

Zoeken naar zekerheden

Een essay over de Nederlandse energievoorziening

Coby van der Linde

Nederland is tamelijk in de war over de energievoorziening. Niks is goed en niemand is te vertrouwen, daar komt het kort gezegd op neer. Te vies, te onzeker, te duur; het lijkt wel of we ineens alleen maar onvoldoendes halen voor het prioriteiten-van-energiebeleid-examen. “We lopen achter” wordt dan steeds gezegd, maar niemand weet precies op wat en hoe. In dit korte essay over concurrerende energiebronnen en ontwikkelingspaden komt naar voren dat de traditionele energiestructuren behoorlijk zijn opgeschud. In een wereld van nieuwe machtsrelaties zijn de voorgestane ontwikkelingspaden echter lang niet zo zeker als soms wordt voorgelouwen. Nederland is de afgelopen decennia behept geweest met een enorme energierijkdom, maar zal in de toekomst nieuwe bronnen moeten aanwenden. Politieke en economische onzekerheid zal mede de context van de transformatie bepalen.

Definities

Kromme definities van schoon, duur en zeker leveren even kromme doelstellingen en oplossingen op. Ging een aantal jaren geleden het hele Europese klimaat- en energiecircuit aan de slag om opwarming van de aarde te voorkomen, nu is de richting van dat beleid niet meer zo duidelijk. Emissies van CO₂, voor het grote deel door de energiesector uitgestoten, zijn een belangrijke factor in de broeikasgassen. Deze moesten dus terstond worden ingeperkt. Echter een beleid dat zich daar scherp op richtte kwam er niet. Om alle pressiegroepen achter het Europese beleid te scharen werd gekozen voor een CO₂-beleid, een aandeel voor duurzame (niet fossiele en niet kern) bronnen en zuiniger energieverbruik; het zogenaamde 20-20-20-beleid. Al gauw bleek in het CO₂-emissierechtenhandelssysteem ontwerpfouten te zitten, waardoor als gevolg van een overaanbod van rechten de prijs van CO₂-uitstoot rechten instortte. Tevens bleek men te weinig handen en voeten te hebben gegeven aan het energie-efficiëntiebeleid en al helemaal geen rekening te hebben gehouden met de gevolgen van beleidsconcurrentie en wat er gebeurt als de economie hapert.

Tesla op kolen

Zo sluiten inmiddels uiterst efficiënte co-generatie gascentrales in Nederland door perverse prikkels van concurrerend energie- en klimaatbeleid in Noordwest-

Europa, om in de nacht vrolijk de Tesla's op te laden op kolenstroom. Immers, gegeven de warmtevraag, vraagt niemand zich af waarom de elektriciteit die geproduceerd wordt door een dergelijke warmtekrachtcentrale niet past in verduurzamende economie. Nu is door een combinatie van economische malaise en stagnerende vraag naar elektriciteit, overheidsingrijpen en marktwerking enorme overcapaciteit ontstaan en sluiten vooralsnog de meest efficiënte conventionele centrales. Het beleid was niet ingericht op krimp maar op groei en dat is er dus even niet. Ook een kerncentrale past niet in een klimaatbeleid. Een staaltje Europese politiek, omdat lidstaten bang waren dat erkenning van het CO₂-profiel van kernenergie zou leiden tot stimulatie van kernenergie vanuit Brussel, terwijl er geen politiek draagvlak voor deze technologie aanwezig is in een aantal landen. De Fransen, Duitsers en Belgen moeten nu proberen kernenergie te vervangen door wind en zon. Een hele opgave, omdat het bestaande kerncentralepark zich (vooralsnog) slecht combineert met de variabele productie van wind en zon. Bovendien moet er flexibele productiecapaciteit, of grootschalige opslag, beschikbaar zijn om de weerbarstige aanvoer van zon en wind op te vangen, terwijl te allen tijde aan de vraag van elektriciteit en warmte moet worden voldaan. De prijs van emissierechten had ervoor moeten zorgen dat die flexibiliteit niet geleverd kon worden door kolencentrales zonder CO₂afvang, maar ja, de weerbarstige praktijk ook.

