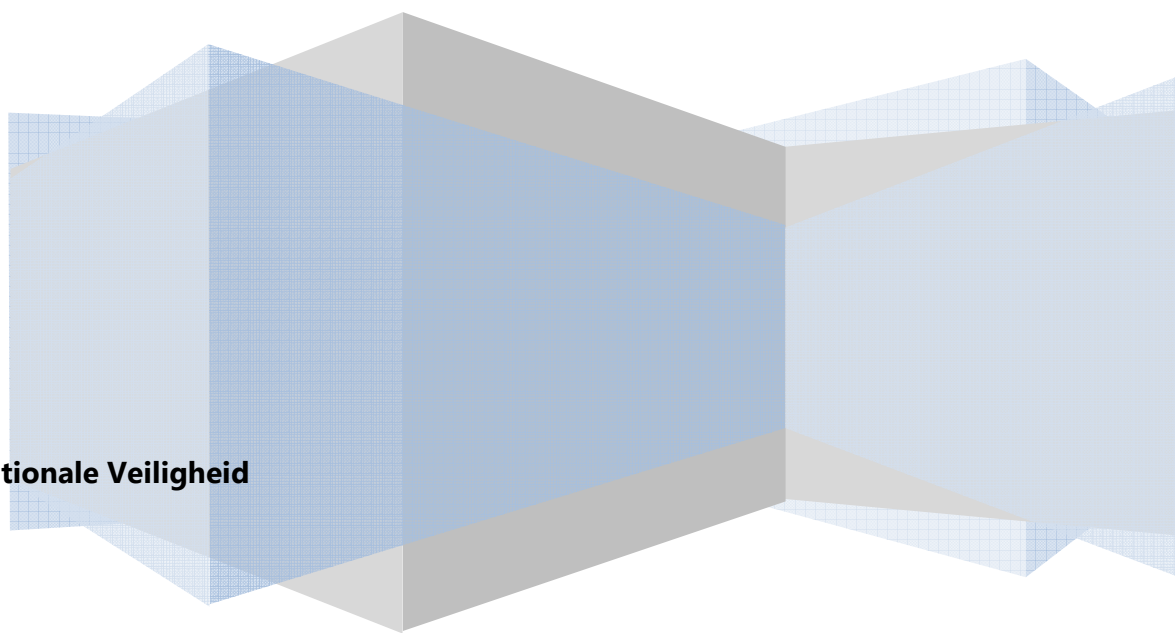


Notitie "Energievoorzieningszekerheid en
Nationale Veiligheid"

7 juli 2008

Denktank Nationale Veiligheid



Introductie

De Denktank Nationale Veiligheid heeft als doel het project Nationale Veiligheid te voeden met inzichten van buiten. De belangrijkste taken van de denktank zijn het stimuleren van de discussie over conceptuele knelpunten en constructief kritisch meedenken over vraagstukken met betrekking tot de nationale veiligheid. Hierbij betreft de denktank actief de netwerken van de deelnemers.

Deze inzichten en de daaruit voortvloeiende adviezen kunnen, zo nodig ongevraagd, aan de minister van Binnenlandse Zaken en/of andere leden van het Kabinet worden aangeboden. Doel is om door de denktank geïdentificeerde (mogelijke) risico's te toetsen aan de uitgangspunten van de Strategie Nationale Veiligheid die in april 2007 door het Kabinet is aanvaard.

De denktank heeft zich in twee bijeenkomsten gebogen over het vraagstuk van de leveringszekerheid van energie.^[1] De discussie werd gevoerd aan de hand van een paper van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS). De denktank constateerde dat in het nationale en internationale discours energie vooral als handelspolitiek en milieuvraagstuk wordt beschouwd en minder als veiligheidspolitieke kwestie.

In het Energierapport 2008 van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt de relatie tussen energie en veiligheid wel aangestipt maar naar de geostrategische implicaties van schaarste voor de veiligheid wordt slechts impliciet verwezen.

Voorzieningszekerheid (het op lange termijn beschikbaar zijn van energiebronnen) en de leveringszekerheid (de mate waarin afnemers onder voorzienbare omstandigheden feitelijk kunnen rekenen op de levering van energie) zijn in de nota belangrijke aandachtspunten, maar worden vooral impliciet aan geopolitieke ontwikkeling getoetst. Hetzelfde geldt voor de Nationale Risicobeoordeling die eind mei verscheen.

Deze nota gaat expliciet over de veiligheidspolitieke invalshoek. Uitgangspunt is dat energiecrises zich elk moment kunnen voordoen. Daarom richt de nota zich op de korte en middellange termijn. Maatregelen met

impact op de lange termijn, zoals inzetten op alternatieve energiebronnen waaronder kolen en kernenergie komen slechts zijdelings aan bod. De conclusies en aanbevelingen in deze nota reflecteren de consensus binnen de Denktank Nationale Veiligheid.

