

Linkse keuzes voor de eeuw van de energie (5)

Energie is niet het enige dat Rusland en Europa bindt

JAN MARINUS WIERSMA & GUIDO REEHUIS

In december 2005 draaide de Russische staatsmonopolist Gazprom de gaskraan dicht, naar aanleiding van de weigering van Oekraïne om een prijsverhoging van meer dan vierhonderd procent te betalen. Plots voelde héél Europa zich geconfronteerd met de risico's van eenzijdige afhankelijkheid. Een al langer sluimerende discussie over energie en buitenlandpolitiek werd in een stroomversnelling gebracht. Onlangs was er opnieuw een incident, een rel tussen Rusland en Wit-Rusland, ditmaal over een forse stijging van de olieprijs.

Een ding is duidelijk: Rusland onder president Vladimir Poetin is een ander Rusland dan dat onder Boris Jeltsin. Poetin heeft de Russische staat niet alleen sterk gecentraliseerd, onder meer door de autonome gouverneursbestuurslaag af te schaffen, hij heeft ook politieke tegenstanders van het Kremlin in de Doema gemarginaliseerd en de persvrijheid ingeperkt.¹ Volgens Poetin kan sterk leiderschap zonder al te veel *checks and balances* Rusland opnieuw de status van wereldmacht bezorgen. Het is een streven

Over de auteurs Jan Marinus Wiersma is lid van het Europees Parlement voor de PvdA en als vice-voorzitter van de sociaal-democratische fractie onder andere verantwoordelijk voor buitenlands beleid en EU-uitbreiding. Guido Reehuis is medewerker van de Anne Vondeling Stichting en gemeenteraadslid voor de PvdA in Maastricht.

Noten zie pagina 56

waarin een groot deel van de Russische bevolking hem lijkt te steunen (misschien doelde voormalig bondskanselier Schröder daarop, toen hij Poetin een 'loepzuivere democraat' noemde). Dat is een zorgwekkende ontwikkeling.

Tegen deze achtergrond is het van groot belang dat de EU verbindingen legt tussen de belangrijkste dimensies van haar relatie met Rusland: vraagstukken van mensenrechten en democratie; de zekerheid van energietoevoer; en het optreden van Rusland en de EU ten opzichte van de buurlanden die ze delen.

EEN GESLOTEN ENERGIESECTOR

De ontwikkelingen in de Russische energiesector van de afgelopen jaren passen naadloos in Poetins filosofie. In de wildgroei van het kapitalisme onder Jeltsin werden de voormalige sovjet-energiebedrijven voor een appel en een ei verkocht aan een select groepje oligarchen, die er vervolgens schatrijk mee werden. Toen Poetin in 2000 aan de macht kwam, was een van zijn eerste daden het terug onder staatsinvloed brengen van deze bedrijven. Wie zich verzette, of zelfs aspiraties had om de president openlijk uit te dagen, werd hard door het Kremlin aangepakt. Hoe ver Poetin durfde te gaan, werd wel duidelijk toen Yoekos, op dat moment het grootste — en private — energiebedrijf van Rusland, werd aangeklaagd voor belastingfraude. De Yoekos-top vluchtte of belandde in de gevange-

nis (topman Khodorovsky kreeg een celstraf van tien jaar). Het bedrijf werd ontdaan van haar belangrijkste productieonderdeel, Yuganskneftegaz, op een veiling die gerust dubieus genoemd mag worden.² Zonder overdrijving kan men stellen dat sindsdien alle bedrijven die er in de Russische energiesector toe doen, onder regie staan van het Kremlin. Van gasbedrijf Gazprom tot oliebedrijf Lukoil: alle hebben medestanders van Poetin aan de top. Een aantal van die contacten stamt nog uit zijn FSB/KGB-tijd.³

De Russische staat lijkt coûte que coûte greep op de binnenlandse energiemarkt te willen houden, ook als dat verlies van buitenlandse investeerders betekent

52 Tegelijkertijd worden buitenlandse bedrijven geweerd die de Russische markt op willen. Een actueel voorbeeld is de problematiek rond de Sakhalinvelden in Oost-Siberië. Er zijn nu tal van barrières opgeworpen, zowel via wetgeving als in presidentiele oekazes, om te voorkomen dat westerse bedrijven op eigen houtje energievelden kunnen exploiteren. Het tweehonderd miljard kostende Shakalinproject, waarin Shell de grote speler was, dateert echter van vóór deze wetgeving. Dat was de Russische autoriteiten — indachtig hun filosofie dat de staat de controle moet houden over de eigen natuurlijke bronnen — een doorn in het oog. Onder het mom van milieuwetgeving is men gaan heronderhandelen over de voorwaarden, waarbij Shell genoeg heeft moeten nemen met veel minder invloed binnen het project, ten gunste van Gazprom.

Een ander voorbeeld is de voorgenomen exploitatie van de Sthokmanvelden in de Barentssee. Waar een tiental westerse bedrijven zou mogen meedingen naar deelname in een *joint venture* met Gazprom, waardoor ook wes-

ters kapitaal — en invloed — in dit megaproject zou vloeien, besloot Gazprom op het allerlaatste moment⁴ af te zien van buitenlandse partners en zelf de velden te gaan exploiteren.

Dit type besluiten past in het patroon van een Rusland dat weigert zijn handtekening te zetten onder het Energiehandvest en het Doorvoerprotocol, waarin gelijke en transparante toegang tot energiemarkten een centrale doelstelling is. De Russische staat lijkt *coûte que coûte* greep op de binnenlandse energiemarkt te willen houden, ook als dat verlies van buitenlandse investeerders betekent. Een belangrijke factor in dit verband is de kunstmatige laagte van de binnenlandse gasprijzen, een erfenis van het communistische tijdperk. Openstelling van de Russische energiemarkt zou een stijging van die gasprijzen tot een marktconform niveau betekenen, iets wat voor Russische politici natuurlijk moeilijk aan het volk te verkopen is.

Juist het feit dat de Russische energiesector volledig wordt gecontroleerd door de staat maakt dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat Gazprom enkel om niet-betaalde rekeningen in december 2005 het gas afsloot voor Oekraïne. Poetin beschouwt de Russische energievoorziening als een geopolitiek instrument dat hij kan inzetten om de pro-westerse regimes in Oekraïne en Georgië⁵ zowel als de EU te waarschuwen dat Moskou geen veranderingen in zijn invloedssfeer duldt. Maar ook Wit-Rusland, normaliter een trouwe vazal, werd aangepakt toen het een stijging van de olieprijs dreigde te gaan compenseren met een verhoging van de transitiekosten.

Voor West-Europa ligt het gevaar niet zozeer in de mogelijkheid dat Moskou moedwillig de energiekranten dichtdraait, omdat dat voor Rusland onherstelbare imagoschade zou opleveren. Veel problematischer zijn de structuur van de Russische energiewinning en -distributie en het al genoemde slechte investeringsklimaat.

Het Russische systeem voor gasextractie en -distributie stamt uit het sovjet-tijdperk en is volkomen verouderd. Volgens de meeste schattingen heeft Gazprom meer dan honderd miljard

euro nodig om de achterstanden in het onderhoud van gasvelden en pijpleidingen in te lopen.⁶ Het gevaar is evident: als er niet in de Russische infrastructuur wordt geïnvesteerd, kan dit betekenen dat gammele pijplijnen instorten of dat gasvelden veel minder opleveren dan ze eigenlijk zouden moeten. Dat zou niet alleen ecologische consequenties hebben en de energietoevoer richting Europa in gevaar brengen, maar het kan er zelfs toe leiden dat aan de binnenlandse vraag niet kan worden voldaan.⁷ De ambitieuze plannen van Gasunie om in Nederland een grote opslagplaats voor Russisch gas te vestigen — een heuse ‘Gasrotonde van Europa’ moet het worden — zijn dus bijzonder risicovol. Want hoe zeker is de aanvoer van dat Russische gas?

Vanwege de verwickelingen rond Sakhalin en Sthokman, de weigering van Poetin om het Energiehandvest en het Doorvoerprotocol te ratificeren en de afwerende houding van de Russische autoriteiten ten opzichte van buitenlandse bedrijven, denken westerse investeerders op dit moment wel twee keer na voordat zij besluiten op de Russische energiemarkt te gaan opereren. Gazprom investeert zelf ook niet in de Russische winning en distributie, maar koopt zich met een groot deel van zijn vermogen in grote Europese projecten in. Het bedrijf wil zich ook gaan toeleggen op eindverkoop aan afnemers, om zo zijn omzet zeker te stellen.

