

# Een beetje verslaafd bestaat niet

## Omslag in het Amerikaanse energiebeleid?

De Verenigde Staten zijn één van de belangrijkste spelers op de mondiale energiemarkt, niet in de laatste plaats omdat het Amerikaanse energieverbruik tot de hoogste ter wereld behoort. Het denken over energie in dit land heeft daarom grote invloed op de ontwikkelingen elders. De hogere olieprijs, het besef van kwetsbaarheid in de olieaanvoer als gevolg van de beide orkanen in 2005 en niet het minst het groeiend bewustzijn steeds afhankelijker te worden van olie-invoer uit politiek minder stabiele regio's hebben het Amerikaanse energiebeleid nieuwe politieke impulsen gegeven. Impulsen die niet alleen een binnenlands effect hebben, maar ook internationaal gezien van betekenis zijn. Zij kunnen de relaties met het Midden-Oosten beïnvloeden, maar ook die met een land als Venezuela. Zijn deze nieuwe impulsen aan het Amerikaans energiebeleid het antwoord op de uitdaging waarvoor George Bush zijn land gesteld ziet of past toch enige bescheidenheid?<sup>1</sup>

### Zoektocht naar een 'Amerikaans nationaal energiebeleid'


President Bush gaf in zijn jaarlijkse *State of the Union* op 31 januari 2006 een heldere boodschap: 'America is addicted to oil.' Hij erkende uitdrukkelijk de afhankelijkheid van de Verenigde Staten van olie-importen uit onstabiele regio's en waarschuwde voor de gevolgen hiervan. Daarom wil hij in 2025 de Amerikaanse afhankelijkheid van olie-invoer uit het Midden-Oosten met 75% verminderd hebben. Daarom kondigde hij een 'Advanced Energy Initiative' aan, waarbij het budget voor onderzoek naar schone energiebronnen fors wordt verhoogd en de mogelijkheden van schone kolen verder worden ontwikkeld: CO<sub>2</sub>-opslag bij kolencentrales, zonne-energie, wind, maar ook kerncentrales. Bovendien moet de invoering van biobrandstoffen en waterstoftechnologie voor voertuigen flink worden versneld.

Degenen die het Amerikaanse energiebeleid volgen, konden deze omslag al een tijdje zien aankomen. De *Energy Information Administration* (EIA) van het US Department of Energy publiceert jaarlijks een *Energy Outlook*, waarin verscheidene

scenario's voor de komende 25 jaar worden doorge-rekend. De verschillen in projecties tussen de studie van 2006 en die van een jaar eerder, met voorop de bijgestelde prognoses over de olieprijsontwikkeling, lieten vermoeden dat een belangrijke beleidswijziging niet lang op zich kon laten wachten. Ook de in 2005 van kracht geworden nieuwe energiewetgeving bevatte hier al tekenen van. Niettemin bekruipt de waarnemer ook een gevoel van 'waar hebben we dat eerder gehoord en gezien'. Zijn de Amerikanen al niet vele jaren op zoek naar een integraal energiebeleid? Mooie plannen, maar waar zijn de daden? Het is wellicht nuttig terug te blikken en de queeste naar een goed nationaal energiebeleid te volgen.<sup>2</sup> Een zoektocht die ook Europa kent en herkent en waar het herhaaldelijk bij is uitgegleden. Trouwens, ook Nederland kent dergelijke ervaringen.