Probleemstelling

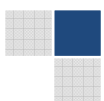
Zeer hoge prijzen van olie of gas, dan wel storingen in de aanvoer ervan, kunnen elk moment optreden en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dit vereist maatregelen om de effecten van een acute crisis te verminderen.

Door de relatieve krapte aan fossiele brandstoffen, met uitzondering van kolen, is de afgelopen jaren sprake van een aanbiedermarkt waar kleine verstoringen in de toevoer van olie en gas grote prijsschommelingen tot gevolg hebben. Krapte en prijsschommelingen en een continue stijgende energieprijz blijven de komende jaren aan de orde. Op 7 mei 2008 voorspelde Goldman Sachs een olieprijs van \$150 – 200 binnen 12 tot 24 maanden.^[2] Na twee jaar zou de olieprijs door de \$200 grens kunnen gaan. De dag ervoor was de olieprijs voor het eerst door de \$120 grens gestoten.

Wat de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid betreffen, moet onderscheid worden gemaakt tussen olie en gas.

Op zich lijkt er geen probleem met de olievoorziening te zijn. Volgens het World Energy Council waren de bewezen reserves aan aardolie per eind 2005 159.644 miljoen ton.^[3] Bij de huidige consumptie is dit voldoende voor 100 jaar; bij een groei van de consumptie van 1.5% is er echter een reserve van 70 jaar.^[4]

De problematiek van de olievoorziening is dat de vraag naar olie door de economische groei van Westerse landen en de opkomst van Aziatische landen zoals China en India omhoog wordt gedreven, terwijl de olieproductie niet met de vraag meegroeit, mede omdat



onvoldoende in nieuwe productiecapaciteit en transportcapaciteit is geïnvesteerd of landen weigeren hun olieproductie op te voeren. Op basis van huidige projecties zal er in 2015 een tekort van 12,5 miljoen vaten per dag zijn.^[5]

Volgens het International Energy Agency (IEA) moet in de periode 2006 – 2030 wereldwijd \$21.936 miljard in de energiesector worden geïnvesteerd.^[6] Experts wijzen bovendien op het gevaar dat een combinatie van onjuiste inschattingen over de precieze omvang van de bewezen en onbewezen reserves, stagnatie in de ontdekking van nieuwe velden en piekende productie van bestaande velden de aanvoer onder druk blijft zetten, en dat dit niet geheel gecompenseerd kan worden door de exploratie van alternatieven, zoals de Canadese teerzanden.^[7]

China investeert op grote schaal in energieproducerende landen waardoor nieuwe politieke afhankelijkheden ontstaan. Er is sprake van een langzame verschuiving van een markt waarin oliemaatschappijen met een winstoogmerk met elkaar concurreren, naar een markt waarin oliemaatschappijen gesteund door overheden die het veilig stellen van energievoorzieningszekerheid beogen, concurreren met oliemaatschappijen van het oude model. Dit zorgt voor een ander *level playing field* en kan op termijn consequenties hebben voor de energievoorziening van het Westen en Nederland in het bijzonder. Deze afhankelijkheden kunnen gevolgen hebben voor de toegang van Europese landen tot energievoorraden.

Doorbraaktechnologieën zijn nog niet voor handen, hoewel door de toepassing van nieuwe technologieën of door economische recessie in het Westen of Azië de vraag kan verminderen. De komende decennia zal de wereldeconomie draaien op fossiele brandstoffen. De overgang naar alternatieve energiebronnen is een langdurig proces met in de tussentijd een blijvende afhankelijkheid van olie en gas. De conclusie is dat voor de voorzienbare toekomst sprake blijft van relatieve krapte waardoor de prijzen onder druk blijven staan en dat energie in toenemende mate een veiligheidspolitiek vraagstuk wordt.

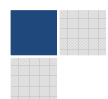
De aangetoonde gasvoorraden nemen jaarlijks toe, volgens de IEA Energy Outlook 2007 met 1 procent. Het World Energy Council heeft aangetoond dat er eind 2005 een voorraad is van 176.462 miljard kubieke meter^[8]; voldoende voor 65 jaar. Ook hier is sprake van een aanbiedermarkt met een voortdurende spanning tussen een grote vraag en een krap aanbod.^[9]

De situatie met betrekking tot de gasvoorziening verschilt aanzienlijk van de olievoorziening. In tegenstelling tot olie is er geen vrije gasmarkt en de lidstaten van de Europese Unie zijn afhankelijk van een zeer beperkt aantal aanbieders, namelijk Noorwegen, Rusland en in minder mate Nederland en Algerije. De afhankelijkheid kan deels worden verminderd door Liquid Natural Gas (LNG) uit Nigeria te importeren, maar het komende decennium zal LNG nog een relatief kleine rol spelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de invloed van Gazprom op Algerije en Nigeria toeneemt.

