese staatsoliemaatschappijen die ook actief zijn in landen waar westerse maatschappijen zich met het oog op de politieke situatie terughoudend opstellen, zoals bijvoorbeeld Soedan. Ook worden de (op dat moment) recente renationalisering van olie- en gasvelden in Venezuela en Bolivia genoemd.

3) Achterblijvende investeringen

Gesteld wordt dat er in de jaren '90 te weinig geïnvesteerd is in de 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 oliepijzen tot gevolg heeft. In deze situatie ontstaat er concurrentie tussen de consumerende landen.

Een van de grootste uitdagingen is dan ook het uitbreiden van de productie, raffinage en transportcapaciteit. Hiervoor zijn zeer omvangrijke investeringen over een lange periode nodig. Het internationale investeringsklimaat wordt dan ook gezien als een van de belangrijkste aandachtspunten van buitenlandbeleid. Dit is met name zo omdat de achterblijvende investeringen in de olie- en gasindustrie voor een deel op politieke factoren terug te voeren zijn, zoals het politieke en wettelijke kader waarbinnen moet worden gewerkt. Niet minder belangrijk in dit verband is het feit dat de grote westerse oliemaatschappijen wereldwijd slechts in beperkte mate toegang tot de bronnen hebben. In een aantal landen is er overigens sprake van een toenemende mate van liberalisering van de energiesector.

4) Kwetsbaarheid van consumentenlanden

Consumentenlanden worden voor hun energie dus afhankelijker van een geleidelijk kleiner wordende groep aanbieders, uit het Midden-Oosten, Rusland, de landen rond de Kaspische Zee, en Noord- en West-Afrika. Deze grotere importafhankelijkheid, in combinatie met grote drukte op belangrijke vaarroutes, latente en soms manifeste politieke spanningen, en terrorismedreiging vergroten de kwetsbaarheid van de korte termijn leveringszekerheid voor consumenten.

2.3.5 Het Energierapport 2008

| 45 |

In het Energierapport 2008 scherpst het kabinet haar energievisie verder aan en geeft het aan wat het de komende jaren gaat doen en wat het van andere partijen verwacht (Economische Zaken, 2008a). Deze visie wordt uitgewerkt aan de hand van drie beleidsthema's, die elk onderbouwd en uitgewerkt worden. Bij alle thema's wordt ingegaan op internationale ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor Nederland. Het eerste beleidsthema betreft de *toegang tot energiebronnen*; het tweede gaat over de *toekomstige energiemix* waarmee in de Nederlandse energievraag voorzien worden. Het derde thema gaat over de vraag welke *infrastructuur* nodig is om de komende decennia de energie van de bron bij de klant te krijgen.

1) Toegang tot energiebronnen

Met betrekking tot het eerste beleidsthema, de toegang tot energiebronnen, is er sprake van een continuering van de bestaande trend (Economische Zaken, 2008a: 9, 29-34). Een groei met meer dan 50% van de mondiale energievraag tot 2030, waarvan economieën zoals China, India, Rusland en Brazilië meer dan driekwart voor hun rekening zullen nemen. Ondanks alle investeringen in duurzame energie zullen fossiele energiebronnen (aardolie, aardgas en steenkool) in 2030 voor minstens 80% voorzien in de mondiale energievraag. Er is wereldwijd genoeg energie aanwezig, maar de investeringen om die energie te winnen en te distribueren zijn achtergebleven bij de gestegen vraag. Gevolgen daarvan zijn een toenemende schaarste en stijgende energieprijzen. Overheden bemoeien zich bovendien steeds actiever met de energievoorziening in eigen land. Energiebronnen zijn de inzet geworden van een internationaal politiek spel, wat leidt tot toenemende spanningen en onzekerheden.

Er wordt een aantal nieuwe punten van aandacht geformuleerd, zoals het feit dat een deel van de wereld nog steeds slechts beperkte toegang heeft tot moderne energievoorzieningen.

Ook is er aandacht voor biomassa. Hierbij wordt gesignaleerd dat het geen onuitputtelijke bron is omdat het beschikbare landoppervlak en de hoeveelheid water beperkt zijn. Indien er geen innovatie plaats vindt zal biomassaproductie al snel gaan concurreren met landgebruik voor onder andere voedsel, voedergewassen, hout en natuur. Ongewenste concurrentie moet vermeden worden en uitputting van landbouwgrond moet worden voorkomen.

Met betrekking tot de vraag of energieproducerende landen tijdig en voldoende zullen investeren wordt het element van hun *vraagzekerheid* ingebracht. Hiermee gaan, bijvoorbeeld, inspanningen van de EU voor energiebesparing en duurzame energie een rol spelen, aangezien dat van invloed zal zijn op de vraagzekerheid.

Daarnaast komt de aanpak van de energie-inefficiëntie in energieproducerende landen aan de orde. Met prijsstelling richting marktprijzen verbetert de efficiëntie en komt er meer energie beschikbaar komt voor de markt, terwijl investeringen eerder haalbaar worden.

| 46 |

Een andere nieuwe component komt voort uit het feit dat de EU een gemeenschappelijk extern EU-beleid begint te overwegen op het gebied van energievoorzieningszekerheid. Daarbij wordt door Nederland geconstateerd dat wél overeenstemming te bereiken is over beleidswesties, maar dat vanwege uiteenlopende belangen en prioriteiten lidstaten in de praktijk vaak kiezen voor een eigen koers.

In 2005 komt, in navolging van de samenwerking in OPEC verband, ook een samenwerkingsverband tussen belangrijke gas-exporterende landen tot stand is gekomen: het *Gas Exporting Countries Forum* (GECF) (Economische Zaken, 2008a: 34).

Centraal-Azië ontwikkelt zich als een regio die zich kan verheugen in toenemende belangstelling van zowel Europese landen als de VS, China en India en is daarmee na het Midden-Oosten bij uitstek een geopolitiek centrum. Het gas uit de regio kan een brugfunctie vervullen voor Rusland en Europese afnemers voordat ander – moeilijker winbaar – gas beschikbaar is. Voor Azië kan het Centraal-Aziatische gas voorzien in zijn groeiende energievraag. De Centraal-Aziatische producerende landen kunnen uit de verschillende alternatieven de meest aantrekkelijke kiezen (Economische Zaken, 2008a: 34).

2) Toekomstige energiemix

Met betrekking tot het tweede beleidsthema, de toekomstige energiemix (Economische Zaken, 2008a: 10, 61-66), wordt verondersteld dat bij ongewijzigd beleid de energievraag in Nederland tot 2020 zal stijgen met 10 tot 15% (Energieonderzoek Centrum Nederland & Milieu- en Natuurplanbureau, 2005). Daarbij zal het totale energiegebruik van huishoudens en diensten stabiliseren, terwijl het elektriciteitsgebruik sterk groeit en het warmtegebruik

daalt. Het energiegebruik in de industrie zal tussen 2010 en 2020 met bijna 15% stijgen en het energieverbruik in het verkeer groeit in deze periode naar verwachting met circa 20%.

Maar de duurzaamheidsambities zijn hoog, zoals gesteld. Bij een relatief hoge uitstoot, staan de EU en Nederland ambitieuze plannen voor. De Europese Commissie wil in 2020 een emissiereductie van 20% ten opzichte van 1990 en een aandeel van 20% van het energiegebruik in 2020 uit duurzame bronnen. Het Nederlandse kabinet gaat een stap verder dan de Commissie en wil in 2020 een CO₂-uitstoot die 30% lager is dan in 1990. Deze ambitie vraagt om een trendbreuk. Binnen de EU wordt gewerkt aan een breed pakket maatregelen gewerkt, vooral de CO₂-emissiehandel.

Deze ontwikkeling zal plaatsvinden binnen een context van toenemende marktwerking en marktkoppeling, waarbij de Nederlandse elektriciteit- en gasmarkten steeds meer met die van België, Duitsland en Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk verweven worden. De industriële context is ook aan het veranderen, als gevolg van liberalisering en internationalisering die geleid heeft tot fusies en overnames. Grote buitenlandse bedrijven zijn actief in Nederland en Nederlandse energiebedrijven investeren volop in het buitenland.

Ter vermijding van misbruik van economische machtsposities als gevolg van deze consolidatie heeft de Europese Commissie in 2007 haar Derde Pakket voor de interne markt voor gas en elektriciteit gepresenteerd. Dit pakket moet leiden tot één interne Europese markt en een beter markttoezicht mogelijk maken. Het omvat, ten eerste, maatregelen om handel en transport te ontvlechten voor elektriciteit en gas; ten tweede, de harmonisatie en aanscherping van bevoegdheden van nationale toezichthouders; ten derde, regels voor bedrijven uit derde (i.e. niet-EU-)landen, zodat een gelijk speelveld ontstaat; en ten vierde, de oprichting van een Europees Energie Agentschap, of toezichthouder, om nationale toezichthouders en netbeheerders aan te vullen in hun grensoverschrijdende taken.⁹

| 47 |

Dat heeft consequenties voor de nationale brandstofmix, die dus steeds meer door Europese marktontwikkelingen wordt bepaald. Bovendien worden import en export van stroom en gas in toenemende mate belangrijk. Dit heeft ook consequenties voor de rol van Nederland als vestigingsplaats voor elektriciteitscentrales en voor de opslag van CO₂ en aardgas in lege gasvelden.

3) Infrastructuur

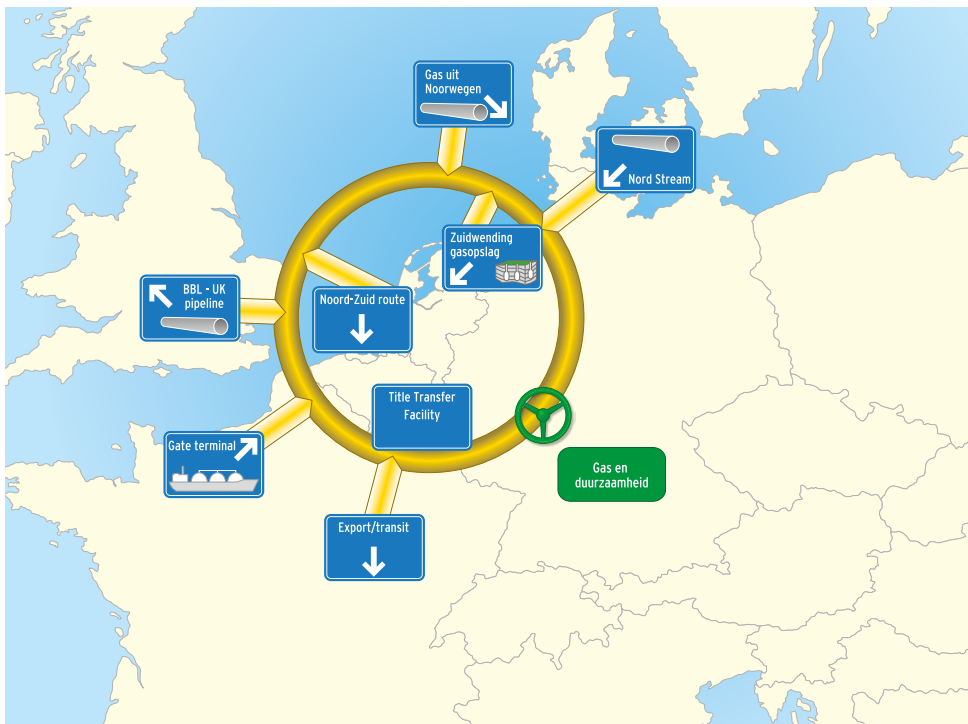
Het derde thema betreft de energie infrastructuur (Economische Zaken, 2008a: 99-101). Dit omvat de installaties voor de productie, conversie en opslag van energie, en de kabels en leidingen voor het transport en de distributie (de netten). De infrastructuur wordt van cruciaal belang geacht voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Vastgesteld wordt dat Nederland een sterke energie-infrastructuur heeft met betrekking tot alle energiedragers (Economische Zaken, 2008b). Nederland is de op een na grootste

⁹ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

importeur en exporteur van olie en olieproducten in de wereld. De zeehavens van Rotterdam en Amsterdam spelen een belangrijke rol bij de import, overslag, opslag en doorvoer van kolen. Het gasnetwerk wordt in Nederland gevoed vanuit de kleine gasvelden op de Noordzee en het Groningenveld en is verbonden met het buitenland. Op dit moment is Nederland netto-exporteur van gas. De elektriciteitsinfrastructuur in Nederland is van hoge kwaliteit, met relatief veel grensoverschrijdende verbindingen en ook relatief veel decentrale productiecapaciteit.

Vanwege het hoogwaardige en internationaal verknoopte netwerk en de ligging aan zee beschouwt Nederland zich als een interessante vestigingsplaats voor nieuwe elektriciteitscentrales. De structuur van de Nederlandse ondergrond leent zich uitstekend voor gasopslag en de ligging aan zee biedt mogelijkheden voor de aanlanding van LNG. De potentie om zich te ontwikkelen als gasrotonde van Noordwest-Europa en om een belangrijke rol te spelen bij het transport en de opslag van CO₂ werd benadrukt.

Het (verder) ontwikkelen van Nederland als energieknooppunt vereist wel de nodige investeringen. In de gasinfrastructuur is er behoefte aan binnenlandse en grensoverschrijdende transportcapaciteit, LNG-terminals en de aanpassing van het gasnet aan verschillende soorten gas. Ook de elektriciteitsinfrastructuur vergt grote investeringen, in vernieuwen en internationale interconnectiecapaciteit. Voor afvang, transport en opslag van CO₂



moet een geheel nieuwe infrastructuur worden ontwikkeld. Dit geldt ook voor het benutten van de verschillende energiemogelijkheden van de Noordzee.

2.4 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

Wat is de problematiek met betrekking tot energievoorzieningszekerheid die aanleiding gaf tot het door de overheid gevoerde beleid?

Het begrip energievoorzieningszekerheid kent in de tijd vele gedaanten. Het Energierapport 1999 stelde dat de markt zelf goed in staat is om in leveringszekerheid en prijsstabiliteit te voorzien (Economische Zaken, 1999: 13, 51). Tot rond 2004 was de voornaamste zorg wat betreft energiebeleid dan ook de liberalisering van energiemarkten om door middel van marktwerking de energiemarkten zo efficiënt mogelijk te laten werken, zowel in Nederland als in Europa.

Na het begin van het nieuwe decennium begon het besef van een aantal fundamentele ontwikkelingen in de energiemarkten te ontstaan, die in samenhang belangrijke consequenties zouden kunnen hebben voor de energievoorzieningszekerheid in de toekomst.

Deze ontwikkelingen waren: ten eerste, de toename van vraag naar energie als gevolg van opkomende economieën; ten tweede, het feit dat er sprake is van een toenemende internationalisering van de energiemarkt, als gevolg van de uitputting van de Europese olie- en gasreserves, op termijn; ten derde, dat overheden van zowel producerende als consumerende landen in toenemende mate strategisch interveniëren in de markt. Hieraan werd de consequentie verbonden dat Nederland in de toekomst steeds afhankelijker zou worden van de import van fossiele brandstoffen van externe leveranciers, terwijl de energiemarkt niet zodanig functioneerde dat het aanbod van energie gelijke tred zou houden met de vraagontwikkeling. Er werd geconstateerd dat er sprake was van een toenemend marktfalen. Met betrekking tot de oorzaken en de gevolgen van deze ontwikkelingen kan vastgesteld worden dat deze in een steeds grotere mate van detail geïdentificeerd worden in de opeenvolgende beleidsstukken.

| 49 |

Is deze problematiek nog steeds hetzelfde? In hoeverre is deze problematiek gedurende de periode van 2006 tot en met 2010 veranderd?

Uit de bovenstaande analyse wordt duidelijk dat er sprake is geweest van een grote mate van dynamiek. In de loop van deze periode is het duurzaamheidsvraagstuk een steeds grotere rol gaat spelen, in eerste instantie parallel aan het voorzieningsvraagstuk. Het klimaatprobleem werd in toenemende mate erkend en serieus genomen, waarbij een wisselwerking bestaat tussen de nationale en internationale opvattingen daarover. Ook het duurzaamheidsvraagstuk wordt (in belangrijke mate) geformuleerd in termen van marktfalen, als gevolg van de externe kosten van milieubelasting en CO₂-emissies.

De probleemanalyse in de opeenvolgende rapporten, adviezen en notities laat een steeds sterkere koppeling zien van beide energievraagstukken. Verschillende oorzaken, uitputting en afhankelijkheid én klimaat, resulteren in toenemende bezwaren tegen het gebruik van

fossiele energie. Dit leidt tot het formuleren van het lange-termijndoel voor het Nederlandse energiebeleid in termen van de energietransitie: 'De overgang naar een duurzame energiehuishouding die minder afhankelijk is van olie en gas, energievoorzieningszekerheid garandeert en leidt tot minder emissies' (Buitenlandse Zaken 2006: 3).

Op de middellange (of kortere) termijn heeft deze dynamische ontwikkeling echter ook consequenties en is er een aantal verschuivingen waar te nemen in het perspectief van de overheid op het energieprobleem. Waar in 2005 de focus nog vooral gericht is op *energievoorzieningszekerheid*, ontstaat in 2008 een meer geïntegreerd perspectief, waarbij de voorzieningszekerheid en milieuproblemen vertaald worden in een drietal generieke facetten, ofwel deelproblemen: toegang tot energiebronnen, de toekomstige energiemix en de infrastructuur.

3

Rol van de rijksoverheid, in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 gaat in op de rol die de overheid voor zichzelf geformuleerd heeft met betrekking tot het vraagstuk van de energievoorzieningszekerheid. In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat er verschuivingen zijn opgetreden in de perceptie van de opeenvolgende kabinetten ten aanzien van de aard van de mogelijke problemen met de Nederlandse energievoorziening. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de kabinetten, in het licht van hun visie op de energieproblemen en de veranderende omgeving, de rol van de rijksoverheid gedefinieerd hebben.

Twee vragen zijn aan de orde:

- Waarom rekent de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problematiek?
- Wat is de rol van het ministerie van BZ, mede in relatie tot andere publieke en private partijen?

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt aan de hand van onder meer de opeenvolgende rapporten, adviezen en notities de argumentatie achter het overheidsingrijpen geanalyseerd.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de overheid de taak van het veiligstellen van energievoorziening en, in toenemende mate gekoppeld daaraan, het tegengaan van negatieve milieu-effecten toedeelt aan de verschillende publieke en private partijen.

| 53 |

3.2 Motivering van de rol van de rijksoverheid

3.2.1 Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid

Het Energierapport 2005 constateerde als problemen de energievraag, milieudruk en economische groei. Daarnaast werd gesteld dat de voorzieningszekerheid onder druk staat, met betrekking tot de lange-termijn beschikbaarheid van energiebronnen. De economisch-theoretische argumentatie (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003) voor een rol van de overheid in de energiemarkt wordt helder geformuleerd in het Energierapport 2005:

'In het economisch proces speelt energie een cruciale rol als productiefactor en als consumptiegoed. Een goed werkende energiemarkt is [...] belangrijk [...]. De energiemarkt kent externe effecten, op het gebied van voorzieningszekerheid en milieukwaliteit. Door die externe effecten leidt de werking van de markt niet vanzelf tot efficiënte uitkomsten. En dat kan betekenen dat de overheid corrigerend moet optreden. De overheid kijkt, met het oog op het bevorderen van een duurzame economische groei, doorlopend of correctie nodig is. Met name duurzaamheid (de relatie tussen economie, voorzieningszekerheid en milieu) heeft een prominente plaats in het kabinetsbeleid' (Economische Zaken, 2005: 13).

Verderop in het Energierapport wordt aangegeven dat de externe effecten bij voorzieningszekerheid moeilijk te kwantificeren zijn.

'De groeiende Nederlandse afhankelijkheid van buitenlands gas en olie en de beperkte brandstofdiversificatie in de elektriciteitsopwekking, maken Nederland gevoelig voor olieprijsstijgingen. In het aanbod van olie en gas is sprake van onvoldoende concurrentie als gevolg van het beperkte aantal aanbieders. Voor buitenlandse investeerders is het moeilijk om investeringen in olie- en gasproducerende landen te doen. Daarom is er een rol voor de Nederlandse overheid weggelegd om de toegang voor investeerders tot olie- en gasproducerende landen te vergroten (Economische Zaken, 2005:13).'

Met betrekking tot milieukwaliteit wordt eveneens een mogelijke rol voor de overheid geïdentificeerd als er zich complexe externe effecten voordoen, waardoor marktoplossingen niet werken. Een voorbeeld is het broeikaseffect, waarbij de schade aan derden moeilijk vast te stellen is. Grensoverschrijdende externe effecten zouden op internationaal niveau moeten worden gecoördineerd. In dat geval is het bijna onvermijdelijk dat de overheid een rol speelt. Bovendien, om beleid te kunnen uitvoeren is het goed volgen van de effecten noodzakelijk.

Het belang van de betrokkenheid van het ministerie van BZ wordt beargumenteerd door de constatering dat de afnemende voorzieningszekerheid van de Europese Unie een actief energiebeleid vraagt, gericht op de veranderende geopolitieke verhoudingen en een eensgezinde energiediplomatie. De Nederlandse betrokkenheid daarbij, en ook het onderhouden van eigen relaties met energieproducerende landen en internationale organisaties, vergt een succesvolle internationale energiediplomatie en een gezamenlijke aanpak van de ministeries van EL&I, van BZ, van I&M en van Defensie (Economische Zaken, 2005: 26).

De Memorie van Toelichting 2006 van BZ stelt: 'Meer dan tot nu toe het geval was, zal het buitenlandbeleid erop gericht moet zijn bij te dragen aan het verwezenlijken van energievoorzieningszekerheid.' Dit omdat 'een internationale dialoog van essentieel belang [is] om de multilaterale samenwerking tussen consument- en producenten- en doorvoerlanden te versterken', zodat er voldoende geïnvesteerd zal worden in nieuwe productie-, transport-, opslag- en verwerkingscapaciteit. Dit zal stabielere marktverhoudingen realiseren en voorkomen dat leveringszekerheid in gevaar komt. Daarnaast is aangegeven dat de regering zich mede zal laten leiden door de noodzaak om het gebruik van alternatieve energiebronnen krachtig te stimuleren en de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd terug te dringen, om de verwachte gevolgen van klimaatverandering te voorkomen, en de noodzaak om duurzame ontwikkeling te bevorderen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005: 39, 40).

In het advies 'Naar een Energiek Buitenlands Beleid' stellen de adviesraden dat de gevolgen van het in gevaar komen van de energievoorziening zo ingrijpend zijn dat energievoorzieningszekerheid in de huidige wereldenergiesituatie uitdrukkelijk beleidsaandacht verdient. Voorzieningszekerheid is niet langer als vanzelfsprekend en er is een proactieve en gecoördineerde aanpak nodig om de Nederlandse energievoorziening voor de toekomst veilig te stellen; het op 'betrouwbaar' gerichte nationale energiebeleid moet, gegeven het toegenomen belang van de internationale dimensie van energievoorzieningszekerheid, zijn

complement krijgen in het buitenlandbeleid (AIV & AER, 2006: 39). De raden stellen dat, hoewel het ministerie van EL&I verantwoordelijk is voor de inhoudelijke vormgeving van de energiebeleidsaspecten, die aspecten door BZ samen met EL&I uitgedragen zullen moeten worden als onderdeel van het buitenlandbeleid. BZ zal voortdurend, met behulp van de diplomatieke posten, ook terugkoppeling moeten leveren, waardoor EL&I in staat moet zijn een betere inschatting van de situatie in relevante landen te maken en mogelijkheden tot verbetering te ontwikkelen (AIV & AER, 2006: 42).

De notitie Energievoorziening en Buitenlands Beleid stelt met betrekking tot de rol van de overheid bij energievoorzieningszekerheid het volgende:

'Als men het bovenstaande [beeld van de energievoorziening] 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 buitenlandbeleid (zoals bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, milieubescherming, veiligheid en non-proliferatie) onze buitenlandspolitieke keuzes onder druk kunnen komen te staan. Een onafhankelijk buitenlandbeleid is dan ook gebaat met zekerheid van energievoorziening. Dat geldt voor Nederland maar ook voor de EU als geheel (Buitenlandse Zaken, 2006: 7)'.

Hiermee is, in feite, de cirkel rond. Er wordt een probleem geconstateerd met een falende energiemarkt. Dit vraagt om overheidsingrijpen in het energiebeleid. En omdat de problemen zich in belangrijke mate in de aanvoer vanuit het buitenland voordoen ligt hier een rol voor Buitenlandse Zaken; te meer daar een toenemende Nederlandse energieafhankelijkheid (van specifieke landen) ook een negatieve impact heeft op het voeren van een zelfstandig algemeen buitenlandbeleid ten opzichte van die landen.

| 55 |

3.2.2 Het Energierapport 2008

In het Energierapport 2008 motiveert het kabinet de rol van de overheid onder verwijzing naar de drie klassieke publieke energiebelangen 'betrouwbaar', 'betaalbaar' en 'schoon' (Economische Zaken, 2008a: 13-16). Geconstateerd kan worden dat de betekenis van deze drie termen de afgelopen jaren nogal aan verandering onderhevig is geweest, ook in de geëvalueerde periode, zoals al bleek in Hoofdstuk 2.

Gesteld wordt dat ook de context waarin de overheid deze belangen moet borgen de afgelopen decennia drastisch is veranderd door de liberalisering en internationalisering van de energiemarkten. Bovendien hebben burgers en bedrijven een centrale rol gekregen, binnen de randvoorwaarden die – veelal op Europees niveau – door de overheid worden gesteld. Een duurzame energiehuishouding berust op een evenwicht tussen de drie publieke belangen. Om tot een structureel evenwicht te komen is een decennialange transitie nodig, zo wordt gesteld, waarbij keuzes worden gemaakt voor de lange termijn, zonder de effecten op de korte termijn uit het oog te verliezen. Bovendien spelen ook andere publieke belangen steeds vaker een rol. Energiebeleid wordt dan ook als evenwichtskunst beschouwd.

Belangrijke uitgangspunten zijn marktwerking en goed functionerende energiemarkten. Maar marktwerking is niet het enige middel en de markt werkt ook niet altijd en overall



De energiemix in transitie waar zowel duurzame energie als fossiele brandstoffen deel van uitmaken.

| 56 |

(Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008a; WRR, 2008). Verbetering van de werking van de energiemarkten wordt nagestreefd, door onder meer de positie van afnemers te versterken en door negatieve externe effecten te internaliseren. Hierbij wordt – meer dan voorheen – ingezet op publiek-private samenwerking.¹⁰

Daarnaast wordt er ingezet op een Europese aanpak voor een ambitieus en eenduidig intern en extern Europees energiebeleid. Een gelijk speelveld binnen Europa en een gezamenlijk optrekken van de lidstaten bij de aanpak van mondiale energievraagstukken bieden de meeste kans op een succesvolle energietransitie. Daar waar deze aanpak niet of niet snel genoeg werkt, bijvoorbeeld vanwege tegenstrijdige belangen van lidstaten, kiest het kabinet voor strategische allianties met gelijkgezinde landen en/of buurlanden.

Het kabinet kiest niet voor blauwdrukken: de marktpartijen investeren in energie en zorgen uiteindelijk voor de energiemix waar de afnemer om vraagt.

Voor wat betreft het energiebeleid wordt gesteld dat mondiale energievraagstukken vragen om een mondiale aanpak. 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 door de Europese Commissie gepresenteerde Derde

¹⁰ Hierbij wordt niet verwezen naar de term publiek-private samenwerking (PPS), zoals die gebruikt wordt als beheers- en uitbestedingsmodel voor infrastructuur. Bedoeld wordt een verschuiving van *command-and-control* overheidsingrijpen naar marktwerking, waarbij de overheid slechts de randvoorwaarden formuleert, waarbinnen (private) actoren op de markt hun gedrag moeten bepalen.

Energiepakket is daar de basis voor.¹¹ Het kabinet werkt proactief aan de uitwerking en uitvoering van dit pakket. Op sommige onderdelen gaat het kabinet verder, op andere onderdelen voert het kabinet nationaal beleid, omdat er (nog) geen Europees kader is.

Met betrekking tot het industriebeleid stelt het kabinet dat er volop kansen liggen voor het bedrijfsleven en kennisinstellingen en dat de sterke positie ten opzichte van andere landen nationaal en internationaal verder uitgebouwd worden. Hierbij wordt verwezen naar Nederland als de biomassahub en gasrotonde van Noordwest-Europa en naar de kansen voor de (*offshore*) olie- en gasindustrie.

3.3 Welke rol speelt de overheid?

In dit deel van het hoofdstuk wordt beschreven hoe de overheid de taak van het veiligstellen van energievoorziening en het tegengaan van milieueffecten toedeelt aan de verschillende publieke en private gremia.

3.3.1 Het Energierapport 2005

Het Energierapport 2005 stelt vast dat energiebeleid steeds meer een zaak van internationale samenwerking wordt, die nieuwe eisen stelt aan het beleid met betrekking tot zowel de voorzieningszekerheid als het klimaatprobleem.

| 57 |

Met betrekking tot de voorzieningszekerheid verwacht het kabinet van de Europese Unie een actief energiebeleid gericht op de veranderende geopolitieke verhoudingen en een eensgezinde energiediplomatie. Nederland zal daaraan meedoen. Daarnaast zal het ook bilateraal actief blijven in contacten met energie producerende landen waarmee het rechtstreeks te maken heeft. Ook wordt gesteld dat Nederland binnen het International Energy Forum een vooraanstaande positie wil behouden.

Om een succesvolle internationale energiediplomatie te kunnen voeren is het van belang dat er een gezamenlijke aanpak tot stand komt van de ministeries van EL&I, van BZ, van I&M en van Defensie. Die samenwerking zal zich naast klimaat en voorzieningszekerheid moeten uitstrekken tot andere gerelateerde onderwerpen, zoals ontwikkelingssamenwerking, veiligheid, internationale pijpleidingen, maritieme passages, terrorismebestrijding en non-proliferatie, diplomatieke relaties en kennisuitwisseling (Economische Zaken, 2008a: 26).

Met betrekking tot het klimaatprobleem wordt gesteld dat een geïsoleerd EU-beleid tekort zal schieten, vanwege het beperkte Europese aandeel in de mondiale CO₂-uitstoot.

Ook wordt het verbeteren van de Europese marktwerking benadrukt. Officieel kent de Europese Unie één interne markt voor gas en voor elektriciteit en zou een vrij verkeer van

¹¹ Europese Commissie, *Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*, SEC (2006) 317, en het daarop gebaseerde maatregelenpakket.

gas en elektriciteit een feit moeten zijn. De praktijk is dat dit in de meeste lidstaten nog niet het geval is.

3.3.2 Naar een Energiek Buitenlands Beleid

In de Memorie van Toelichting 2006 van het ministerie van BZ wordt gesteld dat de wijze waarop het buitenlandbeleid bij moet dragen aan het verwezenlijken van energievoorzieningszekerheid onderwerp is van het advies dat door de ministers van BZ en EL&I gezamenlijk is aangevraagd bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Algemene Energieraad. Gebruikmakend van dit advies van eind 2005 zal het beleidskader voor buitenlandbeleid in relatie tot energievoorzieningszekerheid verder worden ontwikkeld.¹²

De adviesraden AIV&AER zijn positief over de grotere aandacht die energie krijgt in de Memorie van Toelichting 2006. Het onderbrengen van de energievoorzieningszekerheid onder de hoofddoelstelling van de bevordering van vrede en veiligheid gaat de adviesraden echter niet ver genoeg. Dit omdat daardoor het publieke belang van energievoorzieningszekerheid onvoldoende uitkomt. De adviesraden zijn van mening dat energievoorzieningszekerheid een nieuwe, zelfstandige hoofddoelstelling van buitenlandbeleid moet worden, naast de al bestaande hoofddoelstellingen.¹³

| 58 |

De adviesraden beseffen dat, in buitenlandbeleid gericht op energievoorzieningszekerheid van Nederland, de praktijk altijd zal laten zien dat doelstellingen tegen elkaar moeten worden afgewogen en in de concrete situatie tot een verantwoorde 'mix' moeten worden omgevormd (AIV & AER, 2006: 39). Daarom beveelt het rapport aan de beleidscoördinatie tussen BZ¹⁴ en EL&I, en waar relevant ook met I&M en Defensie, op het hoogste ambtelijk en politiek niveau te borgen.¹⁵ Energievoorzieningszekerheid dient als beleidsthema te figureren in periodiek (interdepartementaal) overleg op hoogambtelijk niveau, en vaker op ministerieel niveau geagendeerd worden, in bijvoorbeeld de Raad Europese Internationale Aangelegenheden.

Met betrekking tot de rol van de EU stelt het rapport dat energievoorzieningszekerheid wel op de EU agenda staat, maar dat dit niet geleid heeft tot de toewijzing van bevoegdheden en instrumenten aan de Europese Commissie die vorm zouden kunnen geven aan een effectief extern EU-beleid (AIV & AER, 2006: 42). Aanbeveling 4 luidt dan ook: 'Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een 'en-en'-beleid. De ontwikkeling en inzet van communautaire middelen is daarbij een voorwaarde. Daarbij is het noodzakelijk dat de

¹² Zie Memorie van Toelichting 2006 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Beleidsartikel 2, Operationele doelstelling 8: Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid, pp. 38-40.

¹³ Zie AIV & AER, 2006: 56 Aanbeveling 1.

¹⁴ Zie AIV & AER, 2006: 56 Aanbeveling 3 luidt: Stel het gehele instrumentarium voor het buitenlands beleid, met inbegrip van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, ook voor energievoorzieningszekerheid ter beschikking. Naar de mening van de adviesraden is het bestaande buitenlands beleidsinstrumentarium ook goed bruikbaar voor de bevordering van energievoorzieningszekerheid. Het gaat er nu om dit in de nabije toekomst ook te benutten voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. Tot nu toe speelden energiebelangen slechts een beperkte rol in het buitenlands beleid.

¹⁵ Zie AIV & AER, 2006: 56 Aanbeveling 2.

lidstaten ervoor open staan om bevoegdheden over te dragen aan de EU. Dit betekent dat de verschillende lidstaten van de EU op één lijn zullen moeten komen en gemeenschappelijke belangen zullen moeten formuleren. Te denken valt aan terreinen als vraagmanagement, crisisbeleid, strategische voorraden en exploratie- en productierechten'.¹⁶

Wel maken de adviesraden een onderscheid tussen beleid gericht op olie en aardgas. Het oliecrisisbeleid zou bij het IEA moeten blijven omdat het zich richt op de wereldmarkt. Bij aardgas is de EU wel een regionale afzetmarkt. In het kader van de 'en-en'-aanpak is het van belang, dat Nederland zich niet alleen op 'Brussel' richt, maar dat het andere fora of partners moet (kunnen) kiezen. Dat geldt zeker totdat een gemeenschappelijk extern EU beleid werkelijkheid is geworden.

Aanbeveling 5 stelt dat de Nederlandse energiebelangen sterker naar voren gebracht moeten worden in multilaterale fora.

*'Waar het nog niet lukt om in EU-kader op te treden kan Nederland zelfstandig of beter nog in allianties invloed uitoefenen in fora als onder meer de IEA-OESO, WTO en VN. In een toekomstige crisissituatie heeft Nederland, naar het zich laat aanzien, het meest te verwachten van een aanpak in het IEA en zo nodig NAVO-verband. Via het IEA kan ook overleg plaatsvinden met landen, die geen OESO-lid zijn, waaronder belangrijke spelers zoals China en India vallen. Het zou de slagkracht van het IEA vergroten, wanneer deze toekomstige grote consumerende landen formeler betrokken kunnen worden bij het IEA. Dit zou de effectiviteit van vraagmanagement en crisisbeleid (strategische voorraadvorming en -beheer) doen toenemen. De stabiliteit van de oliemarkt, die een wereldwijde is, is een gemeenschappelijk belang.'*¹⁷

| 59 |

In aanbeveling 6 wordt gewezen op het belang om bijdragen te leveren aan de militaire bescherming van internationale transportroutes. Dat vraagstuk zou nadrukkelijker de aandacht moeten krijgen van de NAVO.¹⁸

3.3.3 Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid 2006

In de notitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid geeft de regering haar reactie op de aanbevelingen van de adviesraden en geeft zij uitleg over buitenlandbeleid op het gebied van de energievoorziening. Waar de adviesraden ervoor pleitten om van energievoorzieningszekerheid een aparte hoofddoelstelling van buitenlandbeleid te maken, kiest de regering er niet voor om een nieuw beleidsartikel te introduceren, maar om energievoorzieningszekerheid als zogenaamd 'dwarsdoorsnijdend' thema een belangrijke plaats toe te delen in de begroting van Buitenlandse Zaken. Zij ziet het belang van energievoorzieningszekerheid als wezenlijk bestanddeel van het buitenlandbeleid, maar als sterk verbonden met andere beleidsthema's (Buitenlandse Zaken, 2006: 20). In de notitie stelt de regering dat zij de energievoorzieningszekerheid van Nederland zal bevorderen op Europees en multilateraal niveau en via de versterking van bilaterale relaties. Europees en bilateraal beleid moeten elkaar aanvullen en versterken.

¹⁶ Zie AIV & AER, 2006: 57 Aanbeveling 4.

¹⁷ Zie AIV & AER, 2006: 58 Aanbeveling 6.

¹⁸ Zie AIV & AER, 2006: 57 Aanbeveling 5.

Multilateraal beleid betekent, zo wordt gesteld, dat in de eerste plaats zowel intern als extern een krachtig Europees energiebeleid nodig is. Intern beleid in Europa gaat 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.

Wat betreft het externe beleid wordt benadrukt dat alleen in Europees verband op voet van gelijkwaardigheid gesproken en onderhandeld kan worden 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, met daarin regels over markttoegang (Buitenlandse Zaken, 2006: 7).

Toch blijft het bilaterale spoor van belang voor Nederland: ten eerste, daar waar nationale bevoegdheden prevaleren en er geen EU competentie bestaat, zoals in het beheer van bodemschatten (aardgas); ten tweede, daar waar de integratie van het EU-beleid onvoldoende is voortgeschreden; ten derde, daar waar de Europese Unie in multilaterale fora niet als eenheid optreedt. In dergelijke gevallen zal Nederland Europese coördinatie stimuleren en samenwerking zoeken met gelijkgezinde landen.

| 60 |

Wanneer specifieke Nederlandse belangen in het geding zijn is het bilaterale spoor de aangewezen route. Dat betreft het versterken van de relaties met landen die voor onze energievoorziening essentieel zijn. 'Het gaat hierbij veelal om landen waarmee Nederland reeds goede betrekkingen onderhoudt, onder meer geschraagd door wederzijdse economische belangen in de energiesfeer. De regering heeft mede om deze reden de diplomatieke activiteiten met en in die landen opgevoerd' (Buitenlandse Zaken, 2006: 14). Belangen van Nederlandse investeringen moeten bevorderd worden als die rechtstreeks verband houden met de energievoorziening van Nederland, of als het gaat om energie-efficiënte investeringen in snel groeiende landen, als China en India. Het kabinet voorziet dat het 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. Er wordt daarom gestreefd naar het bevorderen van investeringen over en weer en naar verdieping van commerciële en culturele relaties.

De aantrekkelijkheid van Nederland voor investeerders en exporteurs, wordt in een directe relatie gezien met de beschikbaarheid van een goede energie-infrastructuur. De positie van Nederland kan (en moet) versterkt worden door investeringen in de infrastructuur, in bijvoorbeeld het Rotterdamse petrochemische complex en de gasindustrie, waar de behoefte groeit aan seizoensopslag, LNG-terminals en pijpleidingen; dit heeft geleid tot de ontwikkeling van het concept van de Nederlandse 'gasrotonde' (Economische Zaken, 2006).

De inzet van het Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is de bevordering van toegang tot moderne energie voor arme bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden. Dit is onderdeel van het buitenlandbeleid en gericht op armoedebestrijding. Waar het OS-beleid

en de doelstellingen van energievoorzieningszekerheid parallel lopen of elkaar versterken zal dit worden benut.

De samenhang tussen buitenlandbeleid en energievoorzieningszekerheid van Nederland en Europa kan ook naar voren komen in de relatie met fossiele energie exporterende ontwikkelingslanden die worden geconfronteerd met de problematiek die voortvloeit uit de hoge opbrengsten van die energie. 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.

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 *Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)*.

Brede regeringsverantwoordelijkheid

Met betrekking tot de verantwoordelijkheid op rijksniveau wordt gesteld dat de politisering op internationaal vlak van het energievraagstuk de Nederlandse overheid dwingt het buitenlandbeleid bij te stellen, in die zin dat men zowel kan spreken van 'energetisering van de internationale betrekkingen' als van 'politisering van het energiebeleid' (Buitenlandse Zaken, 2006: 19-20).

Dat betekent voor de regering dat de verantwoordelijkheid voor het energiebeleid wordt verbreed, maar niet wordt 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' (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006: 19).

BZ is verantwoordelijk voor 'de algehele samenhang in het Nederlands buitenlandbeleid'. De posten in het buitenland zullen een actieve rol spelen ten behoeve van de energievoorzieningszekerheid. Het ministerie van I&M 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 BZK als nieuwe spelers ingezet worden voor het energievoorzieningsvraagstuk. Deze verbreding wordt geacht bijzondere eisen te stellen aan de interdepartementale samenwerking en afstemming. Op politiek niveau betekent dit dat internationale energievraagstukken indien nodig in de Ministerraad zullen worden besproken.

De notitie 'Energievoorziening en Buitenlands Beleid' wordt genoemd als voorbeeld van de nieuwe aanpak. Gemeld wordt dat al een begin gemaakt is met het intensiveren van het overleg tussen de ministeries van EL&I, BZ en in bepaalde gevallen ook AZ, op ministerieel en hoogambtelijk niveau. Er zijn afspraken gemaakt om buitenlandse reizen af te stemmen

in relatie tot het thema voorzieningszekerheid. Er wordt gestart met een structureel, regelmatig te houden interdepartementaal overleg op DG-niveau, onder voorzitterschap van EZ en vice-voorzitterschap van BZ. Ook zullen, afhankelijk van de vast te stellen agenda, de ministeries van VROM, Defensie, BZK, LNV en AZ, worden uitgenodigd.

3.3.4 Het Energierapport 2008

Zoals hierboven (3.1) aangegeven scherpt het kabinet haar visie in het Energierapport 2008 aan, aan de hand van drie beleidsthema's (Economische Zaken, 2008a). Als het gaat om de internationale component worden er feitelijk alleen onder het eerste beleidsthema, de toegang tot energiebronnen, een concrete rol voor het ministerie van Buitenlandse zaken vermeld.

De toegang tot energiebronnen

Met betrekking tot het eerste beleidsthema, de toegang tot energiebronnen, stelt het kabinet dat samenwerking met andere landen van groot belang is (Economische Zaken, 2008a: 9, 34 ev). Voorkomen moet worden dat energie-consumerende landen via afspraken tussen overheden de beschikbaarheid van energie proberen te regelen, omdat dat de vrije markt aantast. Er moet voorkomen worden dat overheden in plaats van bedrijven met elkaar concurreren. Dat betekent in de eerste plaats een stevig intern en extern energiebeleid in EU-verband. Immers, de EU is het meest natuurlijke verlengstuk van de Nederlandse belangen.

Daarnaast worden een krachtig bilateraal beleid en samenwerking met andere lidstaten bepleit om zo gezamenlijk belangen te behartigen met het oog op de eigen energievoorziening en die van de EU als geheel. Het kabinet hecht ook grote waarde aan de internationale samenwerking binnen multilaterale fora zoals het IEA. In het licht van de toenemende schaarste op de internationale gasmarkt en daarmee gepaard gaande geopolitieke ontwikkelingen wil het kabinet in EU- en IEA-verband bezien of een gezamenlijk gascrisisbeleid kan worden geformuleerd, waarbij gekeken moet worden naar de ontwikkeling van vraag beperkende maatregelen die in noodsituaties gezamenlijk kunnen worden toegepast.

Sinds het vorige Energierapport 2005 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die de toenmalige vaststelling, dat het Nederlandse voorzieningszekerheidsbeleid zich fors moet internationaliseren, versterken. Gewezen wordt op de toenemende staatsinvloed in energiesectoren en de toenemende importafhankelijkheid van de EU en Nederland. Daarom wordt ingezet op het (verder) intensiveren en verbreden van het internationaal energiebeleid op multilateraal, Europees en bilateraal niveau.

In lijn met de nationale energiebeleidsdoelen 'betrouwbaar, betaalbaar en schoon', is het internationale energiebeleid gericht op het bevorderen van transparante, efficiënte en goed werkende energiemarkten en het bevorderen van duurzaamheid door energiebesparing en vergroting van het aandeel duurzame energie. Een belangrijk algemeen element in het internationale energiebeleid is de versterking van de economische banden met energie producerende landen door middel van o.a. handelsbevordering, technologie-export en kennisuitwisseling.

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft energie producerende landen veel te bieden, met name op gebieden zoals landbouw, watermanagement, transport, offshore olie- en gaswinning, onderwijs, havenontwikkeling en energiebesparing. Import van fossiele energie uit een brede groep energie producerende landen vormt de basis voor een zekere energielevering en versterkt tegelijkertijd de Nederlandse economie. Het spreiden van energieafhankelijkheid en het ontwikkelen van robuuste bilaterale relaties die dat kunnen ondersteunen, voorkomt dat buitenlandpolitieke keuzes onder druk komen te staan.

