

Vergaderjaar 2012–2013

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2012

Hierbij bied ik u aan de IOB Beleidsdoorlichting «Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid» *) en mijn beleidsreactie daarop.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Beleidsreactie op beleidsdoorlichting «Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid 2006 – 2010»

I Inleiding

De beleidsdoorlichting is gericht op het afleggen van verantwoording en op het formuleren van aandachtspunten voor de toekomst op het terrein van energievoorzieningszekerheid, waarop BZ nauw samenwerkt met Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De centrale vraag daarbij was in welke mate de inspanningen van BZ hebben bijgedragen aan energievoorzieningszekerheid. Het onderzoek bestrijkt de periode 2006–2010.

II Samenvatting van de beleidsreactie

Graag onderschrijf ik de hoofdbevindingen van het rapport en neem de aandachtspunten ter harte. Het beleid wordt verbreed naar de relaties met de directe buurlanden, naar een aantal grote energieproducenten en consumenten en naar specifieke regio's. Naast de aandacht voor olie en gas, krijgen technologie en hernieuwbare energie een plaats in het externe beleid. De aansluiting van het externe energiebeleid bij de brede doelen van BZ zal expliciet worden gemaakt: de economische diplomatie en het grondstoffenbeleid bieden daarvoor het kader. Centraal in het externe energiebeleid staat de bestuurlijke context die nodig is voor een duurzame winning en productie van grondstoffen en energie. Naarmate het externe energiebeleid van de EU nader vorm krijgt, opereert BZ nadrukkelijker via het kanaal van de EDEO. Tot slot wordt de energie expertise bij BZ opgebouwd en wordt de kennis en ervaring geborgd binnen de organisatie.

III Samenvatting van de conclusies van de beleidsdoorlichting

De rol van BZ op het gebied van energievoorzieningszekerheid richt zich op de energiestromen richting Europa en de mondiale beschikbaarheid van schone, betrouwbare en betaalbare energie. De wereldwijde vraag naar energie vanuit de opkomende economieën stijgt, waardoor zij hun positie op de mondiale energiemarkten verstevigen. Daarentegen stabiliseert de energievraag zich in Europa en dalen de Europese voorraden gestaag. De interventies van buitenlandse overheden op de energiemarkten rechtvaardigen dat de Nederlandse overheid zich vanuit strategische overwegingen opwerpt voor de belangenbehartiging op energiegebied, zoals ook voor grondstoffen, en verklaren waarom BZ sinds 2006 betrokken is bij het externe energiebeleid.

BZ speelt een zowel procesmatige als inhoudelijke rol. De procesmatige rol houdt in dat BZ, in nauwe samenwerking met ELI, de belangen van het bedrijfsleven in het buitenland behartigt en bedrijven en overheden bij elkaar brengt. De inhoudelijke rol betreft de kennis van lokale omstandigheden, het netwerk van de ambassades en de relaties met buitenlandse overheden, o.a. ter ondersteuning van het bedrijfsleven. BZ richt zich bovendien op de samenhang van het buitenlandse beleid.

In de onderzochte periode was het beleid gericht op wederkerigheid in de relaties met derde landen, op een efficiënt werkende energiemarkt, op diversificatie van energiebronnen en landen van herkomst. Daarnaast richtten de inspanningen zich op hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en veiligheid van aanvoerroutes.

Het rapport concludeert dat het bevorderen van de Europese interne markt een speerpunt vormde en dat het besef ontstond dat energievoorzieningszekerheid alleen in een Europese context kan worden geborgd. Dit vertaalde zich in meer aandacht voor de interne markt en voor het EU externe energiebeleid. Daarnaast ging de aandacht uit naar bevordering

van wereldwijde energiemarkten via multilateraal overleg, naar transparantie van inkomsten uit grondstoffenwinning, het beveiligen van aanvoerroutes tegen piraterij en een internationale aanpak van de problematiek in de Niger Delta.