De conclusie is dat zowel voor olie als voor gas geldt dat grote prijsschommelingen en hoge prijzen als gevolg van relatieve krapte de komende jaren te verwachten zijn. Er zijn geen direct beschikbare alternatieven, terwijl Nederland zich ook niet snel kan aanpassen aan een significante stagnatie van de energietoevoer. Daarbij komt dat de importafhankelijkheid van olie en gas voor de lidstaten van de Europese Unie toeneemt tot respectievelijk 94% en 81% in 2030.^[10]

De gevolgen voor de nationale veiligheid

De Strategie Nationale Veiligheid stelt dat de nationale veiligheid in het geding is als de vitale belangen van Nederland worden bedreigd: territoriale, economische, ecologische en fysieke veiligheid, evenals sociale en politieke stabiliteit. Nederland heeft de beschikking over een crisisinstrumentarium, zoals de verplichting om strategische olievoorraden aan te houden en bij schaarste te kunnen prioriteren. Dit instrumentarium moet gezien worden in een bredere beleidscontext van het verstevigen van de internationale rechtsorde, de



liberalisering van markten en de vergroting van de vrijhandel. De vraag is echter of deze instrumenten voldoende zijn om abrupt optredende prijsexplosies en schaarste te kunnen opvangen.

Prijschommelingen en hoge energieprijzen zijn in de eerste plaats een economisch probleem. De nationale veiligheid is in het geding als prijsstijgingen tot ontwrichting van de economie en/of ondermijning van de politieke en sociale stabiliteit leiden. Aantasting van de politieke en sociale stabiliteit wordt niet alleen veroorzaakt door objectieve factoren, zoals prijsstijgingen, maar vooral door subjectieve factoren zoals het gevoel dat de burger door de overheid in de steek wordt gelaten. Als (een deel van) de bevolking de energierekeningen niet langer accepteert omdat ze de regering verantwoordelijk houdt voor te hoge energieprijzen kan mogelijk een crisis ontstaan door aantasting van de sociale en politieke stabiliteit. Op dat moment is de nationale veiligheid in het geding. Dit vereist een vorm van crisisbeheersing waarvoor geen standaardinstrument bestaat.

De eerste berichten over sociale onrust in Europa als gevolg van stijgende energieprijzen verschenen eind mei 2008.^[11] Op 27 mei vonden acties van Franse en Spaanse vissers en van Britse vrachtwagenchauffeurs plaats. Elders in de wereld, bijvoorbeeld in Indonesië, braken rellen uit naar aanleiding de verhoging van de benzineprijs. In Nederland waren er op 29 mei kleinschalige 'toeteracties' als protest tegen de hoge brandstofprijs gevolgd door langzaamaanacties van vrachtwagenchauffeurs.

Energiearmoede is nu reeds een belangrijk vraagstuk in het Verenigd Koninkrijk. Er is sprake van *fuel poverty* als een huishouden meer dan 10% van het inkomen aan energie moet besteden om de woning naar een algemeen aanvaarde temperatuur te kunnen verwarmen (21 graden voor de woonkamer; 18 graden voor de overige vertrekken). Dit probleem verergert als *fuel poverty* de mobiliteit van zwakkeren belemmert of wanneer een gezin moeite heeft de elektriciteitsrekening te kunnen betalen. Signalen dat dit in toenemende mate het geval is bereikten eind mei de pers.^[12]

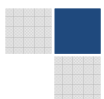
Energiearmoede vormt afgezien van een sociaal probleem een bedreiging van de nationale veiligheid omdat dit bij verdere, significante prijsstijgingen tot sociale en politieke instabiliteit kan leiden. Hoge energieprijzen kunnen leiden tot eisen om de accijnzen te verlagen of energiefondsen om ondernemers of arme gezinnen te helpen. Dit heeft repercussies voor de begroting.

Bewuste verstoringen

De nationale veiligheid kan vooral in het geding komen als prijsexplosies het gevolg zijn van opzettelijk gecreëerde stagnatie van de aanvoer van energie waardoor mondiale politieke onzekerheid ontstaat en angst voor langdurige terugval van de energietoevoer. Er ontstaan dan veiligheidsrisico's omdat er geen alternatieven voor olie en gas aanwezig zijn en olie en gas niet uitwisselbaar zijn.

Nederland is enerzijds kwetsbaar doordat weinig is geïnvesteerd in alternatieve energiebronnen (2,6% van het totaal). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Oostenrijk dat 70% van zijn elektriciteit opwekt met behulp van waterkracht^[13] of Frankrijk waar bijna 80% van de elektriciteit door kernenergie wordt opgewekt.^[14] Anderzijds heeft Nederland een voordeel omdat het een centrale rol speelt in de verdeling van gas en olie en er nog steeds sprake is van een aanzienlijke, hoewel slinkende gasvoorraad. De opslag van gas is overigens duurder dan olie en niet ieder land heeft de geologische mogelijkheden. Daarnaast zijn, in tegenstelling tot gas, voor olie de gebruikelijke noodvoorzieningen getroffen zoals de strategische voorraad van 100 dagen.