Beleid en werkelijkheid

Duitsland worstelt ondertussen met het verdeelde succes van het Energiewende-beleid; het aandeel hernieuwbare energie is snel gegroeid en heeft het conventionele productiepark aardig onder druk gezet. Ook hier zijn moderne gascentrales gesloten of in de mottenballen gedaan, omdat ze vermalen werden tussen markt en beleid. De interne worsteling hoe precies vorm te geven aan transitie naar een andere samenstelling van de energiemix, beperkt zich niet tot Nederland alleen. Definities wat duurzaam, groen, efficiënt, e.d. zijn veelal niet gebaseerd op technische gronden, maar op politieke compromissen. Alle landen worstelen er nu mee en een vereenvoudiging van definities en doelstellingen zal de richting van het energiebeleid een stuk gemakkelijker maken.

Breder effect

Er gaat ook best veel goed en, hoewel er altijd dingen beter kunnen, is de malheur die alom wordt ervaren eerder een uitdrukking van toenemende onzekerheid over de toekomst; ook de toekomst van de energievoorziening. Het draagvlak voor verduurzaming is groot, hoewel de effecten op de portemonnee nog niet, net als in Duitsland, ten volle worden ervaren. Ook wat betreft betaalbaar, een andere prioriteit van het energiebeleid, kan het beleid nog wel wat scherper. De energietransitie wordt nog te weinig geanalyseerd op de inkomensgevolgen of het ruimtelijk beslag. Slechts een discussie op de concurrentiekracht van de Europese

industrie heeft tot enige discussie geleid, maar door het inzakken van de olie- en gasprijzen in 2014 is deze discussie in Europa weer naar de achtergrond geraakt.

Inmiddels wordt met de Energie Unie zwaar ingezet op verdere verknoping van de nationale energie-economieën. Daarmee wordt het belang van het beperken van beleidsconcurrentie nog groter. Immers, naast elektronen en moleculen vervoeren we ook beleid via de draden en buizen naar de burens en *vice versa*.

Locatie

In de afgelopen jaren is in het Brussels de hang toegenomen naar zelfvoorziening. De Energie Unie past in dat verlangen. Ook in Nederland valt een dergelijk sentiment te bespeuren. Deze hang naar energie-isolationisme is opmerkelijk omdat Nederland een zeer open energie-economie heeft en altijd heeft gehad in de afgelopen 50 jaar. Het belang van het Amsterdam-Rotterdam-Antwerpen (ARA) cluster voor de energie-economie van grote delen van Europa wordt vaak vergeten. In en via deze drie havens vindt veel energiehandel plaats en is ARA verknoot met de (petro)chemische clusters in Noordwest-Europa. Grote handelsstromen ruwe olie en in raffinaderijen geproduceerde olieproducten leveren aan Europese en internationale klanten. De afgelopen jaren is de Europese olie- en olieverwerkende sector gekrompen en verwacht wordt dat deze krimp zich nog voorzet. De Europese economie groeit niet, of niet hard, en elders in de wereld worden ook dergelijk energie-intensieve complexen ontwikkeld. De opkomst van de Amerikaanse schaliegas en olie heeft de Amerikaanse industrie nieuwe vleugels gegeven, waardoor Noord-Amerika als afzetmarkt voor de Europese energieclusters minder belangrijk is geworden. Nieuwe olieverwerkende industriecusters in India, China en het Midden-Oosten verkleinen de wereldmarkt voor de Europese clusters. De binnenlandse markt krimpt ook, deels door efficiëntere transportmiddelen, deels door concurrentie van alternatieve brandstoffen voor vervoermiddelen (gas en elektriciteit). De Europese olie-industrie zal zich moeten aanpassen aan deze nieuwe omstandigheden. De vraag is echter welke van de Europese clusters eerst zullen krimpen en welke regeringen alles zullen doen om te voorkomen dat de nationale industrie moet buigen voor de concurrentie. Voorzieningszekerheid zal een van de argumenten zijn. In dat opzicht is het ARA-gebied goed gepositioneerd omdat de NAVO-energie-infrastructuur verbonden is met pijpleidingen aan dit cluster.