Voorts richtte de energiediplomatie zich op het ondersteunen van belangen van het bedrijfsleven in het buitenland en op het aantrekken van buitenlandse energieleveranciers naar Nederland. De inspanningen hebben zich daarbij sterk gericht op vier energie producenten: Kazachstan, Algerije, Saoedi-Arabië en Rusland. Dat liet onverlet dat voor opkomende energielanden aandacht ontstond.

De belangrijkste instrumenten van het beleid zijn: ministeriële en hoog ambtelijke bezoeken, bedrijvenmissies, Memoranda of Understanding, Investeringsbeschermingsovereenkomsten, deelname aan en organisatie van conferenties en workshops, seminars, dialogen, kennisuitwisseling en tal van ambtelijke en diplomatieke contacten.

IV Beleidsreactie op de bevindingen en aandachtspunten

Het Regeerakkoord vermeldt energievoorzieningszekerheid als prioriteit van het buitenlands beleid. Het belang hiervan is verder toegenomen in het licht van verschuivingen op de internationale energiemarkt en van ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Internationalisering, inbedding van onze economische belangen en verduurzaming zijn sleutelbegrippen voor het externe energiebeleid. Verduurzamen betekent dat het beleid van energievoorzieningszekerheid zich niet alleen op fossiele maar ook op hernieuwbare energiebronnen richt. Energievoorziening is in toenemende mate een internationale aangelegenheid waarvan de kaders op EU en internationaal niveau worden vastgesteld. Dit noopt tot een versterkte internationale aanpak waarbij economische belangen en kansen worden meegewogen.

De IOB moedigt verbreding van het externe energiebeleid aan, met aandacht voor transitie naar hernieuwbare energie, voor de aanbod- en de vraagkant, voor handel en investeringen in Nederland en in het buitenland. Daarnaast beveelt de IOB aansluiting aan bij de doelen van buitenlands beleid. Het rapport concludeert dat brede structurele relaties met buurlanden en grote energiespelers kunnen bijdragen aan diversificatie en aan energievoorzienings-zekerheid. De focus op vier prioritaire landen die van 2006 tot 2010 gold, bleek minder effectief.

BZ en EL&I zijn tot vergelijkbare conclusies gekomen: evenals bij grondstoffen geldt dat vanwege het mondiale karakter van het energievraagstuk, de mogelijkheden voor nationale oplossingen beperkt zijn. Het kabinet ziet een belangrijke rol voor de EU t.a.v. de interne markt en het externe energiebeleid. Bovendien speelt Nederland een actieve rol in de internationale energie dialoog en de kennisuitwisseling via multilaterale kanalen zoals het International Energy Agency (IEA), International Energy Forum (IEF), International Renewable Energy Agency (IRENA) en het Energy Charter Treaty (ECT). Op multilateraal niveau gaat het erom energie producenten en consumenten te betrekken bij het stelsel van afspraken. Deze dienen de rechtszekerheid van burgers en bedrijven, de transparantie van energiemarkten, de beperking van extreme prijsfluctuaties en de aansluiting bij klimaat- en duurzaamheidsbeleid. Vanuit een geopolitieke benadering wordt aldus bijgedragen aan veiligheid en stabiliteit in de wereld en wordt voorkomen dat energie als politiek drukmiddel wordt gebruikt.

Daarnaast is sprake van een heroriëntatie op bilaterale energie relaties met buurlanden (Duitsland, België, Frankrijk, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk), met grote energieproducenten en consumenten (Rusland, China, Verenigde Staten, Brazilië) en met enkele specifieke regio's

(Kaspisch gebied, Midden Oosten). Wanneer zich elders relevante ontwikkelingen voordoen, moet daarop ingespeeld worden. Naast aandacht voor de leveringszekerheid richt het beleid zich op technologische ontwikkelingen en hernieuwbare energie.

In het externe energiebeleid van Nederland staan de kansen voor het bedrijfsleven voorts centraal. Nederland heeft in deze sector veel te bieden en behoort op bepaalde terreinen tot de wereldtop: de gasindustrie, de offshore sector en de havens als locatie voor energieproductie, voor op- en overslag van grondstoffen en (niet) fossiele brandstoffen en voor petrochemie. De energiesector als geheel levert per jaar zo'n 36 miljard euro op – ruim 6 % BBP – en meer dan 100 000 arbeidsplaatsen.

