

Aan de voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Mw. mr. A. Broekers-Knol
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	155311
RUB.	<u>V</u>
DATUM	12. JUN 2014
KOPIE	EU20/100
VERW.	

Datum 11 juni 2014

Kenmerk AIV-062/14

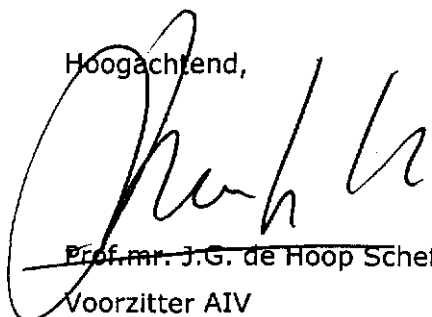
Onderwerp Aanbieding briefadvies

Zeer geachte Voorzitter,

Hierbij heb ik het genoegen u het briefadvies 'De EU-gasafhankelijkheid van Rusland' aan te bieden. Dit briefadvies wordt op eigen initiatief uitgebracht.

Ik stuur het briefadvies ook aan de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,


Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Voorzitter AIV

BRIEFADVIES

DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND
Hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen

No. 26, juni 2014

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN AIV

Woord vooraf

De crisis rond de Krim en Oekraïne heeft de aandacht gevestigd op de energieafhankelijkheid van de landen van de Europese Unie (EU) van Rusland. Gemiddeld importeren deze landen circa een kwart van hun gas uit Rusland, een aantal oostelijk gelegen lidstaten is voor 50% of meer afhankelijk van Russisch gas. Deze afhankelijkheid maakt de EU als geheel kwetsbaar voor politieke druk. Dit vormt volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) tevens een belemmering voor de EU om op adequate wijze te reageren op de schendingen van het internationaal recht waaraan Rusland zich gedurende de huidige crisis omtrent Oekraïne schuldig heeft gemaakt.

Het doel van dit briefadvies, dat op eigen initiatief wordt uitgebracht, is in kaart te brengen welke acties op de korter termijn kunnen worden genomen om de energievoorzieningszekerheid van de EU als geheel te vergroten en zodoende een bijdrage te leveren aan de Nederlandse inbreng in de vergadering van de Europese Raad van 26 en 27 juni 2014. De Europese Commissie heeft tijdens het schrijven van dit briefadvies op 28 mei 2014 haar nieuwe energiestrategie uitgebracht. De AIV heeft hier, vanwege het parallelle traject, pas in de eindfase van dit briefadvies kennis van kunnen nemen. De hoofdelementen van de Commissiestrategie die tijdens de Europese Raad van juni zal worden besproken staan kort genoemd in de bijlage.

In het advies staat de geopolitieke dimensie op de voorgrond. Daarbij gaat de AIV in op de volgende vragen:

- Wat is nodig om een effectief en efficiënt gemeenschappelijk EU-energiebeleid op te zetten?
- Ligt de oplossing in de verdere uitbreiding van strategische voorraden en de bouw van pijpleidingen tussen de EU-lidstaten onderling?
- Is het idee van een solidariteitsmechanisme, zoals onlangs bepleit door de premier van Polen, levensvatbaar?
- Ligt de oplossing in verdere diversificatie van gasleveranties? Zal de EU dan ook moeten kijken naar Centraal-Azië en Noord-Afrika of de voorkeur moeten geven aan Noorwegen en de Verenigde Staten (VS)?
- In hoeverre moet Nederland de energierelatie met Rusland ondergeschikt maken aan een (mogelijk) sanctiebeleid ten opzichte van Rusland?

De korte termijn waarop dit advies is uitgebracht, heeft tot gevolg dat de AIV in dit bestek niet zal treden in kwesties zoals de bouw van kerncentrales en de winning van schaliegas in Europa.

Dit advies is, na consultaties en inbreng van de Commissie Europese Integratie (CEI) en de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV), opgesteld door dr. A.R. Korteweg (CVV), prof.dr. A. van Staden (AIV/CEI) en mr. C.G. Trojan (CEI). Secretariële ondersteuning is verleend door mw. drs. P.H. Sastrowijoto en mw. E.A.M. Meijers (stagiaire).

Het briefadvies is door de AIV vastgesteld tijdens zijn vergadering van 6 juni 2014.

I Geopolitieke aspecten

In een te grote EU-energieafhankelijkheid van Rusland schuilt het risico van ongewenste politieke beïnvloeding. Dat risico moet worden gezien in het licht van het Russisch streven naar de creatie van een invloedssfeer, waarvan de omvang ongeveer samenvalt met de grenzen van de oude Sovjetunie.¹ Een belangrijk middel hiertoe is de oprichting van een Euro-Aziatische Unie als tegenhanger van de EU. Rusland heeft op Oekraïne sterke druk uitgeoefend om tot dit nieuwe samenwerkingsverband toe te treden. In feite vormde de bereidheid van de afgezette president Janoekovitsj toe te geven aan deze druk en niet over te gaan tot ondertekening van een associatieovereenkomst met de EU de onmiddellijke aanleiding tot de protesten op het Maidanplein. Voor de EU was een essentieel beginsel in het geding: het recht van het Oekraïense volk om in vrijheid te beslissen over zijn eigen politieke toekomst. Naar de mening van de AIV moet de EU in staat zijn onverkort voor dat recht op te komen zonder dat Rusland zou kunnen grijpen naar het wapen van de stopzetting van gastoevoer.

In maart 2014 heeft Gazprom gedreigd de gasleverantie aan Oekraïne stop te zetten wanneer dit land niet snel de achterstallige rekeningen betaalt. Daarnaast heeft Gazprom de gasprijs aangepast; het verlaagde tarief was overeengekomen met de voormalige Russisch gezinde regering van Oekraïne. Dit dreigement was een luide *wake-up call* voor de EU en voor de Europese Raad reden om de Europese Commissie te vragen in juni 2014 een energieplan te presenteren dat de EU minder afhankelijk (van Rusland) maakt.²

Het Russische Gazprom is in Rusland al een gigant met honderden dochterondernemingen, maar het breidt zich ook uit in Europa via vestigingen (het Nederlandse dochterbedrijf van Gazprom wil binnen vijf jaar 15% van de zakelijke markt in Nederland van gas voorzien)³ en deelnemingen in onder meer Engeland, Ierland, Frankrijk en Duitsland. Niet alleen investeert het bedrijf in gasleveranciers, maar het richt zich ook op bedrijven voor de opslag (Gazprom is voor 42% aandeelhouder van de opslag onder het Bergermeer in Nederland) en transport van gas.⁴ De Nederlandse Gasunie is voor 9% eigenaar van de North Stream pijpleiding. Deze pijpleiding – waar Gazprom meerderheidsaandeelhouder van is – brengt Russisch gas via de Oostzee naar de Duitse en Nederlandse markt.

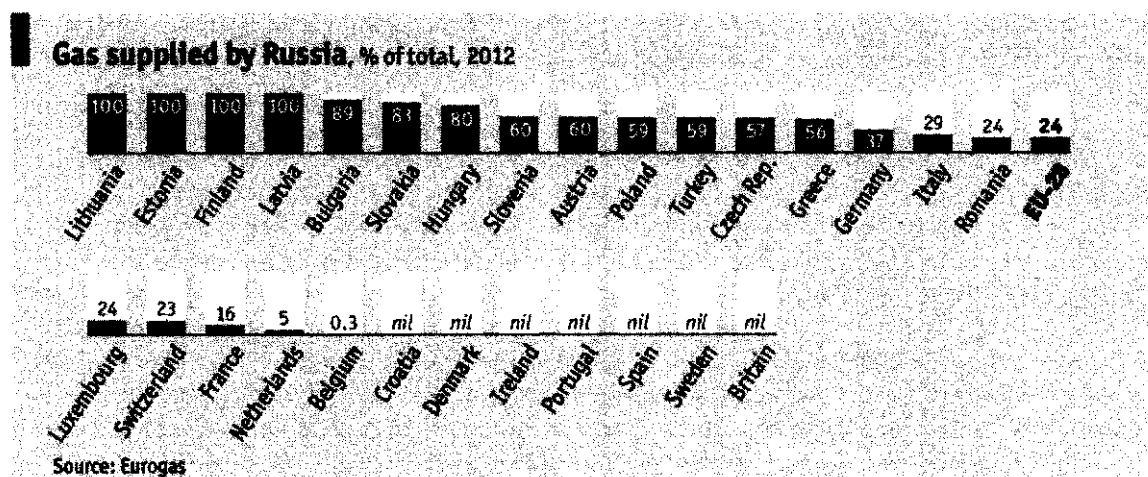
Europese landen zijn in verschillende mate afhankelijk van gasleveranties van Gazprom voor hun energievoorziening, zoals dit kaartje illustreert:

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang', advies nummer 61, Den Haag, juli 2008.

² Europese Raad (2014), 'Conclusies van de Europese Raad (20/21 maart 2014)', EUCO/7/1/14 REV1, paragraaf 20.

³ De Volkskrant, 'Russische Gazprom begeeft zich op zakelijke markt in Nederland', 29 juni 2012.

⁴ H. de Zeeuw (2013), 'Eerst het gas, dan de moraal', De Correspondent, november 2013. Zie: <https://decorrespondent.nl/299/eerst-het-gas-dan-de-moraal/32952491-c7e501ab>.



Sommige EU-lidstaten verbruiken (bijna) geen Russisch gas – zoals het Verenigd Koninkrijk (VK) – andere lidstaten zijn voor nagenoeg al hun import afhankelijk van Rusland, zoals Finland, Tsjechië, Bulgarije en de Baltische staten. Gazprom exporteert ongeveer 50% van zijn gas naar Europa via pijpleidingen die door Oekraïne lopen, met name naar Zuidoost Europa (zie de tabel hieronder). Zeven EU-lidstaten zijn voor hun gasimport geheel afhankelijk van de toevoer via Oekraïne.

Country	Imports via Ukraine in March 2013 (mcm/day)	Total gas imports in March 2013 (mcm/day)	Share of Ukrainian transit in imports
Austria	14.30	14.30	100%
Bulgaria	7.90	7.90	100%
Croatia	3.96	3.96	100%
Hungary	21.48	21.48	100%
Romania	4.96	4.96	100%
Slovakia	14.84	14.84	100%
Slovenia	3.16	3.16	100%
Greece	6.56	9.44	69.5%
Italy	83.87	172.74	48.6%
Poland	13.83	31.53	43.9%
Czech Republic	11.19	27.59	40.6%
Average	16.91	28.35	82.1%

Bron: gebaseerd op IEA Gas Trade Flows in Europe; North Stream website.⁵

⁵ J. Sharples en A. Judge (2014), 'Bulgaria and Macedonia would be hardest hit by a suspension of Russian gas exports through Ukraine', London School of Economics and Political Science Blog. Zie: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/03/13/bulgaria-macedonia-and-romania-would-be-hardest-hit-by-a-suspension-of-russian-gas-exports-through-ukraine/>.

Dit biedt de Russische regering, als meerderheidsaandeelhouder in Gazprom, de gelegenheid energie als pressiemiddel in te zetten voor politieke doeleinden en daarmee machtspolitiek te bedrijven om de EU onder druk te zetten.

De brief van President Poetin aan achttien regeringsleiders van april 2014 met daarin dreigende taal over de effecten voor de EU van het geheel of gedeeltelijk stopzetten van de gastoevoer aan Oekraïne, spreekt op dat punt boekdelen: *'However, the fact that our European partners have unilaterally withdrawn from the concerted efforts to resolve the Ukrainian crisis, and even from holding consultations with the Russian side, leaves Russia no alternative'*.⁶

Pogingen van de Europese Commissie om het monopolie van Gazprom als producent, netwerkeigenaar en leverancier te breken, blijken vooralsnog boven de macht van de EU te liggen. Aan de coherentie van het energiebeleid van de Unie wordt ook afbreuk gedaan doordat meer dan vijf leden van de Commissie daarmee enigerlei bemoeienis hebben (Voorzitter, Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de commissarissen voor respectievelijk Energie, Industrie en Ondernemerschap, Interne Markt, Handel, Klimaatactie, Mededinging, Milieu, Onderzoek, Innovatie en Wetenschap). Een integrale visie, waarin het geostrategische belang wordt meegewogen, ontbreekt.

Aan de ene kant leidt de crisis tot daadkracht tijdens de Europese Commissie om te komen tot een energieplan, anderzijds leidt het paradoxaal genoeg tot een versnelling van het afsluiten van contracten tussen afzonderlijke lidstaten met Gazprom. Een paar recente voorbeelden uit de maand mei 2014: het Oostenrijkse gasbedrijf OMV en het Italiaanse Saipem ondertekenden in deze periode samenwerkingsovereenkomsten met Gazprom voor de aanleg van South Stream pijpleidingen. Het Duitse Siemens heeft de opdracht gekregen het elektrische systeem ten behoeve van het gedeelte van South Stream onder de Zwarte Zee te leveren en in Bulgarije heeft het parlement onlangs ingestemd met de aanwijzing van South Stream als een verlengstuk van een bestaande lijn, waarmee in feite de interne markt wordt omzeild. Voor een dergelijke constructie geldt de scheiding van productie, levering en netbeheer, zoals voorgeschreven in het derde energiepakket, niet.⁷

Hiermee wordt de kern van de problematiek blootgelegd: de AIV constateert dat de lidstaten, ondanks het feit dat ze zich rekenschap geven van de verdeel-en-heerspolitiek van Gazprom, zich toch laten leiden door de verlokkingen ten behoeve van hun eigen nationale markt. Dit is de reden dat samenwerking op EU-niveau moeilijk van de grond komt. Een dergelijke samenwerking zal toch moeten worden gerealiseerd, gezien het gezamenlijke economisch belang op de lange termijn. Daarnaast stelt de AIV vast dat het geopolitieke aspect ondergesneeuwd is geraakt in het energiebeleid, dat voornamelijk wordt bepaald vanuit een economische invalshoek. Dit geldt zowel op EU- als op nationaal niveau.

De EU-lidstaten beseffen onvoldoende dat de monopolistische positie van het Russische Gazprom de voltooiing van het derde energiepakket en daarmee de liberalisering van de energiemarkt ernstig kan belemmeren.⁸ Er is zoals sommigen beweren een 'Koude Oorlog op de gasmarkt' gaande tussen lidstaten onderling, maar eveneens tussen Gazprom en de Europese Commissie. De eurocommissaris van energie, Oettinger, verhuult zijn ergernissen geenszins en het Directoraat Generaal (DG) Mededinging

⁶ V. Poetin, (2014), 'Message from the President of Russia to the leaders of several European countries', 10 April 2014. Zie: <<http://eng.news.kremlin.ru/news/7002>>.