Tijdens de oliecrisis kondigde president Nixon in november 1973 met de nodige bombarie het *Project Independence* aan, waarmee de Verenigde Staten al in 1980 geheel zelfvoorzienend op energiegebied zouden moeten zijn. Maar beleid om dat uit te voeren kwam niet echt van de grond, behalve dan de oprichting van de *Strategic Petroleum Reserve* in 1975.<sup>3</sup> Enkele jaren later deed president Carter een nieuwe poging, met zijn *National Energy Policy*. Hij zette fors in op besparing en op schone kolen, met voor dat laatste een 10-jaren-programma van maar liefst \$ 88 miljard. De inzakkende olieprijs in de jaren '80 en de mislukking van initiatieven om een benzineaccijns in te voeren, namen dat beleid steeds meer wind uit de zeilen. Zowel onder Reagan en Bush sr. als onder Clinton was er vervolgens weinig sprake van grote nieuwe energie-initiatieven. Wél werden in de jaren '80 de olie- en gasmarkten sterk gedereguleerd en kwam er onder Bush sr. in 1992 een heuse *Energy Policy Act*, die vooral impulsen gaf voor verdergaande liberalisering van de Amerikaanse energiemarkten.<sup>4</sup>

In 2000/2001 werd de natie geschokt door de stroomcrisis in Californië, later gevolgd door het Enron-schandaal. De aanslagen van 9/11 brachten het veiligheidsrisico sterk onder de aandacht, vooral



ten aanzien van enkele belangrijke exporterende landen, maar het was vooral de grote *blackout* op 14 augustus 2003, die grote delen van het noordoosten van de Verenigde Staten en het oosten van Canada in het donker zette, die de discussie over het energiebeleid weer nieuwe politieke impulsen gaf. Toen Bush jr. in 2001 aantrad, gaf hij, geprikkeld door de problemen in Californië, onmiddellijk zijn vice-president Dick Cheney opdracht een nationaal energiebeleid te ontwikkelen, 'designed to help the private sector, and government at all levels, to promote dependable, affordable and environmentally sound production and distribution of energy for the future'. Dat klonk als een klok en al op 17 mei 2001 werd een uitvoerig en alomvattend actieplan gelanceerd waarin op alle opties werd ingezet.

Toch werd de meeste nadruk gelegd op de aanbodzijde, inclusief de omstreden opening van het *Arctic National Wildlife Refuge* voor exploratie naar olie en gas. Het actieplan werd vertaald in een integraal voorstel voor een nieuwe *Energy Policy Act*, dat vervolgens vier jaar lang onderwerp werd van een politieke 'soap' op Capitol Hill. Zowel het Huis van Afgevaardigden als de Senaat ging actief aan de slag, amendeerde de voorstellen van het Witte Huis en zij kwamen in 2001 en 2002 beide met hun eigen, sterk verschillende versies. Politieke druk vanuit het *Oval Office* in 2003 en 2004 (met opnieuw aandacht voor energie in de *State of the Union*: 'to pass legislation to modernize our electricity system, promote conservation and make America less dependent on foreign sources of energy') leidde nog niet direct tot de gewenste doorbraak.

Pas in juli 2005 mocht president Bush eindelijk zijn nieuwe energiewet tekenen. De *Energy Policy Act 2005* was minder ambitieus dan de oorspronkelijke voorstellen uit 2001 waar het de voornemens over energieproductie betreft, maar de wet ging duidelijk verder op het gebied van energiebesparing en elektriciteit. Aan fiscale maatregelen bevatte de wet een totaalpakket van \$ 13,5 miljard voor een periode van 10 jaar, vrij evenwichtig verdeeld over de diverse beleidsopties.<sup>5</sup> De politieke reacties waren wisselend en varieerden van 'een mooi resultaat' tot 'een gemiste kans'.

Toen kwamen in het najaar de orkanen *Katrina* en *Rita*, ook wel aangeduid als *Katrita*, en de olie- en gasprijzen gingen nog verder omhoog. Het besef van kwetsbaarheid werd een politiek gegeven, terwijl hoge prijzen ook tot reacties leidden bij consumenten.