Verstoring van de energieaanvoer door bijvoorbeeld terroristische aanslagen of rampen leidt tot explosieve prijsstijgingen omdat de krapte op de markt toeneemt en het vertrouwen in de veiligheid afneemt. De aanname van Goldman Sachs dat de olieprijs binnen twee jaar als gevolg van krapte op de markt boven de \$200 per vat kan stijgen, maakt de veronderstelling plausibel dat bij een langdurige bewuste verstoring van de olie toevoer



een prijsexplosie naar \$300 per vat een reëel risico is. In beginsel moeten de beschikbare (crisis)instrumenten voldoende zijn om dergelijk calamiteiten op te vangen. Toch kan een dergelijk scenario de nationale veiligheid op twee manieren aantasten. Allereerst kan de economische stabiliteit worden ondermijnd, zeker als de verstoring optreedt tijdens een neergaande economie. Drastische maatregelen zijn dan nodig om de effecten van de verslechterende economie het hoofd te bieden. Als tweede orde effect kan, zoals gezegd, de sociale en politieke stabiliteit worden aangetast.

Er zijn verschillende ontwikkelingen denkbaar die kunnen leiden tot een zodanige verstoring van de energietoevoer dat de nationale veiligheid daadwerkelijk in gevaar komt. Het is volgens de denktank noodzakelijk om het 'ondenkbare' te doordenken omdat de geschiedenis heeft aangetoond dat 'ondenkbare' ontwikkelingen toch kunnen gebeuren. Zo kwamen de ondergang van het Warschaupact en de Sovjet-Unie als een volslagen verrassing.

Stagning van de olieaanvoer

Er zijn verschillende ontwikkelingen te schetsen waaruit blijkt dat een plotselinge stagning van de olievoorziening een reëel risico vormt. Allereerst zijn er scenario's die op korte termijn kunnen gaan spelen of reeds spelen:

- Terrorisme heeft nu al een duidelijke impact op de olieprijs. In 2002 voerde *Al Qaeda* een aanval uit op de Franse supertanker *Limburg* voor de kust van Jemen. In 2004 riep Osama bin Laden op tot directe aanvallen op olie-installaties om het westen te treffen. In 2005 werd deze oproep door zijn tweede man, Al Zawahiri, herhaald.

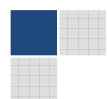
Door aanhoudende, geplande aanslagen tegen olieterminals in het Midden Oosten tracht *Al Qaeda* de prijs van de olie op te drijven en het westen in het hart te treffen. Vanaf 2005 hebben aanslagen aantoonbaar bijgedragen aan de stijging van de

olieprijs. Op 24 februari 2006 voerde *Al Qaeda* een aanval uit op het oliecompressor/verdeelstation *Abqaiq* in Saoedi-Arabië. De raffinaderij is de grootste ter wereld en verzorgt de helft van de Saoedische ruwe olie-export.

Analisten achten het waarschijnlijk dat een goed uitgevoerde aanval op een olie-installatie in Saoedi-Arabië kan leiden tot een verlies van 4 miljoen vaten olie per dag gedurende een periode van drie maanden. Een dergelijk scenario kan elke dag realiteit worden.

- Piraterij is een onderschat fenomeen. Aanvoerroutes lopen door gebieden waar sprake is van piraterij en terrorisme. Recent onderzoek wees uit dat voor de kust van Nigeria bijna de helft van alle gevallen van piraterij (41%) olietankers betrof.^[15]
- Olie is een bron van conflicten. Een land dat voor minstens een kwart van haar inkomsten afhankelijk is van olie, heeft een vier maal grotere kans op het uitbreken van conflicten.^[16] Het aantal conflicten in de wereld is de afgelopen jaren gestaag gedaald, maar niet in olierijke gebieden. Nigeria is een goed voorbeeld van een land waar lokale groepen vechten om de verdeling van olie inkomsten. Ook in Irak wordt een politieke oplossing bemoeilijkt doordat soennieten, sjiieten en Koerden ruzie maken over de verdeling van olieopbrengsten. Ook bij conflicten in Soedan, Tsjaad, Oost Timor en Birma speelt olie een doorslaggevende rol.

De dreiging van interstatelijke conflicten is groot in de regio van de Golf, de Kaspische Zee en in Zuidoost Azië. Iran zinspeelde op een blokkade van de Straat van Hormuz.^[17] En in de literatuur wordt de strijd om de olie in de Kaspische Zee en Zuidoost Azië als een "New Great Game" gezien. Een bijkomend probleem is dat vrijwel alle olieproducerende staten overwegend dictatoriaal geregeerde landen zijn. Olierijkdom kan de stabiliteit van een land ondermijnen als de opbrengsten ten goede komen aan een kleine groep. Dit vormt een



prikkel voor rebellen om te vechten en/of te streven naar afscheiding; er kan economische instabiliteit en als gevolg daarvan politieke instabiliteit ontstaan als machthebbers de opbrengsten ten goede laten komen van een kleine groep.

