

Het Internationale Energiebestuurssysteem

Hoe navigeert Nederland naar
betaalbaar, duurzaam- en voorzienings-
zekerheid in een onzekere wereld?

Clingendael International Energy Programme



Het Internationale Energiebestuurssysteem

Hoe navigeert Nederland naar betaalbaar, duurzaam- en voorzieningszekerheid in een onzekere wereld?

Clingendael International Energy Programme

Clingendael Energy Paper

Juni 2011

Clingendael International Energy Programme

CIEP is onderdeel van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. CIEP fungeert als een onafhankelijk forum voor overheden, non-gouvernementele organisaties, de private sector, de media, politici and andere geïnteresseerden in de veranderingen en ontwikkelingen in de energiesector.

CIEP organiseert lezingen, conferenties en rondetafel discussies. Stafleden van CIEP geven bovendien lezingen en trainingen in verschillende trainingsprogramma's en cursussen. Het onderzoek van CIEP concentreert zich rond drie thema's:

- De regulering van energiemarkten (olie, gas, elektriciteit) in de Europese Unie;
- De international economische- en geopolitieke aspecten van olie- en gasmarkten, met bijzondere aandacht voor de voorzieningszekerheid van de Europese Unie;
- Energie en duurzame ontwikkeling.

CIEP is endorsed by the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, the Dutch Ministry of Foreign Affairs, the Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment, BP, Delta, Electrabel GDF-Suez, Eneco, Energie Beheer Nederland, Essent, Esso Nederland, GasTerra, Gasunie, ING, NAM, NUON, TenneT, Oranje-Nassau Groep, Port of Rotterdam, RWE, Shell Nederland, Total E&P Nederland, Vopak Oil Europe Middle East and Wintershall.

CIEP publicaties en onderzoeksresultaten zijn beschikbaar via de CIEP website: www.clingendael.nl/ciep.

Titel : Het internationale bestuursstelsel
Subtitel : Hoe navigeert Nederland naar betaalbaar, duurzaam- en voorzieningszekerheid in een onzekere wereld?
Omslagillustratie : Bewerking van *De Nederlandse marine Zeilen* door Willem Van De Velde De Oude (1672)
Auteurs : Clingendael International Energy Programme
In opdracht van : Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI)
Copyright : 2011 Clingendael International Energy Programme
Number : 2011/2
Printed by : Jurriaans Lindenbaum Grafimedia b.v.
Published by : Clingendael International Energy Programme
Adres : Clingendael 7, 2597 VH The Hague, The Netherlands
P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands
Telephone: +31 70 374 66 16
Telefax: +31 70 374 66 88
E-mail : ciep@clingendael.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	
Energiebeleid in een omgeving van internationaal schuivende panelen	9
Inleiding.....	9
Multilaterale Quickstep-Slow.....	11
Van toen naar nu.....	13
Hoofdstuk 2	
Europese eenheid en het mondiale optreden	15
Zoeken naar antwoorden.....	16
Hoofdstuk 3	
Zoeken naar een nieuw elan voor bestaande organisaties	19
Binnenhuisarchitectuur: Veranderingen binnen het systeem.....	20
Klinische blik op ‘global governance fatigue’	22
Verandering buiten het internationale bestuursstelsel om	23
Voorbij het momentum?.....	24
Concluderend bij de hoofdstukken 1, 2 en 3	26
Hoofdstuk 4	
De Nederlandse belangen en de Haagse werkelijkheid	27
De belangen	27
Een kennisintensieve industriële postuur.....	28
Naar een regionaal handelsbelang.	29
Hoofdstuk 5	
Van trendsetter tot trendvolger? Nederlandse belangen in EU verband.....	31
Effectiviteit en inzet: samenspel laat excelleren	33

Hoofdstuk 6

Wat doen we wel en wat doen we niet.....	37
De EU weide	37
Eigen erf: De NW EU regio	38
Het IEA.....	39
IEF	40
GECE	40
De contextgroep (o.a. ECT, ECT Energy Community Treaty)	41
De indirecte inbreng.....	42

Hoofdstuk 7

Conclusie	45
------------------------	-----------

SAMENVATTING

De Nederlandse energiebelangen konden vroeger worden samengevat met de drie-eenheid Rotterdam-Shell-Groningen. De verhoudingen binnen de drie-eenheid zijn enorm veranderd in de laatste vijftien jaar, deels als gevolg van de liberalisering van de EU energiemarkt en de herinrichting van de Nederlandse energiesector. De drie-eenheid van vroeger vormt echter wel de basis van het huidige beleid, maar dan in een jasje dat past bij de huidige inrichting van de Nederlandse energiesector. Zo bezien is de consistentie van het beleid door de tijd heen frappant. Rotterdam is van blijvend grote betekenis als energiehaven, waarbij naast ruwe olie en olieproducten ook steeds meer kolen, vloeibaar gas en duurzamere energiestromen en energiediensten zoals opslag en infrastructuur, een belangrijke rol spelen. De vervoers- en handelsfunctie van primaire energie, energieproducten en elektriciteit is steeds belangrijker geworden voor Nederland en het achterland. Daarnaast zijn allerlei bedrijven actief in de productie, verwerking en handel van energie in Nederland. Deze bedrijven zijn niet alleen actief in Nederland en de EU, maar ook internationaal. Deze bredere bedrijvigheid in de energiesectoren vervangen het oude 'Shell' belang. Groningen staat nu voor het beheren en exploiteren van de aardgasvoorkomens in ons land, groot en klein, conventioneel en onconventioneel, blauw en groen. Tegenwoordig spreken van de gasrontonde als containerbegrip voor alle activiteiten in de gasector en het beleid dat deze activiteiten faciliteert. Door de uitbreiding van de bovengenoemde energieactiviteiten kunnen de Nederlandse energiebelangen vervat worden in een algemeen energierotonde belang. Deze energierotonde, moet gezien worden in de bredere context van het faciliteren van hoogwaardige internationale energiestromen, verwerking, opslagfaciliteiten, energiediensten, energielogistiek, handel en kennis. De energierotonde vervat het nationale, regionale en internationale energiebeleid van Nederland.

Het begrip energierotonde geeft ook de nauwe verbinding weer van de Nederlandse energievoorziening met die van andere Europese landen en de internationale energiemarkten. Nederland heeft een lange traditie van het actief deelnemen in internationale organisaties op het gebied van energie, ook om gestalte te geven aan de Nederlandse energiebelangen in een internationale context. In een momenteel onzeker internationaal politiek en economisch klimaat staan gevestigde instituties echter onder druk. Hoe effectief zijn deze instituties, nu en in de toekomst, in het steeds vaker ter discussie staande multilaterale marktmodel? In hoeverre kan Nederland de huidige energiebelangen in deze instituties (nog) bevorderen of moet het zoeken naar additionele of andere vormen van energiediplomatie? Vertrouwen dat de Nederlandse belangen gehoor vinden in internationale gremia is cruciaal voor de energievoorziening en beleidsoriëntatie in de toekomst. De betekenis van het voeren van een actieve en effectieve internationale energiediplomatie is toegenomen omdat de rotonde functie ook verantwoordelijkheden met zich meebrengt voor de voorziening van buurlanden die gebruik maken van de energierotonde. Een dergelijke verantwoordelijkheid betekent niet alleen nauwere (bi- en pentalaterale) energiecontacten met de buurlanden, maar ook dat vanuit die plicht een eigen energiediplomatieke taak is weggelegd voor Nederland.

Met het inwerking treden van het Verdrag van Lissabon in december 2009 heeft de EU gedeelde bevoegdheden gekregen op het gebied van de externe energiebetrekkingen, in aanvulling op de al bestaande bevoegdheden op het gebied van internationale handel, duurzame energie en de

interne energiemarkt. Gezien het onverminderd belang van de energierotonde, juist in deze periode van energietransitie en de voorzichtige eerste schreden van de EU op het gebied van energiediplomatie, is het echter nog veel te vroeg om de Nederlandse externe energiebelangen nu al exclusief onder de EU-vlag te brengen. Bovendien is de kans groter dat de Nederlandse belangen (ook in de context van de NW Europese markt) die een duidelijke internationale dimensie hebben, duidelijker gehoord worden als Nederland een nadrukkelijk eigen aanwezigheid behoudt in internationale organisaties en in de energiediplomatie. Er moet dan immers goed gecoördineerd worden. Het credo is dus een sterk eigen internationaal energiebeleid juist om de Nederlandse belangen in 'Brussel' beter onder de aandacht te kunnen brengen.

Energie is een beleidsterrein waarop Nederland omwille van de aanzienlijke gasreserves en de energie-activiteiten in de Rotterdamse haven altijd een vooraanstaande rol heeft gespeeld, wil blijven spelen en moet spelen om de belangen van Nederland ook goed te kunnen behartigen. In een wereld, waar politiek-strategische belangentegenstellingen steeds pregnanter worden, kan het relatief kleine Nederland op grond van zijn goed geoutilleerd energieknooppunt, in economische en internationaal-politieke zin, een verbinding vormen naar minder gemakkelijk samenwerkende grotere landen of blokken. Deze rol kan het ook vervullen in de verschillende internationale organisaties. Nederland kan zo dienen als olieman of sherpa in de internationale energiegemeenschap en tegelijkertijd haar eigen belangen dienen. De steun indertijd aan het Internationaal Energie Agentschap (IEA), Energiehandvest, en het secretariaat van het International Energy Forum (IEF) heeft laten zien dat Nederland op dit gebied veel goodwill en prestige heeft opgebouwd en een belangrijke verbindende rol kan spelen in het verder ontwikkelen van de internationale energiesamenwerking. Een dergelijke verbindende rol van Nederland in het Gas Exporting Countries Forum (GECF), samen met Noorwegen, die ook op dit vlak veel ervaring heeft, kan een belangrijke bijdrage vormen aan constructieve internationale gasrelaties in de toekomst.

Een andere overweging voor een blijvende internationale energiediplomatieke rol van Nederland is het feit dat Nederland zich niet op heel veel andere terreinen kan profileren als internationale speler. Met het mogelijke verdwijnen van de zetel van Nederland en zijn kiesgroep in het bestuur van het IMF en de nog steeds onzekere deelname aan de G-20, is energie een van de weinige economische terreinen waar Nederland zich internationaal kan blijven doen gelden. Om een goede rol te kunnen blijven spelen binnen het internationale bestuursstelsel is het van groot belang dat nu en in de toekomst, net als in het verleden, geïnvesteerd wordt in vertrouwen en continuïteit. Deze zal niet alleen in actieve deelname aan internationale organisaties tot uitdrukking moeten komen, maar ook in het bestendigen van een professioneel en 'goed genetwerkt' energieteam in Nederland. Juist in landen waar de Staat een grote rol speelt is vertrouwen en loyaliteit vaak ook een kwestie van mensen. Het al te snel rouleren van mensen kan afbreuk doen aan de energie-professionaliteit en de kwaliteit van het kennisnetwerk. Het valt te overwegen de energiekennis en internationale contacten meer te structureren, met een vast en vertrouwenwekkend aanspreekpunt voor binnen- en buitenland in de persoon van een hoge vertegenwoordiger voor energie. Dit zou er toe kunnen bijdragen dat, gestoeld op energiedeskundigheid en mede gesteund door experts buiten de overheid, relevante informatie tijdig en transparant wordt doorgeleid naar de diverse dossierhouders en de variëteit aan belanghebbenden die Nederland rijk is. Hierdoor zal Nederland de kwaliteit, zichtbaarheid en overtuigingskracht van haar energiediplomatie kunnen versterken en continueren in een

dynamisch speelveld. Tevens dient vanuit de sterker gestructureerde internationale energiegroep een actief beleid gevoerd te worden voor het afvaardigen van voldoende Nederlandse kennis naar de verschillende internationale (energie) organisaties (niet noodzakelijkerwijs beperkt tot overheids personeel) en, heel cruciaal, het goed terug begeleiden van Nederlanders met kennis van de internationale energie sector van internationale organisaties naar overheidsorganisaties of ondernemingen in het nationale publieke en private energiecluster. Nadrukkelijk dient Nederlandse kennis ook ingebracht te worden in de administratie van de Europese Commissie en de Raad. Kortom het netwerk van contacten met overheid en andere instellingen moet zorgvuldig worden gekoesterd.

Ten aanzien van de energierotonde verdient de kennisinfrastructuur zelf enige aandacht. Deze bestaat niet alleen uit inzichten in markten, bedrijfseconomische concepten en diplomatieke fijngevoeligheid, maar ook uit de technische capaciteit zelf innovaties voort te brengen en deze in te passen in de bestaande systemen. Momenteel staat deze capaciteiten overal onder druk door de verschillende processen van verandering en bezuiniging die op gang zijn gekomen. Het gevaar dreigt dat enkele cruciale onderdelen van de energiekennisinfrastructuur verdwijnen omdat de logica binnen een universitaire of onderzoeksinstelling een andere is dan de logica van het brede, voor de Nederlandse rotonde nodige, kennisnetwerk. Veelal worden bezuinigen doorgevoerd met de blik op de bijdrage in het verleden, terwijl de vraag komt uit de toekomst. In plaats van te kijken hoe fundamenteel onderzoek kan mee veranderen met de eisen van de maatschappelijke veranderingen en visie op de toekomst, worden activiteiten beëindigd; kennis die we later in het buitenland weer moeten 'inkopen'. De energietransitie vereist een brede inzet van fundamenteel onderzoek naar allerlei nieuwe efficiëntie, nieuwe materialen, nieuwe energiedragers, nieuwe infrastructuur en nieuwe concepten, die getest en uitgeprobeerd moeten worden maar vooral ook onderwezen moeten worden. De aanwezige capaciteit van bijvoorbeeld laboratoria, werkplaatsen en andere proeftuinen staat echter onder druk, terwijl het gebruikmaken van commerciële laboratoriumruimte voor onderwijs- en onderzoekdoeleinden vaak een illusie is. Het is zaak om de gas-, elektriciteit-, biomassa-, kolen, olie-, wind-, biogas-, en CO₂-rotonde die men nu voor ogen heeft te voorzien van een energie-innovatieagenda die ervoor zorgt dat het bedrijfsleven en beleidsmakers op voldoende kwaliteit in de energiekennisrotonde kunnen steunen. Daartoe dient het de kennisnetwerken van onze universiteiten (zoals Wageningen, Delft, Eindhoven, Twente, Utrecht en Groningen) en ECN te versterken en te integreren in de toekomstvisie. Er ligt hier een schone taak voor de kwartiermakers van de topsectoren, waartoe energie uiteraard ook gerekend moet worden.

De netwerken van private en semi-private bedrijven functioneren goed, terwijl sommige academische netwerken minder sterk ontwikkeld zijn in de adequate uitwisseling van kennis met de overheid, bedrijfsleven en binnen de eigen nationale groep, o.a. door de grote nadruk die op internationale samenwerking wordt gelegd en de matig ontwikkelde intellectuele discussiecultuur. Voor een goed functionerende energierotonde voor de NW Europese markt dienen de kennisnetwerken (dus ook die van beleidsmakers) goed onderhouden te worden, zonder de verschillen in functie en taakstelling uit het oog te verliezen van de verschillende deelnemers. De aanstaande generatiewissel maakt dit tot een dringende taak omdat met het verdwijnen van mensen uit hun actieve loopbaan, niet alleen institutioneel geheugen verdwijnt, maar ook waardevolle officiële en informele contacten kunnen verdwijnen. De overheid kan hierin een stimulerende rol spelen door ook zelf het werk zo te organiseren dat de uitwisseling

met buitenlandse collega's maar ook met de kennisnetwerken in Nederland optimaal kan verlopen.

De recente vorming van het departement van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan hier nu bij uitstek het voortouw nemen in de uitbouw van de energierotonde door de benodigde elementen bijeen te brengen. Immers transitie vereist nadrukkelijk dat juist deze slag in de energiesector moet worden gemaakt.

De internationale relaties zijn in beweging; getuige de opkomst van de G-20 als belangrijk platform voor internationale economische beleidscoördinatie, hoewel de focus en effectiviteit hiervan nog wel 'werk in uitvoering' blijkt. Ook de energierelaties zijn de afgelopen jaren veranderd, mede onder invloed van de recente verschuiving van de internationale vraag naar Azië en de verduurzaming van de energiemix in Europa. Waren voorheen de internationale energiebetrekkingen vooral een zaak van (olie) consumerende en producerende landen, nu zijn ook de onderlinge relaties tussen consumerende landen en producerende landen steeds vaker van belang en is er ook overleg met doorvoerlanden. Tegelijkertijd heeft internationaal overleg tussen landen zich ook uitgebreid naar andere energiedragers, zoals gas, kolen en duurzamere energie. In de EU zijn de bevoegdheden op het gebied van energie en klimaat in de loop der tijd uitgebreid. De context van het Nederlandse energiebeleid is daarom in de afgelopen periode veranderd, evenals de nadruk van het energiebeleid zelf. De deelname van Nederland in de internationale energiebestuurssysteem zal, juist om succesvol te blijven, mee moeten bewegen met de internationale ontwikkelingen, de veranderde belangen en de nieuwe verantwoordelijkheden van Nederland zelf.

“A stronger WTO rule book could benefit the energy sector”¹
- Pascal Lamy, Director General WTO

“Unprecedented uncertainty ...dogmatic faith in energy markets will not be enough”²
- Fatih Birol, Chief Economist IEA

“We believe that we need to move forward and raise it to a brand new institutional level”³
- Gurbanguly Berdimukhamedov, President of Turkmenistan

HOOFDSTUK 1

ENERGIEBELEID IN EEN OMGEVING VAN INTERNATIONAAL SCHUIVENDE PANELEN

INLEIDING

Het internationale bestuursstelsel staat in de koplampen van steeds snellere ontwikkelingen op geopolitiek, economisch, en maatschappelijk gebied. Centrale thema's hierin zijn veiligheid, toegang tot grondstoffen en markten, waaronder met name fossiele energie, alsmede duurzame groei binnen een technologisch hoogwaardige en liefst groene economie. Recente ontwikkelingen hebben feitelijk nieuwe machtsconfiguraties en afhankelijkheden tussen landen en instellingen gecreëerd, die het vertrouwen onderling en in de toekomst structureel op de proef stellen. De oplopende energieprijzen in de afgelopen jaren als gevolg van het minder snel groeien van het aanbod ten opzichte van de vraag plaatsen de energierelaties centraal in deze internationale ontwikkelingen. De recente onrust in het Midden-Oosten en Noord Afrika en de gevolgen van de aardbeving en daaropvolgende tsunami in Japan voor de nucleaire sector scherpen de uitdagingen op internationaal politiek en economische gebied verder aan.

