

Energie in een veranderende wereld

De recente veranderingen in de geopolitieke en geoeconomische machtsverhoudingen dwingen ons na te denken over omstandigheden waaronder in de toekomst olie en gas geproduceerd en verhandeld zullen worden. Recent is het besef ontstaan dat de beschikbaarheid van olie en gas door allerlei politieke en economische belemmeringen beperkt kan zijn, terwijl de vraag naar olie en gas in de wereld blijft groeien. Een vooruitzicht van grotere schaarste roept allerlei reacties op, die variëren van grotere inspanningen op het gebied van energiebesparing tot een geopolitieke strijd om invloed over de olie- en gasrijke regio's.

Zekerheid van vraag en aanbod is een centraal thema geworden van politieke leiders. De gascrisis tussen Rusland en Oekraïne en de tijdelijke gevolgen daarvan voor de aanvoer van gas naar Europa hebben de aandacht voor voorzieningszekerheid verscherpt. Op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad op 23/24 maart 2006 is een 'groenboek' besproken met de nieuwe voorstellen voor Europees energiebeleid. De hernieuwde inspanningen om dat beleid coherenter te maken, worden mede gestimuleerd door de veranderingen in de interne en externe energiesituatie. De groeiende importafhankelijkheid, niet alleen van Europa, maar ook van de Verenigde Staten en Aziatische landen, zoals China en India, alsmede de toenemende concentratie van het aanbod bij slechts een paar grote netto-exporterende landen, nopen tot meer inspanningen op energiegebied.

Zo noemde president Bush zijn land in zijn recente *State of the Union* verslingerd aan olie en kondigde hij maatregelen aan om de invoerafhankelijkheid van vooral de landen om de Perzische Golf te verminderen. Ook de recente overeenkomst met India op nucleair gebied past in dit beleid. In China wordt gewerkt aan een nieuwe energiestrategie en ook president Poetin maakt als voorzitter van de G8 van zekerheid van vraag en aanbod bij energie een belangrijk thema voor de bijeenkomsten dit jaar in het kader van de G8. Alom wordt opgeroepen meer werk te maken van invoering van alternatieve energiebronnen, omdat men serieuzer dan ooit rekening houdt met het uitblijven van investeringen in olie- en gasproducerende landen. Tegelijkertijd nemen daarmee de onzekerheden voor producerende landen toe, omdat zij voor grote investeringsbeslissingen staan

om de productiecapaciteit te vergroten en zij zich zorgen maken, mede door de opstelling van enkele invoerlanden, over de ontwikkeling van de vraag. Kortom, het thema energieveiligheid zit in de lucht.

Krappe markten

Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) presenteerde tot 2005 steeds de bevindingen van een energiemodel waarin de beschikbaarheid van olie, maar ook gas, werd gebaseerd op de veronderstelling dat er een open internationaal investeringsklimaat bestaat. Indien deze veronderstelling wordt losgelaten, verandert het perspectief van vraag en aanbod drastisch.

Uit de *World Energy Outlook 2005* blijkt dat indien er in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, om wat voor reden dan ook, minder wordt geïnvesteerd dan in het referentiemodel [prognoses op basis van huidig beleid; eindred.] van de IEA nodig wordt geacht om aan de vraag te voldoen, in 2030 in plaats van de voorziene 50 miljoen vaten per dag uit die regio, er slechts 35 miljoen geproduceerd zullen worden. In dit 'Deferred Investment Scenario' wordt in de regio in 2030 ook eens 206 bcm minder gas geëxporteerd. De prijzen van olie en gas zullen aanzienlijk hoger uitkomen indien het aanbod beperkter is. De ontwikkelingen in het aanbod van olie en gas in het Midden-Oosten en Noord-Afrika zijn van groot belang voor de voorzieningszekerheid van de Verenigde Staten, Europa en Azië, waar men verwacht veel meer olie en gas uit deze regio's te kunnen importeren.

In de *World Energy Outlook 2005* komen we een passage tegen die essentieel is voor de context waarin we vooruitzichten van de wereld moeten zien: 'Political developments in MENA [the Middle East and North Africa] are of great importance to the energy security of the rest of the world, because of the region's large and growing share of world energy supply. The Middle East and North Africa has often been the scene of civil unrest and the cause of instability of the international oil market.' (blz. 61) Hieraan moet worden toegevoegd dat de geopolitieke tegenstellingen, nu en in het verleden, de rust en stabiliteit in de regio niet altijd goed hebben gedaan.