Als gasproducent beschikt Nederland over specifieke technische expertise t.a.v. de inrichting van de energie- en grondstoffensector. Hiermee kan een bijdrage geleverd worden aan goed bestuur in deze sector in derde landen. Daaronder wordt verstaan de capaciteit van een overheid om de energie- en grondstoffen sector te besturen, b.v. door middel van regelgeving, aanbestedingen, onderhandelingen over «Production Sharing Agreements», afgifte van vergunningen, toezicht op boringen en mijnbouwactiviteiten, verdelen van de baten en het voorkomen van «Dutch Disease».

Ons bedrijfsleven heeft groot belang bij een rechtszekere omgeving in het buitenland. Daarom speelt Nederland een leidende rol in het «Extractive Industries Transparency Initiative». In dit internationale initiatief werken overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen aan een heldere en billijke regelgeving in de energie- en grondstoffensector en aan transparantie van geldstromen. Van onze bedrijven wordt ook verwacht dat zij zich aan de richtlijnen van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Internationaal groeit de steun voor afspraken over de wijze van productie van grondstoffen w.o. energie, zoals de OESO richtlijnen voor multinationals en de OESO Due Diligence richtlijnen. Dit bevordert dat bedrijven rekening houden met mensen- en arbeidsrechten en milieu. Het IOB-rapport moedigt aan om de bijdrage van BZ aan de energievoorzieningszekerheid duidelijker te maken, bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij de begroting. Door de afwegingen te expliciteren wordt het beter mogelijk om verantwoording af te leggen. Dat geldt ook ten aanzien van de rol van BZ in het EU wet- en regelgevingsproces en in het EU externe energiebeleid. Dit aandachtspunt neem ik ter harte. Daarbij zal ook een ander aandachtspunt meegenomen worden, namelijk een beter zicht op de bereikte resultaten in de Interdepartementale Werkgroep Energievoorzieningszekerheid (IWE). In dit gremium vindt een verschuiving plaats van informatie uitwisseling naar daadwerkelijke beleidsafstemming.

Wat de EU betreft speelt BZ traditioneel een rol in de coördinatie bij de totstandkoming van regelgeving. Dat geldt m.n. bij EU dossiers op het snijvlak van klimaat- en energie cq. grondstoffen. Het EU externe energiebeleid staat nog in de kinderschoenen. Naarmate EDEO zijn rol op het vlak van energie en grondstoffen daadwerkelijk oppakt, zal BZ nadrukkelijker opereren via Brussel. Juist in regio's en op thema's die minder prioritair zijn, zal vaker via de EDEO worden gewerkt. Daarbij wordt gekeken naar EU energie- en grondstoffendialogen met derde landen en naar het Nabuurschapsbeleid. De overweging is dat de EU stem in het buitenland zwaarder weegt dan die van een individuele lidstaat. De belangenbehartiging ten behoeve van het bedrijfsleven blijft een nationale zaak.

De IOB vraagt aandacht voor de opbouw van energie expertise bij BZ en voor de opzet van een institutioneel geheugen. Deze behoefte onderken ik. Ambassades in prioritaire energielanden en regio's en het departement

in Den Haag dienen over energiekennis te beschikken. Daarom organiseert BZ vanaf 2011 een jaarlijkse energiecursus. Ook vindt opbouw van expertise plaats via trainingen en via de goed lopende personele uitwisseling tussen BZ en EL&I.

V Conclusie

Energievoorzieningszekerheid staat hoog op de politieke agenda. Als energieproducent en exporteur en als doorvoerland voor grondstoffen en energie is Nederland een belangrijke Europese en wereldwijde speler. BZ wil en kan die rol ondersteunen door in te zetten op een actieve energiediplomatie op bilateraal, EU en multilateraal niveau. Het legt de nadruk op de geopolitieke benadering, de aansluiting bij het grondstoffendossier en de bestuurlijke context van de grondstoffen- en energiesector wereldwijd. Het opereert daarbij in nauwe samenspraak met het vakdepartement van EL&I.

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer