

Aanleiding

Energiebeleid en buitenlandpolitiek zijn in toenemende mate met elkaar vervlochten – inmiddels is de zogeheten “pijpleidingenpolitiek” bijna dagelijks onderwerp van debat. Staten die beschikken over grootschalige energiebronnen zoals olie en –gasvelden hebben potentieel een krachtig politiek instrument: middels onder andere de mogelijkheid embargo’s in te stellen, prijzen te manipuleren en door politieke beïnvloeding van derde landen vanwege een afhankelijkheidspositie.¹ In dat kader wijst de Strategic Monitor 2019/2020 van Clingendael en de HCSS op de energieafhankelijkheid van de EU die onder toegenomen dreiging en spanning staat.² Dit heeft te maken met het verder dichtdraaien van de gaskraan in Groningen³, de geopolitieke turbulentie van gaspijpleiding Nord Stream 2, de agressieve energiepolitiek van Turkije in de wateren van Cyprus en inmenging in het conflict met Libië (waarbij lucratieve energiedeals inzet van de strijdende partijen zijn). In de toekomst van Nederland zal vanwege het al eerder genoemde dichtdraaien van het Groningse gas onze gasafhankelijkheid van het buitenland in de toekomst zelfs bijna 100% bedragen.⁴ Dit vraagt volgens GroenLinks en D66 om een grondige herziening van de Nederlandse en Europese energiepolitiek, te beginnen bij Nord Stream 2.

Casus Nord Stream 2

De gaspijpleiding Nord Stream 2 is mede door de vergiftiging van Navalny en de situatie in Belarus mogelijke inzet geworden van een EU-sanctiepakket. Twijfels hierover waren al langer aanwezig:⁵ niet alleen vergroot het de Nederlandse en Europese gasafhankelijkheid van Rusland fors, Nord Stream 2 maakt (in combinatie met Turkish Stream) de positie van diverse Oost-Europese landen⁶ als transitland vrijwel geheel overbodig. In het verleden heeft Rusland al laten zien niet te schuwen dit middel als politiek instrument te zetten: meermaals is Oekraïne gestraft voor politieke besluiten door middel van het dichtdraaien van de gaskraan en Belarus & Armenië gegijzeld gehouden door het fors verhogen van de olie- en gasprijzen.⁷ Om tegemoet te komen aan de zorgen van veel EU-lidstaten heeft de Commissie een nieuwe Gasrichtlijn opgesteld die na onderhandelingen met het Parlement en de EU-lidstaten begin 2019 is aangenomen – na lang verzet van Nederland.⁸ Dit moet ervoor zorgen dat voor gaspijpleidingen buiten de EU dezelfde eisen (ontvlechting van de eigendom, toegang van derden, niet-discriminerende tarieven en transparantievereisten)⁹ van toepassing zijn als bij gaspijpleidingen binnen de EU. Daarnaast heeft de Commissie actief toegezien op

¹ Zie hoofdstuk 6 Energy as a foreign policy tool van Per Högselius (“Energy and Geopolitics”, 2019).

² Zie: <https://www.hcss.nl/pub/2019/strategic-monitor-2019-2020/economic-security-with-chinese-characteristics/>

³ Waardoor Nederlandse import van Russisch gas sterk toeneemt (zie publicatie HCSS Dutch Small Gas Fields jan 2020 final report) – als Nederland tegen 2022 zijn eigen gaskraan heeft dichtgedraaid, zal Europa tot 80% van zijn eigen gas moeten importeren (De Standaard, 14 september 2020).

⁴ Zie: <https://nos.nl/artikel/2336479-nederland-straks-volledig-afhankelijk-van-buitenlands-gas.html>

⁵ Inmiddels zijn alleen Nederland, Oostenrijk en Duitsland nog (voorzichtig) positief over Nord Stream 2.

⁶ Bijvoorbeeld Oekraïne, Polen, Slovenië en Belarus, zie:

https://www.files.ethz.ch/isn/196112/NUPI_Policy_Brief_2_Loskot_Strachota.pdf

⁷ Zie: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/3d7d0dcd-1e93-48fb-9a97-001d91dab1bb.pdf>

⁸ Pas in 2018 is met de motie van Ojik [34775 nr.73] een nieuwe regeringspositie w.b. de hernieuwde Gasrichtlijn ingezet.