In een periode van machtsverschuivingen en economische onzekerheid worden de multilaterale regels van het spel regelmatig getest door nationale belangenbehartiging. De wens in ieder geval de eigen nationale omstandigheden te stabiliseren gaan soms ten koste van andere landen, zelfs binnen institutionele samenwerkingsverbanden als de Organisatie voor Economische

¹ Opmerkingen van Pascal Lamy 'Director-General World Trade Organization' tijdens het 'World Energy Congress' op 16 September 2010 in Montreal: 'Lamy: "A stronger WTO rule book could benefit the energy sector' (WTO 16 September 2010) Zie ook http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl169_e.htm

² Opmerkingen van Fatih Birol, 'Chief Economist of the International Energy Agency' tijdens het 21^{ste} 'World Energy Congress' geciteerd in 'Our energy future: it has never been so uncertain' en Forbes, Alex 'An outlook of 'unprecedented uncertainty' in European Energy Review 20 September 2010. Zie ook <http://www.europeanenergyreview.eu/>

³ President Gurbanguly Berdimukhamedov lanceert het idee voor een permanente Energieraad binnen het kader van de Verenigde Naties om tot een systeem te komen dat energievoorziening stabiliseert en energiedoorvoer door middel van multilaterale dialoog garandeert: 'Address by his excellency Mr. Gurbanguly Berdimukhamedov President van Turkmenistan at the 65th session of the UN General Assembly' 20 September 2010, Zie ook: <http://www.turkmenistan.gov.tm/en/?idr=4&id=100926a> Wellicht tekenend voor de ogenschijnlijke teloorgang van de gevestigde wereld orde de Verenigde Naties was het onderwerp dat haar voorzitter, de Zwitser Joseph Deiss voor haar de 65^{ste} Algemene Vergadering heeft aangegeven: "Reaffirming the central role of the United Nations in global governance". Zie ook http://www.un.org/en/ga/65/meetings/theme_debate.pdf

Samenwerking en Ontwikkeling (OESO⁴) en EU. Zelfs binnen de strakker in het regelkorset geregen EU zijn de beleidszekerheden van vandaag niet die van morgen. De EU lidstaten zoeken ook binnen de EU nog regelmatig naar nationale oplossingen zonder zich al te veel zorgen te maken over de grensoverschrijdende effecten hiervan. Het meest recente voorbeeld hiervan is het besluit van de Duitse regering om zonder overleg zeven kerncentrales te sluiten. Een dergelijk abrupt verkrappen van het elektriciteitsaanbod heeft door de interne energiemarkt grensoverschrijdende gevolgen. Op buitenlands politiek vlak was het besluit van de Franse regering om zonder zichtbaar overleg de opstandelingen in Libië te erkennen als het bevoegde gezag evenzeer een voorbeeld van het laten voorgaan van nationale belangen boven die van de EU, met mogelijke gevolgen voor de energiemarkt. De interne politieke cultuur van lidstaten, het vinden en hervinden van een nationaal draagvlak voor beleid en internationale positionering combineert zowel centripetale en centrifugale krachten en laat de Brusselse discussies over internationaal beleid, ondanks het Lissabon Verdrag, vaak gelijken op een partijtje blaasvoetbal.

Vorm- en inhoudsvragen lopen in de recente discussies omtrent multilaterale instituties door elkaar heen. Zo kan als *vormvraag* worden gesteld of de bestaande instituties effectief en toereikend zijn of dat zij gestaag hun grip verliezen op de mondiale ontwikkelingen. Een inhoudsvraag kan zijn of het multilaterale open-marktmodel nog wel garandeert dat economisch efficiënte oplossingen tijdig voorhanden zullen zijn of dat zij juist het mondiale bereik dreigt te verliezen door de opkomst van meer staatsgeleide bestuurssystemen binnen de internationale energie-economie. De uitdaging die dit voor het multilaterale open markt model vormt, alsmede de noodzaak van transitie naar een koolstofarmere economie roept op zijn beurt vragen op over de rol van overheid en markt.

Met name de open-markt economieën van de OESO, waaronder ook Nederland, lijken in hun internationaal bestuurlijk elan en zelfvertrouwen te zijn getroffen door de opkomst van China en de financiële crisis. Het trans-Atlantische samenwerkingsverband heeft zijn glans verloren ten gunste van de mondiale reikwijdte van de G20⁵. Daarnaast veroorzaakt de bundeling van het buitenlands-politieke beleid binnen de Europese Unie (EU⁶), welke na de inwerkingtreding van

⁴ De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling is opgezet in 1961 haar doel is: "Beleid te bevorderen teneinde 1) De hoogste duurzame economische groei en werkgelegenheid alsmede welvaartsstandaard voor haar lidstaten te bereiken met in achtname van fiscale stabiliteit en aldus bij te dragen aan de ontwikkeling van de wereld economie. 2) Bij te dragen aan gedegen economische expansie in zowel lidstaten als niet-lidstaten die in ontwikkeling zijn. 3) Bij te dragen aan de expansie van de wereld handel op multilaterale, niet discriminerende basis in overeenstemming met internationale verplichtingen." Article 1, Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development Paris 14th of December. Zie ook www.oecd.org

⁵ De G20, een internationaal samenwerkingsverband van de ministers van financiën en de voorzitters van centrale banken van de grootste wereld economieën, is opgezet op 15 & 16 December 1999 in Berlijn, Dit was enerzijds een direct gevolg van de Aziatische financiële crisis, anderzijds komt de G20 voort uit het besef dat het bestuursstelsel en beleid van de G7 c.q. G8, de opkomst en het gewicht van het financieel economische beleid in opkomende economieën niet afdoende incorporeerde. Sinds haar oprichting is de G20 een belangrijk internationale overleg orgaan voor internationale economische ontwikkeling en stabiliteit doormiddel van overleg tussen zowel de ontwikkelde economieën van de OESO en de opkomende economieën in met name Azië en Latijns Amerika ook wel de 'BRIC' (Brazilië, Rusland, India en China) landen genoemd. De G20 is thans het internationale bestuursstelsel bij uitstek door haar beleidsrol in de financiële crisis sinds 2008 en het feit dat, in tegenstelling tot de OESO, de belangrijkste opkomende economieën in de G20 zijn opgenomen. Zie ook www.g20.org

⁶ De Europese Unie, waaraan de Robert Schuman verklaring van 1950 en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal voorgezet door Jean Monnet in 1952 ten grondslag liggen, is inmiddels een breed opgezet

het Verdrag van Lissabon⁷ daartoe een wezenlijke politieke en institutionele hervorming ondergaat, nog meer onzekerheid in het grotere speelveld van de multilaterale governance-systemen. Waar de EU inzet op meer Europa door bundeling van krachten, is de wereld vooral toe aan minder, getuige de discussies over een nieuwe IMF-baas.

De wijze waarop Nederland zich in deze wereld van verandering wil en kan positioneren is van zowel politiek als economisch belang. Een betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening is voor ieder land van wezenlijk economisch belang, maar voor een land met ondergrondse en bovengrondse rijkdommen vergt dat wellicht een andere beleids- en tijdsbenadering, dan van een land zonder deze bezittingen. Nederland is onderdeel van de Europese Unie, waar de meeste lidstaten zich niet (meer) kunnen bogen op ruime voorraden olie en/of gas. De verschillen in binnenlandse productiemogelijkheden, zowel fossiel als duurzaam, evenals de verschillen in infrastructuur, organisatiestructuur van de sectoren, eigendomsverhoudingen (overheid viz. Privaat) en aansturing leveren belangrijke verschillen op tussen de lidstaten die niet altijd adequaat gevangen worden in de richtlijnen. Bovendien komt het belang van de EU als collectief niet automatisch overeen met de belangen van de samenstellende delen, de lidstaten, net zoals de belangen van de lidstaten niet altijd zullen optellen tot het collectieve belang van de EU.

MULTILATERALE QUICKSTEP-SLOW

In een eerdere periode van bestuurlijke verandering in de wereld, in de jaren zeventig, duurde het ook meer dan tien jaar voordat het internationale bestuursstelsel was hervormd en weer enigszins in geordende banen was geleid. De uitkomst van die ordening was dat belangrijke beslissingen over de internationale economie niet langer binnen de gremia van het VN-systeem werden genomen, maar werden ondergebracht in de G-7.⁸ De verhitte politieke discussie tussen de groep van 77 landen en de OESO-landen over de inrichting van het internationale economische bestuursstelsel, de zogenaamde Noord-Zuid dialoog, vond een vervolg in de rapporten van de Commissie Brandt en Brundlandt rapport in een latere periode, die deze discussie verder in rustiger economisch vaarwater kanaliseerde. Tegelijkertijd wist de G-7 een nieuwe consensus te construeren over het internationale economische bestuursstelsel, waaruit

bestuursstelsel dat alle beleidsterreinen omvat voor verregaande Europese samenwerking en integratie. Voor een goede discussie van dit proces zie bijvoorbeeld Luuk van Middelaar's *'Passage naar Europa, geschiedenis van een begin'* (Historische Uitgeverij Mei 2009).

⁷ Het Verdrag van Lissabon omvat het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie alsmede het Verdrag van Lissabon zelf dat is ondertekend op December 2007 in Lissabon is op 1 December 2009 inwerking getreden. Het Verdrag van Lissabon behelst de meest recente wijzigingen op de Verdragen waarop het Europese bestuursstelsel gebaseerd is. Te weten: de Europese Akte (1986), het Verdrag betreffende de Europese Unie (Maastricht) (1992), het Verdrag van Amsterdam (1997) en het Verdrag van Nice (2001). Discussies omtrent de interpretatie en juiste tenuitvoerlegging van het Lissabon verdrag met name ten behoeve van een zogenaamd eensluidend buitenlands economisch en veiligheidsbeleid kenmerken thans EU op het internationale toneel. Zie: Het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, in Publicatieblad van de Europese Unie C 115, 09.05.2008. Zie ook http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_nl.htm

⁸ Bassam Fattouh en Coby van der Linde, *Twenty Years of Producer-Consumer Dialogue in a Changing World*, IEF, www.ief.org.

de Washington consensus voortkwam. Zo werd de besluitvorming voor grote landen overzichtelijker gemaakt en vooral de uitvoeringsproblemen bleven achter bij de VN-organisaties.

Grote landen hebben een heel andere kijk op en belang bij de werking van het multilaterale systeem dan kleinere landen en vooral hoe en wanneer deze organisaties worden ingezet. Onoverzichtelijkheid en vragen over competenties scheppen ruimte voor grote landen om een organisatie 'aan en uit' te zetten wanneer het zo uitkomt. Kleinere landen ontberen een dergelijke macht en proberen de grote landen vooral te houden aan de regels van het spel. De VS bleken in de jaren zeventig bijvoorbeeld een meester in het compartimentaliseren van de problemen, waarbij het eerder verloren initiatief werd herwonnen door het organiseren van de problemen in andere organisaties en allianties.⁹ Het internationale systeem en de daar aan gekoppelde 'governance' is vaak een kwestie van balanceren en her-balanceren. Bovenal willen de grootmachten een mate van stabiliteit bewaren zodat aanpassingen niet of zich slechts langzaam voltrekken.¹⁰ Daartoe zijn ze bereid om de volatiliteit kunstmatig te onderdrukken zodat onopgemerkte risico's steeds verder de statistische staart van de waarschijnlijkheidsdistributie in worden geduwd. Zo verdwijnen hoge impact-lage waarschijnlijkheid risico's uit het zicht van de beleidsmakers en politici. De Arabische Lente van nu en de financieel-economische crisis van 2007-2008 zijn hier voorbeelden van, maar ook de val van de Berlijnse Muur en de Iraanse revolutie van 1978/79. De opstandige ontwikkelingslanden van de groep van 77, de monetaire crisis van 1973 en de oliecrisis van 1973 deden bijvoorbeeld het toenmalige bestuursstelsel op zijn grondvesten schudden. De relaties tussen de OESO-landen werden bovendien behoorlijk op de proef gesteld door allerlei nationale voorkeuren voor bepaalde uitkomsten en de vorming van nieuwe allianties die ogenschijnlijk in tegenspraak waren met de belangen van de OESO-groep.

Ook in de jaren zeventig was het Europa van de negen in een proces van politieke eenwording verwickeld, evenals het Europa van de 27 nu, en werd als gevolg daarvan de trans-Atlantische relatie behoorlijk op de proef gesteld tijdens de monetaire crisis van maart 1973 en de oliecrisis van 1973/74, en de financiële en economische crisis nu. Uiteindelijk werd het IMF hervormd en op het gebied van energie werd het IEA opgericht in november 1974, evenwel zonder de deelname van Frankrijk.

Ook binnen de EU zijn processen te ontwaren van het bespelen van de onoverzichtelijkheid en de ruimte voor grote landen politiek, maar ook het onderdrukken van instabiliteit. Lang was de as Berlijn-Parijs van doorslaggevend belang voor het zetten van institutionele stappen en de uiteindelijke invulling ervan. Ook binnen de EU zijn de processen waar te nemen, nu en in het verleden, waar deze grote landen proberen de volatiliteit te beheersen omwille van de stabiliteit. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw moesten herhaaldelijk noodgrepen worden uitgehaald. Op monetair maar ook op andere economische beleidsterreinen bleek de vlucht naar voren niet altijd goed uit te pakken als moeilijke afspraken werden verschoven naar de toekomst. Het zicht op de risico's onttrok zich in de jaren van relatieve rust aan het zicht van de

⁹ Foreign relations of the United States, 1969-1976, volume XXXI: Foreign Economic Policy 1973-1976 at <http://static.history.state.gov/frus/frus1969-76v31/pdf/frus1969-76v31.pdf>

¹⁰ Nassim Nicholas Taleb en Mark Blyth, The Black Swan of Cairo, How Suppressing Volatility Makes the World Less Predictable and More Dangerous, *Foreign Affairs*, May/June 2011, Volume 90, number 3, pp. 33-40.

beleidsmakers en politici waardoor de uitbarsting des te onverwachter en heftiger was. De huidige Euro-crisis is hiervan een goed voorbeeld.

Nederland heeft sinds de jaren zeventig moeten wennen aan het feit dat uitbreiding van de EU de relatieve machtspositie verkleinde. De discussie over een klein groot land of een groot klein land is een voorbeeld van de zoektocht naar een nieuwe identiteit in het veranderende Europa. De realiteit is dat Nederland groot en klein is op verschillende gebieden, waardoor we op sommige vlakken per definitie volgend zijn en andere gebieden net iets meer in de melk te brokkelen zullen (willen) hebben dan op andere. Coalitievorming is mogelijk maar moeilijk gebleken op een bredere agenda en met meer lidstaten. Ook de verschuiving van de zeggenschap van de Commissie, waar kleine landen soms een opmerkelijk dominante rol konden spelen door krachtige Commissarissen af te vaardigen, naar de Raad, waar de grote landen gemakkelijker hun machtsstempel kunnen zetten, al dan niet voorafgegaan door een-tweetjes die weinig ruimte laten voor andere opties.

Nederland is niet het enige land dat op zoek moet naar een nieuwe definitie van de belangen en de rol. Na de grote EU uitbreiding van 2004 geldt dat in grote mate voor alle EU lidstaten. Dit proces is verre van compleet. En net als in de jaren zeventig scheidt een periode van institutionele verwarring ook ruimte voor eigen beleid van grote landen. Complexe systemen, zoals dat van de EU, kunnen ook op internationaal gebied heel kwetsbaar worden als omwille van stabiliteit fluctuaties weg worden gemasseerd en naar voren geschoven in de tijd.¹¹ Voor kleinere landen is het niet alleen moeilijk om zicht te houden op de risico's die zich onderhuids door ontwikkelen, maar vooral ook om zich te weren tegen een uitbarsting waarbij grote landen de eigen belangen laten prevaleren en minder zullen kommeren om die van de kleinere, indien deze niet van cruciaal belang zijn voor de overleving van de grote. In 1973/1974 bleek het belang van de haven van Rotterdam voor het Duitse achterland en de gashandel uit Nederland een belangrijke troef om de Europese partners bij de Nederlandse les te houden.¹²

VAN TOEN NAAR NU

In het huidige geweld van schuivende panelen op internationaal economisch gebied en de schulden crisis van Eurolanden is energie nog steeds een troef voor Nederland. Immers, Nederland is nog steeds een belangrijk netto-exporteur van aardgas en weet het ook nog steeds de locatievoordelen goed uit te buiten. Echter de huidige situatie biedt geen zekerheid voor de toekomst. Hoewel energiehandel en locatievoordelen ook in een duurzamere Noordwest Europese economie zullen blijven bestaan, zal bijvoorbeeld het profijt van de rijkdommen in de Nederlandse ondergrond aan kracht inboeten naarmate de reserves afnemen. De vestiging van een omvangrijke energiedienstverlening infrastructuur op het gebied van gas, elektriciteit en biobrandstoffen/massa, de zogenaamde energierotonde, moet de bovengrondse plaats gaan innemen van de ondergrondse rijkdom. Daarbij rekent Nederland op de voortschrijdende integratie van de (noordwest) Europese energiemarkt en het vervullen hierin van een cruciale rol als draaischijf zodat Nederland van strategische waarde is (blijft) voor de grotere Europese en

¹¹ Nassim Nicholas Taleb en Mark Blyth, *ibid.*, in: *Foreign Affairs*, May/June 2011, volume 90, issue 3, pp. 33/34.

