

# **RUIMTE VOOR NATIONAAL ENERGIEBELEID?**

ir. M.E.E. Enthoven  
Prof.dr. J.G. van der Linde

**Energie Forum Nederland i.o.**  
17 maart 2006

Titel : Ruimte voor nationaal energiebeleid?  
Auteur : ir. M.E.E. Enthoven (voormalig DG Europese Commissie)  
Prof.dr. J.G. van der Linde (hoofd Clingendael International Energy Programme)  
Opdrachtgever : Energie Forum Nederland i.o.  
Copyright : Energie Forum Nederland i.o., M.E.E. Enthoven en J.G. van der Linde  
Gepubliceerd door : Energie Forum Nederland i.o./ CIEP

## **Inleiding**

Bij de bezinning op een nieuw energiebeleid voor de Nederlandse samenleving behoort ook de vraag aan de orde te komen hoeveel ruimte er nog is om binnen het kader van de EU een nationaal energiebeleid te voeren. En als die ruimte beperkt is, welke mogelijkheden afzonderlijke lidstaten hebben om hun publieke energiebelangen voldoende veilig te stellen. In dit essay zal daartoe beknopt worden aangegeven welke formele bevoegdheden de EU op energiegebied bezit, waarop het vigerende Europese energiebeleid is gestoeld en welke ruimte voor nationaal energiebeleid de lidstaten ter beschikking staat.

Tevens zal worden ingegaan op toekomstige ontwikkelingen die voor de beantwoording van bovenstaande vraagstelling van belang kunnen zijn.

## **1. Europees energiebeleid**

Allereerst moet worden geconstateerd dat de EU geen formele primaire bevoegdheden bezit op het gebied van energie. Hoewel bij de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen het onderwerp energie een belangrijke rol speelde in het verdrag over de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) en in het Euratom verdrag (1957), heeft het onderwerp als gevolg van de wens van de lidstaten om ten aanzien van energiebeleid soevereiniteit te behouden in het verdrag van Rome en de daarop volgende verdragen die aan de Europese Unie ten grondslag liggen nooit een volwaardige plaats gekregen. In het verdrag van Maastricht wordt in artikel 3 gestipuleerd dat de EU activiteiten ontplooit op het gebied van energiebeleid, maar deze bepaling geeft de Europese instituties geen bevoegdheid om maatregelen op dit gebied te treffen.

Het voorstel voor een Europese Grondwet bevat wel een Energie hoofdstuk waarin de doelstellingen van Europees energiebeleid als volgt zijn opgenomen:

“Door een interne markt te scheppen en met het oog op de noodzaak om de milieukwaliteit te behouden en te verbeteren, zal het energiebeleid van de Unie zich richten op:

- a) het verzekeren van een goed functioneren van de energie markt;
- b) het verzekeren van de energievoorziening in de Unie;
- c) het bevorderen van energie-efficiency en energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en hernieuwbare vormen van energie.”

Het voorstel voor de Grondwet is echter zoals bekend geblokkeerd, maar zelfs wanneer het in de voorliggende vorm zou worden aanvaard, is er nog een lange en moeizame weg te gaan om dit hoofdstuk zodanig “handen en voeten” te geven dat gesproken kan worden van volwaardig Europees energiebeleid, gestoeld op primair gemeenschapsrecht, zoals dat op verschillende andere voor de economie en de samenleving belangrijke beleidsterreinen wel het geval is.

Wat het primaire Europese recht betreft is er dus veel ruimte voor nationaal energiebeleid.

