

Stratego, Monopoly en Kolonisten van Catan met energie

Frank van den Heuvel

Ruim een jaar geleden schreef ik in dit blad een artikel onder de titel 'Stratego met gas en olie.'¹ In dit artikel kwam met name de positie van de landen met energiedragende grondstoffen aan de orde. Rusland, het Midden-Oosten, Venezuela en enkele landen in West-Afrika zijn de nieuwe machthebbers. De situatie vandaag de dag is niet anders: de geopolitieke kant van energie is actueler dan ooit. De landen met de grondstoffen draaien aan de knoppen, de energieconcerns worden bestuurd vanuit de hoofdsteden, kernenergie is terug van weggeweest en de missies van president Bush moeten resulteren in energiedeals. Half maart stond energie voor het eerst in de historie van de Europese Unie prominent op de agenda. Energie is in ieder land *Chefsache* geworden. Energie is meer dan olie en gas, energie is meer dan Stratego. Energie is Stratego, Monopoly en Kolonisten van Catan tegelijk.

In het onderstaande wil ik energie behandelen aan de hand van drie lijnen. Allereerst de positie van de landen die de regie hebben over de grondstoffen. Op de tweede plaats de positie van de grote energieconcerns in Europa en op de derde plaats de positionering van de grote en opkomende landen en deals die in dat kader worden gesloten.

Stratego

Het is inmiddels ruim een jaar geleden dat minister Bot van Buitenlandse Zaken de geopolitiek omtrent energie aan de orde stelde in zijn Hofstadlezing. Zijn suggestie dat meer investeringen in kernenergie een mogelijkheid was om uit de macht van de gas- en olielanden te blijven, resulteerde in een forse kernenergiediscussie in Nederland. Inmiddels ligt er een kabinetsvoorstel van het kabinet om de kerncentrale in Borssele tot 2033 open te houden en daagt het kabinet de energiebedrijven uit om met nieuwe plannen voor de bouw van kerncentrales te komen. In Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk worden moratoria op kernenergie heroverwogen of teruggedraaid. In de Verenigde Staten zijn oude kernenergieplannen uit de kast gehaald en de snel opkomende landen als India en China, maar ook een land als Zuid-Afrika, hebben niet eens een discussie of er nieuwe kerncentrales gebouwd mogen of kunnen worden. Ze komen er gewoon.

Het afgelopen jaar hebben we, wanneer het gaat over geopolitiek in de energie, van de kant van Rusland weer enkele mooie voorbeelden gezien. Vladislav Inozemtsev, econoom en wetenschappelijk directeur van het Centrum voor Postindustriële Onderzoek in Moskou, gaf in januari van dit jaar tijdens een lezing voor de Atlantische Commissie ook aan dat Poetin Rusland wil omvormen tot een 'energiesupermacht'.² En hij is aardig op weg. Politiek interessant was het eind december toen Poetin 'de gaskraan dichtdraaide' voor buurland Oekraïne. Dat klinkt in wezen dramatischer dan het is want Oekraïne weigerde een gewone marktprijs te betalen. Tot dat moment kreeg de Oekraïne namelijk de vriendenprijs die geldt voor Russische bondgenoten. Sinds de Oranjerevolutie zijn Rusland en de Oekraïne geen vrienden meer en dus gelden ook andere prijzen voor energie. Toen Oekraïne daar niet in mee wilde gaan, stopte Rusland de gastoevoer. Buurland Wit-Rusland krijgt nog immer gas tegen een vriendenprijs. Toen dit contract tussen Rusland en Wit-Rusland werd gesloten werd tevens bedongen dat Rusland de zeggenschap heeft over de Wit-Russische pijpleidingen naar Polen. Dat laatste werd doorgedrukt door Gazprom (en dus het Kremlin) door een dagje geen gas te leveren. Aan Russisch-Georgische grens speelden andere zaken. In 2005 is de pijplijn van Bakoe (Azerbeidzjan) naar Turkije, over Georgisch (en dus niet Russisch) grondgebied geopend. Pijnlijk voor Moskou dat twee oude sovjetrepublieken en een NAVO-opponent het Gazprom omzeilen.

Ondertussen haalt Moskou Gazprom steeds verder naar zich toe. Het bedrijf is simpelweg het ministerie van Energie in Rusland en heeft veel invloed. De reserves van Gazprom zijn bijna twee keer zo groot als die van de top 5 in de wereld samen. Daarnaast is Gazprom al enige jaren bezig met het overnemen van allerlei energiebedrijven in Oost-Europa. In West-Europa werd angstig gereageerd toen volgens geruchten Gazprom Engelse energiebedrijven wilde overnemen. Er wordt soms zelfs gesproken van een 'Energie-koude oorlog'. Inderdaad kunnen we Rusland op dit gebied weer zien als de grote vijand, maar aan de andere kant is Rusland net zo afhankelijk van ons. Wanneer de westerse landen met alternatieve energiebronnen komen, dan kan Rusland weinig met het gas.

Naast Rusland en het Midden-Oosten zijn ook West-Afrika en Venezuela belangrijke olielanden. De Verenigde Staten en Nigeria hebben regelmatig contact, ook op presidentieel niveau. Bush en president Obasanjo van Nigeria hebben bezoeken aan elkaar gebracht, waarbij Bush wees op de waarde van een stabiele democratie. Ook een land als Soedan is een potentiële olieleverancier voor de Verenigde Staten. Momenteel staat het Congres Amerikaanse investeringen in dit land nog niet toe, maar zowel de Verenigde Staten als enkele Europese landen hebben ontwikkelingsprojecten lopen in Soedan. De relatie tussen de Verenigde Staten en Venezuela, waar de onder de bevolking zeer populaire linkse president Hugo Chávez aan de macht is, is ronduit slecht. Anderzijds geldt ook hier weer dat beide landen sterk afhankelijk zijn van elkaar. Wanneer Venezuela de olie-export naar de Verenigde Staten zou stopzetten, komt het land in een economische crisis. Chávez speelt overigens met de gedachte om met enkele gelijkgestemden in de regio een Caraïbische energiealliantie op te richten om de positie van de westerse oliemaatschappijen te verzwakken.

Monopoly

Het tweede punt betreft de positionering van de grote energieconcerns in Europa. Of, zoals *The Economist* het recentelijk noemde, 'The politics of power'. Enkele karakteristieken van de afgelopen weken: In Nederland wil minister van Economische Zaken Brinkhorst de grote energiebedrijven opsplitsen in een netwerkbedrijf dat in overheidshanden moet blijven en een commercieel bedrijf (energieproductie en -levering) dat volledig geprivatiseerd mag worden. Hiermee verzwakt Brinkhorst de bedrijven en geeft in wezen een toekomstige sterke positie in Europa voor de Nederlandse bedrijven op.

In de andere Europese landen zien we dat centrale overheden actief of passief de grotere energiebedrijven ondersteunen om groter en sterker te worden, ook – juist – in de Europese context. Eind februari en begin maart volgden de ontwikkelingen elkaar snel op. Nadat eerder het Catalaanse Gas Natural een bod had gedaan op het in Madrid gevestigde Endesa, ging het beursgenoteerde Duitse Eon er overheen met een bod van bijna € 30 miljard. Even leek Madrid uit de klauwen van de Catalaanse aartsrivaal te blijven, maar de Spaanse regering speelde de nationale kaart en nu is zelfs een compleet Spaans bedrijf, waar behalve de twee genoemde Spaanse bedrijven in meedoen, mogelijk omdat ook het derde bedrijf van het land, Iberdrola, wellicht meedoet. Eon geeft de strijd nog niet op. Het Italiaanse Enel, dat graag bij de overblijvers in Europa wil behoren, reageerde onmiddellijk en kondigde aan dat het Electrabel, de energiedochter van het beursgenoteerde Suez in Frankrijk, wil overnemen. Een dag later overtrof Enel zichzelf door, al dan niet gezamenlijk optrekkend met het tweede Duitse bedrijf RWE, aan te kondigen Suez in zijn geheel – energie, water en milieu – over te willen nemen. En toen kwam het Franse gaullisme in volle glorie naar voren – na de Spaanse nationale reflex, het Franse patriottisme. In één weekend werd de fusie tussen het voor een belangrijk deel in staatshanden zijnde Gaz de France en het private Suez in elkaar getimmerd. En dan zijn het niet de topmannen van de twee bedrijven die deze fusie aankondigen, maar is het premier De Villepin, die volgend jaar president wil worden, die deze Franse slag mag aankondigen. Frankrijk heeft nu twee energie-molochen: EdF en de nieuwe combinatie GdF-Suez. EdF is al jaren sterk in Frankrijk

met 55 kerncentrales en talrijke waterkrachtcentrales. GdF-Suez zal zeer sterk zijn in Frankrijk en in België zelfs een marktaandeel hebben van meer dan 95%. Premier Verhofstadt van België wil direct rond de tafel met de Franse energiebazen.

Natuurlijk schreeuwt Italië moord en brand over het Franse protectionisme en dient het een klacht in bij de eerder zo stoere Europese Commissie die onlangs pleitte voor meer concurrentie in de energiesector. Premier Berlusconi bemoeit zich persoonlijk met de zaak, en het land dat anderhalf jaar lang geprobeerd heeft ABN AMRO buiten de deur te houden, spreekt over de wenselijkheid van een vrije markt. Een Italiaanse minister zegt naar aanleiding van deze 'tweede Suezcrisis' dat het 'augustus 1914' is. Alle landen in Europa trekken zich terug achter de eigen grenzen. Ondertussen praten de twee grote Italiaanse energiegeuzen Eni en Enel met elkaar om ook hier een nationale kampioen te creëren.