Algemeen nam de roep toe om een sterk energiebeleid en tal van voorstellen die het in de periode 2001-2005 niet haalden, kwamen opnieuw op de agenda. Bush achtte het politiek nodig in januari een nieuw idee te lanceren, het *Advanced Energy Initiative*, met schone energietechnologie en een grotere rol voor kernenergie als de twee sleutelwoorden. Onderzoeksbudgetten zullen voor de komende tien jaar verdubbeld worden, met een totaalbedrag van c. \$ 50 miljard voor nieuw onderzoek. De begrotingsvoorstellen voor 2007<sup>6</sup> gaan al uit van ruim 20% meer voor onderzoek naar biomassa, zonne-energie en schone kolen, waarbij vooral biobrandstoffen en waterstof voor de transportsector belangrijke impulsen krijgen. Het is interessant bij de diverse onderdelen van het Amerikaans beleid stil te staan.

### Het Amerikaanse energieplaatje

De *Annual Energy Outlook 2006* (AEO-2006) geeft een goed inzicht in de prognoses voor de ontwikkelingen van vraag en aanbod tot 2030. Van doorslaggevend belang daarbij is de veronderstelde olieprijs, die in vergelijking met de AEO-2005 een groot verschil laat zien. In de nieuwe projecties gaat de Energy Information Administration uit van een stijging van de huidige olieprijs van \$ 40 per barrel (2004) tot \$ 54 in 2025.<sup>7</sup> De hogere olieprijsen hebben forse consequenties. In het scenario gaat de *Outlook* uit van een stijgend olie-, gas- en kolenverbruik, maar ook van stijgende binnenlandse productie, vooral op kolengebied. Vergeleken met de AEO-2005 daalt mede daardoor de netto-importquote ten opzichte van 2005 van 38% tot 33%, wat nog steeds een lichte stijging inhoudt ten opzichte van de huidige 20%. In absolute hoeveelheden vinden overigens nog steeds forse stijgingen plaats.

Olie blijft de belangrijkste energiebron in de Verenigde Staten. Het grootste gedeelte van deze brandstof wordt gebruikt in de transportsector. Terwijl de vraag naar deze brandstof tot 2030 nog aanzienlijk zal toenemen, neemt de binnenlandse productie hiervan af. De enige, en beperkte, uitbreidingsmogelijkheid die nog wordt voorzien, ligt in de winning in diep water in de Golf van Mexico. Alternatief is het vergroten van de olie-import, die dan ook jaarlijks gemiddeld met 1,3% toeneemt. Hogere prijzen leiden tot een afnemende groei voor de invoer van LNG (vloeibaar aardgas) in 2030, ongeveer een derde minder. Toch zal die import fors toenemen, jaarlijks met bijna 2% tot 2030.<sup>8</sup> Hoge energieprijzen leiden

ook tot een aanzienlijk hoger kolenverbruik, wel met impulsen voor de ontwikkeling van schone kolentechnologie (kolenvergassing en -liquefactie en daarnaast opslag van CO<sub>2</sub>).

### **Kernenergie**

Interessant is de *revival* van kernenergie.<sup>9</sup> De *Annual Energy Outlook 2006* gaat uit van 6 gigawatt (GW) aan nieuwe kerncentrales in 2030, terwijl men een jaar eerder geen rekening hield met uitbreiding. In het *Advanced Energy Initiative* wordt veel aandacht gegeven aan het nieuwe *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP). Dat is vooral een politiek initiatief om de inzet van kernenergie als energiebron ook internationaal nieuwe impulsen te geven en de samenwerking daarbij te vergroten. Veel aandacht wordt in dit verband gericht op nieuwe technologieën om bestraalde splijtstof voor hergebruik geschikt te maken, zonder dat daarbij plutonium als zodanig wordt vrijgemaakt. Interessant is het non-proliferatie-aspect, waarvoor de Verenigde Staten het initiatief nemen om een internationaal consortium van landen op te richten dat over geavanceerde nucleaire splijtstoftechnologie beschikt en dat voor andere landen waarborgen wil geven voor voorziening in nucleaire brandstoffen tegen redelijke prijzen en zonder risico van proliferatie.<sup>10</sup>