⁹ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/04/15/council-adopts-gas-directive-amendment-eu-rules-extended-to-pipelines-to-and-from-third-countries/>

gasonderhandelingen tussen Oekraïne en Rusland, die op de valreep resulteerden in een nieuw gascontract waarin voor vijf jaar gasdoorvoer door Oekraïne is gegarandeerd.¹⁰

Hoewel dit voor de nabije toekomst zekerheid voor Oekraïne biedt, is Poetin boven alles een lange termijn strateeg. Al over vijf jaar heeft hij nog meer dan nu de troef in handen om Oekraïne verder buiten spel te zetten – dan loopt het gascontract met Oekraïne immers af. Aangezien hij middels een recent referendum tot maar liefst 2036 kan aanblijven en de Russische oligarchen stevig in het zadel van Poetin zitten, is Nord Stream 2 verworden tot een krachtig buitenlandbeleid instrument. Dit blijkt uit het feit dat met het omzeilen van Oekraïne via andere gaspijpleidingen de Oekraïense economie hard wordt geraakt: een verlies van 2 tot 3 miljard transitgelden per jaar.¹¹ Op die wijze kunnen pogingen van Oekraïne om toenadering te zoeken tot de EU makkelijker dan ooit worden bestraft, en duurzame oplossingen voor de oorlog in Oost-Oekraïne extra bemoeilijkt.

De VS is inmiddels vastbesloten om Nord Stream 2, dat inmiddels voor 96% klaar is en waar 10 miljard euro in zit, te stoppen. Via *bipartisan* wetgeving¹² zijn er forse sancties voor bedrijven die meewerken aan Nord Stream 2 ingesteld, waardoor Gazprom zelf de bouw van het laatste stukje gaspijpleiding op zich moet nemen. In juni 2020 zijn hier bovenop nog forsere sancties aangekondigd, waarin zelfs ambtenaren die iets te maken hebben met Nord Stream 2 het risico lopen gesanctioneerd te worden. Dat is onwenselijk, en bovenal is het doel van deze wetgeving niet geheel onbaatzuchtig: met “het beschermen van Europa” tegen Russische agressie, heeft de VS als nieuwe energie-grootmacht¹³ er alle belang bij Europa als lucratieve afzetmarkt veilig te stellen voor hun schalieolie en –gas. Maar het is onwaarschijnlijk dat er (zelfs met radicaal andere VS president) een softe Amerikaanse lijn wordt ingezet, aangezien dit een van de zeldzame *bipartisan* initiatieven is. Energiepolitiek is dus “here to stay”, en behoeft een Europees antwoord.

Ineffectief Europees energiebeleid

De EU heeft enkele lessen getrokken uit de gasconflicten tussen Oekraïne en Rusland: in 2014 is er een *Europese Energy Security Strategy* opgesteld¹⁴, waarin gasdiversificatie, nieuwe investeringen in infrastructuur, betere afstemming van de individuele energiemix met Europese doelstellingen en verbeterde Europese nood- en solidariteitsmechanismen de uitgangspunten vormden. Mocht Polen bijvoorbeeld slachtoffer worden van het omzeilen of inhouden van Russische gasleveringen, dan kan de EU inspringen met de toevoer van gas uit Noordwest Europa. Maar voor de rest ontbeert de strategie zichtbare resultaten met betrekking tot gasdiversificatie en een betere afstemming van de individuele energiemix met Europese doelstellingen. Sterker nog: als Nord Stream 2 door zou gaan stijgt de Europese gasafhankelijkheid van Rusland verder door naar meer dan 50%.¹⁵

Het vormgeven van een op elkaar afgestemd EU-energiebeleid is door een mismatch in nationale en

¹⁰ Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/21/doorbraak-in-energieconflict-rusland-en-oekraïne-sluiten-gasdeal-a3984686>

¹¹ Zie: <https://www.nytimes.com/2020/09/14/world/europe/nord-stream-2-russia-germany.html?smtyp=cur&smid=tw-nytimesworld> en <https://www.bbc.com/news/world-europe-50247793>

¹² Zie: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1081>

¹³ De VS is hard op weg netto olie-exporteur te worden, zie: <https://fd.nl/ondernemen/1286338/vs-hard-op-weg-om-netto-exporteur-van-olie-te-worden>

¹⁴ Voor een volledig overzicht, zie de European Energy Security Strategy: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf>