## **2. Indirect Europees energiebeleid**

Omdat energie verweven is met belangrijke andere onderwerpen waar de EU wel bevoegdheden bezit, is geleidelijk aan een indirect Europees energiebeleid ontstaan. Dit is voornamelijk gebaseerd op artikel 308 van het EG verdrag, waarin de Europese instituties de bevoegdheid wordt toegekend om waar nodig maatregelen te treffen teneinde de doelstellingen van het verdrag te realiseren. De doelstellingen van dit indirecte energiebeleid worden daarmee afgeleid van andere competenties van het verdrag, waarbij andere beleidsterreinen een significante doorwerking op energiebeleid en de energiesector hebben gekregen. Het gaat hierbij in het bijzonder om het beleid voor de interne markt en de mededinging, het milieubeleid en het fiscale beleid. Dit heeft door middel van richtlijnen geresulteerd in de creatie van een interne markt voor elektriciteit en gas; de bevordering van

energie-efficiency en van hernieuwbare energiebronnen; en de harmonisatie van bepaalde belastingen op energiedragers. Om de hiermee samenhangende werkzaamheden goed uit te kunnen voeren kent de Europese Commissie een Commissaris belast met het onderwerp energie en een directoraat voor energie. Er bestaat een Raad van Energieministers, in het Europees Parlement fungeert een Energie Comité.

De bevoegdheden van de Europese Commissie met betrekking tot concurrentie strekken zich voornamelijk uit tot de Europese Markt. Dit maakt het in principe mogelijk dat lidstaten een beleid voeren dat de totstandkoming van “nationale kampioenen” op energiegebied bevordert. Het onderwerp energie voorzieningszekerheid bleef in deze situatie grotendeels buiten schot; pogingen van de Europese Commissie om op dit punt tot een gemeenschappelijk beleid te komen werden tot nu toe door lidstaten met sterke eigen energiebelangen tegen gehouden. Hoewel de eisen vanuit andere terreinen zoals interne markt, mededinging en milieu dus in het indirecte Europese energiebeleid doorwerken en soms tot vergaande condities voor marktordening, milieurandvoorwaarden en in te zetten instrumenten op nationaal niveau leiden, is er momenteel nog steeds een aanzienlijke ruimte voor nationaal energiebeleid en voor de organisatie van de markt op het niveau van de lidstaten, mits de door de EU gecreëerde kaders en randvoorwaarden, zoals liberalisering, worden gerespecteerd. Lidstaten hebben daarbij in de praktijk nog vrij veel ruimte om te bepalen hoe, hoe ver en in welk tempo zij hun energiemarkten willen privatiseren, welke mix van brandstoffen zij in hun elektriciteitsopwekking nastreven, welke concrete milieueisen zij aan hun energiesectoren willen opleggen, hoe sterk zij richtlijnen op het gebied van energiebesparing en hernieuwbare energie willen en kunnen implementeren en hoe zij nationaal met de allocatie van verhandelbare emissierechten willen omgaan, mits deze zijn getoetst aan de EU-kaders. Het beeld op deze terreinen vertoont dan ook een grote verscheidenheid tussen de lidstaten en de Europese elektriciteit- en gasmarkten zijn dan ook bepaald nog niet “voltooid”.

### **3. Europese publieke belangen**

Er is nog een derde invalshoek van waaruit de Europese dimensie beperkingen oplegt aan nationaal energiebeleid: die van de Europese publieke belangen.

Zoals ook in het nationale energiebeleid kunnen in de energievoorziening op Europees niveau drie publieke belangen worden onderscheiden die in een redelijke mate van onderling evenwicht moeten worden gehouden:

- betrouwbaar (voorzieningszekerheid, continuïteit)
- betaalbaar ( voor commerciële en private afnemers)
- schoon en veilig (duurzaam).

Deze worden ook wel aangeduid met ‘secure, competitive and sustainable’.