Oliebelangen kunnen aanleiding geven tot interventies. Algemeen wordt aangenomen dat oliebelangen een belangrijke rol speelden bij de invasie van Irak in 2003. De afgelopen jaren hebben experts gewezen op het 'nachtmerriescenario' voor Saoedi-Arabië. Als antiwesterse 'hardliners' aan de macht komen, zou olie als wapen kunnen worden gebruikt en Westerse landen kunnen besluiten tot interventie om hun belangen veilig te stellen. Gezien het feit dat in zo'n scenario gaat om het economische overleven van het westen en het feit dat *resource wars* in de toekomst steeds waarschijnlijker worden is dit een denkbaar scenario. Om die reden moderniseert China haar vloot. Minister Verhagen sprak hierover zijn zorg over uit in een recente brief aan de Kamer.^[18]

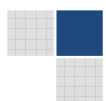
Slechts enkele Europese landen beschikken over de expeditionaire militaire capaciteit om met de Verenigde Staten (VS) een dergelijke interventie uit te voeren. Nederland met zijn getransformeerde krijgsmacht, hoort bij deze groep. Afgezien van de onmiddellijke crisissituatie die door een dergelijk conflict zou ontstaan, is het onvoorspelbaar of de Europese Unie een dergelijke crisis overleeft. Het is denkbaar dat de solidariteit verdampt en dat de veiliggestelde olie eerst naar die landen gaat, die aan de interventie hebben deelgenomen. Voorts is onduidelijk welke rol de NAVO zou kunnen spelen. In december 2006 pleitte de Amerikaanse senator Lugar voor het van toepassing verklaren van Artikel 5 van het NAVO-verdrag indien energie als wapen tegen een lidstaat wordt gebruikt. Zijn initiatief was ingegeven door vrees dat *resource wars* een reëel risico worden.

Voor de langer termijn (10 jaar) zijn de volgende ontwikkelingen denkbaar:

- Olie-exporteurs kunnen een antiwesters front vormen. Er is sprake van toenadering tussen olieproducerende, dictatoriaal, veelal antiwesters

geregeerde landen als Iran, Venezuela, China en Rusland.^[19] President Hugo Chavez van Venezuela heeft meerdere malen gedreigd de olietoevoer naar de VS te staken. Tot nu toe was dat praktisch niet mogelijk omdat de zware, zwavelrijke olie die in Venezuela wordt gewonnen slechts in de VS kan worden verwerkt. China heeft echter plannen om raffinaderijen in eigen land te bouwen die dit soort olie kunnen verwerken waardoor Chavez een alternatief krijgt.^[20] De Amerikaanse Minister voor Homeland Security Michael Certoff verklaarde al in mei 2007 dat hij rekening hield met een scenario waarbij Venezuela zijn olie niet langer aan de VS maar aan China zou verkopen. Het is niet denkbeeldig dat genoemde landen een gecoördineerde antiwesterse politiek gaan voeren en olie als pressiemiddel gaan gebruiken om westerse beleidswijzigingen af te dwingen. Alleen al het dreigen met acties kan de olieprijs tot ongekende hoogte opvoeren.

- Olieproducenten hebben de neiging hun inkomsten niet te investeren in het creëren van een stevige economische basis. Als deze economieën groeien, zal de binnenlandse consumptie meegroeien, maar omdat er olie in overvloed is, zal sprake zijn van verspilling waardoor de voorraden versneld opraken en de krapteproblematiek in hoger tempo voel- en zichtbaar wordt. Deze problematiek is zichtbaar in landen als Saoedi-Arabië en Rusland, de twee belangrijkste energieleveranciers in de wereld.
- Relatieve schaarste aan fossiele brandstoffen zal de vraag naar kerncentrales doen toenemen. Momenteel zorgen 443 kerncentrales voor 17 % van de mondiale elektriciteitsproductie. Een rush op kerncentrales, vooral in de minder ontwikkelde landen kan gevaarlijk zijn als de veiligheidseisen soepel worden geïnterpreteerd. Het gevolg is rampen als in Chernobyl die de ecologische en fysieke veiligheid van Nederland kunnen bedreigen.



Stagning van de gastoevoer

In tegenstelling tot de olievoorziening bestaat er ten aanzien van gas afhankelijkheid van een klein aantal exporteurs die bovendien nauw met elkaar verknoopt zijn. Rusland is op het gebied van gasleveranties de belangrijkste speler. Afhankelijkheid van gas leidt tot politieke afhankelijkheid, kwetsbaarheid en een verkleining van het aantal opties ten aanzien van het buitenlandse beleid. Het buitenlandbeleid van Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie wordt tengevolge van deze afhankelijkheid minder effectief. Frankrijk ziet om deze reden energieonafhankelijkheid als voorwaarde voor een buitenlandbeleid gericht op het bevorderen van Franse belangen en het beschermen van de nationale veiligheid.