¹² Duco Hellema, Cees Wiebes en Toby Witte, *The Netherlands and the Oil Crisis: Business as Usual*, Amsterdam University Press, pp. 73-95.

mondiale spelers. Een dergelijk strategische positionering is belangrijk voor de plaats in de toekomstige EU.

Naast energie, zijn vervoer en transport, voedsel, waterwegbouw en financiële dienstverlening belangrijke pijlers van de Nederlandse economie, terwijl op politiek strategisch gebied de invulling van het lidmaatschap van de Noord-Atlantisch Verdragsorganisatie (NAVO) van belang was voor de strategische positionering. De samenwerking in de EU was een verdere verankering van de Nederlandse samenleving in de Europese en mondiale wereldorde. Zowel de Europese als de mondiale ordening is echter enorm veranderd, terwijl ook de missie van de NAVO opnieuw moest worden geformuleerd na het uiteenvallen van de Sovjet Unie. De visie op de toekomstige ordening op het gebied van veiligheid en economie werd in de afgelopen twintig jaar niet alleen mondiaal herijkt, maar vooral ook binnen de context van de EU. De pogingen van de EU om de meest concurrerende economie van de wereld te worden en een politieke rol op te eisen die passend werd geacht voor een dergelijk economisch bolwerk moeten juist gezien worden als een reactie op de mondiale veranderingen na 1991. Het antwoord werd gezocht in zowel verdieping van de integratie en uitbreiding van het aantal landen. Deze dubbelslag heeft echter het weefsel van de EU fundamenteel veranderd en politieke samenwerking op velerlei terreinen tot een noodzaak gemaakt. Tegelijkertijd is door de grotere pluriformiteit, verschillen in cultuur, geschiedenis en instituties het draagvlak in de lidstaten voor dergelijke samenwerking onder druk komen te staan. De verschillen tussen de lidstaten op het gebied van veiligheid, buitenlandsbeleid en ook energie zijn opmerkelijk gebleven, ondanks de pogingen deze in meer gestructureerde banen te leiden. Anno 2011, zal de wijze waarop de crisis rond de Eurolanden wordt aangepakt, bepalend zijn voor de verdere invulling van beleidscoördinatie op andere gebieden.

HOOFDSTUK 2

EUROPESE EENHEID EN HET MONDIALE OPTREDEN

De benoeming van Herman van Rompuy als de eerste President van de Europese Raad en Catherine Ashton als Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlands- en veiligheidsbeleid, waaronder een nieuw opgezette diplomatieke dienst, kan de internationale postuur en een 'eensluidend' buitenlandsbeleid van de EU ten goede komen. De interpretatie van het Verdrag van Lissabon en het functioneren van de nieuw geïnstitutionaliseerde saamhorigheid moet zich dan niet aan nationale economische belangen en soevereiniteit vergrijpen en dient intergouvernementele spanningen tussen de lidstaten en de Brusselse instellingen te voorkomen. Het huidige financieel- economische en geopolitieke klimaat zet het byzantijns aandoend functioneren van de EU echter juist nu, terwijl het Verdrag van Lissabon ten uitvoer wordt gelegd, op een cruciaal moment onder hoge druk. Zowel het beleid als de hoedanigheid waarbinnen de eerste Europese *proto* president en *de facto* minister van buitenlandse zaken, naast staatshoofden en ministers van de EU-lidstaten, in het schuivende mondiale bestuur opereren, zal dan ook onvoorspelbaar en onzeker blijven¹³. Dit heeft met name betrekking op de buitenlandse dimensie van de bevoegdheden van de Europese Commissie binnen de EU. Als gevolg van een toenemende invoerafhankelijkheid en de zwakke internationale regelgeving op het gebied van energie binnen het huidige multilaterale bestel, raakt de voortschrijdende EU-regelgeving steeds meer direct aan belangen van belangrijke buitenlandse energieleveranciers voor de EU en in bepaalde gevallen zelfs aan de fundamentele doelstellingen van haar eigen buitenlandbeleid¹⁴.

Voorbeelden van die regelgeving die derde landen raken zijn met name de ontwikkeling van het 3^{de} Energiemarktpakket met haar eisen voor ontvlechting van de infrastructuren alsmede de versterking van het markttoezicht door het nieuwe 'Agency for Cooperation of Energy Regulators' (ACER) en de toepassing van de Europese concurrentieregels. Ook de afspraken en maatregelen op het gebied van duurzaamheid, zoals de afspraken om sterk in te zetten op niet-fossiele bronnen, spelen in dat verband een rol. De gedrevenheid waarmee de Commissie binnen de EU haar interne energiemarkt implementeert¹⁵, steekt dan ook schril af bij het de zwakke multilaterale inbreng van de EU ten aanzien van de ontwikkelingen in de internationale energiemarkten¹⁶ en, belangrijk, het steekt ook schril af bij de matige bereidheid om te overleggen over de consequenties van de regelgeving in de EU op de marktpositie en strategie van energieaanbieders van buiten de EU. Het meest recente voorbeeld is het toepassen van de

¹³ De 'Assistant US secretary of state', Philip Crowley noemde verwarring omtrent de onzekere werking van de nieuwe Europese bestuursstructuur als een element in de overweging van President Obama om verstek te laten gaan bij de EU-US top van mei 2010 zie: Matthew Weaver and agencies, "Europe 'snubbed' by Obama summit absence" *Guardian.co.uk*, (Thursday 2 February 2010). Zie ook <http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/02/europe-obama-summit-snob/print>

¹⁴ Interview with Alexander Medvedev: "There is no need to build the Great Wall of China on the gas market", *Gazprom* (14 October 2010). Zie ook <http://www.gazprom.com/press/reportages/interview-medvedev/>

¹⁵ "Russia, EU Polish Stand-off" *World Gas Intelligence* (Vol XXI, No 39, September 29,2010) Zie ook www.energyintel.com & "Commission requests Poland to stop violation of EU rules on internal gas market" *Europa Press releases* (IP/10/945 Brussels 14 July 2010) Zie ook <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/945&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> &

¹⁶ Van Agt, Christof, "Tabula Russia, Escape from the Energy Charter Treaty" (CIEP Briefing paper September 2009) Zie ook: http://www.clingendael.nl/publications/2009/20091001_ciep_paper_cvanagt_russia.pdf

Clean Fuel Directive op ruwe olie en olieproducten, die tot enorme aanpassingen van de handelspraktijk kan leiden.¹⁷ In tegenstelling tot Noord-Amerika, dat kan bogen op ruime reserves en productiefaciliteiten op het gebied van energie, neemt de importafhankelijkheid van de EU toe op het gebied van fossiele en duurzame brandstoffen.

Gevoeligheid in het buitenlands energiebeleid voor het bewaren van de balans in risico's en opbrengsten in andere delen van de energiewaardeketen, met name die buiten de jurisdictie van de EU vallen, zijn van belang in een samenwerkende wereld. Voorzieningszekerheid vindt zijn evenknie in zekerheid van de vraag, terwijl toegang tot reserves die vindt in toegang tot de markt. Van Nederland kan verwacht worden, als netto-exporteur van gas, dat het de gevoeligheid voor de organisatie van de energiewaardeketens ook in diplomatieke optredens goed kan verwoorden en een brugfunctie kan vervullen in de verschillende gremia.

ZOEKEN NAAR ANTWOORDEN

Deze recente interne markt ontwikkelingen dreigen ook de gevestigde belangen van de Europese energiebedrijven buiten de EU te ondermijnen, terwijl het verder afbreuk doet aan het principieel multilaterale openmarkt fundament van het Europese buitenlandbeleid¹⁸. Met name op energiegebied verliest de EU hierdoor aan internationale geloofwaardigheid en daarmee zijn ook direct Nederlandse belangen gemoeid. Plannen om bijvoorbeeld gezamenlijke inkoopstructuren op te zetten voor een gecoördineerde EU energievoorziening gaan aan die energiemarktintegratie voorbij¹⁹. Het is een opmerkelijk voorbeeld van een door onzekerheid ingegeven beleidspostuur die voor de EU onwaarachtig en zelfs economisch risicovol lijkt. Het is wellicht dan ook hierom dat de Europese Raad in februari 2011 zich over het energievraagstuk heeft gebogen. Met deze voorstellen op de achterbank had het voor Nederland en andere landen met grote wereldwijde energiebelangen dan ook een riskant moment opgeleverd wanneer de Europese Raad deze voorstellen niet had afstopt. Een dergelijke politieke opstelling zou de indruk kunnen wekken dat de EU inzet op een radicaal haakse koers voor de externe dimensie van het beleid voor de Europese interne energiemarkt; de Europese raadsconclusies lijken nu door zich voor 'consistentie en cohesie' uit te spreken hier tegenin te gaan²⁰.

¹⁷ IHS CERA, *Oil Sands, Greenhouse Gases, and European Oil Supply, getting the numbers right*, special report, April 2011.

¹⁸ Title V General Provisions on the Union's External Action and Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy, Chapter 1 General Provisions on the Union's External Action, Article 21, Treaty on European Union, *Official Journal* C115 Volume 5 Notice 2008-C115-01 (Brussels 9th of May 2008) pp. 28-29

¹⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld de Full text of the Declaration on a European Energy Community gelanceerd door de President van het Europese Parlement Jerzy Buzek en Jacques Delors op 5 Mei 2010 of het door de Wereldbank en de Europese Commissie gefinancierde onderzoek naar een gezamenlijke inkoop organisatie voor gas uit het Midden Oosten en Kaspische Zee gebied cq. Turkmenistan.

²⁰ De Conclusies van de Europese Raad van 4 februari benadrukken op dit punt de noodzaak voor betere coördinatie tussen lidstaten om consistentie en cohesie te waarborgen in de buitenlandse betrekkingen van de EU met belangrijke producenten, transit en consumenten landen. Ook wordt de Hoge vertegenwoordiger voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU gevraagd om zich volledig rekenschap te geven van de energie voorzieningsveiligheid dimensie in haar werkzaamheden en dit te reflecteren in het EU nabuurschap beleid. Voorts wordt aan de Commissie gevraagd om in juni een communicatie over energie voorzieningsveiligheid en internationale betrekkingen te publiceren waarin dit wordt gereflecteerd. Zie punt 11 'European Council 4 February 2011 Conclusions' EUC 2/11, Zie ook: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf

Een meer eensluidend Europees buitenlandbeleid is niet enkel ingegeven door oplevend bestuurlijk elan. De zoektocht naar een 'single voice' lijkt eerder een defensieve reactie op de mondiale trend waarin het economisch en financiële gewicht van de EU en andere OESO lidstaten afneemt ten opzichte van opkomende economieën binnen een multilateraal bestuursstelsel, dat sinds de Tweede Wereldoorlog in de vaste grond onder de bestuursvoeten voorzag. Dit heeft niet alleen consequenties voor de relevantie en organisatie van bestaande bestuursstructuren zoals de EU, maar ook voor de bestaande zetelverdeling in mondiale instellingen, zoals uit de discussies rond het IMF blijkt²¹.

De ongerustheid van derde landen ten aanzien van de wijze waarop de EU haar identiteit probeert te veroveren (vooral op zichzelf) is niet nieuw. Al in 1973 klaagde de VS over het gebrek aan overleg over de unificatieplannen van de Europese Gemeenschap en dat het formuleren van de nieuwe eenheid ten koste van de trans-Atlantische relatie zou gaan. Kissinger verwoorde zijn ongemak tijdens zijn Pilgrims Speech op 12 december 1973 in Londen aldus:

*"Europe's unity must not come at the expense of Atlantic community, or both sides of the Atlantic will suffer. It is not that we are impatient with the cumbersome machinery of the emerging Europe. It is rather the tendency to highlight division rather than unity with us which concerns us."*²².

Het citaat van Kissinger is belangwekkend omdat sindsdien de EU vaker op een dergelijke wijze de interne eenheid heeft proberen te benadrukken. De relatie met Rusland bijvoorbeeld zou veel winnen met het benadrukken van wat ons bindt. Anderzijds biedt een dergelijke wat negatieve benadering van Brussel veel ruimte voor het ontwikkelen van bilaterale relaties waarin de Brusselse benadering weer positief kan worden ontkracht. Zo ontstaat een complex en ondoorzichtig diplomatiek spel dat het aanzien van de EU in het buitenland niet altijd goed doet en ook ruimte schept voor verdeel en heersbenaderingen van andere landen.

Voor kleinere landen is het bestaan van ambigue bestuursconstructies een continue bron van onzekerheid. Het is nooit bekend wanneer een groot land een pijngrens dreigt over te gaan en hard op de rem gaat trappen in de Raad om het Brusselse beleid een halt toe te roepen. Bovendien zijn de ingewikkelde besluitvormingsstructuren en de mogelijkheid om beleid niet of slechts zeer langzaam uit te voeren voor grote landen juridisch niet groter, maar politiek wel. Kleinere landen zullen het moeilijker hebben om een alliantie voor of tegen een bepaalde beleidsopties te organiseren, indien niet een van de grote landen zijn gewicht in de schaal legt. Omgekeerd kunnen kleinere landen gemakkelijker onder druk worden gezet. De uitbreiding van de EU heeft de relevantie van Nederland kleiner gemaakt om een doorslaggevende stem in het beleid te veroveren en de Nederlandse belangen te behartigen. Echter de potentiële mogelijkheden van de Europese stem in het mondiale overleg zijn groot, indien een systeem kan ontstaan waarin ook het buitenland begrijpt wie met een mandaat naar welke bijeenkomst komt. Op veel terreinen is de EU geslaagd een dergelijke eenheid uit te dragen in internationale gremia, denk aan het handels-, landbouw- en milieubeleid. Echter op het gebied van monetair beleid

²¹ Han Dirk Hekking en Martin Visser, 'Europa bereid om zetels in IMF op te geven' *Het Financiële Dagblad* (1 oktober 2010) Zie ook <http://www.fd.nl/artikel/20403482/europa-bereid-zetels-imf-geven> en Maarten Schinkel, 'Nederland wil zetels IMF en Wereldbank behouden' *NRC Handelsblad* (27 april 2009) Zie ook: http://www.nrc.nl/economie/article2224804.ece/Nederland_wil_zetels_IMF_en_Wereldbank_behouden

²² Kissinger, Henry, Text of Address by Kissinger in London on Energy and European Problems, *New York Times*, 13 December 1973.

(ondanks de Euro), en veiligheid-, energie- en buitenlandsbeleid is dit nog niet gelukt. Momenteel dwingen internationale financiële markten, de eurolanden te komen met een adequaat governance systeem, hetgeen slechts moeizaam tot stand komt en verre van beslist is.

HOOFDSTUK 3

ZOEKEN NAAR EEN NIEUW ELAN VOOR BESTAANDE ORGANISATIES

De discussie omtrent een mogelijke toetreding van onder andere China, India en Rusland tot het IEA duidt eveneens op het toenemende gewicht van opkomende energieconsumenten en -producenten op de wereldmarkt en de daarmee gepaard gaande noodzaak hen in het multilaterale bestuursstelsel te betrekken. Ook als dat stelsel daarvoor niet is toegerust en ook de genodigden zelf fundamentele bedenkingen hebben bij de eisen voor verdere associatie, worden toch in IEA-verband veel middelen ingezet. De term *'non-member partner countries'* geeft blijk van een zekere institutionele kramp. De tegenstelling die enerzijds tussen de oorspronkelijke toetredingseisen en anderzijds het evoluerende mandaat van het IEA jegens met name China en Rusland bestaat, wordt hierdoor niet opgelost, maar juist duidelijker zichtbaar gemaakt.²³ Minder of slimmer ingedekte 'outreach' door een uitwisseling van kennis en ervaring overtuigt wellicht meer.

Onzekerheid draagt bij aan een defensieve houding die het doorzetten van aangenomen beleid vertraagd of ter discussie stelt ten gunste van nieuwe initiatieven en een verschuiving naar informele beleidskaders. Het fundament voor samenwerking wordt door druk en voldongen feiten snel versmald. Binnen de bestaande kaders zijn de mogelijkheden om een gezamenlijke visie of beleid te formuleren hierdoor snel uitgeput²⁴. De internationale governance lijkt hierdoor vast te lopen op reeds lang ingeslagen wegen; de maximale afstand binnen de multilaterale kaders is wellicht bereikt. Dit, zonder dat andere systemen of structuren beschikbaar zijn voor het verdiepen van het beleid. Hierdoor gaat steeds meer bestuurlijk vermogen verloren aan het defensief inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Initiatieven komen als gevolg hiervan te traag tot stand om nog van nut te zijn of ontberen door hun spoedeisende en versnipperde karakter de noodzakelijke consistentie en geloofwaardigheid teneinde vat te krijgen op mondiale ontwikkelingen. De wereld lijkt de stabiliteit die uitgaat van een overtuigende en standvastige bestuurlijke visie die op de korte tot middenlange termijn, zonder al te veel beleidsacrobatiek actief kan worden uitgedragen, kwijt.