In de EU heeft tot dusver het accent gelegen op de behartiging van de belangen betaalbaar (liberalisering) en schoon & veilig (via het milieubeleid). De betaalbaarheid is afhankelijk van voldoende concurrentie, marktomvang, aanwezige energievoorraden, kostprijzen en optimalisaties van transport, netwerken en distributie. Dit zijn zelden factoren die puur nationaal kunnen worden gemanaged, mede gezien de internationale verwevenheid van economische sectoren en infrastructuur. Binnen Europese randvoorwaarden voor mededinging en staatssteun moet in het nationale energiebeleid dan ook met deze factoren rekening worden gehouden. Te grote prijsverschillen tussen lidstaten zouden bovendien tot marktverstoring leiden, de welvaarts- en welzijnsontwikkeling van de EU als geheel kunnen frustreren en verplaatsing van bedrijvigheid naar goedkopere landen kunnen bevorderen.

Ook voor het belang schoon en veilig geldt, hoewel dit primair een lokale of nationale aangelegenheid is, dat er in verband met de in het EU milieubeleid nagestreefde goede milieukwaliteit in de gehele Unie, het voorkomen van afschuiven van milieubelasting, grensoverschrijdende luchtverontreiniging en de op Europees en mondiaal niveau spelende milieubelasting van verzurende stoffen en broeikasgassen een Europese dimensie in schoon en veilig aanwezig is, waarmee lidstaten rekening moeten houden.

De factor betrouwbaarheid is op Europees niveau meestal alleen aan de orde in crisissituaties, maar de verwevenheid van economische sectoren en infrastructuur en de potenties van schaalvergroting (eendracht maakt macht), risicospreiding en optimalisatie en het op langere termijn veilig stellen van de energievoorziening maken het ook hier gewenst om in nationaal beleid rekening te houden met gezamenlijke Europese belangen en kansen. Bovendien zijn er voor de olievoorziening arrangementen getroffen in het kader van het Internationaal Energie Agentschap (IEA), waaraan individuele lidstaten zich hebben gebonden<sup>1</sup>; voor de gasvoorziening bestaan dergelijke arrangementen nog niet en het is de vraag of de EU-lidstaten, mede gelet op de afwijkende infrastructuur ten opzichte van olie, voor gas overeenkomstige arrangementen waarbij ook belangrijke niet-EU landen zouden zijn betrokken, in de huidige situatie zullen willen accepteren. Verder moet rekening worden gehouden met afspraken op het gebied van transit en investeringsbescherming in het kader van het Europese Energie Handvest; Rusland heeft dit weliswaar nog niet geratificeerd maar volgt de afspraken op onderdelen. Ook moet, voor zover relevant, rekening worden gehouden met uitkomsten van overleg met de OPEC.

Betrouwbaarheid staat thans weer hoog op de Europese agenda; het beeld van de jaarlijks met 1% toenemende afhankelijkheid van gas- en olie-importen van buiten de Unie spreekt inmiddels velen aan.

Hoewel het de lidstaten vrij staat om buiten de voorwaarden en eisen van het indirecte Europese energiebeleid op bovenstaande punten meer of minder met gezamenlijke Europese publieke belangen rekening te houden, kan hier niet van een onbeperkte beleidsruimte worden gesproken. Er is als het ware een indirect ( of zo men wil langere termijn) belang mee gemoeid om in het energiebeleid waar zinvol en nuttig te profiteren van de grotere Europese dimensie en al te grote verschillen binnen de Unie te voorkomen of te verkleinen. De recente bezorgdheid van Europese regeringsleiders over de Europese energievoorziening is hiervan een erkenning.

#### **4. Toekomstige ontwikkelingen**

Op energiegebied zijn belangrijke ontwikkelingen gaande, die het beleid van afzonderlijke lidstaten en van de EU in de komende periode sterk zullen beïnvloeden. Deze ontwikkelingen spelen bij alle hiervoor genoemde publieke belangen: betrouwbaarheid (leveringszekerheid en toegang tot energiedragers); betaalbaarheid (prijsniveau, liberalisering en concurrentie) en duurzaamheid (transitie naar meer duurzame energie, CO2 emissiehandel). De onderlinge samenhang tussen deze componenten is veelal nog zwak, maar de complexiteit komt beter in beeld en de sense of urgency is door enkele recente gebeurtenissen ( het hanteren van de gaskraan door Rusland en de overnamestrijd rond Suez en Endesa) flink gestegen.