### **Duurzame energiebronnen**

In de Verenigde Staten is er al langere tijd aandacht voor *renewable energy*. Belangrijk is dat meer dan 20 staten werken met *Renewable Portfolio Standards*, waarbij elektriciteitsproducenten verplichtingen hebben een aandeel groene stroom te halen, variërend van 5 tot 25% tussen 2008 en 2020. Ondanks deze inspanningen blijft het aandeel van duurzame energie in de elektriciteitsopwekking nog beperkt tot 7,5% in 2025. Ook is er veel aandacht voor biobrandstoffen voor de transportsector, zowel op statelijk als op federaal niveau, waarbij brede coalities worden gevormd. Technologisch wordt breed ingezet op ethanol, biodiesel, maar ook op meer geavanceerde systemen, zoals BTL (*bio-to-liquids*).

### **Besparingen**

De energie-intensiteit uitgedrukt in verbruik per \$ BNP vertoont al vele jaren een dalende trend. De economie wordt dus steeds energie-efficiënter, een ontwikkeling die in alle OESO-landen zichtbaar is. In absolute termen en in relatie tot het verbruik per hoofd van de bevolking blijft het Amerikaanse

energieverbruik op een ongeëvenaard hoog en nog steeds stijgend niveau. Dat heeft alles te maken met levensstijl en gedrag, niet alleen wat het autogebruik betreft, maar in toenemende mate ook het gebruik van elektriciteit.

De discussies over de auto zijn een politiek kruisvat. Olieverbruik en de auto zijn sterk met elkaar verbonden, want de transportsector draait nagenoeg geheel op olie en c. 60% van het Amerikaanse oliegebruik gaat naar de transportsector. Al in 1975 werden efficiëntienormen vastgesteld, maar die zijn tot op heden niet aangepast. Wel wordt ruimte gemaakt voor 'verder onderzoek' naar biobrandstoffen en hybride auto's, die zowel op traditionele als nieuwe energiebronnen kunnen rijden. Ook de op de waterstofeconomie gerichte programma's zullen op termijn invloed hebben op het oliegebruik van de transportsector. Verder is er veel en groeiende aandacht voor energiebesparingsprogramma's voor de bebouwde omgeving en voor industrieel verbruik. Technologische ontwikkelingen, doelmatigheidsnormen voor huishoudelijke apparaten en belastingkortingen zijn daarbij belangrijke instrumenten.

### **Internationale energiestrategie**

De geopolitieke ontwikkelingen op de energiemarkten en de vooruitzichten voor de komende jaren hebben de Amerikaanse regering ertoe gebracht energievoorzieningszekerheid met steeds meer nadruk mee te wegen in het buitenlands beleid. Onder leiding van de *National Security Council* van het Witte Huis wordt er aan een strategie gewerkt, met als titel 'the international dimensions of US energy policy'. Kernpunten van dit beleid zijn: vergroting van het energieaanbod, diversificatie, technologie en investeren in infrastructuur. De strategie zal in een aantal acties worden uitgewerkt, waarbij deze regionaal zullen worden verbijzonderd. Strategische energiedialogen zullen daarvoor worden gezocht, of zijn al gaande, met Europa en Rusland, China en India, het Midden-Oosten en Iran, West-Afrika en met het overige Westelijk Halfrond. Vermindering van de afhankelijkheid van de Perzische Golf heeft tot gevolg dat de afhankelijkheid van andere regio's moet toenemen of dat meer olie uit bronnen nabij teerzanden moet worden gehaald. Of met de grotere inzet van andere leveranciers de politieke stabiliteit van de olie-importen zal verbeteren, is nog maar de vraag, getuige de problemen in Nigeria en de gespannen relatie met Venezuela.

## Conclusies

De Verenigde Staten gaan uit van een structureel hogere olieprijs in de toekomst en hebben op basis daarvan hun modellen en het beleid voor de toekomstige energiemarkt aangepast. Op veel terreinen wordt fors ingezet, vooral op technologiegebied, met indrukwekkende programma's. Toch blijft de indruk bestaan dat het Amerikaanse energiebeleid het aan een algemene visie, strategie en beleid ontbreekt om de uitdagingen van de komende jaren het hoofd te bieden. Onduidelijk is nog wat de internationale energiestrategie zou moeten inhouden en in hoeverre het klimaat en de economische ontwikkeling daarbij betrokken worden.