Open of dicht

De havens in Nederland zijn belangrijk voor de bedrijvigheid in het land. Er zijn rond de energieactiviteiten in de haven allerlei aanpalende bedrijfstakken, zoals de energiedienstensector (offshore) en waterwerken die belangrijk bijdragen aan de werkgelegenheid. Deze sectoren hebben baat bij een open Nederlandse (energie) economie omdat de markten de landsgrenzen ver voorbij reiken. Bovendien kan ervan uit worden gegaan dat bij voortgaande introductie van variabele producerende energietechnologieën, de vraag naar flexibel in te zetten brandstoffen

zal toenemen. Zodoende zal de wijze waarop olie en gas ingezet zullen worden veranderen. Onregelmatiger en wellicht in kleinere volumes om vraag en aanbod met elkaar te verbinden, maar mogelijk gevraagd door een veel groter achterland. Veel zal afhangen van de mogelijkheid om duurzaam voortgebrachte elektriciteit en warmte op te slaan, zowel op huishoudelijke als op industriële schaal. De vraag is dus welke functie het grote energie-industriële cluster in onze havens nu speelt en in de toekomst kan spelen. In de energiediscussie wordt tot nu weinig aandacht besteed aan de speciale rol van Nederland als belangrijk knooppunt van de olie- en gasindustrie in NW Europa en of deze rol in de toekomst belangrijker of niet wordt.

Groningen

De Nederlandse energie-economie is voor een belangrijk deel geworteld op de enorme gasrijdommen. Nederland is daardoor vermeld geweest. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is Nederland een netto-exporteur geweest van gas. De kleine velden op de Noordzee worden nog steeds geëxploiteerd, maar de bijdrage aan de totale productie wordt kleiner. De druk om meer te produceren uit Groningen is de afgelopen jaren toegenomen. Daar komt een einde aan. De incidentie van intensievere productie en aardbevingen hebben een nieuw productiebeleid afgedwongen, waardoor aan de netto-exportpositie snel een einde zal komen. De gasrotunde zal nu pas echt op waarde kunnen worden geschat, omdat de verbindingen met Engeland, de GATE LNG-terminal, de interconnectie met buurlanden en daardoor de grote importverbindingen met Noorwegen en Rusland, buitenlands gas van verschillende producerende landen naar Nederland kan brengen. Verder is er in Nederland de mogelijkheid om gas op te slaan om aan de seizoensvraag te kunnen voldoen. Ook hier speelt de openheid van de Nederlandse energie-economie een belangrijke rol. Nederland heeft ingezet op het aantrekkelijk zijn voor buitenlandse gasaanbieders om gas via Nederland op de Europese markt aan te bieden, met als voordeel dat ook voor Nederlandse klanten gas dan in ieder geval fysiek ruim aanwezig is. Het model lijkt erg op het model van de olie-industrie in Nederland, van waaruit de wereldmarkten bespeeld worden. Het hebben van voldoende infrastructuur, dienstverlening in de markt en (duurzame) industrie-clusters helpt Nederland in het uitbaten van de locatie van Nederland als energiehub voor het Europese achterland. Op steeds meer plaatsen in de wereld wordt LNG geproduceerd, waardoor de afhankelijkheidsrelaties die geassocieerd worden met geïmporteerd gas door pijpleidingen, zullen veranderen. Zelfs traditionele exporteurs door gaspijpleidingen, zoals Rusland, zetten steeds meer in op de ontwikkeling van LNG. Zij hopen daardoor minder afhankelijk te worden van de enkele markten die hun gasvelden met de pijpleiding verbinden, terwijl LNG-terminals de markten de optie geven van meerdere leveranciers. De internationalisering van de gasmarkt is de laatste jaren flink op gang gekomen. Hoewel het momenteel moeilijk is voor te stellen zal de politisering van gas dankzij de ontwikkeling van LNG af kunnen nemen.