¹⁵ Zie: <https://www.dw.com/en/could-eu-energy-security-be-guaranteed-without-nord-stream-2/a-47430427>

Europese competenties niet de makkelijkste opgave. Asymmetrie in nationale en Europese competenties leidt tot grote onderlinge verschillen in bijvoorbeeld diversificatie van energiebronnen & het aandeel duurzame energie in de 'energiemix' van lidstaten. Dit laatste is een nationale competentie, terwijl andere onderdelen - zoals de implementatie van Gasrichtlijnen - een EU- of gedeelde competentie zijn¹⁶. Dit maakt het bereiken van een betere Europese energieveiligheid geen automatisme, maar iets waarvoor nieuwe beleidsinitiatieven nodig zijn. Er is dus genoeg werk te verzetten voor de nieuwe "geopolitieke" Commissie en de EU-lidstaten. Nog steeds is de EU op energie en -buitenlandbeleid teveel zelf een speelveld en te weinig zelf een speler. Versterking van het interne en externe EU-energiebeleid is noodzakelijk om de zo gewenste effectieve buitenlandpolitiek en "geopolitieke Europese Unie" mogelijk te maken. Omdat duidelijke plannen hiervoor vooralsnog ontbreken stellen wij voor dat Nederland en de Commissie zich gaan committeren aan de volgende voorstellen:

Voorstellen voor een nieuwe Europese energiepolitiek:

(1) Een autonome Europese Energiestrategie

De in 2014 geïntroduceerde *European Energy Security Strategy* is inmiddels hard aan vernieuwing toe.¹⁷ Een nieuwe strategie zou zich expliciet moeten richten op vermindering van gasafhankelijkheid van Rusland, verdere diversificatie van energiebronnen en het meer op een lijn stellen van energie en -buitenlandse politieke doelstellingen. Nu is Hongarije bijvoorbeeld nog vrijwel volledig afhankelijk van Russisch gas, wat het gevoeliger maakt voor politieke chantage door het Kremlin. Daarnaast heeft Poetin bij het recente afsluiten van de nieuwe Russische gaspijpleiding "Turkish Stream", een gaspijpleiding vanuit Rusland die via Turkije en Bulgarije naar Hongarije loopt, bedreigd Bulgarije te omzeilen bij toekomstige gasleveringen vanwege de volgens Rusland opzettelijke vertraging door Bulgarije bij de aanleg van Turkish Stream.¹⁸

Gaspijpleidingen zijn dus krachtige instrumenten om landen in de EU tegen elkaar uit te spelen. Meer energieveiligheid behelst daarom een meer gezamenlijk EU-beleid, waarvan diversifiëring en verduurzaming van energiebronnen uitgangspunten worden.¹⁹ Dat daarbij Nord Stream 2 niet strikt noodzakelijk is voor de gaszekerheid van de EU blijkt uit diverse analyses: de bestaande pijpleidingen voldoen al in ruime mate voor de doorvoer van gas wegens de slechts gedeeltelijke benutting van de totale capaciteit.²⁰

¹⁶ Waarbij moet worden opgemerkt dat er bij de implementatie van EU Richtlijnen er voor EU-lidstaten nog enige (ingekaderde) beleidsvrijheid is om deze in nationale wetgeving te gieten.

¹⁷ Zie vorige alinea's: Sommige doelen van deze strategie zijn inmiddels uitgevoerd, zoals verbeteringen bij de energie-infrastructuur en onderlinge solidariteit: de afgelopen jaren is hard gewerkt aan de vervolmaking van de Europese gasinfrastructuur om via 'reverse flows' onderlinge solidariteit te bevorderen. Extra investeringen in gasinfrastructuur blijken door een recent rapport van Artelys dan ook niet nodig. Toch staan er nog tientallen gaspijpleidingen op de "Projects of common interest" lijst van de Commissie – projecten die vanuit strategisch opzicht speciale prioriteit hebben. Het schrappen van de aanleg van onnodige gasinfrastructuur levert een besparing van maar liefst ruim vijf miljard euro op.