Zijn er redenen aan te nemen dat de huidige geopolitieke verhoudingen in de wereld zich dusdanig

ontwikkelen, dat de rust en stabiliteit in energierijke regio's wél zullen worden gediend? Het belang van rust en stabiliteit in het Midden-Oosten, Noord-Afrika, de Kaspische-Zeeregio, Afrika en Zuid-Amerika is immers evident. Zo'n situatie is denkbaar in een harmonieuze internationale ordening, maar zij wordt meteen veel minder logisch in een geopolitieke omgeving waar strategische nationale belangen en geopolitieke machtsstrijd de boventoon voeren. Het is dan heel wel denkbaar dat zo'n geopolitieke strijd juist *in én over* landen en regio's waar strategisch belangrijke energievoorraden zijn, wordt uitgevochten.

Globalisering van energiemarkten

Na de val van de Berlijnse muur werd in veel Westerse landen uitgegaan van een internationale ordening waarin het verder internationaliseren of liberaliseren van de internationale economie centraal stond; dit verschijnsel stond ook wel bekend als 'globalisering'. De vraag welk geopolitiek model de economische relaties zal structureren, is relevant, omdat sinds enkele jaren de marktordening en het energiebeleid in Nederland en de Europese Unie gebaseerd zijn op de veronderstelling van een voortschrijdende globalisering. Die zou de toegang tot olie- en gasreserves voor

tuur van de economische globalisering, juist met meer nadruk dan voorheen willen vasthouden aan het zoeken en vinden van een eigen weg, waarin de eigen politieke, economische en sociale inzichten en belangen vooropstaan.

Nationale belangen

De Verenigde Staten maakten een kapitale misrekening door de nieuwe internationale ordening in de jaren negentig niet te voorzien van een coherente visie op de noodzakelijke mores op politiek, economisch, juridisch en sociaal gebied, en in plaats daarvan vooral te vertrouwen op de logica van de markt als brenger van volledige integratie. Na 9/11 veranderde Washington van koers en begon, omwille van de Amerikaanse nationale veiligheid, de mores meer van bovenaf op te leggen.

Voor het optreden in Irak in 2003 heeft veel losgemaakt, waardoor landen nadrukkelijker een eigen koers zijn gaan volgen op het gebied van buitenlands beleid en wat betreft het waarborgen van de toekomstige olie- en gastromen. Het is voor China zeker aanleiding geweest de energiebetrekkingen met allerlei landen aan te halen en in het beleid niet te rekenen op de Verenigde Staten als land dat op lange termijn de voorzieningszekerheid van China zal waarborgen. China had immers het vooruitzicht – nadat de VN-sancties tegen Saddams Irak waren opgeheven – dat het in dat land aanzienlijke oliereserves tot ontwikkeling mocht brengen. Ook Franse en Russische bedrijven waren dergelijke projecten beloofd na opheffing van het sanctieregime. Voor een aantal producerende landen, zoals Venezuela en Iran, die onder sterke politieke druk stonden dieper te integreren in de wereldeconomie en vooral de politieke mores van het systeem te omarmen, bood de komst van onder andere China als belangrijke speler op de wereld-energiemarkt gelegenheid zich aan die druk te onttrekken.

Zwakke globalisering

Er zijn succesvolle autocratische regimes ontstaan, zoals in China, Rusland en andere Aziatische landen, die deel kunnen nemen aan de internationale economie, maar wel op eigen voorwaarden, waarbij zij hun nationale belangen kunnen laten prevaleren. Na 2001 vertrouwen zij die belangen niet meer toe aan de hegemon van het internationale marktstelsel. Zij vonden een antwoord in wat we nu 'zwakke globalisering' kunnen noemen. Van beoogde

Slechts een derde van de bewezen olie- en gasreserves is toegankelijk voor buitenlandse directe investeringen

Westerse bedrijven immers vergemakkelijken en de beperkende invloed van overheden in producerende landen verminderen.

Op energiegebied zou globalisering dus kunnen afrekenen met de politieke barrières die de toegang tot grondstoffen, olie- en gasreserves en tot aantrekkelijke nieuwe afzetmarkten beperkten. Thans is slechts een derde van de bewezen olie- en gasreserves toegankelijk voor buitenlandse directe investeringen. Internationale directe investeringen worden in het Westen beschouwd als hét instrument om olie en gas van hun nationaliteit te ontdoen.

De huidige geopolitieke verhoudingen laten echter zien dat landen als China, Rusland en enkele andere belangrijke olie- en gasproducerende landen, in plaats van zich te onderwerpen aan de enkele recep-

'mores-volger' zijn autocratische regimes dus steeds meer 'mores-bepaler' geworden.

Met de recente opkomst van China en India en het herstel in Rusland is er genoeg stuwkracht ontstaan om deze en andere landen de eigen voorwaarden voor markttoegang, investeringen en concurrentie te laten formuleren, zonder dat ze afgesloten worden van grondstoffen, kapitaal en afzetmarkten. Ook de olie- en gasproducerende landen zijn gecharmeerd van zwakke globalisering, omdat voor veel elites in die landen gewone globalisering weinig te bieden heeft.