²³ Het lidmaatschap van het IEA vereist eerst een toetreding tot de OECD naast de invoering van een specifiek energiebeleid. OECD lidmaatschap is met name voor een land als China een academische discussie vanwege het Chinese politieke bestel ook al zou een lidmaatschap van IEA voor energie veiligheid wenselijk zijn. Om deze institutionele belemmering te omzeilen streeft het IEA een *de facto* lidmaatschap na. Belangrijke niet leden zoals China India en Rusland worden bij herhaling tot ministeriele vergaderingen uitgenodigd en andere samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld de 'Partnership meeting on energy and sustainability', die voor het eerst op 14 Oktober 2010 bijeenkomt, geven een sterker institutioneel karakter aan de deze dialoog: *"The IEA and its member countries recognise that active engagement with non-member partner countries is essential to the Agency's mission to improve energy security, promote economic development and achieve environmental sustainability"*. (onderstreping door auteurs)

Zie ook <http://www.iea.org/partnership/index.asp>

²⁴ Na het debacle van de 15^e COP in Copenhagen zijn de verwachtingen omtrent de 16^e COP bijeenkomst in Cancun historisch laag. Zie ook: Van Schaik, Louise 'The Dutch and European Contribution to International Climate Policy: building blocks for a viable strategy' (Clingendael Institute, The Hague November 2010) http://www.clingendael.nl/publications/2010/20101100_CESP_paper_vanschaik.pdf De teleurstellende uitkomst van de G20 in Seoul heeft de belangentegenstellingen tussen de ontwikkelde markt economieën van de G7 en de zich dynamische ontwikkelende Aziatische economieën niet kunnen overbruggen en terug bij de G2; China en de Verenigde staten neergelegd. Hierdoor wordt ook de legitimiteit van dit informele mondiale overleg orgaan ter discussie gesteld. Zie ook: Gerschagen, Oscar 'Eensgezindheid werd eigenbelang in G20' *NRC Handelsblad* 11 November 2010 pp. 1 & 14

Wil het internationaal-bestuurlijk systeem zijn eigen evenwicht met het noodzakelijke overwicht behouden om ten tijde van grote veranderingen overtuigend onzekerheid tegemoet te treden, dan is evolutie noodzakelijk. Indien deze vertraagd en tot stilstand komt blijft tijdige vernieuwing en verbreding uit en verliest het systeem zijn grip op de ontwikkelingen.

Nieuwe ontwikkelingen vormen vaak wel de opmaat naar nieuwe samenwerkingsvormen of organisaties om te ontsnappen aan het bestuurlijke korset van oude, weinig tot verandering in staat geachte, organisaties om zo de dynamische veranderingen in het internationale politieke en economische systeem te kunnen volgen. Het komt slechts sporadisch voor dat een organisatie wordt opgeheven wegens toenemende irrelevantie, waardoor een steeds dichter netwerk van organisaties ontstaat. Het steeds grotere netwerk van formele en informele samenwerking zet met name kleinere landen onder druk omdat zij keuzes moeten maken in welke organisatie zij het beste de nationale belangen kunnen vertegenwoordigen of behartigen en in welke coalities zij dat het beste kunnen doen. Grote landen kiezen zelf het speelveld uit waar zij hun strategische belangen wensen te behartigen.

BINNENHUISARCHITECTUUR: VERANDERINGEN BINNEN HET SYSTEEM

Door het verlies aan daadkracht verschuift het bestuurlijk initiatief doorgaans eerst naar andere instanties en belangengroepen die *binnen* het bestuursstelsel concurreren om gezaghebbende posities en beleidsinvloed. De snelle opkomst van nieuwe intergouvernementele instellingen en veranderingen in het bestuurlijk profiel van bestaande organisaties die zich met het energiebeleid bezig houden lijken symptomatisch voor een dieper liggende twijfel binnen het bestaande bestuursstelsel. Te denken valt aan de snelle opkomst van het 'International Renewable Energy Agency' (IRENA) in Doha en het nieuwe 'groene gezicht' waarop het IEA te Parijs zich recentelijk liet voorstaan.

Het in de jaren '90 opgezette IEF, een bestuursstelsel dat - gevestigd in Riyad- dialoog en markttransparantie tussen consumenten en producenten bevordert, speelt tevens in op de subtiele relatie tussen het IEA en het Secretariaat van de 'Organisation of Petroleum Exporting Countries' (OPEC) te Wenen. Recent zijn in het IEF besluiten genomen om de structuur van dat overleg meer structuur te geven en organiseren de IEA-, OPEC- en IEF secretariaten gezamenlijke vergaderingen op basis van een samenwerkingsprogramma, dat door energiministers op de 12^e bijeenkomst van het Internationale Energie Forum in Maart 2010 is goedgekeurd en waar onder andere markttransparantie en toekomstperspectieven op de agenda staan.²⁵ Echter OPEC en IEA vertegenwoordigen vooral de 'oude' olieproducenten en -consumentenbelangen. Het unieke van het IEF is dat ook nieuwe consumerende en producerende belangen in de organisatie vertegenwoordigd zijn en om deze reden zonder al te veel bestuurlijke gymnastiek de nieuwe verhoudingen kan weerspiegelen. Het nieuwe Charter, dat is aangenomen op de buitengewone vergadering van ministers op 22 februari 2011, geeft het IEF organisatorische houvast en de benodigde financiële middelen om de taak te vervullen, terwijl het open informele karakter van het overleg zo veel mogelijk behouden blijft.

²⁵ Zie "Joint IEA/IEF/OPEC Symposium on Energy Outlooks" Riyadh, Saudi Arabia:24 January 2011: http://www.iea.org/work/workshopdetail.asp?WS_ID=497

Ook binnen de EU zijn ontwikkelingen. Daarbij lijkt het door haar geïnitieerde *'Energy Community Treaty'* (ECT) met een secretariaat in Wenen, aan de Euraziatische opzet van het in ongenade gevallen *'Energy Charter Treaty'* (ECT) te Brussel voorbij te gaan. Ook uit de snel groeiende invloed van non-gouvernementele organisaties en private belangengroepen zou kunnen blijken dat regeringen en ambtenaren steeds minder de drijvende krachten van het internationale governance-systeem zijn.

Het 'afbreukmechanisme' dat door over- en onderreageren binnen conventionele samenwerkingsstructuren in werking is gezet, draagt hierdoor zelf bij aan de toenemende internationale volatiliteit en onzekerheid. Op haar beurt is deze door de 'institutionele versnippering' van het internationale bestuursstelsel moeilijk te beheersen. Er is een trend waarneembaar waarin nationale overheden zich als gevolg hiervan terug trekken binnen hun eigen belangensfeer en nationale zeggenschap terug trachten te winnen uit de internationale bestuursferen.²⁶

Dit laatste staat haaks op de internationale regelgeving die het internationale bestuursstelsel geacht wordt na te leven. Een sprekend voorbeeld daarvan is overigens de lopende discussie over de *'Caspian Development Corporation'* (een gezamenlijk inkoopmechanisme voor de EU om gas uit de regio rond de Kaspische Zee aan te trekken in de zuidelijk gas corridor). Dit staat op gespannen voet met de mededingingsregels en het 3^e energie pakket van de EU, alsmede het non-discriminatie beginsel en de meest- begunstigde- landen status binnen het open markt model. Naarmate het internationale systeem aan relevantie verliest, ontstaat er ruimte voor onconventionele gezagsstructuren zoals nationaal of privaat beheerd bedrijfsleven of bepaalde belangengroepen, het internationale systeem buitenspel te zetten of te beheersen. Vanuit die positie kunnen actoren van buiten het systeem, 'soevereine corporaties' en lobby's, de grenzen van conventionele nationaal bestuur en internationale samenwerkingsverbanden opzoeken en aldus publieke belangen en internationale normen doorkruisen²⁷.

²⁶ In tegenstelling tot Luuk van Middelaar die in zijn boek *Passage naar Europa* de geschiedenis van een begin beschrijft kondigt Charles Kupchan de geschiedenis van een eind aan. Hij stelt dat het Europese integratie proces voorbij haar hoogtepunt is en gestaag ten onder zal gaan aan het in dit essay beschreven bestuurlijke traagheidsmoment en afbreuk mechanisme. Hier voor voert hij onzekerheid en een oplevend nationalisme en populisme aan dat binnen opkomende generaties leeft. Door hun historische afstand tot de twee wereld oorlogen waaruit de EU ontsprong en het gebrek aan geëngageerd leiderschap lijken deze generaties zich minder bewust van de welstand die de EU hen levert en beschouwen ze de EU enkel vanuit een economische optiek. Zie Kupchan, Charles 'Europa valt door nationalisme uiteen' *Opinie & Debat NRC Handelsblad* 4&5 September 2010, pp 1-2

²⁷ Zie bijvoorbeeld de literatuur over 'State Capture' een relatief nieuwe theorie die beschrijft hoe de concentratie van economisch commerciële en politiek bestuurlijke belangen zich in een samenleving tot elkaar verhouden. De correlatie tussen nationale en commerciële belangen in de gas sector van de Oekraïne en Rusland zijn doorgaans het onderzoeksgebied. Zie bijvoorbeeld: Omelyanchuk, Oleksiy *'Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine'* (Central European University Department of International Relations and European Studies Budapest 2001)
<http://www.ualberta.ca/CIUS/stasiuk/st-articles/an-explain.htm>

KLINISCHE BLIK OP 'GLOBAL GOVERNANCE FATIGUE'

Conjunctuur gevoelige percepties van schaarste²⁸ en de dreiging die uitgaat van de 'opkomst' van nieuwe grootmachten hebben het internationale speelveld in hun macht. Op allerlei terreinen is de zekerheid van oude coalities zwakker geworden, terwijl nieuwe zich nog niet scherp genoeg aftekenen. De EU worstelt niet alleen met de eigen identiteit, maar ook met de vraag op wie en wat het zich moet oriënteren. Een eigenstandige plek in de internationale politieke arena lijkt nog ver weg, terwijl de zekerheid van de westerse alliantie is verzwakt in het post-1990 en post-9/11 tijdperk. De ogenschijnlijke verwijdering in het trans-Atlantische bondgenootschap en de twijfels over de rol van de VS als politieke en economische voortrekker van het systeem versterken enerzijds de wens van de EU deze lacune op te vullen met eigen beleid, en verzwakken anderzijds het draagvlak onder de bevolking van de lidstaten omdat nochtans een overtuigend verhaal ontbreekt voor de daarvoor noodzakelijke diepere integratie van de 27-plus landen.

Niettegenstaande een sterke internationale retoriek lijken ook nationale overheden van grotere landen zich terug te trekken binnen hun regio's en bezinnen zich met klinische blik op wat in deze verschuivende context nu werkelijk hun belangen zijn en waar deze het best en meest effectief dienen te worden behartigd. Hier wordt gezocht, mede onder invloed van de bezuinigingen als gevolg van de financiële crisis, naar een slimme kostenbewuste inzet in het buitenlands-economisch beleid. Dit staat in scherpe tegenstelling tot de, achteraf beschouwd, nogal idealistische inzet op een multilateraal bestuursstelsel in voorgaande decaden, waarin bijvoorbeeld een Europese oriëntatie gemakkelijk in op kon gaan omdat ze onderdeel was van een zelfde beweging op internationaal gebied. Voor de BV. Nederland was dat een aantrekkelijk vooruitzicht omdat daarmee de belangentegenstellingen in de EU zelf deels konden worden geneutraliseerd. Juist in de jaren zeventig van de vorige eeuw hadden belangentegenstellingen op allerlei terreinen geleid tot een gefragmenteerde energie-governance in de EU.²⁹ In de jaren negentig konden deze tegenstellingen onder het gesternte van marktliberalisering worden verkleind totdat nieuwe spelers, met een andere opvatting van het bevorderen van het staatsbelang, de internationale kaders veranderden, waarna een andere invulling van het belang van 'State Inc.' de nieuwe mores beïnvloedden. 'Global governance fatigue', ofwel het effectief internationaal opereren vergt een steeds langere adem, zeker van kleinere landen omdat, net als in de jaren zeventig van de vorige eeuw, grote thema's van de internationale economische betrekkingen op de strategische agenda van de grootmachten zijn beland. Nederland dreigt, als een top-20 economie van de wereld, toch uit deze groep te verdwijnen om ruimte te maken voor politiek belangrijkere landen.

Bedrijfsmatige en maatschappelijke grensoverschrijdende dynamiek, mede mogelijk gemaakt door twee decennia globalisering op 'fast-forward', een revolutionaire ontwikkeling in virtuele en fysieke mobiliteit, informatie technologie en mediabereik vangen ten dele het groeiende traagheidsmoment binnen de traditionele bestuursmolens op. Dit schept nieuwe constructieve

²⁸ Zie de soms opvallend gelijk geformuleerde documenten en beleidsnota's op dit gebied in de jaren zeventig van de vorige eeuw en die van de huidige tijd. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Volume XXXI, Foreign Economic Policy 1973-1976. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v31>

²⁹ Zie Bassam Fattouh and Coby van der Linde, *The International Energy Forum, Twenty Years of Producer-Consumer Dialogue in a Changing World, IEF, Saudi Arabia, forthcoming 22-2-2011, chapter 3.*

mogelijkheden maar vormt ook een belangrijke uitdaging voor het bestaande systeem. Enerzijds heeft dit een positief effect op communicatie en data transparantie, en anderzijds kunnen bovenstaande ontwikkelingen, goed of kwaadschiks, het initiatief overnemen en het systeem tijdelijk of blijvend langszij zetten met doorgaans een disproportionele invloed op beleidsvorming en geloofwaardigheid.

Kortom, maatschappelijke initiatieven die zich buiten het bestaande systeem om met succes op beleidsagenda's kunnen vast zetten of zelfs geheel overnemen zullen naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst, met name als gevolg van 'versnippering' en 'global governance fatigue', aan kracht toenemen. Tevens nemen de mogelijkheden toe waarmee maatschappelijke actoren het door ambtenaren, politici en parlementariërs aangedreven bestuursstelsel kunnen schaken voor niet publieke doeleinden. Dit is een vraagstuk dat na twee financiële crises in 1998 en 2008, waarin private belangen grote invloed hadden op een internationaal publiek belang, structurele aandacht verdient binnen het huidige internationale bestuursstelsel.

VERANDERING BUITEN HET INTERNATIONALE BESTUURSSYSTEEM OM

In opbouwende zin valt te denken aan voor het energiebeleid relevante lobbies als de European Climate Foundation (ECF) en Transparency International. Het ECF is een privaat gefinancierde belangengroep die tot doel heeft klimaatverandering tegen te gaan. Met haar Road Map 2050 heeft ze binnen korte tijd een grote invloed verworven op het nationale en internationale (EU) klimaatbeleid discussies en andere stakeholders gedwongen binnen een nieuw denkraam de eigen belangen beter te verwoorden of te verdedigen.³⁰ Transparency International heeft met haar campagne 'publish what you pay' uiteindelijk tot het 'Extractive Industry Transparency Initiative' (EITI) geleid³¹. Dit disciplineert, naast het toezicht van internationale financiële instellingen en nationaal fiscaal beleid, het gebruik van inkomsten die overheden verkrijgen uit de grondstoffen sector.

Lobby's passen communicatietactieken toe waarin vaak bewust een overheidsuitstraling wordt ingezet of een quasi publieke functie wordt nagebootst teneinde gezag en vertrouwen te wekken voor een in principe privaat gemotiveerde zaak. Zo heeft Eurogas, de Europese gas industrie associatie, de post voor "special envoy" gecreëerd. Hiermee trekt het een mantel aan uit het traditionele bestuursstelsel teneinde met de dienovereenkomstige gezagsuitstraling de wandelgangen in te gaan. Ook valt te denken aan bewegingen zoals de milieu- en anti-globalisatiebewegingen, het World Social Forum, World Trade Watch etc. en ten slotte sites zoals 'WikiLeaks' die op niet altijd even transparante wijze invloed uitoefenen op zowel

³⁰ <http://www.roadmap2050.eu/>

³¹ Het 'Extractive Industries Transparency Initiative' ondersteunt transparantie in de olie, gas en mijnbouw industrie teneinde zwak bestuur (corruptie, autoritaire trends en zwak monetair en fiscaal beleid cq. 'resource curse' en 'Dutch disease') in landen met grote minerale rijkdommen tegen te gaan. Het gaat uit van het 'publish what you pay' principe zoals dat door de non-gouvernementele organisatie Transparency International is geïntroduceerd. In 2002 is dit idee door Tony Blair op de Johannesburg top voor duurzame ontwikkeling geadopteerd waar hij met steun van de Wereldbank het EITI heeft gelanceerd. Thans is het EITI gevestigd in Oslo als een publiek – privaat non-profit samenwerkingsverband. Opvallend is dat nationale olie en gas maatschappijen van opkomende Aziatische economieën en andere belangrijke landen met grote minerale rijkdommen zoals Rusland en producenten uit het Midden Oosten vooralsnog buiten het bereik van EITI blijven. Een argument dat hiervoor wordt aangevoerd is dat monetair en fiscaal beleid en de besteding van staatsinkomsten een soevereine beleidsterreinen zijn die hoe dan ook afdoende door internationale financiële instellingen afgedekt zijn. Zie ook: <http://eiti.org/>

internationaal als nationaal beleid, waarbij belangrijke maatschappelijke en overheidsbelangen in het geding zijn³².

VOORBIJ HET MOMENTUM?

In hoeverre zijn de hierboven geschetste fenomenen waarneembaar binnen het huidige stelsel van internationale organisaties en instanties waar het energieveiligheid en klimaatbeleid betreft.