EUROPESE VERDEELDHEID

Het streven van Gazprom naar afnamezekerheid resulteerde onder meer in het initiatief voor een pijplijn door de Oostzee, die West-Europa via Duitsland moet vastknopen aan de Russische gasvelden. De Europese lidstaten bleken hierover pijnlijk verdeeld te zijn. Het project was door Gazprom bilateraal ontwikkeld met Duitsland, later meldden zich ook andere West-Europese lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland. Polen en de Baltische staten wezen het project echter fel af. Deze landen zien in de aanleg van de pijplijn een poging van Moskou om de bestaande pijplijnen te omzeilen, om

op die manier gastoevoer te kunnen gebruiken als middel om Oekraïne, Polen en andere Centraal- en Oost-Europese landen onder druk te zetten zonder de gasleveringen aan de rest van Europa in gevaar te brengen.

Het Russische systeem voor gasextractie en -distributie stamt uit het sovjet-tijdperk en is volkomen verouderd

Het is niet te voorzien hoe ernstig een ‘sanctie’ van Moskou voor bijvoorbeeld Warschau zou kunnen zijn. Dat hangt er onder andere van af hoe solidariteitsmechanismen tussen Europese lidstaten in de praktijk uitpakken.⁸ De Europese Commissie heeft haar zorgen op dit punt al uitgesproken en doet voorstellen voor een versterkt toezicht op de interconnecties van elektriciteit en gas en een verbeterde uitwisseling van informatie.⁹

Veel relevanter echter dan enig *evil scheming* vanuit Moskou, is het naakte feit dat nu al, voordat ook maar van zulk een dreigende situatie sprake is, Europa zich uit elkaar laat spelen. Door het ontbreken van goede afspraken over hoe om te gaan met Rusland en bilaterale afspraken *vis-à-vis* de Europees belangen, is er wantrouwen ontstaan tussen de lidstaten onderling. Er is terughoudendheid om zaken op Europees niveau te coördineren en als het om strategische energietoevoer (en daarmee de samenstelling van de nationale energiemix) gaat, beroepen lidstaten zich telkens weer op het soevereiniteitsbeginsel. Als goede samenwerking uitblijft, is het gevaar groot dat ieder land zijn eigen korte-termijnbelangen zal nastreven, waarvan het saldo lager zal zijn dan dat van een coherente Europese aanpak.

Een dergelijke aanpak is nu juist precies wat nodig is. ‘Energie-onafhankelijkheid’ zal voor de EU nog lang een mooie droom blijven. Rusland voorziet op dit moment in een kwart van onze

energiebehoefte — een percentage dat de komende jaren fors gaat groeien. Intussen is, zoals betoogd, de levering vanuit Rusland uiterst onbetrouwbaar, vanwege achterstallig onderhoud aan de energie-infrastructuur. De Europese energiepolitiek moet daarom gebaseerd zijn op het principe van risicospreiding.

Veel relevanter dan enig 'evil scheming' vanuit Moskou, is het naakte feit dat nu al, voordat van een dreigende situatie sprake is, Europa zich uit elkaar laat spelen

Dat betekent allereerst een diversificatie in energiebronnen, waarbij de ambities ten aanzien van efficiëntie, duurzaamheid en innovatie die zijn neergelegd in het nieuwste Groenboek van de Europese Commissie over energie, ten volle dienen te worden nagestreefd. Gebruik van schonere energiebronnen is niet alleen noodzakelijk vanuit een geopolitiek perspectief, maar zeker ook vanuit onze zorgen om het klimaat.¹⁰ Fossiele brandstoffen zullen echter nog lange tijd het hoofdbestanddeel van onze energiemix vormen.

54 Ook in geografisch opzicht is risicospreiding geboden. De EU moet proberen om landen als Noorwegen en Algerije een grotere rol te geven in onze energietoevoer. Bovenal moet echter worden ingezet op een goed en helder energiepartnerschap met Rusland, waarbij de evidente interdependentie vorm krijgt in wederzijdse investeringen. De situatie van de Russische energiesector en het beleid van het Kremlin mogen een directe omschakeling naar een geliberaliseerde energiemarkt dan onmogelijk maken — denk in dat kader ook eens aan onze eigen problemen bij de totstandkoming van een interne, Europese energiemarkt — maar Poetin moet duidelijk gemaakt worden dat beide partijen op de lange

termijn baat hebben bij een stabiel en transparant investeringsklimaat in Rusland.