Het perspectief van vrije toegang tot olie- en gasreserves, alsmede de rol voor Westerse energiebedrijven en banken bij de ontsluiting van die reserves, verandert drastisch als juist olie- en gasproducerende landen zwakke globalisering omarmen en aansluiting vinden bij de benadering van de internationale betrekkingen, zoals die door China, India en Rusland wordt gehanteerd. Zwakke globalisering maakt namelijk de nationale belangen tot de meetlat van het internationaal handelen en niet de internationale markt, noch de belangen van de hegemoon, de Verenigde Staten.

De olie- en gasproducerende landen willen, in welke geopolitieke omstandigheden dan ook, de opbrengsten van olie en gas voor het eigen land veiligstellen. In de afgelopen 20 jaar hebben ze moeten leven met een internationale markt, vooral voor olie, waarin de economische rente vooral werd geïncasseerd door de Westerse consumerende landen. De producerende landen zien nu dat hun positie is verbeterd door de toenemende vraag naar *hun* olie en gas. Wijzer geworden, zullen ze alles in het werk stellen om niet overmatig en ongecoördineerd te investeren en ze zullen zodoende het risico vermijden dat ze weer langdurig in een rol van marginale aanbieder gedrukt kunnen worden. Wat is dan de consequentie voor Europa indien belangrijke consumerende en producerende landen zwakke globalisering omarmen?

Europa

In vele hoofdsteden in de EU wordt inmiddels een inschatting gemaakt van de consequenties van de geopolitieke veranderingen voor het nationale energie- en buitenlands beleid. De nationale belangen zijn niet dezelfde als de Europese belangen, omdat de energiemix nog steeds grote variaties te zien geeft en de voorzieningszekerheidsrisico's asymmetrisch

zijn. Grote Europese energiebedrijven versterken daarom hun posities door fusies en overnames. Het antwoord uit Brussel blijft nog onduidelijk, want het Europese energie- en buitenlands beleid beschikt, door toedoen van die zelfde lidstaten, niet over evenwichtige bevoegdheden. De meest vérgaande bevoegdheden betreffen de interne markt en concurrentie, terwijl op het gebied van voorzieningszekerheid en buitenlands beleid deze bevoegdheden zwak ontwikkeld zijn. Het is duidelijk dat in een wereld van zwakke globalisering met het Europese concurrentiebeleid *alleen* geen strategisch internationaal energiebeleid gevoerd kan worden.

De Europese Unie zal de komende jaren de importafhankelijkheid zien groeien van 50% nu naar 70% van de energiebehoeften in 2030. De afhankelijkheid van slechts een kleine groep exporterende landen neemt toe. Thans is de helft van de EU-behoefte aan gas afkomstig uit drie landen, namelijk Noorwegen, Algerije en Rusland. De prijsstijgingen van de afgelopen jaren hebben ook in Europa geleid tot grotere politieke aandacht voor de voorzieningszekerheid van energie in Europa. De conclusies van de recente *IEA Outlook* zijn dan ook uiterst relevant voor de EU.

De bevoegdheid van de EU op het gebied van voorzieningszekerheid van olie en gas is beperkt. In 1974 hebben de lidstaten de bevoegdheid op het gebied van oliecrisisbeheersing grotendeels neergelegd bij het IEA. Op het gebied van gas bestaat alleen nationaal beleid. Naarmate de interne energiemarkt vordert, zal het moeilijker worden voor lidstaten hun nationale voorzieningszekerheidsbeleid gestalte te geven zonder daarbij de maatregelen in andere lidstaten mee te wegen. Gezien het feit dat de kosten van nationale voorzieningszekerheid kunnen leiden tot het uitblijven van een *level-playing field* op de interne markt, zal enige coördinatie wellicht vanzelf ontstaan tussen landen en bedrijven met intensievere onderlinge energiehandel. Er is echter geen garantie dat alle landen en/of bedrijven adequate maatregelen zullen treffen, terwijl een verstoring in de energievoorziening wél consequenties kan hebben voor de energievoorziening in naburige landen. Het groenboek is een uitdrukking van de toegenomen belangstelling bij de lidstaten om meer coherentie aan te brengen in hun energiebeleid.

In dit groenboek worden voorstellen gedaan energiebeleid tot een beleidsterrein te maken waarop de EU bevoegd is. Naast de bevoegdheden voor de



interne energiemarkt en het klimaatbeleid komt daar dan het voorzieningszekerheidsbeleid bij. Het groenboek laat zich voorspelbaar samenvatten door de aspecten *duurzaam, concurrerend en veilig*.