In multilateraal en EU-verband wordt vooral aandacht besteed aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor een zekere energievoorziening en aan de geopolitieke implicaties van de ontwikkelingen op de mondiale energiemarkt. Vraagstukken met betrekking tot de energievoorziening kunnen door alle betrokken bewindslieden aan de orde worden gesteld. Bij de inzet van bilaterale instrumenten wordt ook gekeken naar optimale afstemming met multilaterale en EU-instrumenten gericht op de desbetreffende landen.

Duidelijk wordt gesteld dat belangrijke energiedoelstellingen niet door Nederland alleen gerealiseerd kunnen worden. Voorbeelden zijn klimaatverandering, samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van energietechnologie en efficiëntie, een stabiel en gunstig investeringsklimaat en veiligheid van transportroutes. Omdat deze thema's breed gedragen, voorwaardenscheppende kaders vereisen wil het kabinet ze 'proactief agenderen en uitdragen in de multilaterale gremia' in een beperkt aantal fora met een duidelijk mandaat op energiegebied. Dit zijn, onder meer, de EU, het IEA, het IEF, het Energiehandvestverdrag, de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en de NAVO (zie ook Hoofdstuk 7).

| 63 |

De basis van het externe EU-energiebeleid is gelegd in het Groenboek 'Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa'.¹⁹ Het Energierapport sluit daarbij aan en stelt dat een Europees energiebeleid, waarin het interne marktbeleid coherent samenhangt met het externe energiebeleid belangrijk is voor Nederland.

Het bilaterale pad is het meest geëigend voor handelsbevordering en voor de bespreking van het functioneren van de energiemarkt. Brede bilaterale contacten tussen overheden zijn belangrijke instrumenten geworden om het juiste kader te scheppen waarbinnen energiebedrijven hun werk kunnen doen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat samenwerking op een breder vlak dan alleen energie voordelen biedt voor beide partijen en de relatie robuuster maakt. Brede relaties gebaseerd op wederzijds vertrouwen bieden het kabinet bovendien de ruimte om politieke doelstellingen zoals de bevordering van democratie, mensenrechten en goed bestuur uit te dragen.

¹⁹ Groenboek van de Commissie van 8 maart 2006, 'Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa', (COM, 2006,105 def).

3.4 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk is, aan de hand van de opeenvolgende energierapporten en notities inzicht verschaft in de visie van de kabinetten op de verantwoordelijkheden en de rol van de overheid en ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenhang met die van andere partijen, bij het rijk, en op het Europese, het 'internationale' en het decentrale niveau. In de notitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid uit 2006 zijn de uitgangspunten van het beleid en de verantwoordelijkheden geformuleerd. Vervolgens zijn die aangepast en verder in de loop van de periode ingevuld. Op basis hiervan zijn de twee vragen die centraal stonden in dit hoofdstuk beantwoord.

Waarom rekent de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problematiek?

De algemene beleidsdoelen van de overheid met betrekking tot de energievoorziening zijn al sinds jaren geformuleerd als betaalbaar, betrouwbaar en schoon (*Clingendael International Energy Programme*, 2005: 12-14, 19, 63-64). Uit de analyse in Sectie 3.1 blijkt dat de achtereenvolgende Nederlandse kabinetten (Balkenende II, III, IV) primair een voorwaardenschepende rol zien voor de overheid op het terrein van energiebeleid. Die rol is beperkt tot het faciliteren van activiteiten door de industrie en energieafnemers. Deze faciliterende rol van de overheid betreft vooral het opstellen en uitvoeren van beleid indien zich problemen voordoen met de markt. De overheid motiveert haar rol dus vooral als het corrigeren van het falen van de energiemarkt.

Wat betreft de aard van dat marktfalen werd dat in de jaren '90 vooral gezien in de gebrekkige marktwerking op nationale markten. Halverwege het eerste decennium van deze eeuw ontstonden er zorgen rond de marktwerking op de internationale markten voor olie en gas en kwam de voorzieningszekerheid in het geding. Nog recenter zijn daar milieu- en klimaateffecten als serieus te nemen vormen van marktfalen aan toegevoegd.

Deze combinatie van problemen in de energievoorziening heeft geleid tot een lange termijn doelstelling die men pas na 2030 gerealiseerd ziet worden: de energietransitie. Vanaf 2006 wordt er in toenemende mate aandacht gegeven aan de overgang naar een duurzame energiehuishouding vanwege de vermindering van de afhankelijkheid van olie en gas en vanwege de lagere uitstoot van CO₂. Hoewel het beleid zich dus richt op uitkomsten in de toekomst, moet er nu al gestuurd worden in de goede richting, onder meer vanwege het lange termijn karakter van de noodzakelijke investeringen. En dat is ook een vorm van marktfalen. Kortom, er wordt een aantal problemen geconstateerd met het functioneren van de energiemarkt en dat kan, op zich, overheidsingrijpen motiveren.

De geconstateerde problemen zijn slechts deels een binnenlandse aangelegenheid. Het verschaffen van voorzieningszekerheid is, zeker op de langere termijn, een probleem dat ook in het buitenland oplossingen vergt. Het klimaatprobleem is per definitie een internationaal vraagstuk dat alleen maar op wereldschaal aangepakt kan worden. Dit impliceert dat de overheidsinterventies per definitie een internationale component hebben, die in ieder geval op het buitenland gericht beleid vergt. Kernelementen hierbij

zijn: ten eerste, het veiligstellen en bevorderen van de economische belangen van Nederlandse (energie)bedrijven in het buitenland; ten tweede, het reduceren van (de effecten van) de politisering en toenemende invloed van overheden op de wereldenergie-markt; ten derde, het ondersteunen en beïnvloeden van internationale organisaties die gericht zijn op het oplossen van energievoorzieningsvraagstukken en van het klimaatprobleem. Daarnaast is het van belang Nederland als markt aantrekkelijk te houden voor energieproducenten en leveranciers. De verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid is gericht op het oplossen van het lange termijn 'energievraagstuk', een vraagstuk dat niet alleen door de markt kan worden opgelost en dat zowel een binnenlandse als een internationale component heeft.

Wat is de rol van het ministerie van BZ, mede in relatie tot andere publieke en private partijen?

Het energievraagstuk is in belangrijke mate een internationaal probleem. Het creëren van voorzieningszekerheid en het voeren van effectief klimaatbeleid zijn sterk afhankelijk van buitenlands overheidsbeleid en strategie. De productie en export van energiedragers en het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen zijn overal per definitie afhankelijk van de interactie tussen private partijen en de relevante overheden. Dit betekent dat het Nederlandse beleid op dit gebied en de activiteiten van het bedrijfsleven altijd te maken zullen hebben met andere buitenlandse overheden, hetgeen impliceert dat er een rol is weggelegd voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.

| 65 |

De rol van BZ is zowel inhoudelijk als procesmatig. Deze rollen zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Inhoudelijk gezien beschikt Buitenlandse Zaken over de benodigde (lokale) kennis en inzichten alsook contacten en kanalen in specifieke landen en multilaterale fora om internationaal beleid van vakministeries en activiteiten van bedrijven te kunnen ondersteunen. Dit omvat ook de coördinerende rol, te midden van de verschillende partijen, met het oog op het waarborgen van de inhoudelijke samenhang van het Nederlandse buitenlandbeleid.

Dit raakt aan de procesmatige rol van BZ. Hierbij gaat het allereerst om het respecteren van de internationale 'mores'. Het in contact treden met andere overheden, met welk doel dan ook, is traditioneel een taak van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook het behartigen van de belangen van Nederlandse bedrijven, in dit geval energiebedrijven, in het buitenland is een belangrijke taak voor Buitenlandse Zaken. Het procesmatige aspect houdt vooral in dat er initiatieven genomen worden (de voortrekkersrol), dat er gefaciliteerd wordt (op basis van initiatieven van derden) en dat er partijen verbonden worden. Dit betekent dat de rol van Buitenlandse Zaken in het proces in wezen sterk inhoudelijk is; niet zozeer op het gebied van de energievoorziening als zodanig, maar wel op het gebied van het 'speelveld' en het aanspreken van belangrijke actoren daarin.

Bovendien kan worden gesteld dat de Nederlandse afhankelijkheid van de energielevering vanuit specifieke landen een impact kan hebben op het voeren van een zelfstandig algemeen buitenlandbeleid, in de zin dat het Nederland zou kunnen beperken in het nastreven van andere beleidsdoelen. Dit rechtvaardigt daarom een rol voor BZ, vanuit de

brede verantwoordelijkheid voor het Nederlandse buitenlandbeleid, op het gebied van het bevorderen van energievoorzieningszekerheid.

Deze rol vervult BZ niet in isolatie. De ministeries van EZ en van BZ trekken op dit onderwerp samen op. 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.' BZ is verantwoordelijk voor de algehele samenhang in het Nederlands buitenlandbeleid. Het ministerie van I&M blijft, in het bijzonder vanuit zijn hoofdverantwoordelijkheid voor het Nederlandse klimaatbeleid en de internationale klimaatonderhandelingen, een belangrijke partner.

In de periode na 2006 wordt er, naast voorzieningszekerheid, in toenemende mate aandacht besteed aan de overgang naar een duurzame energiehuishouding vanwege de vermindering van de afhankelijkheid van olie en gas en de lagere uitstoot van CO₂. Ook wordt er in de doelstellingen gestreefd naar een inbedding van voorzieningszekerheid in het buitenlandse beleid op het gebied van vrijheid, democratie en mensenrechten.

In het beleid wordt bovendien erkend – en gebruik gemaakt van het feit – dat de effecten zich op verschillende schalen (en markten) voordoen, nationaal, de EU, en op wereldschaal. Dat betekent dat Nederland op verschillende fora moet acteren om resultaten te bereiken en de effecten te adresseren.

In het Nederlandse perspectief betekent multilateraal beleid dat in de eerste plaats, zowel intern als extern, een krachtig Europees energiebeleid nodig is. Intern EU beleid gaat vooral om een efficiëntere interne marktwerking, regels voor concurrentie en staatsteun, versterking van de intra-Europese connecties, energiebesparing, duurzame energiebronnen, energiebetrekkingen met buurlanden en samenwerking op terreinen als de rechtsstaat. Extern EU beleid is van belang bij het op gelijke voet spreken en onderhandelen met grote spelers op de energiemarkt zoals China, India, Rusland en de VS. Daarnaast zijn Multilaterale fora van belang voor het aankaarten van mondiale thema's en geopolitiek implicaties. Het bilaterale spoor is van belang: 1) daar waar nationale bevoegdheden prevaleren; 2) waar de integratie van het EU-beleid onvoldoende is voortgeschreden; 3) waar de Europese Unie in multilaterale fora niet als eenheid optreedt. Het vormgeven aan samenwerking rond projecten in het binnen- en buitenland geschiedt door de overheid, het betrokken bedrijfsleven en andere partijen.

4

Beleidsdoelstellingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de algemene en specifieke doelstellingen van het door de overheid geformuleerde energievoorzieningszekerheidsbeleid, en dan vooral de door BZ geformuleerde doelstellingen.

De volgende vragen staan centraal:

- Zijn voor de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ heldere doelen geformuleerd? Zo ja, welke doelen?
- Op welke resultaatgebieden waren de inzet en inspanningen van het ministerie van BZ gericht?
- Hoe hangen de geformuleerde doelen samen met andere doelen die het ministerie van BZ nastreeft? Was consistentie een expliciet doel?

De structuur van het hoofdstuk volgt de bovenstaande vragen. Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

4.2 Algemene doelstellingen

| 69 |

De algemene doelstellingen van het door BZ uitgevoerde deel van het energievoorzieningszekerheidsbeleid zijn opgenomen in de jaarlijkse Memorie van Toelichting (MvT) van BZ. Zo stelt de MvT 2006: 'Meer dan tot nu toe het geval was, zal het buitenlandbeleid erop gericht moeten zijn bij te dragen aan het verwezenlijken van energievoorzieningszekerheid.' Dit omdat 'een internationale dialoog van essentieel belang [is] om de multilaterale samenwerking tussen consumenten- en producenten- en doorvoerlanden te versterken', zodat er voldoende geïnvesteerd zal worden in nieuwe productie-, transport-, opslag- en verwerkingscapaciteit. Dit zou moeten leiden tot stabielere marktverhoudingen zodat voorkomen zou worden dat de leveringszekerheid in gevaar komt.

Daarnaast staat aangegeven dat de regering zich mede zal laten leiden door de noodzaak om het gebruik van alternatieve energiebronnen krachtig te stimuleren en de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd terug te dringen, om de verwachte gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Ook wordt gewezen op de noodzaak om duurzame ontwikkeling te bevorderen.

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe in de notitie 'Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid' van mei 2006 staat aangegeven dat voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid ook aanvullend buitenlandbeleid nodig was. De Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE) heeft de in de notitie uitgewerkte beleidslijnen vervolgens vertaald in concrete doelstellingen en acties.²⁰ Deze kunnen als de basis beschouwd worden van de verdere ontwikkeling van het beleid en de

²⁰ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid.

concrete activiteiten rond energievoorzieningszekerheid zoals uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Energievoorzieningszekerheid wordt door de IWE beschouwd als één van de drie traditionele pijlers van het Nederlandse energiebeleid; markt, milieu en voorzieningszekerheid. Uitgegaan wordt van marktwerking, teneinde de Europese en internationale energiemarkten zo efficiënt mogelijk te laten werken. Er worden twee oplossingsrichtingen geformuleerd voor het probleem dat Nederland in de toekomst steeds afhankelijker zal worden van import van fossiele brandstoffen van externe leveranciers. Ten eerste, een meer efficiënte, duurzame en schone binnenlandse energievoorziening, die vorm krijgt in het werkprogramma Schoon en Zuinig. Ten tweede, het verbeteren en/of intensiveren van de relaties met externe leveranciers om te zorgen voor een ongestoorde aanvoer van energie en de importen gelijkmatiger te spreiden over meerdere landen.²¹

Onderkend wordt dat de samenhang en onderlinge beïnvloeding tussen beide oplossingsrichtingen groot is: ontwikkelingen en maatregelen op één gebied hebben ook effect op – of raken – andere gebieden. Het bevorderen van energievoorzieningszekerheid vereist daarom een coherente of samenhangende lange-termijn aanpak, op drie niveaus vormgegeven: bilateraal, Europees en multilateraal. Vervolgens wordt een aantal algemene doelstellingen gesteld en gemotiveerd.²²

| 70 |

Om te voorkomen dat Nederland in een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie komt ten opzichte van producerende landen, moet ingezet worden op het bereiken van wederkerigheid en integraliteit in de relaties. Een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie kan er, in de eerste plaats, toe leiden dat bij de uitvoering van diverse doelstellingen van buitenlandbeleid (zoals bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, milieubescherming, veiligheid en non-proliferatie) de buitenlandspolitieke keuzes onder druk kunnen komen te staan. In de tweede plaats wordt gesteld dat energielanden behoefte hebben aan diversificatie van hun economie. Nederland zal zich dus moeten presenteren als partner die bijdraagt aan de uitwisseling van goederen, kapitaal, technologieën, kennis en diensten, zowel in de energiesector als in andere sectoren, om een wederkerigheidsrelatie tot stand te brengen.

Een goed werkende, efficiënte energiemarkt wordt gezien als basis voor voorzieningszekerheid, vooral op Europees niveau. Een grote en efficiënte Europese thuismarkt zou vooral energie uit niet-fossiele bronnen sneller rendabel moeten maken. Om goed functionerende markten te bewerkstelligen is het noodzakelijk in te zetten op vrijhandel, het opheffen van handelsbarrières, het tot stand brengen van een mondiale dialoog tussen producenten en consumenten (en tussen consumenten onderling) over energieveiligheid, regels voor een aantrekkelijk investeringsklimaat en investeringsbescherming en goed bestuur op dit gebied binnen landen.

²¹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 6.

²² Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, pp. 7, 8.

Om de kwetsbaarheid van Nederland te beperken wordt diversificatie nagestreefd in het gebruik van brandstoffen. Met het oog op het reduceren van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, heeft de ontwikkeling van alternatieve, duurzame en hernieuwbare energie prioriteit. Om afhankelijkheid van een kleine groep producerende en exporterende landen te verminderen wordt een verbreding van het aantal landen waaruit Nederland importeert nagestreefd. Daarom wil Nederland de bilaterale relaties met alternatieve leveranciers verstevigen.

Daarnaast worden er internationaal mogelijkheden gezien voor het stimuleren energie-efficiëntie, zowel in energie consumerende als producerende landen. Hierbij wordt gesteld dat gestreefd moet worden naar het wegnemen van prikkels voor verspilling en het stimuleren van investeringen in energie-infrastructuur en nieuwe olie- en gasvelden, door het tegengaan van gereguleerde lage prijzen voor de lokale consumptie.

Als laatste wordt de veiligheid van transportroutes genoemd als een gemeenschappelijk belang van producerende, consumerende en doorvoerlanden. Nederland zou met gerichte expertise regionale veiligheidsarrangementen en de kustwacht van gevoelige landen kunnen ondersteunen. 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.

| 71 |

Uit de formulering van deze algemene doelstellingen blijkt de worsteling met de vele verbanden en afhankelijkheden die er bestaan tussen de vraag- en de aanbodkant van de (inter)nationale markten voor energiedragers, de (on)mogelijkheden van beïnvloeding daarvan, en de bredere (of juist specifiek nationale) context waarin energiegebruik en –voorziening plaatsvinden. Voorbeelden van deze complexiteit op lokaal niveau zijn de mogelijkheid tot uitwisseling van verschillende energiedragers van uiteenlopende origine en met verschillende economische en milieukarakteristieken; de diversificatie van productie en levering versus de schaalvoordelen van het inzetten van een beperkt aantal energiebronnen; de relatie en interactie met andere beleidsdoelen; de afhankelijkheid van specifieke energiedoelen met algemene karakteristieken van markten en landen, zoals institutionele stabiliteit, goed bestuur; de keuze voor marktwerking, dan wel de stimulering of ontmoediging van bepaalde vormen van energievoorziening. Dit betekent dat het voeren van beleid met betrekking tot specifieke energiebronnen in specifieke landen zowel technisch-economisch, als wat betreft institutionele en (lokale) beleidsaspecten ingewikkeld is.

Ook de factor ‘tijd’ speelt een cruciale rol. Duidelijk is dat het voorzieningszekerheidsbeleid zich in belangrijke mate op de toekomst richt, want op het moment van vaststelling bestaan er geen problemen. Het gaat daarbij dus om het aangaan van relaties met landen, om op termijn tot investeringen en handelsbetrekkingen te komen, over en weer.

De MvT 2007 verwijst naar de notitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid en stelt dat energievoorzieningszekerheid als dwarsdoorsnijdend thema raakvlakken heeft met verschillende aspecten van het buitenlandbeleid: met veiligheid en stabiliteit, Europese

samenwerking, ontwikkelingssamenwerking en milieu- en klimaatbeleid. Kernpunt is dat dit kan bijdragen aan de toegang voor internationaal opererende energiebedrijven tot markten, zodat er wereldwijd voldoende in nieuwe productie-, transport-, opslag- en verwerkingscapaciteit geïnvesteerd gaat worden.

Daarbij wordt het van essentieel belang geacht om te investeren in een internationale dialoog, vanwege de toegenomen afhankelijkheid tussen consumenten, producenten en doorvoerlanden. Wederzijds vertrouwen zal stabielere marktverhoudingen bevorderen en voorkomen dat er een strijd om energie ontstaat. Dit vereist adequate internationale bemiddelings- en arbitrageprocedures en een stabiele ontwikkeling in productie- en doorvoerlanden. Nederland wil daarom veiligheid, evenwichtige politieke, sociale en economische ontwikkeling, goed bestuur en een transparant en non-discriminatoire investeringsklimaat in deze landen bevorderen. Nederland wil tevens een actieve rol spelen bij het wereldwijde initiatief *Energy for All*, gericht op een verbeterde toegang tot energie voor de armen in ontwikkelingslanden en op de bevordering van hun energievoorzieningszekerheid.

De omgevingsanalyse en algemene doelstellingen in de MvT 2008 sluiten in grote lijnen aan op die van 2007. Er is iets meer aandacht voor de overgang naar een duurzame energiehouding. De te realiseren prestaties zijn nader gespecificeerd op een aantal vlakken. Ook is meer nadruk gelegd op het behartigen van specifieke Nederlandse belangen, zoals de ontwikkeling van de gasrotonde. Met betrekking tot de instrumenten en activiteiten wordt de ingezette lijn voortgezet. Wel is meer aandacht besteed aan de inbedding van voorzieningszekerheid in Nederlandse doelstellingen van buitenlandbeleid, als vrijheid, democratie, mensenrechten en veiligheid en welvaart. De omgevingsanalyse en doelstellingen in de MvT's van 2009 en 2010 van BZ sluiten in grote lijnen aan op het Energierapport 2008. Aan te realiseren doelen is vrij summier invulling gegeven.

| 72 |

4.3 Resultaatgebieden: bilateraal, EU, multilateraal, bedrijfsleven

In de MvT's van BZ wordt, onder operationele doelstelling 8 van beleidsartikel 2 'het bevorderen van energievoorzieningszekerheid', een veelheid aan min of meer concrete, na te streven resultaten genoemd. De na te streven resultaten hebben betrekking op vier gebieden: bilateraal, Europees en multilateraal, en het bedrijfsleven. Deze resultaatgebieden hangen nauw met elkaar samen.

Hieronder zal op een rij gezet worden hoe de algemene beleidsdoelstellingen, hierboven, door de tijd heen vertaald zijn in meer concrete doelstellingen, zoals geformuleerd in de MvT's, geordend naar de resultaatgebieden: bilateraal, EU, multilateraal, bedrijfsleven. De specifieke invulling en uitvoering van het beleid, gericht op de verschillende niveaus komt in de latere hoofdstukken aan de orde.

In de MvT's van de geëvalueerde periode 2006-2010 zijn de volgende doelen met betrekking tot het **bilaterale niveau** opgenomen:

1. De dialoog op energiegebied met diverse partijen (overheid, bedrijfsleven, *think tanks*) in vanuit het oogpunt van de energievoorzieningszekerheid prioritaire landen is verdiept. Deze dialoog kan zowel via bilaterale als multilaterale kanalen verlopen. (2006)
2. In landen die belangrijke producenten zijn van olie en gas is goed bestuur en de politieke, sociale en economische ontwikkeling versterkt. (2006)
3. Opstellen van een lijst met voor onze energievoorziening prioritaire landen en opzetten van een structurele bilaterale energiedialoog met een selectie van deze landen. (2007)
4. Vergrote wederzijdse afhankelijkheid van Nederland/Europa en belangrijke energieproducenten, waaronder Rusland, door bevordering van investeringen over en weer en het intensiveren van politieke, commerciële en culturele betrekkingen. (2007)
5. Opstarten dan wel verdiepen van de dialoog met energie-exporterende ontwikkelingslanden over onder andere de verdeling van de opbrengsten en transparantie in financiële transacties, met het oog op bevordering van ontwikkeling en stabiliteit. (2007)
6. Een structurele bilaterale energiedialoog zal worden opgezet met een selectie van relevante landen voor de Nederlandse energievoorziening. Liberalisering van de internationale energiemarkt en het bevorderen van goed bestuur vormen daarbij leidraad. (2008)
7. Een evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid zal worden bewerkstelligd tussen enerzijds Nederland/Europa en anderzijds belangrijke energieproducenten, waaronder Rusland, door bevordering van investeringen over en weer en het intensiveren van politieke, commerciële en culturele betrekkingen. (2008)
8. De dialoog met energie-exporterende ontwikkelingslanden over onder andere de verdeling van de opbrengsten en transparantie in financiële transacties, zal worden opgestart dan wel verdiept met het oog op bevordering van ontwikkeling en stabiliteit. Een aantal energie exporterende ontwikkelingslanden dat zich richt op de productie van biobrandstoffen voor de internationale markten zal steun krijgen bij activiteiten gericht op de ecologische en sociaal-economische duurzame productie en het opzetten van certificeringssystemen. (2008)
9. Verder intensiveren van de relaties met geselecteerde landen die van belang zijn voor de energievoorzieningszekerheid (onder andere Rusland, Algerije, Kazachstan en Saoedi-Arabië). (2009)
10. Verbreden en verdiepen van de relaties met geselecteerde landen die van belang zijn voor de energievoorzieningszekerheid (onder andere Rusland, Algerije, Kazachstan en Saoedi-Arabië). (2010)

Op het **Europese vlak** stelde BZ zich ten doel de volgende prestaties te realiseren:

11. De doelstelling van energievoorzieningszekerheid is zichtbaar verankerd in het Nederlands buitenlandbeleid en het GBVB van de EU. (2006)
12. 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. (2007)
13. Inzet van het GBVB voor het veiligstellen van de Europese energievoorziening. (2007)

14. Actieve participatie in beleidsontwikkeling in de EU over de bescherming van transportroutes van energie. (2007)
15. 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, alsmede de relatie met internationaal klimaatbeleid. (2007)
16. Overeenstemming in EU-verband over het (mede) inzetten van het GBVB-instrumentarium voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. (2008)
17. Actieve deelname aan Europese discussies over de voordelen en risico's van kernenergie. (2009)
18. Overeenstemming in EU-verband bewerkstelligen voor haalbaar gemeenschappelijk optreden voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid (follow-up van tweede strategische *energy review*). (2009)
19. Actieve deelname aan Europese fora over de voordelen en risico's van kernenergie. (2010)
20. 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). (2010)

In **multilateraal verband** wilde BZ de volgende resultaten bereiken:

21. Veiliger transport van olie en gas door internationale afspraken en samenwerking ter bestrijding van zeeroverij en aanslagen tegen pijpleidingen, installaties en schepen. (2006)
22. De ratificatie van het Energiehandvestverdrag door Rusland is bevorderd. (2006)
23. In samenwerking met andere departementen is de Nederlandse participatie in initiatieven die bijdragen aan het bevorderen van de energievoorzieningszekerheid, zoals het EITI, het JODI, het REEEP en het CIEP, verbreed en voortgezet. (2006)
24. De Russische ratificatie van het Energiehandvestverdrag en afronding van de onderhandelingen over het Transitprotocol zijn prioriteit. (2007)
25. Zo mogelijk betrekken van China en India bij het oliecrisismechanisme van het Internationaal Energie Agentschap (IEA). (2007)
26. Actieve participatie in politieke consultatie in de NAVO over energievoorzieningszekerheid en in beleidsontwikkeling in de NAVO over de bescherming van transportroutes van energie. (2007)
27. Nederland zal zijn steentje bijdragen aan het bevorderen van ratificatie van het Energiehandvestverdrag door Rusland en afronding van de onderhandelingen met Rusland over het Transitprotocol. (2008)
28. Nederland zal zich sterk maken voor het betrekken van China en India bij het oliecrisismechanisme van het Internationaal Energie Agentschap (IEA). (2008)
29. Betrokken blijven bij de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy Group* (veiligheid in de in de Golf van Guinee in het algemeen en in het bijzonder in de olierijke Nigerdelta in Nigeria). (2009)
30. Actieve deelname aan de internationale discussies over de voordelen en risico's van kernenergie; verkenning naar mogelijk lidmaatschap van het *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP). (2009)

31. Bijdrage leveren aan het verbeteren van de veiligheidssituatie in de Nigerdelta in Nigeria door middel van deelname aan de Gulf of Guinea Energy Security Strategy Group. (2010)
32. Actieve deelname aan internationale fora over de voordelen en risico's van kernenergie. (2010)
33. Deelname aan de internationale discussie over transparante internationale regelgeving over handel in energiedragers. (2010)

De doelen ten aanzien van **ondersteuning van het bedrijfsleven** zijn als volgt geformuleerd:

34. Het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is op het terrein van zowel fossiele als alternatieve energiebronnen is in hun werkzaamheden ondersteund. (2006)
35. Bevordering door de posten van de mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven in de energiesector om handel te drijven en investeringen te doen die bijdragen aan Nederlandse en wereldwijde energievoorzieningszekerheid. (2007)
36. De mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven in de energiesector om handel te drijven en investeringen te doen die bijdragen aan Nederlandse en wereldwijde energievoorzieningszekerheid, zullen door de ambassades worden verruimd. (2008)

4.4 Samenhang met andere doelen

1751

Zoals hierboven al gesteld is blijkt er een worsteling met de vele verbanden die er bestaan tussen de verschillende aspecten van het energievoorzieningszekerheidsvraagstuk en het daarop gerichte beleid. Iedere poging om tot een absoluut heldere beleidsaanpak te komen in de trant van 'een probleem, een analyse resulterend in eenduidige oorzaken en mogelijkheden tot beïnvloeding daarvan, en een set van bewezen effectieve beleidsinstrumenten' leidt hier schipbreuk. Daarbij spelen ook de voortgaande ontwikkelingen in de wereld. In de context van een langjarige evaluatie, over verschillende kabinetten, plaatst de laatste overweging de definitie van begrippen als 'helder' en 'consistent', of stabiel, natuurlijk, in een bijzonder licht. Politieke interpretaties van het wereldgebeuren hebben hun invloed hebben op de beleidsinvulling – juist in geval van uiterst algemeen geformuleerde beleidsdoelstellingen als 'markt, milieu en voorzieningszekerheid', en later, 'betaalbaar, betrouwbaar en schoon' (Economische Zaken, 2008a).

Een belangrijke, pragmatische, benadering ten aanzien van het ordenen van deze complexiteit blijkt in ieder geval uit de overweging op welk beleidsniveau het beleid moet aangrijpen; bilateraal, Europees en multilateraal, en het bedrijfsleven. Hierin ligt een aanknopingspunt voor wat betreft de consistentie van de aanpak: wat is waar te beïnvloeden en hoe effectief is dat? Consistentie in de Nederlandse inzet op de bilaterale, Europese en multilaterale niveaus wordt van groot belang geacht, vooral om richting de energierelevante landen te komen tot een effectieve en samenhangende benutting van de verschillende instrumenten die op deze drie niveaus beschikbaar zijn.

Uit de concrete doelstellingen op de verschillende resultaatgebieden, zoals geformuleerd in de MvT's, komt naar voren dat er sprake is van dynamiek, wat betreft thema's, landen en

gebieden van aandacht. Daarbij gaat het om het toenemend belang van klimaat en duurzaamheidsdoelstellingen en een steeds explicietere keuze van thema's en landen 'die ertoe doen', zoals blijkt uit de formulering van de doelstellingen in de opeenvolgende jaren. In het licht van de vraag naar beleidsconsistentie kan gesteld worden dat het bevorderen van energievoorzieningszekerheid steeds meer gekoppeld wordt aan klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen. Naast het vergroten van de leveringszekerheid van fossiele energiedragers uit andere landen zou energievoorzieningszekerheid ook kunnen worden bevorderd door de transitie naar hernieuwbare energiedragers in eigen land.

Daarnaast blijkt ook dat in de opeenvolgende MvT's, op ieder gebied, een breder resultaat na wordt gestreefd dan de in de voorgaande hoofdstukken geïdentificeerde beleidsambities met betrekking tot energievoorzieningszekerheid en ook duurzaamheid. Waar de focus in de Energierapporten vooral ligt op de markt, dat wil zeggen de noodzaak tot diversificatie van aanbod en de optie van duurzame energiedragers, wordt in de MvT's van BZ een aantal specifieke BZ doelen geformuleerd, zoals ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten, goed bestuur en veiligheid.

4.5 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

| 76 |

De MvT 2006 van het ministerie van BZ stelt dat het buitenlandbeleid meer zou moeten bijdragen aan energievoorzieningszekerheid. Versterking van de multilaterale samenwerking tussen consumenten- en producenten- en doorvoerlanden zou op termijn moeten leiden tot investeringen in nieuwe productie-, transport-, opslag- en verwerkingscapaciteit. Daarnaast zag het kabinet de noodzaak om het gebruik van alternatieve energiebronnen krachtig te stimuleren en de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd terug te dringen, en om duurzame ontwikkeling te stimuleren.

Op basis van het beleidskader Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid van mei 2006 formuleerde de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE) concretere doelstellingen die voor het ministerie van BZ de basis vormden voor de ontwikkeling van haar beleid rond energievoorzieningszekerheid. Kernpunt was daarbij het verbeteren en/of intensiveren van de relaties met externe leveranciers om te zorgen voor een ongestoorde aanvoer van energie en om de importen gelijkmatiger te spreiden over meerdere landen. Ook energie-efficiëntie en de productie van duurzame energie werden meegenomen als doelstelling.

Het creëren van wederkerigheid en integraliteit in de relaties met andere landen werd uitgangspunt, zowel vanuit het perspectief van economische diversificatie, als ter vermijding van eenzijdige afhankelijkheidsrelaties die van invloed kunnen zijn op het voeren van buitenlandbeleid (zoals bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, milieubescherming, veiligheid en non-proliferatie). Daarbij was het bewerkstelligen van goed functionerende markten een tweede belangrijke doelstelling. Daarom werd vrijhandel nagestreefd door het opheffen van handelsbarrières, het tot stand brengen van een mondiale dialoog tussen producenten en consumenten (en tussen consumenten onderling) over energievei-

ligheid, het creëren van een aantrekkelijk investeringsklimaat door investeringsbescherming en goed bestuur.

Energievoorzieningszekerheid wordt derhalve gezien als dwarsdoorsnijdend thema met vele raakvlakken aan het buitenlandbeleid: veiligheid en stabiliteit, Europese samenwerking, ontwikkelingssamenwerking en milieu- en klimaatbeleid. Om deze complexiteit te ordenen wat betreft de overweging op welk beleidsniveau het beleid en de instrumenten zouden moeten aangrijpen wordt een onderscheid aangebracht tussen de bilaterale, de Europese en de multilaterale aanpak. Hierin ligt een aanknopingspunt voor wat betreft de consistentie van de aanpak. Wat is waar te beïnvloeden en hoe effectief is dat? Die afweging is, in de loop der tijd, een steeds belangrijker rol gaan spelen in de ontwikkeling van de beleidsaanpak van de ministeries van BZ en EL&I.

Uit de concrete doelstellingen blijkt dat er sprake is van ontwikkeling in de thema's en de landen van aandacht. Er is een toenemende aandacht voor klimaat en duurzaamheidsdoelstellingen en een steeds explicietere keuze van thema's en landen 'die ertoe doen'. Ook wordt in iedere MvT een breder resultaatgebied nagestreefd dan in de beleidsambities zoals verwoord in de Energierapporten. Waar die zich vooral richten op de noodzaak tot diversificatie van vraag en aanbod, wordt in de MvT's een aantal specifieke BZ doelen genoemd, zoals ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten, goed bestuur en veiligheid. Daaruit blijkt dat consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid misschien geen expliciet doel van het beleid voor energievoorzieningszekerheid was, maar dat BZ deze elementen wel heeft ingebracht in dat beleid, vanuit een breder perspectief op, en ervaring met, het uitvoeren van buitenlands en internationaal beleid.

5

Bilaterale relaties

5.1 Inleiding

De beleidsnotitie Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid uit 2006 is door de IWE uitgewerkt in de rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid uit 2007.²³ In de rapportage worden drie beleidslijnen onderscheiden: de bilaterale lijn, de Europese lijn en de multilaterale lijn.

De volgorde waarin deze drie lijnen worden gepresenteerd, en de onderlinge relatie die tussen deze lijnen wordt verondersteld, lopen in de verschillende beleidsdocumenten uiteen. In deze doorlichting wordt de volgorde aangehouden die ook in de rapportage wordt aangehouden. Dat wil zeggen dat in dit hoofdstuk allereerst wordt ingegaan op de bilaterale lijn en de volgende twee hoofdstukken zich achtereenvolgens richten op de Europese en de multilaterale lijn.

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen staan:

- Welke resultaten werden beoogd?
- Welke instrumenten zijn ingezet?
- Tot welke (concrete) output heeft deze inzet geleid?
- Wat zijn de (intermediaire) effecten van deze output?
- Zijn beoogde resultaten gerealiseerd (doelbereiking)?
- Zijn deze resultaten aan het (beleid van het) ministerie van BZ toe te schrijven (doeltreffendheid)?
- Heeft het ministerie van BZ bijgedragen aan de realisering van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid? Zijn er knelpunten opgetreden?

| 79 |

Deze vragen worden beantwoord in het algemeen, voor wat betreft de bilaterale lijn, en specifiek, voor wat betreft de selectie van landen waar prioriteit aan is gegeven. Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

5.2 Beoogde resultaten

De bilaterale lijn werd vooral van belang geacht voor het bevorderen van specifieke Nederlandse energiebelangen, in het bijzonder de energierotonde, met als hoofddoel ongestoorde levering van energie aan Nederland.²⁴ Daarvoor zou de functie van Nederland als energieknooppunt (Rotterdamse haven, gasrotonde), en daarmee de aansluiting op de belangrijkste transportroutes van olie en gas, moeten worden uitgebouwd. Hiertoe was het nodig bilaterale acties te richten op landen die voor Nederland van direct belang zijn.

Via bilaterale contacten zou bovendien de wederzijdse afhankelijkheid kunnen worden vergroot door in te zetten op investeringen door energie-producerende landen in Nederland. Om een

²³ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid.

²⁴ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 12.

eenzijdige afhankelijkheidsrelatie te voorkomen stelde Nederland zich ten doel een brede relatie te ontwikkelen, waarbij beide partijen voordeel hebben. Naast energie zou bijvoorbeeld samenwerking kunnen worden gezocht op terreinen als water, landbouw, onderwijs en transport.

5.3 Landenselectie

Voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid op bilateraal niveau is door IWE allereerst een selectie gemaakt van relevante landen. De selectie is gemaakt op basis van de volgende criteria:

1. Het aandeel van een land in het mondiale aanbod van fossiele brandstoffen
2. Het aandeel van een land in de mondiale vraag naar fossiele brandstoffen
3. Het aandeel van een land in de doorvoer naar Europa/Nederland
4. Het (energie)politieke belang van een producerend land in de internationale gemeenschap (voor bijvoorbeeld de nagestreefde energiemix van Nederland en Europa)²⁵

Deze selectiecriteria richten zich voornamelijk op landen die een (getalsmatig) groot aandeel hadden in de productie, consumptie of doorvoer van fossiele energiedragers. Veel minder aandacht is uitgegaan naar landen die van belang zijn voor de transitie naar duurzame energiebronnen. De criteria hebben bovendien uitsluitend betrekking op energie en niet op het bredere kader van BZ-doelstellingen, zoals die in relatie tot veiligheid, mensenrechten en goed bestuur.

| 80 |

Het gebruik van de selectiecriteria heeft geleid tot een lijst van 28 landen. Voor elk land is door EL&I en BZ (departement en posten) een fiche opgesteld. Doel van de fiches was te komen tot een programma per energierelevant land, gericht op energievoorzieningszekerheid. De posten zijn actief betrokken geweest, om inhoudelijke input te leveren vanuit hun specifieke kennis van de desbetreffende landen, maar ook om ervoor te zorgen dat de voorgestelde programma's aansloten bij reeds bestaande plannen.

Met het oog op de actieprogramma's zijn voor de fiches de volgende aspecten in kaart gebracht:

- Nederlandse prioriteiten ten aanzien van een land en eventuele acties
- Prioriteiten van een land ten aanzien van Nederland en eventuele acties
- Stand van zaken in bilaterale samenwerking en eventuele acties
- Sleutelcontacten in Nederland en in desbetreffende land
- Nederlandse handelsbelangen in desbetreffende land en eventuele acties
- Reeds geplande of voorgenomen activiteiten

Hoewel het vanuit BZ perspectief de bedoeling was om de energierelaties met geselecteerde landen in te bedden in bredere relaties, ontbrak aan de opzet van de fiches aanvankelijk ook de (buitenlands)politieke context en de daarmee gepaard gaande mogelijkheden, kansen, beperkingen en risico's. Aan de fiches zijn na intradepartementaal BZ overleg twee extra aspecten toegevoegd: risico's en bredere buitenlandse betrekkingen. Waar van toepassing, is aandacht besteed aan mensenrechten. Deze toevoeging komt echter niet terug in de Rapportage over beleidslijnen en

²⁵ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 9.

activiteiten van energievoorzieningszekerheid waar nog steeds uitsluitend over de bovenstaande aspecten wordt gesproken.

Tabel 1 Energierelevante landen				
	Belang productie en toevoer fossiele brandstoffen voor Europa/Nederland	Aandeel in mondiale vraag en gevolgen voor internationale energie-markt	belang voor doorvoer fossiele brandstoffen naar NL/ Europa	Energie politiek belang
Rusland	★ ★ ★			
Kazakstan	★ ★ ★			
Algerije	★ ★ ★			
Saoedi-Arabië	★ ★ ★			
Noorwegen	★ ★			
Libië	★ ★			
Nigeria	★ ★			
Iran	★ ★			
Qatar	★ ★			
Verenigde Arabische Emiraten	★ ★			
Koeweit	★ ★			
VS		★ ★		
China		★ ★		
India		★ ★		
Japan		★ ★		
Turkije			★ ★	
Oekraïne			★ ★	
Oman	★			
Angola	★			
Irak	★			
Canada	★			
Turkmenistan	★			
Azerbeidzjan	★			
Venezuela	★			
Wit-Rusland		★		
Mexico			★	
Brazilië			★	
Bolivia			★	

De 28 landen zijn geordend aan de hand van een sterrensystematiek. Bij het toekennen van sterren aan geselecteerde landen is rekening gehouden met de vraag of de relatie met een energierelevant land op dat moment bepaalde extra inspanningen vereiste. ‘De noodzaak van het intensiveren van de overheidsrelaties – met inachtneming van de beschikbare capaciteit – is een bepalende factor bij het toedelen van de sterren’.²⁶ De IWE schrijft voorts over het gehanteerde wegingskader: ‘Zonder afbreuk te doen aan het belang van de niet-fossiele brandstoffen blijft in het kader van de opdracht van de werkgroep de aanvoer van energie naar Europa/Nederland in de vorm van fossiele brandstoffen de meest dominante thematische insteek. Zodoende laat de werkgroep dit criterium het zwaarste wegen.’²⁷

Zoals uit (de uit de rapportage overgenomen) Tabel 1 blijkt kregen in 2007 vier landen drie sterren toebedeeld: Rusland, Kazachstan, Algerije en Saoedi-Arabië. Deze landen werden alle vier van groot belang geacht voor de productie en toevoer van fossiele brandstoffen en hebben daarom een prioritaire status gekregen (zie verder hieronder). Dit betekende dat de betrekkingen met deze landen in bilateraal, maar ook in Europees en multilateraal kader zouden moeten worden geïntensiveerd. De betrekkingen met tweesterren landen werden op dezelfde voet voortgezet; in landen met één ster werden de ontwikkelingen gevolgd, maar verder geen speciale initiatieven ontplooid. De uiteindelijk geselecteerde vier prioritaire landen worden niet door alle gesprekspartners als een voor de hand liggende keuze beschouwd. Zo waren er bijvoorbeeld twijfels of het nodig was de banden met Saoedi-Arabië te intensiveren (omdat deze al intensief waren) en waren er vragen waarom een land als Angola niet op de lijst stond (gegeven het energiepotentieel).

Als een land tot de prioritaire landen behoorde, betekent dit niet dat aan dit land gedurende de gehele geëvalueerde periode evenveel aandacht is besteed. De politieke of economische realiteit kan er na enige tijd toe hebben geleid dat activiteiten na verloop van tijd op een lager pitje zijn gezet, zoals vooral in het geval van Kazachstan en in mindere mate Algerije. Tegelijkertijd betekent het niet selecteren van een land niet dat aan dit land geen aandacht is besteed in het kader van energievoorzieningszekerheid. Er was ruimte om in reactie op actuele ontwikkelingen meer aandacht te besteden aan bepaalde landen, zoals Angola en Nigeria.²⁸ De lijst moet dus worden gezien als het vertrekpunt, op basis van de Nederlandse belangen in 2007. Hoewel er sprake was van een dynamische lijst, heeft er geen tussentijdse (jaarlijkse) evaluatie plaatsgevonden van de gemaakte selectie, zoals aanvankelijk wel was voorzien.

5.4 Inzet/inspanningen: instrumenten

Voor de geselecteerde landen werd een lange-termijn aanpak met gerichte acties het meest geschikt geacht. Deze acties bestonden uit een mix van instrumenten, welke afhankelijk is

²⁶ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 10.

²⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 10.

²⁸ Berichtenverkeer, DES februari 2007.

van het relatieve belang van elk land en in lijn is met EU en multilaterale instrumenten gericht op de desbetreffende landen (zie Hoofdstuk 6 en 7). In de Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid worden de volgende instrumenten genoemd:

- Inkomende en uitgaande bezoeken op politiek niveau (de minister-president, minister van EL&I, staatssecretaris van EL&I (Handel), minister van BZ, minister van I&M, etc.)
- Inkomende en uitgaande bezoeken op (hoog)ambtelijk niveau EL&I en/of BZ en/of I&M, energiemissies door speciale EL&I/BZ/I&M vertegenwoordigers
- Handelsmissies
- Memoranda of Understanding (MoU's)
- Investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's)
- Bilaterale (Nederland – land X) of multilaterale (Nederland – landen X, Y, Z, etc.) beleid/strategie workshops op ambtelijk niveau en/of met stakeholders
- Faciliteren technische workshops of seminars, al dan niet door de posten
- Ondersteunen lokale samenwerkingspartners
- Samenwerken via multilaterale organisaties
- Coalitievorming in multilaterale organisaties²⁹

De gedachte was om voor de driesterrenlanden programma's op te stellen aan de hand van een inventarisatie van 'bestaande plannen, politieke en ambtelijke reisagenda's, Meerjarige Strategische Plannen, andere/nieuwe voorstellen, MoU's, handelsmissies en andere internationale afspraken'. Doel was, zo schrijft de IWE, om te komen tot een 'structurele en samenhangende aanpak op basis van een lange-termijn agenda'. De programma's werden begeleid, (mede)uitgevoerd, en gecoördineerd door de werkgroep. Voor tweesterren landen en landen met één ster geldt dat dezelfde instrumenten konden worden ingezet maar vanuit de IWE minder werd vastgelegd. In reactie op actuele ontwikkelingen zouden initiatieven kunnen worden genomen in het geval van tweesterren landen. Voor landen met één ster zou de werkgroep in principe de ontwikkelingen volgen en zelf geen initiatieven ontwikkelen.

| 83 |

Op twee belangrijke instrumenten, de inkomende en (vooral) uitgaande bezoeken en de MoU's en IBO's, wordt hier nader ingegaan.