---

<sup>1</sup> Niet alle EU-lidstaten zijn lid van het IEA: momenteel zijn de EU-15 en Tsjechië en Hongarije lid. Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië, Cyprus en Malta zijn geen lid. Echter via het EU crisismechanisme zijn zij toch indirect verbonden aan de afspraken neergelegd in het International Energy Program (IEP), indertijd ingesteld om Frankrijk via deze weg deelgenoot te maken van het oliemarkt crisismechanisme van het IEA. Frankrijk is later gewoon IEA-lid geworden.

Maar er zijn evenzeer meer structurele factoren die tot een wijziging van het beleid en de competenties tussen de EU en zijn lidstaten kunnen leiden. Zo is de toenemende concurrentie om olie en gas als gevolg van de sterk gegroeide vraag uit China, India en enkele andere opkomende markten een nieuw fenomeen, evenals de sterk toegenomen rol van (semi)staatsbedrijven bij de olie en gas exporterende landen. De wereldmarkt voor olie en gas ontwikkelt zich tot een verkopersmarkt, energie wordt gepolitiseerd, het investeringsklimaat voor internationaal opererende olie- en gasbedrijven wordt moeilijker en importerende landen worden gedwongen om in de economische relaties met producerende landen een nieuwe balans te zoeken tussen marktgerichtheid en overheidsinterventie. Het Clingendael International Energy Programme<sup>2</sup> heeft recent onderzoek gedaan naar de relevante geopolitieke ontwikkelingen in relatie tot de energiemarkten, dat in het onlangs uitgebracht advies van de Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken “Energiek Buitenlands Beleid” tot de conclusie leidt dat de internationale politieke en economische context van energiemarkten verandert. “De kans dat olie- en gasproducerende landen de olie- en gasector volledig zullen liberaliseren is gering”; “in een gewijzigd geopolitiek klimaat, waarin het niet zeker is of de Verenigde Staten de Europese energiebelangen zal willen en kunnen verdedigen... is een strategische heroriëntatie van het eigen (lees nationale en Europese) beleid geboden”.<sup>3</sup> In een aantal andere lidstaten is een overeenkomstige bewustwording te zien.

In de grotere landen is energie een zaak van de regeringsleiders geworden, op de Europese top van maart komt de energievoorziening prominent op de agenda, de Europese Commissie heeft op 8 maart een groenboek voorgelegd aan de lidstaten en het Europees Parlement met voorstellen voor een gezamenlijk energiebeleid en onlangs is in Brussel een High Level Groep voor Concurrentie, Energie en Milieu van start gegaan.

Met name het groenboek “Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en zekere energie” is in dit verband van groot actueel belang. De Commissie signaleert daarin een sterk gewijzigd energiELandschap, waarin een benadering die alleen is gebaseerd op het energiebeleid van de 25 afzonderlijke lidstaten onvoldoende is om de toegang tot schone en betaalbare energie veilig te stellen; een gezamenlijk Europees antwoord op de nieuwe situatie is noodzakelijk. Overwegend dat de EU als markt met 450 miljoen consumenten het gewicht, de juiste schaal en de beleidsinstrumenten bezit om de nieuwe energie-uitdagingen in een geglobaliseerde wereld het hoofd te kunnen bieden, bepleit de Commissie de vorming van een nieuw Europees energiebeleid met zes prioriteiten:

- voltooiing van de Europese gas- en elektriciteitsmarkten
- voorzieningszekerheid en solidariteit tussen lidstaten
- optimalisering van de Europese energiemix
- een met de Lissabon doelstellingen compatibel klimaatbeleid
- een strategisch energie technologie programma
- een gezamenlijke buitenlandse energiepolitiek.