De jaren negentig zagen, in een opmaat van markteconomisch optimisme na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie³³, en naast de initiatieven op het gebied van de interne energie markt in de EU, meerdere initiatieven voor diepere marktintegratie met derde landen en het managen van de risico's verbonden aan internationale handel en investeringen, namelijk:

ECC *De Energie Handvest Conferentie*: The Energy Charter Conference, sinds 1991

UNFCCC *De Klimaatconventie van de Verenigde Naties*: The United Nations Framework Convention on Climate Change, sinds 1992

WTO *De Wereldhandelsorganisatie*: The World Trade Organization, sinds 1997

De Klimaatconventie, ondertekend in 1992 heeft als doelstelling de uitstoot van broeikasgassen te stabiliseren ten einde schadelijke effecten van klimaatverandering tegen te gaan en blijft als zodanig van kracht. Het onderhavige Kyoto Protocol bevat de internationaal afspraken die ontwikkelde economieën ten overstaan van opkomende- en ontwikkelingslanden in 1997 zijn overeengekomen. Dit loopt echter in 2012 af. Juist nu het vertrouwen in een coöperatief multilateraal bestel in een impasse verkeert, lijken onderhandelende partijen, bijgestaan door een Secretariaat en het Internationale Panel voor Klimaatverandering, niet in staat tot scherpere afspraken te komen die breder afdwingbaar zijn. Terwijl de politieke noodzaak daartoe nu wereldwijd wel in Kopenhagen is erkend, evenals in gremia als de G-8 en G-20, blijven met name sociaaleconomische en geopolitieke overwegingen een nieuw alomvattend en effectief akkoord in de weg staan. Hiernaast is ook de klimaatwetenschap zelf in het geding gekomen. Voor verfijning en verdieping in de klimaatwetenschap hebben politiek en publieke opinie weinig tijd. Dit heeft een schadelijke weerslag gehad op de betrouwbaarheid van de berichtgeving omtrent de effecten van klimaatverandering en daarmee de noodzaak voor een sterk transitiebeleid verzwakt. Financiële krapte en alom heersende economische onzekerheid betekenen voorts dat de markt zijn toevlucht zoekt in bewezen technologieën en relatief goedkopere opwekking van energie. De vraag naar fossiele brandstoffen, met name kolen en daarmee gepaard gaande carbonintensiteit neemt samen met de uitstoot van CO2 wereldwijd nog immer toe door de groei

³² Het voert te ver om binnen dit essay op de recente WikiLeaks data-dump en daar uit voortkomende 'cablegate' controverse in te gaan. Deze revolutionaire ontwikkeling op het internet geeft ook constructieve en nieuwe beleidsrichtingen aan. Zie voor een korte evaluatie het interview met de Nationale Ombudsman in: 'De stelling van Alex Brenninkmeijer: WikiLeaks is een breekijzer voor meer openheid door de overheid' *NRC Handelsblad Opinie & Debat* 10 December pp.10-11.

³³ Coby van der Linde, *Energy in a Changing World*, CIEP, 2006.

http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060308_ciep_paper_vanderlinde.pdf

in opkomende landen³⁴. Dit terwijl kernenergie aan populariteit won ten opzichte van het geopolitiek, wat Europa betreft, wat meer beladen gas en de thans moeizaam te realiseren grootschalige investeringen in nieuwe groene energie.³⁵ Echter de veranderde balans tussen de verwachte vraag naar gas en het recent ruimere aanbod, de kosten van transitie en het nucleaire incident in Japan als gevolg van de aardbeving en tsunami kunnen de balans weer doen omslaan ten gunste van gas.³⁶

De uitkomst van de 15^e Conferentie van Partijen (Conference of the Parties, COP 15) in Kopenhagen is een verdere smet op het blazoen van breed opgezet multilateraal beleid. Dit is het gevolg van de politiek en maatschappelijk hooggespannen verwachtingen dat verdere internationale toezeggingen ophanden zouden zijn. De vermeende ernst van de klimaatproblematiek zoals die door zowel politiek als media maatschappelijk wordt geprojecteerd en het internationale gezag waarmee de EU zich zelf in het klimaatbeleid een voortrekkersrol had toegedicht, schiepen (te) hooggespannen verwachtingen maar hadden ontgoocheling als gevolg. De wensdroom van een alomvattend klimaat akkoord is nu ontkracht door veranderende economische machtsstructuren en de toenemende complexiteit van overeenkomsten in mondiaal klimaat-, en aanpalend economisch- en energiebeleid. Aangezien deze ontwikkelingen niet incidenteel zijn, was een succesvolle doorbraak uit de post-Kopenhagen klimaat impasse op de bereids eerstvolgende bijeenkomst van COP 16 in Cancun verre van geborgd. Verdere bezinning op nationaal en regionaal niveau omtrent strategie, onderhandelingsinzet, alsmede economisch verantwoord beleid, heeft uiteindelijk tot minder retoriek en een pragmatischer inzet geleid waardoor daarentegen weldegelijk op onderdelen een zekere voortgang is geboekt³⁷.

Een vergelijkbare verlies aan momentum is duidelijk waarneembaar in andere multilaterale fora met name binnen het kader van het Energie Handvest en de Wereldhandelsorganisatie. Zij hebben eveneens te maken met tanende politieke steun voor een effectieve implementatie van hun beleidsmandaat³⁸. Sinds de aanvang van het nieuwe millennium lijkt het politieke vertrouwen in een multilateraal bestuursstelsel gestaag terug te lopen ten gunste van een versterking van regionale economische verbanden die zich slecht verhouden tot internationale handels³⁹, klimaat- en veiligheidspolitiek. Voorheen speelde energie en klimaat daarin een ondergeschikte rol en diende in de algemene open markt systematiek op te gaan. Gezien de maatschappelijke urgentie en het geopolitieke belang dat deze vraagstukken al dan niet terecht omringt, lijkt thans energieveiligheid en transitie, als vraagstuk steeds meer een bepalende (i.p.v.

³⁴ Buijs, Bram *'Three Observations on Global Energy and Climate; a post Copenhagen analysis'* CIEP Briefing papers (July 2010)

³⁵ 'Delta stopt met productie zonnecellen; energiebedrijf verwacht verlies' *NRC Handelsblad* 11 November pp. 13.

³⁶ Financial Times, Oil and Gas Special, 21 March 2011; Gas Advocacy Forum, Making the Green Journey Work, Optimised pathways to reach 2050 abatement targets with lower costs and improved feasibility, March 2011.

³⁷ Ewing, Jackson J. and Kuntjoro, Irene A. *'COP 16 Cancu: Shifting Goals of Climate Negotiations'* RSIS Commentaries No 175/2010 December 20 2010.

³⁸ 'Het jarenlange wachten op een Doha-akkoord, Volgens Merkel is afronding vastgelopen onderhandelingsronde cruciaal voor herstel economische crisis' *NRC Handelsblad* 10 November pp 15.

³⁹ Desker, Barry 'Time for Rethink: Need to Refocus on WTO' RSIS Commentaries No 171/2010 December 15 2010.

onderhavige) factor binnen het multilaterale beleid te zijn. Beide disciplines zijn op zichzelf gaan staan en laten zich steeds meer als een remmende factor gelden op multilaterale bestuurskaders.

CONCLUDEREND BIJ DE HOOFDSTUKKEN 1, 2 EN 3

Wereldwijd spelen vergelijkbare discussies over de internationale instituties. De internationale beleidssystemen en onderhandelingsinzet schieten ogenschijnlijk tekort in het goede bestuur van de bovenstaande fundamentele ontwikkelingen. Dit betreft nauw gerelateerde terreinen: economie en financiën, energie en grondstoffen, klimaat en duurzaamheid, internationale samenwerking alsmede veiligheid. Nederland heeft op al deze terreinen een belangwekkende rol gespeeld. Naast de rol van Nederland zelf, hebben Nederlanders in het internationale klimaat- en energiecluster ook een belangrijke bijdrage geleverd of leveren die nog. Deze bijdrage wordt ook onderstreept door de benoeming van Nederlanders op belangrijke posities in organisaties op dit gebied; Yvo de Boer heeft enkele jaren leiding gegeven aan het klimaatbureau van de VN, Noe van Hulst is SG van het IEF, waarvan het secretariaat is gevestigd in Riyad en Maria van der Hoeven zal per 1 september 2011 leiding gaan geven aan het IEA in Parijs. Aan multilaterale samenwerkingsverbanden en internationale regelgeving voor duurzaam energie en klimaatbeleid is door Nederland getracht op een wezenlijke manier mede gestalte aan te geven. Een terugtrekking achter de dijken is wellicht verleidelijk ten overstaan van de dreigende lichten die zich verzamelen boven het huidige multilaterale bestuur, maar dit stemt niet overeen met het traditionele begrip van het Nederlands belang en de rol die Nederland daar in wil vervullen. Dat belang richt zich nog steeds op versterking van de internationale rechtsorde en het vrije handelsverkeer in goederen, diensten en grondstoffen ten gunste van breed opgezette op mededinging gebaseerde markteconomische samenwerking en groei. De bestendige bijdrage aan de Nederlandse welvaart lag immer hier en lijkt eens te meer geborgd binnen het kader van de interne markt van de Europese Unie en een dienovereenkomstige interpretatie van het Verdrag van Lissabon dat sinds December 2009 van kracht is.

Verzwakt multilateraal bestuur betekent *niet* automatisch het failliet van het multilaterale model. Daarentegen is het niet vanzelfsprekend dat de beleidlijnen die de EU op klimaat, energie en economisch beleid internationaal uitzet, dit zelfde belang in multilaterale samenwerking gericht op verdergaande integratie van markten, zelfs als dit haar grondvest is, blijvend zal onderschrijven, dan wel met overtuiging uitdraagt. Nederland moet er dus voor blijven waken dat zich binnen de lopende Europese discussies over het EU buitenlands-economisch, -energie, -klimaat en -veiligheidsbeleid geen vlucht van lichtend voorbeeld terug in een protectionistische omgeving van een 'Fort Europa' voordoet⁴⁰. Niet achter de dijken maar juist op de dijken dus⁴¹. Dit betekent versterkt toezicht op de consistente toepassing van bestaande regelgeving ter versterking van het multilaterale model waarvoor een werkbaar alternatief niet voorhanden is, alsmede het ondersteunen van internationaal-bestuurlijk elan, met name binnen de bestuurskaders van de Europese Unie.

⁴⁰ Full text of the Declaration on a European Energy Community gelanceerd door de President van het Europese Parlement Jerzy Buzek en Jacques Delors op 5 Mei 2010.

⁴¹ 'Buiten bezig is binnen blij nut en noodzaak van een actief buitenlandsbeleid' door de voormalige Minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen 27 mei 2010, Radboud Universiteit, Nijmegen zie ook: http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Toespraken/2010/05/Buiten_bezig_binnen_blij_nut_en_noodzaak_van_een_actief_buitenlands_beleid

HOOFDSTUK 4

DE NEDERLANDSE BELANGEN EN DE HAAGSE WERKELIJKHEID

DE BELANGEN

Het belang van internationaal overleg voor de nationale energievoorziening kan in de regel met de beleidsdoelstelling “betrouwbaar, betaalbaar en schoon” worden gekenmerkt⁴². Nederland heeft relatief en fysiek gezien (nog steeds) een beperkte afhankelijkheid van andere landen als gevolg van ons “eigen gas”. Nederland heeft evenwel mede daardoor een belangrijke energie-intensieve economische structuur, welke in hoge mate internationaal concurrerend dient te zijn. De traditioneel sterke rol van Rotterdam als energiehaven heeft hier ook aan bijgedragen. Dit alles impliceert dat Nederland enerzijds een internationaal gezien voldoende aantrekkelijk vestigingsklimaat dient te hebben om te investeren in de ontwikkeling van primaire (gas) en secundaire (elektriciteit) energieproductie en anderzijds een marktmodel dat een breed energieaanbod tegen internationaal concurrerende voorwaarden kan leveren aan die sectoren die eveneens aan internationale concurrentie onderhevig zijn. Vooral het laatste belang is in toenemende mate onderhevig aan EU-beleid en regelgeving waarmee de betekenis van het nationale beleid als zodanig nagenoeg uitgesloten wordt en waarmee dus de betekenis van het “Brusselse overleg” over de interne energiemarkt alleen maar verder toeneemt. Ook het eerste genoemde belang (het investeringsklimaat) wordt sterk beïnvloed door de voorwaarden die vanuit de EU worden gesteld vanuit het oogpunt van concurrentiebeleid. Maar aangezien de nationale overheden zeggenschap hebben gehouden bij de winning van hun nationale energievoorraden kent dat belang nog steeds ook een sterke nationale dimensie.

In Nederland is tevens besloten dat energie-infrastructuur in publiek eigendom moet blijven. Voor de hoogspanningsnetten en hogedrukpijpleidingen is dat eigendom op Rijksniveau, maar voor de distributie ligt dat eigendom bij lagere overheden. In de toekomst valt een interessante discussie te verwachten tussen de rijks- en lagere overheden als door Europees of nationaal beleid de investeringsrisico's en andere risico's van ondernemen in het geding komen. Een voorbeeld kan zijn dat energie-infrastructuur een lange levensduur en evenzeer lange afschrijvingstermijnen kent, maar door de transitie gedwongen wordt kortere termijnen in acht te nemen op bestaande netten. Het momentum dat de rijksoverheid wil creëren kan de bedrijfsmodellen onder druk zetten indien andere autoriteiten geen ruimte bieden deze te mitigeren of, in geval van de hoge druk- en hoogspanningsnetten, een strikte uitleg geeft aan relevante markt die niet in overeenstemming is met de praktijk van de dag.

Daarnaast bestaat het belang van de bedrijvigheid in Nederland.⁴³ Vanuit dat belang kan worden opgemerkt dat Nederland van meet af aan in het internationale energieoverleg een belangrijke rol heeft gespeeld. Kort gezegd kwam dat door de oude trits “Rotterdam, Shell en Groningen”. Rotterdam en Shell impliceerden een sterke focus op de internationale oliemarkt (en in mindere mate kolen) en derhalve een groot Nederlands belang om in het internationale overleg dat met

⁴² Zie ook ‘Toespraak bij CIEP seminar Clingendael’ door de voormalige Minister van Economische Zaken Maria van der Hoeven op 26 Augustus 2010

⁴³ Hiermee worden de algemeen economische belangen van Nederland bedoeld die kunnen verschillen van de bredere politieke en handelsbelangen van Nederland in zowel publieke als private zin.

die oliemarkt direct of indirect verband heeft actief aanwezig te zijn. Groningen was het belang van het gas en vooral de gasexport en dus van Gasunie. En dat belang vertaalde zich vooral naar zowel de bilaterale relaties met onze exportmarkten, als ook met de belangrijkste gasexportlanden. Omdat Nederland er sinds medio 1995 voor heeft gekozen op het gebied van de elektriciteitsproductie en levering geen “nationale kampioen” te ontwikkelen, is er geen specifiek Nederlands bedrijfsbelang op dat gebied, behalve het belang van alle producenten van elektriciteit in een goed vestigings- en leveringsklimaat. Het Nederlandse industriële belang is hier opgegaan in een breder politiek economisch handelsbelang ten gunste van de (Noord West) Europese elektriciteits- en gasmarkt (vgl. APX ENDEX). De drijfveer van de voormalige internationale oriëntatie is vervangen door de focus op die van de energierotonde, waarin de Nederlandse overheid impliciet verantwoordelijkheden ten aanzien van buurlanden op zich heeft genomen om de energiestromen te garanderen/faciliteren. Deze vergen zowel een actief bilateraal beleid alsook een blijvende internationale oriëntatie om de draaischijf van energie te blijven voorzien. Investerings- en het faciliteren van de energiestromen voor Nederland en de ons omringende landen bepalen nu in hoge mate de regionale en internationale betrokkenheid. Deze taak is per definitie internationaal georiënteerd omdat de deelnemers aan de verschillende rotondes zowel publieke als private bedrijven betreft uit alle windstreken. De lange energiewaardeketens en de kapitaalintensiteit vergen dat de overheid actief ‘mee rijgt’ om de kralenketting te completeren.

EEN KENNISINTENSIEVE INDUSTRIËLE POSTUUR

De ontwikkeling van de oude trits “Rotterdam-Shell-Groningen” naar de verschillende energierotondes vergt een veel bredere inzet van de overheid. Immers de verschillende energiedragers hebben allemaal een eigen dynamiek en het aantal belanghebbende partijen is ook toegenomen. De nieuwe complexiteit vergt ook meer en betere informatie voor de overheid, waardoor een groter belang ontstaat bij de kwaliteit van het energiekenniscluster. Deze kennis is nodig om het juiste investerings- en faciliteringsklimaat te scheppen voor verschillende partijen in verschillende onderdelen van de waardeketen, maar ook om als overheid niet een speelbal te worden van tegenstrijdige belangen van die verschillende partijen en de eisen die ze stellen aan de infrastructuur. Dit is immers een zelfopgelegde overheidstaak, waar publiek geld in het geding is. Het kenniscluster dient niet alleen gericht te zijn op het begrijpen van markten, maar vooral ook fundamenteel onderzoek te doen om te zorgen dat de energierotonde niet alleen nu werkt, maar ook in de toekomst kan blijven concurreren in een duurzamere energievoorziening. Dit vergt een innovatieve houding ten aanzien van de kennis op het gebied van vraag en aanbod, industriële structuren, investeringsgedrag, financiering van de energiesector, de organisatie van internationale energiewaardeketens, hoogspanning- en hoge druknetten, materialen, de energiedragers zelf en het managen van de introductie van nieuwe energiedragers in de rotonde. De keuze voor de energierotonde betekent voor de overheid het geven van actieve steun aan de kennisinfrastructuur en het mede creëren van een brede *Energy Valley* om een dynamische omgeving ook voor de toekomst te kunnen scheppen. Kortom, Nederland heeft gekozen voor een topsector energie en zal daar de nodige ‘hard- en software’ voor moeten blijven ontwikkelen om dit gestalte te kunnen geven, nu en in de toekomst.

