



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

1205

Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid Beleidsdoorlichting 2006-2010

erheid en buitenlandbeleid Beleidsdoorlichting 2006-2010 | Evaluatie Nieuwsbrief # 12 05 | Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid Beleidsdoorlichting 200

Het buitenlandbeleid rond de energievoorziening van Nederland richt zich op de toekomst. Sinds 2006 draagt het ministerie van Buitenlandse Zaken hieraan bij in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Sindsdien is ook het perspectief verbreed. Het beleid is gericht op zowel de levering van fossiele energie als de transitie naar hernieuwbare energie, betreft zowel de vraag als het aanbod, en omvat zowel handel en investeringen in Nederland als in het buitenland. Tegelijkertijd worden soms bredere BZ-doelen nagestreefd op terreinen van mensenrechten en goed bestuur.

De afgelopen jaren heeft het ministerie geïnvesteerd in relaties op dit gebied met prioritaire en andere

landen, de Europese Unie, multilaterale instellingen en bedrijven. Hiermee is de kennis over het onderwerp binnen BZ toegenomen en zijn nauwere banden ontstaan. Er zijn aanwijsbare resultaten geboekt, maar niet in alle gevallen. Waar aanvankelijk nog sprake was van onduidelijkheid over de rolverdeling, is de samenwerking tussen de betrokken ministeries in de loop der tijd versterkt. Het verbreed perspectief, de strategie vooral ten aanzien van Europa en de bijdrage van BZ kunnen explicieter. Ook is de bijdrage van BZ gebaat bij het verder opbouwen en vasthouden van ervaring, kennis en contacten op dit gebied.

Inleiding

Sinds 2006 is het zeker stellen van de energievoorziening van Nederland een operationele doelstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze beleidsdoorlichting laat zien op welke wijze het ministerie hieraan heeft bijgedragen. Ook geeft de doorlichting aan in hoeverre BZ zorgde voor samenhang tussen het energiebeleid en het overige buitenlandbeleid.

De doorlichting bleek complex. Dit komt deels doordat het gaat om samenwerking met diverse partijen: het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), prioritaire en andere landen, de Europese Unie (EU), multilaterale organisaties en het bedrijfsleven. Bovendien is het nog te vroeg om de effectiviteit van dit op de toekomst gerichte beleid te kunnen evalueren. Een deel van de tussentijdse resultaten zijn weinig tastbaar of nauwelijks verwoord – en dus lastig te meten. Voorbeelden hiervan zijn het leggen van contacten of het verschaffen van inzicht in lokale omstandigheden.

Achtergrond

Het veiligstellen van de energievoorziening staat sinds begin van deze eeuw hoog op de politieke agenda. Dit komt vooral door de mogelijke schaarste aan fossiele brandstoffen en spanningen op de wereldmarkt. Oorzaken hiervoor zijn de toenemende vraag naar energie door opkomende economieën, de internationalisering van de Europese energiemarkt doordat lokale olie- en gasreserves op termijn uitgeput raken en de toenemende invloed van overheden op de productie van olie en gas. Bovendien compliceren corruptie, politieke en economische instabiliteit en nationale regelgeving het investeringsklimaat in diverse producerende landen.

Nederland streeft op termijn naar betrouwbare, betaalbare en schone energie. Het aanbod op de energiemarkt loopt echter niet altijd in de pas met de wereldwijd groeiende vraag naar energie. Daarom is het gevaar dat Nederland steeds afhankelijker wordt van fossiele brandstoffen van een beperkt aantal buitenlandse leveranciers. Die afhankelijkheid dient verminderd te worden, ook met het oog op de effecten hiervan op de CO₂-uitstoot.

Voor een duurzame energiehuishouding is het van belang dat Nederland toegang heeft tot voldoende energiebronnen, verschillende soorten energie gebruikt, minder afhankelijk is van een beperkt aantal landen en dat er een infrastructuur is voor het vervoer en de opslag van de energie. Om dit te bereiken, streeft Nederland naar een goed functionerende energiemarkt, zowel in het binnen- als in het buitenland.

Rol van de rijksoverheid

Het ministerie van EL&I is verantwoordelijk voor het algemene energiebeleid en daarmee voor de energievoorziening. BZ richt zich voornamelijk op geopolitieke, veiligheids- en ontwikkelingsvraag-

stukken. Dit ministerie moet er bovendien voor zorgen dat het energiebeleid niet op gespannen voet komt te staan met andere aspecten van het buitenlandbeleid en dat de verschillende beleids-terreinen elkaar juist versterken. Ook kan BZ de belangen van Nederlandse bedrijven behartigen in het buitenland.