- Er zijn aanhoudende fricties tussen de Europese Unie (EU) en Rusland. Deze zijn deels verklaarbaar door het feit dat qua politieke cultuur de EU en Rusland uit elkaar drijven. Terwijl Rusland in toenemende mate autocratisch geregeerd wordt, wordt de EU postmodern. De nadruk die de EU legt op democratie en mensenrechten staat steeds verder af van wat de leiders in het Kremlin propageren en leidt tot aanhoudende spanning. Daarnaast vindt Rusland dat haar veiligheid in het geding is door stappen van de NAVO. Dit komt tot uiting in fricties over Kosovo, de Amerikaans-Pools-Tsjechische plannen voor raketverdediging, de uitbreiding van de NAVO, en de opstelling van de Baltische staten en Polen ten aanzien van de Nord Stream gaspijpleiding.

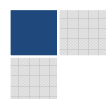
In een situatie van aanhoudende spanningen kunnen mispercepties ontstaan die tot confrontaties kunnen leiden. Sinds het begin van de jaren negentig heeft Rusland de gaskraan meerdere malen dichtgedraaid. Het bekendste voorbeeld is het gasconflict met Oekraïne.^[21] In februari 2008 dreigde de Russische Chef van de Generale Staf, generaal Yuri Baluyevsky tegenmaatregelen naar aanleiding van de mogelijke

plaatsing van onderdelen van een raketschild in Tsjechië. Daarmee dreigde hij impliciet met het dichtdraaien van de gaskraan, omdat dit een van de weinige opties is die Rusland heeft.

Concrete scenario's waarin Nederland doelwit wordt van 'coercion' waarbij gas als drukmiddel wordt gebruikt zijn niet te geven, maar zijn ook niet uit te sluiten. Nederland kan gevolgen ondervinden van Russische sancties tegen andere lidstaten van de EU, waardoor de doorvoer van gas naar Nederland in gevaar komt. Als analoog voorbeeld kan genoemd worden de situatie in 2006 toen Rusland de gastoevoer naar de Oekraïne tijdelijk afsloot. Dit resulteerde in een 25 – 30 % vermindering van de toevoer naar Frankrijk, ondanks toezeggingen van de Russische autoriteiten dat andere landen geen hinder zouden ondervinden. Overigens kwam dit doordat Oekraïne het niet voor hen bestemde gas onrechtmatig aftapte.

- Voor gas geldt ook dat interne conflicten de gastoevoer kunnen beïnvloeden. Algerije is een belangrijke gasleverancier, maar heeft interne problemen. Dit geldt in sterkere mate voor Nigeria, een toekomstige LNG-leverancier. Het Russische Gazprom tracht invloed op de gasproductie in Nigeria en Algerije te krijgen, waardoor gas als politiek drukmiddel verder versterkt wordt.

In de hier beschreven scenario's is sprake van een plotselinge stagnatie in de aanvoer van olie en gas en daaraan verbonden prijsexplosies. In een aantal gevallen is het dreigen met mogelijke sancties al voldoende om prijzen te laten exploderen en economische en politieke chaos te creëren. De denktank ziet dit steeds minder als een economisch probleem, maar als een veiligheidspolitieke uitdaging. De nationale veiligheid wordt ondermijnd omdat twee vitale belangen worden geraakt: economische stabiliteit en als tweede orde effect de sociale en politieke stabiliteit. In het geval van de bouw van kerncentrales in minder ontwikkelde



landen kan de ecologische of zelfs fysieke veiligheid van Nederland in gevaar zijn.

Staat Nederland er alleen voor?

In de internationale betrekkingen kent men het beginsel van *self help*: elk land is in beginsel verantwoordelijk voor zijn eigen veiligheid. Het is daarom de vraag hoe de EU zal reageren ingeval van crises die de nationale veiligheid van lidstaten raken.^[22] Het is ook de vraag of solidariteit zal worden opgebracht voor een land dat de bedreiging van de nationale veiligheid over zichzelf heeft afgeroepen. De casus 'Fitna' is wat dit betreft interessant. Kortom, er zijn geen harde garanties dat Nederland kan rekenen op de steun van de EU. Het ligt eerder voor de hand dat er *ad hoc* coalities zullen worden gevormd om de uitdaging te lijf te aan.

Maatregelen

Bovenstaande analyse toont aan dat Nederland als gevolg van internationale ontwikkelingen met een stagnatie van de energietoevoer kan worden geconfronteerd en dat niet per definitie op bevriende mogendheden of internationale organisaties als de EU kan worden gerekend.

Daarom zijn nationale maatregelen noodzakelijk, zo mogelijk ingebed in multilaterale afspraken, om de negatieve effecten van een plotselinge stagnatie zo veel mogelijk teniet te doen.