Vanuit het Verenigd Koninkrijk is Centrica op jacht en in de eerste weken van maart zijn er geruchten dat Centrica forse overnames in Nederland en Duitsland voorbereidt. Toch geen augustus 1914, want toen waren we toch neutraal? En dan te bedenken dat Eurocommissaris Kroes van mededingingszaken half februari een onderzoek gepresenteerd heeft, waarin nadrukkelijk meer concurrentie in Europese energiesector wordt bepleit. Kroes herhaalde haar pleidooi voor – en streven naar – meer concurrentie in Europa tussen energiebedrijven in haar recente Hofstadlezing, die ook nu dus weer een forum bood voor energiepolitiek.

Kolonisten van Catan

Het derde punt betreft de deals die wereldwijd gesloten worden tussen staten. Landen en bedrijven zien de schaarste naderen. De recente missie van president Bush naar India, kort na zijn *State of the Union*, waarin hij de olieverslaving van zijn land aan de orde stelde, is het beste voorbeeld. De Verenigde Staten zoeken uitwegen, weg van Rusland en het Midden-Oosten. Natuurlijk werden op weg naar India de Amerikaanse troepen in Afghanistan bezocht en natuurlijk bracht Bush bij terugkeer uit India een beleefdheidsbezoekje aan antiterrorisme-bondgenoot Pakistan, maar het doel van de missie was helder. Bush wilde een deal sluiten met India om gezamenlijk een kernenergieprogramma op te tuigen. Over en weer kan kennis worden uitgewisseld, waarbij het al lang niet meer zo is dat alle kennis vanuit het Westen komt. Middels dit programma zitten de Verenigde Staten ook heel dicht bij de nucleaire programma's van India, hetgeen eveneens om andere redenen nuttig kan zijn.

Aan de andere kant zijn China en Iran druk doende contracten te sluiten, waarbij Iran China over een reeks van jaren vloeibaar gas en olie levert. Chinese bedrijven zijn voorts geïnteresseerd belangen te nemen in Iraanse olie-installaties. Er gaan geruchten dat het hier gaat om contracten ter waarde van 100 miljard euro. De besprekingen liggen natuurlijk gevoelig omdat Iran het middelpunt is van een internationaal dispuut over een nucleair programma. Overigens zijn de Verenigde Staten ook met China in gesprek over energie in de zogenaamde *Energy Policy Dialogue*.

Een van de belangrijkste redenen dat energie wereldwijd een belangrijk politiek feit is geworden komen is de opkomst van de zogenaamde BRIC-landen – Brazilië, Rusland, India en China en in de slijpstream van deze landen nog een serie zich snel ontwikkelende economieën. Overal in China wordt gebouwd en/of geproduceerd. Veel westerse industrie is naar China verhuisd. Hierdoor is China, zelf eigenaar van veel kolenmijnen, een grote importeur van energie geworden. Dat joeg de prijzen op de wereldmarkt de laatste jaren enorm op. En met de grondstofprijzen, gingen ook de transportkosten fors omhoog. Er ontstond een schaarste in transportschepen. Hierboven werden al de contacten en contracten tussen China en Iran genoemd. Daarnaast toonde het Chinese staatsoliebedrijf CNOOC vorig jaar zijn macht door een vijandig bod (\$ 18,5 miljard) uit te brengen op het Amerikaanse energiebedrijf Unocal. De Amerikaanse politiek greep in en de overname ging

niet door (Later is Unocal wel overgenomen, maar dan door het Amerikaanse Chevron). Ook in de Verenigde Staten is dus sprake van een vorm van gaullisme.

India is natuurlijk ook een grote energievrager, maar heeft, anders dan China, minder energie-intensieve industrie. Rusland staat er als BRIC-land weer anders voor, omdat het zelf over grote olie- en gasreserves beschikt. Brazilië onderkent zijn kwetsbare positie en is jaren geleden al begonnen met de grootschalige productie van biodiesel uit sojabonen en andere planten(resten). Hierdoor is Brazilië op energiegebied voor een belangrijk deel zelfvoorzienend. De energievraag vanuit deze landen, en dus ook de politieke relevantie, zal de komende jaren eerder meer dan minder zijn.

