

Het Nederlands belang bij een Europees energie- en Klimaatbeleid

Stephan Slingerland¹

Het belang van een Europees energiebeleid voor Nederland ligt voor de hand. Of toch niet? Alle drie de traditionele doelstellingen van het energiebeleid –in Nederland vaak verwoord als ‘een betrouwbare, betaalbare en milieuvriendelijke energievoorziening’ – zijn op het eerste gezicht gebaat bij schaalvergroting naar tenminste Europees niveau, of nog daarbovenuit. De afgelopen jaren is dat proces van schaalvergroting naar Europees en zelfs mondiaal niveau dan ook met vaart ingezet.

Nederland heeft een Europese aanpak nodig

In de jaren negentig werd marktwerking ingevoerd in de netwerksectoren elektriciteit en gas. Vanuit de gedachte dat meerdere hoogspanningsleidingen of gaspijpleidingen naast elkaar niet efficiënt zijn, werd voor deze sectoren gedacht in termen van ‘natuurlijke monopolies’ waarin de overheid vanzelfsprekend een dominante rol moest spelen. Door de opkomst van het neoliberale denken en doordat het technisch mogelijk was geworden om de stappen vóór en na het netwerk – productie/exploratie respectievelijk distributie en verkoop – te scheiden van het transport zelf, kwam daar verandering in. De gedachte was dat scheiding van deze stappen en de introductie van concurrentie bij de niet-transportgebaseerde stappen tot prikkels voor efficiëntie zou leiden. Op zijn beurt zou dat weer leiden tot lagere eindverbruikersprijzen.

Het aan elkaar koppelen van de verschillende nationale elektriciteits- en gasmarkten tot een Europese markt was vervolgens noodzakelijk om een markt met voldoende spelers tot stand te brengen. En dat gebeurde ook. Er werd een begin gemaakt met het aan elkaar knopen van netwerken en het introduceren van marktwerking op Europese schaal. In 2009 kunnen alle eindverbruikers in de eu hun leverancier vrij kiezen en is dit proces een flink eind op weg.

Het nieuwe millennium bracht ook een verschuiving van de aandacht van Europese energiebeleidsmakers naar *voorzieningszekerheid*. De aanslagen in New York, het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de opkomst van China als een nieuwe grootmacht in de wereldpolitiek richtten alle aandacht op de kwetsbaarheid van de energievoorziening, met name wat betreft de aanvoer van olie en gas naar de oecd-landen. In de Europese Unie kwam vooral gas op de agenda te staan en daarmee de relatie met Rusland als verreweg de grootste exporteur van gas naar de eu. Ook dit werd aangegrepen als een argument vóór schaalvergroting naar een Europees niveau. ‘Met één stem spreken’, om zo een sterkere positie te hebben in bijvoorbeeld onderhandelingen met de Russische gasleverancier Gazprom, werd een nieuwe slogan in het Europese energiebeleid die nu in alle beleidsstukken is terug te vinden.

Een derde energiebeleidsonderwerp op de Europese agenda sinds de Earth Summit in Rio de Janeiro in 1992 is *klimaatverandering*. Parallel aan liberalisering en voorzieningszekerheid is dit onderwerp bezig aan een snelle opmars. Vanaf de publicatie van de 20-20-20-doelstellingen in 2006 (20 procent emissiebeperking, 20 procent hernieuwbare energie en 20 procent meer energie-efficiëntie in 2020) heeft het onderwerp zelfs de top van het Europese energieprioriteitenlijstje veroverd. Er is niet alleen een Europese, maar ook een mondiale samenwerking nodig om een oplossing te vinden voor het broeikaseffect. Die heeft gestalte gekregen in de vorm van het Kyoto-protocol in 1997 en de onderhandelingen over een opvolger daarvan die afgerond moeten worden eind 2009 in Kopenhagen. Op Europees niveau werd ook dit onderwerp aangegrepen voor een nauwere Europese samenwerking en zelfs voor een claim tot ‘Europees leiderschap’ op klimaatgebied. En dat lukte: met het in werking treden van het Europese emissiehandelssysteem in 2005 heeft de eu een prestatie van ongekend formaat geleverd die tot dusver

¹ pp. 51-56 in: A. Sabahoglu (Red.), *Ons Belang in Europa*, Wetenschappelijk Bureau Groen Links, Mei 2009

nergens anders ter wereld is geëvenaard. Ook in de aanloop naar Kopenhagen laat de eu zich nadrukkelijk zien met het publiceren van ambitieuze beleidsdoelen, die zelfs nog verder worden opgeschroefd als andere partijen ook emissiereductieverplichtingen op zich nemen.

Kortom, geen vuiltje aan de lucht: energiebeleid heeft een Europese aanpak nodig, die aanpak is al voortvarend ingezet, en Nederland doet er verstandig aan om mee te gaan in deze ontwikkeling.