Daar waar de andere energierotondes nog volop in ontwikkeling zijn, zijn de gasbelangen al stevig verankerd in het concept van de gasrotonde.⁴⁴ De gasrotonde is het antwoord op twee bewegingen die plaats vinden. In de eerste plaats is dat het fysieke gegeven dat de Nederlandse gasreserves eindig zijn, dat de Nederlandse gasproductie in de komende decennia zal teruglopen en dat daarmee de rol van het Nederlands gas in de Europese gasmarkten in absolute/fysieke zin kleiner zal worden. In de tweede plaats is dat de structuurverandering die heeft plaatsgevonden door Gasunie functioneel te splitsen in het onderdeel infrastructuur en een onderdeel dat commercieel actief is als marktpartij in de gashandel. Voor dat laatste is Gasterra opgericht dat expliciet het monopolie heeft op de verkoop van het Groningen gas en ook een belangrijke inkoper/verkoper is van al het andere in Nederland geproduceerde gas. Daarnaast is Gasterra nog steeds marktpartij als inkoper van Russisch en Noors gas op grond van contracten uit het verleden. Gasterra zet met haar portfolio van Nederlands, Noors en Russisch gas in op een breed Europees handelsbereik. Met partners wordt hard gewerkt om de gasportfolio op eenzelfde peil te houden voor de aankomende 20 jaar en eventueel zelfs uit te breiden naarmate Gasterra verder groeit op de Europese markt. Dit behelst ook een 'vernieuwde' positie van Gasterra om als belangrijke Nederlandse drijfkracht, naast Gasunie, industrieel mede vorm te geven aan het gasrotonde concept⁴⁵. Naast importen wordt de Nederlandse gasportfolio vormgegeven door door het investeren van Energie Beheer Nederland (EBN) met allerlei upstream partners in nieuwe on- en offshore velden. Door nieuwe velden tot ontwikkeling te brengen kan de neergang van bestaande velden enigszins worden gecompenseerd, hoewel duidelijk is dat ook de Nederlandse kleine velden in een mature fase zijn aangeland. Groen gas zal in de toekomst een belangrijkere nieuwe dimensie aan de gasportfolio kunnen toevoegen. De Nederlandse gasindustrie kan dan niet alleen mee ontwikkelen in een koolstofarme energievoorziening, maar ook de neergang van de Nederlandse gasproductie mede compenseren. Een 'groen kleine veldenbeleid' zou passen in de traditie van het Nederlandse gasbeleid.

NAAR EEN REGIONAAL HANDELSBELANG.

Anders is het met het infrastructuurbelang bij gas, waarvoor nog steeds Gasunie, nu als 100% staatsbedrijf, het vehikel is. Die rol ontwikkelt zich steeds meer in de richting van een meer dan nationale 'facilitator' voor de Europese gasmarkt, waarvoor het begrip "gasrotonde" is geïntroduceerd. Actief op het gebied van nationale en internationale transport, transmissie en transit van aardgas voor een belangrijk deel van de NW Europese gasmarkt, eigendom in een groot Duits netwerk, participaties in LNG-terminals en Nordstream, alsmede in APX/Endex, waarbij dit alles een nieuwe handelsdimensie geeft aan het voorheen meer industrieel bepaalde Nederlandse belang. En die dimensie beperkt zich niet tot aardgas. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn er bij elektriciteit, waarbij staatsbedrijf TenneT ook actief is in de transmissieketen, zowel nationaal als internationaal en eveneens een facilitator wordt voor een belangrijk deel van de NW Europese elektriciteitsmarkt, die zich zowel offshore als onshore aan het ontwikkelen is. Gas en elektriciteit als belangrijke energierotondes, zeker wanneer daarbij ook de ontwikkeling van CCS en het transport van CO2 betrokken wordt en ook aan gasopslag een belangrijker plaats in

⁴⁴ Rapport gasplatform, November 2010

⁴⁵ Zie hiervoor ook de discussie omtrent de renovatie van het 'Gasgebouw' zoals deze is aangezet n.a.v. de 'Gasrotondebrief' van Minister van economische zaken Maria van der Hoeven aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aangeboden op 23 oktober 2009.

het rotondebegrip wordt toegekend. Maar dat niet alleen, want ook biomassastromen via Rotterdam komen eraan, zodat gas, elektriciteit, CO2 en biomassa, naast de traditionele functie van olie en kolen aan "Rotterdam" een nieuwe duurzamere dimensie geven en daarmee aan het Nederlandse bedrijfsbelang als impuls voor het internationaal energie-, handels- en klimaatoverleg. Een overleg dat zich daarbij sterk begint te richten op de regio om ons heen en waarmee de samenwerking in NW Europees verband sterk aan belang zal moeten winnen. Nederland kan hier in verbanden als het pentalateraal overleg en de groep van Noordzeelanden nadrukkelijk het initiatief blijven nemen. Juist in de positie van energierotonde is het zaak om ontwikkelingen in buurlanden nauw in de gaten te houden. Vooral de grotere buurlanden benaderen de energievoorziening vooral in een nationale context zoals de recente Duitse besluitvorming over kernenergie laat zien. De invloed van dergelijke besluitvorming op de energievoorziening in de buurlanden die in dezelfde interne markt functioneren is groot, terwijl de coördinatie van dergelijke besluitvorming nog steeds de kinderschoenen niet is ontgroeit. De inzet op energierotondes maakt dat de Nederlandse belangen ook in andere hoofdsteden in het geding kunnen zijn, hetgeen het belang van nauwere contacten onderstreept, maar ook dat Nederland die discussie zelf moet zoeken.

Ten slotte kan een andere, specifiekere, Nederlands belang niet onvermeld blijven en dat is Urenco. Urenco is een belangrijke en internationaal sterke speler op het gebied van de uraniumverrijking middels de gascentrifugetechnologie. Urenco is een internationaal industrieel samenwerkingsverband, waarbij het tripartiete consortium Nederland/BRD/VK op onderdelen samenwerkt met het Franse Areva. Urenco is voor een derde eigendom van Nederlandse partijen, waarbij de Staat nagenoeg 100% bezit. In Almelo staan belangrijke fabrieken van Urenco. Internationaal overleg vindt plaats in het kader van het verdrag van Almelo als ook in relevante fora van het IAEA en Euratom. Uiteraard dient dat overleg vanuit de Nederlandse optiek in hoge mate te worden gestuurd door het belang van de Nederlandse economie. Met dit alles heeft het Nederlandse belang in het internationale energieoverleg sterker dan in het verleden een duidelijke publieke betekenis, aangezien zowel bij infrastructuur en de havens, als bij Urenco, het om uitgesproken eigendomsbelangen van de Staat zelf gaat. Ook hier geldt dat deze belangen nauwlettend in de gaten moeten worden gehouden tegen de achtergrond van energiediscussies in de partnerlanden.

HOOFDSTUK 5

VAN TRENDSETTER TOT TRENDVOLGER? NEDERLANDSE BELANGEN IN EU

VERBAND

Beleidsdoelen die verband houden met het begrip duurzame ontwikkeling, die in hoge mate een internationale dimensie hebben en voortkomen uit internationaal overleg, internationale afspraken en verplichtingen, vertegenwoordigen meer indirecte Nederlandse belangen. Zeker wanneer dat overleg directe gevolgen heeft voor het nationale beleid dient daarbij opgemerkt te worden dat veel internationaal beleid bij uitstek EU-beleid is. Beleid op het gebied van energiebesparing, emissies (zowel CO₂ als andere schadelijke stoffen) en de ontwikkeling van duurzame energie heeft de laatste jaren vooral zijn ratio gevonden in het bredere milieubeleid. Hoewel besparing en duurzame bronnen ook goed zijn voor de energievoorzieningszekerheid, zijn de drivers vaak te vinden in het milieubeleid en vaker ook het veiligheid- en/of buitenlandsbeleid. De implicaties evenwel zijn groot op energiegebied, op markten, op structuren en op het beleid. En als gezegd, voor Nederland het meest relevante beleid op dit gebied is EU-beleid en dat impliceert dat ook de energiebeleidsmakers daar direct bij betrokken dienen te zijn, zo niet de leiding dienen te hebben. Enerzijds om de beleidseffectiviteit en coherentie te waarborgen, anderzijds evenzeer om het brede Nederlandse belang goed in het oog te hebben en te houden. Dit belang is niet langer enkel onderworpen aan het Europese integratie proces en de totstandkoming van een interne Europese energie markt, maar ook in het geding waar het de ontwikkeling van een buitenlands economisch en veiligheidsbeleid voor de EU betreft. Hierin voeren de politieke en economische betrekkingen met energie producerende landen, waarmee de Nederlandse belangen historisch nauw verweven zijn, thans de boventoon.

De Nederlandse energiediplomatatie dient er op toe te zien dat deze beleidsterreinen waarin het brede Nederlandse belang zich begeeft, zich harmonieus en ondersteunend tot elkaar verhouden en structureel economische mogelijkheden geeft. Energie is een onderwerp dat een grote beleidsmakers interesse heeft, zeker ook in internationale kaders. Naast milieubeleid is dat ook relevant bij de brede internationale Ontwikkelingsagenda, op het gebied van het bredere buitenlandse beleid, waar ook zaken als veiligheid, non-proliferatie en internationale sancties een rol spelen. Vaak zijn energiebelangen daarbij in het geding, niet altijd leidend, maar zeker wel aanwezig, zoals bij internationale discussies over ontwikkelingssamenwerking en de VN Millennium Doelen, bij nucleaire non-proliferatie overeenkomsten met India en sancties tegen Iran, bij de relaties met Rusland (zowel in EU-verband als bilateraal); maar ook bij het financierings- en investeringsbeleid van de grote Internationale Financiële Instellingen, zoals de EBRD en World Bank (vgl. Trans-Kaukasus en Tsjad-Kameroen olie- en gaspijpleidingen). Energiebeleidsmakers dienen daarop alert te zijn, zo niet daarbij aanwezig te zijn. Niet alleen om de belangen te bewaken, maar vooral ook om inhoudelijke inbreng te hebben, want het energievraagstuk staat niet op zich.

Klimaatbeleid is vooral energiebeleid. Internationaal energiebeleid, zeker wanneer duurzaamheid daarbij een rol speelt (en wanneer doet dat dit niet?), heeft raakvlakken en interferenties met ander internationaal beleid; met voedselbeleid, met waterbeleid, en met veiligheidsbeleid. Strategische en inhoudelijke kennis van zaken zijn dan essentieel, en niet alleen om het

Nederlandse belang op zich te bewaken, maar ook om de innovatieve kracht van de verschillende sterke clusters samen te brengen in een vitale economische omgeving.

Genoemde belangen pleiten er eens te meer voor om kennis en kunde te hebben en te ontwikkelen op het gebied van de energiediplomatie. Kennis is nodig op inhoudelijk gebied, met zicht en visie op samenhangen, op conceptueel gebied en hoe kennis te mobiliseren en te organiseren in een effectief verband. Er zijn combinaties denkbaar van private en publieke belangen, evenals van private en publieke geldstromen en organisaties. Iedere keer weer blijkt het grote belang van goede communicatie en transparantie voor het creëren en behouden van draagvlak voor de implementatie van nieuwe energieontwikkelingen. De kennisrotonde dient, naast overheid en sector, ook een beter geïnformeerde Nederlandse burger. Naast de “rotonde belangen” zoals we die hebben vertaald naar infrastructuur en NW Europa is er ook het belang van de kennisnetwerken, zoals die bijvoorbeeld bij ECN, EDI, CIEP, Delft, Groningen, Twente, Eindhoven, Wageningen e.a. worden ontwikkeld. Dit “context-belang” moet niet worden onderschat en kan ook nodig en nuttig zijn om de eerder genoemde belangen qua inhoud en methode met meer gewicht en effectiviteit te waarborgen.

Daarnaast speelt mee dat de rotonde en de nieuwe verantwoordelijkheden die daarbij komen ook vergen dat de transitie innovatief ondersteund wordt. Naarmate de eisen aan de uitstoot van CO₂ strenger worden zullen er hogere eisen worden gesteld aan het innovatief vermogen van Nederland om binnen de strenge contouren van het energie- en klimaatbeleid gestalte te geven aan een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. Samenwerking tussen kennisinstellingen binnen Nederland en ook met die van buurlanden liggen voor de hand.

Universiteiten staan onder financiële druk en proberen binnen de eigen interne logica de zaken op orde te houden. Echter deze logica sluit niet altijd aan bij de logica van de kennis die nodig is in de verschillende delen van de energiewaardeketen of het energiebeleid. Om een economie met een lage koolstofintensiteit te bereiken zullen nieuwe materialen, nieuwe concepten en infrastructuur nodig zijn. Deze moet ontwikkeld en getest kunnen worden. Jonge mensen moeten worden opgeleid om de transitie en de veelheid aan brandstoffen waaraan nu wordt gedacht naar een toepassingsstadium te brengen. Andere jonge mensen moeten worden getraind in de juridische, sociologische en politieke aspecten van de energietransitie. Een inventarisatie welke kennis de energierotonde nodig heeft door de kwartiermakers top sectoren, in dit geval energie, en waar deze kennis aanwezig is of gemakkelijk aanwezig kan worden gemaakt is een belangrijke taak voor de overheid om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan het nieuwe beleid, temeer omdat daar een kans ligt om het recent gecreëerde Ministerie van Economische Zaken, waar traditioneel energie was ondergebracht samen met Landbouw en Innovatie gestalte te geven en de nu nog onduidelijk gestructureerde energiekenniscluster te prikkelen ook deze synergiën te behalen. Het geeft wellicht ook een impuls om nog eens goed na te denken of, bijvoorbeeld, de dreigende sluiting het Delftse hoogspanning lab zo logisch is in de context van de energierotonde of dat een virtueel platform van interdisciplinaire energiewetenschappers niet een logisch vervolg is op de andere platform discussies.

Het is goed om ten slotte even stil te staan bij een andere dimensie, en dat is die van de handelsbevordering. Een dimensie die ook op energiegebied relevant is, maar het is een dimensie die niet expliciet het belang van het energiebeleid dient. Handelsbevordering is erop gericht om

Nederlandse bedrijven die op energiegebied actief zijn waar nodig te helpen exportmarkten te openen. Investeringsbescherming, exportverzekering, contacten leggen, inschakeling ambassadenetwerken, het zijn de instrumenten van een exportbeleid ten dienste van Nederlandse bedrijven.

Met uitzondering wellicht van de Urenco technologie hebben we in Nederland geen speerpuntfunctie bij een bepaalde technologische optie. In het verleden zijn wel pogingen gedaan (bijvoorbeeld op het gebied van windturbines, HR ketels, brandstofcellen e.d.) om energie-exporten te stimuleren ten behoeve van binnenlandse bedrijvigheid, maar dat is te weinig van de grond gekomen. Wat we goed kunnen is conceptueel bezig zijn, waarbij opties worden verbonden en oplossingen worden ontwikkeld om ook in organisatorisch opzicht een bijdrage te leveren. Onze ingenieurs- en architectenbureaus en onze projectontwikkelaars zijn daar voorbeeld van en dit is een andere dimensie van onze kennisinfrastructuur. Het scheppen van een goed klimaat voor bedrijven om zich in de Nederlandse energie hub te vestigen is mede afhankelijk van de voorhanden zijnde lokale kennis. Ook hier kan de overheid een rol spelen door de kennisnetwerken beter te faciliteren. Veel winst kan behaald worden door de uitwisseling van kennis en kunde die in onze universiteiten en onderzoeksinstellingen bestaat te bevorderen. Het klimaat van concurrentie is goed waar het gaat om kwaliteit, niet als het kruisbestuiving en transparantie in de weg staat.

Indirect kunnen bij de handelsbevordering wel belangen gediend zijn om energiestromen naar Nederland te krijgen, maar dat is niet het primaire doel. Tenzij Nederland zou kiezen voor "government to government" arrangementen ten behoeve van de nationale energievoorziening. Maar dat past niet in onze vigerende marktmodellen en ook niet in de regionale visie die inherent is aan ons "Rotonde belang". Andersom; waar handelsbevordering in het geding komt bijvoorbeeld door een overmatig scherpe inzet op veiligheid kunnen energiestromen tussen de EU en externe producenten beperkt worden of anderszins interventie in het vigerende markt model als resultaat hebben. Hier wordt het Nederlandse belang evenwel in al de hier geschetste gedaantes van de rotondes wel degelijk getroffen.

EFFECTIVITEIT EN INZET: SAMENSPEL LAAT EXCELLEREN

De oude belangen stuurden vroeger onze inhoudelijke opstellingen in internationaal verband en gaven grond aan een grote mate van deskundigheid bij inbreng en gezag in de multilaterale fora. We wisten waar we het over hadden, we kenden de verbanden, we hadden oog voor onze belangen, we organiseerden onze kennis en begrepen ook hoe onze partners te benaderen waren. Nederland heeft hier een reputatie opgebouwd. We stelden ons proactief op en hadden ook vaak een duidelijke agenda. Voorbeelden hiervan zijn o.a. de belangrijke rol die Nederland speelde bij het tot stand komen van het IEA, de initiatieven die we namen voor het Energy Charter en het IEF, de ontwikkeling van het ETS, maar ook de bewegingen rond de liberalisering van de energiemarkten in EU-verband. Anderzijds wisten we ook goed om defensief internationaal overleg te ontcrachten wanneer het tegen onze belangen inging, zoals we jarenlang in zowel Brussel als Parijs het gasdossier gesloten konden houden en nu vragen stellen waar het al te voortvarende voorstellen omtrent de Europese externe energie betrekkingen en gezamenlijke inkoopmodellen gaat.

De energierotonde vergt een even actieve en effectieve opstelling als in het verleden. De idee van een rotonde alleen is niet genoeg om deze te laten functioneren, laat staan dat deze functie verder uitgebouwd kan worden zonder veel beleidsmoeite te doen of energiediplomatie te bedrijven. Juist door de complexere energiesystemen en -relaties kan verwacht worden dat er ook in de toekomst flink aan de diplomatieke weg getimmerd moet worden.

Effectiviteit en inzet vraagt ook continuïteit en gewicht. Effectiviteit is er niet mee gediend wanneer Nederland elke keer een ander stuurt, en evenmin wanneer slechts gedeeltelijk bepaalde bijeenkomsten worden bijgewoond of op een te weinig kundig niveau. Dit vergt een voldoende omvang van het ambtelijk apparaat op ervaren niveau om de energiediplomatie ook werkelijk inhoud en vervolg te geven. Vaak nog leunt het beleid op de tomeloze inzet van een relatief klein aantal mensen, althans gemeten naar de ambities en verantwoordelijkheden van Nederland op dit gebied en de omvang van de staf in grotere landen. Vaste aanspreekpunten voor binnen- en buitenland in de persoon van een hoge vertegenwoordiger, in samenwerking met de andere ervaren internationale energiedossierhouders en aandacht voor het behoud en ontwikkeling van energiedeskundigheid kan de internationale energiediplomatie nog beter structureren. De effectiviteit is er bovendien meer mee gediend wanneer de vertegenwoordigers vanuit inhoud spreken en niet louter vanuit een instructie uit de hoofdstad. Effectiviteit vraagt ook gewicht, zeker wanneer energiediplomatie aan de orde is. Gewicht ook op beleidsverantwoordelijk niveau, met een goede neus dit mede te laten hangen van het gewicht van de overlegpartners. Effectiviteit vergt ook lef; lef om initiatieven te nemen en in te spelen op de mogelijkheden die zich onderweg voordoen. Lef dus om het mandaat dat is meegekregen te kunnen interpreteren, waarbij het helpt als de vertegenwoordiger bij de opstelling daarvan betrokken is geweest. Effectiviteit verschilt ook of er in multilateraal verband (EU, IEA, IEF e.d.) dan wel bilateraal wordt gesproken of onderhandeld. Een multilaterale inzet kan via de band worden gespeeld, in bilaterale inzet is het vaak meer rechttoe rechtaan. Uiteraard vraagt dit alles slimme inzet van capaciteit en moeten er keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld.