⁷ Het Financieel Dagblad, 7 mei 2014 'Gazprom voert Koude oorlog over gasmarkt'.

⁸ Belangrijkste elementen derde energiepakket zijn groene energie, meer keuze en lagere prijzen, ontvlechting eigendom, productie en netbeheer.

onderzoekt of Gazprom zich schuldig maakt aan het dicteren van voorwaarden en prijzen aan afnemers, het verhinderen van de vrije doorstroming en het tegenhouden van diversificatie. Dit onderzoek heeft als repercussie dat Gazprom overweegt een klacht over het EU-beleid bij de Wereld Handels Organisatie (WTO) in te dienen.⁹ Daarnaast heeft de EU de vijf lidstaten waar South Stream doorheen loopt de opdracht gegeven om de contracten van South Stream opnieuw te onderhandelen in overeenstemming met het Derde Energiepakket.

Voor Oekraïne zelf hebben de onzekerheden met betrekking tot de gasleveranties tot een tripartiet overleg geleid tussen de energiecommissaris van de EU, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de energieministers van Rusland en Oekraïne. Centraal staan daarin de gasprijs en de uitstaande schuld. De EU bevindt zich in een lastig parket: door de toegezegde hulp aan Oekraïne (ook ten aanzien van de energieschuld) ondersteunt het indirect de onderhandelingspositie van Rusland (de onderhandelingen zijn tijdens het schrijven van dit advies nog niet uitgemond in een definitief akkoord).¹⁰

De Russische overheidsinkomsten zijn voor meer dan de helft afkomstig uit de export van olie en gas naar de EU. Tegelijkertijd neemt de EU-afhankelijkheid van gasleveranties uit het buitenland volgens de prognoses van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) toe. Ondanks de geringe economische groei en de daaruit voortvloeiende beperkte stijging van de gasconsumptie en de relatief milde winters, wijzen alle voorspellingen op een toename van de import tot 2035. Er is dus sprake van grote wederzijdse afhankelijkheid.

Maar Rusland diversifieert ondertussen zijn afzetmarkt. De lange onderhandelingen (sinds 1997) met China lijken nu hun vruchten af te werpen. Een miljardencontract voor de levering van Russisch gas is tijdens de top van Centraal Aziatische landen in Shanghai op 21 mei 2014 ondertekend. Het gaat daarbij om de levering van 38 miljard kubieke meter (bkm) per jaar vanaf 2018 met een optie op 60 miljard in totaal.¹¹ Hiermee vermindert Rusland zijn afhankelijkheid van de EU als afnemer op de langere termijn en geeft hij aan de westerse druk over Oekraïne te kunnen negeren. Van zijn kant laat China zien dat het goed gebruik maakt van de situatie door van Rusland een lagere gasprijs af te dwingen.¹²

Voorts wijst de AIV op aanzienlijke gasvoorraden onder het Russische deel van de Noordelijke IJszee, die Rusland geostrategisch zou kunnen inzetten. De AIV zal over de Noordelijke IJszee later dit jaar een advies uitbrengen.

De Nederlandse positie

Nederland voert sinds jaar en dag een actief gasbeleid, dat sinds eind jaren '90 sterk gericht is op samenwerking met Rusland, bijvoorbeeld in de vorm van opslag van Russisch gas in de lege gasvelden van Groningen en een actieve deelname in de North Stream pijpleiding. Verder werkt Shell samen met Gazprom in het kader van het Sachalin II-project in het noordoosten van Rusland. Daarnaast is Rotterdam de belangrijkste doorvoerhaven voor de export van stookolie van Rusland naar Azië.

⁹ Het Financieel Dagblad, 'Gazprom voert Koude oorlog over gasmarkt', 7 mei 2014 en De EU Observer, 'Russia to file WTO suit against EU energy laws', 1 May 2014, zie: <<http://euobserver.com/news/123984>>.

¹⁰ Trouw, 'Stijgende gasprijs kan Kiev opbreken', 2 mei 2014.

¹¹ NRC Handelsblad, 'Gasdeal met China 'strategisch' voor Poetin' en 'China stelt geen moeilijke vragen', 17 mei 2014.

¹² Hoewel de exacte prijs niet openbaar is, noemen ingewijden een prijs van ongeveer \$350 per 1000 kubieke meter.

Nederland wil het belangrijkste gasopslag-, handel- en doorvoerland worden in noordwest Europa (het zogenoemde Gasrotonde project). In de Gasrotonde is inmiddels 8 miljard euro gestoken.¹³

Zonder twijfel is de handelsrelatie met Rusland belangrijk: in 2012 bedroeg de Nederlandse goederenimport uit Rusland 20,3 miljard euro (vooral olieproducten) en de export naar Rusland had een waarde van 7,1 miljard euro. Daarmee was Rusland voor Nederland, na de VS en China, qua omvang het derde handelsland buiten de EU, zowel qua import als qua export.¹⁴ De investeringsrelatie tussen Nederland en Rusland is aanzienlijk.¹⁵

Het IEA schreef in zijn recente landenanalyse dat Nederland vanwege de teruglopende gasproductie in 2025 van netto-exporteur zal zijn veranderd in netto-importeur van gas. Het Agentschap adviseert de Nederlandse overheid onder meer de deelname aan de Noordwest-Europese elektriciteit- en gasmarkt actief door te zetten.¹⁶

Nederland en de EU zijn tot nu toe terughoudend geweest met sancties richting Rusland om de gas- en olietoevoer (en gerelateerde economische opdrachten) niet in gevaar te brengen. Hoewel Nederland maar zeer beperkt Russisch gas consumeert, wordt Nederland gelet op de andere handelsbelangen meer dan andere EU-landen geraakt door sancties, wanneer deze een breed karakter dragen. Dat vraagt naar de mening van de AIV om een verstandig beleid dat de Nederlands-Russische handelsbelangen in hun totaliteit meeweegt in zowel het streven naar de-escalatie van de gerezen spanningen tussen Rusland en de EU, als het streven naar een geïntegreerd EU-energiebeleid, met als doel de afname van de afhankelijkheid van Russisch gas.

¹³ De Algemene Rekenkamer heeft hierover een kritisch rapport geschreven. Algemene Rekenkamer (2012), 'Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's: Nederland als Europees knooppunt van gastransport', onderzoeksrapport. Zie:

<http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2012/06/Gasrotonde_nut_noodzaak_en_risico_s>. De Rekenkamer is van mening dat de Staat de investeringen niet in alle gevallen heeft getoetst aan het publieke belang, dat wil zeggen aan de vraag of de investeringen bijdragen aan schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. De regering was het hier niet mee eens en schermt met een wettelijke taak van de Gasunie Transport Services.

¹⁴ Zie: <<http://www.nlrf2013.nl/relatie-nederland-rusland/economie/>>.

¹⁵ Inclusief Bijzondere Financiële Instellingen in 2012:

Nederlandse investeringen in Rusland bedroegen ruim 53 miljard euro, Russische investeringen in Nederland bijna 29 miljard euro. Bron: DNB 2012.

¹⁶ IEA (2014), 'Energiebeleid van IEA-landen: Nederland', 2014 landenanalyse. Zie:

<http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2014/Netherlands2014SUM_dutch.pdf>.

