

Energie en milieu in aller belang

COBY VAN DER LINDE

HET ENERGIEBELEID IS WEER TERUG VAN WEGGEWEEST. In een tijdsbestek van zes maanden hebben zowel de Europese Unie als de Verenigde Staten de energiediscussie nieuw leven ingeblazen. Op 17 mei jl. presenteerde de Amerikaanse vice-president Dick Cheney het rapport *National Energy Policy* aan president George W. Bush. De Europese Commissie ging de Amerikanen eind november vorig jaar voor met een groenboek, getiteld *Towards a European strategy for the security of energy supply* [Com (2000)769].

Waar komt de plotselinge aandacht voor de energieaanvoer vandaan na de vele jaren van relatieve verwaarlozing? De afgelopen 10-12 jaar was het beleid immers nagenoeg geheel gericht op de milieuaspecten van het energieverbruik. Deze aandacht voor milieu kon zich ontwikkelen door de relatief lage energieprijzen in de periode 1985-1999. In deze periode werd de aanvoer van energie niet als problematisch ervaren, de toestand van het milieu wel. Nu het vertrouwen in de toekomstige energieaanvoer om allerlei redenen danig is verstoord, dreigt het beleid om te slaan, althans in de Verenigde Staten onder het bewind van Bush Jr., in een richting die contrair is aan de internationale milieuafspraken.

Een al te drastische ommezwaai zou onfortuinlijk zijn, maar als het effect van de hernieuwde aandacht voor de energievoorziening zou resulteren in een geïntegreerde visie op het milieu- en energiebeleid, dan zou dat een goed en tijdig resultaat zijn. De economische en strategische gevolgen van het milieubeleid zijn immers onmiskenbaar groot voor zowel de energie-consumerende als de energie-producerende landen.

De internationale milieu-inspanningen moesten in 2000 culmineren in concrete afspraken over de manier waarop de zg. Annex-I-landen (voornamelijk OESO-landen) de doelstellingen, zoals verwoord in het Protocol van Kyoto, zouden verwezenlijken. De effecten van de milieumaatregelen op de internationale energiemarkten zijn niet gering en evenmin onomstreden. De concurrentiekracht van energie-intensieve of, beter gezegd,

CO₂-intensieve sectoren zal erdoor veranderen, te meer daar alleen de Annex-I-landen maatregelen moeten nemen. Zo zetten de Verenigde Staten onlangs vraagtekens bij het feit dat China en India in de toekomst geen beperkende maatregelen hoeven te treffen, terwijl zij in potentie een grote bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de werelduitstoot van CO₂. Gevestigde belangen in zowel energie producerende als in energie consumerende landen zijn in het geding; deze belangen waren debet aan de lange onderhandelingen over de wijze van terugdringing van de uitstoot. De onderbelichting van de effecten op de diverse energiesectoren in de internationale milieuonderhandelingen komt nu als een boemerang terug.

De Verenigde Staten hebben zich op grond van politieke binnenlandse tegenstellingen en de toenemende problemen op de binnenlandse energiemarkt in maart van dit jaar uit de onderhandelingen over het Protocol van Kyoto teruggetrokken. De hoge olieprijs in 2000 maakten enkele knelpunten zichtbaar in de internationale energievoorziening. Vooral in de Verenigde Staten ontstonden lokale logistieke problemen in de aanvoer van huisbrandolie, waren er grote prijsspieken in benzinemarkten als gevolg van lokale milieumaatregelen en bleek in het najaar van 2000, onder druk van hoge gasprijzen, de liberalisering van de elektriciteitsmarkt in Californië ernstige gebreken te vertonen. De Amerikaanse energiesector leed door groeiende beleidsinconsistentie aan onderinvesteringen in de energievoorziening. Bovendien voedde het produktiebeperkend beleid van de OPEC de zorgen over de oplopende importafhankelijkheid. Energie werd een belangrijk onderwerp in de verkiezingsstrijd.

Het complex van hoge prijzen, gebrek aan capaciteit en onvolmaakte logistiek, alsmede onvolkomenheden in de marktregulering had ook gevolgen voor andere markten, zoals de Europese. Hoge prijzen van ruwe olie, de zwakte van de euro ten opzichte van de dollar en de Amerikaanse vraag naar geraffineerde produkten stuwden de Europese prijzen omhoog. In Europa, waar

een vergroening van het belastingstelsel op gang was gebracht, protesteerden de vervoersector en de consumenten vooral tegen de hoge heffingen en accijnzen, die de prijzen voor eindgebruikers extra hoog maakten. De OPEC-landen speelden hier fijntjes op in, omdat ook de voorgenomen milieumaatregelen vooral behaald moeten worden met prijsverhogende maatregelen. De OPEC protesteert al lange tijd tegen het toe-eigenen van inkomsten uit olieverbruik door overheden in Europa, te meer daar naast milieumaatregelen zeker ook budgettaire motieven een rol spelen. Sinds 1986 hebben olie producerende landen moeite de eigen begrotingen sluitend te krijgen door de sterk fluctuerende olie-inkomsten. Het Protocol van Kyoto belichaamt, wat de OPEC-landen betreft, dan ook een strijd om wat in de staatshuishoudkunde economische rentes heet, ofwel zij verzetten zich tegen het *rent-seeking*-gedrag van consumerende landen.