Toch stelt het groenboek op essentiële onderdelen ook teleur, omdat het document geen initiatieven omvat die op de huidige uitdagingen een strategisch antwoord bieden. Veeleer leest het als herhaling van voorstellen die eerder terzijde zijn gelegd of die nog op effectieve uitvoering wachten. Een belangrijk nieuw element is de strategische EU-energie-*review* die regelmatig aan de Raad en het Parlement zal moeten worden gepresenteerd en kansen biedt op betere en meer transparante informatie over de energiesituatie in de lidstaten en de mogelijkheden van duurzaam, concurrerend en veilig beleid. Wellicht dat via het proces van een dergelijke *review* het inzicht groeit in effectievere methoden van spreiding en managen van risico's.

Er moet maar worden afgewacht of de lidstaten het geduld hebben in dit Europese proces te investeren en niet alsnog vervallen in meer nationaal of regionaal beleid. Het groenboek is tot stand gekomen uit een gevoel van urgentie over de ontwikkelingen in de externe energiesituatie, maar het weerspiegelt in feite vooral een gevoel van urgentie over intern EU-beleid. De passages die gewijd worden aan betere relaties met de producerende landen, zijn teleurstellend naar binnen gericht en geven er nog te weinig blijk van dat de EU de belangen van die landen even serieus wil nemen als de eigen agenda. Wat zijn dan de kansen van de nu voorliggende voorstellen om door de lidstaten te worden omarmd?

Tijdens de bijeenkomst van Hampton Court, in het najaar van 2005, hebben de regeringsleiders de Commissie gevraagd te komen met voorstellen voor een meer coherent energiebeleid. Politiek lijkt dus het tij te keren en kan verwacht worden dat de EU-regeringsleiders *in abstracto* de voorstellen steunen. Meningsverschillen over de inrichting van de markt, de steun aan nationale energiebedrijven, de kosten van een geharmoniseerd voorzieningszekerheidsbeleid, de plaats van kernenergie, en de relaties met energie-exporterende landen (zoals Rusland) kunnen echter belangrijke struikelblokken vormen, als de details moeten worden ingevuld. Bovendien zal door de toenemende invoerafhankelijkheid het energiebeleid belangrijke buitenlands-politieke dimensies krijgen, een terrein van beleid waar overeenstemming in het Europa van 25 vaak nog ver te zoeken is.

Ook kan de tijdsspanne die de afstemming van het beleid vergt, te lang zijn, waardoor lidstaten toch een eigen koers gaan volgen. Kortom, van een afgewogen EU-energiebeleid is nog lang geen sprake.

Gezien de constructie van de EU zal het antwoord op zwakke globalisering niet uit Brussel kunnen komen; dat kan pas als Brussel met de benodigde politiek-strategische bevoegdheden is uitgerust en de lidstaten de Unie de juiste marsroute meegeven. Europa zal zich strategisch moet heroriënteren op de concurrentie- en reguleringsagenda om de marktsector strategisch te kunnen positioneren in de veranderde internationale omstandigheden. De reguleringstrategie loopt achter op de markt en de snelle geopolitieke veranderingen. Mogelijk dat de discussies op grond van het nieuwe 'groenboek' van de Europese Commissie het nationale tij kunnen keren en de coherentie van 25 nationale benaderingen van energiebeleid en -strategieën kunnen vergroten.

Conclusie

De invoerlanden houden met meer nadruk dan voorheen rekening met de mogelijkheid dat de olie- en gasmarkten krap blijven. De onzekerheid over totstandkoming van voldoende investeringen en de concurrentie van andere invoerlanden leiden tot een heel andere visie op de energietoekomst dan enkele jaren geleden. Het energiebeleid van de EU-lidstaten is op essentiële onderdelen, zoals nationale marktinrichting en voorzieningszekerheid, vooral een nationaal beleid. De boodschap van het IEA noopt tot een andere aanpak. De aanzet te komen tot een coherent EU-energiebeleid heeft geresulteerd in een nieuwe groenboek. De intenties zijn goed, maar, zoals zo vaak in Europa, is het 'eerst zien en dan geloven'.

De internationale verhoudingen zijn aan grote veranderingen onderhevig in een periode dat de internationale energierelaties fundamenteel veranderen. Die energierelaties zijn de afgelopen paar jaar sterker gepolitiseerd door de veranderingen in de vraag- en aanbodverhoudingen en de concurrentie met nieuwe tot de markt toetredende landen. Het strategisch belang van beschikbaarheid van energie heeft geleid tot het weer hogerop schuiven van energie op de nationale en internationale politieke agenda.

Coby van der Linde is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement aan de Universiteit Groningen.