II **Gemeenschappelijk EU-energiebeleid; een optelsom van nationale belangen?**

Al heeft de EU haar wortels in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en is er energiewetgeving tot stand gekomen in het kader van de interne markt en milieu, de échte sprong voorwaarts met betrekking tot een gemeenschappelijk energiebeleid is pas gekomen met de informele Europese Raad van Hampton Court in 2005. Daar hebben de Europese regeringsleiders erkend dat een breed EU-energiebeleid noodzakelijk is. Dit heeft geleid tot een groenboek in 2006 en de eerste serie wetgevingsvoorstellen in 2007. Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) heeft vervolgens met artikel 194 de rechtsgrondslag geboden voor een gemeenschappelijk energiebeleid, dat de volgende onderdelen omvat: het functioneren van de energiemarkt, energievoorzieningszekerheid, energie-efficiëntie en de bevordering van interconnectiviteit van energienetwerken. In het Verdrag is voor het eerst een solidariteitsclausule opgenomen. Zo bepaalt artikel 222 dat de Unie en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk optreden indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. In het geval van een gascrisis zal dit artikel waarschijnlijk reukeloos worden geïnterpreteerd, althans door sommige lidstaten.

Door de crises rond de Oekraïense gastoevoer in 2006 en 2009, veroorzaakt door een mogelijk ook toen al politiek geïnspireerd betalingsconflict tussen Moskou en Kiev raakten enkele Europese landen in de problemen. Vooral die laatste crisis (in 2009) heeft een duw gegeven in de richting van Europese diversificatie, interconnectie en de ontwikkeling van de zuidelijke gascorridor en de besluitvorming inzake het derde energiepakket. In 2007 werd het Derde Energiepakket voorgesteld, dat in juli 2009 door de Europese Raad is aangenomen.

Waarom is een EU-energiebeleid nog niet gelukt?

Heeft de EU echter wel daadwerkelijk een gemeenschappelijk beleid opgezet sinds die top in het Verenigd Koninkrijk? Daarover is gerede twijfel mogelijk. Er is weliswaar een aantal gezamenlijke doelstellingen (zoals de klimaatdoelstellingen in de vorm van CO₂reducties in het jaar 2020) geformuleerd, maar aangezien de lidstaten ter zake medebevoegd zijn (het gaat om een gedeelde bevoegdheid), is er in feite nog steeds sprake van 28 nationale energiestrategieën. De liberalisering van de gasmarkt, vervat in het Derde Energiepakket, had in 2014 voltooid moeten zijn, maar lang niet alle landen zijn zover met de implementatie daarvan. Daarnaast bestaat er wrijving tussen EU-lidstaten over de bescherming van nationale energiemarkten. Voorbeelden daarvan zijn de weigering van Frankrijk, dat op ruime schaal gebruik maakt van kernenergie, om de overcapaciteit van hernieuwbare energie vanuit het Iberisch schiereiland toe te laten op de Franse markt. De stimulering van hernieuwbare energie met overvloedige subsidies, in bijvoorbeeld Denemarken en Duitsland, heeft geleid tot het uit de markt drukken van gascentrales elders en de aantasting van de concurrentiepositie van de zware industrie (bijvoorbeeld het bedrijf Aldel in Noord-Groningen). De koppeling tussen klimaat- en energiedoelstellingen leidt verder tot een impasse in de onderhandelingen tussen de lidstaten. Polen zal als steenkolenproducent dit najaar waarschijnlijk alleen willen instemmen met een hervormd en strenger Emission Trading System (klimaatdoelen 2030), als daar ondersteuning voor verdere energie-diversificatie en vergroting van de connectiviteit tegenover staat.

Zoals al aangegeven spelen er grote en tegenstrijdige nationale belangen. Vooral lidstaten die in een relatief gunstige positie verkeren, willen geen bevoegdheden op Europees niveau delen. Het Verdrag van Lissabon (i.c. het VWEU) heeft weliswaar een rechtsgrondslag geboden voor een gemeenschappelijk energiebeleid, maar behelst een belangrijke beperking. Artikel 192, lid 2, tweede alinea laat het recht van de lidstaten onverlet 'voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn

keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening'. De liberalisering van de gasmarkt heeft nog heel wat voeten in de aarde en investeringen in interconnectiviteit laten op zich wachten, of zijn thans niet voldoende. Nationale overheden zijn – mede gezien hun aandeel in de bedrijven – bevreesd voor grotere buitenlandse concurrentie als gevolg van aansluitingen van leidingen met andere landen. Waarschijnlijk leeft deze vrees vooral bij nationale olie- en gasmaatschappijen, die – zoals al gezegd – vaak geheel of gedeeltelijk in handen van nationale overheden zijn.

III **Wegen tot vermindering van de energieafhankelijkheid van Rusland**

De Europese Raad van juni 2014 zal moeten kijken naar korte en lange termijn doelstellingen om de afhankelijkheid van gas uit Rusland te verminderen, zoals ook de Europese Commissie voorstelt in haar Strategisch Plan dat op 28 mei 2014 werd gepubliceerd. Omdat de meest acute Europese kwetsbaarheid bestaat bij die lidstaten die Russisch gas uitsluitend via Oekraïense pijpleidingen importeren, adviseert de AlV voor de korte termijn dat de landen die voor 50% of meer van Russisch gas vanuit Oekraïne afhankelijk zijn een prioritaire behandeling krijgen in de plannen van de EU. Dit kan door middel van het vergroten van de strategische opslag, interconnectie, de vergroting van de *reverse-flow* en door toename van het aandeel gas uit niet-Russische bronnen (bijvoorbeeld uit Qatar, Noorwegen, Algerije).

Versterking Europese gasmarkt: interconnectiviteit en reverse-flows

Na de eerdere gascrisis van 2009 in de Oekraïne heeft de EU met voorrang gekeken naar mogelijkheden om de afhankelijkheid van Russische gasleveranties via de Oekraïne te verkleinen. Oplossingen werden door de Commissie gezocht in de – hierboven al genoemde – versterking van interconnectiviteit tussen lidstaten (pijpleidingen) en de toename van *reverse-flows* in netwerken. Dit laatste houdt in dat het gas in twee richtingen kan gaan, waardoor lidstaten elkaar van gas kunnen voorzien als de noodzaak zich daarvoor voordoet. Hiermee zijn reeds goede resultaten geboekt binnen de EU, maar er moet nog het nodige gebeuren om te bereiken dat alle lidstaten op elkaar zijn aangesloten. In april 2014 is er een *reverse-flow* akkoord getekend tussen Slowakije en Oekraïne.¹⁷

De Europese Commissie heeft in zijn *Projects of Common Interest* verschillende voorstellen voor interconnectie vermeld. Een aantal specifieke interconnectors zijn van strategisch belang (zoals de North-South corridor).¹⁸

Strategische Voorraden

Sinds de crisis van 2009 geldt een richtlijn die iedere lidstaat verplicht strategische reserves aan te houden in ondergrondse opslag van olie, in een omvang van 90 dagen gemiddelde import of 61 dagen gemiddelde binnenlandse consumptie, afhankelijk van welke hoeveelheid groter is.¹⁹ Voor gas is een dergelijke strategische voorziening veel moeilijker te realiseren. Immers, niet ieder land heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid oude gasvelden te vullen met geïmporteerd gas, zoals Nederland. In een Verordening van 2010 over *gas supply security* staat dat lidstaten een *risk assessment* moeten voltooien en een *emergency plan* moeten schrijven, maar het wordt volledig opengelaten welke vorm dit moet krijgen en hoe dit er precies uit moet zien. Wel wordt grensoverschrijdende samenwerking aangemoedigd.²⁰ Dit heeft de kwetsbaarheid van de voormalige Oostbloklanden naar verluidt iets verminderd, maar het biedt voor de lange termijn uiteraard geen structurele oplossing. Regeringen moeten onder ogen zien dat er commerciële en fysieke grenzen zijn aan de gasopslag.