Bezoeken

Als onderdeel van de interdepartementaal afgestemde strategische reisagenda zijn afspraken gemaakt over een aparte energieagenda voor bewindslieden. Driesterrenlanden zouden minimaal jaarlijks op politiek niveau moeten worden bezocht. De frequentie van bezoeken aan tweesterren landen en landen met één ster zou lager kunnen zijn. Over deze agenda vond afstemming plaats tussen de betrokken departementen in de IWE.

De minister-president heeft in de periode 2006-2010 verschillende bezoeken gebracht aan energierelevante landen, waaronder Rusland en Canada. De strategische bezoeken in het

²⁹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 15.

kader van energievoorzieningszekerheid zijn echter vooral afgelegd door de minister van EL&I die in het buitenland optreedt als minister van Energie. Tijdens bezoeken heeft de minister van EL&I het onderwerp energievoorzieningszekerheid veelvuldig opgebracht. Tijdens gesprekken die de minister van EL&I voerde werden soms ook algemene buitenland-politieke kwesties als mensenrechten aan de orde gesteld.

Bezoeken van de minister van BZ stonden niet in het teken van energievoorzieningszekerheid. De minister ging voornamelijk in op de algemene bilaterale relaties en bracht, afhankelijk van de gesprekspartner, als onderdeel daarvan energie op. In sommige gevallen ging hij in één en hetzelfde gesprek in op zowel energievoorzieningszekerheid als andere onderwerpen waaronder mensenrechten en goed bestuur. In de meeste gevallen werden deze onderwerpen aan de orde gesteld in gesprekken met verschillende gesprekspartners. Zo werd in Saoedi-Arabië energie besproken met de minister van petroleum en de mensenrechtensituatie met de voorzitter van de *National Human Rights Commission*. De minister van BZ bracht mensenrechten niet op in zijn gesprek met Koning Abdullah.³⁰

Het belang van frequente bezoeken op politiek niveau is door verschillende geïnterviewde personen genoemd. In veel energierelevante landen waar de overheid een dominante energiespeler is wordt alleen op dit niveau serieus zaken gedaan. Vooral waar het de besluitvorming over toekenning van olie en gas exploitatierechten betreft, geldt dat naast commerciële afwegingen ook politieke afwegingen een rol spelen.

Naast politieke bezoeken zijn er (hoog)ambtelijke bezoeken gebracht aan landen die belangrijk geacht werden voor de energievoorzieningszekerheid. De SVE, meestal samen met de energiegezant van EZ, heeft verschillende van de geselecteerde landen bezocht. Vaak ging het om 'fact finding' missies, zoals naar de Nigerdelta om daar de veiligheidssituatie te bespreken met lokale autoriteiten en om met eigen ogen de gevolgen te zien van olie- en gaswinning. Maar ook werden relevante conferenties bijgewoond, zoals in Turkmenistan over de doorvoer van energie, naar aanleiding van een door Nederland ondersteunde VN-resolutie.

Tot slot zijn de energierelevante landen in de strategische agenda voor bedrijvenmissies opgenomen (zie verder Hoofdstuk 8). Bij geïnterviewden bestaat de indruk dat Nederland aan inkomende bezoeken in het kader van energievoorzieningszekerheid op politiek en ambtelijk niveau in het algemeen minder aandacht besteedde dan aan uitgaande bezoeken.

Memoranda of Understanding en investeringsbeschermingsovereenkomsten

Via de inzet/inspanningen van de posten en economische afdelingen, speelt BZ een (beperkte) rol bij de totstandkoming van Memoranda of Understanding (MoU's) en investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's). De rol van de ambassades varieert van land tot land, maar is groter naarmate het belang dat aan deze landen is toegekend in zowel

³⁰ Berichtenverkeer, DAM mei 2009.

het kader van energievoorzieningszekerheidsbeleid als het Programma Energie Internationaal (PEI) van Agentschap NL groter is.³¹

Een MoU verschaft geen rechtsgrond maar kan bilaterale relaties wel ondersteunen. Door middel van een MoU kan vorm worden gegeven aan wederzijdse afhankelijkheden. Ministeries kunnen MoU's afsluiten op hun werkterrein. Zo zijn bijvoorbeeld MoU's afgesloten op het terrein van samenwerking met producerende en consumerende landen bij de ontwikkeling van innovatieve kennis en technologie op het gebied van (schonere) energieopwekking en energie-efficiëntie. Aan het begin van de geëvalueerde periode streefde Nederland het sluiten van een MoU met de volgende energierelevante landen na: Algerije, Koeweit, Nigeria, Rusland, Saoedi-Arabië, Kazachstan, Libië, Qatar, VAE.³²

Een IBO biedt investeerders in het buitenland rechtszekerheid (non-discriminatoire behandeling, toegang tot onafhankelijke internationale geschillenbeslechting) en levert daarmee een bijdrage aan een goed (energie)investeringsklimaat. Investeringsbeschermings-overeenkomsten zijn een onderdeel van het instrumentarium van EL&I. Met 12 van de 28 belangrijke energielanden had Nederland aan het begin van de geëvalueerde periode geen IBO. Met Algerije is in 2007 een IBO afgesloten, welke in 2008 in werking is getreden. Angola en Nederland hebben in 2009 een intentieverklaring voor het opstellen van een IBO ondertekend. Nederland heeft in de periode 2006-2010 bilaterale gesprekken gevoerd met onder andere Qatar, Saoedi-Arabië en de VAE over het afsluiten van een IBO (zie verder hieronder).

| 85 |

Regionaal landencluster

Voor het uitvoeren van het programma Energievoorzieningszekerheid werd aanvankelijk voorgesteld een aantal regionale landenclusters op te zetten. Doel van deze informele clusters was het faciliteren van afstemming en samenwerking tussen en het bevorderen van kennis en informatie uitwisseling onder betrokken partijen (departementen, directies, posten). Clusters zouden verantwoordelijk zijn voor uitvoering van de landenprogramma's die worden opgesteld voor de driesterren en tweesterren landen, alsook voor de afstemming en samenwerking met de informele Europese en multilaterale actieteam.³³

Uit de beschikbare bronnen komt niet naar voren dat landenclusters daadwerkelijk in het leven zijn geroepen; hetzelfde geldt voor de landenprogramma's. Uit de bestudeerde documentatie en gevoerde interviews is gebleken dat er in ieder geval af en toe informeel overleg heeft plaatsgevonden tussen EL&I en BZ medewerkers ten aanzien van Algerije. Naar aanleiding van de opstelling van het beleidskader voor de Golf heeft eveneens overleg plaatsgevonden. Tijdens dergelijk informeel overleg stond energievoorzieningszekerheid op de agenda, maar vormde niet het enige thema. Niet duidelijk is geworden welke bijdrage dit overleg heeft geleverd aan bijvoorbeeld afstemming en samenwerking.

³¹ Prioritaire landen in het kader van het PEI zijn Rusland, China, Algerije, Kazachstan, Oekraïne en Turkije.

³² Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 16.

³³ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 23.

5.5 Geselecteerde bilaterale relaties: beoogde resultaten, inzet/inspanningen, bereikte resultaten

Hieronder zal worden ingegaan op drie van de vier energierelevante landen waaraan in de periode 2006-2010 prioriteit is gegeven: Rusland, Saoedi-Arabië en Algerije. Zoals in Hoofdstuk 1 is uitgelegd, wordt daarnaast de inzet en inspanningen ten opzichte van Angola nader belicht.

5.5.1 Rusland

De snel stijgende olieprijs en gascrisis tussen Oekraïne en Rusland, in januari 2006, zetten Rusland op de kaart in het vraagstuk van de energievoorzieningszekerheid.³⁴ Voorzien werd dat Rusland zijn energievoorraad zal blijven gebruiken in het buitenlandbeleid en dat het zal streven naar beheersing van de eigen productie, het transport en ook downstream activiteiten in West-Europa. Het Kremlin zet de lijnen uit en combineert 'dossiers': energiebeleid is buitenlandbeleid.³⁵

Ongeveer een kwart van de totale bewezen wereldgasreserves bevindt zich in de Russische Federatie. Het land heeft daarmee de grootste gasvoorraad ter wereld. Rusland is, met meer dan een vijfde van de totale wereld gasproductie, in 2006 de op een na grootste gasproducent ter wereld. De bewezen oliereserves omvatten bijna 7% van het wereldtotaal. Met een olieproductie van bijna 10 miljoen vaten per dag (12,3% van de wereldproductie) was Rusland in 2006 ook de op een na grootste olieproducent ter wereld (BP, 2007: 6, 8, 22, 24).³⁶ In 2008 was ongeveer een derde van de EU importen van zowel gas als olie uit Rusland afkomstig. Als gevolg van deze posities heeft Rusland de status van prioritair land gekregen in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid.³⁷

Beoogde resultaten

Nederland heeft een lange energierelatie met Rusland. Al sinds de jaren '70 levert Rusland gas en olie aan Europese landen, waaronder Nederland. Leveringsafspraken zijn door zowel de Sovjetunie als de Russische Federatie altijd nagekomen, waarmee zij laat zien een betrouwbare partner te zijn. Het wordt van groot belang geacht dat er in Rusland, maar ook in Nederland, in de energiesector geïnvesteerd kan gaan worden door bedrijven uit beide landen. In Rusland zijn enorme investeringen nodig om nieuwe velden te ontginnen, waarbij de technologische complexiteit buitenlandse deelname nodig maakt. Dit geldt niet alleen voor de grote internationale bedrijven, de *oil majors*, maar ook voor consultancy, logistiek, materialen en specifieke diensten, zoals het inwinnen van informatie op en rond het aardoppervlak.

Gasunie ging in 2006 participeren in de *North European Gas Pipeline* (NEGP), later *Nord Stream*. Dit maakte een bijzondere positie mogelijk voor Nederland als gasrotonde voor de Noordwest-Europese gasmarkt. Voor transport-, raffinage- en opslagactiviteiten van de

³⁴ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2006, p. 2.

³⁵ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2006, p. 5.

³⁶ Hier wordt gerefereerd aan de cijfers over 2006 omdat deze mede uitgangspunt hebben gevormd voor selectie van Rusland als prioritair land.

³⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, pp. 10-11.



Rusland

olie- en gasector, zag Nederland belangstelling van Russische bedrijven voor de Nederlandse markt.³⁸ Dit betreft de levering en opslag van aardgas, het Lukoil aandeel van 45% (als *joint venture* met Total) in de Zeelandraffinaderij in Vlissingen sinds 2009, de groeiende Russische olie-export naar Rotterdam en de opslag en doorvoer daarvan naar derde landen.³⁹ In het licht van de Nederlandse ambitie om de gasrotonde van West-Europa te vormen hebben Nederlandse energiebedrijven de intentie om (aanvullende) contracten met Gazprom af te sluiten.

Ook wordt er een potentieel voor samenwerking met Rusland op het gebied van energie-efficiëntie gezien, zowel om milieueffecten te verminderen, als om marktkansen te creëren voor het Nederlandse bedrijfsleven. Daar speelt ook een strategisch belang, want gastekorten in Rusland zullen de afzet van gas naar Europa in gevaar kunnen brengen. Daarnaast wordt er een groot potentieel gezien in investeringen door het midden- en kleinbedrijf, in bijvoorbeeld de landbouwsector.⁴⁰

Het ministerie van EL&I heeft een brede ambitie. Het zoekt een publiek-private aanpak, waarbij het versterken van overheidsrelaties als startpunt wordt gezien. Aangezien er geen illusie bestaat dat Rusland het West-Europese marktmodel gaat overnemen ligt de nadruk op de totstandkoming van een IBO. Het Nederlandse beleid moet worden ingekaderd in het EU-beleid, met name op gebied van energie-samenwerking, maar moet daarvan niet te afhankelijk worden.

³⁸ Berichtenverkeer, MOS november 2007.

³⁹ Nederland importeert sinds 2001 over een periode van 20 jaar jaarlijks 4 miljard m³ gas uit Rusland.

⁴⁰ Ambassade Moskou, MJSP Rusland 2006, p. 12.

Het perspectief van het ministerie van BZ is gericht op Russische erkenning van Nederland als belangrijke investeerder en grote handelspartner. Dat betekent ook dat de Nederlandse belangen in het EU-beleid ten aanzien van Rusland tot uiting moeten komen. Het onderwerp energie wordt als steeds gevoeliger gezien en is ook voor BZ belangrijk, aangezien Rusland van groot belang is voor de EU energievoorzieningszekerheid. Daarbij wordt stabiliteit van groot belang geacht: (in) stabiliteit in Rusland heeft gevolgen voor Nederland, maar Rusland is ook belangrijk voor het bereiken of bestendigen van stabiliteit elders.⁴¹ Reciprociteit ten aanzien van investeringen in de Russisch-Nederlandse handelsrelatie wordt benadrukt.⁴²

Het doel van de bilaterale relatie met Rusland is gericht op de verbreding en verdieping van de verhouding op een groot aantal gebieden, zoals blijkt uit de Gemeenschappelijke Actieprogramma's. Die programma's liggen op het economische vlak, met een focus op energie en landbouw, en – in relatie daarmee – op het gebied van de rechtsgrondslagen voor investeringen, de ratificatie van het Energiehandvest, het voeren van de EU-Rusland energiedialoog en het uitvoeren van een MoU op het gebied van energiebesparing. Deze doelen zijn ingebed in programma's op het culturele vlak en inspanningen op het gebied van mensenrechten en goed bestuur.⁴³

In de opeenvolgende jaarplannen 2006-2010 van de Nederlandse ambassade in Moskou valt een ontwikkeling waar te nemen waarbij de aandacht verschuift van de randvoorwaarden voor handels- en investeringsmogelijkheden en voor duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), naar energievoorzieningszekerheid (ook op langere termijn), en van energiepolitiek naar het ondersteunen en verbreden van bilaterale economische betrekkingen, met bijzondere aandacht voor de relaties op energiegebied en in de landbouwsector.⁴⁴ Daartoe worden vanaf 2009 sectorgewijze programma's voor individuele handelsbemiddeling ingezet, vooral gericht op het Jamal-schiereiland en de Moermansk-regio. Ook wordt dan expliciet gerefereerd aan het bevorderen van democratie, mensenrechten en goed bestuur in de Russische Federatie, met inachtneming van de Russische context. Vanaf 2010 wordt een verhoogde participatie van Nederlandse bedrijven nagestreefd bij actuele energieprojecten en op het gebied van energiebesparing, milieutechnologie/afvalverwerking en water.⁴⁵

Naast deze algemene doelen was er de ondersteuning aan specifieke energie-gerichte projecten, zoals de *Nord Stream*, de *Balgand-Bacton Line* (BBL) pijpleiding, en Sachalin en de gevolgen daarvan voor Shell. Er waren diplomatieke activiteiten rond het gasconflict van Rusland met Oekraïne (januari 2006) en het olieconflict tussen Rusland en Wit-Rusland (januari 2007). Daarnaast ontstond er toenemende belangstelling voor het uitwisselen van kennis en technologie, zoals rond de *Nord Stream*, de BBL in 2005/2006, de deelname in het *Energy Delta Institute* in Groningen en de ondertekening van een MoU over energie efficiëntie.⁴⁶

⁴¹ Ambassade Moskou, MJSP Rusland 2006, p. 12.

⁴² Berichtenverkeer, DES juni 2006.

⁴³ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2007, pp. 16-21.

⁴⁴ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland en Oezbekistan 2006, p. 10; Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2007, pp. 7, 8; Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2009, p. 4.

⁴⁵ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2010, p. 4.

⁴⁶ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 4.

Inzet/inspanningen

Samenwerking met Rusland behoeft een zorgvuldige afstemming en coördinatie van de doelstellingen van EL&I en BZ, zo werd gesteld. Een belangrijk punt is via welke kanalen de verschillende thema's met de Russische gesprekspartners het meest effectief onder de aandacht gebracht kunnen worden, gecombineerd dan wel in gescheiden contacten. Zowel zaken doen als politiek overleg met Rusland vergt aandacht voor historische en actuele overeenkomsten en verschillen tussen de beide landen en de gesprekspartners. De bestaande goede bilaterale relaties bieden een breed scala van mogelijkheden om de relevante thema's te agenderen en succesvol samen te werken op basis van wederzijds respect en begrip.

In de periode 2006-2010 heeft Nederland in het algemeen, en BZ in het bijzonder, zich op een aantal verschillende manieren ingezet om de beoogde resultaten te bereiken. Allereerst zijn via de ambassade en middels bilaterale bezoeken contacten gelegd en onderhouden (zie Tabel 2 voor een selectie). In de periode 2001-2005 werd al een serie succesvolle bezoeken afgelegd over en weer.

Rusland behoort sinds 2007 landen ook tot de prioritaire EL&I landen, wat betekent dat het tenminste een keer per jaar moest worden bezocht door EL&I bewindslieden. Rusland is derhalve intensief bezocht niet alleen door bewindspersonen van EL&I (verschillende keren door zowel de minister als de staatssecretaris, in het buitenland minister van buitenlandse handel), maar ook door de minister-president. In het bijzonder de minister van EL&I heeft jaarlijks een bezoek gebracht aan Rusland, gericht op het verder versterken van de economische en energie samenwerking. Vaak gingen deze bezoeken gepaard met bezoeken van delegaties van geïnteresseerde Nederlandse bedrijven, waarbij ook met Russische politici en bedrijven gesproken is over thema's als MVO.

Met name de minister-president blijkt tijdens bezoeken en gesprekken, met verschillende Russische counterparts, een veelheid aan thema's te kunnen bespreken; energie, Europese en internationale politiek, mensenrechten. Het opbrengen van onderwerpen op het gebied van mensenrechten en goed bestuur door de minister van EL&I, namens de minister-president, tijdens de ingebruikname van Sachalin II, werd van Russische zijde niet op prijs gesteld.



Ondertekening van gasinfrastructuurcontract in aanwezigheid van Nederlandse en Russische bewindslieden.

Tabel 2 Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Rusland		
Wanneer/waar?	Wie?	Wat?
Oktober 2006	Minister van EL&I	Ondertekening MoU Gazprom-Gasunie, NEGP, BBL, Gasoplag; Gesprek met CEO Gazprom
Juni 2007	Minister van EL&I	Gesprek met minister van Energie en Industrie
November 2007	Minister-president, staatssecretaris van EL&I en bedrijvendelegatie	Onder andere <i>Nord Stream</i> , participatie Gasunie, goed bestuur, mensenrechten, internationale politiek
29 september- 3 oktober 2008	Staatssecretaris van EL&I	Economische missie
30 oktober 2008	Russische minister van Buitenlandse Zaken	Bezoek aan Nederland
3-5 december 2008	Minister van EL&I	Bezoek aan Moskou, brede energie investeringen
18 februari 2009	Minister van EL&I	Ingebruikname Sachalin II
15 april 2009	Russische vice-premier	Bezoek aan Nederland, gesprek met de minister-president en minister van EL&I; Project Delta bedrijven verzorgen bezoek aan de Rotterdamse Haven
12 juni 2009	Minister van EL&I	Gesprek met plaatsvervangend CEO Gazprom
19 juni 2009	Russische President	Bezoek aan Nederland
Juli 2009, Moermansk	Staatssecretaris van EL&I en economische missie	Bezoek aan Rusland
December 2009	Russische vice-premier	Bezoek aan Nederland, gesprek met minister-president en minister van EL&I
April 2010	Minister van EL&I	Startceremonie <i>Nord Stream</i>
Mei 2010	Minister van EL&I en bedrijvendelegatie Jamal	Gesprek met Russische vice-premier, bezoek Jamal
18 juni 2010	Minister van EL&I	Ec. Forum St. Petersburg; Ondertekening PDG
December 2010	Russische vice-premier	Gesprek met minister-president
December 2010	Minister-president en Russische president	En marge OVSE top
December 2010	Minister van BZ	Gesprek met Russische vice-premier in Den Haag

De minister van Buitenlandse Zaken heeft vooral contact met de Russische minister van Buitenlandse Zaken, maar deze bezoeken over en weer staan niet specifiek in het teken van energievoorzieningszekerheid. Het wordt soms wel ter sprake gebracht. De rol van BZ onderscheidt zich van die van die EL&I in het vermogen om te faciliteren en om contacten te

leggen met Russische partijen. EL&I richt zich op handelsbevordering en energievoorzieningszekerheid; BZ op het buitenland beleid in de brede zin.

Parallel aan de bezoeken van bewindslieden hebben handelsmissies plaatsgevonden, zijn beurzen georganiseerd, om onder andere de investeringsmogelijkheden in de Rusland te verkennen en zijn culturele activiteiten, zoals de opening van de Hermitage, georganiseerd.

Op basis van een MoU tussen het ministerie van EL&I en het Russische ministerie van Industrie en Energie is vorm gegeven aan de ondersteuning van samenwerking tussen private partijen op het gebied van energiebesparing.

Een langjarig initiatief is de Russisch-Nederlandse Gemengde Economische Commissie, waarin de bilaterale handelsbetrekkingen tussen Nederland en Rusland worden vormgegeven. Dit overlegforum, onder voorzitterschap van de minister van EL&I en zijn Russische counterpart, bespreekt actuele economische thema's die van belang zijn voor de Nederlands-Russische relaties.

Waar EL&I veelal een enthousiaste houding laat zien voor contacten met Rusland met het oog op de handelsbevordering, heeft BZ over het algemeen een meer kritische visie over samenwerking. Zij houdt rekening met andere zaken die ingegeven zijn door haar missie en die vaak ook met speciale aandacht door de media gevolgd worden.

| 91 |

Met betrekking tot ondersteuning van Nederlandse bedrijven in de Russische energiesector is er een aantal in het oog springende gevallen te melden. Dit betreft in de eerste plaats het conflict in 2006/2007 rond de positie van Shell en de investeringen op Sachalin, waar gas gewonnen wordt dat als LNG (*Liquefied Natural Gas*) verscheept wordt naar Japan en Zuid-Korea. De situatie op Sachalin kenmerkte zich door discussie over de ecologische gevolgen, een (daar deels mee samenhangende) kostenstijging van het project en het feit dat Gazprom bij aanvang geen deel uitmaakte van de *joint venture* die het project ondernam. Vervolgens werd deze situatie gebruikt door Rusland om Gazprom onderdeel van het consortium te maken. De Nederlandse regering heeft diplomatie ingezet op deze drie punten, waarbij het ministerie van BZ een coördinerende rol speelde, in overleg met EL&I en AZ. De Nederlandse minister-president heeft in september 2006 een telefonisch onderhoud gehad met president Poetin, voorafgaand aan een bezoek van de minister van EL&I aan Rusland.

De tweede situatie van langdurige en intensieve diplomatieke ondersteuning betreft de samenwerking van, onder meer, Gasunie en Gazprom bij de *Balgzand-Bacton Line* en *Nord Stream* projecten. Na een aanloop in 2005, werd in 2006 een MoU ondertekend in het bijzijn van de minister-president en president Poetin. Daarnaast is er sprake geweest van betrokkenheid bij het overleg traject met Zweden, Polen en de Baltische staten⁴⁷ en de milieufactrapportage, in het kader van het Espoo-verdrag.⁴⁸ In het Espoo-verdrag zijn verplichtin-

⁴⁷ Het Espoo-verdrag betreft het beheer van de Baltische zee. De betrokkenheid was onder meer door middel van bezoeken van Gasunie CEO Marcel Kramer.

⁴⁸ Onder meer op de ambassades van de Baltische staten in Den Haag, met medewerking van Minister van BZ Bot, op initiatief van Gasunie.

gen vastgelegd om in in een vroeg stadium de milieu-impact van bepaalde activiteiten te toetsen.

Een ander voorbeeld van ondersteuning is het Jamal-project, ofwel de *Project Delta Group* (PDG). De PDG betreft een initiatief van het Nederlandse bedrijfsleven dat ontstaan is in de aanloop van het bezoek van de minister-president en de staatssecretaris van EL&I aan president Poetin in november 2007. De PDG is onderdeel gaan uitmaken van de Gemengde Economische Commissie; de ambassade in Moskou speelt een ondersteunende rol middels direct contact met de PDG. Nederlandse bedrijven bieden de Russen technologie en ervaring die gebruikt kan worden ten behoeve van ontwikkeling van de gasvelden in Jamal en Shtockman. Tijdens opeenvolgende bezoeken in Nederland en Rusland zijn evenementen en presentaties georganiseerd, onder meer in Moermansk in 2009.

Bereikte resultaten

In de periode 2006-2010 is sprake geweest van goede bilaterale betrekkingen tussen Rusland en Nederland. Op het vlak van de exportbevordering is met name tot 2008 goede voortgang geboekt, dankzij een actief bedrijfsleven en politieke bezoeken op hoog niveau. Vooral de relaties op het gebied van energie floreren. Hiervan getuigen de commerciële projecten op het gebied van vooral gas en ook, na afloop van de geëvalueerde periode, de overeenkomst voor Russische olieopslag op de Tweede Maasvlakte. Ook de samenwerkingsrelatie op het gebied van het Europese interne en externe energiebeleid is een voorbeeld. De verschillende activiteiten en ontmoetingen rond de opening van de Hermitage in juni 2009 worden door beide landen een hoogtepunt genoemd.⁴⁹

In de relatie met Rusland is aandacht besteed aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, milieubewustzijn, sociale ontwikkeling en menselijke ontplooiing, maar die beleidsaccenten blijken moeilijk te internaliseren in Russisch zakelijk handelen. De ambassade en het consulaat-generaal in St. Petersburg hebben kwesties van rechtsorde en mensenrechten bij gelegenheid – alleen en met partners – aan de orde gesteld. Hoewel President Medvedev expliciet aandacht aan vraagstukken van rechtsstaat en corruptie heeft besteed zijn er geen aanwijzingen tot nu dat dit geleid heeft tot verstrekkend feitelijk overheidshandelen.⁵⁰ Wat verantwoord en duurzaam ondernemen betreft is duidelijk geworden dat dit thema voor de Russische overheid geen prioriteit heeft en in de overheidsstructuur niet als beleidsthema is ondergebracht.⁵¹

Rond de uitvoering van het MoU Energiebesparing zijn er problemen gerezen. Enerzijds omdat het MoU niet aanslaat in Rusland, anderzijds omdat – zoals aangegeven door gesprekspartners – er minder Nederlandse bedrijven in Rusland actief zijn op gebied van energiebesparing dan verwacht.

Met betrekking tot de door BZ geplande doelen wordt gemeld dat het afsluiten van een IBO lastig is gebleken. De IBO wordt door Rusland geweigerd onder verwijzing naar de aanstaan-

⁴⁹ Berichtenverkeer, DZO juni 2009.

⁵⁰ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2009, p. 3.

⁵¹ Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2010, p. 3.

de, maar nog steeds niet gepasseerde toetreding van Rusland tot de WTO. Op het gebied van milieubescherming is samenwerking op gebied van algemene milieudoelstellingen geen prioriteit. Wel is er actievere betrokkenheid van de hoogste federale autoriteiten bij nationaal milieubeleid, zoals ook bleek uit de onderhandelingen rond de uitvoering van Sachalin II.⁵²

De steun aan Nederlandse bedrijven in de energiesector heeft effect gehad, zoals onder meer blijkt uit het verloop van de controverse tussen Shell en Rusland rond Sachalin. In ieder geval kan gesteld worden dat de inzet van Nederlandse diplomatie heeft bijgedragen aan het investeringsklimaat voor Nederlandse bedrijven in Rusland, zoals blijkt uit de reacties tijdens de opening van Sachalin II in maart 2009 en tijdens latere ontmoetingen.⁵³

Ook de Nederlandse ondersteuning van de overeenkomsten tussen Gazprom en Gasunie over de participatie van Gasunie in *Nord Stream* en de participatie van Gazprom in de BBL-pijpleiding is effectief gebleken. De ondersteuning is een duidelijk voorbeeld van wederzijdse betrokkenheid en reciprociteit. De aanpak heeft ertoe geleid dat de kritische houding van de Baltische staten ten opzichte van *Nord Stream* afgezwakt werd. Bovendien is het energiebedrijf Taqa er in geslaagd een deel van de capaciteit voor gasopslag in het Bergermeer aan Gazprom te contracteren. Een voorbeeld van een minder geslaagde uitkomst na Nederlandse interventie is de weigering van Gazprom een leveringscontract aan te gaan met Essent. Aan deze weigering lagen voornamelijk commerciële argumenten ten grondslag.

| 93 |

De samenwerking in het Jamal-project, of de *Project Delta Group*, is een initiatief van het Nederlandse bedrijfsleven, ontstaan in de aanloop van het bezoek aan Rusland van de minister-president, en wordt alom gezien als succesvol, zowel van Nederlandse als Russische zijde. Hoewel in juni 2010 een akkoord met Gazprom werd ondertekend, zijn nog geen contracten voor leveranties getekend.⁵⁴

5.5.2 Saoedi-Arabië en overige Golfstaten

De Golfregio, en vooral de lidstaten van de *Gulf Cooperation Council* (GCC), is van groot belang voor de mondiale energievoorziening. Het Koninkrijk Saoedi-Arabië beschikt over aanzienlijke olie- en gasvoorraden en heeft mede in dat licht de status van prioritair land gekregen in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. Hieronder wordt de nadruk gelegd op de relaties met Saoedi-Arabië, maar tevens wordt ingegaan op de relaties met andere Golfstaten in het bijzonder Qatar (en in mindere mate Oman en de Verenigde Arabische Emiraten).

Saoedi-Arabië beschikt over de grootste oliereserves ter wereld, ongeveer 22% in 2006. Het land is één van de grootste producenten en exporteurs van olie. In 2006 produceerde het 10,9 miljoen vaten per dag, circa 13% van de wereldproductie (BP, 2007: 6, 8, 22, 24). Saoedi-Arabië is het enige land met een aanzienlijke reserveproductiecapaciteit, waardoor

⁵² Ambassade Moskou, Jaarplan Rusland 2007, p. 5.

⁵³ Berichtenverkeer, MOS maart 2009.

⁵⁴ Berichtenverkeer, MOS juni 2010.

het land een cruciale rol speelt op de mondiale oliemarkt en voor het OPEC-beleid. Aan het begin van de geëvalueerde periode importeerde Nederland 17,3% van zijn olie uit Saoedi-Arabië. Voor wat betreft gasleveranties is Saoedi-Arabië minder relevant voor Nederland. In de toekomst kan dit veranderen. De aanvankelijk achtergebleven gasindustrie is de laatste jaren sterk in ontwikkeling en Saoedi-Arabië kan naast exporteur van olie ook een belangrijke exporteur van gas worden.

Shell heeft omvangrijke oliebelangen in Saoedi-Arabië (raffinaderij, petrochemie) en neemt deel aan een gasexploratie consortium. Door Shell is Nederland een van de grootste investeerders in Saoedi-Arabië. Hoofdkantoren van grote Saoedische energiebedrijven (Aramco, Sabic) zijn gevestigd in Nederland. De Rotterdamse haven is een belangrijke opslag- en doorvoerhaven voor Saoedische olie.

Terwijl Qatar relatief bescheiden oliereserves heeft, beschikt het land over een van de grootste gasvoorraden ter wereld. Het grootste deel van het Qatari gas gaat naar Azië. Qatar heeft zich ten doel gesteld binnen enkele jaren wereldleider te worden op het gebied van *Gas-to-Liquids*. Shell werkt er samen met Qatar Petroleum aan de constructie en exploitatie en investeert in een LNG-project en een kennisinstituut.

| 94 |

Naast energie was er op diverse terreinen (economie, handel, landbouw, water en onderwijs) aan het begin van de geëvalueerde periode al sprake van een constructieve langjarige samenwerking tussen Nederland en de Golfstaten (vooral Saoedi-Arabië).

Beoogde resultaten

Het grote belang van de Golfregio voor energievoorzieningszekerheid vormde mede aanleiding tot het formuleren van een beleidskader voor dit gebied. In dit Beleidskader Golfstaten 2007-2010 worden vier strategische keuzes uiteengezet die tot stand zijn gekomen in samenspraak tussen BZ en andere departementen en met de posten. Energievoorzieningszekerheid is één van de strategische keuzes.⁵⁵

De Golfregio blijft de komende decennia cruciaal voor de mondiale energievoorziening en daarmee voor Europa en Nederland. Op dit moment wordt het grootste deel van de olie en het gas uit de Golfregio naar Azië (Japan, Korea, China) geëxporteerd. Dit kan in de toekomst veranderen, vooral omdat de eigen Europese en Nederlandse voorraden opraken en omdat de EU en Nederland inzetten op diversificatie van energiebronnen en -routes (zie Hoofdstuk 6).⁵⁶ Met de realisering van de energieronde als uitgangspunt, trachtte Nederland lange-termijn afspraken met overheden en bedrijven in de Golfstaten te stimuleren.⁵⁷

Met de selectie van Saoedi-Arabië als prioritair land wilde Nederland de volgende doelstellingen bereiken. Allereerst was het doel de bilaterale relaties met Saoedi-Arabisch te intensiveren, op energiegebied, maar ook breder, onder andere op het gebied van land-

⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidskader Golfstaten, Den Haag, 18 juli 2007.

⁵⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidskader Golfstaten, Den Haag, 18 juli 2007.

⁵⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidskader Golfstaten, Den Haag, 18 juli 2007.



De Golfstaten

bouw, onderwijs en cultuur. Omdat in Saoedi-Arabië (evenals in de andere Golfstaten) bedrijven in het algemeen staatsbedrijven zijn, is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid als belangenbehartiger voor grote energiebedrijven en energie-gerelateerde industrie (ook waar het duurzame energie betreft). De overheid moet nadrukkelijk aanwezig en betrokken zijn, hetzij in de vorm van grotere lokale presentie, hetzij in de vorm van regelmatige missies. Op dit punt werd door de ambassade aan het begin van de geëvalueerde periode een achterstand ten opzichte van andere landen geconstateerd.⁵⁸ De gedachte was tot slot dat samenwerking en meer intensieve overheidscontacten een dialoog over hervorming van het Saoedische overheidsbeleid mogelijk zou kunnen maken.

Nederland en Qatar streefden ernaar om een MoU af te sluiten, mogelijk gecombineerd of uitgebreid met een bilaterale economische overeenkomst. Voor Qatar zijn Nederlandse

⁵⁸ Ambassade Riyad, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 2.

investeringen en samenwerking op technologisch gebied van belang met het oog op het verder ontwikkelen van de energiesector. Op termijn hoopt Nederland dat LNG vanuit Qatar zal worden verscheept naar de nieuwe terminals in Nederland. In dit kader wilde Nederland ook investeringen van Qatar op het terrein van energie in Nederland stimuleren, bijvoorbeeld in LNG terminals. De Rotterdamse haven is niet alleen een investeringsmogelijkheid. Vanuit het Havenbedrijf Rotterdam bestaat interesse om actief betrokken te zijn bij de ontwikkeling van havens, in zowel Qatar als de andere Golfstaten.

Ook via de EU en multilaterale fora wilde Nederland de bilaterale relaties met de Golfregio intensiveren. In EU-verband streefde Nederland ernaar om een vrijhandelsverdrag tussen de EU en de GCC af te sluiten, alsmede transparantie van de energiemarkt en de ontwikkeling van infrastructurele verbindingen tussen de EU en de GCC te bevorderen.⁵⁹ Saoedi-Arabië en de andere Golfstaten zijn voor Nederland belangrijk vanwege de rol die ze innemen in de verschillende multilaterale energiefora (zie hoofdstuk 7).

Inzet/inspanningen

In de periode 2006-2010 heeft Nederland in het algemeen, en BZ in het bijzonder, zich op een aantal verschillende manieren ingezet om de beoogde resultaten te bereiken. Allereerst zijn via de ambassades en middels bilaterale bezoeken contacten gelegd en onderhouden (zie Tabel 3 voor een selectie). Ambassades hebben meestal al voorafgaand aan de geëvalueerde periode, maar anders gedurende, uitgebreide netwerken opgebouwd met belangrijke, energierelevante contacten (waaronder ministeries en staatsbedrijven) op verschillende niveaus.⁶⁰ Dit naast onder meer het spreken met en ondersteunen van non-gouvernementele organisaties, in het bijzonder mensenrechteninitiatieven. Nederland is vaak als een van de weinige landen (bijvoorbeeld in Oman) actief op mensenrechtengebied.⁶¹

Saoedi-Arabië en de Golfstaten behoren sinds 2007 landen ook tot de prioritaire EL&I landen, wat betekende dat ze tenminste een keer per jaar moesten worden bezocht door EL&I bewindslieden. De regio is dientengevolge intensief bezocht door de bewindspersonen van EL&I (verschillende keren door zowel de minister als de staatssecretaris, in het buitenland minister van buitenlandse handel). Tijdens hun bezoeken hebben zij vooral economische samenwerking benadrukt.

In Saoedi-Arabië waren bilaterale economische betrekkingen, naast energiewinning, gericht op de kracht van het Nederlandse bedrijfsleven op terreinen zoals watermanagement, export van agrarische producten, constructie en baggeren, duurzame energie en aanleg van havens. Nederlandse bedrijven hebben hun kennis en ervaring op dit terrein met het Saoedi-Arabië gedeeld.

Tijdens de geëvalueerde periode heeft één bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken plaatsgevonden aan de Golfregio. Tijdens dit bezoek aan Saoedi-Arabië en Qatar in mei 2009 heeft de minister uitgebreid gesproken over mensenrechten. Conform toezeggingen

⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidskader Golfstaten, Den Haag, 18 juli 2007.

⁶⁰ Ambassade Riyad, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 1.

⁶¹ Ambassade Muscat, Jaarverslag 2009/Jaarplan 2010, p. 3.

aan de Tweede Kamer bracht de minister enkele specifieke gevallen op. De ambassade organiseerde tijdens het bezoek twee bijeenkomsten met mensenrechtenactivisten en vrouwenrechtenadvocaten.

Ook waren er in de periode 2006-2010 verschillende hoogambtelijke bezoeken aan de Golfregio.

Zo bracht de mensenrechtenambassadeur begin 2010 een bezoek aan Saoedi-Arabië en Oman, ter uitwerking van het bezoek van de minister van BZ in 2009.

Tijdens bezoeken, ook die van de minister van EL&I, werden zowel gesprekken gevoerd over energie, economie en handel als over mensenrechten, goed bestuur en andere thema's. Zo heeft de minister uitdrukkelijk de positie van vrouwen in de Saoedische maatschappij aan de orde gesteld.⁶² Tijdens een van de bezoeken van minister van EL&I werd ook gesproken over samenwerking op onderwijsgebied tussen Saoedi-Arabië en Nederlandse universiteiten en hogescholen.

Omgekeerd geldt dit ook voor de gesprekken van de minister van Buitenlandse Zaken, tijdens welke ook energieonderwerpen werden besproken. In de gesprekken van de minister van BZ in Saoedi-Arabië en Qatar zijn, naast bijvoorbeeld politieke ontwikkelingen in de regio, mensenrechten en onderwijs, ook economie en energie (in het bijzonder *Carbon Capture and Storage*, CO₂-opslag) aan de orde gekomen.

| 97 |

Verder is er door vooral de minister van EL&I en marge van internationaal overleg, bijvoorbeeld in het kader van het IEF, regelmatig bilateraal gesproken met Saoedische bewindspersonen. Tijdens de Algemene Vergadering van de VN in september 2010 is er een ontmoeting geweest tussen de Nederlandse minister-president en de voorzitter van de Board of the Saudi Arabian General Investment Authority (SAGIA).

Tot slot vonden in de periode 2006-2010 diverse bezoeken van Saoedische ministers en hoge ambtenaren plaats aan Nederland, soms op uitnodiging van een van de departementen, in andere gevallen op uitnodiging van bedrijven. Omdat deze bezoeken nauwelijks gedocumenteerd zijn, is het niet duidelijk met wie precies is gesproken en waarover (en in wat de resultaten zijn geweest).

⁶² Berichtenverkeer, RIY april 2006.

Tabel 3 Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Saoedi-Arabië en Golfstaten		
Wanneer/waar?	Wie?	Wat?
Februari 2006, Saoedi-Arabië	Ambassadeur	Eerste steenlegging <i>Pearl Gas To Liquids</i> project
25-26 april 2006, Riyad	Minister EL&I met hoge ambtenaren van EL&I en BZ	EU-GCC onderhandelingen, mega projecten, energie niet als apart onderwerp op de agenda
22-24 april 2006, Doha	Minister EL&I	In het kader van 10e IEF, bilaterale gesprekken met Qatar, Iran, Rusland, Nigeria, Saoedi-Arabië, en Nieuw-Zeeland en marge
13-15 november 2006, Saoedi-Arabië	Ambassadeur in Algemene Dienst	Buitenlandse politiek in brede zin, inclusief mensenrechten, energievoorzieningszekerheid in geopolitieke termen besproken
6-16 februari 2007	Staatssecretaris van EL&I	Bezoek aan Golfregio, brede missie
2007	Mensenrechtenambassadeur	Mensenrechtensituatie Saoedi-Arabië
2007	Qatari ministers van BZ en Energie	Bezoeken aan Nederland
22 februari 2007, Doha	Minister EL&I	Eerste steen legging <i>Shell Pearl Gas-to-Liquids</i>
12-15 maart 2007, Riyad	Ambassadeurs conferentie Golfregio, hoge ambtenaren van BZ en EL&I	Voor het eerst energievoorzieningszekerheidsbeleid op expliciet op de agenda, uitleg van EL&I
Juni 2007, Riyad	Minister E&LI	Bedrijvenmissie
November 2007	GCC dagen in Amsterdam	Saoedische delegatie waarover oa gesproken met Nederlands voorstel om gezamenlijk seminar te organiseren over afvang en opslag van CO ₂
20-23 januari, Abu Dhabi	Staatssecretaris, bedrijven-missie	Duurzame energie, water
25-30 januari 2008, Riyad	Bedrijvenmissie, Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid aangehaakt	Energievoorzieningszekerheid, voorstel Carbon Capture and Storage (CO ₂ -opslag) seminar
April 2008	Minister-president Qatar	Bezoek aan Nederlandse minister-president
21-22 juni 2008	Minister EL&I	Jeddah Energy Meeting
30 juni – 1 juli 2008	Internationale conferentie over Carbon Capture and Storage, Den Haag, Rotterdam	Carbon Capture and Storage Conferentie

12-16 oktober 2008, Riyad, Dammam, Doha	Minister EL&I, meereizende onderwijsdelegatie, evenals door EVD georganiseerde bedrijvendelegatie	Energie in het algemeen, maar ook onderwijs, verdrag ter voorkoming van dubbele belasting met (Saoedi-Arabië) en MoU op het gebied van energiesamenwerking (met Qatar) getekend
December 2008	Minister EL&I en Saoedische minister van Petroleum	Gesprek en marge van de London Energy Meeting
16-20 januari 2009, Oman en Verenigde Arabische Emiraten	Prins van Oranje, Prinses Máxima, staatssecretaris, economische missie	Duurzame energie (vakbeurs <i>World Energy Summit</i>) en watertechnologie, IBO ondertekend
11-12 mei 2009, Riyad, Doha	Minister van BZ, vergezeld door hoge ambtenaren van BZ	Bezoeken op hoog niveau (o.a. Koning Abdullah, minister van Petroleum Al-Naimi, energievoorzieningszekerheid en mensenrechten twee van de vier hoofdthema's)
15 juni 2009	Minister van EL&I, staatssecretaris van EL&I	Gesprek met Qatari minister van Energie en Industrie Al-Attiyah, over LNG levering en samenwerking op kennisgebied
5 oktober 2009	Voorzitter van SAGIA, investeringsautoriteit Saoedi-Arabië	Bezoek aan de minister van EL&I
29 januari 2010, Abu Dhabi, Riyadh, Muscat	Minister EL&I	<i>World Future Energy Summit</i> , verbreden van energierelatie, verdiepen bilaterale economische betrekkingen
29 januari – 5 februari, Saoedi-Arabië en Oman	Mensenrechtenambassadeur	Mensenrechtensituatie, waaronder enkele specifieke gevallen
2010	Minister van Olie Al-Sabah van Koeweit	Bezoek aan Nederland
December 2010, Qatar en Oman	Missie o.l.v. plv. DGBEB	Economische missie

Parallel aan de bezoeken van bewindslieden hebben handelsmissies plaatsgevonden, zijn beurzen georganiseerd, om onder andere de investeringsmogelijkheden in de Saoedi olie- en gassector te verkennen.