Wereldorde in beweging

Na een periode van economisering van de internationale betrekkingen, of ook wel globalisering genoemd, is de wereld een periode van vernieuwde politisering ingestapt. In de periode na 1990 werd veel waarde gehecht aan het integreren van landen in de internationale economie. Hierdoor zouden deze landen vanzelf de westerse normen en waarden inpassen in de eigen economie. Na eerst een periode van groeiend grondstofnationalisme, ofwel het voorbehouden van de eigen grondstoffen voor exploitatie door nationale bedrijven, is na de economische crisis van 2008 het 'eigen economie eerst' ook meer in het beleid gekropen. Hoewel de grondstoffen- en energiesector nog steeds zeer internationaal gericht is, is het vertrouwen in het politieke model van de globalisering wel afgenomen. Machtsverschillen spelen steeds meer een rol in het bepalen van de internationale en de nationale ordening. China heeft bijvoorbeeld het voortouw genomen in de oprichting van eigen regionale financiële en monetaire instituties, en bilaterale verdragen spelen een steeds belangrijkere rol in de internationale economie. De afhankelijkheid van energie-importen van China zal een steeds grotere rol gaan spelen in de internationale energiebetrekkingen.

Met de afnemende import-afhankelijkheid van de VS in energie verandert ook het wereld energiespeelveld. Europa en Azië daarentegen zien de importafhankelijkheid oplopen. Europa door de afnemende productie van olie, gas en kolen, en China door het achterblijven van binnenlandse productie bij de stijging van de vraag. De VS gaan binnenkort LNG exporteren. Echter, de export van LNG groeit door het beleid van exportlicenties zaak-voor-zaak te benaderen maar mondjesmaat, terwijl Amerikaanse ruwe olie-exporten nog steeds taboe zijn. Dit beleid staat toch enigszins haaks op het openmarktbeleid dat de Verenigde Staten in andere landen van de wereld propageren. Net als andere landen wil de VS het concurrentievoordeel van binnenlandse energieproductie uitbaten, maar het past niet in de globaliseringsfilosofie van kort geleden. Integendeel, het past in een wereld van strategisch eigenbelang en machtsblokken.

En beweegt Europa?

Europa hoopt op een snelle doorbraak van het aandeel hernieuwbare energiebronnen in de energiemix, maar realiseert zich tegelijkertijd dat de waardeketen van zon en wind leunt op grondstoffen en productie in het buitenland. Ook biomassa en biobrandstoffen hebben vaak een buitenlandse oorsprong. Wel draagt de verduurzaming initieel bij aan de diversificatie van de Europese energievoorziening, maar deze is wel begrensd, vooral als de concentratie op zon en wind onveranderd blijft. De Europese droom van zelfvoorziening lijkt derhalve nog ver weg, vooral als energiedragers worden uitgesloten, terwijl ook een duurzame mix uiteindelijk eenzijdig kan uitpakken.

Italië en de andere zuidelijke lidstaten hebben op dit moment last van de onrust in Noord-Afrika, maar daar is, wat energie betreft, weinig aandacht voor in het Brusselse. Het buitenlandse energiebeleid van de EU wordt al enige tijd

gedomineerd door de relatie met Rusland. Dit is eenzijdig en ook andere energierelaties verdienen de aandacht.