Als antwoord op de Russische dominantie op de Europese gasmarkt en als voorschot op de discussie tijdens de Europese Raad deze maand heeft de Poolse premier Tusk een energie-unie voorgesteld,

¹⁷ Reuters (2014), 'Slovakia reaches reverse gas flow deal with Ukraine', 26 april 2014. Zie: <<http://www.reuters.com/article/2014/04/26/ukraine-crisis-slovakia-gas-idUSL6N0NIOHU20140426>>.

¹⁸ Zie: <http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/pci/doc/2013_pci_projects_country.pdf> en <http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/north_south_east_en.htm>.

¹⁹ Europese Raad (2009), Council Directive imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, 2009/119/EC, 14 September 2009.

²⁰ Regulation no. 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC.

waarin de collectieve inkoop van gas centraal staat, alsmede een solidariteitsmechanisme voor lidstaten in nood. Daarbij wordt een centrale rol toegedacht aan de Europese Commissie.²¹ Zweden, Denemarken en het VK hebben eveneens hun prioriteiten voor het energiebeleid in de openbaarheid gebracht, waarbij de eerste twee landen de nadruk leggen op energie-efficiëntie en *renewables* (hernieuwbare energie) en het VK op schaliegas.²²

Op de korte termijn kan ook gedacht worden aan het vergroten van de gasimport van bestaande niet-Russische leveranciers. Naast beschikbare capaciteit (hoeveel extra gas kunnen Noorwegen en Algerije leveren?), zijn hierbij prijs (met name voor *Liquid Natural Gas* (LNG)) en politieke stabiliteit van de gasproducent belangrijke overwegingen.

Eveneens moeten voorstellen gedaan worden om de afhankelijkheid van Russisch gas voor de gehele EU op de langere termijn te verminderen. Hiervoor zal de Europese Commissie haar aandacht moeten richten – naast de bovenstaande voorstellen – op verdere diversificatie (inclusief schaliegas, al zijn de meningen daarover zeer verdeeld, zie woord vooraf), het vergroten van de LNG-importcapaciteit, de verdere ontwikkeling van de zuidelijke gascorridor, hernieuwbare bronnen en energiebesparende maatregelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat er een spanning bestaat tussen ambitie en realiseerbaarheid. De koppeling van interconnectiviteit met diversificatie is afhankelijk van de technische en economische *feasibility*, alsmede de politieke steun die er zal zijn om bijvoorbeeld duurzame energie via de interconnectie verder te geleiden.

LNG-Terminals

Om de energieafhankelijkheid van met name Rusland te verkleinen, zijn diverse lidstaten overgegaan tot de aanleg van LNG-terminals. Mondiaal nemen de mogelijkheden voor LNG-export toe. Naast bestaande LNG-exporteurs als Qatar, komen nieuwe LNG-producenten als Australië, Mozambique, Indonesië en Canada op de markt. Ook in de VS wordt – als gevolg van de schaliegas revolutie – nu LNG voor de export geproduceerd. Op de kaart hieronder is te zien waar in Europa LNG importterminals (voor 'gasificatie') zijn aangelegd en gepland. In Litouwen zal eind dit jaar een terminal voor vloeibaar gas worden geopend in Klaipeda, een zeer belangrijk project voor de Baltische staten gezien de huidige afhankelijkheid van Rusland.²³ De export van vloeibaar gas naar de EU is recentelijk echter teruggelopen vanwege de lagere internationale kolenprijs. Ook speelt de hoge gasprijs in Azië een rol. Een factor waarmee ook rekening moet worden gehouden, is dat de LNG-exportcapaciteit van de VS voorlopig zeer beperkt is, als gevolg van het ontbreken van voldoende uitvoerfaciliteiten. Volgens berekeningen van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) zal de uitvoer van vloeibaar gas uit de VS pas in 2018-2020 op een niveau komen van 66 bkm per jaar, terwijl de op de gehele wereldmarkt jaarlijks verhandelde hoeveelheid dan 540 bkm zal bedragen.²⁴

De bouw van LNG-terminals in Europa kost ook tijd. Pas over enkele jaren zal LNG een substantieel aandeel in de Europese gasconsumptie hebben. Daarnaast vormt de locatie van de LNG-import terminals een uitdaging. De meeste terminals bevinden zich (of zijn gepland) in West-Europa en langs de

²¹ D. Tusk (2014), 'A united Europe can end Russia's energy stronghold', the Financial Times, 21 April 2014.

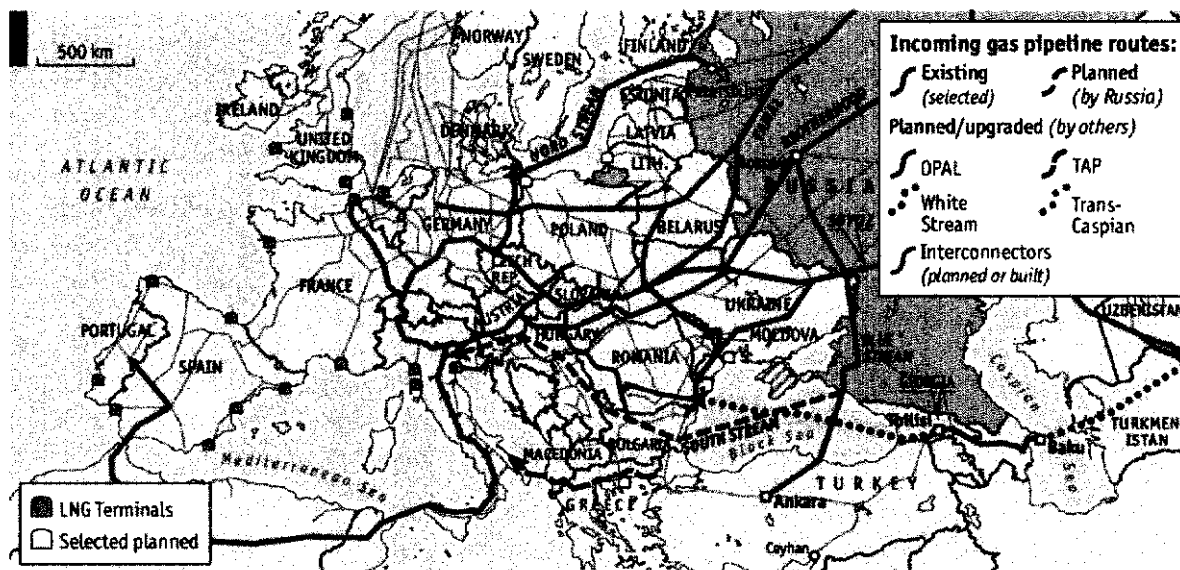
²² M. Lidegaard en C. Bildt, 'How Ukraine should change EU energy policy', European Voice, 17 March 2014 en Euractive (2014), 'EU warms to shale gas in the wake of Crimea crisis', 26 March 2014. Zie: <<http://www.euractive.com>>.