¹⁸ Zie: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/turkey-russia-launch-turkish-stream-pipeline-carrying-gas-to-europe/>

¹⁹ Zie: <https://energeia.nl/columns/column/40069509/een-geopolitieke-doorrekening-van-het-klimaatakkoord>

²⁰ Zie de volgende studie van German Institute for Economic Research:

<https://www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe>

- Nederland maakt werk van een nieuwe, strategischere energiepolitiek & energiediplomatie die is aangepast aan de huidige geopolitieke ontwikkelingen. Daarvoor herijken EZK en BuZa gezamenlijk hun energiebeleid, zodat er sprake is van meer strategische coherentie.
- Nederland neemt in de EU het voortouw bij het ontwerpen van een nieuwe gezamenlijke Europese energiestrategie, in samenhang met de European Green Deal en industriepolitiek, waarbij de nadruk ligt op het verminderen van gasafhankelijkheid van Rusland en verdere diversificatie van energiebronnen (met bijzondere aandacht voor gasdiversificatie). Als stok achter de deur worden hieraan jaarlijkse doelstellingen gekoppeld.
- EU-lidstaten die slechts afhankelijk blijven van één energiebron (zoals Hongarije bij Russisch gas) moeten worden ondersteund bij diversificatie door de Commissie en Raad, zodat een Europese energiestrategie niet wordt gehinderd door kwetsbaarheid van EU-lidstaten voor mogelijke Russische politieke chantage.

(2) Zorgen voor een effectieve EU-Gasrichtlijn

De nieuwe Gasrichtlijn die na lange onderhandelingen tussen de Commissie, het EP en de Raad uiteindelijk in februari 2019 is vastgesteld, vormt een stap in de goede richting voor een betere waarborging van Europese belangen bij intercontinentale gaspijpleidingen. Wat dit precies in de praktijk voor gevolgen gaat hebben staat echter nog niet in beton gegoten. De striktheid van de toepassing van de Gasrichtlijn is sterk afhankelijk van de politieke wil van de Commissie en de EU-lidstaten.

Voor gaspijpleidingen als Nord Stream 2 en Turkish Stream kan tevens een “onthefing” of “afwijking” voor het voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe Gasrichtlijn worden aangevraagd. In het geval van een het aanvragen van een “afwijking” beslist alleen het aankomstland hierover, in het geval van het verzoek tot ontheffing beslist de Commissie en kunnen andere EU-lidstaten die gas krijgen uit de desbetreffende gaspijpleiding input leveren²¹.

De recente weigering van Nederland om input te leveren over deze beslissing van Duitsland over een ontheffing van Nord Stream 2 is gezien de grote geopolitieke implicaties van Nord Stream 2 onverstandig.²² Daarnaast is het onwenselijk dat de mogelijkheid voor input is beperkt voor EU-lidstaten die gas ontvangen uit het betreffende project, omdat beslissingen hierover de energieveiligheid én buitenlandpolitiek van de EU wel substantieel kunnen beïnvloeden.

- De toepassing van de Gasrichtlijn wordt door nationale of federale overheidsinstellingen (onder toezicht van de Commissie) getoetst. Nederland dringt er bij de Commissie en de betreffende EU-lidstaat waar een intercontinentale pijpleiding arriveert op aan dat de Gasrichtlijn heel strikt wordt toegepast, zodat corruptie van oligarchen niet wordt beloond.²³
- Het leveren van input over intercontinentale gaspijpleidingen zou moeten worden uitgebreid tot alle lidstaten, omdat energiebeleid een kwestie in het algemeen belang van de EU is.

²¹ Zie debat over de gewijzigde Gasrichtlijn op 4 februari 2020, n.a.v. een interruptie van Tom van der Lee.

²² Idem.

²³ In het geval van Nord Stream 2 / Gazprom betekent dit dat het bedrijfsmodel van Gazprom diametraal moet veranderen omdat tot nu toe aan geen enkele voorwaarde van de Gasrichtlijn is voldaan.

(3) Drastisch afbouwen gasafhankelijkheid Rusland in buurlanden EU

Gasafhankelijkheid van Rusland is met name voor landen als Georgië, Belarus, Oekraïne, Moldavië en Armenië een groot probleem. Oekraïne is in het verleden al meermaals via het verhogen van gasprijzen of het dichtdraaien van de gaskraan gestraft door Rusland. Ook Armenië en Belarus werden recent geconfronteerd met sterk verhoogde gasprijzen en kunnen door vrijwel volledige gasafhankelijkheid van Rusland daar geen sterke en onafhankelijke positie tegenover zetten.²⁴ Deze sterke vervlechting met Rusland belemmert democratisering, anti-corruptiebeleid en samenwerking met de EU. Daarnaast blijven deze landen door de opdrijvende gasprijzen arm en worden ze vastgehouden in de politieke invloedssfeer van Rusland.