Nederlands beleid

Het Nederlandse beleid heeft diverse doelstellingen. De overheid wil de economische belangen van Nederlandse (energie)bedrijven veiligstellen en de Nederlandse markt aantrekkelijker maken voor buitenlandse producenten en leveranciers. Daarnaast spant Nederland zich - zowel binnen de EU als in internationaal verband - in voor een goed werkende, efficiënte energiemarkt. Ook streeft Nederland naar een groter gebruik van hernieuwbare energie. Nederland wil in de toekomst minder afhankelijk zijn van een beperkt aantal energiebronnen in een beperkt aantal landen. Tevens wil Nederland internationale organisaties steunen op het terrein van het energievraagstuk en het klimaatprobleem. Tot slot zet Nederland zich in voor de veiligheid van transportroutes.

De instrumenten die hiervoor zijn ingezet betreffen onder andere: bilaterale bezoeken, bedrijvenmissies, *Memoranda of Understanding* en investeringsbeschermingsovereenkomsten, deelname aan internationale fora, inzet van de ambassades ten behoeve van economische dienstverlening aan ondernemers, deelname aan en organisatie van conferenties, dialogen, kennisuitwisseling, en ambtelijke en diplomatieke contacten. Voor de samenwerking tussen de betrokken departementen werd de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE) in het leven geroepen.

Bilaterale samenwerking

Nederland heeft met 28 landen bilaterale relaties onderhouden, met als doel het aanmoedigen van wederzijdse investeringen en handel door bedrijven. Rusland, Saoedi-Arabië, Algerije en Kazachstan kregen prioriteit omdat deze landen belangrijke producenten zijn van olie en gas. Bovendien heeft het Nederlandse bedrijfsleven hier moeilijk toegang. Daarom zag de overheid daar voor zichzelf een bemiddelende taak weggelegd.

De betrekkingen met de andere, niet-prioritaire landen stonden op een lager pitje. Een aantal van deze landen (zoals Angola, Brazilië, China, Nigeria, Noorwegen en de Verenigde Staten) kregen toch relatief veel aandacht vanwege hun belang voor de energievoorzieningszekerheid. Ook de relaties met Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk waren belangrijk, vooral voor de ontwikkeling van de infrastructuur, wederzijdse investeringen door bedrijven in de energiesector en (inter)nationaal energiebeleid.

Tijdens de geëvalueerde periode hebben diverse politieke en hoog-ambtelijke bezoeken van vooral EL&I maar ook BZ plaatsge-

vonden. Deze waren niet alleen gericht op de economische betrekkingen en handel, maar ook op cultuur en kennisuitwisseling. Vooral voor de relatie met Rusland en Saoedi-Arabië zijn deze bezoeken van belang gebleken. BZ heeft een belangrijke faciliterende rol gespeeld bij het uitbouwen van de Nederlands-Russische gasrelatie.



Ondertekening gasinfrastructuurcontract (Foto: N.V. Nederlandse Gasunie)

Al doende heeft BZ conclusies getrokken over welke instrumenten goed en welke minder goed werken en ten aanzien van welke landen deze met name zouden moeten worden ingezet. Zo zijn de contacten met Kazachstan, Algerije, en Angola op den duur verminderd omdat deze niet het gewenste resultaat opleverden. Algerije en Angola hadden al relaties opgebouwd met andere landen en Nederland had niet direct iets te bieden dat deze landen niet ook konden leveren.

Consistentie van het beleid met andere doelstellingen van het BZ-beleid was geen expliciet uitgangspunt voor het gevoerde beleid. Niettemin heeft BZ bij een aantal gelegenheden gevoelige kwesties zoals rondom mensenrechten aangesneden.

Europese samenwerking

De samenwerking op Europees niveau is vooral van belang om de marktwerking en het energiebeleid binnen Europa te faciliteren en om op gelijk niveau te kunnen praten en onderhandelen met grote spelers op de energiemarkt, zoals China, India, Rusland en de VS. Zowel EL&I als BZ hebben op Europees niveau gewerkt aan het zeker stellen van de energievoorziening, onder andere door het formuleren van Nederlandse voorstellen in het kader van de Strategic Energy Review, het agenderen van voor Nederland relevante thema's en het gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde EU lidstaten.

De Europese context is zo dynamisch en complex dat het moeilijk is de effecten van de Nederlandse inzet te meten. Het is wel duidelijk dat de EU nu als geheel sterker staat ten opzichte van andere grote spelers in vergelijking tot een aantal jaren geleden. Bovendien heeft BZ een (beperkte) bijdrage kunnen leveren aan het zich ontwikkelende externe energiebeleid van de EU.