In dat kader heeft Nederland ook nauw samengewerkt met Saoedi-Arabië op het gebied van *Carbon Capture and Storage* (CCS, CO₂-opslag). Zo is in 2008 gezamenlijk een internationale CCS bijeenkomst georganiseerd in Nederland en hebben Nederlandse bedrijven (zoals Shell en TNO) hun kennis en ervaring op dit terrein met Saoedi-Arabië gedeeld. Hoewel dit niet zo wordt gezegd, wordt CCS door Saoedi-Arabië gezien als een mogelijkheid om het gebruik van fossiele energiedragers zoals olie te continueren. Volgens Saoedi-Arabië zal er, zo lang het aanbod aan hernieuwbare energie beperkt blijft en de wereldwijde vraag naar energie blijft stijgen, behoefte bestaan aan fossiele energiedragers. Die moeten dan volgens Saoedi-Arabië zo schoon mogelijk zijn en CCS biedt hier een oplossing.

Relaties met Saoedi-Arabië zijn ook onderhouden in het kader van het *Four Kingdoms Initiative*. Het VK, Noorwegen, Nederland en Saoedi-Arabië werken binnen dit initiatief samen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling ten aanzien van CCS. Het *Four Kingdoms Initiative* is ontstaan en marge van de ministeriele bijeenkomst van het *International Energy Forum* in Rome in april 2008. Als onderdeel van dit initiatief heeft onder meer een workshop plaatsgevonden over het potentieel van CCS voor *Enhanced Oil Recovery* en *Enhanced Gas Recovery*, georganiseerd door Saoedi-Arabië. Betrokken landen hebben geprobeerd tot gezamenlijke strategieën te komen maar er is nog weinig voortgang geboekt in de samenwerking.

Saoedi-Arabië en de Golfstaten hebben nauw met Nederland samengewerkt in multilaterale fora, met name het IEF en het GECF. Saoedi-Arabië is een van de drijvende krachten achter het IEF, het forum voor energieproducenten en energieconsumenten, dat zijn zetel heeft in Riyad (zie verder Hoofdstuk 7). Saoedi-Arabië en Nederland zitten op één lijn over het belang van het IEF. Zo was Saoedi-Arabië bijvoorbeeld van mening dat verdere formalisering noodzakelijk was. Het werd hierin gesteund door Nederland. Saoedi-Arabië heeft zich ingespannen om eind 2007 een Nederlander als secretaris-generaal van het IEF benoemd te krijgen. Saoedi-Arabië is vol lof over de Nederlander die de nodige aandacht heeft besteed aan de formalisering van de organisatie.⁶³ Mede hierdoor is een goede relatie ontstaan met de minister van petroleum.

| 100 |

Het GECF, forum voor gasproducenten, heeft zijn zetel in Doha. Nederland heeft een waarnemer status bij het forum en neemt niet op ministerieel niveau deel aan vergaderingen (zie verder Hoofdstuk 7). Hoewel GECF ook wel 'Gas-OPEC' wordt genoemd, zitten Qatar en Nederland op een lijn over de insteek van het GECF. Voor beide landen zou samenwerking in het kader van het GECF niet gericht moeten zijn op het vormen van een 'gaskartel' (zoals sommige aangesloten landen willen).

Als grootste olie producerende natie van de *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) speelt Saoedi-Arabië veelal een matigende rol. Koning Abdullah heeft in juni 2008 de *Jeddah Energy Meeting* georganiseerd. Producenten en consumenten hebben toen afspraken gemaakt met het oog op het verminderen van de volatiliteit van de olieprijs. Saoedi-Arabië heeft met het organiseren van deze bijeenkomst de nek uitgestoken, wat niet werd gewaardeerd door andere OPEC landen. Nederland heeft Saoedi-Arabië in gesprekken lof toegezwaaid voor het tonen van verantwoordelijkheid.

Bereikte resultaten

In de periode 2006-2010 is er sprake geweest van goede bilaterale betrekkingen tussen Saoedi-Arabië en Nederland. In de periode 2006-2008 is Nederland op de kaart gezet als investerings- en energieland, voor zover dat nog nodig was. Mede dankzij de goede relaties met de Saoedi-Arabië en vooral de inzet van de vice-minister van Petroleum werd in 2007 de Nederlandse kandidaat voor SG van het IEF verkozen. In de periode daarna zijn banden onderhouden en verstevigd.

⁶³ Berichtenverkeer, RIY oktober 2009.

Nederlandse bezoeken aan Saoedi-Arabië zijn altijd goed ontvangen. Hetzelfde geldt voor Qatar, waar regelmatig en op hoog niveau, waaronder op koninklijk niveau (Prins van Oranje, Prinses Máxima), bezoeken hebben plaatsgevonden. Niettemin beklaagde de ambassade in Saoedi-Arabië zich in het jaarverslag 2009 over het beperkte aantal politieke bezoeken vanuit Nederland gegeven de prioritaire status van het land: 'De status van prioriteitsland op energiegebied die Saoedi-Arabië voor Nederland heeft moet nog duidelijker vorm krijgen.'⁶⁴ Van een daadwerkelijke intensivering van de bilaterale contacten is in de geëvalueerde periode geen sprake geweest.

De bezoeken hebben concrete resultaten opgeleverd in de vorm van verdragen en MoU's, ook op energiegebied en economische activiteiten. Zo is er tussen Qatar en Nederland in oktober 2008 een Overeenkomst inzake wederzijdse samenwerking op het gebied van energie en industrie afgesloten. In het kader daarvan hebben *Joint Committee* bijeenkomsten plaatsgevonden tijdens welke de energierelaties tussen beide landen werden besproken, met name de levering van LNG door Qatar en de samenwerking op kennisgebied. Economische missies hebben mede geleid tot betrokkenheid van de Rotterdamse haven bij de ontwikkeling van nieuwe havens in de Golfstaten, waaronder Oman.

Vooralsnog is er geen uitsluitsel over levering van LNG door Qatar aan Nederland. Hetzelfde geldt voor de VAE. Volgens Qatar is de individuele vraag van Nederlandse bedrijven te klein. Qatar geeft de voorkeur aan gecombineerde inkoop door een '*single buyer*'.⁶⁵ Hoewel er van de kant van Qatar wel interesse bestaat voor investeringen in de Nederlandse energiesector en verschillende energiebedrijven hierover in contact zijn, zijn op dit punt in de geëvalueerde periode nog geen concrete resultaten geboekt.

De onderhandelingen over een vrijhandelsverdrag tussen de GCC en de EU hebben niet geleid tot een akkoord in de geëvalueerde periode. Hoewel de onderhandelingen met Saoedi-Arabië, Qatar en de VAE over IBO's in de meeste bilaterale gesprekken aan de orde zijn gekomen, is er van de kant van deze landen niet veel haast gemaakt en konden deze onderhandelingen in de periode 2006-2010 niet worden afgerond.⁶⁶

5.5.3 Algerije

Na een periode van politieke onrust, terrorisme en instabiliteit gedurende de jaren '90, bracht een generaal pardon voor de opstandelingen politieke stabiliteit en kon Algerije zich richten op de economische wederopbouw. President Bouteflika slaagde erin zijn positie te consolideren. Vanaf dat moment zette Algerije in op geleidelijke democratisering, goed bestuur, privatisering en marktwerking. De functiescheiding tussen staat en staatsbedrijven stond hoog op de agenda. Internationaal profileerde Algerije zich steeds sterker en drong het aan op toetreding tot de WTO. Dit gebeurde in een context van exploitatie van de aanzienlijke olie- en gasvoorraden en daaruit voorkomende inkomsten.

⁶⁴ Ambassade Riyad, Jaarverslag 2009/Jaarplan 2010, pp. 2-3.

⁶⁵ Berichtenverkeer, BEB juni 2009.

⁶⁶ Berichtenverkeer, DGET januari 2010.

Algerije beschikt volgens de BP Statistical Review 2006 over 4,5 biljoen m³ aardgas, dat is 2,5% van de bewezen reserves op de wereld. Het produceert ongeveer 84,5 miljard m³ per jaar, bijna 2,9% van het wereldvolume, waarvan ongeveer twee derde via pijpleidingen naar Italië en Spanje getransporteerd wordt. De rest wordt in de vorm van LNG naar andere landen vervoerd; met name naar Frankrijk, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast produceert het land circa 2.2% van de totale wereld olieproductie. De bewezen oliereserves zijn beperkt (BP, 2007: 6, 8, 22, 24). Sonatrach is de nationale olie- en gasmaatschappij. De Algerijnse overheid speelt een dominante rol in de besluitvorming binnen Sonatrach.

Algerije streefde vanaf 2000 naar diversificatie van de afnemers en naar het deelnemen in gasondernemingen in de afzetmarkten, bijvoorbeeld in het VK, Spanje en Italië. Daarnaast zou de exportcapaciteit uitgebreid worden met twee nieuwe pijpleidingen, één naar Spanje en Frankrijk en één naar Italië.⁶⁷ Een lange termijn project, in samenwerking met Nigeria en Niger, was de aanleg van de Trans Sahara Gas Pipeline, die aardgas vanuit Nigeria naar de Europese markt zou moeten aanvoeren via Algerije.⁶⁸

De betrekkingen tussen Nederland en Algerije kwamen vanaf 2005 op een hoger plan, na een aantal bezoeken van bewindslieden, onder meer de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, in juni van dat jaar.⁶⁹ Nadat energie tot speerpunt in het Nederlandse buitenlands politiek beleid werd verklaard, nam de belangstelling voor Algerije sterk toe. Een belangrijke ontwikkeling was ook de terugkeer van Shell in Algerije, nadat het bedrijf in 2005 twee exploratie concessies verkreeg. Daarnaast heeft Nederland in Algerije een sterke positie in de agroalimentaire sector, onder meer als leverancier van aardappels, terwijl ook bedrijven als Damen Shipyards, Thales, Philips Medical, Unilever en AKZO er al lange tijd zaken doen.

Een belangrijk aspect is de traditionele relatie van Algerije op energiegebied met Frankrijk, Spanje en Italië. Voor wat betreft de bredere economische relaties is Frankrijk dominant.⁷⁰ Daarnaast speelde de herstructurering en liberalisering van Algerije en haar economie een rol.⁷¹

Beoogde resultaten

Belangrijke overwegingen voor de selectie van Algerije als prioritair landen vormden het grote aandeel van Algerije in de Europese energievoorziening en de mogelijkheden voor wat betreft verdere toename van dit aandeel, bijvoorbeeld door de import van gas via Nederland. Daarnaast werden kansen gezien voor het Nederlandse bedrijfsleven in de energiesector of daaraan gerelateerde industrie in Algerije zelf. Om de Nederlandse energievoorziening zeker te kunnen stellen, om gasrotonde voor Noordwest-Europa te kunnen worden en om LNG in te kunnen kopen dat via de Rotterdamse Haven dient te

⁶⁷ Sinds april 2011 is de Medgas pijplijn naar Spanje in bedrijf.

⁶⁸ Berichtenverkeer, ALG oktober 2007.

⁶⁹ Berichtenverkeer, DAM januari 2006.

⁷⁰ Berichtenverkeer, ALG november 2006.

⁷¹ Berichtenverkeer, DAM mei 2007.



Algerije

worden gedistribueerd, streefde Nederland nauwere samenwerking met Algerije na op een breed terrein.

Door de ambassade in Algiers werden al in 2006 verschillende formele doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de uitvoering van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. Deze doelstellingen bleven vrijwel constant in de jaren daarna. Zo zou de dialoog op energiegebied met Algerije (overheid, bedrijfsleven en universitaire wereld) moeten worden bevorderd, het Nederlands bedrijfsleven actief in de energiesector moeten worden ondersteund door middel van het mede-organiseren van handelsmissies, en de Nederlandse deelname moeten bevorderd aan daarvoor in aanmerking komende energiebeurzen of tentoonstellingen in Algerije. Meer in algemene zin zou Nederland als gasrotonde voor Noordwest-Europa moeten worden gepromoot. Tevens zou een in onderhandeling zijnde

IBO met Algerije moeten worden afgerond en ondertekend en een verdrag ter voorkoming van dubbele belastingen moeten worden onderhandeld.⁷²

Sinds 2008 is het aantrekken van LNG uit Algerije door de bedrijven die gebruik zouden gaan maken van Nederlandse terminals een belangrijk doel voor de inzet van EL&I en BZ. Daarnaast werd gestreefd naar het verbreden van de economische relaties naar andere sectoren, met name landbouw, maar ook water.⁷³ Ook vanuit Algerije werd aangegeven dat de energiebelangen ingebed zouden moeten worden in bredere betrekkingen.⁷⁴

Gedurende 2010 werden de doelen ten aanzien van Algerije als prioritair land bijgesteld, gelet op de voorkeur die Algerije bleef geven, ondanks het beleden streven naar afzetdiversificatie, aan de bestaande afnemers, Italië en Spanje. Voor nieuwe markten richtte Sonatrach zich op de VS en het VK met hun korte termijn-markten en (tot dan toe) hoge gasprijzen. De Sahara gasleiding, waar Zuid-Europa, Nigeria en Algerije veel belang aan hechten, is voor Nederland niet van groot belang gebleken met het oog op diversificatie, omdat het zich richt op LNG, *Nord Stream* en onconventioneel gas.⁷⁵

Inzet/inspanningen

Al vanaf 2005 kwamen de betrekkingen tussen Algerije en Nederland op een hoger plan. Naast de vergrote belangstelling voor Algerije, betekende het toekennen van de prioritaire status aan Algerije dat de ambassade in Algiers zich moest heroriënteren op het opbouwen van een netwerk in Algerije met energierelevante contacten (waaronder ministeries en staatsbedrijven) op verschillende niveaus en op een breed terrein.⁷⁶ Algerije behoort ook tot de prioritaire EL&I-landen, wat betekende dat het tenminste één keer per jaar moest worden bezocht door EL&I-bewindslieden.

In de periode 2006-2010 heeft Nederland zich op een aantal verschillende manieren ingezet om de beoogde resultaten te bereiken. Daarbij speelde zowel het ministerie van BZ, als het ministerie van EL&I een rol. Allereerst zijn middels een serie bilaterale bezoeken contacten gelegd en onderhouden (zie Tabel 4 voor een selectie). Daarbij werd ook nadrukkelijk het bedrijfsleven betrokken, inclusief de haven van Rotterdam, zoals gepland in de jaarplannen.⁷⁷ Aanvankelijk lag het accent op verkennende activiteiten en het tot stand brengen van een relatie, zowel door BZ als EL&I, en het uitvoeren van de lijst van te ondernemen acties die opgesteld was tijdens het bezoek van de minister van EL&I aan Algerije in januari 2006.⁷⁸

De nadruk lag hierbij op het tot stand brengen van de levering van LNG aan de op stapel staande vergassingsterminals in Nederland. Daar werden bedrijven bij betrokken die, als

⁷² Ambassade Algiers, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, pp. 10-11.

⁷³ Ambassade Algiers, Jaarverslag 2007/Jaarplan 2008, pp. 1, 3-4.

⁷⁴ Berichtenverkeer, DAM maart 2008.

⁷⁵ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 49e vergadering projectgroep energie en buitenlands beleid, dinsdag 8 juni 2010

⁷⁶ Ambassade Algiers, Jaarverslag 2007/Jaarplan 2008, p. 2.

⁷⁷ Berichtenverkeer, ALG mei 2006.

⁷⁸ Berichtenverkeer, ALG januari 2006; Berichtenverkeer, DAM januari 2006; Berichtenverkeer, ALG oktober 2007.

afnemer of als operator van de terminals, belangen hadden bij Sonatrach als leverancier van gas of als mede-investeerder. Duidelijk werd gesteld dat Nederland zich zou moeten onderscheiden van de traditionele LNG-afnemers, zoals Frankrijk, Spanje en Italië, door een pakket expertise aan te bieden op het gebied van landbouw, water, toerisme, financiën, terrorismebestrijding en institutionele versterking in overheidsorganen.⁷⁹ In 2007 werd een IBO ondertekend.

In november 2007 bezocht een multi-sectorale handelsmissie Algerije, onder leiding van de DGET van EL&I, waaraan ook een aantal grote spelers uit de energiesector deelnam. Er vonden ontvangsten plaats bij de ministeries van Industrie en Investerings, Financiën, Water en handel en bij Sonatrach. De missie zette de lijnen uit voor samenwerking met Algerijnse partners op energiegebied. Naast de energiesector werd vooral gekeken naar de landbouwsector en het MKB. Hiervoor werd een aantal ondersteuningsinstrumenten ingezet, waaronder het *Government-to-Government (G2G)*-programma dat van groot belang is in de door de overheid gedomineerde economie van Algerije. Voor sommige bedrijven was de missie een succes, voor andere minder. Alle communicatie met de publieke sector verloopt via het Algerijnse ministerie van BZ, wat een extra schijf in het leggen van contacten met zich meebrengt.⁸⁰

Een jaar later, in november 2008, werd duidelijk dat er verschillende gesprekken rond LNG-contracten met Nederlandse bedrijven gevoerd waren, maar dat er volgens Algerije geen 'commercieel aantrekkelijke proposities' gedaan waren. Algerije had daarom met afnemers uit andere landen zaken gedaan. Ook werd duidelijk dat Algerije meer via de korte termijn-markt wilde gaan handelen dan voorheen en dat vooral Japan van groot belang werd geacht, vanwege de hogere prijzen die daar betaald werden. Via Spanje, Italië en het VK had Algerijns gas al toegang tot de Europese markt. Slechts in de toekomst zou er mogelijk Algerijns aardgas aan Nederland geleverd gaan worden.⁸¹

| 105 |

Tijdens bezoeken van de ministers van BZ en EL&I aan Algiers werd er gesproken over velerlei onderwerpen, waaronder de expertise op het gebied van olie en gasvoorraden met het ministerie van Energie en Mijnbouw en voorzieningszekerheid met Buitenlandse Zaken (en de president). Er is ook gesproken over de mensenrechtensituatie en over de positie van de vrouw.

Kort daarop in januari 2009, bezocht de minister van EL&I Algerije voor, onder meer, gesprekken met de Algerijnse minister voor Energie en de nummer één en twee van Sonatrach. Bedrijven als Essent, Eneco, 4Gas, Gasunie en Shell namen ook deel aan de missie. De Algerijnse minister streefde naar een strategisch partnerschap met Nederland op basis van een lijst met concrete actiepunten, in plaats van een MoU. De Algerijnen wilden participeren in downstream activiteiten en hadden interesse in samenwerking rond zonne-energie missie en andere projecten. Ook wilden ze meer LPG leveren aan

⁷⁹ Berichtenverkeer, DAM mei 2007.

⁸⁰ Bijlage bij verslag economische missie aan Algerije onder leiding van de Directeur Generaal Energie en Telecom Mark Frequin, 5-8 november 2007.

⁸¹ Berichtenverkeer, BEB november 2008.

Nederlandse bedrijven. Daarnaast werd gesproken over landbouw en de privatisering gingen. Ook vroeg Algerije Nederland steun voor de *Trans Sahara Gas Pipeline*.⁸²

In de loop van 2009 werd echter duidelijk dat Nederland niet op gaslevering door Sonatrach hoefde te rekenen, zelfs niet op langere termijn. Dit had onder meer te maken met dat Algerije vooral via Italië en Spanje zaken wilde blijven doen. Tegelijkertijd bleken Nederlandse bedrijven niet enthousiast over de aanbiedingen in een volgende concessieronde voor de exploratie van nieuwe olie- en gasvelden. De Nederlandse overheid concludeerde dat Algerije zich in toenemende mate vanuit een positie van sterkte in het spel rond de Europese voorzieningszekerheid aan het manifesteren was.⁸³ Dit werd bevestigd tijdens het bezoek aan Algerije door de Nederlandse energiegezag van EL&I in mei 2010; mogelijk zou er LNG geleverd kunnen gaan worden in 2014. Ook werd gesteld dat de Algerijnse minister van Energie pas naar Nederland zou komen als er contracten te ondertekenen zouden zijn. Met betrekking tot thema's als de *Trans Sahara Gas Pipeline* en *Desertec* werd duidelijk dat beiden geen prioriteit voor Algerije waren.⁸⁴

Wel vinden er activiteiten plaats in het kader van een project voor capaciteitsversterking gefinancierd door G2G met Agentschap NL. In 2010 zijn er drie medewerkers van *Agency for the Promotion and Rational Use of Energy* (APRUE) uit Algerije op werkbezoek geweest bij het ministerie van EL&I.⁸⁵

Eind 2010 blijkt uit een inventarisatie van de Nederlandse interesse in Algerije een gevarieerd beeld. Een aantal partijen benadrukt dat de relatie continuering verdient; mogelijk met een ingehouden benadering zonder missie, maar wel met uitnodiging aan Algerijnse bewindslieden.⁸⁶

Tabel 4 Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Algerije		
Wanneer/waar?	Wie?	Wat?
15-16 januari 2006, Algiers	Minister van EL&I, Algerijnse minister voor Energie	Energierelaties, investeringen, LNG-levering, en algemeen economische relaties. Wens van IBO
30 januari 2006, Den Haag	Ministers van BZ van Nederland en Algerije	Brede schakering aan thema's, waaronder – en als eerste – energie, IBO, EU,
12-16 mei 2007, Algiers	Directeur Noord-Afrika en Midden-Oosten en landenmedewerker	Oriëntatie op politieke situatie en energievoorziening

⁸² Berichtenverkeer, BEB januari 2009; Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 32e vergadering, 13 januari 2009.

⁸³ Berichtenverkeer, ALG juni 2009.

⁸⁴ Berichtenverkeer, ALG mei 2010.

⁸⁵ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 50e vergadering, 30 juni 2010.

⁸⁶ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 54e vergadering, 24 november 2010.

5-8 november 2007, Algiers	Missie olv DGET EL&I	Handelsmissie, energierelaties, investeringen, LNG levering, en algemeen economische relaties. Wens van IBO
24 november 2008, Wenen	Minister van EL&I en Algerijnse minister van energie	Aanzet tot actie van Algerijnse minister van Energie rond Letter of Intent van minister van EZ van 2006
25-26 november 2008, Algiers	DG minister van BZ en DG minister Energie Algerije	Nauwere samenwerking op economisch en energiegebied, maar ook mensen-rechten
9-11 januari 2009, Algiers	Minister EL&I	Lobbyen voor toekomstige verscheping LNG naar Rotterdamse haven
25-28 oktober 2009, Den Haag	Minister van Industrie en Handel (ALG), minister EL&I (NL)	Verschillende thema's rond economische betrekkingen
3-4 mei 2010, Algiers	EL&I energiegezant	Uitstel van LNG leveranties, <i>Trans Sahara Gas Pipeline</i> , GECF.

Bereikte resultaten

In de periode 2006-2010 zijn de bilaterale betrekkingen tussen Algerije en Nederland langzamerhand verbeterd. Dat ging met horten en stoten. Zo werd de geplande ondertekening van de IBO-overeenkomst in Algiers verschoven naar begin 2007 in Den Haag. Hoewel begin 2006 een MoU werd getekend, liep het invullen van deze intentieverklaring tot samenwerking op energiegebied vertraging op en werd een geplande handelsmissie naar Algerije en de deelname aan een beurs om logistieke redenen uitgesteld tot eerste helft 2007.⁸⁷

Later verbeterden de contacten en werd de uitwisseling intensiever op alle gebieden. Alle hoop is dan gevestigd op het afsluiten van LNG-contracten voor de Nederlandse terminals. Aanvankelijk aanvaardde de Algerijnse minister voor Energie een uitnodiging om naar Nederland te komen, maar dit werd eerst uitgesteld en later verbonden aan het ondertekenen van concrete contracten. Die komen er niet en uiteindelijk blijken de LNG-leveranties niet tot stand te komen.

Ook vertraagt het moderniseringsproces van de Algerijnse economie. Buitenlandse bedrijven mogen geen meerderheidsposities in energiewinning meer hebben en moeten hun minderheidsposities eerst aan de overheid aanbieden voordat ze van de hand gedaan kunnen worden. De overheid bepaalt dan de prijs voor de aandelen. Dat schrikt Nederlandse investeerders af en die trekken in 2010 dan ook de conclusie dat zij betrekkelijk weinig belang zien in Algerije.⁸⁸

Niettemin blijft Algerije interessant vanuit energievoorzieningszekerheidsperspectief. Het land ligt dichtbij Europa en heeft grote gasvoorraden. En hoewel de vooruitzichten voor

⁸⁷ Ambassade Algiers, Jaarverslag 2007/Jaarplan 2008.

⁸⁸ Berichtenverkeer, ALG mei 2010.

LNG-leveranties op de korte termijn niet goed zijn, kunnen er op lange termijn mogelijk wel resultaten bereikt worden.⁸⁹ Gegeven de positie van de Algerijnse overheid in de economie, met name de energiesector, wordt de rol van de BZ, en vooral ook van de ambassade, als cruciaal gezien in het verder opbouwen van de relaties. Als het gaat om het verkrijgen van contracten dan is Nederlandse economische diplomatie onontbeerlijk; niet alleen in de olie en gasindustrie, maar ook in de watersector. De ambassade in Algiers meldt dat de investeringen sinds 2008 in brede bilaterale relaties eind 2010 hun vruchten beginnen af te werpen: 'Door het delen van kennis, infrastructuur, technologie en goede contacten in de sectoren landbouw, duurzame energie en water, heeft Nederland zich als betrouwbare partner voor de lange termijn gepositioneerd.'⁹⁰

De vraag is of Nederland, net zoals andere handelspartners van Algerije, waaronder Frankrijk, Italië, de VS en Rusland, voldoende gewicht in de schaal kan en wil leggen voor wat betreft het ondersteunen van haar economische en energierelaties met Algerije.⁹¹ Ondanks herhaalde verzoeken van de ambassade in Algerije om 'politiek en economisch engagement [te] tonen dat op gelijke voet staat met de inzet van andere Europese partners van Algerije op energiegebied', bracht de minister-president in de periode 2006-2010 geen bezoek aan Algerije.⁹²

5.5.4 Angola

Angola heeft geen prioritaire status gekregen binnen het energievoorzieningszekerheidsbeleid, de inzet/inspanningen van de ambassade in Luanda ten spijt.⁹³ Wel is het land geïdentificeerd als belangrijk land voor energievoorzieningszekerheid. Angola heeft veel potentieel op het gebied van energie. In 2006 bedroeg de bewezen oliereserve 0.7% van het wereldtotaal; Angola produceerde bijna 2% van het totale wereldvolume (BP, 2007: 6, 8, 22, 24). Het land heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een belangrijk olie exporterend land. Naast de VS is China een van de belangrijkste kopers van Angolese olie.

Er kan met Angola niet alleen op het gebied van olie worden samengewerkt, maar ook op het gebied van gas. Nu wordt het bij olieboringen vrijkomende gas nog afgefakkeld. De Angolezen realiseren zich dat dit gas een aanzienlijke economische waarde heeft. Het gas zal naar verwachting in eerste instantie voornamelijk gebruikt worden voor de Angolese binnenlandse markt. De verwachting is dat er uiteindelijk meer gas beschikbaar komt dan de binnenlandse markt kan opnemen, waarmee leveranties aan de internationale markt mogelijk worden. Hoe groot die volumes zijn is nog onduidelijk. De VS heeft LNG contracten met Angola afgesloten. De lange termijn houdbaarheid van deze contracten is onzeker gezien de toename van de gasproductiecapaciteit in de VS.

⁸⁹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 48e vergadering, 18 mei 2010.

⁹⁰ Ambassade Algiers, Jaarverslag 2010/Jaarplan 2011, januari 2011, p. 1.

⁹¹ Berichtenverkeer, ALG oktober 2010.

⁹² Zie bijvoorbeeld: Ambassade Algiers, Jaarverslag 2008/Jaarplan 2009, p. 1; Ambassade Algiers, Jaarverslag 2009/Jaarplan 2010, p. 1.

⁹³ Ambassade Luanda, Jaarverslag 2007/Jaarplan 2008.



Angola

De Angolese economie maakt een sterke groei door. Hierdoor is het land binnen de belangstellingssfeer gekomen van andere landen. Bijkomend voordeel, vooral in vergelijking met Nigeria, is dat Angola geen sociale onrust kent en politiek stabiel is. In de laatste jaren zijn verschillende hoogwaardigheidsbekleders op bezoek geweest, onder wie de vice-president van China, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton, President Lula van Brazilië, President Zuma van Zuid-Afrika en President Medvedev van de Russische Federatie. Vele grote internationale bedrijven zijn al actief in Angola. Op energiegebied kunnen Total, Chevron, BP, ENI en Petrobras worden genoemd. Shell is actief geweest in Angola.

Beoogde resultaten

In algemene zin richtte de Nederlandse inzet zich op 'twee sporen': handelsbevordering en mensenrechtenbevordering (in het licht van de wijdverspreide corruptie).⁹⁴ Omdat Angola geen prioritaire status had gekregen, zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. De ambassade heeft niettemin getracht

⁹⁴ Ambassade Luanda, Jaarverslag 2008/Jaarplan 2009, p. 7.

aandacht voor het land te genereren, zoals blijkt uit de jaarplannen en jaarverslagen. Ook wilde de ambassade, in het kader van de samenwerking in de Golf van Guinee, de samenwerking met de ambassade te Abuja op het oliedossier intensiveren.⁹⁵

Om mogelijke toekomstige energieleveranties aan Nederland veilig te stellen werd het belangrijk geacht om de politieke, economische en culturele banden met Angola aan te halen. Aandacht voor het land past in het streven om Nederland te positioneren als gasrotonde van Noordwest-Europa. Een belangrijk doel van de energiemijsies aan Angola was het (op termijn) verkrijgen van LNG voor de gasrotonde. Daarmee heeft Nederland zich ook breder, op andere gas producerende landen dan alleen op Rusland gericht. Hierop was vanuit de Tweede Kamer aangedrongen.⁹⁶

Angola heeft bovendien verschillende voordelen ten opzichte van andere landen, zo schrijft de ambassade in Luanda: er is ruimte om te investeren in nieuwe technologie, het land wordt niet bedreigd door sociale onrust en het is politiek stabiel, en de energiebronnen liggen niet in ecologisch kwetsbare gebieden; bovendien zijn de aanvoerroutes naar Nederland in vergelijking met de Arabische Golf korter en kennen ze geen zee-engtes (Straat van Hormuz), dure kanalen (Suez) of piraten (Somalië).⁹⁷

Inzet/inspanningen

De ambassade in Luanda heeft zich in 2006 en 2007 ingezet om energievoorzieningszekerheid als thema geagendeerd te krijgen, vooral bij de departementen in Den Haag. Dit resulteerde niet in de prioritaire status voor het land en noodzaakte de ambassade om de inzet in 2008 terug te schroeven: 'In het licht van de nota Energievoorzieningszekerheid en het beperkte prioriteitenlijstje van landen (zonder het olie- en gasrijke Angola) is energievoorzieningszekerheid voor de ambassade geen prioriteit meer.'⁹⁸ De ambassade stelde niettemin voor een bezoek van de minister van BZ te laten plaatsvinden, aansluitend op een eventuele reis naar Nigeria.

Omdat het energiepotentieel van Angola op de departementen was gesignaleerd, zijn voorbereidende bezoeken gebracht door de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid alsmede door EL&I (DGETM en DGBEB) medewerkers (zie Tabel 5 voor een selectie van bezoeken). In 2009 vormde energievoorzieningszekerheid, met het oog op deze bezoeken en een ministerieel bezoek, opnieuw een prioriteit voor de ambassade.⁹⁹

⁹⁵ Ambassade Luanda, Jaarverslag 2006/Jaarplan 2007.

⁹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (VIII) voor het jaar 2009, Gewijzigde motie van het lid Ten Hoopen c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 23, voorgesteld op 28 november 2008, Vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XIII, nr. 44.

⁹⁷ Ambassade Luanda, Jaarverslag 2009/Jaarplan 2010, p. 5.

⁹⁸ Ambassade Luanda, Jaarverslag 2007/Jaarplan 2008, p. 5.

⁹⁹ Ambassade Luanda, Jaarverslag 2008/ Jaarplan 2009, p. 2.

De voorbereidende bezoeken hadden als voorlopige hoogtepunt het strategisch bezoek van de minister van EL&I aan Angola in 2009. Het bezoek en de omvangrijke bedrijvenmissie parallel daaraan hebben een impuls gegeven aan de aandacht voor Angola. Tijdens het bezoek hebben Nederland en Angola afspraken gemaakt over mogelijke leveranties, waarbij de Nederlandse intentie gasrotonde van Noordwest-Europa te worden naar voren is gebracht. Ook zijn afspraken gemaakt met het oog op bredere samenwerking. Er is daarnaast een intentieverklaring opgesteld om tot een IBO te komen.¹⁰⁰

Daarna is tijdens de IEF top in Cancun in 2010 door de minister van EL&I verder gesproken met de Angolese minister. Tijdens het gesprek werd nogmaals beklemtoond dat beide landen de intentie hebben om tot verregaande afspraken te komen binnen het energiedossier. Nederland heeft aangegeven dat het voor het verder uitbouwen van de gasrotonde en met het oog op diversificatie van leveranties Angola als een potentieel belangrijke partner ziet. Sinds het bezoek van de minister van EL&I aan Angola in 2009 hebben echter geen politieke of hoogambtelijke bezoeken meer plaatsgevonden.

Tabel 5 Selectie van uitgaande/inkomende bezoeken Angola		
Wanneer/waar?	Wie?	Wat?
2008/2009	SVE, EL&I medewerkers	Vorbereidende bezoeken
Maart 2009, Luanda	Minister EL&I, Bedrijvendelegatie	Lobbyen voor toekomstige verscheping LNG naar Rotterdamse haven
Juni 2010, Luanda	Bedrijvendelegatie	Vooraf landbouw

| 111 |

Er zijn geen plannen geweest om een MoU op te stellen. De IBO en het douaneverdrag lagen aan het einde van de geëvalueerde periode voor bij de Angolese overheid. Of het ooit tot tekening komt is onzeker. Door een gebrek aan kwalitatief goede capaciteit aan Angolese kant en mede omdat er na het bezoek van 2009 geen vervolfbezoek is geweest, zijn de onderhandelingen tot stilstand gekomen.

Hoewel de Nederlandse inzet in Angola zich naast handelsbevordering richt op mensenrechtenbevordering is er nauwelijks sprake van koppeling van de dossiers. Tijdens ambtelijke bezoeken is gewezen op initiatieven met betrekking tot mensenrechten en goed bestuur in de energiewinningsindustrie, de *Voluntary Principles on Security and Human Rights* alsook het *Extractive Industries Transparency Initiative* (zie Hoofdstuk 7). Van de kant van Angola werd aangegeven dat het land zich niet zal aansluiten bij deze initiatieven, daar het deze beschouwt als Westerse instrumenten.¹⁰¹

Bereikte resultaten

Vooraf in 2009 is er veel aandacht geweest voor de relatie met Angola, dat geen prioritair energievoorzieningszekerheidsland is. Het bezoek van de minister van EL&I in 2009 vormde voorlopig het hoogtepunt op het energiedossier. Een drietal Nederlandse energiebedrijven

¹⁰⁰ Berichtenverkeer, BEB april 2009.

¹⁰¹ Berichtenverkeer, DES februari 2009.

deponeerde in 2009 een eenzijdige verbintenis tot afname van grote volumes LNG.¹⁰² Ondanks informele afspraken is het echter niet te verwachten dat er op korte termijn vanuit Angola energie beschikbaar komt in de vorm van gas ten behoeve van de Nederlandse energievoorzieningszekerheid.¹⁰³ Het sluiten van een IBO laat eveneens op zich wachten.

Op dit moment speelt Nederland geen onderscheidende rol in Angola. Nederland loopt achter op landen die al voet aan de grond hebben in Angola, ook op landbouwgebied. Het opbouwen van een brede bilaterale relatie is een langdurig traject. De relaties met Angola worden al jaren 'warm' gehouden, maar onduidelijk is hoeveel prioriteit er aan Angola als land in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid gegeven moet worden.

Het behalen van concrete resultaten in de relatie met Angola vereist volgens geïnterviewde personen een meer structurele en intensieve benadering dan tijdens de geëvalueerde periode: 'Bijdragen aan de Nederlandse energievoorzieningszekerheid vanuit Angola met een minder dan structurele en intensieve benadering heeft weinig kans op succes.' De halvering van de formatie van de ambassade in Angola gedurende de geëvalueerde periode is veelzeggend.

5.5.5 Andere energierelevante landen

| 112 |

In de geëvalueerde periode heeft Nederland, in het licht van het buitenlandbeleid gericht op energievoorzieningszekerheid, contacten onderhouden met verschillende landen die relevant waren vanuit energieoogpunt.

In de eerste plaats waren dat buurlanden, zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België en Noorwegen. Ook waren er contacten met verschillende landen, zoals Turkije als doorvoerland, en internationale gremia rond de ontwikkelingen in de Kaspische Zeeregio, zoals de pijpleidingen Nabucco en *South Stream*. Daarnaast was er contact met een aantal landen met het oog op hun potentieel voor energielevering, zoals Libië, Irak en Brazilië, of als belangrijke energieverbruikers, zoals India en China. Als laatste kunnen de regelmatige contacten met de Verenigde Staten genoemd worden, waarbij een breed scala aan energierelateerde thema's aan de orde kwam.

Hoewel bijvoorbeeld aan Noorwegen, Libië, de VS, India en China wel twee sterren zijn toegekend, waren zij officieel geen prioritaire landen. Dit betekent dat er geen formele doelen gesteld zijn voor wat betreft het aanhalen van de energiebetrekkingen en de rol van het ministerie van BZ daarbij. Tegelijkertijd blijkt uit de berichten dat er wel degelijk regelmatige contacten plaatsgevonden hebben rond allerlei energithema's. In deze sectie zal een overzicht worden gegeven van de relaties met de verschillende landen, de thema's die daarbij aan de orde kwamen en de inzet en inspanningen van BZ.

¹⁰² Ambassade Luanda, Jaarverslag 2009/Jaarplan 2010, p. 4.

¹⁰³ Berichtenverkeer, DES februari 2009.

Buurlanden

Met **Duitsland** werden regelmatige betrekkingen onderhouden. De Duitse energieontwikkelingen zijn door Nederland nauwgezet in de gaten gehouden, waarbij uitgebreide rapportage plaatsvond over zowel de binnenlandse politieke en marktontwikkelingen, als de Duitse buitenlandse energiebetrekkingen.¹⁰⁴ Ook vonden er regelmatig bezoeken plaats vanuit de ambassade in Berlijn. Daarbij werd van gedachten gewisseld met onderdelen van de Duitse overheid, het *Bundeskanzleramt*, het *Auswaertigen Amt*, het *Bundesumweltministerium*, en het *Wirtschaftsministerium*.¹⁰⁵

Ook werden bijeenkomsten bezocht van denktanks, als de *Conrad Adenauer Stiftung*, en brainstormsessies en seminars van de Duitse overheid en de energieindustrie. Thema's van aandacht waren de ontwikkelingen in de relatie met Rusland en *Nord Stream*, energievoorzieningszekerheid, de interne EU energiemarkt, klimaatbeleid en duurzaamheid.¹⁰⁶ Ook werd een bezoek gebracht door de Energiegezant van EL&I aan het *Auswaertigen Amt* en het *Wirtschaftsministerium*.

Veel van de gesprekken tussen Nederland en Duitsland gingen over het uitwisselen en afstemmen van standpunten op een veelheid van thema's en vraagstukken rond energie. Hierbij valt op dat er zeer regelmatig – maar niet altijd - overeenstemming bestond tussen beide landen. Wat ook opvalt is de uitgebreide rapportage van kwesties en standpunten, en de onderbouwing en interpretatie daarvan. Het is duidelijk dat BZ een groot belang hecht aan het goed geïnformeerd blijven over de gang van zaken ten aanzien van het Duitse energievoorzieningszekerheidsbeleid en dat de Nederlandse ambassade in Berlijn een belangrijke rol in de contacten tussen beide landen op het energiethema.

| 113 |

BZ en EL&I plegen regelmatig overleg met het *Foreign & Commonwealth Office* en het *Department of Trade and Industry* van het **Verenigd Koninkrijk** (VK). Uit de bestudeerde berichten blijkt dat er bestaat is van een goede relatie. De Nederlandse aanpak van het energievoorzieningszekerheidsbeleid, zoals beschreven in eerdere hoofdstukken, vertoont sterke gelijkenis met die van het VK. Er is in beide gevallen sprake van een selectie van landen van aandacht, waarbinnen prioritaire landen aangewezen zijn die grotendeels overeenkomen: Rusland, Saoedi Arabië, Kazachstan, Nigeria, Angola en Algerije. In het VK is ook Turkije als potentieel transitland geprioriteerd.¹⁰⁷

Thema's van informatie-uitwisseling betroffen het transitgeschil tussen Oekraïne/Rusland en de positie van andere EU-lidstaten, Europees energiebeleid, gaswinning in de Kaspische Zeeregio, het Engelse energiebeleid en vraagstukken rond het klimaatbeleid en het *emissions trading system*.¹⁰⁸ Ook vond regelmatig (in principe jaarlijks) overleg plaats tussen BZ Den Haag en *Foreign & Commonwealth Office* Londen waarbij onderwerpen als het Engelse buiten-

¹⁰⁴ Berichtenverkeer, BLN maart 2006; Berichtenverkeer, BLN oktober 2009.

¹⁰⁵ Berichtenverkeer, DES januari 2007.

¹⁰⁶ Berichtenverkeer, BLN januari 2006; Berichtenverkeer, BLN januari 2007; Berichtenverkeer, BLN februari, oktober, november 2008; Berichtenverkeer, BLN maart, augustus 2009;

¹⁰⁷ Berichtenverkeer, LON januari 2006.

¹⁰⁸ Berichtenverkeer, LON januari, februari, juli 2006.

landse beleid op het gebied van energie en klimaat, *Nord Stream*, de zuidelijke corridor, EU intern en extern beleid, Rusland en Nigeria aan de orde gesteld werden. Later kwamen ook, vanuit het VK, de gevolgen van de vrije markt, de Britse importafhankelijkheid, de rol van Rusland en de mogelijkheden van schaliegas aan de orde. Op haar beurt gaf Nederland toelichting op haar rol in het IEA, het GECF, de gasrotonde, de zuidelijke corridor, Nigeria en het CGESS.¹⁰⁹

Nederland heeft een continue relatie met **Frankrijk** op het gebied van energie, waarbij op diverse politieke en ambtelijk niveaus overleg plaatsvindt. Zo werd door DGET met de Franse collega gesproken over EU-extern energiebeleid en het nationale energielandschap. Opvallend is het regelmatige overleg tussen Nederlandse en Franse staatsecretarissen van Europese Zaken. Hierbij worden energieaangelegenheden besproken als de energievoorziening van Centraal Aziatische landen aan de EU via Rusland als strategische en politieke uitdaging voor Europa, klimaat en energie en een bilaterale CO₂ studie, de hoge brandstofprijzen, lange termijn energiebeleid om energiecrises in de toekomst te voorkomen en het gezamenlijk EU-beleid ten opzichte van Rusland.

Via EL&I was er regelmatig contact over energievoorzieningszekerheid, de energiemix, smart grids, samenwerking rond de elektrische auto, energie en klimaat en duurzame energie. De minister van EL&I sprak in juni 2008 met de Franse ecologie- en energieminister over de Europese energiemarkt in het licht van de bijeenkomst van de Energieraad te Luxemburg. De Nederlandse minister-president had een onderhoud met de Franse president over, onder meer, het Derde Energiepakket en de uiteenlopende posities van beide landen daaromtrent. Ook werd gesproken over samenwerking rond kernenergie en *offshore* windenergie.

Contacten met **België** op het gebied van energie en in het bijzonder energievoorzieningszekerheid zijn, voor zover uit het onderzoek voor deze doorlichting naar voren is gekomen, beperkt.¹¹⁰ Gerapporteerd is over perikelen rond de privatisering van Distrigas en afgestemd over het Nederlandse *non-paper* over energievoorzieningszekerheid ten behoeve van de *Strategic Energy Review* (zie Hoofdstuk 6). Hierbij wordt opgemerkt dat België geen nationaal energiebeleid heeft. Dat is belegd bij de Vlaamse en Waalse regering.¹¹¹

Ook met **Noorwegen** werd met een zekere regelmaat overlegd over energieaangelegenheden. Belangrijke thema's waren, ten eerste, de rol van Noorwegen als leverancier van extra gas naar Europa, zowel vanuit het perspectief als *back-up* leverancier in geval van problemen met de aanvoer vanuit Rusland, als de mogelijkheden voor nieuwe gasvelden en pijpleidingen die mogelijkterwijs in Nederland zouden aanlanden, of LNG. Ten tweede, de ontwikkeling van de EU gasmarkt en de impact op voorzieningszekerheid, vanuit het perspectief van contractvormen, markttoegang en *up-stream* investeringen. Ten derde, de Noorse positie ten

¹⁰⁹ Berichtenverkeer, LON juni 2008; Berichtenverkeer, DME oktober 2010.

¹¹⁰ Wel werken binnen het Pentilaterale Energie Forum de Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland samen aan de vorming van een gemeenschappelijke groothandelsmarkt voor elektriciteit.