De politieke en economische implosie van Oekraïne zet de relatie tussen Rusland en de EU echter op scherp. Het getouwtrek om invloed in Oekraïne heeft tot dusverre geen winnaars opgeleverd, integendeel. De energierelatie tussen Rusland en de EU is verslechterd en uitbreiding van de energie-infrastructuur lijkt van beide kanten op dit moment ondenkbaar. Rusland heeft de aanleg van Southstream afgeblazen en is nu druk doende met het ontwikkelen van een pijpleiding naar het Europese deel van Turkije. Daarmee neemt de voorzieningszekerheid van Ruslands tweede grootste exportmarkt na Duitsland toe. De gasmarkt in west Turkije werd bevoorrad via het pijpleidingensysteem door Oekraïne, terwijl Bluesteam de rest van de Turkse markt bediend. hoeft te worden. Verder is er sprake van de ontwikkeling van een gashub op de grens van Turkije en Griekenland, waar de EU-klanten het dan maar moeten komen ophalen. Voor de benodigde infrastructuur moeten de Europese partijen dan zelf zorgen. Vooral voor Centraal en Zuidoost-Europese landen heeft dit consequenties omdat zij sterk afhankelijk zijn en mogelijk blijven van doorvoer door het instabiele Oekraïne. Rusland heeft de energierelaties met China inmiddels aangehaald om niet langer beperkt te zijn in een model met maar één afzetmarkt. Op de korte termijn, met de olie- en gasmarkten in overaanbod, kan Europa gemakkelijker andere leveranciers vinden, maar zodra de internationale olie- en gasmarkten krapper worden zal de energierelatie met Rusland strategisch weer van belang worden.

Nieuw normaal

Nederland zal een steeds ‘normaler’ Europees land worden naarmate de gasproductie in eigen land afneemt. Andere Europese landen hebben jarenlange ervaring met het importeren van gas. Nederland heeft als voordeel dat het zowel LNG als gas via pijpleidingen kan importeren en zodoende opties heeft van verschillende producenten af te nemen. Nederland moet dan wel leren concurreren met andere landen die ook gas willen importeren. Bovendien zal door de ingezette transitie naar een meer hernieuwbare energiemix ook meer diversiteit in de energievoorziening worden bereikt en de vraag naar gas veranderen.

De grote gasrijkdom van Nederland heeft naast veel inkomsten voor de staat ook een relatief schone en efficiënte energie-economie opgeleverd. Wel is de gasrijkdom, samen met het ARA-cluster, debet aan de relatieve hoge energie-intensiteit van de Nederlandse economie. Het is de uitdaging deze efficiëntie verder te verhogen. Dat is een betere optie dan de industrie te laten verdwijnen naar andere oorden waar efficiëntie (en emissies) een vraagteken zijn. Immers, de grote winst van de CO₂ reductie in Europa is tot nu vooral toe te schrijven aan het vertrekken van de industrie naar landen die dezelfde producten vervolgens met stroom uit kolencentrales maken en die wij dan weer vrolijk naar hier verschepen.

Conclusie

In het tijdperk van het nieuwe normaal moeten we de vraag stellen welke energiebehoeften we hebben voor welke Nederlandse economie; nu en in de toekomst. Deze vraag wordt niet altijd gesteld, omdat de discussie zich concentreert op deelaspecten of juist de grote, soms ideologisch aandoende, vraagstukken. Naast de vraag welke economie welke energie nodig heeft speelt ook de vraag hoeveel energie dan en in welke vorm. Vooralsnog is de publieke discussie erg op elektriciteit gericht, maar de vraag naar warmte is een even belangrijk vraagstuk voor huishoudens en industrie. Daar moet een Nederlandse middenweg in te vinden zijn zodat de sterke kanten van de Nederlandse energie-economie een natuurlijke kompaan vinden in de nieuwe energie.

Auteur

Coby van der Linde (coby.vanderlinde@clingendaelenergy.com) is directeur van het Clingendael International Energy Programme (CIEP). Zij is tevens hoogleraar Geopolitiek en Energie aan de Universiteit Groningen.