Vorbij de Europese retoriek

Tot zover de theorie. Als je de Europese retoriek even terzijde schuift, komt er een meer ontnuchterend beeld naar voren van het Europese energiebeleid en het Nederlandse belang daarbij. In de praktijk lukt het telkens maar niet om een Europees energiebeleid van de grond te krijgen, ondanks het schijnbaar evidente belang ervan. Nationale belangen blijven, net als op veel plekken buiten het energieterrein, de boventoon voeren. Dat geldt evengoed voor Nederland.

Het blijft onduidelijk of *liberalisering* inderdaad een verlaging van de eindverbruikerstarieven tot gevolg heeft gehad, en voor wie. Ook blijkt de ‘Europese markt’ toch nog vooral een verzameling van nationale markten die maar heel langzaam aan elkaar groeien. Daarbinnen stimuleren overheden vooral de vorming van nationale kampioenen, en leiden pogingen tot internationale deals vaak schipbreuk op nationale gevoeligheden. Dat bleek onder andere in 2006 bij de pogingen van het Italiaanse Enel om het Franse Suez over te nemen en in 2007 bij het bod van het Duitse e.on op het Spaanse bedrijf Endesa. Maar ook in Nederland vierde het Oranjegevoel begin 2009 hoogtij bij de overname van Essent door de ‘vuile’ bruinkolenverbrandende Duitsers van rwe.

Ook *voorzieningszekerheid* op Europees niveau blijkt in de praktijk een moeizame zaak. Voor een Europese voorzieningszekerheid is een crisismechanisme noodzakelijk dat landen verplicht elkaar bij te staan bij een energiecrisis. Dat hiervoor nog een lange weg is te gaan, liet het recente conflict tussen Rusland en de Oekraïne zien, waarbij Oost-Europa in de kou kwam te zitten terwijl in het Westen de gevolgen van de afsluiting van de gaspijpleidingen door Rusland nauwelijks merkbaar waren. Ook het spreken met één stem lukt nog nauwelijks. In plaats van één vertegenwoordiger uit Brussel gaan er tenminste zevententwintig vliegtuigen op en neer naar Moskou. Duitsland heeft daarbij het voortouw genomen in de bilaterale betrekkingen met Rusland door een overeenkomst te sluiten over een pijpleiding waardoor gas over de bodem van de Baltische zee vanuit Rusland direct naar Duitsland kan stromen. Dat deze afspraak onder andere in Polen, al dan niet terecht, kwade herinneringen oproep aan de aanvankelijke Duits-Russische samenwerking in de Tweede Wereldoorlog werd daarbij voor het gemak maar even vergeten. Ook Italië, Spanje en Frankrijk en veel andere regeringsleiders komen graag op bezoek in het Kremlin om afspraken te maken over de levering van gas aan hun land. Nederland doet daar even hard aan mee. Om in de toekomst een Europese ‘gashandelrotonde’ te kunnen worden is het Russische gas essentieel en heeft men in Den Haag Rusland naast Algerije, Kazachstan en Saoedi-Arabië gebombardeerd tot één van de vier prioriteitslanden voor de bilaterale betrekkingen.

Op het gebied van *klimaatverandering* lopen de nationale meningen en plannen binnen de eu eveneens sterk uiteen. Zo zijn er tegenstellingen tussen de nieuwe en de oude lidstaten, waarbij de eerste de ruimte willen krijgen om hun voormalige planeconomieën op hetzelfde niveau te brengen als dat van de oude lidstaten, en de laatste willen voorkomen dat zij hierdoor extra zware emissiebeperkingen moeten aangaan. Ook zijn er verschillen tussen Zuid- en Noord-Europese lidstaten, waarbij de eerste vrezen voor schade aan hun economieën door te sterke emissiebeperkingen, en de laatste kansen zien voor werkgelegenheid door energie-efficiëntie en het opzetten van industrieën voor hernieuwbare energie op nationaal niveau. Tot dusver is het nog niet eens gelukt om de steun voor hernieuwbare energie in de eu te harmoniseren, zodat er feitelijk zevententwintig verschillende subsidiesystemen bestaan – met alle verstoring voor het tot stand komen van een Europese markt van dien. Nederland heeft in dat speelveld positie gekozen door klimaatdoelen te kiezen die verder gaan dan die van de eu als geheel. Maar door zwalkend beleid van verschillende regeringen lijkt het onwaarschijnlijk dat bijvoorbeeld het gestelde doel van 20 procent duurzame energie in 2020 in Nederland gehaald gaat worden. Ook blijft door het uitstellen van keuzes in het Nederlandse energietransitiebeleid onduidelijk wáár Nederland nu precies zijn voordelen in termen van werkgelegenheid en innovatie hoopt te halen in een toekomstige *low-carbon* Europese energievoorziening.

Het evenwicht

Is er een uitweg uit deze worsteling tussen Europees en nationaal belang in de energiesector? Duidelijk is in ieder geval dat voor ieder van de doelstellingen ‘betaalbaar’, ‘betrouwbaar’ en ‘schoon’ het evenwicht tussen Nederlands en Europees belang anders ligt.