¹¹¹ Berichtenverkeer, BRU november 2008; Berichtenverkeer, BRU, januari 2009.

aanzien van het Europese energiebeleid in algemene zin, zoals bijvoorbeeld het groenboek. Ten vierde, duurzame energie en de afvang van CO₂ (CCS, *Carbon Capture and Storage*).¹¹²

In mei 2007 bracht de minister van EL&I op uitnodiging van de Noorse Premier Stoltenberg een bezoek aan Noorwegen om deel te nemen aan conferentie rond CCS. Hierbij werd in een onderhoud met de Noorse minister van Petroleum en Energie duidelijk dat gasleveranties op de korte termijn niet in het verschiet lagen, vanwege de geringe commerciële aantrekkelijkheid. Eerder had de Noorse prioriteit voor olieproductie een belemmering gevormd. Noorwegen steunde de Nederlandse wens als waarnemer deel te nemen aan het Forum van Gas Exporterende landen. Ook kwam het aanleggen van een elektriciteitskabel tussen Noorwegen en Nederland ter sprake.

Op basis van het berichtenverkeer wordt duidelijk dat, terwijl Gasunie in het kader van mogelijke activiteiten en deelnames in pijpleidingprojecten contacten onderhield met het Noorse bedrijfsleven, de Nederlandse ambassade te Oslo een belangrijke rol speelde in het onderhouden van contacten met de Noorse overheid.¹¹³ De ambassade onderhield niet slechts contacten, maar bracht ook specifiek Nederlandse belangen op, zoals in dit geval de aanlanding van Noors gas en mogelijke investeringen door Gasunie.

De zuidelijke corridor

In de loop van de periode 2006-2010 vonden er contacten plaats tussen Nederland en verschillende landen en internationale gremia rond de ontwikkelingen in de Kaspische Zeeregio.

De Nederlandse ambassade in Ankara speelde, door middel van informele en formele gesprekken met Turkse ambtenaren en bewindslieden, een sleutelrol waar het de positie van Turkije als energieland betreft. Hierbij passeerden verschillende aspecten de revue, waaronder de positie van Turkije als olie en gas transitland, of als *gashub*, de relatie met het mogelijke lidmaatschap van de EU en de regulering van de pijpleidingen en de relaties met de *upstream* landen. Ook werd het instellen van een bilaterale energiewerkgroep besproken om deze zaken regelmatig te bespreken, analoog aan de Turks-Britse relatie. Die werd inderdaad opgericht.

De ambassade in Ankara kreeg ook een belangrijke rol als uitvalsbasis van de Nederlandse Nabucco coördinator (en voormalig minister van BZ) Jozias van Aartsen, die gesprekken voerde met de diverse partijen in Turkije, waaronder de Turkse premier en diverse ministeries, met het bedrijfsleven en met vertegenwoordigers van de posten van andere landen. Ook werd met de Turkse ambassade in Wenen informatie uitgewisseld over Nabucco.¹¹⁴ Met Oostenrijk werd een gasrotonde bijeenkomst georganiseerd door de Nederlandse ambas-

¹¹² Berichtenverkeer, OSL, januari, maart 2006; Berichtenverkeer, OSL november 2007; Berichtenverkeer, OSL oktober 2009.;

¹¹³ Berichtenverkeer, OSL september 2006;

¹¹⁴ Berichtenverkeer, ANK juli, december 2007; Berichtenverkeer, ANK februari, juli, oktober 2008; Berichtenverkeer, ANK maart 2010; Berichtenverkeer, WEN juli 2008.

sade in Wenen, waarbij de contouren van de EU gasmarkt en de positie van Nederland en Oostenrijk als gasrotonde(s) werden besproken.¹¹⁵

In het kader van de pijpleidingen discussie werden verschillende conferenties bezocht, zoals de Nabucco conferentie in Boedapest in 2007 (door BZ/DES en EL&I/DGET), de Conferentie *Oil and Gas* in Turkmenistan in London in 2008 (door de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid van BZ) en de COEST Conferentie met de Verenigde Staten.¹¹⁶

Tevens werden verschillende landen bezocht, zoals Azerbeidzjan (door de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid), onder meer om te verkennen welke mogelijkheden er bestaan voor gasleveringen via Nabucco en voor activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven.¹¹⁷ Ook bezocht de ambassadeur van Azerbeidzjan het ministerie van BZ twee keer waarbij werd aangegeven dat het land belang hechtte aan nauwere relaties met Nederland. Ook werd een conferentie in Turkmenistan bezocht door de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid van BZ, waarbij vooral de gasproductie en een mogelijke rol voor Shell besproken werden.¹¹⁸

[116]

De Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid van BZ en de Energiegezant van EL&I brachten een bezoek aan Oekraïne en spreken aldaar met het ministerie van Buitenlandse Zaken en, samen met andere landen en internationale financiële instellingen, met vertegenwoordigers van het gasbedrijf Naftogaz. Onderwerpen van gesprek waren de relaties met Rusland, de modernisering van het gastransportnetwerk, energie efficiency, het EITI, de lokale brandstof mix en de substantiële rol van Nederlandse bedrijven in het land.¹¹⁹ In Bulgarije werden gesprekken gevoerd met de onderminister van energie, de Bulgarian Energy Holding en een denktank over de modernisering van de energiesector.¹²⁰

Uit het berichtenverkeer wordt duidelijk dat zowel de posten als de beide energievertegenwoordigers/gezanten brede contacten onderhouden met landen, instellingen en bedrijven in de Kaspische Zee regio om de ontwikkelingen te volgen en mogelijkterwijs te beïnvloeden. Ten aanzien van de zuidelijke corridor speelt BZ over het algemeen een grotere rol dan EL&I.

Overige energierelevante landen

In 2008 bezocht de energiegezant van EL&I, als opvolging van het bezoek van de minister van EL&I, **Libië**. Tijdens het bezoek werden gesprekken gevoerd met de ministeries van BZ

¹¹⁵ Berichtenverkeer, WEN januari 2010.

¹¹⁶ Berichtenverkeer, DES september 2007; Berichtenverkeer DES maart 2008; Berichtenverkeer, DZO juli 2008.

¹¹⁷ Berichtenverkeer, DZO april 2008; Berichtenverkeer, DME februari 2010;

¹¹⁸ Berichtenverkeer, DZO maart 2008; Berichtenverkeer, DES mei 2009; Berichtenverkeer, DME februari 2010.

¹¹⁹ Berichtenverkeer, DME juli 2010.

¹²⁰ Berichtenverkeer, SOF december 2010.

en transport, het staatsbedrijf GECOL en verschillende internationale oliemaatschappijen, de Kamer van Koophandel en Nederlandse bedrijven. Het land werd gezien als een veelbelovende potentiële gasleverancier op termijn, waarmee de banden aangehaald zouden moeten worden.¹²¹

Met het oog op mogelijke kansen voor het Nederlandse bedrijven bezocht de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid van BZ in 2009 **Irak**. Gesprekken werden gevoerd met het ministerie van oliezaken, het Iraakse ministerie van BZ, de Wereldbankvertegenwoordiger en ambassades van verschillende landen. Belangrijke thema's waren de tendering voor olieproductie, de mogelijke olie en gasexport uit het Koerdische gebied en de politieke situatie aldaar, de achterblijvende rol van Nederlandse bedrijven in het land, de verhoudingen met landen in de regio, en de voortgang van de wederopbouw.¹²²

In de geëvalueerde periode werd door bewindslieden een groot aantal bezoeken gebracht aan China. Ook vonden verschillende bedrijvenmissies plaats. Zo bezocht de staatssecretaris van EL&I bijvoorbeeld in 2006 **China**, waarbij de samenwerking op het gebied van energie een centraal thema was. De kern van het bezoek vormde een rondetafelconferentie met vertegenwoordigers van de Chinese overheid en een seminar met Nederlandse en Chinese energie experts. Een inventarisatie van Chinese prioriteiten, gekoppeld aan samenwerkingsmogelijkheden met Nederland op het gebied van energie-efficiëntie, kolenvergassing, aardgas en LNG en alternatieve energiebronnen, werd gemaakt. Nadere stappen voor samenwerking werden uitgewerkt en aangekondigd.¹²³

| 117 |

In **Brazilië** werden onder andere mogelijkheden tot samenwerking met Nederlandse bedrijven en instellingen rond de productie van ethanol verkend en de mogelijke uitbreiding daarvan naar andere geschikte landen.¹²⁴

Verenigde Staten van Amerika

Nederland en de VS hadden in de geëvalueerde periode een nauwe relatie op het gebied van energie waarbij over de belangrijke internationale aspecten van gedachten gewisseld is. Deze relatie wordt in belangrijke mate vorm gegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de post een grote rol speelt. Naast bilaterale contacten, heeft Nederland ook contact gehouden met de VS in EU verband.

Een belangrijk onderwerp van gesprek met de VS was de Europese import- afhankelijkheid van Rusland. Ook de mogelijke rol van de NAVO en de zuidelijke corridor waren regelmatig terugkerende thema's.¹²⁵ Na het aantreden van de regering Obama ging de Amerikaanse speciaal gezant voor Euraziatische energie een centrale rol spelen in de contacten. De

¹²¹ Berichtenverkeer, TRI oktober 2008.

¹²² Berichtenverkeer, BAD juni 2009.

¹²³ Berichtenverkeer, PEK oktober 2006.

¹²⁴ Berichtenverkeer, SAO april 2006.

¹²⁵ Berichtenverkeer, BRN februari 2006; Berichtenverkeer, WAS februari 2006; Berichtenverkeer, WAS september 2007.

centrale thema's verschoven naar de ontwikkelingen in de Kaspische Zeeregio, de pijpleidingen naar Europa, de positie van China in de energiemarkt en de implicaties van de schaliegasontwikkelingen in de VS voor de LNG-markt. Bij dat laatste werden mogelijkheden voor Nederland gezien. De Amerikaanse speciaal gezant bezocht Nederland en nam deel aan een seminar op Clingendael.¹²⁶

Bereikte resultaten

Uit dit overzicht blijkt dat Nederland, naast de prioritaire landen, contacten onderhield met verschillende andere landen die om uiteenlopende redenen voor Nederland van belang waren. Een vrij constante relatie bestaat er met de buurlanden en de VS. Met betrekking tot andere landen kan gesteld worden dat de relatie een meer incidentele en/of verkennend karakter heeft, waarbij over het algemeen de mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven, zowel op het gebied van olie en gas als duurzame energie, centraal staan. Net zoals in het geval van de relaties met prioritaire landen werd in de relaties een belangrijke rol gespeeld door de posten, terwijl ook de energievertegenwoordigers/gezanten van BZ en EL&I worden ingezet bij bezoeken en verkenningsmissies.

5.6 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

| 118 |

Als onderdeel van het energievoorzieningszekerheidsbeleid is een bilaterale lijn uitgewerkt. In het kader daarvan zijn relaties onderhouden met belangrijke energielanden (28 in totaal) op basis van een lange-termijn aanpak. Mede vanwege de beperkte capaciteit konden niet alle 28 landen even intensief gevolgd worden en werd de aandacht geconcentreerd op de belangrijkste landen.

Met de Nederlandse inzet op de energie-rotondefunctie nemen niet alleen de verantwoordelijkheden richting buurlanden toe, maar wordt het ook belangrijker om relaties te onderhouden met exportlanden. Om op termijn de rotonde van energie te kunnen voorzien hebben de relaties met de vier belangrijkste landen prioriteit gekregen. Drie van deze vier landen zijn voor deze doorlichting nader bestudeerd: Rusland, Saoedi-Arabië (inclusief de Golfstaten) en Algerije. Tevens is ingegaan op een niet-prioritair land: Angola.

De vier landen produceren fossiele brandstoffen. Ze zijn aan het begin van de geëvalueerde periode geïdentificeerd als (potentiële) gasexportlanden. Omdat de overheid in die landen een grote rol speelt en het Nederlandse bedrijfsleven moeilijk toegang heeft, zag de Nederlandse overheid een rol voor zichzelf weggelegd. Bilaterale relaties zouden moeten worden geïntensiveerd.

In tegenstelling tot de prioriteit die werd gegeven aan fossiel, en vooral gas, heeft de positie van een land voor wat betreft hernieuwbare energie nauwelijks tot geen rol gespeeld bij selectie. Een mogelijke verklaring hiervoor is de beperkte rol die I&M heeft gespeeld in de

¹²⁶ Berichtenverkeer, DES oktober 2009; Berichtenverkeer, WAS mei, november 2009; Berichtenverkeer, WAS augustus, december 2010.

IWE. De voornaamste aandacht van I&M ging uit naar inzet op het multilaterale niveau. Voorts valt op dat, in tegenstelling tot de rol die aanbod van energie heeft gespeeld in de selectie, er weinig tot geen expliciete aandacht is uitgegaan naar de rol van de energievraag. De situatie met betrekking tot mensenrechten en goed bestuur in de verschillende energierelevante landen heeft niet expliciet onderdeel uitgemaakt van de selectiecriteria.

Door de inzet van een veelheid aan instrumenten in de relaties met de prioritaire landen, waarvan de belangrijkste zijn bezoeken op politiek niveau en bedrijvenmissies, is getracht de Nederlandse energiebelangen te behartigen. Ook is getracht gebruik te maken van MoU's en IBO's. Meestal niet op het terrein van fossiele brandstoffen, maar wel op energie-efficiency en duurzame energie.

In de meeste gevallen zijn brede BZ doelstellingen niet gelijktijdig opgebracht met energievoorzieningszekerheid. Het kan worden betwijfeld in hoeverre dat effectief zou zijn geweest. Wel kan de vraag worden gesteld waarom in gesprekken op het hoogste niveau niet in alle gevallen de verschillende beleidsdoelen tegelijkertijd zijn opgebracht. Meer in het algemeen blijkt dat er geen sprake is geweest van een duidelijke strategie voor het realiseren van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid.

Inzet van deze instrumenten heeft zonder twijfel geleid tot meer aandacht vanuit EL&I en BZ (hoewel er sprake is van verschillen tussen directies en ambassades). Het selecteren van een aantal energierelevante landen en het prioriteren van een beperkt aantal landen heeft daarnaast ook tot meer coördinatie en samenwerking tussen departementen, directies en ambassades geleid (zie ook Hoofdstuk 9). Het meest concreet is de toegenomen informatie over de desbetreffende landen en contacten met relevante ministeries (en andere overheidsinstellingen) over energie gerelateerde thema's, die tot uitdrukking komt in de gedetailleerde berichten gerelateerd aan energievoorzieningszekerheid.

| 119 |

Er zijn echter nog weinig tussentijdse effecten van de intensievere inzet/inspanningen te rapporteren. Zo zijn er geen concrete afspraken over bijvoorbeeld leveranties (voor de gasronde), geen getekende contracten voor investeringen in Nederland (LNG-terminals), of van Nederlandse investeringen in een prioritair land (het Jamal-schiereiland in Rusland). De leveranties vanuit Rusland en Saoedi-Arabië vonden al plaats. Hoewel deze ontwikkelingen op termijn tot concrete afspraken en getekende contracten kunnen leiden, is het gezien de onzekerheid waarmee deze ontwikkelingen zijn omgeven vrijwel onmogelijk om aan te geven of afspraken, contracten en leveranties vanuit landen waar nog geen leveranties plaatsvonden aan het begin van de geëvalueerde periode, waarschijnlijker zijn geworden.

Uit de ervaringen met de prioritaire landen komt een gemengd beeld naar beeld naar voren. Voor wat betreft Rusland en Saoedi-Arabië en overige Golfstaten zijn korte termijn doelen grotendeels bereikt. Een groot aantal bezoeken heeft plaatsgevonden over en weer, niet alleen gericht op economie en handels bevorderende activiteiten, maar ook breder (zoals cultuur: Hermitage Amsterdam). Ook heeft BZ een belangrijke faciliterende rol vervuld bij het uitbouwen van de Nederlands-Russische gasrelatie, via contacten in Rusland zelf, maar

ook door diplomatieke relaties met andere betrokken landen die al dan niet positief gestemd waren over de plannen.

Voor wat betreft Algerije geldt dat veel inzet is gepleegd en inspanningen (onder andere bezoeken) zijn geleverd zowel door de departementen als door de ambassade, maar dat deze tot op heden weinig concrete resultaten op energiegebied hebben opgeleverd. Hetzelfde geldt voor Angola, dat geen prioritair land was in de periode 2006-2010, maar waaraan wel speciale aandacht is besteed vanuit de IWE.

Doelen in het geval van Rusland en Saoedi-Arabië zijn bereikt als gevolg van een combinatie van factoren. In beide landen was al sprake van een relatie die breder was dan alleen energie. Er was dus geen sprake van het opbouwen van een nieuwe relatie, en van een relatie die uitsluitend gebaseerd was op energie. Bovendien waren Rusland en Saoedi-Arabië ook prioritaire landen voor handelsbevordering vanuit EL&I. En waarschijnlijk het belangrijkste: Nederland nam al fossiele brandstoffen af van zowel Rusland en Saoedi-Arabië.

In Algerije en Angola bestonden nog geen relaties en vooral ook geen leveranties. Zo hadden andere landen al relaties opgebouwd met deze twee landen en had Nederland niet direct iets te bieden dat de landen die al voet aan de grond hadden niet konden bieden (Angola) of werd hetgeen dat geboden werd – de gasrotondefunctie - niet echt ‘begrepen’ (Algerije), voldeed de Nederlandse vraag – verschillende kopers - niet aan hetgeen door landen gewenst – een ‘single buyer’ (Algerije, Qatar), en waren er nauwelijks tot geen andere relaties (economisch, cultureel etc.).

Bovendien hebben in de landen waar al sprake was van een relatie meer bezoeken plaatsgevonden van bewindslieden. De minister van EL&I heeft het merendeel van deze bezoeken voor haar rekening genomen. Juist bezoeken zijn van groot belang gebleken bij het aanhalen of uitbouwen van (bestaande) contacten. Meer dan MoU's en IBO's. Dat het aantal bezoeken evenwel niet doorslaggevend is, illustreren de ervaringen met Algerije waar het aantal bezoeken aanzienlijk is geweest, maar de relaties niettemin moeizaam van de grond zijn gekomen. Dit wordt voor een deel verklaard doordat *follow-up* na bezoeken in Algerije maar ook in Angola lang op zich lieten wachten.

Hoewel de lijst van energierelevante landen tussentijds zou worden geëvalueerd (de Rapportage spreekt zelfs over jaarlijks), blijkt nergens dat dergelijke evaluaties hebben plaatsgevonden. Van de dynamische lijst waarvan wordt gesproken in beleidsstukken en door verschillende gesprekspartners, was dus in de praktijk geen sprake. Ook zijn er geen landenclusters in het leven geroepen en zijn er geen landenprogramma's tot stand gekomen, zoals aanvankelijk de bedoeling was. Toch is er in de praktijk geleerd over wat werkt en wat minder werkt in de bilaterale relaties met energierelevante landen. Op basis hiervan is gedurende de geëvalueerde periode de op Kazachstan te plegen inzet teruggeschroefd, hoewel het land officieel prioritair land is gebleven.

De ervaringen met Angola laten zien dat de selectie van prioritaire landen de flexibiliteit beperkt waarmee inzet kan worden gepleegd in een dynamische context, alsook leidt tot een vertekend beeld van de Nederlandse bilaterale inspanningen op het gebied van energievoorzieningszekerheid. Zo zijn er bezoeken geweest aan verschillende niet-prioritaire landen, waaronder Angola, maar ook Brazilië, China, Mexico, Nigeria, Noorwegen en de VS. Daarnaast zijn er in de periode 2006-2010 relaties onderhouden met buurlanden zoals Duitsland, het VK en Frankrijk.

6

Europese samenwerking

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de rol van BZ in Europese samenwerking. De verregaande Europese integratie maakt dat energievoorzieningszekerheid voor een groot deel alleen op EU-niveau gerealiseerd kan worden. De Europese pijler, welke eveneens is uitgewerkt in de 'Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid' van april 2007, is daarom complementair aan de hiervoor geschetste bilaterale relaties.

Net als in hoofdstuk 5 staan de volgende vragen centraal:

- Welke resultaten werden beoogd?
- Welke instrumenten zijn ingezet?
- Tot welke (concrete) output heeft deze inzet geleid?
- Wat zijn de (intermediaire) effecten van deze output?
- Zijn beoogde resultaten gerealiseerd (doelbereiking)?
- Zijn deze resultaten aan het (beleid van het) ministerie van BZ toe te schrijven (doeltreffendheid)?
- Heeft het ministerie van BZ bijgedragen aan de realisering van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid? Zijn er knelpunten opgetreden?

Deze vragen worden zowel in het algemeen beantwoord als ten aanzien van een tweetal onderwerpen waarop BZ een prominente rol speelt te weten diversificatie van bronnen en routes, en de integratie van buurlanden in de EU energiemarkt. Het hoofdstuk eindigt wederom met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

| 123 |

6.2 Beoogde resultaten

Het EU-optreden is voor Nederland (en andere lidstaten) voorwaardenscheppend in de zin dat het vooral gericht is op wet- en regelgeving die energievoorzieningszekerheid kan bevorderen. Een belangrijk doel voor Nederland betreft derhalve het beïnvloeden, zo nodig en mogelijk in strategische alliantie met (buur)landen die gelijksoortige energiebelangen hebben, van de processen waardoor dergelijke wet- en regelgeving tot stand komt teneinde de Nederlandse belangen zeker te stellen. EU wet- en regelgeving op het gebied van marktwerking, duurzaamheid, en in het bijzonder voorzieningszekerheid verbindt lidstaten en kan ze intern afhankelijker maken, terwijl het ze tegelijkertijd extern onafhankelijker kan maken.

Op Europees niveau is er in de periode 2006-2010 enerzijds ingezet op het versterken van de interne markt, het bevorderen van concurrentie, versterking van intra-Europese connecties (vrije toegang tot elkaars energienetten), energiebesparing en gezamenlijke ontwikkeling van duurzame energiebronnen.¹²⁷ De ontwikkeling van het Nederlandse energievoorzieningszekerheidsbeleid is nauw verbonden met de liberalisering van de interne Europese

¹²⁷ In dit rapport wordt niet nader ingegaan op regionale samenwerking in Noordwest-Europa, zoals in het kader van het Pentilateral Energy Forum, tussen Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. In de evaluatie van de verdragsmatige Benelux-samenwerking gaat IOB in op de meerwaarde van deze pentalaterale samenwerking. Deze evaluatie zal medio 2012 gepubliceerd worden.

energiemarkt. Een goed functionerende interne energiemarkt wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor voorzieningszekerheid binnen de EU en dus voor Nederland.¹²⁸

Anderzijds heeft de EU ingezet op ontwikkeling en uitwerking van een extern EU energiebeleid vanuit het belang dat de Unie in gezamenlijkheid heeft, als een grote en krachtige partner, die contacten legt en onderhoudt met andere landen en regio's op het gebied van energie. Zo zou de EU op gelijkwaardige voet moeten kunnen spreken met grote spelers (China, India, Rusland en de VS) en een sterkere rol moeten kunnen spelen met betrekking tot het afsluiten van handels- en investeringsakkoorden met olie- en gasproducerende landen, waarin ook regels over markttoegang worden opgenomen. Met het oog op dat laatste acht zowel Nederland als de EU het van belang het Energy Charter proces, waarin principes als transparantie, respect voor contracten en open markten centraal staan, te ondersteunen (zie Hoofdstuk 7).¹²⁹

Voorts zet Nederland ook in op het vinden van gemeenschappelijke operationele oplossingen bij crisissituaties en de veiligheid van transportroutes en het bevorderen van investeringen in pijpleidingen en productiecapaciteit.

| 124 |

Hierbij moet worden opgemerkt dat Nederland (evenals sommige andere lidstaten) terughoudend is om de EU het alleenrecht te geven om te onderhandelen met derde partijen. Dit is ingegeven door de uitzonderlijke positie die Nederland inneemt op gasgebied, als exporteur van gas in Europa en als belanghebbende om hier LNG aan te lande, ten behoeve van de gasrotonde om op die manier een bijdrage te leveren aan de leveringszekerheid in met name Noordwest-Europa (in plaats van bijvoorbeeld een voor iedere lidstaat door de EU opgelegde verplichting tot het aanhouden van een voldoende gasvoorraad).

Een versterkte inzet op Europees terrein moet dus ruimte laten voor bilaterale relaties op het gebied van energie. Actie op EU niveau biedt volgens Nederland geen antwoord op alle vragen. Lidstaten moeten zelf ook verantwoordelijkheid dragen.¹³⁰ Om te bepalen welke energiedialogen met producenten-, consumenten- en doorvoerlanden vanuit het Nederlandse perspectief het beste in EU-verband kunnen worden gevoerd, heeft de IWE de volgende criteria gehanteerd:

- Landen of landengroepen moeten een substantieel aandeel hebben in de productie, export, doorvoer en consumptie van fossiele energiebronnen.
- De EU dient in haar betrekkingen met landen of landengroepen in staat te zijn om de doelen van het energiebeleid effectief vorm te geven.
- Nederland moet de mogelijkheid hebben om zelfstandig invloed uit te oefenen op de EU betrekkingen met derde landen of landengroepen.
- Een Europese aanpak moet meerwaarde hebben ten opzichte van een nationale aanpak.¹³¹

¹²⁸ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 7.

¹²⁹ Berichtenverkeer, DZO oktober 2006.

¹³⁰ Berichtenverkeer, BRE maart 2006.

¹³¹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 13.

Nederland heeft zich ook in EU-verband in het bijzonder gericht op de 28 geselecteerde landen die energierelevant zijn voor Nederland, waarbij drie- en twee-sterrenlanden zoals Rusland, Algerije, Kazachstan, Libië, Nigeria, Azerbeidzjan en de Golfregio, bijzondere aandacht hebben gekregen (zie Hoofdstuk 5).

6.3 Inzet/inspanningen: instrumenten

EL&I is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van EU dossiers. De rol van BZ met betrekking tot de Europese lijn is vooral procedureel. Het opstellen van instructies voor Europese raden en raads werkgroepen wordt in principe gecoördineerd door de Directie Integratie Europa (DIE), teneinde consistentie van de Nederlandse opstelling te waarborgen. Het opstellen van instructies voor de Raads werkgroep Energie, welke normaliter wordt bijgewoond door EL&I, wordt echter gecoördineerd door DME, in overleg met EL&I. Wanneer de externe dimensie ter sprake komt vindt kopieeverlening plaats aan BZ. COREPER (Comité van Permanente Vertegenwoordigers), waarin ook energithema's aan de orde komen, wordt bijgewoond door de permanente vertegenwoordiger bij de EU.

Om vorm te geven aan haar doelstellingen in het kader van de EU heeft Nederland gebruik gemaakt van onder andere de volgende instrumenten:¹³²

- contacten en bezoeken op ministerieel en hoog-ambtelijk niveau
- het opstellen van *papers* (al dan niet met gelijkgezinde landen)
- agendering van en interventies over voor Nederland belangrijke onderwerpen in vergaderingen van de verschillende EU gremia
- actieve inzet van het postennet

Voor het beïnvloeden van wet- en regelgevingsprocessen op Europees niveau heeft BZ (meestal in samenwerking of afstemming met EL&I) contact onderhouden met het Raadssecretariaat en de Commissie, zowel om informatie in te winnen als om hen van informatie te voorzien. Zo werd een bezoek gebracht om met het Raadssecretariaat en de Commissie te spreken over de tweede *Strategic Energy Review*, waarvan de focus op energievoorzieningszekerheid ligt. En marge van dergelijke gesprekken werden ook voor Nederland relevante zaken als de ontwikkelingen omtrent *Nord Stream* (en de politieke druk vanuit enkele lidstaten en het Europees Parlement) en de zuidelijke corridor besproken.¹³³

Nederland heeft daarnaast eigen voorstellen opgesteld. Samen met de Benelux-partners bood Nederland in 2006 twee memoranda aan de RAZEB (Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen) aan waarin onder meer werd gepleit voor het opnemen van een energieparagraaf in Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en energierelevante landen en het inzetten van alle beschikbare instrumenten voor het externe EU beleid om de stabiliteit in energieleverende en doorvoerlanden te bevorderen. Met het oog op de

¹³² Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). *Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid*, p. 13.

¹³³ Berichtenverkeer, DES juni 2008.

publicatie van de tweede *Strategic Energy Review* in 2008 heeft Nederland een actieve rol gespeeld in de vorm van het opstellen van een *non-paper*.¹³⁴ De posten hebben dit *non-paper* met hun nationale counterparts besproken en hierover gerapporteerd aan het departement. Verder heeft Nederland getracht energievoorzieningszekerheid prominent op de Brusselse agenda te krijgen naar aanleiding van het gasconflict tussen Rusland en de Oekraïne in 2009. In Benelux-verband werd een *paper* gepresenteerd over onder andere een versterking van het externe energiebeleid waarvoor door verschillende lidstaten hun steun werd uitgesproken.¹³⁵

Nederland heeft voorts getracht door agendering de relatie tussen energie en externe betrekkingen te benadrukken en te versterken. BZ en EL&I hebben samen gewerkt aan een nadere concretisering van hoe extern beleid het bereiken van energiedoelen kan steunen. De posten zijn ingeschakeld om actief te zoeken naar gelijkgezinde lidstaten. Tevens heeft Nederland in vergaderingen van de Europese Raad, Energieraad, RAZEB, COREPER, Politiek en Veiligheidscomité en verschillende Raadswerkgroepen geïntervenieerd ten aanzien van bijvoorbeeld de relatie met Rusland, ook in het kader van het Energy Charter, en de stand van zaken op het gebied van Nabucco.¹³⁶ Nederland participeerde actief in het *Network of Energy Security Correspondents*, met het oog op verbeterde informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, wat bij zou moeten dragen aan transparantie en concretisering van het externe energiebeleid.

| 126 |

Teneinde optimale samenwerking en afstemming te faciliteren en beter kennis en informatie uit te wisselen onder de betrokken departementen, diensten en posten zou aanvankelijk een informeel Europees actieteam worden opgezet.¹³⁷ Het team, bestaande uit vertegenwoordigers van zowel BZ als EL&I, had EU ontwikkelingen in de gaten moeten houden, de bilaterale relaties van de EU met de relevante energielanden moeten volgen, en de Nederlandse inzet en lobbyactiviteiten moeten voorbereiden en stroomlijnen. Uit de analyse van documenten en interviews is niet gebleken dat het team ooit het licht heeft gezien, hetgeen overigens niet betekent dat deze activiteiten niet hebben plaatsgevonden.

6.4 Inzet/inspanningen: thema's

In het algemeen kan worden gezegd dat hoe meer geopolitiek de kwestie is, hoe groter de rol van BZ ook in EU-verband is. Inhoudelijk gezien heeft BZ zich in het bijzonder gericht op het diversifiëren van energiebronnen, het vergroten van de keuze van transportwegen en doorvoerlanden en het integreren van buurlanden in de EU energiemarkt. EL&I speelt een grotere rol naarmate de kwestie meer economisch-politiek van aard is, zoals investeringen in infrastructuur. Voor wat betreft dergelijke kwesties onderhoudt EL&I vaak rechtstreeks en op informele basis contact met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU.

¹³⁴ Berichtenverkeer, BEB november 2008.

¹³⁵ Berichtenverkeer, BRE januari 2009.

¹³⁶ Berichtenverkeer, BRE juli 2008.

¹³⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 13.

Diversificatie van bronnen en routes

BZ heeft zich ervoor ingespannen om de toegang van de EU tot energie uit verschillende regio's te realiseren en het aantal verschillende routes waarlangs deze energie naar de EU kan worden getransporteerd te vergroten. Vooral op gasgebied heeft dit geresulteerd in actieve steun aan verschillende grote infrastructurele projecten, waaronder *Nord Stream*.

De *Nord Stream* gasleiding maakt het mogelijk rechtstreeks gas te transporteren van Rusland via de Oostzee en daarna door Duitsland naar Nederland en verder naar Groot-Brittannië (via de *Balgzand- Bacton Line*-pijpleiding). Deze transportleiding is voor Nederland van belang in het kader van de ambitie om de gasrotonde voor Noordwest-Europa te worden. Vandaar dat BZ een faciliterende rol heeft gespeeld ten aanzien van *Nord Stream*, bijvoorbeeld waar het de bespoediging van het verstrekken van vergunningen betreft.¹³⁸ Polen en de Baltische staten hebben kritiek op dit project omdat het in hun ogen het EU externe energiebeleid zou ondermijnen.¹³⁹ Nederland heeft, op initiatief van Gasunie, gesprekken gevoerd met de landen waar weerstand bestond tegen *Nord Stream*.

De Europese Commissie speelt een belangrijke rol in de discussie over de komst van een zuidelijke corridor. Via de (nog aan te leggen) pijpen van *Nabucco* of *South Stream* wordt het EU-net aangesloten op de gasgebieden rond de Kaspische Zee (in eerste instantie uit Azerbeidzjan en Turkmenistan en later het Midden-Oosten) of kan gas uit Rusland aangevoerd worden buiten de Oekraïne om. De Nabucco-pijpleiding zou zorgen voor diversificatie van land van herkomst van gas en diversificatie van transitlanden terwijl de *South Stream*-pijpleiding alleen zou zorgen voor diversificatie van transitlanden. De voormalige minister van BZ Jozias Van Aartsen heeft opgetreden als Europees coördinator voor de *Nabucco*-pijpleiding; voormalig Gasunie CEO Marcel Kramer is benoemd tot CEO van *South Stream*.

| 127 |

Net als de Commissie is Nederland een voorstander van de ontwikkeling van een zuidelijke corridor. Voor de Nederlandse energievoorzieningszekerheid is een dergelijke pijpleiding niet direct van belang maar kan deze wel bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid van Europa als geheel. Nederland heeft daarom vooralsnog geen politieke voorkeur uitgesproken voor *Nabucco* of *South Stream*. De Commissie zet zijn kaarten vooralsnog op *Nabucco*, terwijl Gazprom *South Stream* propageert (en claimt dat onvoldoende gas gevonden zou kunnen worden om de *Nabucco* pijpleiding te vullen).¹⁴⁰

Vanwege de (geo)politieke dimensies is het vooral BZ dat op dit dossier namens Nederland een voortrekkersrol vervult. Zo volgen de posten in de EU en de andere betrokken landen de ontwikkelingen en rapporteren daarover.¹⁴¹ Uit dit dossier blijkt volgens geïnterviewden ook duidelijk dat de rol van BZ niet slechts handelsbevordering is of het faciliteren van EL&I. Het Nederlandse bedrijfsleven is niet direct betrokken bij dit dossier en EL&I heeft er slechts in beperkte mate belangstelling voor. Het gaat Nederland vooral om de diversificatie van

¹³⁸ Dossieraantekeningen DME voor gesprekken van MP en M.

¹³⁹ Berichtenverkeer, DZO oktober 2006.

¹⁴⁰ Berichtenverkeer, DZO oktober 2010.

¹⁴¹ Berichtenverkeer, DME november 2010.

gas-aanvoerlijnen naar de EU en heeft dat ook uitgedragen tijdens bezoeken van bijvoorbeeld de verantwoordelijke staatssecretaris van BZ aan Centraal-Europa.¹⁴²

De Europese Commissie en diverse EU-lidstaten zijn voorstander van een bijdrage aan energie-infrastructuur uit Europese publieke middelen. Vanuit het principe van vrijhandel en liberalisering is Nederland op dit punt, vertegenwoordigd door EL&I, terughoudend ten aanzien van beschikbaarstelling van Europese fondsen voor infrastructuur. Voor Nederland geldt dit ook ten aanzien van de mogelijk aan te leggen *Nabucco* of *South Stream*-pijpleiding, in het geval waarvan net als bij *Nord Stream* financiering voor rekening van de markt moet komen.

Integreren van buurlanden in de EU energiemarkt

Het vergroten van de keuze van transportwegen en doorvoerlanden is nauw gerelateerd aan het integreren van buurlanden in de EU energiemarkt. Het gaat hierbij om landen zowel in het oosten als aan de andere kant van de Middellandse Zee, en zowel om doorvoerlanden, als om producerende landen. Nederland heeft zich in Europese gremia hard gemaakt voor inbedding van de energierelaties in bredere samenwerking met deze landen. Naast het belang van de verdieping van de economische, politieke en sociale relaties, heeft Nederland ook expliciet de thema's mensenrechten en democratisering als aandachtspunten opgebracht.¹⁴³

| 128 |

Nederland heeft zich specifiek gericht op de Europese Energiegemeenschap (met name EL&I), in het kader waarvan onderhandeld wordt met Zuidoost-Europese landen als de Oekraïne en Turkije (dat heeft aangegeven het proces niet langer te willen voortzetten) over aansluiting op de Europese markt, en het Europees Nabuurschapsbeleid (met name BZ), via welke bijvoorbeeld economische hervormingen (zoals in Algerije) zijn ondersteund. Nederland heeft gepleit voor het opnemen van een energieparagraaf in Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en energierelevante landen (waaronder Rusland).

Integratie van buurlanden in de EU energiemarkt betekent dat deze landen aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als de EU lidstaten. Vooral de ontkoppeling van het eigendom/beheer van de infrastructuur en het leveren van energie, zoals deze is voorgeschreven in het Derde Energiepakket, is een heikel punt, ook binnen de EU. Nederland is een voorstander van (eigendoms) ontkoppeling met het oog op het aantrekken van nieuwe investeringen en het vergroten van concurrentie. In sommige Centraal en Oost-Europese EU-lidstaten is Gazprom echter nog zowel leverancier van het gas als eigenaar van de infrastructuur. Rusland ervaart het als onteigening wanneer leveranciers niet ook eigenaar mogen zijn van infrastructuur. Voortschrijdende EU integratie raakt dus meer aan de belangen van buitenlandse energieleveranciers, hetgeen een rol voor Nederland en zeker ook BZ betekent op het snijvlak van intern en extern EU energiebeleid.¹⁴⁴

¹⁴² Dossieraantekeningen DME voor gesprekken T.

¹⁴³ Berichtenverkeer, DES april 2009.

¹⁴⁴ Hier kan ook worden gedacht aan het toepassen van de Clean Fuel Directive op ruwe olie en olieproducten, hetgeen gevolgen heeft voor de relaties met bijvoorbeeld Canada. DME dossieraantekeningen.



De Europese Unie en het Oostelijk Partnerschap

BZ participeert structureel in de energiewerkgroep van het Oostelijk Partnerschap waaraan deelgenomen wordt door Moldavië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Oekraïne en Wit-Rusland. Met deze landen wordt onder leiding van de Europese Commissie en alle 27 lidstaten gesproken over energievoorzieningszekerheid, in het bijzonder energie infrastructuur (*Nabucco*, *South Stream*), energie efficiency en transparantie van beleid en regelgeving (*Energy Charter*).¹⁴⁵ Het Oostelijk Partnerschap is in opgericht om politieke redenen. Doel is om de banden tussen de betrokken landen en de EU te versterken en daarmee de energieafhankelijkheid van Rusland te verminderen. Over echte problemen op energiegebied (zoals die van de Oekraïne) wordt evenwel nauwelijks gesproken in Oostelijk Partnerschapverband. Daarbij komt dat de betrokken landen ook elkaars concurrenten zijn, wat afstemming over maatregelen en plannen bemoeilijkt.

Als tegenwicht tegen te grote concentratie op Oost-Europa, Rusland, en Centraal-Azië, heeft Nederland, en in het bijzonder BZ, via de Raadswerkgroepen Ontwikkelingssamenwerking, Afrika en Energie ingezet op uitwerking van het EU-Afrika Energiepartnerschap. Ook aan interregionale samenwerking in het kader van de EU-OPEC dialoog, het Euro-Mediterrane

¹⁴⁵ Berichtenverkeer, DME december 2010.

Energieforum en de EU-*Gulf Cooperation Council* (GCC) heeft Nederland in de periode 2006-2010 bijgedragen.¹⁴⁶

6.5 Bereikte resultaten

Het is niet eenvoudig de vinger te leggen op de in EU-verband bereikte resultaten. Voor zover er gesproken kan worden van resultaten die toegerekend kunnen worden aan Nederland en in het bijzonder BZ gaat het vooral om resultaten ten aanzien van het proces. Ten aanzien van ontwikkelingen op Europees niveau kan niet of nauwelijks een direct verband worden gelegd met de Nederlandse/BZ-inzet.

Tot 2009 verlopen de ontwikkelingen op EU niveau die direct raken aan de BZ rol moeizaam. In het jaarverslag 2007 rapporteert DME bijvoorbeeld dat, voor wat betreft het externe EU-energiebeleid, de lidstaten er tot dan toe slechts in beperkte mate in geslaagd zijn krachtig en eensgezind op te treden vis-à-vis partnerlanden. Ook de beoogde opname van de belangrijkste principes en elementen van het Energiehandvest en Transitprotocol in de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO) tussen de EU en Rusland is in 2007 niet tot stand gekomen vanwege het stopzetten van de onderhandelingen over de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst.¹⁴⁷ Eind 2008 wordt door DME aangegeven dat overeenstemming in EU-verband over het (mede) inzetten van het GBVB-instrumentarium voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid nog niet is gerealiseerd.¹⁴⁸

Vanaf 2009, als het Europese externe energiebeleid vorm begint te krijgen, worden ook de Nederlandse inspanningen duidelijker zichtbaar. Nederland heeft, in sommige gevallen samen met de Benelux-landen, het Europese beleidsproces trachten te beïnvloeden. EL&I, BZ, de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie en de posten hebben notities opgesteld om de richting van de discussies mede te bepalen. Hoewel de ontwikkeling en uitwerking van een extern energiebeleid nog volop in ontwikkeling is, kan worden gesteld dat Nederland hieraan in de geëvalueerde periode actief heeft bijgedragen.¹⁴⁹ Het concrete effect van deze bijdrage is niet onderzocht.

Met het oog op energievoorzieningszekerheid heeft Nederland, zoals beoogd, ook breder EU-beleid ondersteund zoals het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Nabuurschaps Beleid.¹⁵⁰ Voorts heeft Nederland, en hier vooral ook BZ, zich ingespannen voor het maken van heldere afspraken over handel en investeringen

¹⁴⁶ Berichtenverkeer, DES oktober, november 2007.

¹⁴⁷ DES, Jaarverslag 2007/Jaarplan 2008, p. 2.

¹⁴⁸ DES, Jaarverslag 2008/Jaarplan 2009, p. 2.

¹⁴⁹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 6e vergadering, 20 december 2006.

¹⁵⁰ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 6; DES, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 6.

in het kader van bilaterale en regionale economische samenwerkings- en handelsakkoorden tussen de EU en derde landen.¹⁵¹

In de geëvalueerde periode heeft de Nederlandse inzet op EU niveau niet betekend dat geen bilaterale relaties konden worden onderhouden, zoals in het voorgaande hoofdstuk is geïllustreerd. Of Nederland zich ook in EU-verband in het bijzonder heeft gericht op de 28 geselecteerde landen die energierelevant zijn, kon op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken niet worden vastgesteld. Dit geldt ook de beïnvloeding van de energiedialogen die de EU is aangegaan en de bruikbaarheid van de door de IWE gehanteerde criteria voor het bepalen welke dialogen vanuit het Nederlandse perspectief het beste in EU-verband kunnen worden gevoerd.

6.6 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

De lidstaten van de EU, waaronder Nederland, raken steeds meer met elkaar vervlochten op het gebied van energie. Hoewel het besef dat energievoorzieningszekerheid een Europese aanpak vereist duidelijk aanwezig was gedurende de geëvalueerde periode, was niet altijd helder wat Nederland en in het bijzonder BZ binnen de EU heeft willen bereiken. Het bevorderen van de interne markt is een belangrijk speerpunt geweest maar niet altijd in het licht van energievoorzieningszekerheid. Vooral na 2009 is benadrukt, zo bevestigen ook geïnterviewden, dat energievoorzieningszekerheid alleen op EU niveau kan worden geborgd. De aandacht voor het externe energiebeleid (zuidelijke corridor, AU-EU energiepartnerschap, EU nabuurschapsbeleid) is daarmee toegenomen.

| 131 |

EL&I en BZ zijn beiden actief op EU niveau. Zij hebben verschillende instrumenten ingezet. Samen hebben ze Nederlandse voorstellen geformuleerd, getracht bepaalde onderwerpen op de Brusselse agenda te krijgen, en zijn ze opgetrokken met gelijkgezinde EU lidstaten.

Inhoudelijk gezien is EL&I vooral betrokken bij de dossiers die van invloed zijn op nationale wet- en regelgeving, zoals het Derde Energiepakket, en daarmee verbonden nationale (publieke en private) belangen. BZ heeft een voortrekkersrol vervuld op dossiers over Europese samenwerking met derde landen (bijvoorbeeld het Oostelijke Partnerschap) die een minder direct verband hebben met de energievoorzieningszekerheid van Nederland maar wel van belang zijn vanuit geopolitiek oogpunt. Ook op het vlak van de Europese diversificatie van bronnen en (gas)aanvoerroutes heeft BZ een eigenstandige rol gespeeld, waarbij door afstemming en samenwerking invloed is uitgeoefend op andere partijen, in Nederland, maar ook bilateraal en multilateraal (bijvoorbeeld de totstandkoming van *Nord Stream*).