²³ Europees Parlement, 'Energie: Litouwen aangesloten op het Europese netwerk', 2 mei 2014. Zie: <<http://www.elections2014.eu/nl/news-room/content/20140430STO45880/html/Energie-Litouwen-aangesloten-op-het-Europese-netwerk>>.

²⁴ The Economist, 'Briefing: European energy security', 5 April 2014, p. 32.

kust van de Middellandse Zee. Dat is weliswaar economisch interessant voor die Europese kuststaten, maar met een gebrekkige binnen-Europese interconnectie wordt het probleem van afhankelijkheid niet opgelost. Het LNG moet van de terminal door de rest van de Europese Unie getransporteerd kunnen worden. Interconnectie en meer terminals gaan dus hand in hand.

Meer LNG-terminals zullen dus niet het gehele antwoord op het probleem van de afhankelijkheid kunnen zijn, er zal ook meer onderzoek moeten worden gedaan aan de bron voor elektriciteitsopwekking (minder kolen in het kader van de CO₂-uitstoot en vergroting van het aandeel van andere energiebronnen).



Bron: The Economist (2014), 'European Energy Security Briefing', 5 April 2014.

Pijpleidingen, alternatieve routes, andere bronnen

Alternatieve routes voor Russisch gas die buiten Oekraïne omgaan zijn de Jamal-pijplijn, die via het overigens politieke tamelijk nauw met Rusland verbonden Wit-Rusland naar Polen loopt en de North Stream-pijpleiding, die sinds anderhalf jaar gas naar Duitsland vervoert via de Oostzee. Het laatste betreft een samenwerkingsproject van Russische, Duitse, Franse en Nederlandse bedrijven.²⁵ Daarnaast is er de geplande South Stream, de pijpleiding die vanaf de Zwarte Zee via Bulgarije, Servië, Hongarije en Slovenië naar Italië en Oostenrijk zal gaan. Realisatie hiervan is voorzien in 2015.

Om de EU-gasimport van niet-Russisch gas te stimuleren, zal vaart gemaakt moeten worden met de Zuidelijke Gas Corridor. Dit project maakt het mogelijk om gas uit Azerbeidzjan via Turkije (via de Trans-Anatolische-pijplijn) naar Italië te brengen (via de Trans-Adriatische-pijplijn). Ook kan op termijn de Corridor verlengd worden om nieuwe bronnen te ontsluiten, zoals Turkmeens gas of gas uit Koerdisch Irak. Mocht met Iran een akkoord over het nucleaire programma van dat land bereikt worden, dan lonken daar eveneens de substantiële Iraanse gasreserves. Ook zal serieus gekeken moeten worden naar gaswinning in de Oostelijke Middellandse Zee, in het bijzonder de wateren rond Cyprus en Israël, al brengen deze bronnen eveneens een eigen (veiligheidspolitieke) problematiek mee. Om gebruik te

²⁵ Gazprom, Wintershall, Eon, GDF Suez en Gasunie.

kunnen maken van het gaspotentieel van Cyprus is het urgent dat eerst een politieke oplossing wordt gevonden voor de deling van het land, langs de lijnen van de voorstellen van de oud Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan. De gaswinning in Noord-Afrika, in het bijzonder Algerije, is eveneens van strategisch belang, al is dit een onzekere bron gezien de instabiliteit van de regio, die de afgelopen jaren al heeft geleid tot een afname in productie en in de afzet in Zuid-Europa.

Investerings en Onderzoek

Het Connecting Europe Facility fonds (CEF) is het instrument van de Europese Commissie om subsidies en fondsen voor infrastructuur op het gebied van energie uit te geven. Dit fonds is belangrijk voor de financiering van de eerdergenoemde *interconnectors*. Voor de periode 2014-2020 is er 9,1 miljard euro gereserveerd voor energieprojecten, waarop aanspraak kan worden gemaakt als men voldoet aan verschillende criteria en als de projecten vallen binnen de 12 grotere regionale plannen van de Commissie.²⁶ Bij deze criteria zouden volgens de AIV ook het geostrategische belang van een dergelijk investeringsproject moeten worden meegewogen. Dit is nu nog niet het geval. Ook zal de Commissie in de plannen een beeld moeten geven of de fondsen, gezien de urgentie van de problematiek, voldoende zijn of dat er extra middelen uit de reguliere EU-begroting of van de lidstaten moeten komen.

Waar het CEF zich concentreert op EU-lidstaten, heeft de Europese Investeringsbank (EIB) een breder inzetbaar energiemechanisme. Leningen worden ook verstrekt aan gebieden buiten de EU. Door EIB- en CEF-middelen strakker aan elkaar te koppelen, kunnen investeringsprojecten een groter effect bereiken. Vooral daar waar het partnerschapslanden betreft ten oosten en zuiden van de EU. Ook het Onderzoeks- en Ontwikkelingsbudget zal de Commissie bij haar plannen voor de Europese Raad moeten betrekken. Zijn de criteria voor subsidiëring van onderzoek naar energie-innovaties voldoende flexibel om tot uitputting van het budget te komen? Vooral de opslag van duurzame energie, alsmede de omzetting van energie in gas, zijn onderzoeksterreinen die aandacht behoeven.

Duurzame energie / Hernieuwbare bronnen

Gezien het belang van duurzame energie voor het toekomstig energiebeleid is het goed stil te staan bij de nationale subsidies die marktverstoringen werken, zoals eerder opgemerkt. In dit verband wijst de AIV op het volgende: onder de op dit moment geldende richtlijn binnen de EU over hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EU) is lidstaten het recht voorbehouden territoriale beperkingen te stellen aan nationale subsidies voor hernieuwbare energie en subsidieaanvragen van buitenlandse bedrijven te weigeren. Op dit moment dient er echter een zaak bij het Europees Hof van Justitie die hier mogelijk verandering in kan brengen. De zaak is aangespannen door een klein Fins energiebedrijf, Ålands Vindkraft, tegen het grote Zweedse Energie Agentschap. De uitspraak van de Advocaat-Generaal beargumenteert dat de hernieuwbare energierichtlijn in strijd is met het vrij verkeer van goederen. Volgens artikel 34 van het VWEU is het discrimineren van buitenlandse leveranciers immers verboden. Gezien het feit dat de rechters van het Europees Hof zelden afwijken van de mening van de Advocaat-Generaal, valt te verwachten dat zijn mening in de uitspraak overgenomen zal worden.²⁷ Dit heeft tot gevolg dat de richtlijn hernieuwbare energie gewijzigd moet worden en dat nationale subsidies voor hernieuwbare energie open moeten staan voor alle leveranciers binnen de EU.²⁸ Het is zaak haast te maken met de aanpassing van de desbetreffende richtlijn na de uitspraak van het Hof. Naar verwachting

²⁶ Onder andere: de geïsoleerde ligging, rijpheid van een project en het commercieel belang van een marktpartij.

²⁷ K. Beckman, 'The end is near – for national renewable energy subsidy schemes in the EU', Energy Post, 26 February 2014. Zie: <<http://www.energypost.eu/end-near-national-renewable-energy-subsidy-schemes-eu/>>.

²⁸ Minister H.G.J. Kamp, 'Beantwoording vragen over nationale subsidies voor hernieuwbare energie', Den Haag, 6 mei 2014.

zal hierdoor een grotere samenwerking en coördinatie tot stand komen op het gebied van subsidieverlening in Europa.