Ook is er niet echt sprake van een 'National Energy Policy'. Op het niveau van afzonderlijke staten gebeurt veel, maar op federaal niveau blijven de inspanningen versnipperd. Als het energievraagstuk echt serieus genomen wordt – en daar is, gezien de geopolitieke en klimaatpolitieke ontwikkelingen alle aanleiding voor – dan is een 'man-on-the-moon'-aanpak nodig. Een aanpak met visie, strategie, middelen en organisatie. Een aanpak met durf en leiderschap, waarbij ook andere landen (en zeker ook de Europese Unie) uitgedaagd worden mee te doen en voorbeelden te volgen; een aanpak die produktielanden houvast geeft aangaande de marsroute naar een energievoorziening die op termijn duurzaam zal zijn; en een aanpak waarin op basis van wederzijdse belangen wordt overlegd en wordt samengewerkt. Er is voldoende potentieel en denkkraft aanwezig 'around Capitol Hill', nu nog de wil en de daadkracht.

## Noten

- 1 De website van het *US Department of Energy* (DOE) ([www.energy.gov](http://www.energy.gov)) geeft een schat aan informatie over het Amerikaanse energiebeleid, vooral op de informatie-afdeling te vinden op [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)
- 2 Ook hiervoor geeft de website van DOE mooie overzichten; zie: [www.cfo.doe.gov/me70/history](http://www.cfo.doe.gov/me70/history).
- 3 De desbetreffende wet regelde ook de participatie van de Verenigde Staten in het internationaal energieagentschap IEA.
- 4 Zie voor een beschrijving van de ontwikkeling in de Verenigde Staten in vergelijking tot die welke in de EU plaatsvond de CIEP-studie 'The regional approach in establishing the Internal EU Electricity Market', 2005. Zie de CIEP-website via [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).
- 5 Voor duurzame energie, olie en gas, elektriciteit, kolen en besparing resp. c. \$ 3,1; \$ 2,4; \$ 2,8; \$ 2,75 en \$ 2,1 miljard.
- 6 De begrotingsvoorbereiding voor het komende jaar start in de Verenigde Staten al eind januari.
- 7 De EIA hanteert voor de huidige olieprijs een waarde van 40 dollar per *barrel* (in 2004 dollars). Het gaat hierbij om de gemiddelde prijs van in de Verenigde Staten geïmporteerde ruwe olie met een laag zwavelgehalte. Deze prijs is enkele dollars lager dan die van premium ruwe olie, zoals de *West Texas Intermediate* (WTI) of *Brent*, die in de pers vaak wordt aangehaald als 'de olieprijs'.
- 8 In 2004 bedroeg de LNG-import 0,6 tcf, terwijl nu verwacht wordt dat die in 2030 4,4 tcf zal bedragen.
- 9 Hierbij dient te worden aangetekend dat het budget van DOE traditioneel een groot aandeel kernenergie bevat. Dat is een gevolg van het feit dat alle militaire nucleaire programma's geheel door DOE worden verzorgd (en niet door het Pentagon). Alle grote 'national labs' (o.a. Brookhaven, Lawrence Livermore, Los Alamos), die ook fundamenteel onderzoek doen, staan op de DOE-begroting, evenals het onderzoek naar en de opberging van radioactief afval, zoals de Yucca Mountain Facility en de WIPP in Nieuw Mexico. Alleen al voor Yucca Mountain staat \$0,5 miljard op de begroting voor 2007.
- 10 Interessant te weten is dat Nederland, dat samen met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland in het Urenco-project deelneemt, over deze plannen al een tijdje met de Amerikanen in gesprek is.

Jacques de Jong is bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) gedetacheerd door het ministerie van Economische Zaken. Stephan Slingerland is werkzaam bij het CIEP.