Het is daarom van belang vooraf mogelijke maatregelen te, zoals het aanleggen van strategische voorraden, te doordenken, vooral de wijze waarop de regering reageert op een plotselinge ineenstorting van de economie en de daaruit volgende sociale en politieke instabiliteit.

De denktank adviseert de volgende uitgangspunten voor het formuleren van beleid:

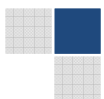
- 1 De regering dient inzicht te hebben bij welke olie- en gasprijsniveau gevolgen voor de sociale en politieke stabiliteit te verwachten zijn.
- 2 De regering dient inzicht te hebben bij welke mate van stagnatie in de energietoevoer er sprake is van economische ontwrichting.
- 3 De regering dient naar analogie van het Verenigd Koninkrijk beleid te ontwikkelen dat inspeelt op de mogelijke problematiek van energiearmoede.

De grootste bedreiging voor de nationale veiligheid is de onvoorspelbaarheid, snelheid en omvang waarmee ontwikkelingen zich kunnen voordoen. Nederland kan zich daarmee in de huidige marktomstandigheden niet goed voorbereiden. Immers het aanleggen van strategische voorraden in de huidige markt zal prijsopdrijvend werken.

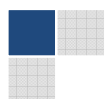
- 4 De in de Voortgangsbrief Nationale Veiligheid 2008 aangekondigde review van de IEA-mechanismen moet in deze context worden beschouwd.
- 5 De regering en de ambtelijke top dienen scenario's te doordenken en crisisbeheersing te oefenen.
- 6 Aangekondigde structurele oplossingen zoals de ontwikkeling van duurzame alternatieve energiebronnen (die mogelijk hun eigen nieuwe veiligheidsproblemen creëren), energiebesparing en de diversificatie van de herkomst van olie (en gas) zijn mogelijk geen volledig antwoord op de geschetste geopolitieke uitdagingen, zeker niet op de korte en middellange termijn (10-15 jaar).

Er zijn gevolgen voor het buitenlands en defensiebeleid:

- 7 Goede relaties met exporteurs zijn in het belang van de nationale veiligheid. Insteek van het Energierapport 2008 om de banden met Rusland,

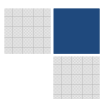


- Saoedi-Arabië, Kazachstan en Algerije te versterken, passen in deze aanbeveling. Dit heeft echter gevolgen voor de wijze waarop Nederland met dictatoriaal geregeerde landen omgaat aangezien bevordering van mensenrechten en democratie een speerpunt is van het buitenlands beleid.
- 8 De invoer van gas is onderworpen aan het marktregime van de EU, maar de contracten worden door de individuele landen gesloten. Deze bilaterale gasdeals geven Rusland de mogelijkheid een politiek van verdeel-en-heers te voeren, die de Unie als geheel onder druk zet. Dit kan gevolgen voor de lange termijn hebben omdat dit verdere verdieping van de Unie kan bemoeilijken. Bilaterale afspraken dienen het korte termijn belang van Nederland, maar dienen te worden ingebed in een breder Europees beleid dat de effecten van een verdeel-en-heerspolitiek zo veel mogelijk teniet doet.
- 9 In 2007 stelde de Zweedse regering voor om in 2020 niet langer afhankelijk te zijn van fossiele brandstoffen.^[23] Om veiligheidspolitieke redenen is het noodzakelijk om in Unieverband te streven naar verminderde afhankelijkheid van de huidige olie en gasproducenten. Realisatie hiervan vereist onderzoek naar alternatieve wijzen productie van energie binnen de EU. Dit onderstreept de conclusie van het Energierapport 2008 dat optimale benutting van eigen energiebronnen noodzakelijk is. Het is daarom niet langer mogelijk om kernenergie van de politieke agenda te houden.
- 10 Piraterij en de verwevenheid met het internationale terrorisme vormen een toenemende bedreiging voor de aanvoerroutes van olie. Instabiliteit in producerende landen kunnen de levering van olie en gas onder druk zetten. De bescherming van energiebelangen dient nadrukkelijker onderdeel te zijn van het buitenlands en defensiebeleid. Het is noodzakelijk duidelijk te krijgen welke rol de NAVO hierbij kan spelen.
- 11 Tegelijkertijd zijn wederzijdse afhankelijkheden van belang tussen de lidstaten van de Unie en energieproducerende landen. Zo kunnen afhankelijkheden worden gecreëerd van Europese landbouwexporten.