Uit de bronnen bestudeerd voor deze beleidsdoorlichting blijkt dat BZ op het Europese vlak in toenemende mate gebruik heeft gemaakt van de beïnvloedingsmogelijkheden die de EU instituties bieden. Het heeft daardoor een bijdrage kunnen leveren aan het zich ontwikkelende externe energiebeleid, met name waar het de relatie van de EU met derde landen

¹⁵¹ DES, Jaarverslag 2008/Jaarplan 2009, p. 3.

betreft. Niet duidelijk is in hoeverre BZ daadwerkelijk sturing heeft kunnen geven aan processen van wet- en regelgeving op het terrein van energievoorzieningszekerheid in Brussel en of BZ in een vroeg genoeg stadium betrokken is geweest bij dergelijke processen. Dit vergt een nauwgezette analyse van het Nederlandse optreden in de EU waarin binnen deze beleidsdoorlichting niet is voorzien.¹⁵²

Een direct verband tussen de samenwerking met en via de Europese Unie en Europese instellingen en het realiseren van energievoorzieningszekerheid voor Nederland is moeilijk te leggen. Voor het bepalen van de effecten van de Nederlandse inzet is de context te dynamisch en zijn er teveel andere spelers actief in Europees verband. Door in toenemende mate met één stem te spreken in het kader van het EU externe energiebeleid en daar als Nederland en BZ een bijdrage aan te leveren kan wel worden geconstateerd dat de EU nu als geheel sterker staat ten opzichte van grote andere spelers, waaronder zowel producerende als consumerende landen, dan een aantal jaren geleden.

Het toegenomen belang van Europa betekent overigens niet dat Nederland geen eigen internationaal energiebeleid meer heeft gevoerd. Om mee te kunnen blijven praten en gehoord te worden in Europees verband, heeft Nederland in de geëvalueerde periode nadrukkelijk ook haar aanwezigheid in multilaterale fora behouden of geïntensiveerd, zoals in Hoofdstuk 7 uiteen wordt gezet.

¹⁵² In de beleidsdoorlichting Versterking Europese Samenwerking en de Nederlandse Positie gaat IOB onder andere in op de Nederlandse onderhandelingseffectiviteit bij de totstandkoming van het derde wetgevingspakket inzake de liberalisering van de Europese energiemarkt.

7

Multilaterale relaties

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de multilaterale relaties waarin BZ een rol heeft gespeeld. Veel doelstellingen vereisen samenwerking op mondiaal niveau. De multilaterale pijler van het beleid is eveneens uitgewerkt in de 'Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid' van april 2007. De multilaterale lijn sluit aan bij de bilaterale en Europese benaderingen.

Net als in Hoofdstuk 5 en 6, wordt ingegaan op de volgende vragen:

- Welke resultaten werden beoogd?
- Welke instrumenten zijn ingezet?
- Tot welke (concrete) output heeft deze inzet geleid?
- Wat zijn de (intermediaire) effecten van deze output?
- Zijn beoogde resultaten gerealiseerd (doelbereiking)?
- Zijn deze resultaten aan het (beleid van het) ministerie van BZ toe te schrijven (doeltreffendheid)?
- Heeft het ministerie van BZ bijgedragen aan de realisering van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid? Zijn er knelpunten opgetreden?

Deze vragen worden beantwoord in het algemeen, voor wat betreft de multilaterale lijn, en specifiek, voor wat betreft de selectie van multilaterale waarmee relaties zijn aangegaan en/of onderhouden. Ook dit hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

| 135 |

7.2 Beoogde resultaten

De multilaterale lijn wordt het meest geschikt geacht om brede mondiale thema's aan de orde te stellen en aandacht te besteden aan de geopolitieke implicaties van de ontwikkelingen op de mondiale energiemarkt. Gedacht moet worden aan ontwikkelingen zoals de politisering van toegang tot energie en de veiligheid van transportroutes, maar ook aan thema's zoals duurzaamheid en kennisuitwisseling op het gebied van energietechnologie en efficiëntie.¹⁵³

Multilaterale samenwerking zou de juiste randvoorwaarden kunnen scheppen voor energievoorzieningszekerheid door het stimuleren van een stabiel en gunstig investeringsklimaat en het vergroten van het *level playing field*. Zo kunnen bijvoorbeeld regels voor het bevorderen van vrijhandel, non-discriminatie, transparantie, bescherming van investeringen en het slechten van geschillen worden afgesproken. Ook kan bestaande regelgeving worden geharmoniseerd en kunnen *best practices* op het gebied van belastingregimes en investeringsprikkels worden verspreid.¹⁵⁴

¹⁵³ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 2.

¹⁵⁴ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 13.

Via het multilaterale kanaal zou bovendien goed bestuur op dit gebied kunnen worden bevorderd. In het kader daarvan zouden overheden via de economische ook de sociaal-maatschappelijke en klimaat-technologische aspecten van het energiebeleid moeten bewaken. Bedrijven in de energiesector zouden niet alleen met het oog op winst, maar ook MVO.

7.3 Selectie van multilaterale fora

De uitwerking van deze doelstellingen speelt zich af binnen een groot aantal multilaterale organisaties en instellingen op energiegebied. Omdat Nederland niet in alle fora in gelijke mate actief kan zijn, moest aan het begin van de geëvalueerde periode, net zoals in het geval van de energierelevante landen, een selectie worden gemaakt van organisaties en instellingen die op dat moment voor Nederland het belangrijkste waren vanuit het perspectief van energievoorzieningszekerheid. De IWE heeft daartoe bijna twintig multilaterale fora, waarvoor door de werkgroep multilateraal fiches waren gemaakt, getoetst aan de volgende criteria:

- relevant voor de internationale energiedialoog en/of stabiliteit van energierelaties
- relevant voor bevordering van energie-investeringen en/of markttoegang
- relevant voor bevordering energie-efficiëntie en/of duurzame energie
- de grootte van de regio die door deze organisaties wordt bestreken
- de relatieve invloed van Nederland in deze organisaties, zowel formeel vastgelegd, als informeel door bezetting van sleutelposities.¹⁵⁵

| 136 |

Deze toetsing leidde aanvankelijk tot de selectie van drie multilaterale energiefora, te weten het International Energy Agency (IEA), het International Energy Forum (IEF) en het Energy Charter Treaty (ECT), en drie energie-relevante financiële fora, te weten de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), de European Investment Bank (EIB) en de Wereldbank (zie de uit de IWE-rapportage overgenomen Tabel 6). Deze fora werden op het moment van selectie als de voor energievoorzieningszekerheid belangrijkste en best toegankelijke fora beschouwd. Selectie betekende dat Nederland zich ten doel stelde in deze fora agenda-bepalend en proactief te zijn.

In een aantal overige fora (zoals WTO, WEC,¹⁵⁶ OESO, OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa), G8, de diverse VN-energiefora) heeft Nederland wel geparticipeerd maar werd het forum als minder relevant gezien voor energievoorzieningszekerheid of heeft Nederland een beperkte invloed. De Nederlandse positie over energievoorzieningszekerheid is in deze fora wel uitgedragen, maar Nederland heeft vooral de agenda gevolgd en er is geen extra inzet gepleegd.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 14.

¹⁵⁶ Feitelijk is de World Energy Council een NGO, waarin nationale 'Member Committees' samenwerken. Deze committees representeren een breed scala aan betrokken private en publieke partijen en organisaties met belangen en (overheids)taken in de energiesector (<http://www.worldenergy.org>).

¹⁵⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Multilaterale organisaties en energievoorzieningszekerheid.

Tabel 6 Energierelevante multilaterale fora					
	Organisatie is relevant op het gebied van				
Forum	Dialogo/ stabiliteit ¹⁵⁸	Investerings/ markttoegang ¹⁵⁹	Efficiency/ duurzaamheid ¹⁶⁰	Relevante regio ¹⁶¹	Nederlandse positie/invloed ¹⁶²
IEA	X (consumenten-landen onderling en met OPEC)	X	X (via R&D)	VS, Japan, EU, China, Rusland, India en via IEA Midden-Oosten	+ : NL in governing board en Nederlanders in management
IEF	X	X		Wereld	-
ECT		X		EU, voormalig Sovjet Unie	+/-
WEC		X		Wereld	+ : NL in Studies committee.
EBRD		X	X	Centraal en Oost Europa en voormalig Sovjet Unie	+ : bijvoorbeeld Trustfund
EIB		X	X	EU	+/-
Wereldbank		X	X	Wereld, m.u.v. rijke landen	+/-
AfDB			X	Afrika	+
AsDB			X	Azië	+
NAVO	X			VS/EU	+/-
OESO	X	X (voor investeringen; markttoegang-discussie speelt meer in WTO)	?	VS, Japan, EU	+/-
VN	X			Wereld	+ : UNDP, UNEP, UNFCCC +/- : UNEC, UNCSD
OVSE	X				+/-
G8	X		X	VS, Rusland	-
WTO		X		Wereld	-

Bron: Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid.

¹⁵⁸ Hieronder wordt dor het IWE verstaan: het tot stand brengen of verbeteren van goede relaties op energiegebied; het bevorderen van stabiliteit, vrede en veiligheid, goed bestuur.

¹⁵⁹ Hieronder wordt door de IWE verstaan: het bevorderen van investeringen en in de energiesector, het bevorderen van markttoegang en goed functionerende markten; investeringsbescherming, dispute settlement, verbeteren investeringsklimaat.

¹⁶⁰ Hieronder wordt door de IWE verstaan: efficiency en bevorderen van gebruik duurzame energie. Dit betekent minder beroep op fossiele brandstoffen en grotere beschikbaarheid van fossiele energie op de wereldmarkt. Is goed voor energievoorzieningszekerheid en verlaagt druk op de markt.

¹⁶¹ Hieronder wordt door de IWE verstaan: dekt het forum voor de Nederlandse energievoorzieningszekerheid relevante regio's?

¹⁶² Hieronder wordt door de IWE verstaan: de mogelijkheid van Nederland om zelfstandig invloed uit te oefenen in het betreffende forum.

Tabel 6 en de selectie van landen weerspiegelt vooral de fora die relevant werden geacht vanuit het EL&I perspectief. In enkele andere niet-geselecteerde organisaties en samenwerkingsverbanden heeft vooral BZ zich ingespannen vanwege haar specifieke geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke kennis. Het gaat hier om de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO), de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy* (GGESS), en het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI).

In de periode 2006-2010 hebben zich een aantal veranderingen voorgedaan in het belang van multilaterale fora voor Nederland. Sommige fora zijn minder belangrijk geworden, of het belang dat aanvankelijk aan deze fora was toegekend vanuit het energiezekerheidsperspectief is afgenomen, andere fora zijn belangrijker geworden, of het belang dat aanvankelijk aan deze fora was toegekend vanuit het energiezekerheidsperspectief is toegenomen.

Voorbeelden van de eerste categorie zijn de EBRD, de EIB en de WB. Hoewel deze instellingen een belangrijke rol spelen in de financiering en daarmee de ontwikkeling van grote infrastructurele projecten, is gebleken dat deze instellingen niet of nauwelijks konden worden ingebed in het breder beleidskader voor energievoorzieningszekerheid.¹⁶³ Voor de rol van BZ in het energievoorzieningszekerheidsbeleid zijn ze dan ook van ondergeschikt belang. Voorbeelden van de laatste categorie zijn het *Gas Exporting Countries Forum* (GECF), waar Nederland pas sinds 2009 een waarnemersstatus heeft en wordt vertegenwoordigd door EL&I, en vooral ook het GGESS waarin Nederland en met name BZ in de geëvalueerde periode een belangrijkere rol is gaan spelen.¹⁶⁴

| 138 |

Opvallend is tot slot dat multilaterale fora op het gebied van klimaat niet of nauwelijks ter sprake zijn gekomen, hoewel I&M een grote rol binnen deze fora speelt en toch ook onderdeel van de interdepartementale werkgroep uitmaakt. Een mogelijke verklaring is dat het verband tussen energievoorzieningszekerheid, zoals gedefinieerd in de werkgroep, en het Nederlandse optreden in deze fora minder direct is en de rol van BZ, maar ook die van EL&I, beperkter.

7.4 Inzet/inspanningen: instrumenten

Om de multilaterale lijn uit te werken heeft Nederland, in het bijzonder BZ, een aantal instrumenten tot haar beschikking.

In de MvT 2008 van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt het voeren van een internationale dialoog die bijdraagt aan wederzijds vertrouwen, helpt stabielere markthoudingen te bevorderen en helpt voorkomen dat in een situatie van relatieve schaarste een strijd om energie ontstaat genoemd als instrument om energievoorzieningszekerheid te

¹⁶³ Hetgeen niet wegneemt dat deze een belangrijke, maar vooral indirecte rol spelen bij het bevorderen van energievoorzieningszekerheid, en dan met name door totstandkoming van investeringen in (duurzame) energie en via het verminderen van de vraag aan energie-efficiëntie.

¹⁶⁴ Het gedurende de geëvalueerde periode opgerichte International Renewable Energy Agency (IRENA), waarvan de taken deels overeenkomen met die van het IEA, wordt in deze evaluatie niet meegenomen.

bevorderen. Deze dialoog kan bovendien leiden tot internationale afspraken (bijvoorbeeld met betrekking tot mensenrechten, goed bestuur en rechtszekerheid).

Het bewerkstelligen van adequate internationale bemiddelings- en arbitrageprocedures om te voorkomen dat energiestromen worden onderbroken wordt in de MvT 2008 eveneens als belangrijke multilaterale instrumenten genoemd. Voorts kan worden gedacht aan internationaal overleg en onderhandelingen, actieve deelname aan werkgroepen, steunverlening aan en stimulering van initiatieven, en de organisatie van conferenties, met name in multilaterale fora.

Voor het vormgeven van acties in multilaterale fora zou een informeel multilateraal energienetwerk in het leven worden geroepen waarin de dossierhouders en relevante departementen en dienstonderdelen op ad hoc basis zouden afstemmen.¹⁶⁵ Voor zover kan worden nagegaan is een dergelijk netwerk nooit opgericht en heeft afstemming in Nederland via de IWE en op ad hoc basis plaatsgevonden.

7.5 Geselecteerde multilaterale fora: beoogde resultaten, inzet/inspanningen, bereikte resultaten

| 139 |

Hieronder wordt vooral ingegaan op de inzet van Nederland, en BZ in het bijzonder, in de volgende acht fora: het IEA, het IEF, het ECT/S, het GECE, de NAVO, het GGESS, de VP's en het EITI. In niet al deze fora was Nederland al agendabepalend en pro-actief voor 2006, wat consequenties had voor de gepleegde inzet in de periode 2006-2010.

7.5.1 International Energy Agency

Het International Energy Agency (IEA) is een internationale organisatie welke tot doel heeft bij te dragen aan de voorziening van betrouwbare, betaalbare en schone energie voor haar 28 lidstaten en daarbuiten. Aanvankelijk had de organisatie vooral de taak de lidstaten te helpen bij het coördineren van een collectieve reactie op een verstoring van olieleveranties. Hiertoe is het oliecrisismechanisme gecreëerd, waarin de lidstaten zich onder andere vastleggen om een voorraad genoeg voor 90 dagen consumptie aan te houden. Dit vormt nog steeds een van de belangrijkste taken van het IEA.

Inmiddels heeft de rol van het IEA zich verder ontwikkeld tot een centrum voor de mondiale dialoog over energie. Klimaat en duurzaamheid zijn belangrijker geworden. Ook heeft het IEA in de afgelopen jaren op verzoek van de G8 extra aandacht besteed aan energie-efficiëntie en alternatieve energiebronnen, waardoor via het IEA toegang tot de G8 is ontstaan.

Haar taken zijn in de loop der jaren voorts uitgebreid tot bijvoorbeeld het doen van onderzoek, het verzamelen van statistieken en het geven van beleidsadviezen (IEA, 2011). In

¹⁶⁵ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 24.

dat kader heeft het IEA tot doel de wereld te informeren over de algemene energiesituatie zowel met betrekking tot productie als consumptie, te verwachten prijsontwikkelingen en de consequenties voor het klimaat, de economie en de veiligheid. Zij publiceert jaarlijks de World Energy Outlook (WEO).

Beoogde resultaten

Al vanaf de oprichting van het IEA is Nederland een actief lid. Sinds de totstandkoming van het energievoorzieningszekerheidsbeleid is Nederland nog actiever geworden. Nederland leverde de vicevoorzitter van de *Governing Board* (EL&I), er zaten Nederlanders op twee belangrijke posities in de IEA-organisatie, en Nederland was in verschillende expert-comités van het IEA vertegenwoordigd. Hierdoor had Nederland aan het begin van de geëvalueerde periode een meer dan proportionele invloed in het IEA.

Er was dus geen reden om de Nederlandse inzet qua capaciteit aan te passen. Wel zou de Nederlandse inzet beter kunnen worden afgestemd met BZ. In dat verband heeft Nederland zich ten doel gesteld steun te geven aan, en te participeren in, de zogenaamde *outreach*-strategie om niet-leden zoals China, Rusland en India bij het IEA te betrekken, met name waar het gaat om het oliecrisismechanisme.¹⁶⁶ Daarnaast streefde Nederland ernaar bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het IEA tot een organisatie die niet alleen gezaghebbend is op het gebied van studies zoals de WEO, maar ook een belangrijke rol speelt in beleidsadviezen en in de mondiale dialoog over energie.¹⁶⁷

Inzet/inspanningen

Eén keer per twee jaar is er een ministeriële bijeenkomst van het IEA. In principe neemt de minister van EL&I namens Nederland deel aan deze bijeenkomsten. De *Governing Board* van het IEA komt vier keer per jaar bijeen. De Directeur-Generaal Energie en Transport (EL&I) vertegenwoordigt Nederland. De directeur DME (BZ) treedt op als zijn plaatsvervanger. Nederland levert input voor de agenda's van de bijeenkomsten. Deze wordt interdepartementaal afgestemd.

De Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (SVE) van BZ woont samen met een vertegenwoordiger van EL&I de vergaderingen bij van de *Standing Group on Global Energy Dialogue* (SGD), die verantwoordelijk is voor de relaties van het IEA met niet-IEA lidstaten zoals China, Rusland en India. De SGD is ontstaan vanwege de internationalisering van het energiedossier en heeft tot doel informatie-uitwisseling en discussie over relevante ontwikkelingen in de wereldwijde energiesector, zoals bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de belangrijkste partnerlanden.¹⁶⁸ EL&I experts nemen actief deel aan verschillende werkgroepen en comités. Nederland neemt niet deel aan de werkgroep over energie-

¹⁶⁶ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 21; Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2006-2007, Hoofdstuk V, nr. 2.

¹⁶⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 21.

¹⁶⁸ Berichtenverkeer, BEB oktober 2008; Berichtenverkeer, PAO mei 2010.

efficiency. Dit onderwerp valt onder een EL&I directie die in tegenstelling tot DG Energie en Telecom meer nationaal georiënteerd is.

Soms, zoals in het Budget Comité, vertegenwoordigt de Permanente Vertegenwoordiging bij de OESO (PV OESO) Nederland in deze werkgroepen en comités. Verslagen worden in principe door EL&I gedeeld met de PV en BZ. Gezien de technische aard van sommige dossiers is het volgens de geïnterviewde personen mogelijk dat niet alle verslagen naar BZ worden gestuurd.

De grootste energie-consumerende landen op dit moment zijn niet vertegenwoordigd in het IEA. Energievoorzieningszekerheid is er mee gediend dat een dialoog ontstaat met deze landen. Nederland heeft daarom actief de pogingen van het IEA gesteund gericht op het overnemen door niet-leden als China, Rusland en India, maar ook Thailand en Chili van de regelgeving omtrent de 90-dagen olievoorraad. Hetzelfde geldt voor de pogingen van het IEA gericht op het opbouwen van capaciteit op energiegebied in de betreffende landen met het oog op bijvoorbeeld het ontwikkelen van een energiebeleid, het verzamelen van energie statistieken, energie efficiëntie en de transitie naar hernieuwbare energiedragers.

Gas- en elektriciteitsvoorziening zijn belangrijke thema's voor Nederland. Nederland heeft zich, net als andere IEA leden, binnen het IEA ingezet om de thema's prominenter op de IEA agenda te krijgen.

| 141 |

Nederland is actief betrokken bij de totstandkoming van de WEO. EL&I financiert deelonderzoeken van de WEO.¹⁶⁹ Evenals andere lidstaten wordt Nederland uitgenodigd om de WEO-concepten mee te lezen en er commentaar op te leveren. Zowel BZ als EL&I maken gebruik van deze mogelijkheid en selecteren specifieke onderwerpen uit het WEO-concept voor commentaar. Elk jaar wordt de WEO in diverse landen, waaronder Nederland, gepresenteerd.

In 2009 heeft de minister van EL&I de ministeriële bijeenkomst voorgezeten. BZ, EL&I en I&M hebben samengewerkt aan de voorbereidingen voor deze bijeenkomst waar de naderende klimaatonderhandelingen in Kopenhagen centraal stonden. Nederland heeft zich gefocust op klimaat en de economie, met energie als link tussen deze twee. Het Nederlandse voorzitterschap is voorspoedig verlopen en heeft een goede indruk achter gelaten bij invloedrijke IEA-leden waaronder de VS.¹⁷⁰

Bereikte resultaten

Niet alleen steekt Nederland al jaren veel tijd (zowel vanuit EL&I als BZ) en geld (via de OESO contributie vanuit BZ) in haar lidmaatschap van het IEA, het lidmaatschap levert Nederland ook veel invloed en informatie op. De Nederlandse inzet in het IEA wordt door andere landen gewaardeerd.

¹⁶⁹ Berichtenverkeer, PAO juni 2010.

¹⁷⁰ Berichtenverkeer, PAO oktober 2009.

In de *Governing Board* zijn de Nederlandse ideeën vaak overgenomen.¹⁷¹ Zo zijn mede door de Nederlandse inzet gas- en elektriciteitsvoorziening de afgelopen jaren belangrijker geworden binnen het IEA. Hetzelfde geldt voor klimaatbeleid dat inmiddels een substantieel onderdeel vormt van de WEO, aan de totstandkoming waarvan Nederland niet alleen financieel maar ook inhoudelijk in belangrijke mate bijdraagt. Nederland is er ook in geslaagd duurzaamheid als een belangrijk thema te agenderen tijdens de door Nederland voorgezeten ministeriële bijeenkomst.

Haar optreden als minister en als voorzitter van de ministeriële bijeenkomst heeft er mede toe geleid dat voormalig minister van EL&I is gevraagd zich te kandideren voor het directeurschap van het IEA. Mede dankzij intensief lobbywerk van BZ en EL&I kon voormalige minister Van der Hoeven in 2011 worden benoemd tot de nieuwe IEA executive director.

De resultaten die in de periode 2006-2010 zijn bereikt middels de *outreach*-activiteiten van het IEA, een voor Nederland en vooral voor BZ belangrijk speerpunt, lopen uiteen. Volgens geïnterviewden is er bij sommige landen veel belangstelling (bijvoorbeeld China, Indonesië), terwijl er minder belangstelling is bij andere landen (bijvoorbeeld Rusland).

7.5.2 International Energy Forum

Het International Energy Forum (IEF) is een informeel overlegorgaan waar 87 energie producerende en consumerende landen inclusief doorvoerlanden elkaar ontmoeten. Het forum fungeert als een 'neutrale facilitator' van een wereldwijde energiedialoog. Jaarlijks vindt een vergadering van energieministers plaats. Tevens wordt sinds 2004 tijdens deze vergadering het International Energy Business Forum georganiseerd. Dit brengt niet alleen ministers van energie bij elkaar maar ook CEO's van internationale olie- en gasbedrijven, wat de IEF uniek maakt ten opzichte van andere multilaterale fora (IEF, 2011; Fattouh & Van der Linde 2011: 7).

Beoogde resultaten

In het algemeen was de Nederlandse inzet gericht op het totstand brengen van de dialoog tussen consumerende en producerende landen, omdat deze belangrijk is voor zekerheid van vraag en aanbod, en de daaraan gerelateerde investeringsdiscussie. De Nederlandse inzet richtte zich de afgelopen jaren in het bijzonder op het verbreden van de focus van het IEF van alleen olie naar ook gas. Nederland wilde daarnaast een rol spelen bij de voorbereiding van een IEF bijeenkomst. Tot slot stelde Nederland zich ten doel om via het IEF bilaterale relaties te versterken.

Inzet/inspanningen

Nederland is sinds de oprichting in 1991 nauw betrokken bij het forum en kan met recht een 'insider' genoemd worden. In 2004 heeft Nederland al een ministeriële bijeenkomst van het IEF georganiseerd. In 2012 zullen Algerije en Nederland 'co-host' zijn van de ministeriële bijeenkomst die zal plaatsvinden in Koeweit. De minister van EL&I neemt deel aan de jaarlijkse ministeriële bijeenkomsten. En marge van de bijeenkomsten zoals bijvoorbeeld

¹⁷¹ Berichtenverkeer, DES maart 2007; Berichtenverkeer, PAO maart -2009.

die in 2008 en 2010 heeft zij gesprekken gehouden met energierelevante landen, inclusief alle prioritaire landen.¹⁷²

Nederland adviseert over het IEF-werkprogramma en het thema en de inhoud van de IEF-ministeriële vergadering via de *International (voorheen Informal) Support Group*. Nederland heeft ook zitting in de Executive Board. Nederland draagt jaarlijks substantieel bij aan de begroting van het IEF-secretariaat en draagt regelmatig op vrijwillige basis bij, zoals bijvoorbeeld voor het opzetten van een *Joint Organisations Data Initiative* voor gas.¹⁷³ De meeste contacten tussen het IEF-secretariaat en Nederland verlopen via EL&I. Slechts sporadisch is er contact met BZ.

Gedurende een groot deel van de geëvalueerde periode was de secretaris-generaal van het IEF een Nederlander, Noé van Hulst (oud-Energie DG, EL&I, en oud-directeur van het *Long Term Co-operation and Policy Analysis Office* van het IEA).¹⁷⁴ Onder leiding van Van Hulst is het nieuwe IEF Charter tot stand gekomen. Dit Charter zorgt enerzijds voor een zekere mate van structurering van de IEF samenwerking, terwijl het anderzijds het informele karakter van het overleg in stand houdt. Nederland heeft de totstandkoming van het Charter actief gesteund.¹⁷⁵

Bereikte resultaten

| 143 |

De dialoog die gevoerd wordt binnen de IEF-kaders zorgt voor een verbetering van de relaties tussen de betrokken olie- en gaslanden. De verbetering van deze relaties is een langdurig proces. Pas op termijn zal blijken welke vruchten de dialoog afwerpt. Op korte termijn gebruikt Nederland het IEF met succes voor het verstevigen van bilaterale contacten met energierelevante landen. Met het oog op het Nederlandse energieronde functie is het van belang dat mede door Nederlandse inzet het IEF niet meer alleen een 'olie forum', maar nu ook een 'gas forum' is.

Nederland heeft met succes gelobbyd voor de kandidatuur van Van Hulst als secretaris-generaal van het IEF. De verkiezing van een Nederlander tot SG weerspiegelt het positieve beeld dat bij veel andere landen leeft over de rol en betrokkenheid van Nederland in het IEF. Om het positieve beeld te behouden moet Nederland wel blijvend haar betrokkenheid tonen, wat onder meer betekent dat het op ministerieel niveau vertegenwoordigd dient te zijn tijdens bijeenkomsten.

¹⁷² Berichtenverkeer, DGET maart 2008; Berichtenverkeer, DGET april 2010.

¹⁷³ JODI werd in 2002 ingesteld als het Joint Oil Data Initiative. In het JODI werken APEC, Eurostat, IEA, OLADE, OPEC en UNSD samen om gegevens uit te wisselen teneinde de transparantie van de wereldwijde energiemarkt te bevorderen. JODI wordt gecoördineerd door het IEF secretariaat. Zie <http://www.jodidata.org/about-jodi.aspx>.

¹⁷⁴ Zijn termijn is op 1 januari 2012 afgelopen.

¹⁷⁵ Berichtenverkeer, RIY februari 2010.

7.5.3 Energy Charter Treaty

Het *Energy Charter Treaty* (ECT), gebaseerd op het door voormalig minister-president Lubbers geïnitieerde Energy Charter, is het enige juridisch bindende multilaterale verdrag op het gebied van energie. Het heeft als doel de rechtsorde ten aanzien van energiekwesties te versterken door het opstellen van regels aangaande handel en investeringen (Energy Charter website, 2011). Nederland is depositaris van de *Energy Charter declaration* uit 1991, de intentieverklaring die heeft geleid tot het Energiehandvestverdrag in 1994.

Op dit moment zijn 53 landen (inclusief de EC en Euratom) aangesloten bij het verdrag, waaronder een groot aantal Centraal Aziatische landen voor wie de *Energy Charter Conference* een van de weinige internationale overlegplatformen vormt. Behalve consumerende en producerende landen zijn ook doorvoerlanden aangesloten bij het verdrag. Een doorvoerprotocol is in onderhandeling.

Beoogde resultaten

In lijn met EU-doelstellingen wilde Nederland een actieve rol spelen in de onderhandelingen met Rusland over de ratificatie van het verdrag en het doorvoerprotocol (zie Hoofdstuk 6). Rusland gaf in 2006 te kennen het Energiehandvestverdrag niet te willen ratificeren omdat het 'uit de tijd' zou zijn.¹⁷⁶ Het paste het verdrag niettemin voorlopig toe.

Nederland stelde zich, net als de Europese Commissie, ten doel het aantal lidstaten van het handvest verder uit te breiden wat bij zou moeten dragen aan energievoorzieningszekerheid. Tenslotte wilde Nederland een bijdrage leveren aan de visie op de toekomstige ontwikkeling van het handvest.

Inzet/inspanningen

De Nederlandse delegatie tijdens de jaarlijkse *Energy Charter Conference*, het besluitvormende orgaan van het *Energy Charter* proces, bestaat de laatste jaren uit hoge ambtenaren van EL&I, onder wie de Energiegezant van EL&I. Voorheen was ook de SVE betrokken.

In de periode 2006-2010 heeft Nederland zich actief ingezet om de onderhandelingen voor het doorvoerprotocol tot een goed einde te brengen. Het heeft opgetreden als gastheer van de werkgroep die onderhandelde over dit protocol. Om Russische ratificatie van het verdrag te realiseren heeft Nederland een voorstel gedaan om te zoeken naar een mogelijkheid de impasse te doorbreken.¹⁷⁷

EL&I (als dossierhouder) is, na afstemming met BZ, betrokken bij het initiatief van het *Energy Charter* Secretariaat (ECS) om landen zoals Zuid-Afrika te betrekken bij het Energiehandvest proces.¹⁷⁸ Zo heeft Jordanië in 2009 met Nederlandse steun zijn toetredingsproces succesvol afgerond.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Berichtenverkeer, DES december 2006.

¹⁷⁷ Berichtenverkeer, DES mei 2007.

¹⁷⁸ Berichtenverkeer, DES januari 2007.

¹⁷⁹ Berichtenverkeer, DGET december 2009.

Nederland, in de meeste gevallen vertegenwoordigd door zowel EL&I als BZ, heeft actief deelgenomen aan de in eind 2006 ingestelde ad hoc strategie werkgroep over de toekomstige activiteiten van het ECS, de strategie met betrekking tot uitbreiding van het lidmaatschap en de status van de onderhandelingen van het Transit Protocol (welke niet konden worden afgerond gedurende de geëvalueerde periode).

Bereikte resultaten

Ondanks de Nederlandse inspanningen, en de pogingen om uit te vinden welke onderdelen van het Energiehandvestverdrag onacceptabel voor Rusland waren, heeft Rusland zich in augustus 2009 teruggetrokken uit het verdrag. Sindsdien past Rusland het verdrag niet meer voorlopig toe. Nederland heeft er daarom naar gestreefd principes vast te leggen in de nieuwe Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Rusland. Ook hier zijn in de periode 2006-2010 geen concrete resultaten bereikt.

Het voornaamste argument van Rusland om het ECT niet te ratificeren is dat het buitenlandse investeringen nu niet meer van even groot belang acht als in 1991. Rusland acht zich in staat zelf investeringen te doen en zoekt alleen buitenlandse investeerders voor projecten waar het de technologie en kennis nog niet voor heeft. Rusland geeft bij geschillen voorkeur aan een oplossing via diplomatieke kanalen en niet aan een formele conciliatie-procedure zoals in het ECT.

| 145 |

Het voornaamste argument voor Rusland om het verdrag wel te ratificeren is hierdoor niet langer gelegen in de investeringsparagrafen, maar in afspraken over markttoegang in Europa en gegarandeerde toegang tot transportcapaciteit binnen de EU om te kunnen voldoen aan zijn lange-termijn leveringscontracten aan de individuele Europese lidstaten.¹⁸⁰

7.5.4 Gas Exporting Countries Forum

Sinds 2001 voeren de ministers van de grootste gas producerende landen ter wereld overleg in het *Gas Exporting Countries Forum* (GECF). Doel van het forum is het vergroten van het niveau van coördinatie en de versterking van de samenwerking tussen de elf lidstaten (*Gas Exporting Countries Forum*, 2011). In dat kader wordt er gesproken over het uitwisselen van informatie en expertise en het initiëren van onderzoeken naar ontwikkelingen op de gasmarkt. Het reguleren van productie- en prijsniveaus is tot nu toe niet aan de orde geweest. Het forum wil ook de dialoog tussen gas producenten en consumenten bevorderen.¹⁸¹

Beoogde resultaten

Omdat Nederland aanvankelijk geen rol speelde in het GECF zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de Nederlandse inzet – niet aan het begin van de geëvalueerde periode en, opvallend genoeg, ook niet tijdens de geëvalueerde periode. Sinds 2009 heeft Nederland net als Noorwegen en Kazachstan de waarnemersstatus van het GECF. Als grootste gasproducent van de EU is het voornaamste doel van deze waarnemersstatus

¹⁸⁰ Berichtenverkeer, BEB december 2008; Berichtenverkeer, DGET december 2009.

¹⁸¹ Berichtenverkeer, DOH april 2007; Berichtenverkeer, MOS december 2008.

geïnformeerd te zijn over de discussies die plaatsvinden tussen de gasexporterende landen. Nederland en de GECF landen hebben het gedeelde belang van stabiele prijzen.

Lidmaatschap wordt door Nederland voorsnog niet overwogen vooral omdat de mogelijkheid bestaat dat het GECF zich zal ontwikkelen tot een kartelachtige organisatie, wat haaks staat op vrijhandelsprincipes zoals die door Nederland worden nagestreefd. BZ heeft zich in de geëvalueerde periode op dit punt meer terughoudend opgesteld dan EL&I onder andere vanwege de participatie van Iran in het GECF.

Inzet/inspanningen

Nederland wordt tijdens de ministeriële vergaderingen vertegenwoordigd door de ambassadeur ter plaatse of door een hoge ambtenaar van het ministerie van EL&I. Het niveau van de vertegenwoordiging weerspiegelt de terughoudende Nederlandse houding.

Bereikte resultaten

In de geëvalueerde periode zijn nog weinig concrete resultaten geboekt. Wat precies de rol van BZ is en zou moeten zijn is niet duidelijk. Toch wordt de Nederlandse waarnemersstatus in het algemeen als nuttig beschouwd (ook door landen en organisaties waarmee Nederland betrekkingen onderhoudt). De waarnemersstatus verschaft Nederland informatie over de (ondoorzichtige) gasmarkt en de positie van andere gasproducerende landen. Voorts kan Nederland samen met Noorwegen een balancerende rol spelen binnen het forum. Op basis van geopolitiek gewicht kan een brug worden geslagen naar landen die nog geen openmarkt beleid voeren.

| 146 |

7.5.5 Noord Atlantische Verdragsorganisatie

Energieveiligheid (in plaats van energievoorzieningszekerheid) is een relatief nieuw onderwerp op de agenda van de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), hoewel in het Strategisch Concept (1999) al onderkend wordt dat de veiligheidsbelangen van de alliantie bedreigd kunnen worden door een onderbreking in de toevoer van vitale hulpbronnen.

Tijdens de NAVO-top in Riga in 2006 stond, naar aanleiding van het gasconflict tussen Rusland en de Oekraïne, energieveiligheid voor het eerst als zodanig op de agenda. Besloten werd dat NAVO-landen elkaar zullen raadplegen over de meest urgente risico's zodat kan worden vastgesteld waar de toegevoegde waarde van de NAVO ligt bij het bevorderen van energieveiligheid. Op de Boekarest top in 2008 werd een rapport gepresenteerd over de rol van NAVO in energieveiligheid dat richtlijnen identificeert en opties en aanbevelingen uiteenzet voor vervolgactiviteiten. Deze richtlijnen, opties en aanbevelingen zijn nogmaals bevestigd op de Strasbourg-Kehl-top in 2009 en de Lissabon top in 2010 (NAVO website, 2011).

In 2010 hebben de regeringsleiders van de NAVO landen in Lissabon het *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the NATO* aanvaard. Door de toenemende afhankelijkheid van buitenlandse energieleveranties, moet een steeds groter deel van de energie worden getransporteerd. Hierdoor stijgt het belang van veilige transportroutes. Bij

bescherming van in het bijzonder transportroutes over zee is mogelijk een rol weggelegd voor de NAVO.

De discussie over de precieze rol van de NAVO op het gebied van energieveiligheid vordert evenwel traag omdat er binnen de NAVO verschillend wordt gedacht. Sommige landen zien een zeer actieve rol voor de NAVO weggelegd (de VS, Polen), terwijl andere landen slechts een zeer beperkte rol voor de NAVO voor zich zien (Frankrijk).

Beoogde resultaten

De Nederlandse positie zit daar tussen in en de inzet van Nederland is erop gericht militarisering van het energiedebat te vermijden.¹⁸² De NAVO zou een rol kunnen spelen bij bijvoorbeeld de bescherming van kritische infrastructuur en bestrijding van piraterij. Vanuit het Nederlandse perspectief is de rol van de NAVO op het gebied van energievoorzieningszekerheid aanvullend op wat landen zelf en in andere internationale organisaties (met name IEA) doen. Nederland wil duplicatie en overlap met andere organisaties voorkomen.¹⁸³

Meerwaarde van de NAVO is dat het energieveiligheid kan agenderen in de dialoog met andere landen die partnerschappen met de NAVO zijn aangegaan.¹⁸⁴ In dat kader wil Nederland voorkomen dat de discussie zich vooral in negatieve zin op Rusland richt.

| 147 |

Inzet/inspanningen

Binnen BZ wordt met enige regelmaat gezocht naar aanknopingspunten tussen het werkterrein van de NAVO en het energiedossier. In de geëvalueerde periode was er geen aanleiding om de Nederlandse inzet voor wat betreft de rol van de NAVO in het energiedebat prioriteit te geven. Vooralsnog hebben de inspanningen van BZ zich daarom vooral gericht op het dichterbij elkaar brengen van andere NAVO-lidstaten.¹⁸⁵

Bereikte resultaten

In de periode 2006-2010 zijn nog geen concrete resultaten geboekt.¹⁸⁶ Het debat over de energiethematiek binnen de NAVO, waarin Nederland een afwachter houding inneemt, is nog volop gaande en verloopt tot op heden zoals door Nederland gewenst.

7.5.6 Gulf of Guinea Energy Security Strategy

De *Gulf of Guinea Energy Security Strategy* (GGESS) is opgericht op instigatie van de Nigeriaanse president Obasanjo om te komen tot oplossingen voor olie-gerelateerde problemen in de Nigerdelta. Hoewel het forum aanvankelijk vooral gericht was op het bestrijden van de criminaliteit rond de olieproductie is de gedachte inmiddels dat veiligheids- en milieuproblemen in de Nigerdelta niet afzonderlijk maar in elkaars verlengde dienen te worden

¹⁸² Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 33e vergadering, 3 februari 2009.

¹⁸³ Berichtenverkeer, BRN februari 2009.

¹⁸⁴ DES notitie over NAVO en energievoorzieningszekerheid.

¹⁸⁵ Berichtenverkeer, BRN februari 2007.

¹⁸⁶ Ook niet na de aanstelling van voormalig Shell CEO Jeroen van der Veer als vicevoorzitter van de NATO Strategic Concept Expert Group.



Nigeria

aangepakt. De internationale consultatiegroep richt zich daarom zowel op oliediefstal, het witwassen van oliegelden, illegale wapenverspreiding, als op de ernstige milieuvervuiling in de delta.

De VS, Canada, Frankrijk, Nederland, Nigeria (federale staat en deelstaten), Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland hebben zitting in het multilaterale forum. Nederland is sinds november 2006 lid. Uitgangspunt is dat alle betrokken partijen deelnemen aan het forum. Vandaar dat naast vertegenwoordigers van de partnerlanden ook oliemaatschappijen (waaronder Shell) en ontwikkelingsorganisaties (waaronder UNDP) van de partij zijn.¹⁸⁷

Beoogde resultaten

Nigeria behoort tot de grootste olieproducenten ter wereld en positioneert zich steeds meer als internationale gasproducent. De veiligheids- en milieuproblematiek heeft gevolgen voor de olieproductie van Nigeria, hetgeen gevolgen heeft voor de mondiale energievoorzieningszekerheid. Nigeria zal zelf de problemen moeten aanpakken maar Nederland kan steun verlenen. De belangen van Shell in Nigeria zijn aanzienlijk en de afname van de

¹⁸⁷ Berichtenverkeer, DES augustus 2007.

olieproductie als gevolg van de problemen in de Nigerdelta treft Shell zwaar. Voor Nederland is (voortzetting van/hervatting van) de GGESS dan ook van meer dan gemiddeld belang, te meer daar het forum het enige internationale platform is waar de problematiek van de Nigerdelta open wordt besproken.¹⁸⁸

Inzet/inspanningen

De Nederlandse inzet is in eerste instantie vooral gericht geweest op het verlenen van technische assistentie voor zover daar expliciet vraag naar was van Nigeriaanse zijde.¹⁸⁹ Begin 2007 vond een interdepartementale bijeenkomst over Nigeria en energievoorzieningszekerheid plaats onder leiding van de SVE met het oog op het bezien van initiatieven richting Nigeria.

Vervolgens heeft Nederland in 2007 een GGESS bijeenkomst georganiseerd in Den Haag. BZ was gastheer. Tijdens deze bijeenkomst werd gesproken over het zorgen voor betere transparantie van geldstromen om corruptie aan te pakken, het aanpakken van illegale wapenhandel, evenals het op elkaar afstemmen van het beleid van de centrale en deelstaat-regeringen. De VP's alsmede het EITI werden gepresenteerd en bediscussieerd.¹⁹⁰ Tijdens een volgende GGESS bijeenkomst in Abuja in 2008 heeft Nederland de EITI en de VP's aan de Nigeriaanse overheid gepresenteerd. Deze presentatie werd verzorgd door EL&I en Shell. Nigeria is een van de eerste landen die het EITI heeft geaccepteerd en eind 2007 in wetgeving heeft vastgelegd. Nederland heeft Shell ondersteund bij haar (tot op heden vergeefse) pogingen om de VP's in Nigeria van de grond te krijgen.¹⁹¹

| 149 |

De Nederlandse inzet heeft zich niet beperkt tot het behartigen van de belangen van Shell.¹⁹² In de discussie over de *Petroleum Industry Bill* (PIB) heeft BZ nieuwe wetgeving verwelkomd en geïnsisteerd dat de nieuwe wet de juiste voorwaarden schept om lange-termijn investeringen in de olie- en gaswinning mogelijk te maken. Dit terwijl Shell oorspronkelijk afwijzend stond ten opzichte van de PIB. BZ heeft Shell bijvoorbeeld ook geadviseerd over de programmering van sociaal-maatschappelijke projecten die het uitvoert in Nigeria (op het gebied van onder andere gezondheid en onderwijs). Dit neemt niet weg dat Shell te kampen heeft met een slecht imago. NGO's houden Shell verantwoordelijk voor een deel van de problemen in het gebied, waaronder de vervuiling.¹⁹³ Nederland heeft er in gesprekken met Shell op aangedrongen het affakkelen van gas zo snel mogelijk te beëindigen.¹⁹⁴

De Nederlandse ambassade in Nigeria heeft voorts een project gefinancierd van een internationale NGO actief in de delta, het *Stakeholders Democracy Network*. In het kader van het project is onderzocht wat de gevolgen zijn voor de lokale bevolking van de olie- en

¹⁸⁸ Berichtenverkeer, DES april 2008; DES, Jaarverslag 2008/Jaarplan 2009, p. 3.

¹⁸⁹ Berichtenverkeer, DAF november 2006.

¹⁹⁰ Berichtenverkeer, DES augustus 2007.

¹⁹¹ Berichtenverkeer, DES april 2008.

¹⁹² Berichtenverkeer, DME januari 2010.

¹⁹³ Berichtenverkeer, DES april 2008.

¹⁹⁴ Berichtenverkeer, DAF februari 2009.

gaswinning in de Nigerdelta. Doel was het bewustzijn van de inwoners van de Nigerdelta van hun rechten, in het bijzonder milieurechten en vrouwenrechten, te vergroten.¹⁹⁵ Begin 2010 bracht de SVE samen met de clustercoördinator van directie Sub-Sahara Afrika (DAF) een bezoek aan Nigeria.¹⁹⁶ Mede naar aanleiding van dit bezoek werd voorgesteld een grotere inzet te gaan plegen op Nigeria gezien de omvangrijke economische belangen van Nederland, de aanzienlijke energieafhankelijkheid van het Westen (niet alleen Nederland) ten opzicht van Nigeria, het politieke gewicht van het land in de regio en de aandacht van het Nederlandse middenveld en de Tweede Kamer voor Nigeria op het gebied van mensenrechten, milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Bereikte resultaten

Met het gastheerschap van de conferentie in 2007 heeft Nederland een gelegenheid geboden om over de problemen in de Nigerdelta te discussiëren en zijn betrokkenheid getoond bij de verbetering van de situatie aldaar.¹⁹⁷ De bijeenkomst was in dit opzicht een succes.