Zo vroegen de OPEC-landen bij herhaling aandacht voor de effecten van maatregelen ten behoeve van de reductie van de CO₂-uitstoot op de internationale oliemarkt en de inkomsten van olie producerende landen. De afspraken van Kyoto zouden immers leiden tot een omvangrijk beleid van beheersing van de vraag naar olie in de OESO-landen. In 1999 namen deze landen bijna 63% van de wereldvraag voor hun rekening. Voor landen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van de inkomsten uit CO₂-houdende energie, zoals kolen, olie en gas, zijn de vraagbeperkende maatregelen een regelrechte aanslag op het economisch welzijn. De economische onzekerheid als gevolg van de internationale milieuafspraken ervaren deze landen als aantasting van hun economische, politieke en strategische belangen. De zorgen om de zekerheid van de aanvoer in de OESO-landen vinden aldus hun keerzijde in de zorgen om de afzet in de producerende landen. Niet alleen de OPEC-landen zijn erg afhankelijk van de inkomsten uit energie-exporten, maar ook de landen om de Kaspische Zee en vooral ook Rusland. Iedere maatregel die de afzetzekerheid van energie en/of de inkomsten uit energie aantast, begroeten deze landen met achterdocht.

De Amerikaanse zorgen over de importafhankelijkheid vertalen zich nog maar mondjesmaat in een andere opstelling ten opzichte van de producerende landen. De belangrijkste olie en gas producerende landen maken deel uit van politiek en economisch fragiele regio's, waar de Amerikaanse strategische belangen groot zijn. Hoewel het Amerikaanse rapport rept van een ander beleid ten opzichte van Irak, namelijk van het introduceren van *smart sanctions*, waardoor investeringen in de Iraakse olie-industrie niet langer verboden zouden worden, blijft het beleid ten aanzien van Iran onveranderd. De 'Iran-Libië Sanctie Wet' (ILSA) wordt naar alle waarschijnlijkheid verlengd, waardoor de ontwikkeling van de olie- en gasindustrie in de Kaspische-Zeeregio zwaar

wordt beïnvloed. Het ontwikkelen van exportpijpleidingen voor de olie uit dat gebied is onderwerp van politiek-strategisch manoeuvreren. De Amerikanen zetten zwaar in op de pijpleiding naar Turkije: Baku-Tblisi-Ceyhan, de Russen daarentegen op routes door Rusland, zodat zij controle kunnen uitoefenen op de uitvoer, maar ook inkomsten kunnen genereren, terwijl de internationale oliebranche het liefst olie zou exporteren via Iran. Voor Rusland is de ontwikkeling van de internationale olie- en gasmarkt van groot economisch en buitenlands-politiek belang. Het ontwikkelen van exportroutes onder de eigen controle staat voorop. De Westerse politiek-strategische ouvertures richting de Baltische staten en de discussies over het ontlasten van de Bosporus als belangrijke doorvoerroute voor Russische exporten worden met argwaan bekeken. Ieder initiatief van de Verenigde Staten of van Europa waardoor de Russische exportbelangen dreigen te worden gefrustreerd, kan rekenen op felle reacties vanuit Moskou. De wijze waarop de Amerikanen tot nu toe de energiebelangen in deze regio's behartigen, staat deels haaks op de Europese belangen.

Gezien de zeer grote aanstaande importafhankelijkheid van Europa van olie en gas uit het Midden-Oosten, Rusland en de Kaspische-Zeeregio zal veel afhangen van de politieke rol van Europa. De titel van het rapport van de Europese Commissie suggereert hierop een antwoord te geven, maar helaas blijkt dit niet uit de inhoud. Qua visie ging het plan-Lubbers veel verder. Door het ontwikkelen van sterke commerciële relaties met de voormalige Sovjetunie in de energiesector zou de energieaanvoer van Europa worden gewaarborgd en zou de economie van deze landen worden ondersteund. Eenzelfde strategie, het opbouwen van goede commerciële betrekkingen met de landen in het Midden-Oosten, op voet van erkenning van de wederzijdse economische en politieke belangen, zou verrassende resultaten kunnen hebben in het Midden-Oosten. In de energieplannen, zoals nu gelanceerd, maar ook in de opstelling in de internationale milieuonderhandelingen, zoeken de belangrijke olie- en gas-exporterende landen naar signalen dat *ook hun belangen* serieus genomen worden. Door de vele mogelijkheden ter beperking van de CO₂-uitstoot ten volle te benutten, door het serieus nemen van de economische belangen van de producerende en consumerende landen, kan een duurzaam en geïntegreerd energie- en milieubeleid worden verwezenlijkt. Maar in de twee energieplannen komt dit inzicht nog te weinig tot uiting.

Over de auteur

DR C. VAN DER LINDE is hoogleraar Internationale Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden en Senior Research Fellow aan het Instituut Clingendael.