

Verenigde Staten en Europese Unie: Trouwe bondgenoten?

Nieuwe episode in energiediplomatie

Energiediplomatie was tot voor kort vooral een onderwerp uit de roerige jaren '70 van de vorige eeuw en ook typisch voor een periode van grote structurele veranderingen in de geopolitieke verhoudingen en energierelaties. Het olie-embargo van 1973/1974; nationalisatie van een groot deel van de oliereserves in de jaren daarna; marktmacht van de Organisatie van Olie Exporterende Landen (OPEC); oprichting van het Internationaal Energieagentschap (IEA); diversificatie van de energiehuishouding; en de Europese gasimporten uit Rusland; dit alles veroorzaakte een hoge intensiteit in de energiediplomatie tussen de Verenigde Staten, de Europese Gemeenschap, later Unie en de energie-exporterende landen.

Een dergelijke structurele omslag in de geopolitieke verhoudingen en in de energierelaties vindt thans weer plaats en de energiediplomatie draait op volle toeren. Wat de huidige periode zo complex maakt, is dat er vooralsnog weinig sprake is van gezamenlijk optreden van de grote consumerende landen. In de jaren '70 was er ook sprake van uiteenlopende inzichten ten aanzien van de mate van samenwerking of het zoeken van confrontatie met de Arabische olieproducerende landen, maar deze verschillen van inzicht bedreigden het Noord-Atlantisch bondgenootschap uiteindelijk niet fundamenteel. De Koude Oorlog vormde immers een belangrijke drijfveer voor de Europeanen en Amerikanen om de alliantie in stand te houden. De opkomst van landen als China stelt echter andere eisen aan de oude alliantie. Vooralsnog lijkt het voor de Verenigde Staten en de EU moeilijk gezamenlijke belangen te bepalen die het nieuw cement van de alliantie vormen. Een struikelblok blijken de concurrentie om energie en de manifestatie daarvan.

In dit artikel worden enkele belangrijke achtergronden van de structurele omslag in de internationale olie- en gasmarkten geanalyseerd en vervolgens in het teken geplaatst van de transatlantische verhoudingen. Een belangrijke vraag is of het waarborgen van energiestromen bijdraagt aan instandhouding van de relatie tussen de Verenigde Staten en de EU of juist steeds meer als een splijtzwam kan gaan fungeren.

Van staat naar markt en terug

De opmars van China als groot energie-importerend land en de strategie van dit land om olie- en gasstromen te waarborgen, trokken in 2004 veel aandacht. De overheidssteun aan Chinese oliebedrijven om zich in de reserves en produktie in het buitenland in te kopen, geeft een voorproefje van de harde concurrentiestrijd tussen consumerende landen ter waarborging van de noodzakelijke olie- en gasstromen. De kosten van deze strategie lijken minder belangrijk dan de stroom zelf. Ook de beslissing van president Poetin de controle op de energiesector in zijn land te verstevigen en energie met nadruk in zijn buitenlands beleid op te nemen, illustreert de heropleving van energiediplomatie. In Amerika en Europa groeit het besef van de toenemende importafhankelijkheid van een kleiner wordende groep van vaak economisch en politiek instabiele olie- en gas-exporterende landen, die voornamelijk gelegen zijn in de Kaspische Zee-/Perzische Golf-regio. Na een periode van liberalisering en privatisering van de energiesector in zowel consumerende als in een aantal producerende landen, lijkt nu weer een periode aangebroken van toenemende directe beïnvloeding en interventie in de industrie van staatswege. Er zijn duidelijke verschillen waarneembaar tussen de manier waarop de grote energie verbruikende landen hier invulling aan geven.

Tijdelijke zekerheid

In de periode 1985-1999 was energie niet schaars, wat ook tot uitdrukking kwam in de oliepijzen. Met uitzondering van een korte piek in de aanloop naar de Eerste Golfoorlog, varieerde de olieprijs van ongeveer \$12 tot \$25 per vat van 159 liter en hing de prijs samen met een fase in het OPEC-beleid waarin het marktaandeel van groter belang was dan een hoge prijs. In deze periode is ook het aanbod van olie uit niet-OPEC-landen hoog. Als gevolg van de oliecrises van 1973/74 en 1979/80 was zelfs een voorkeur ontstaan voor consumptie van niet-OPEC-olie en in het bijzonder niet-Perzische Golf-olie, waardoor de OPEC in een rol van marginale producent werd ge-