Regionale Samenwerking

Er wordt binnen Europa intensief regionaal samengewerkt op het gebied van energie. Zo is er bijvoorbeeld het Pentalateral Energy Forum in Noordwest-Europa (tussen Benelux, Frankrijk en Duitsland), de Danube/Visegrad4-samenwerking en de samenwerking rondom de Middellandse Zee in het kader van het Barcelona-proces. Deze overlegfora zijn belangrijk om elkaars noden en behoeften te leren kennen; de fora hebben alleen een erg vrijblijvend karakter. Ze kunnen desondanks een belangrijke reden zijn voor het wegnemen van nationale angsten en de noodzaak laten zien van grensoverschrijdende samenwerking die het gezamenlijk handelingsvermogen zal vergroten.²⁹

²⁹ Voor meer details: J. de Jong en K. Groot (2013), 'A regional EU energy policy?', Clingendael International Energy Programme paper, 2013/06.

IV Conclusies & Aanbevelingen

De EU heeft dringend behoefte aan een geïntegreerd EU-energiebeleid, dat dan ook zo snel mogelijk moet worden vormgegeven. De crisis in Oekraïne kan daartoe onder Europese regeringsleiders het benodigde gevoel van urgentie teweegbrengen. Met de verkiezing van Petro Porosjenko tot nieuwe president op 25 mei 2014 zullen de eerstkomende maanden beslissend zijn voor de vraag of de gekozen vertegenwoordigers van Oekraïne, zonder inmenging van buitenaf, een oplossing kunnen vinden voor de constitutionele en economische problemen in het land. Voorkomen moet worden dat Rusland, net zoals in de Krim, door middel van vijfde-colonne-achtige activiteiten in staat is in de oostelijke provincies voldongen feiten te scheppen, waartegen de EU-landen – uit vrees voor economische tegenmaatregelen – onvoldoende kunnen ondernemen. De noodzaak om aan EU-zijde op korte termijn tot actie over te gaan wordt daarnaast bepaald door de relatief korte tijd die beschikbaar is om voorzieningen te treffen die in de komende winter mogelijke verstoringen in de aanvoer van Russisch gas kunnen opvangen.

De Europese leiders moeten ervan overtuigd raken dat het handelingsvermogen van de EU als handelspolitiek blok gebaat is bij nauwe samenwerking, juist op het vitale terrein van de energie. Niet alleen in woorden tijdens de Top deze maand, maar ook in daden als er in oktober 2014 maatregelen moeten worden goedgekeurd. Uitstel is volgens de AIV geen optie, want er is nu een *window of opportunity*. Uitgangspunt blijft echter wel een geliberaliseerde energiemarkt. De EU zal zich moeten inspannen die markt echt te willen creëren, door de netwerken goed te koppelen (interconnectie en *reverse-flows*) en de noodzakelijke investeringen te willen doen in het transport van niet-Russisch gas en de opslag van *liquid gas* en diversificatie van gasleveranties, van welke plaats van herkomst ook.

Het reduceren van de Europese afhankelijkheid van Russisch gas zal aanzienlijke financiële investeringen vergen. De EU-lidstaten moeten ervan doordrongen zijn dat niet iedere *business-case* commercieel haalbaar is, maar wel om strategische redenen noodzakelijk kan zijn. Nederland heeft een langdurige handels- en investeringsrelatie met Rusland. Het zou niet reëel zijn die volledig ondergeschikt te maken aan een sanctieregime naar aanleiding van de Oekraïne-crisis. Wel moet binnen de EU verder gekeken worden naar slimme drukmiddelen die mogelijk ook andere positieve bijeffecten zouden kunnen hebben. De AIV denkt bijvoorbeeld aan het EU-mededingingsinstrumentarium om daarmee de activiteiten van Gazprom binnen de lijnen van EU-regelgeving te brengen.

Op grond van bovenstaande komt de AIV tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. De AIV vindt het van belang dat de EU op korte termijn besluit tot de opstelling van een integrale visie ten aanzien van energie. Niet alleen economie en klimaat zijn leidende invalshoeken, maar ook hier moet het geopolitieke belang nadrukkelijker dan voorheen in een dergelijke visie worden meegenomen. De crisis in Oekraïne toont aan dat Europa door de afhankelijkheid van Russisch gas in een politiek kwetsbare positie verkeert. Deze crisis heeft immers uitgewezen dat Rusland niet schuwt machtspolitiek te bedrijven met energie.
2. De Europese Raad zal voor de winter van 2014-2015 nadrukkelijk moeten kijken naar de landen in Centraal en Oost-Europa waarvan de afhankelijkheid van Russisch gas geïmporteerd via Oekraïense pijpleidingen meer dan 50% bedraagt. De AIV is van mening dat interconnectie, *reverse-flow*, gas uit niet-Russische bronnen en strategische opslag de centrale thema's moeten zijn.
3. De AIV is geen voorstander van een centraal inkoopmechanisme, zoals de huidige premier van Polen dit voor zich ziet in het kader van solidariteit tussen de lidstaten. Een dergelijk instrument haalt de flexibiliteit uit het systeem, druist in tegen de liberalisering van de energiemarkt van de

Unie en zal vermoedelijk leiden tot een verminderde marktefficiëntie. Wel zou vanuit solidariteitsoverwegingen gedacht kunnen worden aan het aanhouden van een bepaald percentage in de strategische voorraad voor onvoorziene tekorten elders. Of er draagvlak bestaat bij marktpartijen binnen een geliberaliseerde energiemarkt valt overigens te betwijfelen. De AIV is zich daar terdege van bewust. Echter, geopolitieke overwegingen moeten naar het oordeel van de AIV hier uiteindelijk de doorslag geven. De AIV beveelt aan regulering te dien aanzien te laten onderzoeken door de Commissie.