Ook hierbij geldt dat diversificatie van energiebronnen en verduurzaming de sleutel is voor meer autonomie van deze landen. De EU heeft via het Nabuurschapsbeleid van het Oostelijk Partnerschap en de Westelijke Balkan instrumenten om dit te bevorderen. In deze samenwerking zou de focus sterk moeten worden verschoven naar het afbouwen van Russische gasafhankelijkheid. Zo heeft Oekraïne recentelijk al een eigen 'Green Deal' opgesteld om Russische energieafhankelijkheid te verminderen²⁵. Hier ligt een kans voor de EU om Oekraïne actief te steunen, al helemaal gezien de onzekerheid van Oekraïne als gastransitland op de lange termijn. Hoewel het Oostelijke Partnerschap recentelijk is "vergroend", staat het voornemen tot verminderen van Russische gasafhankelijkheid er nog niet expliciet in.

- De EU zet via het Nabuurschapsbeleid van het Oostelijk Partnerschap, de Westelijke Balkan, handelsverdragen en andere samenwerkingsverbanden maximaal in op diversificatie & verduurzaming van energiebronnen waardoor Russische gasafhankelijkheid wordt verminderd. Landen die hierin succesvol zijn kunnen rekenen op meer economische en politieke samenwerking.

(4) Nieuwe energiecoalities & energiediplomatie

De Europese Unie haalt haar gas en olie voor een groot deel uit Rusland, Noorwegen, Algerije, Qatar en Nigeria. Gezien de dalende gasopbrengst van Groningen en de nieuwe European Green Deal is het noodzakelijk de bakens te verzetten naar nieuwe duurzame energiedeals, wat dé onderscheidende specialiteit van de EU moet worden – niet alleen voor binnenlandse winst maar ook om nieuwe partnerschappen het nodige elan te geven. Gelukkig zijn er veel nieuwe mogelijkheden voor partnerschappen met landen waar duurzame energie kan floreren: denk aan grootschalige zonne-energieparken Afrikaanse landen, offshore windenergie, waterstof, noem maar op. Het is in wederzijds belang dat dit een stevig component wordt in het voornemen van de Commissie om tot een "Partnership of equals" te komen met Afrika. Ook meer energiesamenwerking met de Balkan en landen van het Oostelijk Partnerschap ligt hierbij voor de hand.

Een krachtige en gemoderniseerde energiediplomatie moet ervoor zorgen dat deze nieuwe energiecoalities van de grond komen, via bijvoorbeeld het uitrollen van nieuwe "Energy Dialogues" en concrete duurzame investeringen. Tegelijkertijd moet de EU steviger optreden als haar eigen energiebelangen op agressieve wijze worden geschonden, bijvoorbeeld met het Turkse optreden in

²⁴ Zie: <https://iwpr.net/global-voices/armenia-and-russia-argue-over-gas-deal> en <https://www.aa.com.tr/en/economy/russia-disputes-with-armenia-belarus-on-gas-prices/1846465#>

²⁵ Zie ook: https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/ukraines-own-green-deal-aims-to-slash-energy-imports/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=351023bbdf-The_Brief_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-351023bbdf-114687515

de territoriale wateren van Cyprus. Assertiviteit van EU-zijde daarbij ontbreekt nog vrijwel volledig.

- De Commissie onderzoekt welke nieuwe energiecoalities er nodig zijn om verduurzaming, diversificatie en energieveiligheid van de EU te vergroten, en maakt hier vervolgens werk van. Ter ondersteuning hiervan worden de al bestaande voornemens van de Raad Buitenlandse Zaken en de Energieraad²⁶ voor klimaat en –energiediplomatie omgezet naar concrete acties. Ook de Raad Buitenlandse Zaken en de Energieraad van de EU dienen dit meer in gezamenlijkheid te doen.
- Er wordt een “energie sanctieregime” ingesteld zodat de EU sneller sancties op kan leggen aan verantwoordelijken die door middel van agressieve energiepolitiek gewapende conflicten riskeren of aanwakkeren.

²⁶ Zie verslag van de Energieraad van 4 december 2019, en verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 20 januari 2020