De Haagse werkelijkheid was en is er één van interdepartementale afstemming, zeker wanneer kabinetsbeleid aan de orde is, naast vertegenwoordigingen op wat vooral gekenmerkt wordt als “expertniveau”. In het eerste geval zijn vaak meer bredere afwegingen aan de orde, bijvoorbeeld van buitenlandspolitieke aard, of van Europees beleid. Bij die afwegingen kan het energiebelang nog wel eens onder druk komen te staan⁴⁶. In het tweede geval stond de energiepolitieke inhoud meer voorop en zijn het de departementen zelf die hun afvaardigingen organiseren en afhankelijk van het onderwerp of van de belangstelling een ander departement daarbij (achteraf) betrekken. Bij die voorbereidingen en afstemmingen is vaak ook aan de orde wie het voortouw heeft of neemt en wie wel of niet mee gaat naar het overleg. Efficiency en effectiviteit worden bevorderd wanneer er vanuit de verschillende belangen voldoende vertrouwen in elkaar is, ook

⁴⁶ Zo stond de opstelling van DGEnergie inzake de liberalisering van de energiemarkten binnen EZ medio jaren '90 sterk onder druk van het algemene EZ-beleid. Dat laatste was er op gericht om de markt voorrang te geven, terwijl DGEnergie, mede vanwege het gasbelang, niets zag in concurrerende energiemarkten. In de afgelopen jaren is de interdepartementale afstemming op het gebied van energie en milieu sterk verbeterd. Met de samensmelting van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie daagt het nieuwe departement zichzelf uit hier nog verder gestalte aan te geven.

om elkaar de ruimte te geven. Duidelijke afspraken vooraf maar ook communicatie achteraf kunnen daarbij goed helpen.

HOOFDSTUK 6

WAT DOEN WE WEL EN WAT DOEN WE NIET

Vanuit de optiek van de Nederlandse belangen met betrekking tot de energievoorziening, en dan met name voor zo ver die voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) relevant zijn, is de vraag nu aan de orde waar wel en waar minder of niet op wordt ingezet om actief in dat overleg te participeren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de directe participatie, waarbij zijdens en vanuit het ministerie zelf aan dat overleg wordt deelgenomen en ook getracht wordt dat overleg vanuit de Nederlandse belangen te beïnvloeden en de meer indirecte participatie. Met dat laatste wordt dan bedoeld dat zijdens het ministerie niet direct wordt geparticipeerd en de ELI-boodschappen ofwel via andere ministeries worden meegegeven dan wel dat de Nederlandse boodschappen worden ingebracht in een vooraf gecoördineerde inbreng door de EU “en tant que telle”.

De **directe inbreng** zou moeten worden gekenmerkt door de volgende vierslag:

- Absolute prioriteit aan het overleg in EU-kader over het energiebeleid, in zowel haar interne als externe dimensie, met een waakzaam oog op consistentie en het bredere bestuurskader van de WTO en ECT op het gebied van energiemarktintegratie.
- Als tweede prioriteit al het overleg dat dienstig is voor de ontwikkeling van een NW Europese energiemarkt en de functie van Nederland hierin als energieronde.
- Als derde prioriteit zichtbare vertegenwoordiging en substantiële inbreng in de inhoudelijke beleidsgroepen van het IEA, IEF en GECE.
- Een bredere contextgroep waarin op basis van duidelijke energiediplomatie kan worden bijgedragen, zoals Energy Charter, Energy Community Treaty, IRENA, maar ook in de OVSE, UNECE, Wereldbank, Oost-Europabank, Europese Ontwikkelingsbank, NAVO en andere internationale instellingen waar energie een terugkerend thema is.

DE EU WEIDE

Het nationale energiebeleid is voor het overgrote deel onderhevig aan EU-beleid en wet- en regelgeving. Het ook bij energie vigerende marktmodel is gebaseerd op de richtlijnen en reguleringen die door de EU zijn vastgesteld en die de nationale implementatie lagen verder bepalen. Dat heeft specifiek betrekking op de gas- en elektriciteitsmarkten met de daarbij behorende infrastructuur en meer generiek op de olie- en kolenmarkten. Dit betreft niet alleen de nationale markten maar zeer zeker ook het intracommunautaire handelsverkeer in energie. Beleid ten aanzien van duurzame energie zijn qua richting en inhoud sterk gebaseerd op EU-afspraken en verplichtingen; in toenemende mate geldt dit ook voor het beleid op het gebied van de energiebesparing. Milieu- en klimaatbeleid dat effect heeft op de energiesectoren wordt evenzeer in EU-kader vastgesteld. Nationale soevereiniteit bestaat evenwel op het gebied van de ontwikkeling (niet de verkoop) van de eigen nationale energiebronnen en op het gebied van de

brandstofmix in de energievoorziening⁴⁷. Daarnaast is te wijzen op de EU-kaders en programma's op het gebied van energie RD&D die niet alleen voor de cofinanciering van belang zijn maar -juist bij energie- in toenemende mate een platform zijn voor de onderlinge afstemming en coördinatie van nationale programmeringen⁴⁸. Ook in deze context kan het pleitbezorg voor een betere inbedding en coördinatie van het energiekennissysteem worden gezien. Wat ontbreekt in EU-kader is een extern energievoorzieningsbeleid, maar dat is wel in ontwikkeling⁴⁹.

Dit zo zijnde is het juist voor de nationale energievoorziening, zonder twijfel noodzakelijk dat vanuit Nederland (ELI) actief, effectief en met continuïteit wordt geparticipeerd in de Brusselse overleg- en onderhandelingsfora. Dat betreft zowel de groepen in raads-kaders als bij de Commissie, terwijl een actief volgen van wat er in het Europees Parlement gebeurt van belang zal moeten gaan toenemen. Permanente aanwezigheid vanuit de energieafdeling is dan ook een noodzaak. Ook vanuit de optiek van de belangen van de "BV Nederland" is dit EU-overleg belangrijk, maar vooral ook in de meer signalerende zin. Dat laatste geldt ook voor de meer indirecte belangen, daar waar niet direct energie gerelateerd EU-beleid wordt gevormd dat wel op het energiebeleid van invloed kan zijn⁵⁰, waarbij in dat laatste geval een directe aanwezigheid niet altijd noodzakelijk lijkt maar wel op korte termijn effectief inzetbaar moet zijn. De externe aspecten van het EU energiebeleid komen aan de orde bij de indirecte inbreng.

EIGEN ERF: DE NW EU REGIO

De Nederlandse energiemarkt is zich steeds verder aan het integreren met de energiemarkten in de NW Europese regio⁵¹. Het is vooral in het belang van de "BV Nederland" (de eerder genoemde tweede laag) en dan vooral dat belang dat zich toespitst op de begrippen faciliteren en infrastructuur, om actief en effectief te participeren in de overlegfora die daarvoor zijn opgesteld en zich aan het ontwikkelen zijn. Dat betreft op ministerieel niveau het Pentilaterale Forum (PF) en het North Sea Grid Initiative (NSGI). Daarnaast is er op het niveau van vooral de NRA's (National Regulatory Authorities; voor NL de NMa) het overleg in het kader van de "regional initiatives", waarvoor er ook één is die de NW Europese regio beslaat. Het is in het Nederlands belang dat beleidsontwikkeling en onderlinge afstemming in die fora zich verder zal moeten ontwikkelen. Dat zal vermoedelijk moeten inhouden dat de huidige drie genoemde fora moeten worden aangepast of uitgebreid. Het is evenzeer een Nederlands belang om daarin initiatieven te ontplooien en een leidende rol te claimen en uit te oefenen.

⁴⁷ Wat dat laatste betreft is evenwel elders beargumenteerd dat een nationaal brandstofmix beleid niet meer mogelijk is. Zie (CIEP-studie brandstofmix)

⁴⁸ Te wijzen is op het in belang toenemende Strategic Energy Technology Plan.

⁴⁹ De hierboven reeds verwezen Conclusies van de Europese Raad van 4 februari jl. benadrukken op dit punt de noodzaak voor betere coördinatie tussen lidstaten om consistentie en cohesie te waarborgen in de buitenlandse betrekkingen van de EU met belangrijke producenten, transit en consumenten landen. Ook wordt de Hogervertegenwoordiger voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU gevraagd om zich volledig rekenschap te geven van de energie voorzieningsveiligheid dimensie in haar werkzaamheden en dit te reflecteren in het EU nabuurschap beleid. Voorts is de Commissie gevraagd om in juni 2011 een communicatie over energievoorzieningsveiligheid en internationale betrekkingen te publiceren. 'European Council 4 February 2011 Conclusions' EUC 2/11, Zie ook:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf

⁵⁰ Te denken is zowel aan het milieubeleid als aan het externe (handelspolitieke-) en veiligheidsbeleid.

⁵¹ Het gaat daarbij om de landen direct om ons heen. Samen met Frankrijk en Luxemburg en ontwikkelt zich dit verder tot het gehele gebied rondom de Noordzee (inclusief Scandinavië).

Het PF is een uitgesproken Nederlands initiatief geweest, met in eerste instantie de focus op elektriciteit in de regio Benelux/Frankrijk/Duitsland. Later is gas eraan toegevoegd en de regio uitgebreid met het VK en Noorwegen. Op gasgebied is NL wat aarzelender (geweest), vanwege het gasbelang. De beide PF's hebben de laatste tijd een wat onduidelijk bestaan en mankeren een duidelijke agenda, terwijl de noodzaak van regionale samenwerking groeit met het verder invullen van de 20-20-20 agenda. De RGI's van de regulators zijn initiatieven geweest van ERGEG, zowel bij gas als bij elektriciteit. Bij gas speelt de NMa een leidende rol, bij elektriciteit niet (meer). Alle RGI's hebben een typisch bottom-up karakter, functioneren als een platform voor consultaties met belanghebbenden en spitsen zich vooral toe op technische reguleringsvragen. De ministeries spelen geen of nauwelijks een rol, waardoor afspraken tussen de regulators alleen mogelijk zijn binnen hun respectieve en soms sterk verschillende mandaten. De Europese Commissie zal binnenkort met initiatieven komen om de RGI's meer focus en onderlinge consistentie te geven en de positie van de ministeries te versterken. De NSGI is voortgekomen uit het PF op initiatief van België. Het NSGI beslaat alle landen rondom de Noordzee (incl. de Ierse Zee en de Oostzee). Het NSGI werkt aan een Road Map over de verdere inhoud van de samenwerking, die zich zal focussen op de grootschalige toepassing van offshore windenergie en de daarbij behorende infrastructuur.

De drie genoemde fora hebben geen formele relaties, maar het valt niet te ontkennen dat er een hoge mate van inhoudelijke samenhang is. Vanuit het Nederlandse belang van de energierotondes lijkt het gewenst die samenhang verder te bevorderen en daarvoor initiatieven te ontplooiën. Dat heeft alleen zin wanneer tijdens Nederland (lees ELI) in de drie fora nu al actief en zichtbaar wordt geparticipeerd op een adequaat niveau. Ook de NMa dient daarbij te worden betrokken.

HET IEA

Het IEA is een hoog gekwalificeerd samenwerkingsverband van de OESO-landen op energiegebied dat zich ook als professioneel kennis en data instituut van grote waarde is. Het is daarmee in feite een belangrijke "onafhankelijke" think-tank en overlegplatform geworden die beleidsmakers gelegenheid geeft relevante beleidsissues te verdiepen, te leren, te verkennen en te toetsen. Daarbij gaat het niet alleen om het energiebeleid in enge zin, maar vooral ook in de context van de "grote politiek" (de geopolitiek, de "oil/money" interacties, het klimaatbeleid, gas en de ontwikkeling naar een duurzame energie-economie). De nadruk op beleidsinhoud, verkenningen, en beleidsontwikkelingen maakt het IEA een belangrijk platform voor het onderbouwen en versterken van de kennis en kunde voor nationale beleidsmakers, terwijl in het bijzonder een uitvoeringscomponent aanwezig is voor het geval van het instellen van het olieverdeelschema in crisissituaties. Voor het monitoren van de "global issues" en het ontwikkelen van inzicht en gevoel voor de context van het energiebeleid is het IEA evenzeer van betekenis voor de genoemde derde laag van het Nederlands belang, (de bredere context die het energiebeleid vooral exogeen beïnvloed). De Nederlandse inbreng en participatie in het IEA dient proactief te blijven, Net als bij voorgaande prioriteiten kan Nederland op basis van haar reputatie binnen het internationale energiehandel en beleidsveld sturend optreden ook met het oog op het belang van "BV Nederland" De verschillende kerngroepen in het IEA (Governing Board, SEQ, SLT, SOM, CERT en SGD) vertegenwoordigen alle in hun respectieve onderdelen de platformfunctie die voor de betreffende beleidsmakers relevant zijn. Zichtbare, actieve en

consequente aanwezigheid in de verschillende groepen vanuit ELI is dan ook geboden (inclusief de GB, als hoogste beleidsorgaan). Voor de grote verscheidenheid aan sub- en ad-hoc groepen lijkt het aan te bevelen dit van geval tot geval te bezien, mede afhankelijk van de actuele relevantie van de verschillende onderwerpen.

IEF

Dan het IEF (International Energy Forum) IEF, wat zich gaandeweg aan het ontwikkelen is als een breed platform voor het producenten/consumenten overleg. Ook hier geldt evenwel dat de beide genoemde twee lagen van Nederlands belang een directe inbreng rechtvaardigen door de aanwezigheid van een aanzienlijk petrochemisch cluster in Nederland, de gas- en groeiende bio-energiecluster. Afgezien van het belang van het transportbrandstoffen cluster en de ontwikkelingen met betrekking tot de gasrotonde, speelt ook de aanwezigheid van nieuwe consumenten en producenten in het IEF een belangrijke rol. Nederland heeft in belangrijke mate geïnvesteerd in het tot wasdom komen van het IEF en op grond daarvan een positie verworven als 'insider', hetgeen bleek tijdens de Jeddah bijeenkomst in 2008. Juist vanuit de nieuwe energie belangen van de bv Nederland is de positie in het IEF een belangrijk belang om de positie van de energierotonde in de volle breedte te bevorderen. In het IEF is er bovendien sprake van bijeenkomsten op hoog ambtelijk of zelfs ministerieel niveau, waarvoor het IEF een betere record heeft dan bijvoorbeeld het ECT, terwijl ook belangrijke ondernemingen via het IEBF aanwezig zijn op hoog niveau. Ook kan in dat verband dient Nederland (ELI) een rol te blijven spelen omdat het van meet af aan bij het IEF een inbreng heeft gehad in het uitvoerende comité als ook in het secretariaat, de laatste paar jaar zelfs als hoofd daarvan. Hierdoor worden dus ook indirect bilaterale belangen in de energiediplomatie met Saoedi Arabië en bedrijven als SABIC gediend.

GECF

Wat het GECF (Gasexporterende Landen Forum) betreft, waar Nederland (ELI) een waarnemersstatus heeft, is het de vraag welk direct Nederlands belang hiermee gediend is. Er is wel eens geopperd dat de rol van Nederland bij het GECF eerder gepast zou hebben bij de belangen van het oude gasgebouw. Echter dat berust op een misvatting. Juist in de verhoudingen van het oude gasgebouw kon gauw de indruk van belangenverstrengeling ontstaan. In de nieuwe inrichting van het gasgebouw en de nadrukkelijk verwoorde belangen in de gasrotonde (en de daarmee samengaande open markt functie) is het juist logisch om actief te worden op het gebied van gasdiplomatie. Immers, Nederland kan binnen het GECF ook een constructief engagement met gas producenten haar marktbelangen nastreven. Dit is precies een positie die Nederland gelet op zijn eigen gas productie en industriële samenwerking met bijvoorbeeld de Russische gassector, 'slim en met elan' kan innemen zonder daarbij af te doen aan een open markt beleid. Het Nederlands 'geopolitieke gewicht' stelt ons ook juist in staat om én de open markt, én aansluiting te blijven vinden bij belangrijke gas producenten die -nog- niet bereid zijn deze te omarmen. Hierin is Nederland bij uitstek goed gepositioneerd om ook voor andere landen een brug te slaan en polarisatie tussen gas producenten- en consumenten belangen tegen te gaan⁵².

⁵² Zie ook Speech by Former IEA Executive Director Claude Mandil on Energy Security to the CIEP Advisory Board 14 December 2010 (op aanvraag beschikbaar).

De vraag of GECF voor Nederland toegevoegde waarde biedt dan wel strijdig is met onze beleidspostuur binnen het IEA, ECT of IEF hangt in belangrijke mate van de uitvoering af en de wijze waarop Nederland haar bedoelingen weet uit te dragen. Verder is het van belang dat ook Noorwegen waarnemer in het GECF is. Noorwegen is lid van de Europese Economische Ruimte (EER) en een belangrijk exporteur van gas naar de Europese markt. Verder neemt het belang van Noorwegen toe als partner in de elektriciteitsrotonde, vooral als plaats waar elektriciteit kan worden opgeslagen, en heeft een aanzienlijke potentie om CO₂ op te slaan. Nederland trekt samen op met Noorwegen en dient daarmee niet alleen het context belang maar ook het veel directere energieronde belang in de NW Europese markt.