Voor wat betreft de doelstelling 'betaalbaar' en liberalisering als de uitwerking daarvan lijkt het Nederlandse nationale belang nader bezien samen te kunnen gaan met schaalvergroting naar een Europees niveau. Ook als alle grote Nederlandse elektriciteitsbedrijven in buitenlandse handen zijn, moeten deze bedrijven zich in Nederland aan de nationale wetgeving houden.

Met de transportfunctie veilig in overheidslanden, blijven er voldoende mogelijkheden om bij belangenconflicten sturend op te treden. Ook het gevaar dat hierdoor werkgelegenheid naar elders verdwijnt lijkt niet groot, want centrales moeten technisch gezien niet te ver van hun afnemers staan om de transportverliezen niet al te groot te maken. Dat Nederland in de toekomst al zijn elektriciteit uit Duitse of Belgische centrales krijgt lijkt dan ook onwaarschijnlijk, temeer omdat de ligging aan zee Nederland juist een aantrekkelijke plek maakt voor elektriciteitsproductie uit bulkgoed zoals kolen en biomassa. De liberalisering van de gasmarkt en de schaalvergroting hebben Nederland evenmin schade berokkend, want de opening van de markt en de splitsing van de voormalige 'nationale gaskampioen' Gasunie in een netwerkbedrijf en een verkoopbedrijf heeft de buitenlandse activiteiten van de opvolgers juist doen uitbreiden.

Ook op klimaatgebied lopen het Nederlands en het Europees belang niet ver uit de pas. Zowel Brussel als Den Haag wil vooroplopen in het klimaatbeleid. Om deze ambities te vertalen in een geloofwaardig beleid dat ook op de lange termijn kan worden waargemaakt, moet Nederland er wel voor zorgen dat de nationale beleidsdoelstellingen ook vertaald worden in een innovatieve nationale energie-industrie die in de toekomst voor Nederlandse werkgelegenheid kan zorgen. Wind op zee, biomassa en opslag van CO₂ zijn drie Nederlandse speerpunten die nog veel meer uitgewerkt zouden moeten worden als Nederland ook in de toekomst wil kunnen meepraten op het gebied van de energieproductie.

In de toekomst is de meeste frictie tussen het Nederlands en het Europees belang te verwachten op het gebied van de voorzieningszekerheid. In essentie gaat deze doelstelling over de brandstofmix die in Nederland en in andere landen wordt toegepast in de energievoorziening. Die is op zijn beurt weer afhankelijk van de beschikbaarheid van nationale bodemschatten. Nederland heeft jarenlang geprofiteerd van de toevallige aanwezigheid van een enorme gasvoorraad in Slochteren. Andere landen beschikken weer over kolen of over het reliëf dat toepassing van hydro-energie aantrekkelijk maakt. Weer andere landen hebben geen substantiële nationale bodemschatten op energiegebied en hebben daarom voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld kernenergie en windenergie gekozen. En sommige landen hebben juist weer expliciet gekozen voor het niet willen toepassen van kernenergie op hun grondgebied. Een Europese voorzieningszekerheid zou betekenen dat de inzet van brandstoffen tenminste meebepaald moet worden op een Europese schaal. In de praktijk zou dat betekenen dat Brussel moet kunnen meebepalen hoe bijvoorbeeld Polen zijn kolen inzet, Frankrijk zijn kernenergie of Nederland zijn aardgas.

Die broek is voor Brussel voorlopig nog veel te groot. Het maximaal benutten van de Nederlandse gasvoorraad voor de stimulering van de Nederlandse economie is geen Europees, maar een nationaal belang. Hoewel de Nederlandse regering er moeite mee zal hebben om dit zo stellig toe te geven wordt daar in de praktijk zeker naar gehandeld. Het lijkt immers ondenkbaar dat het aardgasbatenfonds ooit voor Europese projecten zal worden gebruikt. Totdat deze reserve over een jaar of twintig grotendeels is uitgeput, heeft Nederland dan ook feitelijk geen belang bij een Europese bemoeienis met de brandstofmix, als dat betekent dat het aardgas niet meer volledig ten gunste van Nederland kan worden ingezet. Omdat dit in meer of mindere mate ook geldt voor andere lidstaten met ieder hun eigen fossiele reserves of voorkeuren wat betreft de brandstofmix, zal een Europees voorzieningszekerheidsbeleid, met of zonder financiële crisis, voorlopig nog wel een illusie blijven. Dat neemt niet weg dat er ondertussen wel andere elementen van een dergelijk beleid opgetuigd kunnen worden, zoals een mechanisme dat in werking treedt in het geval van een gascrisis. En wellicht zal op de langere duur het mondiaal beschikbaar zijn, en betaalbaar worden, van energiebronnen als wind en zon het belang van de vraag naar energievoorzieningszekerheid doen afnemen. Pas op dat moment komt een Europees energiebeleid dat de doelstellingen 'betrouwbaar, betaalbaar, schoon' voor alle lidstaten kan waarmaken echt binnen bereik.