Van een nieuw af te sluiten Europees-Russisch partnerschapsverdrag moet ook de uiteindelijke ratificatie van het Energiehandvest en het Doorvoerprotocol deel uitmaken. Het Energiehandvest zou buitenlandse bedrijven die op de Russische markt willen opereren, garanties bieden en een einde maken aan de scheve situatie waarin Gazprom opereert op een geliberaliseerde Europese energiemarkt, maar in eigen land vasthoudt aan zijn monopoliepositie. Als het Doorvoerprotocol wordt nageleefd, stromen olie en gas onbelemmerd door de pijplijnen, zonder dat overheden uit politieke overwegingen de kraan plotsklaps dichtdraaien. Rusland zelf heeft vooral belang bij afnamezekerheid. Er staan reusachtige belangen op het spel: energieleveringen aan Europa zijn momenteel goed voor een kwart van het Russische Bruto Nationaal Product.

De *conditio sine qua non* voor het welslagen van een Europese externe energiepolitiek zoals wij die hier schetsen, is het vermogen van Europa om te spreken met één mond. De Europese energiepolitiek blijft een dode letter, zolang de lidstaten er niet in slagen om tenminste op hoofdlijnen externe energieleveranciers gezamenlijk tegemoet te treden. Die coördinatie kan deels bereikt worden door de Europese Commissie een duidelijk mandaat te geven, met vastomlijnde bevoegdheden om namens de hele EU met energieproducenten te onderhandelen. Verder heeft de Commissie begin januari voorgesteld om op Europees niveau een juridisch kader te creëren voor het aangaan van internationale energieprojecten. Europese coördinatoren zullen de EU-belangen in die projecten behartigen. Dat vereist wel de wil van lidstaten om zich nu eindelijk eens te richten op de belangen voor de lange termijn en voor heel Europa.

SOEVEREINE DEMOCRATIE

Tijdens de EU-top op 22 oktober jl. in Lahti werd tijd ingeruimd voor een informeel diner met Poetin als eregast. Onderwerp van gesprek

waren vooral de energierelaties tussen Europa en Rusland. Geheel volgens verwachting deed Poetin in zijn toespraak voorafgaand aan de artsjokkensoep en de in rozemarijn gebraden gans, geen enkele concessie ten aanzien van de ratificatie van het Energiehandvest. De vraag was: zouden de EU-leiders in staat zijn om een gezamenlijke standpunt uit te dragen?

Het antwoord luidt: ja en nee. Ja, in die zin dat de EU-leiders aangaven dat zij samen zouden optrekken in de hernieuwde energierelaties met Rusland. Nee, voor zover het ging om de definitie van die energierelaties. De premiers van Denemarken, Polen en Letland namen de gelegenheid te baat om de recente politieke sancties van Rusland jegens kleine buur Georgië en het oppakken van etnische Georgiërs aan de kaak te stellen. Poetins antwoord was even helder als ontluisterend: Georgië is de provocateur en heeft het volkomen in eigen hand of er bloedvergieten plaatsvindt of niet. De Europese verdeeldheid werd pijnlijk duidelijk toen de Franse president Chirac aangaf dat, wat Frankrijk betreft, enkel de energietoevoer aan de orde was. De Russische binnenlandse situatie en de relaties van Moskou met de buurlanden dienden volgens hem los gezien te worden van die discussie.¹¹ Zijn woorden zullen Poetin deugd hebben gedaan.

Poetin bereidt zich voor op zijn herverkiezing als president in 2008. Vanuit die positie onderhandelt hij in 2007 met de EU over een nieuw partnerschap- en samenwerkingsakkoord in het kader van het Europese Nabuurschapbeleid. Dergelijke verdragen zijn gebaseerd op conditionaliteit, 'voor wat, hoort wat'. De EU houdt het buurland een economische wortel voor — bijvoorbeeld toetreding op termijn tot de interne markt. Voorwaarde is dat het buurland bepaalde doelstellingen haalt op het gebied van bijvoorbeeld democratisering, mensenrechten en *good governance*.

Juist op die punten is er in Rusland veel mis. De persvrijheid is ingekrompen, onafhankelijke journalisten worden vermoord, het Kremlin heeft de parlementaire democratie grotendeels

gepacificeerd en mensenrechtenschendingen komen zowel in conflictgebieden als Tsjetsjenië als in Rusland geregeld voor. In al te intensieve buitenlandse bemoeienis heeft Moskou geen trek. De openlijke EU-steun voor de Oranjerevolutie in Oekraïne en de Rozenrevolutie in Georgië heeft al voor genoeg ergernis gezorgd over Europeanen die zich in de 'Russische invloedssfeer' menen te moeten mengen. De Russen spreken in dat verband over soevereine democratie, codeterm voor 'bemoei je met je eigen zaken'.