De internationale invloed op de problemen in de Nigerdelta is echter relatief gering.¹⁹⁸ Nederland hoopte daarom dat Nigeria zich actiever zouden opstellen binnen de GGESS. Dit is niet gebeurd. Hoewel de GGESS onder de opvolger van president Obasanjo, president Yar'Adua, kon rekenen op de steun van Nigeria, heeft zijn opvolger, president Jonathan weinig interesse getoond voor het initiatief. Er is bovendien sprake van scepsis binnen de internationale partnergroep. Sommige landen en organisaties vinden de GGESS onvoldoende slagvaardig. Landen zoals de VS en het VK voeren bij voorkeur rechtstreeks bilateraal overleg met Nigeria. Een poging van Nederland in 2008 om op GGESS hoofdstedenniveau bijeen te komen kon op weinig steun rekenen van andere landen.¹⁹⁹

De laatste GGESS bijeenkomst was in Abuja in 2009. Het initiatief ligt sindsdien nagenoeg stil. Ondertussen is de situatie in de delta verslechterd, wat zowel vanuit het oogpunt van energievoorzieningszekerheid als bredere BZ-doelstellingen een punt van zorg is. Niettemin zet Nederland de dialoog met Nigeria voort en overweegt het om een actievere politiek op het land te voeren.

7.5.7 Voluntary Principles on Security and Human Rights en Extractive Industries Transparency Initiative

De *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (VP's) en het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) zijn zogenoemde multi-stakeholder initiatieven. Het betreft initiatieven van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen binnen de grondstoffen- en energiesector.

¹⁹⁵ Berichtenverkeer, ABJ september 2008.

¹⁹⁶ Berichtenverkeer, DME januari 2010.

¹⁹⁷ Berichtenverkeer, DES augustus 2007.

¹⁹⁸ DAF/DES notitie over de ontwikkeling van de Nigerdelta.

¹⁹⁹ Berichtenverkeer, DES september 08.

De VP's, geïnitieerd door de Amerikaanse president Clinton en Britse premier Blair in 2000, richten zich op de mensenrechtenproblematiek bij de winning van delfstoffen. Nederland is in 2001 tot het samenwerkingsverband toegetreden. Naast de VS, het VK, en Nederland onderschrijven Canada, Colombia, Noorwegen en Zwitserland de VP's, NGO's zoals Amnesty International en Human Rights Watch, en IKV Pax Christi Watch, en bedrijven zoals BP, Exxon Mobil en Shell de VP's (Voluntary Principles on Human Rights website, 2011).

Het EITI initiatief startte in 2002 onder leiding van de Britse premier Blair. Nederland heeft zich in 2003 achter het initiatief geschaard. Naast een groot aantal overheden en bedrijven nemen ook NGO's deel aan de gevoerde dialoog binnen EITI (EITI website, 2011). EITI richt zich op transparantie van financiële transacties tussen grondstoffenbedrijven en overheden in grondstoffenrijke landen. Het EITI is meer verplichtend dan de VP's: als een land besluit toe te treden (en wordt geaccepteerd), verplicht het zichzelf en bedrijven gegevens bekend te maken en een implementatietraject te doorlopen.

Beoogde resultaten

Deelname aan de VP's past binnen het Nederlandse kabinetsbeleid. Nederland tracht de naleving van mensenrechten te bevorderen. Het stelt zich ook ten doel MVO te stimuleren. Meer in bijzonder geldt dat Shell actief is in Nigeria en dat Nederlandse NGO's de ontwikkelingen ten aanzien mensenrechtenkwesities aldaar kritisch volgen.²⁰⁰ De VP's kunnen helpen de dialoog over mensenrechten en veiligheid te voeren. In dat kader streeft Nederland er ook naar het aantal bij de VP's betrokken landen te vergroten.

| 151 |

Nederlandse participatie in het EITI wordt bepleit in de MvT 2006. Nederland zet zich in voor 'tamelijk rigoureuze toepassing van de EITI-criteria' en tracht 'vervuiling' van de landenlijst te beperken. Landen die niet EITI-compliant zijn zouden geen plaats moeten kunnen hebben in de Board. Nederland pleit binnen het *trustfund* voor vrijmaking van voldoende middelen voor 'civil society'. EITI zou tot slot moeten worden uitgebreid voor wat betreft zowel inhoud als sectoren.²⁰¹

Inzet/inspanningen

Waar men gezien de geopolitieke, veiligheids- en mensenrechtendimensie wellicht zou verwachten dat BZ het VP-dossier behandelt, is het in de praktijk EL&I die dit dossier behandelt. Het ministerie van EL&I neemt namens Nederland deel aan de jaarlijkse algemene vergadering. In 2008 heeft Nederland de jaarlijkse vergadering van de VP's georganiseerd. Reden voor de coördinerende rol van EL&I op dit dossier is dat de VP's zich specifiek richten op de mensenrechtenproblematiek bij beveiliging van bedrijven in de grondstoffen- en energiesector. Het gaat om maatregelen die bedrijven zelf nemen.

Daarnaast is het VP-initiatief, eveneens in 2008, onder de aandacht gebracht van de Nigeriaanse overheid tijdens de in Abuja georganiseerde GGESS bijeenkomst ter promotie van de VP's. Vanuit de ambassade is het eerder genoemde mensenrechtenproject gestart

²⁰⁰ Berichtenverkeer, BEB februari 2009.

²⁰¹ DMV-VG, EITI paper, 1 maart 2007, p. 2.

waarin onder meer aandacht wordt geschonken aan het vergroten van de bekendheid van de VP's onder de bevolking van de Nigerdelta.

Gegeven de beleidsverantwoordelijkheid van BZ voor de coördinatie van het mensenrechten, fragiele staten, en buitenlandbeleid vergt de uitvoering van de VP's in toenemende mate samenwerking tussen EL&I en BZ (DME, de directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Huumanitaire Hulp (DMH), regiodirecties, posten).²⁰² De Nederlandse ambassades, in het bijzonder in Colombia, Indonesië en Nigeria, spelen een belangrijke rol met betrekking tot het promoten van de VP's.

Nederland draagt sinds 2005 bij aan het EITI-*trustfund* en is actief lid van het *management committee*.²⁰³ Bij conferenties van het EITI wordt Nederland ambtelijk vertegenwoordigd door BZ. Binnen BZ wordt EITI behandeld vanuit de ontwikkelingssamenwerking invalshoek. DMH behandelt het EITI-dossier. DME en de SVE spelen een minder grote rol op dit dossier, behalve waar het de relatie met Nigeria betreft.

Er is grote belangstelling voor vrijwillige deelname aan EITI. Het vrijwillige karakter van het EITI wordt ter discussie gesteld door internationale NGO's. Veel landen voldoen in de praktijk namelijk niet aan de gestelde eisen. De Nederlandse ambassades in grondstofrijke landen zijn geïnformeerd over EITI en ondersteunen dergelijke landen op lokaal niveau. Verder zijn ze uitgenodigd zich in te zetten voor uitbreiding van EITI tot landen die nog geen belangstelling hebben getoond.²⁰⁴

De Nederlandse overheid beziet of het mogelijk en wenselijk is om het EITI te implementeren in Nederland. Vooral binnen BZ bestaat hiervoor interesse (DMH heeft een haalbaarheidsstudie geïnitieerd); EL&I is terughoudend.

Bereikte resultaten

Er vallen weinig concrete resultaten van de VP's en het EITI te melden. Door het promoten van de VP's en het EITI door EL&I en BZ (departement en posten) is de aandacht voor de VP's en het EITI vergroot. Met het vergroten van de aandacht voor de VP's en het EITI en daarmee het bevorderen van veiligheid, mensenrechtenbescherming en transparantie kan een bijdrage worden geleverd aan stabiliteit en goed bestuur in energierelevante landen. Dit kan de energievoorzieningszekerheid bevorderen.

7.6 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

Nederland wil net als in het geval van de EU de agenda en processen van de multilaterale fora beïnvloeden. Het overkoepelende doel van deze beïnvloeding, het bevorderen van energievoorzieningszekerheid, is duidelijk; de concreet beoogde resultaten zijn echter vaak niet verwoord of in algemene termen, hetgeen evaluatie bemoeilijkt.

²⁰² Berichtenverkeer, BEB februari 2009.

²⁰³ DMV-VG, EITI paper, 1 maart 2007, p. 2.

²⁰⁴ Berichtenverkeer, DMV juli 2007.

Op verschillende manieren is getracht agenda's en processen te beïnvloeden. Allereerst is daartoe een aantal multilaterale fora geselecteerd. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was om ook samen te werken met de multilaterale financiële instellingen die actief zijn in de energiesector heeft Nederland, en met name ook bij BZ, zich gericht op het IEA, het IEF, het Energy Charter, het GECF, de NAVO, de GGESS, en de VP's en het EITI. Bij aanvang van de geëvalueerde periode zijn geen multilaterale fora op klimaatgebied geselecteerd.

Uit de notulen van de IWE en interviews blijkt dat instrumenten zijn ingezet zoals internationaal overleg en onderhandelingen, actieve deelname aan werkgroepen, steunverlening aan en stimulering van initiatieven van multilaterale fora, en de organisatie van conferenties van deze fora. Nederland, en namens Nederland naast EL&I ook BZ, heeft regelmatig deelgenomen op ministerieel of hoog-ambtelijk niveau aan bijeenkomsten of vergaderingen van de geselecteerde instellingen. Het veelvuldig aanwezig zijn bij deze bijeenkomsten of vergaderingen vormde een uitgelezen kans om en marge verder te spreken met vertegenwoordigers van voor Nederland energierelevante landen, zoals Algerije en Angola. Ook bood deelname aan bijvoorbeeld de conferenties van het Energy Charter, de mogelijkheid om bilaterale relaties, zoals die met Rusland, verder te ontwikkelen.

Het is vrijwel onmogelijk om resultaten alleen aan BZ toe te rekenen als het gaat om het Nederlandse optreden in multilaterale fora. In de praktijk, zoals in het IEA en het IEF, wordt Nederland in de meeste gevallen vertegenwoordigd door het ministerie van EL&I op basis van specifieke energie-expertise. Dit betekent niet dat BZ geen rol speelt. Afstemming vindt plaats over de Nederlandse positie en vaak wordt samen opgetrokken tijdens vergaderingen. De discussie over de positie van Rusland binnen het Energiehandvestverdrag, waarin BZ een belangrijke rol speelde, is bijvoorbeeld vooral ook van geopolitiek belang, als onderdeel van de brede bilaterale en Europese betrekkingen. BZ is zichtbaar aanwezig tijdens internationale bijeenkomsten en levert een substantiële inbreng, direct of indirect via afstemming met EL&I.

| 153 |

De meerwaarde van BZ is vooral gelegen in de kennis van de geopolitieke en veiligheidssituatie, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de Nigerdelta en de in het kader van de GGESS gevoerde dialoog. Het GGESS-initiatief is een goed voorbeeld van hoe de doelstelling van energievoorzieningszekerheid wordt gecombineerd met de goed bestuurde doelstelling van BZ. Op dergelijke terreinen vervullen ook de posten een belangrijke taak die niet alleen economisch is maar breder, en ook betrekking heeft op ontwikkelings- en mensenrechtenvraagstukken. Hier moeten ook de VP's en het EITI genoemd worden. Middels haar rol in het EITI levert BZ een bijdrage aan de consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid zoals veiligheid, mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In het algemeen wordt Nederland op het gebied van energie en energievoorzieningszekerheid gezien als een belangrijke speler, economisch maar ook (geo)politiek. Op basis van de reputatie die het heeft opgebouwd, speelt het een verbindende rol. Via samenwerking met internationale energie-instellingen onderhoudt Nederland een breed netwerk aan relaties.

Deze relaties hebben onder andere geresulteerd in de benoeming van Nederlanders op hoge posten in belangrijke multilaterale fora, zoals het IEA en het IEF.

Net zoals de Europese lijn heeft de multilaterale lijn dus de bilaterale lijn aangevuld en deze versterkt. Een direct verband tussen de samenwerking met en via multilaterale fora en het realiseren van energievoorzieningszekerheid is moeilijk te leggen. Aangegeven werd al dat het belang van verschillende multilaterale fora gedurende de geëvalueerde periode is veranderd. Deelname van Nederland aan het GECF als waarnemer laat zien dat het beleid zich in de uitvoering aan deze veranderende omstandigheden heeft aangepast, terwijl tegelijkertijd getracht is spanningen met andere doelstellingen van buitenlandbeleid te voorkomen.

8

Relaties met het bedrijfsleven

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de rol van BZ bij het ondersteunen van het Nederlandse bedrijfsleven.

In de 'Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid' van april 2007, werd een drietal doelen geformuleerd met betrekking tot Nederlandse bedrijven. Deze doelen zijn complementair aan de doelen zoals die zijn geformuleerd met betrekking tot multi- en bilaterale relaties.

Ook hier staan daarom de volgende vragen centraal:

- Welke resultaten werden beoogd?
- Welke instrumenten zijn ingezet?
- Tot welke (concrete) output heeft deze inzet geleid?
- Wat zijn de (intermediaire) effecten van deze output?
- Zijn beoogde resultaten gerealiseerd (doelbereiking)?
- Zijn deze resultaten aan het (beleid van het) ministerie van BZ toe te schrijven (doeltreffendheid)?
- Heeft het ministerie van BZ bijgedragen aan de realisering van consistentie met andere terreinen van buitenlandbeleid? Zijn er knelpunten opgetreden?

| 157 |

In de voorgaande hoofdstukken is en passant aandacht besteed aan de rol van het bedrijfsleven. In dit hoofdstuk wordt met name ingegaan op de relaties tussen BZ en het bedrijfsleven, in het bijzonder Gasunie en Shell. Een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen besluit het hoofdstuk.

8.2 Beoogde resultaten

In de 'Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid' van april 2007 en in de MvT's van 2006, 2007 en 2008 zijn verschillende doelen ten aanzien van ondersteuning van het bedrijfsleven geformuleerd. Allereerst zou het Nederlandse bedrijfsleven op het terrein van zowel fossiele als alternatieve energiebronnen in hun werkzaamheden moeten worden ondersteund. Daarnaast zouden de posten de mogelijkheden moeten bevorderen voor Nederlandse bedrijven in de energiesector om handel te drijven en investeringen te doen die bijdragen aan Nederlandse en wereldwijde energievoorzieningszekerheid. In de MvT 2006 wordt gesteld dat de tevredenheid van het bedrijfsleven met de geleverde ondersteuning als indicator voor resultaten beschouwd moet worden.²⁰⁵

²⁰⁵ Hierover zou, zoals gesteld in de MvT 2006, rapportage plaats moeten vinden via een klanttevredenheidsonderzoek. Dat heeft echter nooit plaatsgevonden.

8.3 Inzet/inspanningen

IWE en buitenland-energie-overleg-platform (BEOP)

Om de problematiek van energieleveranties uit de Golfregio, Afrika en Rusland in een breder (economisch) kader te plaatsen, achtte de AIV&AER een regelmatig overleg met het bedrijfsleven op zijn plaats. Enerzijds zou een dergelijk platform kunnen sonderen waar het bedrijfsleven behoefte aan had. Anderzijds zou de overheid het betrokken bedrijfsleven kunnen informeren over relevante kwesties in beoogde landen waarmee rekening moest worden gehouden. Ook milieuzaken, corruptie, omkoperij en mensenrechten zouden aan de orde moeten komen (AIV & AER, 2006: 42). In de 'Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid' was inderdaad sprake van het oprichten van een buitenland-energie-overleg-platform (BEOP), in samenspel met de Dutch Trade Board.²⁰⁶

In de IWE is vervolgens gedurende enige vergaderingen gesproken over het oprichten van het BEOP. Doel van het BEOP zou onder meer het afstemmen van de agenda's van het Rijk en het Nederlandse bedrijfsleven worden.²⁰⁷ Vervolgens bleek dat er meer tijd nodig was om overeenstemming te bereiken over de opzet en het ambitieniveau tussen VNO/NCW, DGET en DGBEB.²⁰⁸ Er zou een gezamenlijk *paper* van DGET en DGBEB komen met voorstellen.²⁰⁹ Na behandeling in het directeurenoverleg zouden de ideeën verder uitgewerkt worden. De oprichting van het BEOP werd op korte termijn voorzien.²¹⁰ Sinds een herinnering dat het project opgepakt zou moeten worden, in juli 2007, is er evenwel niets meer van vernomen.²¹¹

Het niet tot stand komen van het BEOP betekende niet dat er geen sprake was van afstemming en samenwerking. In de loop van de geëvalueerde periode vindt in toenemende mate een gecoördineerde inzet plaats, vooral middels de IWE. De in Hoofdstuk 5 beschreven acties in de vier landen geven een overzicht van de gebruikte instrumenten om bedrijven en hun mogelijkheden onder de aandacht te brengen, zoals handelsmissies, seminars en werk- en ministeriele bezoeken. Ook blijkt dat overleg plaatsvindt over het programma van bezoeken en dat handelsmissies concrete doelen en thema's meekrijgen. In het kader van het IWE-overleg wordt, zo blijkt uit de verslagen, steeds meer afgestemd en samengewerkt rond concrete bezoeken of mogelijke gelegenheden voor actie, zoals beurzen en internationale conferenties. De posten worden in toenemende mate betrokken bij het formuleren van de voorgenomen acties, die vervolgens opgenomen en geëvalueerd worden in de jaarplannen en jaarverslagen van de ambassades.

²⁰⁶ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). *Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid*, p. 17.

²⁰⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 4e vergadering, 15 november 2006.

²⁰⁸ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 5e vergadering, 29 november 2006.

²⁰⁹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 6e vergadering, 20 december 2006.

²¹⁰ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 7e vergadering, 17 januari 2007.

²¹¹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 15e vergadering, 11 juli 2007.

Economische diplomatie

Daarnaast is er sprake van economische diplomatie, waarbij bewindslieden van BZ en EL&I de aandacht vragen voor concrete Nederlandse 'projecten', zoals de gasrotonde, de levering van LNG aan de Nederlandse terminals uit Algerije en Qatar. En waarbij een op regeringsniveau tot stand gekomen MoU, soms ondersteund door een IBO, de basis vormt voor verdere onderhandelingen en/of de uitwerking daarvan. Ook speelt diplomatie een rol bij het faciliteren van vergunningen voor internationale projecten zoals *Nord Stream*, bij 'derde' landen, zoals de Baltische staten en Zweden. Ook worden vertegenwoordigers van de bedrijven ingezet om vanuit de ministeries aangestuurde initiatieven nader in te vullen of om informatie aan te leveren rond specifieke kwesties.

Een voorbeeld van coördinatie is het genoemde Jamal-project, wat op initiatief van het Nederlandse bedrijfsleven is ontstaan in de aanloop naar het bezoek aan Rusland van de minister-president en de staatssecretaris van Handel in 2007. Hieruit ontstond discussie wat de rol van de overheid daarbij zou moeten zijn. Vanuit Russische zijde werd voorgesteld een werkgroep te vormen om het initiatief verder uit te werken, als onderdeel van de *Joint Business Dialogue* in de Gemengde Economische Commissie.²¹² Het doel was om tot een platform voor samenwerking te komen, om de Nederlandse bedrijven goed te positioneren als er getenderd zou gaan worden.²¹³

| 159 |

Daarnaast vindt er economische diplomatie plaats waar de belangen van Nederlandse bedrijven conflicteren met die van buitenlandse overheden. Een sprekend geval is de controverse tussen Shell en de Russische regering rond Sachalin II. Dergelijke situaties doen zich met enige regelmaat voor. Nederlandse bewindslieden brengen dan de situatie bij hun buitenlandse counterparts op en/of suggereren oplossingen, soms ook in samenwerking en met diplomatieke inzet van andere landen. Vervolgens is het dan aan de bedrijven om de onderhandelingen verder tot een goed einde te brengen.

8.4 Bereikte resultaten

Uit interviews met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven komt het beeld naar voren dat men positief staat tegenover de rol van BZ, zowel wat betreft de inzet van het ministerie in Den Haag als de inzet van de posten in het buitenland. De directe resultaten van deze inzet zijn deels gereflecteerd in de concrete projecten die de afgelopen jaren tot ontwikkeling gebracht zijn, zoals BBL, *Nord Stream*, GATE (Gas Access To Europe, LNG-faciliteit op de Maasvlakte), de ontwikkeling van de gasopslag in Bergermeer, op- en overslagactiviteit in de Rotterdamse haven, investeringen in exploratie en productie van Shell, en andere projecten. Het is duidelijk dat deze projecten altijd gedragen worden door het bedrijfsleven. Het bijdrage van de overheid is lastig aan te geven, met name als het gaat om de rol van het ministerie van BZ.

²¹² Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 18e vergadering, 9 januari 2007.

²¹³ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 19e vergadering, 5 februari 2008.



Het midden van de 1200 km lange Nord Stream-pijpleiding

Daarnaast, in het licht van het feit dat het beleid rond energievoorzieningszekerheid zich ook vooral op de lange termijn richt, is het duidelijk dat de resultaten vaak pas later te zien zullen zijn. Intermediaire effecten zijn vooral te vinden in meer en betere relaties met overheden en bedrijven in landen, een breder scala aan handelsbevorderende activiteiten, aandacht voor aspecten van goed bestuur en de uitwisseling van kennis en cultuur en deelname aan conferenties, seminars en workshops van verschillende aard. Het gaat hier dus niet alleen om de bilaterale relaties met specifieke landen en bedrijven, maar ook om samenwerking met die landen en – via die landen – met bedrijven en multilaterale organisaties, zoals bijvoorbeeld het IEA en het IEF.

In sommige gevallen, zoals Rusland, zijn zowel de indirecte als de directe resultaten duidelijk zichtbaar. In andere, zoals Saoedi-Arabië en de Golfstaten, is sprake van levendige contacten op allerlei fronten en zijn er ook projecten aangegaan, maar daar is het resultaat wat betreft de directe impact op energievoorzieningszekerheid vooralsnog minder evident. In Algerije is gepoogd een palet aan activiteiten in te zetten om concrete doelen te bereiken. Dat leek in eerste instantie succes te hebben, maar heeft tot nu niet tot concrete resultaten geleid. Dit wordt verklaard door de achterstandspositie van Nederland in de contacten ten opzichte van Frankrijk, Italië en Spanje, in combinatie met de verhoudingen in de EU-gasmarkt. In Angola staat ook het opzetten van een dergelijk netwerk van activiteiten nog aan het begin en zijn geen concrete resultaten te melden.

| 161 |

Uit de interviews met gesprekspartners die het bedrijfsleven vertegenwoordigden bleek dat bedrijven op verschillende manieren samenwerken met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hier wordt ingegaan op de relaties tussen BZ en een tweetal bedrijven omdat deze inzicht geven in de specifieke rol van dit ministerie, zowel met betrekking tot de posten als de inzet van Nederlandse bewindslieden.

Gasunie

In het geval van Gasunie, als gastransport en infrastructuurbedrijf, betreft de rol van de overheid vooral het ondersteunen van de ontwikkeling van specifieke infrastructuurprojecten. Hierbij is het, naast het verkrijgen van de aanleg- en milieuvergunningen, van belang dat de infrastructuur ook gebruikt wordt door partijen die het gas verhandelen. En dat vereist contracten en samenwerking.

Volgens Gasunie treedt het ministerie van Buitenlandse Zaken faciliterend op. BZ zet zich diplomatiek in voor de Nederlandse belangen in het buitenland, waaronder de belangen van Gasunie als Nederlands bedrijf. Hoewel Gasunie intensiever contact heeft onderhouden met EL&I dan met BZ, heeft het bedrijf op het gebied van diplomatie en buitenlandbeleid ook contact gezocht met BZ. Het bedrijf onderhoudt contacten met de Russische ambassade in Den Haag en vanuit het kantoor van Gasunie in Moskou is er rechtstreekse interactie met de Nederlandse ambassade aldaar. BZ doet ook met een zekere regelmaat beroep op Gasunie, bijvoorbeeld om deel te nemen aan een seminar tijdens handelsmissies.

Met betrekking tot *Nord Stream* is er vanuit BZ steun verleend bij het tot stand komen van de noodzakelijke vergunningen in de Baltische staten, de Scandinavische landen en Polen waar



Het gastransportnetwerk inclusief de Nord Stream en Balgzand-Bacton Line

weerstand bestond tegen de pijpleiding. Er zijn sessies georganiseerd voor de ambassades van de desbetreffende landen in Den Haag. Ook is er regelmatig contact geweest tussen Gasunie en de betrokken posten. Het initiatief lag telkens bij Gasunie, dat er belang bij had dat de landen werden geïnformeerd over de stand van zaken. Nederlandse bewindslieden, onder wie de minister van Buitenlandse Zaken, hebben het onderwerp ook opgebracht in gesprekken met hun counterparts.

In 2008 kocht Gasunie het Duitse gasnetwerk BEB. Vervolgens kreeg het te maken met gewijzigde regelgeving van het *Bundesnetzagentur*, de Duitse toezichthouder. BZ heeft de kwestie bij diverse gelegenheden aangekaart. In Algerije en Qatar heeft Buitenlandse Zaken, samen met EL&I, steun verleend bij LNG-missies. In Brussel voerde Gasunie regelmatig overleg met de PV en de economisch attaché, vooral over de Energieraad en de EU regulering rond leveringszekerheid en infrastructuur.

Shell

Voor een internationale oliemaatschappij als Shell gaat het met name om het verkrijgen van exploratie en productieconcessies voor olie en gas, en om de mogelijkheden olieproducten af te zetten op nationale markten. In beide gevallen is de toegang tot landen en stabiliteit van de regelgeving van cruciaal belang.

Volgens Shell neemt het aandeel moeilijker te bereiken voorraden toe en dragen *joint ventures* tussen staatsoliebedrijven en (Westerse) oliebedrijven bij aan de toegankelijkheid.

Vanuit dit perspectief zijn ‘Government-to-Government’ relaties belangrijk. Extra steun van de overheid kan soms doorslaggevend zijn. In landen zoals bijvoorbeeld Kazachstan, Indonesië en Nigeria is de overheid doorslaggevend als het gaat om besluitvorming. Energiezaken worden veelal besloten op het hoogste staatsniveau. Om bij de toekenning van olie en gas exploratierechten aan het langste eind te kunnen trekken is het over het algemeen van belang, zo laat de praktijk zien, dat de overheden van betrokken bedrijven zich achter de inspanningen van ‘hun’ bedrijven scharen. Dit verklaart dat in dergelijke gevallen op het hoogste niveau overleg wordt gepleegd tussen Shell en de ministeries van AZ, EL&I en BZ.

Behalve het bevorderen van nieuwe projecten is er ook vaak sprake van ondersteuning bij het leggen van de juiste contacten op de ministeries en het verwijzen naar gemaakte afspraken. In het licht van dat laatste is het volgens Shell van belang dat er continu geprobeerd wordt de regeringen in de producerende landen te beïnvloeden, door het creëren van bilaterale en ook relaties in EU verband. Dan komen zaken als de mensenrechten en goed bestuur ‘vanzelf’ ter sprake en is er een gerede kans bij te dragen aan verbeteringen. Vandaar dat Shell regelmatig contact heeft met BZ over hoe Westerse overheden – al dan niet gecoördineerd en in samenwerking met ontwikkelingslanden – aan kunnen geven wat internationaal geaccepteerde handels- en investeringsnormen zijn.

Daarnaast is er sprake van ‘crisisbeheersing’. Ten tijde van het Sachalin II-conflict met Rusland heeft Shell de Nederlandse, Britse, Duitse en Amerikaanse overheden en de Europese Commissie gevraagd om in (telefoon)gesprekken met president Poetin de nadruk te leggen op de naleving van afspraken tussen Shell en de Russische overheid. Ook de landen waaraan LNG geleverd zou gaan worden, Zuid-Korea en Japan, zijn ingelicht over de situatie zodat ook zij Moskou aan konden spreken. BZ en de ambassades in Seoul, Tokyo, Moskou en Londen hebben hierbij geholpen.

| 163 |

Het eerste aanspreekpunt op BZ is de SVE. Er is contact met DME over uiteenlopende energiekwesties waaronder voorzieningszekerheidsaangelegenheden, en met de regiodirecties over specifieke landen of regio’s. Met DGET en DGBEB (EL&I) wordt vooral contact onderhouden over meer specialistische zaken op het gebied van energievoorzieningszekerheid. Afhankelijk van de vraag welke bewindspersoon reist dan wel ontvangt, vraagt EL&I en/of BZ Shell in de regel om een dossierbijdrage.

8.5 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

In Sectie 3.4 zijn een tweetal rollen onderscheiden die BZ vervult op het gebied van energievoorzieningszekerheid, namelijk inhoudelijk en procedureel. In de relaties tussen BZ en het bedrijfsleven zijn beide rollen van belang.

Met betrekking tot de inhoudelijke rol heeft het ministerie (lokale) kennis en inzichten en contacten en kanalen in specifieke buitenlandse aangewend om de initiatieven van (clusters) van bedrijven te ondersteunen zoals in het Jamal gebied in Noord Rusland en de *Project Delta Group*. Hierbij blijkt er sprake te zijn van een wisselwerking: BZ faciliteert en coördineert op basis van haar kennis, inzichten, contacten en kanalen, en bedrijven

informerend het ministerie over zaken en ontwikkelingen van belang op het gebied van energievoorzieningszekerheid.

Tegelijkertijd heeft BZ gedurende de periode 2006-2010 met enige regelmaat diplomatiek geïntervenieerd in meningsverschillen tussen buitenlandse overheden en individuele bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn de ondersteuning van Shell rondom Sachalin II en van Gasunie als aandeelhouder van *Nord Stream* bij het verkrijgen van de nodige vergunningen. Daarbij is actief gebruik gemaakt van ondersteuning via het netwerk van diplomatieke contacten met andere (gelijkgestemde) landen en multilaterale organisaties.

Het ministerie speelde bovendien een rol in de ontwikkeling van een bredere relatie met het bedrijfsleven en de landen waar bedrijven actief zijn, of willen worden, via bijvoorbeeld handelsmissies naar de prioritaire en andere landen. Het gaat hierbij niet alleen om het verkennen en aangaan van buitenlandse handelsrelaties door de juiste diplomatieke contacten op het juiste niveau aan te wenden, waarbij ook EL&I een belangrijke rol vervult. Het gaat ook om het incorporeren van beleidsaspecten, zoals mensenrechten, goed bestuur en milieuvraagstukken, in de economische diplomatieke betrekkingen. Juist ook met het oog op het behartigen van de specifieke belangen van Nederlandse energiebedrijven en in het licht van het voeren van een zelfstandig algemeen buitenlandbeleid door Nederland is dit van belang.

9

Intra- en interdepartementale afstemming en samenwerking

9.1 Inleiding

Het directie- en ministerie-overstijgende karakter van het energievoorzieningszekerheidsbeleid vergt zowel intradepartementale als interdepartementale afstemming en samenwerking. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de door het ministerie van BZ gepleegde inzet en een analyse van het proces dienaangaande. Het gaat daarbij zowel om de relatie tussen DME (als coördinerende directie) en andere thema- en regiodirecties van BZ, als de relatie tussen BZ en andere departementen, in het bijzonder EL&I.

De volgende vragen staan centraal:

- Welke resultaten werden beoogd?
- Welke middelen zijn ingezet?
- Hoe is de taakverdeling en samenwerking binnen BZ verlopen?
- Sluit de inzet van middelen van BZ aan bij de beoogde resultaten?
- Zijn de verantwoordelijkheden en taken van BZ helder?
- Zijn afspraken tussen BZ en EL&I gemaakt met betrekking tot verantwoordelijkheden en taken? Zo ja, zijn deze helder?
- Zijn specifieke maatregelen genomen om de samenwerking en taakverdeling te optimaliseren binnen BZ en tussen BZ en EL&I? Zo ja, met welk resultaat?
- Sluit de inzet van BZ ten behoeve van instrumenten van EL&I aan bij de beoogde resultaten?

| 167 |

De structuur van het hoofdstuk volgt de bovenstaande vragen. Het hoofdstuk gaat daarmee vooral in op de ('zachte') doelmatigheid van het gevoerde beleid (zie Hoofdstuk 1). Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

9.2 Intradepartementaal

9.2.1 Beoogde resultaten

Intradepartementale afstemming en samenwerking zijn van belang voor het ontwikkelen en uitvoeren van het Nederlands buitenlandbeleid inzake energievoorzieningszekerheid. Energie staat op de agenda bij een veelheid aan bilaterale contacten, Europese vergaderingen en bijeenkomsten in multilateraal verband. Het is voor BZ zaak deze op een geïntegreerde wijze te benaderen.

Aan het begin van de geëvalueerde periode richtte DME, als coördinerende directie op energiegebied binnen BZ, zich daartoe onder andere op 'het opzetten van een geïntegreerd beleid dat ertoe moet leiden dat in landen die belangrijke producenten zijn van olie en gas, goed bestuur en stabiele, politieke, sociale en economische ontwikkeling door Nederland wordt versterkt'.²¹⁴ Voorts heeft DME zich onder meer ten doel gesteld de posten te activeren

²¹⁴ DES, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 6.

‘om het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is op het terrein van zowel fossiele als alternatieve energiebronnen naar tevredenheid in hun werkzaamheden te ondersteunen.’²¹⁵

Deze doelstellingen volgen de MvT 2006. Ook in navolgende jaren worden in de jaarplannen van DME de doelstellingen uit de desbetreffende MvT herhaald die in samenwerking met de relevante onderdelen van BZ en het ministerie van EL&I dienen te worden gerealiseerd (zie verder Hoofdstuk 4).

9.2.2 Welke middelen/instrumenten zijn ingezet?

Voor het energievoorzieningszekerheidsbeleid is geen apart budget beschikbaar. Dit betekent dat de ingezette middelen bestaan uit formatieplaatsen binnen BZ en reiskosten voor de SVE en medewerkers. Het gaat hier zowel om medewerkers op het departement als bij de posten en permanente vertegenwoordigingen.

Directie Economische en Ecologische Samenwerking en later Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie
Aanvankelijk bestond de provisorische formatie van DES op energiegebied uit één tijdelijke junior medewerker.²¹⁶ Hoewel de door DES ingediende claim voor uitbreiding van de formatie in het jaarplan van 2006 grotendeels werd gehonoreerd, bleek het moeilijk deze in te vullen. Dit leidde ertoe dat gedurende 2006 het energiecluster niet op volle sterkte kon opereren. In het jaarverslag 2006 schrijft het toenmalige DES: ‘Deze situatie heeft DES kwetsbaar gemaakt als partner van het ministerie van Economische Zaken, waar op het onderwerp energie wel snelle personeelsmatige uitbreidingen mogelijk bleken’.²¹⁷

Sinds januari 2007 is voor het cluster energie 3,5 fte vrijgemaakt binnen DES. Het aantal vervulde fte's is, voor zover kan worden afgeleid uit de beschikbare documenten, gedurende de geëvalueerde periode min of meer gelijk gebleven. Hoewel er sinds 2008 sprake was van ‘zeer hoge beleidsdruk op vooral de energie- en klimaatdossiers’, maakte de taakstelling het onmogelijk om de formatie uit te breiden.²¹⁸ Eind 2009 ontstond DME, na de fusie tussen DES en DMW. In het jaarverslag 2009 schrijft DME dat dit heeft geleid tot synergie. ‘Bovendien blijken de diverse perspectieven verrijkend, zoals het integreren van hernieuwbare energie (vooral vanuit OS perspectief) in het dossier energievoorziening. Bewindslieden ontvangen, meer dan voorheen, geïntegreerde beleidsadviezen’.²¹⁹

Een belangrijke activiteit van DES/DME in de periode 2006-2010, zoals hierboven al aangegeven, betrof het voorbereiden van dossierbijdragen en het opstellen van spreekpunten voor politieke bezoeken. In de geëvalueerde periode heeft DES/DME een groot aantal bijdragen geleverd voor gesprekken van zowel de minister als de staatssecretaris van BZ, alsook de MP.

²¹⁵ DES, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 6.

²¹⁶ DES, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 2.

²¹⁷ DES, Jaarverslag 2006/Jaarplan 2008, p. 2. Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 3e vergadering, 1 november 2006.

²¹⁸ DES, Jaarverslag 2008/Jaarplan 2009, p. 1.

²¹⁹ DME, Jaarverslag 2009/Jaarplan 2010, p. 4.

Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (SVE)

Sinds 2006 kent BZ de functie van Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (SVE). De SVE valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur DME en het afdelingshoofd DME/KE. In de periode 2006-2010 werd de functie SVE vervuld door Peter van Leeuwen (2006-2009) en Saskia de Lang (2009-heden).

De directeur DME coördineert het internationale energiebeleid van BZ. De SVE is belast met het aangaan en onderhouden van relevante contacten in binnen- en buitenland. Aan het begin van de geëvalueerde periode speelde de SVE een belangrijke rol bij het leggen van contacten met belangrijke energielanden. Daarna lag het zwaartepunt bij het onderhouden van bilaterale en multilaterale contacten naast het in gesprek treden met het bedrijfsleven. Voor wat betreft de discussies in EU verband levert de SVE vooral een bijdrage op het gebied van het EU-Afrika partnerschap (tot medio 2009) en het Oostelijk Partnerschap. Multilateraal gezien, levert de SVE een bijdrage aan de discussies over het Energy Charter (in samenwerking met de Energiegezant van EL&I) en neemt zij deel aan de *Standing Group on Global Energy Dialogue* en aan de *Governing Board* van het IEA (ook met EL&I). Tenslotte is de SVE is aanspreekpunt voor de relaties tussen BZ en het Nederlandse bedrijfsleven.

Regio- en themadirecties

Bij de formulering van buitenlandbeleid (zowel Nederlands als in EU verband) in relatie tot de energierelevante landen, in het bijzonder de prioritaire landen, stemt DME af en werkt het samen met de regio- en themadirecties binnen BZ, zoals de directie Integratie Europa (DIE), de directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), de directie Sub-Sahara Afrika (DAF), de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO) en de directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Huimantaire Hulp (DMH). Deze directies zorgen ervoor dat energie kwesties in een breder regionaal en/of thematisch kader worden geplaatst.

| 169 |

Het gaat hier in de eerste plaats om dossierbijdragen en spreekpunten. Hiervoor geldt de volgende taakverdeling. Daar waar het gaat om dossierbijdragen en spreekpunten voor andere ministeries (meestal EL&I, maar ook AZ) is DME coördinerend. Daar waar het dossieraantekeningen en spreekpunten voor de BZ bewindspersonen betreft zijn de regiodirecties (en waar het de EU betreft, DIE) coördinerend. Regiodirecties zetten vragen uit in het apparaat en betrekken zo nodig ook themadirecties, inclusief DME en DMH.

Daarnaast heeft afstemming plaatsgevonden tussen DME en regiodirecties over instructies voor en deelname aan bijeenkomsten en vergaderingen. Zo hebben DME en DAF bijvoorbeeld afgestemd ten behoeve van de Nederlandse positie binnen het GGESS en gezamenlijk instructies opgesteld.²²⁰ Over het Oostelijk Partnerschap (OP) wordt door DME nauw contact gehouden met de DIE en de directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO). De Nederlandse ambassadeur voor het OP en de SVE nemen deel aan de energiewerkgroepen van het Oostelijk Partnerschap.

²²⁰ Berichtenverkeer, DES september 2008.

Aanvankelijk werd niet altijd afgestemd met DME ten behoeve van de Nederlandse positie. Zo is het voorgekomen dat DME niet betrokken was bij voorbereiding van de EU werkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië, hoewel hier energiebeleid onderwerpen op de agenda stonden.²²¹ De laatste jaren, nu ook binnen BZ duidelijk is welke directie coördinerend is als het gaat om energievoorzieningszekerheid, is DME structureel betrokken bij de formulering van de instructies voor het Europees overleg over Oost-Europa en Centraal-Azië.

De contacten tussen DME en themadirecties betreffen voornamelijk BZ-brede doelstellingen zoals mensenrechten, goed bestuur, MVO en veiligheid. Naar aanleiding van een motie van GroenLinks dat hier tijdens de begrotingsbehandeling in 2009 om had gevraagd, hebben mensenrechten een speciale plaats in de relatie met de prioritaire landen gekregen.²²² In overleg met de mensenrechtenambassadeur is besloten om in de jaarlijkse mensenrechtenrapportage aandacht te besteden aan de mensenrechtensituatie in de prioriteitslanden. De mensenrechtenambassadeur heeft vervolgens ook Saoedi-Arabië bezocht. Een bezoek aan Algerije ging echter niet door.

Een concreet voorbeeld van de brede benadering in multilateraal verband is het EITI-dossier (zie Hoofdstuk 7). DME en DMH hebben dit dossier samen onder de aandacht gebracht van EL&I met het oog op implementatie van EITI in Nederland. Een ander voorbeeld betreft de gesprekken die DME heeft gevoerd met de directie Veiligheidsbeleid over de rol van de NAVO bij het bevorderen van energievoorzieningszekerheid. Tot op heden heeft dit dossier geen prioriteit gekregen, mede als gevolg van de beperkte capaciteit van de directie Veiligheidsbeleid.

Posten

De Nederlandse posten in de prioritaire en andere belangrijke energielanden zijn vanaf het begin van de geëvalueerde periode betrokken geweest bij de uitwerking van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. Zo hebben ze een rol gespeeld bij de voorbereiding van de lijst van energierelevante landen en de bezoeken van de ministers van BZ of EL&I, hoogambtelijke of bedrijvendelegaties in het kader van energievoorzieningszekerheid.

Op basis van de kennis van het desbetreffende land of regio en het netwerk aan relaties treden de posten in contact met de lokale overheid en het relevante energiebedrijfsleven om informatie in te winnen, relaties te versterken en de Nederlandse (politieke en economische) belangen veilig te stellen. Ze rapporteren over ontwikkelingen op het gebied van energiebeleid in de betrokken landen, voeren instructies van het departement uit, en dragen zorg voor opvolging van bezoeken.

Ambassades hebben de potentie tot de voor het energievoorzieningszekerheidsbeleid zo belangrijke 'lange adem'. Een belangrijke meerwaarde is dat zij, los van de huidige

²²¹ Berichtenverkeer, DZO oktober 2006. Het betreft hier een vergadering waar de internationale energieproblematiek op de agenda staat. De instructie voor deze vergadering is niet afgestemd met DES.

²²² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaststelling van de begrotingsstaten voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010, Vergaderjaar 2009–2010, 32 123 V, nr. 43, Motie van de leden Peters en Haverkamp, voorgesteld 18 november 2009.

prioriteiten binnen het energievoorzieningszekerheidsbeleid, bilaterale contacten onderhouden die op lange termijn wellicht van nut kunnen zijn in het kader van dat beleid. Tegelijkertijd lopen veel direct relevante bilaterale contacten niet via de ambassades, maar via het departement en de desbetreffende ministeries in energierelevante landen.

De betrokkenheid van ambassades bij het energievoorzieningszekerheidsbeleid varieert, afhankelijk van de prioritaire status en van bepaalde personen. Uit gesprekken met BZ medewerkers op de ambassades in prioritaire landen blijkt dat energie in de afgelopen jaren een steeds belangrijker thema op de agenda is geworden.²²³ Enkele ambassades, zoals Algerije, hebben zich gedurende geruime tijd vrijwel uitsluitend bezig gehouden met energie-gerelateerde zaken. In Saoedi-Arabië en de andere Golfstaten vormt energievoorzieningszekerheid inmiddels een integraal onderdeel van de politieke, economische en handelsbevorderende activiteiten van de ambassades. De ambassade in Rusland is aanmerkelijk groter dan die in de andere prioritaire landen, maar houdt zich ook met een groter aantal verschillende taken bezig. Dit neemt niet weg dat energie tot een van de belangrijkste taken van de ambassade behoort.

Niet alle ambassades zijn voldoende geëquipeerd om het toegenomen belang van energie het hoofd te bieden. In drie van de vier prioritaire landen worden de ambassade door slechts enkele medewerkers bemenst. Het gaat hier echter niet alleen om een gebrek aan formatie. Het gaat vooral ook om een gebrek aan specifieke expertise. Tijdens ambassadeursconferenties is energie daarom regelmatig als thema aan de orde geweest. Niettemin klonk vanuit de ambassades de roep om meer specifieke training of andere vormen van informatievoorziening voor ambassade medewerkers.²²⁴

| 171 |

Permanente vertegenwoordigingen

De permanente vertegenwoordigen bij de EU en multilaterale organisaties zoals de OESO spelen een belangrijke rol bij het vertegenwoordigen van de Nederlandse belangen op energiegebied. Zij zijn de ogen en oren van Den Haag - niet alleen het ministerie van BZ maar ook EL&I en andere ministeries - in Brussel, Parijs etc. Sinds 2007 heeft de PV EU aanmerkelijk meer inzet gepleegd op het thema energie/klimaat, inclusief energievoorzieningszekerheid. Hoeveel precies kon op basis van de bestudeerde documenten niet worden vastgesteld.²²⁵

9.2.3 Hoe is de taakverdeling en samenwerking binnen BZ verlopen?

Om afstemming te bereiken inzake internationale energiegelegenheden, in het bijzonder energievoorzieningszekerheid heeft op verschillende momenten gedurende de geëvalueerde periode overleg plaatsgevonden tussen DME en de verschillende regio- en themadirecties.

²²³ Helaas bieden de jaarplannen en jaarverslagen van de ambassades weinig houvast voor wat betreft gepleegde inzet en verrichte inspanningen, laat staan bereikte resultaten.