Als de Europese regeringsleiders eind maart dit voorstel in voldoende mate steunen, zal de Commissie hierover een groot publiek debat op gang brengen en de voorstellen verder uitwerken en van de nodige voorstellen tot actie en nieuwe wetgeving voorzien.

---

<sup>2</sup> [http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060117\\_ciep\\_study\\_hoogeveen\\_perlot.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060117_ciep_study_hoogeveen_perlot.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.energieraad.nl/Adviezen/Advies%2006-1%20Energiek%20Buitenlands%20Beleid/Advies%20Energiek%20Buitenlands%20beleid.pdf>

Eén element uit het groenboek verdient meer aandacht omdat het zich los van de besluitvorming over competenties zou kunnen ontwikkelen. De voorgestelde Strategic Energy Review kan zich mettertijd ontwikkelen tot een belangrijk proces in het vormen van meer samenhang in het EU-energiebeleid omdat het inzicht en transparantie kan opleveren in vraag en aanbod ontwikkelingen, maar ook specifieke kwetsbaarheden in de voorzieningszekerheid van bepaalde regio's of landen aan het licht kan brengen. Het belang van de Review is dat de hele energiesituatie inzichtelijk kan worden gemaakt en dat zowel de markt als de overheid de maatregelen hierop kunnen afstemmen, zonder dat er meteen EU-brede beleidsbeslissingen moeten worden genomen. Het kan ook de terughoudendheid van lidstaten overwinnen om bevoegdheden op te geven aan de EU als het proces wordt gebruikt om kwetsbaarheden alleen daar op te lossen waar ze bestaan. Het schept de mogelijkheid van *bottom-up* benaderingen in plaats van de, ook in het groenboek nog, geprefereerde *top-down* benaderingen, die om verschillende redenen op veel weerstand stuiten bij de lidstaten. Bijvoorbeeld het voorstel om strategische gasvoorraden aan te leggen is alleen relevant voor lidstaten of delen van de EU-markt waar gas een aanzienlijke rol in de energievoorziening speelt. Dat neemt niet weg dat het belangrijk kan zijn om deze lidstaten te vragen andere maatregelen te nemen die meer gericht zijn op hun specifieke omstandigheden. De brandstof-tot-brandstof benadering heeft de vorming van een EU-beleid door de diverse energiemix in de lidstaten en de asymmetrische risico's in de voorzieningszekerheid regelmatig belemmerd.

Er bestaat dus een gerede kans dat deze ontwikkelingen in de komende jaren zullen leiden tot een meer gezamenlijke behartiging van energiebelangen in de EU, al valt niet te voorspellen of dit ook tot de overdracht van bevoegdheden aan de EU zal leiden, en lijkt het onwaarschijnlijk dat lidstaten hun speelruimte om met derde landen energiezaken te doen geheel zullen opgeven in ruil voor een sterk centraal Europees energiebeleid. Het is wel duidelijk dat voor een enigszins succesrijk extern energiebeleid van de EU ook een gezamenlijk buitenlandse beleid nodig zal zijn, zodat het hier om een vrij ingrijpende wijziging van bevoegdheden gaat.

Mocht het voorstel van de Europese Commissie te veel weerstand van de lidstaten ondervinden en slechts resulteren in een meer gezamenlijke aanpak op enkele onderdelen, dan vormen de gewijzigde omstandigheden in ieder geval aanleiding om op het niveau van de afzonderlijke lidstaten het bestaande energiebeleid ter heroverweging op de in het geding zijnde punten concurrentie, voorzieningszekerheid, energiemix, innovatief klimaatbeleid, energie technologie en buitenlands energiebeleid.

In die zin kan een bezinning op het Nederlandse energiebeleid heel goed passen in de beleidsontwikkeling die sowieso op Europees niveau gaat optreden.