DE CONTEXTGROEP (O.A. ECT, ECT ENERGY COMMUNITY TREATY)

Als context groep beschouwen we kort zowel het ECT 'Energy Charter Treaty' en de 'Energy Community Treaty' van de EU. Overleg in deze organisaties hebben vanuit het directe Nederlands belang zoals dat is beschreven een lagere prioriteit dan de drie eerder genoemde verbanden die vooral een directe inbreng vanuit Nederland (ELI) vereisen.

Hoewel Nederland als initiatiefnemer van het ECT een zekere verantwoordelijkheid niet kan worden ontzegd, is het moeilijk te zien of en zo ja hoe er sprake is van een Nederlands belang zoals dat in de drie eerder genoemde lagen is verwoord, anders dan het algemeen geldende vrijhandelsbelang dat de ECT in navolging van de WTO op energiemarkten toepast. Voor de nationale energievoorziening speelt het ECT dus hoegenaamd geen directe rol, evenmin voor het belang "energiertonde" maar wel voor de belangen van internationale gas- en oliemaatschappijen. Vanuit de meer indirecte derde laag, het "context-belang", zou het ECT wel additioneel inzicht kunnen bieden. Inzicht dat bijvoorbeeld niet of lastiger in de IEA-context is te verwerven. Het gaat dan om de "Eastern dimension", de relaties met de energierijke landen in het Oosten. Onderhouden van contacten en voeling met wat er in die landen gebeurd kan nuttig zijn, zeker wanneer issues rond transit, hetgeen ook het rondte belang van Nederland raakten investeringsbescherming aan de orde zijn.. Dat nut overigens geldt voor onze partnerlanden binnen de EU evenzeer. Het inbrengen van de daarbij behorende belangen kan even goed door de Europese Commissie worden ingebracht, hoewel deze niet langer zonder meer ondersteunend is mede gelet op haar ambitie om een extern energie beleid mede gestalte te geven middels het door haar opgezette 'Energy Community Treaty' en anderszins industriële initiatieven ontwikkeld die moeizaam zijn in te passen binnen het vrijhandelskader van het energiehandvest. Ook Nederlandse belangen zijn hier mee gemoeid. Het gasrotonde concept ondersteunt bilaterale energiebelangen waarbij ook de petrochemische cluster wordt gevoed⁵³. Het is dus zaak daarbij scherp oog te hebben op het voorbereidende EU-overleg in deze. Historische verantwoordelijkheid en het context-belang zouden ervoor kunnen pleiten nog een extra inspanning te doen in verband met het ECT en Rusland. Elders heeft CIEP daarvoor suggesties ontwikkeld⁵⁴.

Expliciet voegen we aan deze paragraaf nog IRENA toe. Niet zozeer om te benadrukken wat Nederland (ELI) daar zou moeten doen, maar meer nog om aan te geven hoe we daar onze

⁵³ Hierbij dient te worden opgemerkt dat ongeveer 60% van de ruwe olie aanvoer uit Rusland komt.

⁵⁴ Zie: Tabula Russia, escape from the ECT;

http://www.clingendael.nl/publications/2009/20091001_ciep_paper_cvanagt_russia.pdf

schaarse middelen zouden kunnen aanwenden. Beklemtoond kan worden dat IRENA een mandaat heeft wat de praktijk van het IEA overlapt. Er is dus sprake van dubbel werk. Het enige verschil is dat IRENA universeel is en er veel landen het ratificatieproces van toetreding hebben gestart sinds het begin in 2009 van deze organisatie⁵⁵. IRENA is evenwel nog nauwelijks operationeel en het is voorshands volstrekt onduidelijk wat vanuit het Nederlands belang gezien daar te halen of te brengen is. Ook hier zou het hoogstens om het contextbelang gaan.

DE INDIRECTE INBRENG

De indirecte inbreng houdt in, als eerder gezegd, dat ELI niet zelf vertegenwoordigt is, maar haar inbreng laat lopen via het afstemmingsoverleg in EU-kader, dan wel haar boodschappen meegeeft aan andere belanghebbende Haagse departementen. We zullen eerst wat nadere op de eerste optie ingaan en daarna op de tweede.

De **EU-route** lijkt vooral voor de hand te liggen inzake alle overleg dat in de EU-optiek valt onder het hoofdstuk van het “externe energiebeleid”. Dat beleid is voorshands nog een wat hybride geheel, maar zal op basis van de nieuwe bevoegdheidsverdelingen uit het Verdrag van Lissabon een nieuwe impuls en invulling moeten krijgen. Die invulling zal niet alleen over de inhoud gaan, maar vooral ook over de modaliteiten (het “one voice” dilemma). Een verdere onderscheid kan worden gemaakt tussen de gremia waar zowel de EU (lees de commissie) een plaats aan tafel heeft als de lidstaten en de gremia waar het om een bilaterale relatie gaat. Dat laatste, die bilaterale kant, is relatief eenvoudig, want de EU heeft tal van formele of minder formele overleg- en samenwerkingsstructuren met derde landen of organisaties. Het is de EU (lees de Commissie) die als enige tafel zit, maar die wel vooraf (en soms achteraf) de lidstaten raadpleegt of informeert.⁵⁶

Wat ingewikkelder wordt het wanneer de EU opereert in multilateraal kader, waarbij vooral te denken is aan het ECT. Vanuit de Nederlandse optiek bezien geven beide organisaties vooral context belang, maar vanuit het bredere EU-belang is er steeds meer sprake van een breder belang in het kader van het energiebeleid, vooral ook waar het de externe energievoorzieningszekerheid betreft, hetgeen nauw verweven blijft met de het handels belang van BV Nederland. Zo redenerend ligt het dan ook voor de hand dat onze inbreng vooral via de EU zou kunnen/moeten lopen en dat directe participatie eerder op een steekproefsgewijze benaderd zou moeten worden dan meer permanent. Dit teneinde op een efficiënte wijze toe te zien dat deze belangen dan ook afdoende door de EU worden behartigd en met dien verstande dat zondig een meer permanente vertegenwoordiging snel en effectief inzetbaar blijft. Er moet voldoende vertrouwen zijn dat de belangen van ‘kleine’ landen afdoende worden gediend.

De nationale route (via andere departementen) lijkt geëigend te zijn wanneer bijvoorbeeld BuZa of Financiën het voortouw hebben. Het zal dan in de regel gaan om dat internationale overleg waar energie ‘as such’ geen onderwerp is, maar wel in het kader van andere onderwerpen aan de

⁵⁵ Inmiddels hebben 32 landen geratificeerd, waaronder niet de meeste IEA en EU-landen.

⁵⁶ Te denken is aan EU-US, EU-Canada, EU-China, EU-Brazilië, EU-Japan etc. overleg, maar ook aan EU-OPEC. Ook de EU-Russia Energy Dialogue valt hier onder, evenals de specifiek op energie toegespitste Energy Community Treaty en de samenwerkingsverbanden rond de Middellandse Zee.

orde kan komen. Immers, op globaal niveau hangt veel met veel samen⁵⁷ en is het noodzakelijk het energievraagstuk daarbij te betrekken.⁵⁸ Juist vanuit het contextbelang kan en zal dat voor de nationale beleidsvorming op energiegebied belangrijk zijn. Maar ook hier geldt dat dat “grotere overleg” in toenemende mate een EU-dimensie heeft en dat ook vanuit de BuZa of Financiën-optiek daarmee rekening moet worden gehouden met ELI in een voortrekkers rol. Het multilateraal overleg dat op globaal niveau mogelijk steeds meer gewicht zal moeten krijgen, en waar de energieproblematiek ook in breder verband aan de orde zal zijn, is het G20(+) kader en eventueel in het verband van de Wereldbank, Oost-Europabank en EIB. Zolang Nederland daar een plaats aan tafel heeft is het wel van belang dat vanuit ELI(energie) daar in het voorbereidingsproces alert en attent op wordt ingespeeld, vooral ook vanuit het contextbelang.

Ten slotte nog een enkele opmerking over de bilaterale overlegrelaties. Die relaties kunnen vanuit het energiebelang gezien een belangrijke aanvullende werking hebben. Zo spreekt het voor zich dat bij alles wat in het EU-kader aan energiebeleidsvorming aan de orde is, bilateraal overleg met de belangrijkste partners, al dan niet in Brussel of de Noord West Europese regio, sterk aan te bevelen blijft. Het gaat dan om de brede belangen van de energierotonde, de energievoorziening en de belangen van bedrijven in Nederland. Beide belangen komen ook aan de orde in het beter coördineren van de transitiepaden met buurlanden, niet alleen door de mogelijke synergiën, maar ook om eventuele versturende effecten op elkaar te voorkomen. De nationale ijver om aan de 20-20-20 doelstellingen van de EU te voldoen kunnen de opties van buurlanden beïnvloeden en/of de kosten verhogen. Bij een beleid na 2020 dient daar nog sterker rekening mee gehouden te worden en vergt naar verwachting meer bilateraal en/of regionaal overleg. Wanneer we daarbij vanuit het contextbelang extra te verhalen hebben, geeft dat bovendien een toegevoegde waarde aan dat bilaterale overleg⁵⁹. Verder lijkt het zinnig bij de bilaterale relaties een onderscheid te maken tussen energievoorziening en handelsbevordering. Bij laatstgenoemde gaat het vooral om het bevorderen dat Nederlandse bedrijven of buitenlandse bedrijven actief in Nederland toegang hebben tot energiemarktontwikkelingen in brede zin. Deze toegang moet, naast coördinatie met andere departementen en eventueel buurlanden, ook bevorderd worden door bezoeken en missies die dienstig zijn aan het bevorderen van de energiestromen in de energierotonde, ook omwille van de lange termijn energievoorziening.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld het rapport van het VROM/Buza project Schaarste en Transitie dat begin 2010 is uitgebracht.

⁵⁸ Denk dan aan het bredere VN-verband (veel overleg, weinig effect), aan het klimaatoverleg (maar alles loopt via de EU), aan het veiligheidsoverleg (NATO) en aan het overleg in het kader van de IFI's (is vaak meer financieel beleid dan energiebeleid)

⁵⁹ Te wijzen is ook op de beleidsexercitie die aan de gang is met betrekking tot de “bilaterale concentratielanden” op energiegebied. Het past niet in de opdracht van deze studie, maar in feite zou daar een vergelijkbaar afwegingsmodel op kunnen worden toegepast. Uit meerdere opzichten gezien zou dan vooral een land als Noorwegen een kernland moeten zijn, naast mogelijk een enkel gasexporterend land dat zich toelegt op LNG (Qatar, Algerije) of NW EU via pijpleidingen (Rusland) kan bedienen. Ook voor deze relaties kan vanuit het contextbelang een extra dimensie ontstaan.

HOOFDSTUK 7

CONCLUSIE

Het internationale bestuursstelsel, inclusief dat voor energie, wordt door economische machtsverschuivingen, de onzekerheid omtrent voorzieningszekerheid, de transitie naar een duurzamere economie en tenslotte belangentegenstellingen tussen energie producenten en consumenten op de proef gesteld. Dit heeft consequenties voor de, in dit essay naar voren gebrachte, Nederlandse belangen, die zich toespitsen op een breed ingezet energierotonde beleid in de Noordwest Europese regio. De energierotonde betreft het faciliteren van hoogwaardige internationale (duurzame) energiestromen, inclusief infrastructuur, verwerking en opslag faciliteiten, ondersteund door dienstverlening, logistiek en investeringen in kennisnetwerken. Hiervoor wordt een nog betere structurering van middelen en versterking van het diplomatieke engagement bepleit.

Nederland is hiertoe bij uitstek goed gepositioneerd gelet op de rol die het tot op heden als energieproducent en doorvoerland in het internationale speelveld zowel op bestuurlijk alsook industrieel- en handelsterrein heeft gespeeld. Hier tegenover staat de algemene trend waarin directe Nederlandse invloed op internationaal beleid afneemt, zoals in het algemeen binnen de OESO wordt waargenomen en voor Nederland met name binnen bestuurskaders voor financiële markten (IMF, Wereldbank) en de door het Lissabon verdrag ingegeven toename in de coördinatie van EU beleid.

Op het gebied van energie heeft Nederland een sterke traditie in het ondersteunen van multilaterale marktkaders ten gunste van economische integratie en een constructieve dialoog met andere energieproducenten, consumenten en transit landen over consistent energiebeleid, regelgeving- en industriële samenwerking. Juist omdat deze Nederlandse verbanden onder toenemende druk komen te staan door mogelijke internationale polarisatie van belangen, de opkomst van nieuwe economische machten en toenemende onzekerheid, kan Nederland zich profileren als een intermediair om duurzame marktgerichte verstandhoudingen tussen meer geopolitiek geïnspireerde medespelers te bevorderen. Het Nederlandse streven om haar energierotonde beleid binnen de Noordwest Europese markt in brede zin uit te zetten en haar internationale handelsbelangen met andere energieproducenten verder te ontwikkelen, wordt hierdoor van een, op kennis gestoeld, consistent en internationaal herkenbaar kader voorzien.

Juist het 'lichte geopolitieke' gewicht van Nederland en de ruime ervaring op zowel industrieel, handels- en multilateraal energiebeleid, stelt Nederland in staat om zich geloofwaardig in het midden van overige partijen op het internationale speelveld te blijven profileren. Het energierotonde belang vereist een structurele aanpak; Nederland heeft hier internationaal ruimte om economische en beleidsmatige kansen te optimaliseren. Dit is niet enkel vlagvertoon, maar wordt ook door de internationale ontwikkelingen voor het veiligstellen van Nederlandse belangen vereist. Het energievraagstuk staat hoog op internationale beleidsagenda's, terwijl beleidskeuzes door de hierboven beschreven problematiek rond hun functioneren, met steeds meer fluide interpretaties van mandaten en beleidsdoelstellingen, worden gemaakt. Bij gebrek aan alternatieven of een ander economisch model lijkt het dat hervorming van het internationale bestuursstelsel door de huidige macro- economische en geopolitieke uitdagingen als een

welhaast op zichzelf staand doel wordt gesteld. Dit heeft nu reeds verstrekkende gevolgen voor internationale energiemarkten en de Nederlandse positie daarin. De dynamiek in internationale energiemarktverhoudingen wordt hierdoor onvoorspelbaar en zal met name door grote opkomende mogelijkheden naar alle waarschijnlijkheid meer arbitrair worden bepaald. Hoe Nederlandse belangen hierin kunnen worden gepositioneerd binnen de beschreven verzwakte bestuursomgeving en toenemende onzekerheid, wordt als centrale vraag rond het begrip energierotonde aan de orde gesteld.

Nederland zal als relatief klein land het huidige multilaterale kader moeten omarmen. De traditionele relatieve kracht op energiegebied kan worden gebruikt om Nederland internationaal goed te (blijven) profileren. Energie is een Nederlandse topsector en dient als zodanig in brede zin ondersteund te worden, ook daar waar traditionele scheidingen tussen sectoren deels gaan verdwijnen (bijvoorbeeld tussen landbouw en energie; op welke gebieden ook een sterke kennisinfrastructuur bestaat, maar ook op het gebied van waterbeheersing). Het beleid dient het beter samenbrengen van inzichten en kennis te stimuleren en te helpen een dynamische uitwisseling te entameren tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheid. Internationale zichtbaarheid zal bijdragen aan de aantrekkingskracht van de energiesector op jonge mensen zodat bedrijven en overheid invulling kunnen blijven geven aan de innovatieve ontwikkelingen op energiegebied.

De internationale relaties zijn in beweging; getuige de opkomst van de G-20 als belangrijk platform voor internationale economische beleidscoördinatie, hoewel de focus en effectiviteit hiervan nog wel 'werk in uitvoering' blijkt. Ook de energierelaties zijn de afgelopen jaren veranderd, mede onder invloed van de recente verschuiving van de internationale vraag naar Azië en de verduurzaming van de energiemix in Europa. Waren voorheen de internationale energiebetrekkingen vooral een zaak van (olie) consumerende en producerende landen, nu zijn ook de onderlinge relaties tussen consumerende landen en producerende landen steeds vaker van belang en is er ook overleg met doorvoerlanden. Tegelijkertijd heeft internationaal overleg tussen landen zich ook uitgebreid naar andere energiedragers, zoals gas, kolen en duurzame energie. In de EU zijn de bevoegdheden op het gebied van energie en klimaat in de loop der tijd uitgebreid. De context van het Nederlandse energiebeleid is daarom in de afgelopen periode veranderd, evenals de nadruk van het energiebeleid zelf. De deelname van Nederland in de internationale energiebestuurssysteem zal, juist om succesvol te blijven, mee moeten bewegen met de internationale ontwikkelingen, de veranderde belangen en de nieuwe verantwoordelijkheden van Nederland zelf.

Versterking van het internationale en Europese energieteam wordt aanbevolen om de internationale en Europese slagkracht verder te vergroten. Deze aandacht dient echter niet alleen internationaal gericht te zijn, maar vooral ook de buurlanden en de ontwikkelingen in Brussel te betreffen. De verdere ontwikkeling van Nederland als brede energierotonde voor de NW Europese markt impliceert immers ook nieuwe verantwoordelijkheden. Deze vergen het goed onderhouden van bilaterale en Europese contacten en het gelijk inspelen op de eigen energiebelangen, die van de buurlanden en een goede coördinatie tussen de verschillende departementen in Nederland.

Ook de binnenlandse kennisuitwisseling verdient meer aandacht. Deze vormt immers de basis voor de internationale contacten en de binnenlandse bedrijvigheid op het gebied van energie.

Een vitaal Nederlands netwerk op het gebied van energie hoort open te staan voor kennis uit andere, belovende kennisclusters. Interdisciplinaire benaderingen horen bij een Nederlandse economie in transitie naar de toekomst.