Het vervolg van het spel

Hoe moeten we nu omgaan met dit nieuwe oude fenomeen van energiepolitiek op wereldschaal? We moeten vooraleerst snel forse aandacht besteden aan de energietransitie – de periode van 30-50 jaar die nodig is om van een dominant fossiele energiemaatschappij over te gaan naar een met name duurzame energiesamenleving. Gedurende deze transitieperiode is kernenergie, volgens de meeste deskundigen, onmisbaar in de energiemix. Op dit terrein van energietransitie zullen Europese allianties gevormd moeten worden tussen bedrijven, overheden en kennisinstututen. Dit wil niet zeggen dat alle bedrijven moeten fuseren met elkaar, maar wel dat slimmer met *research & development* moet worden omgegaan. Voorts zullen op Europees niveau andere gezamenlijke acties afgesproken moeten worden. Rusland luistert niet naar één individueel land, maar wel naar de EU als geheel. Na de Europese Richtlijnen betreffende de *governance* van energiebedrijven (liberalisering, privatisering, e.d.) zijn nu energietransitie en geopolitiek rondom energie de hoofdissues die Europese aandacht verdienen.

Enkele weken geleden hebben in ons land de Algemene Energieraad (AER) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een gezamenlijk advies uitgebracht aan het kabinet.³ In dit advies pleiten de adviesraden voor een meer opportuun dan idealistisch beleid. Daarbij zal Nederland wisselend moeten optreden in EU-verband, in bilaterale samenwerking of alleen. Er kunnen zelfs gevallen zijn, aldus het advies, dat militair ingrijpen noodzakelijk is om de leveringszekerheid van energie te garanderen. Energiepolitiek is meer dan een kaartspelletje, maar het komende jaar worden in Nederland de kaarten geschud voor de toekomst van de Nederlandse energiebedrijven. De komende vijf jaar zijn cruciaal voor de Europese energiepolitiek en -positie. En ook wereldwijd blijkt energie meer te zijn dan een spelletje ganzenbord. Het zal de internationale verhoudingen op scherp zetten.

Mr. Frank A.M. van den Heuvel is bestuurslid van de Atlantische Commissie en werkzaam bij DELTA NV in Zeeland.

Noten

1. Frank van den Heuvel, 'Stratego met gas en olie', *Atlantisch Perspectief* 2005 nr. 1 – pp.21-25.
2. Zie voor een verslag van de lezing van Inozemtsev: 'Russia's Foreign Energy Policy', *Atlantisch Perspectief* 2006 nr. 1 – pp. 28-29.
3. *Energiek buitenlands beleid. Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling.* Rapport van de Algemene Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken, december 2005, www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/AdviesEnergiekBuitenlandsbeleid11_januari_2006.pdf

Aanbevelingen van de Algemene Energieraad en de Adviesraad Internationale Vraagstukken aan het kabinet

- De bevordering van energievoorzieningszekerheid dient een aparte, nieuwe hoofddoelstelling van buitenlands beleid te zijn.
- De beleidscoördinatie tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken, en waar relevant ook met VROM en Defensie, dient op het hoogste ambtelijk en politiek niveau geborgd te worden.
- Stel het gehele instrumentarium voor het buitenlands beleid, met inbegrip van ontwikkelingssamenwerking, ook voor energievoorzieningszekerheid ter beschikking.
- Zet primair in op de totstandkoming van een extern (gemeenschappelijk) Europees energiebeleid, zonder bilateraal beleid te verwaarlozen: een **en-en**-beleid.
- Breng de Nederlandse energiebelangen sterker naar voren in multilaterale fora. In een toekomstige crisissituatie heeft Nederland het meest te verwachten van een aanpak in het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en zo nodig in NAVO-verband.
- Wees bereid zo nodig een bijdrage te leveren aan de militaire bescherming van internationale transportroutes.
- Herformuleer de relatie met Rusland op basis van 'gelijkwaardigheid', 'wederzijds begrip' en 'reciprociteit' en tracht dat juist ook op EU-niveau te (helpen) bewerkstelligen.
- Onderhoud goede relaties met energierelevante landen en stimuleer investeringen over en weer.
- Vergroot het draagvlak voor een verantwoorde exploratie en productie van olie- en gasvoorkomens. Help toegankelijkheid tot energie te vergroten en toepassing van duurzame energie te bevorderen.
- Ondersteun het Nederlandse (energiegerelateerde) bedrijfsleven, ook ter plaatse. Richt daartoe een 'Buitenlands-energie-overleg-platform' (BEOP) op waarin Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en VROM gesprekspartners uit het bedrijfsleven ontmoeten en spreken, waarbij de doelstelling moet zijn knelpunten gezamenlijk op te lossen.
- Bevorder het investeren in infrastructuur, zodat Nederland een energieknooppunt blijft, waarmee energievoorzieningszekerheid wordt bevorderd, en bevorder een ruime infrastructuur omwille van de flexibiliteit.
- Houd bij de verdere vormgeving van het buitenlands beleid en het energiebeleid, met name ook in Europees verband, de Nederlandse onderhandelingspositie met energieproducerende landen en partijen scherp in het oog ten behoeve van een optimale energievoorziening.