4. Aangezien de afhankelijkheid van Oekraïne van het gas uit Rusland onveranderd groot is en het land een draaischijf is voor de doorvoer van gas naar het Westen zal de EU samen met het IMF moeten aandringen op een strategische en coherente energiepolitiek van Oekraïne. Dit betekent dat pijpleidingen niet moeten worden ingezet als dwangmiddel om goedkope gasprijzen bij Gazprom te bedingen, de gasprijzen hervormd moeten worden, de corruptie en gebrekkige transparantie in de Oekraïense gassector moet worden aangepakt, en de energie-efficiëntie van de industrie drastisch moet worden verbeterd. Dat dit een grootscheepse aanpak vereist, waarvoor eveneens middelen beschikbaar moeten zijn, maakt dit tot een moeizame ondersteuningsoperatie. Hiervoor zal naast de EU en het IMF, ook Rusland politieke bereidheid moeten tonen. De AIV betwijfelt of dit voor de korte termijn kans van slagen heeft. De EU moet tegelijkertijd ook niet de ogen sluiten voor het feit dat gastransport een belangrijke inkomstenbron voor Kiev is. De AIV is van mening dat de EU (en het IMF) de diversificatie van de Oekraïense economie zal moeten ondersteunen om zodoende gevolg te geven aan de uitvoering van de Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). Dit zou de verminderde Europese vraag naar Russisch gas via Oekraïne kunnen compenseren.
5. Om de afhankelijkheid op lange termijn van Russisch gas te verminderen, bepleit de AIV een intensivering van de diversificatie in de aanvoer van olie en gas (pijpleidingen naar andere gebieden, uitbreiding van de LNG-capaciteit, uitbreiding van interconnectiviteit, uitbreiding van opslagcapaciteit en uitbreiding van *reverse-flow* capaciteit), al realiseert de AIV zich dat dit diepte-investeringen op de lange termijn vergen. Economische haalbaarheid mag echter niet de enige drijfveer zijn om dergelijke connecties tot stand te brengen. Geopolitieke overwegingen moeten ook worden meegewogen. Het aangaan van verplichtingen in de richting van meer diversificatie kan reeds op korte termijn het gewenste politieke effect in de richting van Moskou opleveren. De vergroting van de *reverse-flow* capaciteit biedt het snelste soelaas in netwerkdichte gebieden. Ook moet goed gekeken worden naar het verdiepen van de gasbetrekkingen met bestaande leveranciers zoals Noorwegen en Qatar, en het realiseren van alternatieve aanvoerroutes van gas uit Azerbeidzjan (Tanap & TAP) alsook een mogelijke aansluiting op die route van Irak en ook Iran, na opheffing van het sanctieregiem van het laatstgenoemde land.
6. Ook moet serieuze aandacht worden besteed aan de gasverbinding met Noord-Afrika, al vormen landen in deze regio een bron van onzekerheid op het gebied van veiligheid en politieke stabiliteit. Dit zal het aangaan van lange-termijnafspraken aanzienlijk beïnvloeden. Daarnaast zullen de mogelijkheden van gaswinning in de oostelijke Middellandse Zee en de import op de langere termijn van LNG uit de VS goed moeten worden onderzocht.
7. De Europese Commissie (CEF-fondsen) en de EIB hebben de middelen de voorgestelde acties te ondersteunen. De criteria voor CEF-gelden, al zijn die onlangs herzien, moeten beter aansluiten op de behoefte van de EU en mogelijk sterker gekoppeld worden aan het EIB-instrumentarium. Criteria, bijvoorbeeld die van 'rijpheid van het project', moeten niet rigide worden toegepast.
8. De AIV acht het raadzaam dat de subsidiëring van energie uit duurzame energiebronnen onderwerp wordt van EU-coördinatie, naar analogie van de afspraken die gelden in het Europees Semester. Met de subsidiëring van duurzame energie wordt tussen landen een oneigenlijke concurrentiestrijd gevoerd, die haaks staat op de vorming van een *level playing*

field. Net als bij het financieel-economisch bestuur (het al genoemde Europees Semester) blijft de nationale bevoegdheid intact (het verstrekken van een subsidie); er zal alleen een gezamenlijk duurzaam energiebeleid aan ten grondslag liggen. Het gezamenlijk vastgestelde beleid, inclusief de bandbreedte waarbinnen bijvoorbeeld de subsidie voor hernieuwbare energie zal kunnen fluctueren, dient richtinggevend te zijn.

9. De AIV is van mening dat geopolitieke overwegingen ten onrechte een ondergeschikte plaats innemen in het energiebeleid van de EU, maar ook op nationaal niveau. De EU zou moeten overwegen de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de Europese Dienst voor Extern Optreden zeggenschap te geven bij de totstandkoming van het energiebeleid en de afwegingen die gemaakt worden bij het toekennen van gelden voor energieprojecten uit het CEF. Daarnaast zal er een duidelijke koppeling moeten komen met het nabuurschapsbeleid. Ook verdient het aanbeveling dat de inkomend voorzitter van de Europese Commissie bij de verdeling van portefeuilles in de Commissie en de mogelijke instelling van beleidsclusters rekening houdt met de positie van de Hoge Vertegenwoordiger in het energiecluster. In Nederland wordt het energiebeleid eveneens primair bepaald vanuit de economische invalshoek. De eerste verantwoordelijkheid voor dit beleid berust dan ook bij de minister van Economische Zaken. Energiepolitiek is echter ook in belangrijke mate buitenlandse politiek.³⁰ De rol van de Minister van Buitenlandse Zaken dient uiteraard prominent te zijn waar het gaat om investeringsbeslissingen van strategische aard.
10. Tot slot is de AIV zich ervan bewust dat een geïntegreerd EU-energiebeleid niet van de een op andere dag kan worden gerealiseerd. Het onderwerp raakt immers aan de concurrentiekracht van lidstaten. Maar ook hier, net als bij het financieel-economisch beleid, moeten Europese regeringen inzien dat intensieve samenwerking van lidstaten op lange termijn zal leiden tot een groter handelingsvermogen voor alle lidstaten. Daarom adviseert de AIV dat het Derde Energiepakket onverkort en met daadkracht in alle lidstaten wordt uitgevoerd, met grote aandacht voor de aanleg van de cruciale infrastructuur.

³⁰ Zoals eerder bepleit in een gezamenlijk advies van de AIV en de Algemene Energieraad, 'Energiek buitenlands beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling', advies nummer 46, Den Haag, december 2005.

Bijlage

Europese Commissie Strategie om energieafhankelijkheid te verminderen (gepubliceerd 28 mei 2014)³¹

De strategie is in de eerste plaats gebaseerd op maatregelen voor de korte termijn om zodoende de capaciteit van de EU te verhogen en een ernstige verstoring in de aanvoer in de winter van 2014-2015 te kunnen opvangen:

- uitvoeren van een stresstest van de energievoorziening van de EU;
- het ontwikkelen van beschermingsmechanismen, gasvoorraden, ontwikkelen van noodinfrastructuur en het verminderen van de vraag naar energie op de zeer korte termijn;
- coördinatie van de risicobeoordelingen en de nationale rampenplannen op Europees en regionaal niveau;
- *poolen* van een deel van de bestaande voorraden op EU- of internationaal niveau.

De maatregelen op middellange termijn zijn gericht op:

- Versterken nood- en solidariteitsmechanismen met een directe focus op de landen aan de oostgrens van de EU;
- voltooiing van de interne markt (met name de omzetting van de interne marktwetgeving voor eind 2014);
- versterkte regionale samenwerking tussen de lidstaten;
- actieve samenwerking op projecten van *common interest* en interconnectiviteit.

Voor de lange termijn stelt de Commissie voor:

- het matigen van de vraag naar energie;
- verhoging van de productie van energie van de EU. De lidstaten moeten het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voortzetten en het exploiteren van koolwaterstoffen – met inbegrip van niet-conventionele bronnen zoals schaliegas – en schone steenkool, rekening houdend met de-carbonisatie-prioriteiten;
- diversificatie van externe leveringen;
- vergroting van de transparantie over de gasvoorziening op EU-niveau door middel van periodieke rapporten over nieuwe gascontracten;
- de Commissie stelt voor opties uit te werken voor een mechanisme gericht op vrijwillige vraagbundeling, dit zou de onderhandelingspositie van de kopers kunnen verhogen;
- steun voor de ontwikkeling van infrastructuur voor de gasvoorziening met Noorwegen, de Zuidelijke Gas Corridor en de Middellandse Zee;
- coördinatie van de nationale beleidsmaatregelen en spreken met een stem in het externe energiebeleid;
- de Commissie stelt voor dat de lidstaten elkaar op de hoogte brengen van belangrijke nationale beslissingen op energiebeleid vóór goedkeuring. Daarnaast stelt de Commissie voor om in een vroeg stadium van de onderhandelingen over intergouvernementele overeenkomsten die een potentiële impact op de voorzieningszekerheid hebben, geïnformeerd te worden.

³¹ Bron: Europese Commissie, 28 mei 2014. Zie: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-606_nl.htm>.