## 5. Verwachtingen

### 5.1 denkbare scenario's

Uit het spectrum van mogelijke samenwerkingsvormen in het energiebeleid tussen de EU en de lidstaten kan een vijftal scenario's worden onderscheiden, die voor een nationale speelruimte relevant zijn:

- A. *energie als volledig communautair beleid*, zoals bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het handelsbeleid t.a.v. derde landen. De EU heeft hierbij nagenoeg volledige bevoegdheid, voert de onderhandeling met niet-EU landen en

internationale organisaties, de lidstaten hebben een uitvoerende functie om het gemeenschappelijk beleid zo goed mogelijk toe te passen, de nationale beleidsruimte is vrijwel nihil.

Dit scenario is om meerdere redenen onwaarschijnlijk: de energiebehoefte en de energiesituaties in de lidstaten zijn daarvoor te divers; energie is te belangrijk voor de (economische)huishouding van de lidstaten om aan de EU af te staan; de praktische samenhang met andere beleidsterreinen die geen volledige communautaire bevoegdheid kennen is te groot.<sup>4</sup> Er is hiervoor een grondslag in het verdrag nodig.

- B. *Energie als gedeelde verantwoordelijkheid tussen EU en lidstaten*, zoals bij het transportbeleid en het milieubeleid. Hiervoor is een grondslag in het verdrag nodig, met gemeenschappelijke doelstellingen en de nodige ruimte voor nationale invulling. Er is nog een behoorlijke speelruimte voor nationaal beleid zolang dit past binnen de gemeenschappelijke kaders voor het EU energiebeleid en geen strijdigheid oplevert met andere doelstellingen van het verdrag. Lidstaten behouden, tenzij anders afgesproken, vrijheid om bilateraal energiezaken te doen met niet-EU landen zolang dit geen afbreuk doet aan het EU-energiebeleid. De EU **kan** in onderhandelingen met derden als blok optreden.

Dit scenario kan bewaarheid worden wanneer de lidstaten bereid zijn een stuk nationale beleidsvrijheid in te leveren voor de meerwaarde van een beter afgestemd en slagvaardiger beleid en een betere behartiging van de Europese publieke belangen. Het zal echter tenminste 5 jaar nemen om de daarvoor noodzakelijke grondslagen tot stand te brengen en van instrumenten te voorzien. Deze ontwikkeling sluit niet aan bij de (nog) sterk op nationale belangenbehartiging gerichte sfeer in aantal lidstaten, maar lijkt wel te passen bij de voorstellen uit het groenboek van de Europese Commissie.

- C. *Energie als onderwerp van intergouvernementele samenwerking met gezamenlijke belangenbehartiging t.a.v. betrouwbaarheid op onderdelen*, zoals bij onderwerpen als samenwerking t.a.v. justitie en veiligheid in de zgn. derde pijler. Energie blijft in dit scenario een in de EU "licht" geregeld onderwerp zonder grondslag in het verdrag; de rol van de Europese instituties blijft gering en vooral toegespitst op conformiteit met andere doelstellingen van de EU. Lidstaten regelen onderling hoe zij gezamenlijk met derden onderhandelen en behouden veel ruimte voor nationaal beleid en arrangementen met derden. De intensiteit van de samenwerking wordt vooral bepaald door externe omstandigheden en kansen, een soort flexibele respons.

Dit scenario kan de uitkomst zijn van een compromis tussen de grotere lidstaten in een eerste poging om de EU meer gezicht en gewicht te geven bij de veiligstelling van de energievoorziening vanuit derde landen. Er zal veel spanning zijn tussen de intergouvernementele besluitvorming en de door de Commissie uit te voeren bewaking van andere doelstellingen van het verdrag, waarbij het oprekken van spelregels t.a.v. mededinging naar analogie van het Stabiliteitspact tot de mogelijkheden behoort.