²²⁴ Aan kennisopbouw en uitwisseling is onder meer bijgedragen door een in opdracht van het ministerie van BZ in 2011 door het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) georganiseerde cursus op dit gebied.

²²⁵ PV EU jaarplannen/jaarverslagen periode 2006-2010

Aan het begin van de geëvalueerde periode, in 2006 en 2007, hebben enkele intradepartementale bijeenkomsten plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomsten stonden verschillende onderwerpen op de agenda, waaronder de voortgang met betrekking tot bilaterale energierelaties (met onder andere Brazilië, Rusland, Algerije, Kazachstan, Saoedi-Arabië en de Golfstaten), de bezoeken gebracht door de minister of op hoogambtelijk niveau aan energierelevante landen, en ontwikkelingen op Europees niveau (zoals de *Strategic Energy Review*). Ook heeft DME andere directies geïnformeerd over bijvoorbeeld de vorderingen van de IWE en is van gedachten gewisseld over bijvoorbeeld de voorbereiding van landenfiches (waarbij regiodirecties en ambassades betrokken waren).

In het intradepartementaal overleg is ook aan de orde geweest wat precies de criteria zouden moeten zijn voor het opstellen van de lijst met energierelevante landen: 'Alleen het feit dat het land een grote energieproducent is, of ook het feit dat een land [BZ] voor een moeilijke afweging van meerdere doelstellingen van buitenlandbeleid stelt, zoals de bevordering van energievoorzieningszekerheid enerzijds en de bescherming van mensenrechten anderzijds?'.²²⁶

Het is niet duidelijk of dezelfde vraag door BZ is gesteld in de interdepartementale werkgroep energievoorzieningszekerheid of ter sprake is gebracht in het interdepartementale DG-overleg (zie Sectie 9.3.2). Duidelijk is wel dat de mensenrechtensituatie van een land geen onderdeel uitmaakt van de uiteindelijk gehanteerde criteria, zoals opgenomen in de IWE-rapportage van 2007, en als zodanig geen rol heeft gespeeld bij de selectie van de prioritaire landen.

Hoewel de intradepartementale bijeenkomsten door de deelnemers als positief werden ervaren en het belang ervan door alle betrokkenen erkend werd, hebben de bijeenkomsten niet structureel plaatsgevonden, zoals aanvankelijk voorzien. Op ad hoc basis is wel regelmatig (informeel) overleg belegd met de verschillende directies om elkaar op de hoogte te stellen over ontwikkelingen op energiegebied enerzijds en relevante regionale ontwikkelingen anderzijds. Meestal vormden bijeenkomsten of bezoeken de aanleiding voor dergelijk intradepartementaal overleg, al dan niet op instigatie of onder leiding van de SVE.

9.2.4 Sluit de inzet van middelen van BZ aan bij de beoogde resultaten?

Effectiviteit van de BZ-inzet is, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, grotendeels afhankelijk van capaciteit, continuïteit en consistentie. In de geëvalueerde periode is beperkte capaciteit vrijgemaakt. Ondanks de drukke agenda is de capaciteit na 2007 toereikend geweest voor het in ieder geval kunnen deelnemen aan bepaalde bijeenkomsten en op een voldoende hoog niveau. Gezien de hoge ambities en de aanzienlijke verantwoordelijkheden van Nederland, ook van BZ, waren de ingezette personele middelen aan de krappe kant.

Ten aanzien van de continuïteit van de BZ-inzet kan worden opgemerkt dat er in de afgelopen jaren mede als gevolg van bijvoorbeeld het aanstellen van de SVE veel energies-

kundigheid is ontwikkeld en behouden. Het vasthouden van ervaring en inhoudelijke kennis zijn juist op het gebied van energievoorzieningszekerheid van groot belang omdat het gaat om lange termijn doelstellingen en dus relaties, zowel bilateraal, Europees als multilateraal. Hier wrekt het BZ-roulatiesysteem zich tot op zekere hoogte. Hoewel voor BZ een brede blik (en dus brede ervaring nodig is) kan het feit dat medewerkers slechts enkele jaren een en dezelfde functie bekleden ten koste gaan van de specifieke inhoudelijke deskundigheid op het gebied van energie. De frequente overdracht van taken brengt bovendien het risico met zich mee dat relevante opgedane kennis verloren gaat voor de organisatie. De roulatie van medewerkers heeft, zo blijkt uit het voor deze doorlichting verrichte documentenonderzoek, ook gevolgen voor het op orde houden van dossiers, en daarmee het opbouwen van institutioneel geheugen, hetgeen voor een op de lange termijn gericht beleid als het energievoorzieningszekerheidsbeleid van groot belang is.

Gedurende de geëvalueerde periode is de ervaring met het energievoorzieningszekerheidsdossier binnen BZ dus toegenomen. Inmiddels kent ook BZ deskundigen op dit terrein die niet slechts spreken op instructie van EL&I. Integendeel, BZ heeft een eigen geluid ontwikkeld, naast dat van EL&I, hetgeen in de eerste jaren soms tot frictie leidde. Dit geluid heeft vooral betrekking op de brede BZ verantwoordelijkheden. Juist op het punt van samenhang tussen energiebelangen en bijvoorbeeld mensenrechten en goed bestuur bevordering in de periode 2006-2010 is evenwel niet duidelijk op welke wijze de afwegingen binnen BZ zijn gemaakt.

| 173 |

9.2.5 Zijn de verantwoordelijkheden en taken van BZ helder?

De verantwoordelijkheden en taken BZ binnen het energievoorzieningszekerheidsbeleid zijn alleen in algemene bewoordingen vastgelegd aan het begin van de geëvalueerde periode. Tussen 2006 en 2010 zijn deze verantwoordelijkheden en taken steeds duidelijker geworden, maar nog altijd zijn ze niet (voor iedereen) helemaal helder, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Bovendien verschuiven ze nogal eens in de tijd, als gevolg van voortschrijdend inzicht.

Op papier kan een onderscheid worden gemaakt tussen een inhoudelijke en een procesmatige rol zoals in Hoofdstuk 3 is gedaan. In de praktijk zijn deze rollen nauwelijks van elkaar te onderscheiden en gaan verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van beide rollen vaak samen.

Inhoudelijk gezien is BZ bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het inbrengen van de benodigde kennis en inzichten op het gebied van geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken. Deze verantwoordelijkheid is nergens geoperationaliseerd in concrete taken. In de praktijk heeft BZ zich in het kader van het energievoorzieningsbeleid, via contacten en kanalen in specifieke buitenlandse en multilaterale fora, vooral gericht op geopolitieke vraagstukken, bilaterale betrekkingen, lokale politieke en institutionele verhoudingen en economische diplomatie, ter ondersteuning van internationaal beleid van EL&I en facilitering van activiteiten van bedrijven.

Veiligheidspolitieke vraagstukken, zoals op het terrein van de NAVO of in het verband van de GGESS, zijn in de geëvalueerde periode alleen op ad hoc basis aan de orde gekomen. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingspolitieke vraagstukken, die – voor zover kan worden beoordeeld – niet structureel onderdeel uit hebben gemaakt van intradepartementale afstemming en samenwerking op het gebied van energievoorzieningszekerheid.

Qua proces is de voornaamste taak van BZ het zorgdragen voor de samenhang van het Nederlandse buitenlandbeleid. Dit betreft een coördinerende rol, te midden van de verschillende partijen in Nederland en in relatie met de omstandigheden in specifieke buitenland en multilaterale fora. Er worden initiatieven genomen (de voortrekkersrol), gefaciliteerd (op basis van initiatieven van derden) en partijen worden verbonden. Dat betekent dat de rol van Buitenlands Zaken in het proces in wezen sterk inhoudelijk is op het gebied van het ‘speelveld’ en het aanspreken van ter zake doende actoren daarin. Ook deze rol is aan het begin van de geëvalueerde periode niet nader gespecificeerd. In de praktijk is het bovendien niet eenvoudig gebleken om invulling te geven aan deze rol op het gebied van energievoorzieningszekerheid, juist ook omdat deze rol de nodige inhoudelijke expertise vereist en niet zonder meer wordt geaccepteerd door andere partijen.

| 174 |

Zelfs als zouden de verantwoordelijkheden en taken van BZ op het gebied van het bevorderen van energievoorzieningszekerheid helder zijn op papier dan mag duidelijk zijn dat de grote mate van onzekerheid (als gevolg van de enorme complexiteit en beperkte voorspelbaarheid van de omgeving) de operationalisering hiervan in de praktijk bemoeilijkt. Duidelijk is wel dat Nederland kan worden beperkt in het voeren van een zelfstandig algemeen buitenlandbeleid door een eenzijdige afhankelijkheid van specifieke energierelevante landen.

9.3 Interdepartementaal

9.3.1 Beoogde resultaten

Aan het begin van de geëvalueerde periode heeft DME zich ten doel gesteld de samenwerking met EZ en andere relevante departementen (AZ, BZ, EL&I, I&M, BZK, Defensie) op het gebied van energievoorzieningszekerheid te intensiveren.²²⁷ ‘Uitgangspunt van de interdepartementale samenwerking is het efficiënt benutten van de specifieke kwaliteiten van betrokken partijen.’²²⁸

Concreet betekende dit dat betrokken partijen (departementen, diensten, ambassades, PV’s) zoveel als nodig en mogelijk vooraf afstemden, dat een van de partijen verantwoordelijk is voor het optreden in de diverse fora, en dat achteraf verslag wordt gelegd waarvan alle partijen kennis kunnen nemen. Hierdoor zouden overlap en duplicatie moeten worden voorkomen, met name tussen BZ en EL&I.

²²⁷ DES, Jaarverslag 2005/Jaarplan 2006, p. 6.

²²⁸ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (13 april 2007). Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid, p. 22.

9.3.2 Welke middelen/instrumenten zijn ingezet?

De gedeelde verantwoordelijkheid voor het bevorderen van energievoorzieningszekerheid vereiste afstemming en samenwerking tussen EL&I en BZ. Deze afstemming en samenwerking vindt deels op structurele basis en deels op ad hoc basis plaats.

Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid

BZ en EL&I trekken allereerst samen op in de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE). De IWE was in eerste instantie in het leven geroepen om de beleidsnotitie uit 2006 verder uit te werken. In de tweede helft van 2006 hebben sub-werkgroepen van de IWE hiertoe strategieën voorbereid op het bilaterale, Europese en multilaterale vlak welke vervolgens zijn gepresenteerd en bediscussieerd tijdens de voltallige IWE-bijeenkomsten. Op basis hiervan is begin 2007 de Rapportage over beleidslijnen en activiteiten van energievoorzieningszekerheid opgesteld. De IWE is daarna blijven voortbestaan om de (mede)uitvoering en coördinatie van het programma Energievoorzieningszekerheid ter hand te nemen. De werkgroep fungeert als voorportaal voor internationale initiatieven op het gebied van energievoorzieningszekerheid.

De IWE komt normaal gesproken driewekelijks bijeen voor overleg. Het overleg vindt plaats onder voorzitterschap van EL&I en vicevoorzitterschap van BZ. De agendaverantwoordelijkheid ligt bij EL&I. BZ draagt agendapunten aan. Onderwerpen die op voordracht van BZ zijn geagendeerd zijn bijvoorbeeld het EU externe beleid, standpuntbepaling ten aanzien van de zuidelijke corridor en de relatie met Rusland, en de implementatie van EITI.²²⁹ Aan de werkgroep nemen ook beleidsmedewerkers van de ministeries van I&M, BZK en Defensie deel.

| 175 |

Tijdens de vergadering worden lopende zaken besproken, wordt informatie uitgewisseld en worden ervaringen gedeeld. Naar aanleiding van discussies worden posities vastgesteld en afspraken gemaakt over strategie en beleid. Hierbij is de rol van BZ niet alleen procesmatig, maar ook inhoudelijk. Aan beleidsstukken wordt door BZ en EL&I medewerkers op basis van gelijkwaardigheid deelgenomen.

Een belangrijk agendapunt in de IWE-vergaderingen betreft de afstemming van de internationale reisagenda's van de ministers van BZ en EL&I, hoog-ambtelijke bezoeken en handelsmissies die relevant zijn voor energievoorzieningszekerheid. Ook worden afspraken gemaakt over de voorbereiding van en instructies voor bijvoorbeeld de Raadswerkgroep Energie, COREPER, de Governing Board van het IEA en andere internationale fora.²³⁰ De EU-Raadswerkgroep Energie wordt normaliter bijgewoond door EL&I; in de Governing Board van het IEA wordt Nederland in principe vertegenwoordigd door EL&I; hetzelfde geldt voor deelname aan het IEF.

De verschillende ministeries hebben een eigen inbreng in de IWE. Al vrij snel, zo blijkt uit een analyse van de verslagen van de IWE-vergaderingen, is het thema energievoorzienings-

²²⁹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, notulen van de vergaderingen periode 2006-2010.

²³⁰ De instructies zelf worden niet in de werkgroep behandeld (zie Hoofdstuk 6 en 7).

zekerheid binnen de IWE afgebakend tot het realiseren van een grotere leveringszekerheid van fossiele energiedragers en de economische, geopolitieke en veiligheidsvraagstukken die daaraan gerelateerd zijn.²³¹ Dit ondanks pogingen van I&M om klimaat en duurzaamheid op de agenda van de IWE te krijgen. Ook ontwikkelingssamenwerking, en het bevorderen van mensenrechten en goed bestuur zijn (afgezien van bijvoorbeeld EITI) niet of nauwelijks onderwerp van gesprek geweest tijdens de IWE-vergaderingen in de geëvalueerde periode.²³² Deze onderwerpen zijn vooral intradepartementaal en op ad hoc basis (zie hierboven) besproken.

Voorts kan een kanttekening worden gemaakt bij de wijze waarop in de IWE is omgegaan met de landenselectie en de evaluatie daarvan. Nadat de rapportage ter uitwerking van het energievoorzieningszekerheidsbeleid was afgerond, bleek het aanvankelijk moeilijk om het momentum vast te houden en de acties ten aanzien van de geselecteerde landen te concretiseren. Zeker als er geen druk was vanuit het overleg op DG-niveau.²³³ Hoewel er op diverse momenten in de IWE gesproken is over evaluatie van de resultaten met betrekking tot de geselecteerde landen heeft er voor zover kan worden opgemaakt uit de IWE-verslagen geen systematische evaluatie plaatsgevonden tot 2010.²³⁴

| 176 |

Alle betrokken ministeries ervaren de afstemming in het kader van de IWE in het algemeen als nuttig. Het overleg maakt het mogelijk tot breed gedragen standpunten te komen vanuit de verschillende belangen die de deelnemers vertegenwoordigen. Er is vrijwel altijd sprake van consensus over de besproken zaken. Ook door Nederlandse bedrijven wordt afstemming binnen de IWE, en de grotere consistentie van beleid als gevolg daarvan, positief gewaardeerd. Immers, consistentie van beleid kan de onzekerheid en risico's die bijvoorbeeld verbonden zijn met investeringen reduceren (zie verder Hoofdstuk 8).

Interdepartementaal Overleg Energievoorzieningszekerheid (IOE)

Aanvankelijk was er ook sprake van overleg op DG-niveau onder voorzitterschap van EL&I, in het Interdepartementaal Overleg Energievoorzieningszekerheid (IOE). Het IOE hield toezicht op de uitvoering van het programma energievoorzieningszekerheid en stuurde de IWE aan. Daarnaast werden strategische issues, waaronder de reisagenda van de bewindspersonen, besproken. Bovendien zouden in dit overleg zaken moeten worden besproken waar in het reguliere IWE-overleg nog geen overeenstemming over was bereikt. Omdat van dit laatste nauwelijks sprake bleek te zijn, niet meer alle ministeries regelmatig deelnamen, en vertegenwoordiging ook niet altijd meer op DG-niveau plaatsvond is gedurende de geëvalueerde periode besloten het overleg op DG-niveau niet te continueren. Dit laat

²³¹ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 1e vergadering, 27 september 2006; Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 2e vergadering, 19 oktober 2006; Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 16e vergadering, 29 oktober 2007; Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 34^e vergadering, 3 maart 2009; Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 41e vergadering, 20 oktober 2009.

²³² Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 7e vergadering, 17 januari 2007.

²³³ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 18e vergadering, 9 januari 2007.

²³⁴ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 41e vergadering, 20 oktober 2009.

onverlet dat op er op ad hoc basis contact is tussen de verschillende DG's. Ook vindt er op gezette tijden overleg plaats tussen de betrokken EL&I en BZ directeuren.

SVE-EGEZ

Regelmatig vond afstemming plaats tussen BZ en EL&I op het niveau van de SVE en de Energie Gezant van EL&I (EGEZ), met name ten aanzien van bezoeken en deelname aan vergaderingen. Een goed voorbeeld van de coördinatie tussen EL&I en BZ is de gewoonte dat de SVE meereist met de minister van EL&I en de EGEZ de minister van BZ vergezelt tijdens bezoeken.

Het feit dat zowel BZ als EL&I een dergelijke functie kennen, behoefde soms uitleg ('EGEZ is niet de Nederlandse Energie Gezant'). Hoewel op grond van de verdeling van de bevoegdheden tussen de ministeries wat valt te zeggen voor het hebben van twee vertegenwoordigers/gezanten voor energie(voorzieningszekerheid), is niet duidelijk waarom gezien de gedeelde verantwoordelijkheid voor het energievoorzieningszekerheid het hebben van één energiegezant of vertegenwoordiger niet wenselijker zou zijn geweest.²³⁵ Het is echter de vraag of een dergelijke constructie haalbaar zou zijn geweest met het oog op de organisatorische inbedding.

Informeel

Naast de structurele afstemming in het kader van de IWE vindt frequent contact per telefoon en e-mail plaats tussen medewerkers van de beide ministeries met betrekking tot het energievoorzieningszekerheidsbeleid. BZ en de ambassades geleiden relevante codes uit het berichtenverkeer door aan andere ministeries (tenzij vertrouwelijkheid dit onmogelijk maakt) en EL&I kopieert de desbetreffende BZ directies en ambassades op relevante berichten. Voorts wisselen BZ en EL&I personeel uit. Zo zijn verschillende EL&I medewerkers gedetacheerd op de ambassades, bij een PV of op het BZ-departement en is een aantal BZ medewerkers werkzaam bij EL&I. Tot slot vinden er regelmatig gesprekken plaats tussen de verschillende BZ en EL&I bewindspersonen waar energievoorzieningszekerheid op de agenda staat.

| 177 |

9.3.3 Zijn afspraken tussen BZ en EL&I gemaakt met betrekking tot verantwoordelijkheden en taken? Zo ja, zijn deze helder?

Tussen BZ en EL&I zijn geen concrete afspraken gemaakt, althans niet formeel vastgelegd, met betrekking tot verantwoordelijkheden en taken na het uitwerken van een programma energievoorzieningszekerheid in de IWE. Ook is geen nadere invulling gegeven aan het energievoorzieningszekerheidsbeleid in de vorm van een 'communicatieplan' of een 'kennisnetwerk', zoals aanvankelijk was voorzien.²³⁶ Aan het begin van de geëvalueerde periode is wel gesproken over, maar niet uiteindelijk niet duidelijk gemaakt hoe de interne monitoring van de implementatie van het programma (in het bijzonder de landenselectie) zou hebben moeten plaatsvinden.²³⁷

²³⁵ Overigens hebben ook andere landen deze constructie gevolgd.

²³⁶ Berichtenverkeer, DES januari 2007.

²³⁷ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 17e vergadering, 4 december 2007.

Het gevolg was dat, voornamelijk aan het begin van de geëvalueerde periode, soms onduidelijkheden zijn opgetreden in de verdeling van taken op beleidsniveau. Dit leidde tot duplicatie en concurrentie. Afgezien van deze onduidelijkheden, die voor een deel onvermijdelijk zijn in een voortdurend veranderende beleidscontext, speelde op de achtergrond de verdeling van politieke bevoegdheden tussen het ministerie van BZ en het ministerie van EL&I, zo blijkt ook uit de verslagen van de IWE-vergaderingen.²³⁸

Aanvankelijk zag EL&I samenwerking als een inperking van haar bevoegdheden en het heeft op verschillende momenten en manieren geprobeerd de rol van BZ op energiegebied te beperken. Tegelijkertijd was BZ er beducht voor dat EL&I haar eigen internationale energiebeleid verder zou ontwikkelen. Dit zou immers de coördinerende rol van BZ op het terrein van het buitenlandbeleid kunnen ondermijnen.

Gedurende de geëvalueerde periode hebben de relaties tussen BZ en EL&I zich ontwikkeld en zijn taken en verantwoordelijkheden duidelijker geworden. Na een aanvankelijk terughoudende opstelling van EL&I en enkele misverstanden over en weer vormde een gezamenlijk artikel van BZ en EL&I op de essaypagina van Het Financieel Dagblad in januari 2008 het bewijs van een kentering in de relaties. In het artikel gaan de ministers van BZ en EL&I op de relatie tussen energiebeleid en buitenlandbeleid.²³⁹ Sindsdien verlopen de contacten tussen BZ en EL&I in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid zonder noemenswaardige problemen. Als teken daarvan hebben de bewindslieden nog verschillende keren gezamenlijk een artikel in het FD gepubliceerd.²⁴⁰

| 178 |

9.3.5 Sluit de inzet van BZ ten behoeve van instrumenten van EL&I aan bij de beoogde resultaten?

De inzet van BZ, gericht op de geopolitieke aspecten en bilaterale (politieke) betrekkingen, sluit aan bij de inzet van EL&I als eerste aanspreekpunt op het gebied van energie. BZ heeft daarvoor de posten en de PV's als belangrijk instrument. Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat EL&I in toenemende mate ook zelf internationaal actief is. Het gaat hierbij niet alleen om het optreden binnen Europese en multilaterale fora, maar ook om directe betrokkenheid van EL&I ambtenaren bij het onderhouden van bilaterale betrekkingen, al dan niet als attaché of via BZ medewerkers op een ambassade. EL&I ambtenaren hebben in de afgelopen jaren dankbaar gebruik gemaakt van de specifieke kennis en expertise van BZ ambtenaren, onder andere in het kader van de IWE, en hiervan geleerd.

De vraag is of deze ontwikkeling in het licht van een integrale benadering op landen- en regioniveaus wenselijk is. Als internationaal beleid in toenemende mate direct door vakdepartementen wordt gecoördineerd, zou dit een dergelijke integrale benadering onder

²³⁸ Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid, Verslag 4e vergadering, 15 november 2006.

²³⁹ Het Financieel Dagblad, Maxime Verhagen en Maria van der Hoeven: Energiebeleid is politiek, 5 januari 2008.

²⁴⁰ Het Financieel Dagblad, Maria van der Hoeven en Maxime Verhagen: Kabinet toont lef met energiebeleid, 30 juni 2008; Het Financieel Dagblad, Maria van der Hoeven en Maxime Verhagen: Inzetten op verduurzaming, 24 januari 2009.

druk kunnen zetten en gevolgen kunnen hebben voor de samenhang van beleid, alsook de effectiviteit en efficiëntie ervan.

Ondanks onduidelijkheden aan het begin van de geëvalueerde periode is de samenwerking en afstemming tussen BZ en EL&I grotendeels succesvol verlopen. Hoewel er gevoeligheden bestonden over de competenties van BZ versus die van EL&I, realiseren beide departementen dat ze afzonderlijk te weinig mensen kunnen vrijmaken om het energievoorzieningsbeleid tot uitvoering te brengen.

9.4 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

Voor het energievoorzieningszekerheidsbeleid is vanuit het ministerie van BZ geen apart budget beschikbaar. Dit betekent dat de ingezette middelen vooral bestaan uit formatieplaatsen binnen BZ en reiskosten voor de SVE en medewerkers. Het gaat hier zowel om medewerkers op het departement als bij de posten en permanente vertegenwoordigingen.

DME (eerst DES) heeft opgetreden als coördinerende directie op energiegebied binnen BZ. Sinds januari 2007 is voor het cluster energievoorzieningszekerheid 3,5 fte vrijgemaakt binnen DES. Het aantal vervulde fte's is gedurende de geëvalueerde periode min of meer gelijk gebleven. Sinds 2006 kent BZ de functie van Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid (SVE). De SVE valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur DME en het afdelingshoofd DME/KE. De directeur DME coördineert het internationale energiebeleid van BZ. De SVE is belast met het aangaan en onderhouden van relevante contacten in binnen- en buitenland.

| 179 |

Bij de formulering van buitenlandbeleid (zowel dat van Nederland als in EU verband) in relatie tot de energierelevante landen, in het bijzonder de prioritaire landen, stemt DME af en werkt het samen met de regio- en themadirecties binnen BZ, zoals DIE, DAM, DAF, DZO en DMH. Deze directies zorgen ervoor dat energie kwesties in een breder regionaal en/of thematisch kader worden geplaatst.

De Nederlandse posten in de prioritaire en andere belangrijke energielanden vervullen op papier een sleutelpositie, gezien hun potentie met het oog op het lange-termijn karakter van het energievoorzieningszekerheidsbeleid. De betrokkenheid van ambassades bij het energievoorzieningszekerheidsbeleid varieert, mede afhankelijk van de prioritaire status en van bepaalde personen. Directe input vanuit ambassades ten behoeve van de instrumenten van EL&I komt de flexibiliteit van processen ten goede. Nadeel vanuit het perspectief van BZ is dat het hierdoor moeilijk wordt om overzicht te houden, en dat dit daarmee dus een beperking betekent van de coördinerende rol voor wat betreft buitenlandbeleid.

Voor wat betreft intradepartementale afstemming en samenwerking kan worden geconcludeerd dat deze, ondanks pogingen tot structurering, veelal heeft plaatsgevonden op ad hoc basis, aan de hand van concrete thema's die in de periode 2006-2010 hebben gespeeld.

Effectiviteit van de BZ-inzet is, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, grotendeels afhankelijk van capaciteit, continuïteit en consistentie. In de geëvalueerde periode is beperkte capaciteit vrijgemaakt. Ondanks de drukke agenda is de BZ-capaciteit na 2007 toereikend geweest voor het in ieder geval kunnen deelnemen aan bepaalde bijeenkomsten en op een voldoende hoog niveau. Niet alle posten zijn voldoende geëquipeerd om het toegenomen belang van energie het hoofd te bieden.

Gedurende de geëvalueerde periode is de ervaring met het energievoorzieningszekerheidsdossier binnen BZ toegenomen. Het vasthouden van ervaring en inhoudelijke kennis zijn juist op het gebied van energievoorzieningszekerheid van groot belang omdat het gaat om lange termijn doelstellingen en dus relaties, zowel bilateraal, Europees als multilateraal. In sommige gevallen ontbreekt het BZ aan de energie-specifieke expertise, nodig om het energievoorzieningszekerheidsbeleid vorm te geven en aan te laten sluiten bij brede BZ-doelstellingen. De manier waarop BZ georganiseerd is (generalistisch, roulatie etc.) draagt hier niet aan bij.

De belangrijkste toegevoegde waarde van BZ is niet het inbrengen van technische expertise op het gebied van energie, maar specifieke kennis op het gebied van geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke en daarmee samenhangende economische vraagstukken. Deze toegevoegde waarde komt vooral tot uitdrukking in de rol van de regiodirecties en de posten. Juist op het punt van samenhang tussen energiebelangen en bijvoorbeeld mensenrechten en goed bestuur bevordering in de periode 2006-2010 is niet duidelijk op welke wijze de afwegingen binnen BZ zijn gemaakt. De vraag is daarnaast in welke mate kennis is gebouwd over het realiseren van de samenhang tussen deze verschillende thema's/doelstellingen en of en hoe regiodirecties en ambassades er in geslaagd zijn om deze vast te houden.

De verantwoordelijkheden en taken van BZ ten aanzien van het energievoorzieningszekerheidsbeleid zijn alleen in algemene bewoordingen vastgelegd aan het begin van de geëvalueerde periode, zowel in de beleidsnotitie als in de IWE-rapportage. Tussen 2006 en 2010 zijn deze verantwoordelijkheden en taken steeds duidelijker geworden, maar nog altijd zijn ze niet (voor iedereen) helemaal helder, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Bovendien verschuiven taken en verantwoordelijkheden in de tijd, als gevolg van voortschrijdend inzicht. Daarbij blijken de inhoudelijke en procesmatige rollen van BZ in de praktijk lastig te scheiden. Inhoudelijk gezien is BZ bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het inbrengen van de benodigde kennis van lokale omstandigheden en inzichten in het internationale proces. In de praktijk heeft BZ zich in het kader van het energievoorzieningszekerheidsbeleid, via contacten en kanalen in specifieke buitenlandse en multilaterale fora, vooral gericht op de ondersteuning van internationaal beleid van EL&I en facilitering van activiteiten van bedrijven.

Aan het begin van de geëvalueerde periode heeft DME zich ten doel gesteld de samenwerking met EL&I en andere relevante departementen (AZ, I&M, BZK, Defensie) op het gebied van energievoorzieningszekerheid te intensiveren. Afstemming en samenwerking tussen BZ en EL&I is in het algemeen naar tevredenheid van alle betrokken partijen verlopen. Het IWE

overleg wordt als nuttig ervaren en BZ- en EL&I-medewerkers weten elkaar ook buiten dit gremium te vinden. Relaties zijn opgebouwd en vertrouwen is gegroeid. Ook naar buiten toe wordt nauw samengewerkt, hetgeen de consistentie en daarmee de effectiviteit van de Nederlandse inzet ten goede komt.

Afstemming en samenwerking tussen BZ en EL&I was aanvankelijk niet gebaseerd op heldere afspraken over verantwoordelijkheden en taken. De vraag is of dergelijke afspraken gezien de onzekerheid waarmee het energievoorzieningszekerheidsbeleid, zeker ook in de eerste jaren van uitvoering, mogelijk zouden zijn geweest. De gedeelde verantwoordelijkheid is, na enige strubbelingen in de eerste jaren, door de tijd heen ingevuld en uitgewerkt. Inmiddels worden duidelijke afspraken gemaakt. In sommige gevallen laat de communicatie achteraf, met het oog op bijvoorbeeld opvolging van vergaderingen en bezoeken, nog te wensen over. Ook heeft weinig tot geen tussentijdse (zelf)evaluatie van de afstemming en samenwerking in het kader van de IWE plaatsgevonden.

Ervaring is opgedaan en op basis hiervan zijn lessen geleerd over hoe het interdepartementale proces in te richten, met betrekking tot de betrokkenheid van bepaalde partijen (zoals regiodirecties en de ambassades), de bepaling van strategische doelen etc. Voor wat betreft de inhoudelijke thema's is duidelijk geworden dat de ministeries van BZ en EL&I de aanvankelijk gekozen 'focus op fossiel' in toenemende mate als te beperkt hebben ervaren en dat de veranderende context geleid heeft tot een bredere focus op zowel fossiele als hernieuwbare energie.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 183 |

Organisatie en Kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 werd – in het kader van de herijking van het buitenlands beleid en de reorganisatie van het ministerie

van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt vanaf de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OECD-DAC evaluatienetwerk.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impact studies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Terms of Reference Beleidsdoorlichting Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid

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.

| 185 |

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'²⁴¹ 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 buitenlandbeleid van Nederland, inclusief het veiligheids- en ontwikkelings-samenwerkingsbeleid, 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 buitenlandbeleid 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.

| 186 |

2.2 AIV/AER Rapport Energiek Buitenland Beleid

De AIV stelt in het rapport *Energiek Buitenland Beleid*²⁴² 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

²⁴¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken, *AIV/AER adviesaanvraag betreffende 'Energie en Buitenlands beleid'*, 14 mei 2005.

²⁴² AIV & AER, *Energiek Buitenlands Beleid, energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, Den Haag, 2006.

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 bidder 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 buitenlandbeleid”. 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 de 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-overlegplatform (BEOP) aan, waarin de overheid en bedrijfsleven elkaar ontmoeten en informatie uitwisselen over onder andere technische en politieke ontwikkelingen.

Aanbevelingen

De raden sluiten hun rapport af met 12 aanbevelingen:

1. De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlandbeleid 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 buitenlandbeleid, 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 energieknooppunt 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 buitenlandbeleid 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 Beleid²⁴³ verschenen. Het lange termijn doel van het Nederlandse energiebeleid is "energietransitie": de overgang naar een duurzame energiehuishouding. In de duurzame energiehuishouding zou minder

²⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken, *Energievoorzieningszekerheid en buitenlands beleid*, Den Haag, 2006.

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.

Uitgangspunt is een tweesporentraject, zoals de AIV/AER aanbevelen²⁴⁴ 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

²⁴⁴ Aanbeveling 4: Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een ‘en-en’-beleid.

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”.²⁴⁵

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 bevorderd door het afsluiten van bilaterale akkoorden ter bescherming en bevordering van wederzijdse investeringen, in zogenaamde investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO).

²⁴⁵ Een beleidsdoorlichting ‘De Nederlandse inzet t.b.v. een effectiever en meer politiek functioneren van de NAVO’ wordt in 2012 afgerond.

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 11²⁴⁶ 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.²⁴⁷

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/AER²⁴⁸ met betrekking tot het opzetten van een BEOP.

| 191 |

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 buitenlandbeleid. 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.

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ IOB onderneemt een impact studie naar de effecten van dit initiatief. Het synthese rapport verschijnt naar verwachting in 2014.

²⁴⁸ 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.

In reactie op aanbeveling 1²⁴⁹ 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 buitenlandbeleid.

2.4 Energierapport 2008

In het Energierapport 2008²⁵⁰ 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.
- 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 CO₂ 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_x, SO₂, 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.

²⁴⁹ Aanbeveling 1: De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te zijn, naast de bestaande hoofddoelstellingen.

²⁵⁰ Ministerie van Economische Zaken, Energierapport 2008, Den Haag, juni 2008.

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 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.

| 194 |

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 gasronde; 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 buitenlandbeleid.

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 missie²⁵¹ 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 Buitenlandbeleid een nieuw kader vormen worden in de beleidsdoorlichting onderzocht.

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.

| 195 |

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 'Grotere 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 o 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.

²⁵¹ 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

- 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.
- Versterken 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 versterken 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 *Nord Stream* 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 (Nabuurschapsbeleid, 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 Gulf 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.

| 199 |

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 Buitenlandbeleid 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 hadden men voor ogen) is gekozen voor een bilateraal, multilateraal dan wel Europees kader voor de samenwerking?
 - Lijst met 28 energielanden, waarvan 4 prioritaire landen. 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.
 - Tekenende 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 energie-markt, 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 Gulf 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 MvT's 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 verantwoordelijkheid voor de geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken hierbinnen (o.a. mensenrechten, veilige doorvoer, markwerking etc.) en de algemene samenhang in het Nederlands buitenlandbeleid. De verantwoordelijkheid voor het algemene energiebeleid berust bij EZ.

6 Organisatie van de beleidsdoorlichting

IOB-inspecteur Hans Slot²⁵² 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.

²⁵² Deze verantwoordelijkheid is per 1 september 2011 overgenomen door IOB-inspecteur Rita Tesselaar.

Bijlage 3 Lijst van interviews

Agentschap NL

Nicole van Beeck	Directie-adviseur
Frank van Bussel	Adviseur
Renée Bruel	Senior programma-adviseur
Rob Kool	Manager EU Samenwerking Energie & Klimaat

Energy Delta Institute

Catrinus Jepma	Algemeen Directeur
Leo Hoenders	Energie Analist

GasTerra

Geert Greving	Hoofd <i>Public Affairs</i>
---------------	-----------------------------

Gasunie

Pieter van Aartsen	Manager <i>Public Affairs</i> Brussel/Den Haag
Annie Krist	Directeur <i>Strategy & Participations</i>
Thijs de Vries	Manager <i>Public Affairs</i>

International Energy Forum

Noé van Hulst	Secretaris-generaal
---------------	---------------------

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Job van den Berg	Clustercoördinator Westelijk Afrika, Nigeria, Kameroen, Directie Sub-Sahara Afrika
Wouter Biesterbos	Senior beleidsmedewerker corruptiebestrijding, Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp
Michel Deelen	Plv. hoofd afdeling Klimaat en Energie, Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie
Roelof van Ees	Adviseur <i>Government Relations</i> , gedetacheerd bij Shell
Onno Hattinga van 't Sant	Speciaal Vertegenwoordiger Oostelijk Partnerschap Directie Zuidoost- en Oost-Europa
Kitty van der Heijden	Directeur, Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie
Michiel Hendrix	Landenmedewerker Zuid-Afrika, Angola, Namibië, Lesotho, Sao Tomé en Principe, Directie Sub-Sahara Afrika
Maarten Lak	Strategisch adviseur, Bureau Secretaris-Generaal
Saskia de Lang	Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid, Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie
Peter van Leeuwen	Voormalig Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid, Chef de Poste Bagdad
Ton Mandemaker	Plv. Chef de Poste Luanda
Marc Moquette	Voormalig Plv. Chef de Poste Algiers

Frans Naeff	Voormalig beleidsmedewerker, Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
Barry Nieuwenhuijs	Tweede ambassadesecretaris Algiers
Herman Quarles van Ufford	Plv. directeur Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
Richard Roemers	Eerste ambassadesecretaris Moskou
Tineke Roholl	Hoofd afdeling Klimaat en Energie, Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie
Simon Smits	Waarnemend Directeur-Generaal Europese Samenwerking
Ronald Sonnemans	Tweede ambassadesecretaris Abuja
Annemarie Spapens	Beleidsmedewerker, Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
Isabelle van Tol	Plv. Chef de Poste Algiers
Alexander Verbeek	Beleidscoördinerend medewerker Golfstaten, Bahrein, Koeweit, Qatar, Verenigde Arabische Emiraten en EU-GCC Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
Dewi van de Weerd	Adviseur klimaat en energie, Permanente Vertegenwoordiging bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Frederik Wisselink	Plv. hoofd afdeling Coördinatie, Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie

| 206 |

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie

Maria van der Hoeven	Minister
Jan Meinte Postma	Energiegezant, Directie Energiemarkt
Bert Roukens	Themacoördinator, Directie Energiemarkt
Wendela Slot	Energie attaché, Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie

Ministerie van Infrastructuur & Milieu

Babette Gräber	Beleidsmedewerker klimaat en energie
----------------	--------------------------------------

Project Delta Group

Hans van Lamoen	Voorzitter Project Delta Group
-----------------	--------------------------------

Shell

Robert Dencher	Hoofd <i>Government Relations Netherlands</i>
Elisabeth Wijnands	Analist <i>International Government Relations</i>

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

Algemene Energieraad (2001). *Zorgen voor de energie van morgen*, advies aan de Minister van EZ. Den Haag.

Algemene Energieraad (2005). *Gas voor morgen*. Den Haag.

AIV & AER (2006). *Energiek Buitenlands Beleid*, energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling. Den Haag.

BP (2007). *BP Statistical Review of World Energy*. June 2007.

Buitenlandse Zaken en Economische Zaken (2005), AIV/AER adviesaanvraag betreffende 'Energie en Buitenlands beleid'. Den Haag.

Buitenlandse Zaken (2006). *Energievoorziening en Buitenlands Beleid*, 19 mei 2006. Den Haag” ministerie van Buitenlandse Zaken.

Clingendael International Energy Programme (2005). *Dertig Jaar Nederlands Energiebeleid; van Bonzen, Polders en Markten naar Brussel zonder Koolstof*. Den Haag: Clingendael International Energy Programme.

| 207 |

Economisch Statistische Beginselen (2005). *ESB-dossier Ontkoppeling van Milieu en Economie*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Economische Zaken (1999). *Energierapport 1999*. Den Haag.

Economische Zaken (2002). *Investeren in de energiekeuzes van de toekomst: Energierapport 2002*. Den Haag.

Economische Zaken (2005). *Nu voor later: Energierapport 2005*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Economische Zaken (2006). Kamerbrief van de minister van Economische Zaken, 'Visie op de gasmarkt', kenmerk ET/EM/6009634 van 17 maart 2006.

Economische Zaken (2008a). *Energierapport 2008*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Economische Zaken (2008b). *The Netherlands. Energising the future*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Energieonderzoek Centrum Nederland & Milieu- en Natuurplanbureau (2005). *Referentieramingen energie en emissies 2005-2020*. Amsterdam: ECN.

Europese Commissie (2006). Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa, SEC (2006) 317.

Europese Commissie (2000). Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening, Brussel, november 2000.

Fattouh, B. & Van der Linde, C. (2011). The International Energy Forum. Twenty years of producer-consumer dialogue in a changing world. Riyaad.

Groenboek van de Commissie van 8 maart 2006, 'Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa' [COM(2006) 105 def.

Hoogeveen, F. & Perlot, W. (eds.), *Tomorrow's mores. The international system, geopolitical changes and energy*. Clingendael International Energy Programme, 2005.

International Energy Agency (2004). *World Energy Outlook 2004*. Paris: IEA Publications.

International Energy Agency (2005). *Saving Oil in a Hurry*. Paris: IEA Publications.

International Energy Agency (2005). *World Energy Outlook 2005*. Paris: IEA Publications.

Jansen, J.C., van Arkel, W.G., Boots, M.G. (2004). Designing Indicators of Long-Term Energy Supply Security ECN Working Paper. Petten: ECN.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2004). *Kwaliteit en Toekomst, Verkenning van Duurzaamheid*. Bilthoven: RIVM.

Scheepers, M., de Jong, J. de, e.a. (2006). *EU Standards for Energy Security of Supply*. Petten/Den Haag: ECN/Clingendael International Energy Program.

Sociaal Economische Raad (2003). *Nieuwe wegen in het milieubeleid*. Den Haag: SER.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. en Van Dalen, H.P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Tilburg/Rotterdam.

WRR-rapport (2008). *Infrastructures, Time to invest*. Amsterdam.

Krantenartikelen

Het Financieel Dagblad (5 januari 2008). Van der Hoeven, M. & Verhagen, M.: *Energiebeleid is politiek*.

Het Financieel Dagblad (30 juni 2008). Van der Hoeven, M. & Verhagen, M.: *Kabinet toont lef met energiebeleid*.

Het Financieel Dagblad (24 januari 2009). Van der Hoeven, M. & Verhagen, M.: *Inzetten op verduurzaming*.

Tweede Kamerstukken

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2005-2007, Buitenlandse Zaken, Memorie van Toelichting 2006.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2006-2007, Hoofdstuk V, nr. 2

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2007-2009, Buitenlandse Zaken, Memorie van Toelichting 2008.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008a). Kamerstukken II 1007-2008, 24 036, nr. 343 *Marktwerking werkt*.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008b). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2008-2009, 31700 Hoofdstuk V, nr. 2.

| 209 |

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008c). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (VIII) voor het jaar 2009, Gewijzigde motie van het lid Ten Hoopen c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 23, voorgesteld op 28 november 2008, Vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XIII, nr. 44.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009a). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2009-2010, Hoofdstuk V, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009b). Vaststelling van de begrotingsstaten voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010, Motie van de leden Peters en Haverkamp, voorgesteld 18 november 2009, Vergaderjaar 2009-2010, 32 123 V, nr. 43.

Websites

Extractive Industries Transparency Initiative (2011). *What is the EITI?* Van EITI website: <http://eiti.org/eiti>.

Energy Charter (2011). About the Charter. Van Energy Charter website: <http://www.encharter.org/index.php?id=7>.

Gas Exporting Countries Forum (2011). *Home*. Van Gas Exporting Countries Forum website: <http://www.gecforum.org>.

International Energy Agency (2011). *About the IEA*. Van International Energy Agency website: <http://www.iea.org/about/index.asp>.

International Energy Forum (2011). *About IEF*. Van International Energy Agency website: http://www.ief.org/Pages/_about.aspx.

Joint Organisations Data Initiative (2011). *About JODI*. Van Joint Organisations Data Initiative website: <http://www.jodidata.org/about-jodi.aspx>.

Noord Atlantische Verdragsorganisatie (2011). *NATO's role in energy security*. Van Noord Atlantische Verdragsorganisatie website: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49208.htm.

Voluntary principles on security and human rights (2011). *Participants*. Van Voluntary principles on security and human rights website: <http://www.voluntaryprinciples.org/participants>.

Evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2008 - 2012

Evaluatierapporten uitgebracht vóór 2008 zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/iob

IOB nr	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
366	2012	From infrastructure to sustainable impact: Policy review of the Dutch contribution to drinkingwater and sanitation (1990-2011)	978-90-5328-423-0
366	2012	Van infrastructuur naar duurzame impact: beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen (1990-2011)	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Evaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7

352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9

333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2

312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
Foto omslag: N.V. Nederlandse Gasunie

Alle foto's en afbeeldingen: N.V. Nederlandse Gasunie
Kaarten: UvA-Kaartenmakers

Layout: vijfkeerblauw, Rijswijk
Druk: OBT bv, Den Haag
ISBN: 978-90-5328-424-7

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2012

De beleidsdoorlichting behandelt het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken gericht op energievoorzieningszekerheid. Sinds 2006 draagt het ministerie hieraan bij in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, landbouw en Innovatie. Het perspectief is sindsdien verbreed en omvat naast fossiele energiedragers ook transitie naar hernieuwbare energie, vraag

naar en aanbod van energie en handel en investeringen in Nederland en in het buitenland, terwijl in het kader van het buitenlandbeleid ook doelen als veiligheid, mensenrechten en goed bestuur worden nagestreefd. De beleidsdoorlichting beschrijft en analyseert het gevoerde beleid en komt met aandachtspunten voor de toekomst.

nr. 367 | *Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid* | IOB Evaluatie | nr. 367 | *Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid* | IOB Evaluatie

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | April 2012

12BUZ610575 | N