In het nieuwe partnerschapverdrag wil Moskou bij voorkeur praktische zaken als energie en handel centraal stellen en andere thema's laten verwateren. Dat mag de EU niet toestaan. Een onevenwichtig akkoord dat het Kremlin te

De Russen spreken over soevereine democratie, codeterm voor 'bemoei je met je eigen zaken'

veel ruimte laat is geen acceptabele basis voor de onderlinge betrekkingen. Europa mag niet buiten spel staan waar het gaat om stabiliteit en vrede in de buurlanden, noch mag het afstand doen van zijn kritische houding inzake Russische binnenlandse ontwikkelingen. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, heeft de EU geen andere keus dan het partnerschap met Rusland niet aan te gaan. Dreigen met deze uiterste maatregel werkt alleen als de lidstaten hun bilaterale deals met Moskou binnen een Europees kader plaatsen, in overeenstemming met het eerder genoemde voorstel van de Europese Commissie.

Wat de kou voor een deel uit de lucht zou kunnen halen, is de oprichting van een EU-Zwarte Zee Gemeenschap met daarin behalve Rusland en de EU een aantal buurlanden, zoals Oekraïne en Georgië, maar ook Turkije. Op dit neutrale onderhandelingspodium zou gespro-

ken kunnen worden over gevoelige thema's, bijvoorbeeld op het gebied van energie en democratisering, zonder dat de EU of Rusland het verwijt kan treffen dat zij andere landen voor hun karretje proberen te spannen.

TOT SLOT

Energie is niet het enige dat Rusland en Europa bindt. De EU moet de verschillende dimensies van haar relatie met Rusland in onderlinge

samenhang gestalte geven. Haar positie als 's werelds grootste energieconsument en Ruslands grootste handelspartner moet zij gebruiken om de verslechterende mensenrechtensituatie en de aantasting van de democratie in Rusland een halt toe te roepen én om een positieve factor te blijven in de democratiseringsprocessen in de buurlanden. Hoe lastig dat eerder ook is gebleken, om in dit streven te slagen zullen de lidstaten in hun contacten met het Kremlin de rijen gesloten moeten houden.

Noten

- 1 Rusland daalde van plaats 118 naar plaats 140 op de Press Freedom Index. Bron: *Press Freedom Index*, Reporters without Borders (www.rsf.org)
- 2 Acties die door de Raad van Europa veroordeeld zijn. Zie resolutie 1418 (2005) *The Circumstances surrounding the arrest and prosecution of leading Yukos executives*.
- 3 Robert Larsson (2005), *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*. Swedish Defence Research Agency.
- 4 De Noorse minister van Buitenlandse Zaken vertelde tijdens een bijeenkomst van het European Policy Centre op 9 oktober jl te Brussel dat hij over de Russische beslissing moest horen in een uitzending van tv Moskou.
- 5 Georgië werd, evenals Moldavië en Armenië, met een prijsverhoging van honderd procent geconfronteerd.
- 6 Robert Larsson (2005), *idem*.
- 7 Arkady Ostrovsky, 'Russia faces the chilling prospect of a winter short of gas', in: *Financial Times*, 7 november 2006
- 8 Zo heeft de Duitse bondskanselier Angela Merkel de Poolse premier Kaczynski al aangeboden om een vertakking van de NEP naar Polen te leiden — wat vooralsnog niet door de Poolse regering werd geaccepteerd.
- 9 Communication from the Commission to the European Council And The European Parliament. *An Energy Policy For Europe*. 10 januari 2007.
- 10 Zie bijvoorbeeld het recent uitgebrachte rapport van de Engelse regering dat de totale kosten van onze klimaatverandering op 5500 miljard euro schat. Zie: www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm, www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm.
- 11 Het verslag van deze bijeenkomst is gebaseerd op diverse krantenartikelen d.d. 23 oktober 2006: 'Putins Njet', in: *General Anzeiger*; 'Putin kam, sah — und zeigte es den Europaern', in: *Süddeutsche Zeitung*; 'Confident Putin swats EU criticism aside as tough talks on energy loom', in: *Financial Times*.