- D. *"Coalitions of the Willing"/ regionale aanpak*: coalities op het gebied van energiebeleid in relevante regionale markten, zoals het recente Benelux/Duitsland initiatief tot onderlinge samenwerking, waarbij stukken Europese markt die gelijkenissen vertonen in energiemix, organisatie en reguleringsstructuur gaan

---

<sup>4</sup> De risico's van voorzieningszekerheid zijn binnen de EU asymmetrisch in soort en spreiding, waardoor lidstaten in ieder geval de ruimte moeten hebben/krijgen om nationale en regionale voorzieningszekerheidsproblemen binnen die context te kunnen benaderen. Een succesvol EU-beleid houdt hier rekening mee.



samenwerken om de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid effectiever te verbeteren. Om een dergelijke regionale markt goed te laten functioneren kan een leveringszekerheid beleid daarvan onderdeel gaan uitmaken. Dit scenario kan als een variant van scenario C worden gezien, met overeenkomstige ruimte voor nationaal energiebeleid, maar met een kleinere kans op conflict met andere communautaire doelstellingen omdat het hierbij om een beperkt aantal lidstaten gaat.

- E. *Transnationale energievoorziening in een sterk geliberaliseerde en geprivatiseerde energiemarkt*, het ideaalmodel van de vrije markt stroming. In dit scenario is de overheid als regulator sterk teruggetreden, zowel nationaal als op Europees niveau. Minimaal benodigde spelregels voor een level playingfield en de behartiging van de publieke belangen worden op Europees niveau vastgelegd en gehandhaafd. De energiemarkt wordt hoofdzakelijk bediend door een voldoende aantal transnationaal opererende bedrijven die geen specifieke beïnvloeding vanuit nationale lidstaten ondergaan. Marktpartijen regelen onderling de arrangementen met bedrijven uit niet-EU landen. De speelruimte voor nationaal beleid is beperkt tot specifieke toepassingen aan de vraagzijde.

Dit scenario lijkt zeer onwaarschijnlijk vanwege de gewijzigde omstandigheden in de olie- en gasmarkten, de al bestaande barrières om het hiervoor benodigde toezicht op Europees niveau tot stand te brengen, en de tegengestelde tendensen in de energiesector waar nationale belangenbehartiging weer de kop opsteekt. Ook in dit scenario bestaat aanzienlijk risico voor strijdigheid met andere doelstellingen van de EU, met name op terreinen als milieu, duurzaamheid en innovatie.

- F. *Business as usual bij ongewijzigde verhoudingen ten opzichte van de huidige situatie*. Dit scenario zou de uitkomst kunnen zijn van een langdurige impasse tussen de lidstaten en de Europese instituties als gevolgen van een inflexibele opstelling van een flink aantal lidstaten op het punt van het afstaan van beleidsruimte en bevoegdheden. Landen behouden hier dus een vrij aanzienlijk nationale beleidsruimte, maar zullen bij gebrek aan gewicht en gezamenlijke bundeling van krachten grote moeite hebben om hun voorzieningszekerheid op den duur voldoende veilig te stellen. Dit scenario lijkt in het licht van de thans waarneembare ontwikkelingen op geopolitiek gebied en de gestegen prioriteit voor energie op de Europese agenda minder waarschijnlijk, maar valt niet uit te sluiten.

## **5.2. nationale beleidsruimte in de toekomst**

Van de bovenstaande scenario's lijken B (*gedeelde verantwoordelijkheid*), C (*intergouvernementele aanpak*) en D (*regionale aanpak*) op middellange termijn de meest realistische mogelijkheden.

In deze scenario's moeten de lidstaten primair zelf zorgen voor de veiligstelling van hun energievoorziening waartoe een vrije grote nationale beleidsruimte nodig zal zijn. Deze zal worden ingeperkt door de noodzaak om voldoende rekening te houden met de andere doelstellingen van de EU (mededinging, interne markt, milieu) maar de balans tussen de publieke belangen zal vooral op nationaal niveau moeten worden gevonden.