Eindnoten

- [1] Deze bijeenkomsten vonden plaats op 11 maart en 14 mei 2008.
- [2] S. Mufson, 'Crude Analysis', *Washington Post*, 27 mei 2008, p. d01. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/26/AR2008052601977.html?nav=rss_business
- [3] World Energy Council, *Survey of Energy Resources 2007*, London, 2007.
- [4] Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2007*, Washington, mei 2007. http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/pdf/appi_tables.pdf
- [5] A Review of the Seminar 'The Security of Energy Supplies: the Role of NATO and Other International Organisations', Brussel, 17 januari 2008.
- [6] Ministerie van Economische Zaken, *Energierapport 2008*, Den Haag, 18 juni 2008, p. 32.
- [7] Zie bijvoorbeeld N. Elhefnawy, 'The Impending Oil Shock', *Survival*, Vol. 50, no. 2, april – mei 2008, pp. 37-66.
- [8] World Energy Council, *Survey of Energy Resources 2007*, Washington, mei 2007.
- [9] F. Hoogenveen en W. Perlot (Eds), *Tomorrow's Mores: The International System, Geopolitical Changes and Energy*, Den Haag, Clingendael International Energy Programme, Netherlands Institute of International Relations, december 2005, p. 30.
- [10] Ministerie van Economische Zaken, *Energierapport 2008*, Den Haag, 2008. p. 32.
- [11] Katrin Bennhold, 'Social pain of rising fuel costs spreads in Europe', *International Herald Tribune*, 29 mei 2008.
- [12] Idem.
- [13] 'Blue Austria' *Location Austria* Publishers: Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management, Federal Ministry for European and International Affairs/Austrian Development Cooperation, Federal Ministry of Economics and Labour, 2007, p. 12.
- [14] A. Makhijani, 'France's Nuclear Fix', *Science for Democratic Action*, vol. 15 no. 2, januari 2008, p. 5.
- [15] Den Haag Centrum voor Strategische Studies, *Geopolitical Security Risk Assessment Project Nigeria*, Den Haag, 18 maart 2008, p. 19.
- [16] N. Elhefnawy, 'The Impending Oil Shock', *Survival*, Vol. 50, no. 2, april – mei 2008, p. 50.
- [17] The Associated Press, *Iran envoy dismisses threat of attack by US*, 3 juli 2008.
- [18] Drs. M.J.M. Verhagen, Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Appreciatie Chinese defensie*, 1 juli 2008.
- [19] Freedom House, *Freedom in the World Survey 2007*. Zie <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007>



[20] NRC-Handelsblad, *'Chinezen zijn aardig voor iedereen die grondstoffen heeft'*, 29 mei 2008.

[21] Nichol, J. S. Woehrel and B. A. Gelb, *Russia's Cutoff of Natural Gas to Ukraine: Context and Implications*, CRS Report for Congress, 15 februari 15, 2006. <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RS22378.pdf>

[22] C. van der Linde, *'Turning a Weakness into a Strength: A Smart External Energy Policy for Europe'*, Den Haag, Clingendael International Energy Programme, Netherlands Institute of International Relations, p. 45.

[23] John Vidal, *'Sweden plans to be the world's first oil-free economy'*, *The Guardian*, 8 februari 2006. <http://www.guardian.co.uk/environment/2006/feb/08/frontpagenews.oilandpetrol>



Leden Denktank Nationale Veiligheid

Voorzitter

Prof. dr. R. de Wijk, Directeur Den Haag Centrum voor Strategische Studies

Secretaris

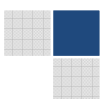
Mevr. drs. R. Clabbers, Programmamanager Nationale Veiligheid/ plv. directeur
Crisisbeheersing Ministerie BZK

Leden

- Mr. J.J. van Aartsen, Burgemeester Den Haag
- Dhr. J.G.M. Alders, Voorzitter EnergieNed
- Dhr. P. van de Beek, Hoofdofficier van Justitie Dordrecht
- Prof. drs. G.J. N.H. Cerfontaine, Algemeen Directeur van de Schiphol Group
- Dhr. A.H.M. de Jong, Voorzitter Willibrord Stichting, voormalig Directeur Generaal Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën
- Prof. dr. H.P.M. Knapen, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Dhr. dr. M.M. Kommer, Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie
- Drs W.J. Kuijken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Secretaris Generaal
- Mevr. Prof. dr. P. L. Meurs, lid Eerste Kamer
- Prof. dr. P. Schnabel, Directeur Sociaal Cultureel Planbureau
- Drs. H.W.M. Schoof, Directeur generaal Veiligheid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Drs J. Schuur, Ruimtelijk Planbureau, Directeur
- Prof. dr. J.G. Siccama, Ministerie van Defensie, Directie Algemeen Beleid
- Dhr. M. Sprenger, Directeur Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Prof. dr. C. Teulings, Directeur Centraal Planbureau

Geconsulteerd

- Drs. M.M. Frequin, Ministerie van Economische Zaken, Directeur Generaal Energie en Telecom



- Mevr. dr. M. de Kwaasteniet, Ministerie van Buitenlandse Zaken, plv. Directeur Generaal Europese Samenwerking.
- Prof dr C. van der Linde, director of the Clingendael International Energy Program

Secretariaat

Den Haag Centrum voor Strategische Studies
Lange Voorhout 16
2514 EE Den Haag

Telefoon +31(70) 318 48 40
Telefax +31(70) 318 48 50
E-mail: info@hcss.nl