Multilaterale samenwerking

Nederland heeft zich in diverse multilaterale fora beziggehouden met energievoorziening: het International Energy Agency (IEA), International Energy Forum (IEF), het Energiehandvest, het Gas Exporting Countries Forum, de NAVO, de Gulf of Guinea Energy Security Strategy Group, de Voluntary Principles on Security and Human Rights en het Extractive Industries Transparency Initiative. Nederland zette zich onder andere in voor de participatie van meer landen in, of de toetreding tot, de WTO, het IEA en het Energiehandvest, zodat deze landen zich zouden binden aan regels op het gebied van handel, investeringen, energie-efficiëntie en milieu. Andere belangrijke thema's waren de veiligheid van de aanvoerroutes van olie en gas en de veiligheid in de Golf van Guinea en de Nigerdelta.

Meestal werd Nederland in multilaterale fora vertegenwoordigd door EL&I. Hierdoor is het moeilijk aan te geven wat de inzet van BZ precies heeft opgeleverd. In elk geval heeft BZ een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over de positie van Rusland binnen het Energiehandvest. Dankzij een goede reputatie op het gebied van energie heeft Nederland in deze fora een verbindende rol kunnen spelen en zijn Nederlanders op hoge posten benoemd in fora zoals het IEA en het IEF.

Relaties met het bedrijfsleven

De overheid heeft bedrijven die bijdragen aan de energievoorzieningszekerheid ondersteund bij het voeren van handel en het verrichten van investeringen. De ambassades hebben hierin een cruciale rol gespeeld door (lokale) kennis, inzichten en contacten beschikbaar te stellen en handelsmissies te helpen organiseren. Omgekeerd informeerden bedrijven BZ over relevante ontwikkelingen.

Met enige regelmaat heeft BZ diplomatiek geïntervenieerd in meningsverschillen tussen buitenlandse overheden en individuele bedrijven. In de contacten met bedrijven en met landen waar Nederlandse bedrijven actief zijn (zoals Nigeria), heeft BZ ook mede de aandacht gevestigd op andere beleidsaspecten, zoals goed bestuur, mensenrechten en milieuvraagstukken.

Taakverdeling en samenwerking

BZ heeft geen apart budget beschikbaar voor het energiebeleid. De Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME) coördineert de activiteiten op het gebied van energie. Binnen DME onderhoudt de Speciale Vertegenwoordiger Energie en Energievoorzieningszekerheid contacten in binnen- en buitenland.

Energiekwesties in bepaalde regio's en rondom bepaalde thema's heeft DME steeds afgestemd met de betreffende regio- en themadirecties. Deze samenwerking heeft vooral ad hoc plaatsgevonden.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 367 (april 2012)
Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid
Beleidsdoorlichting 2006-2010
ISBN: 978-90-5328-424-7
Te downloaden op: www.minbuza.nl/iob

aluatie Nieuwsbrief # 12 05 | Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid Beleidsdoorlichting 2006-2010 | Evaluatie Nieuwsbrief # 12 05 | Energievoorzieningszekerheid

De Nederlandse posten in belangrijke energielanden hebben in veel gevallen een sleutelpositie vervuld. Zij konden vaak optreden zonder uitgebreid te hoeven afstemmen met het departement. Die flexibiliteit was een voordeel, maar maakte het tegelijk lastig voor het departement om overzicht te houden.

De samenwerking tussen BZ en EL&I vond vooral plaats in het kader van de IWE. Hierin nemen ook beleidsmedewerkers deel van de ministeries van Infrastructuur & Milieu, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. De taakverdeling binnen de werkgroep stond niet van meet af aan vast, maar in de loop van de tijd zijn hier wel goede afspraken over gemaakt.

- Het is niet effectief gebleken de aandacht uitsluitend te richten op een beperkt aantal landen. BZ en EL&I zouden beter per regio, en daarbinnen per land, kunnen afwegen in hoeverre bepaalde (diplomatieke) inspanningen een meerwaarde kunnen hebben.
- Op Europees niveau zou BZ zich duidelijker kunnen profileren voor wat betreft haar rol bij de totstandkoming van het externe energiebeleid van de EU.
- EL&I en BZ zouden beter moeten monitoren en evalueren hoe de verschillende programmaonderdelen worden uitgevoerd en in hoeverre er samenhang is tussen deze onderdelen.
- BZ heeft een beperkt institutioneel geheugen op het gebied van energie. Het ministerie zou haar best moeten doen om ervaring, inhoudelijke kennis en relaties op te bouwen en vast te houden.

Aandachtspunten

- Het perspectief op energievoorzieningszekerheid is in de loop van de tijd verbreed. Dit zou nog duidelijker zijn beslag kunnen krijgen in de uitvoering van het beleid. Hier is een rol weggelegd voor de IWE.
- BZ zou haar rol en toegevoegde waarde explicieter kunnen maken. Dit kan bijvoorbeeld door specifieke doelen voor BZ vast te leggen in Memories van Toelichting, maar ook door helder te verwoorden op welke manier BZ haar doelen denkt te bereiken.