In scenario B komen er in Europees recht vastgelegde energiedoelstellingen en een instrumentarium dat voldoende ruimte voor nationale invulling moet bieden. De EU kan in voorkomende gevallen als blok energieonderhandelingen met externe partijen voeren en voor interne doorwerking arrangementen treffen die vrij goed aansluiten op behoeften van de individuele lidstaten, maar er is ook vrijheid voor bilaterale arrangementen van lidstaten met niet-EU landen en partijen.

In scenario's C en D behouden de lidstaten veel ruimte voor eigen energiebeleid en moet steeds actief met andere lidstaten worden gezocht naar mogelijkheden om de

energievoorziening tegen zo laag mogelijke prijzen veilig te stellen. De relatie met de Europese instituties is vooral in scenario C echter moeizaam en het is niet uit te sluiten dat dan ook tussen lidstaten onderling wrijving op energiegebied ontstaat.

De samenstelling van de brandstofmix, de locatie van grote energiecentrales, het transitiebeleid naar een duurzame energiehuishouding en de doorwerking op energierelevante beleidsterreinen zoals industrie, verkeer en vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en de bouw blijven in grote mate een zaak van nationaal beleid.

In hoeverre lidstaten daarbij door onderlinge samenwerking, het delen van kennis en faciliteiten en een zekere mate van taakverdeling meer resultaat kunnen boeken op het punt van de publieke belangen betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam blijft afhankelijk van de bereidheid om in de praktijk verder te gaan dan de formele kaders.

In lijn met het advies van de Energieraad en de Adviesraad Internationale vraagstukken verdient het aanbeveling om in beide scenario's niet alleen in Europees verband energiebeleid te voeren, maar ook de mogelijkheid van bilateraal beleid met daarvoor in aanmerking komende niet-EU landen te ontwikkelen, een "en-en" beleid, en actief te participeren in multilaterale energiefora.

## **6. Conclusies**

- in de huidige situatie is er nog veel ruimte voor nationaal energiebeleid, maar er moet wel goed rekening worden gehouden met beperkingen en randvoorwaarden vanuit andere Europese doelstellingen.
- behartiging van de publieke belangen betrouwbaar, betaalbaar en schoon vindt op Europees niveau nog te weinig in samenhang plaats, al neemt de aandacht daarvoor toe.
- de sterk wijzigende omstandigheden op de wereld energiemarkten nopen tot een heroverweging van het nationale en Europese energiebeleid.
- op Europees niveau komen drie realistische ontwikkelingsscenario's naar voren: *gedeelde verantwoordelijkheid* met een versterkt communautair energiebeleid, *intergouvernementele aanpak* waarbij de lidstaten een sterke nationale energiekoers blijven varen en *regionale aanpak* waarbij een beperkt aantal lidstaten samenwerkt in een relevante regionale energiemarkt.
- in deze scenario's blijft er een aanzienlijke ruimte voor nationaal energiebeleid en zullen lidstaten primair zelf voor hun energievoorziening moeten zorgen en een goede balans moeten vinden tussen de publieke belangen betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam.
- toetsing aan deze scenario's bij de ontwikkeling van een hernieuwde nationale energiestrategie is wenselijk om te bereiken dat de uiteindelijk te kiezen strategie zo goed mogelijk onder de voor deze scenario's geldende omstandigheden kan worden ingezet.
- naast benutting van de mogelijkheden om de energiepositie in Europees kader te versterken verdient het aanbeveling voor lidstaten om door actief overleg en bilaterale samenwerking met relevante niet-EU landen de energievoorziening op langere termijn veilig te stellen.
- het gemeenschappelijke handelsbeleid maakt bilaterale handelsakkoorden tussen regeringen van landen onmogelijk zonder tussenkomst van de EU. Indien echter regeringen alleen de politieke en economische voorwaarden scheppen voor een handelsovereenkomst tussen bedrijven van de betreffende landen, in het kader van het buitenlandse beleid van de lidstaat, dan is er meer ruimte voor nationaal beleid.