drongen. Deze voorkeur werd gestimuleerd door het energiebeleid van de landen van het Internationaal Energieagentschap (IEA). Om de afhankelijkheid van de OPEC-productie te verminderen, was het beleid gericht op diversificatie, zowel naar energiebron (kolen, nucleair) als naar geografische herkomst. De bereidheid van de OPEC de olieprijs op een redelijk niveau te stabiliseren, ondersteunde de ontwikkeling van de productie in landen met relatief hogere produktiekosten. De productie in niet-OPEC-landen nam dus toe, terwijl de OPEC-landen fungeerden als 'hoeveelheidsaanpassers'. Dit gaf de OPEC de verantwoordelijkheid en de mogelijkheid de prijs op een bepaald niveau te stabiliseren. De OPEC, vooral Saoedi-Arabië, beschikte immers over de nodige overcapaciteit om de markt op korte termijn te kunnen voorzien van meer of minder olie. Het beschikbaar houden van overcapaciteit is echter duur. Zolang er nog voldoende overcapaciteit in de markt was, ontbrak de prikkel om de capaciteit uit te breiden.

Schaarste en investeringen

De mogelijkheden de olieproductie in niet-OPEC-landen verder te ontwikkelen, beginnen intussen af

Het vinden van consensus over de energiediplomatie zal ondanks uitbreiding van bevoegdheden in de Europese grondwet nog veel discussie vergen

te nemen. Naar verwachting zal de uitbreiding van de niet-OPEC-productie een verre van gelijke tred houden met de groei van de vraag in de wereld.

De olieproductie in *Noord-Amerika* en onder de *Noordzee* is over haar hoogtepunt heen. De gasproductie uit het Noorse deel van de Noordzee zal nog stijgen, maar omdat de Britse productie sterk zal dalen, neemt ook de importafhankelijkheid van gas toe. De olieproductie in *Afrika*, hoewel fors toegenomen, concentreert zich vooral op de *offshore*-productie. Aangezien politieke onrust exploratie en productie op het vasteland nog veel te riskant maakt, blijft de omvang van deze productie beperkt en zal zij zeker niet voldoende olie genereren om een echt alternatief voor olie uit de Perzische Golf te vormen. In het beste geval zal Afrika de daling van de niet-OPEC-productie enigszins kunnen opvangen.

De ontwikkelingen in *Rusland* maken dat investeerders nog grote terughoudendheid betrachten ten aanzien van investeringen in de Russische olie-industrie. Hoewel de Yukos-affaire zo langzamerhand haar einde nadert en onduidelijkheden ten aanzien van het privatiseringsproces (en eventuele achterstallige belastingen) worden weggenomen, heeft het ingrijpen van Poetin in de energiesector duidelijk gemaakt dat de belangen van de Russische staat voorop staan. Van een 'olie-bonanza' zal geen sprake zijn zonder de volle medewerking van de Russische presidentiële administratie. De energievoorkomens zijn immers een belangrijke strategische troef om een grote geopolitieke rol voor Rusland op te eisen.

De ontwikkeling van de oliesector in de *Kaspische-Zeeregio* is redelijk gevorderd en zou in 2010 ongeveer 4,5 tot 5 miljoen vaten per dag moeten opleveren. De afvoer van de Kaspische olie naar de wereldmarkt blijft echter een punt van zorg, evenals de politieke stabiliteit van de regio.

Hoewel nog groei mogelijk is in niet-OPEC-landen, komt er onherroepelijk een tijd dat het OPEC-aandeel in het mondiale aanbod sterk moet toenemen en de voorkeur voor niet-OPEC-olie niet langer is vol te houden. In OPEC-landen vergt modernisering van de sector wel grootschalige investeringen.

De *internationale* oliemaatschappijen hebben hiervoor de kennis en het kapitaal, maar ze hebben beperkte toegang, tot c. 20% van de totale wereldreserves. Meer dan de helft van de totale wereldreserves valt voor ontwikkeling onder beheer van *nationale* oliemaatschappijen. Het resterend deel wordt beheerd c.q. ge-exploiteerd via *partnerovereenkomsten* tussen internationale en nationale oliemaatschappijen. De nationale oliemaatschappijen ontberen soms het kapitaal, omdat de andere categorieën van de overheidsbegroting ook grote prioriteit genieten. In de jaren '90 kwam een voorzichtige beweging op gang buitenlandse directe investeringen toe te laten, maar deze zijn te bescheiden om voldoende nieuw aanbod te genereren.

Bij een toenemende vraag naar olie in de wereld, vooral ook uit ontwikkelingslanden, zal er een aanzienlijke hoeveelheid olie uit de Perzische Golf moeten komen. Niet alleen de politieke drempels voor de expansie van de olie-industrie zijn groot, er bestaan ook economische en geologische uitdagingen. De rol van de financiële sector kan hierin doorslaggevend zijn, omdat het kapitaal onder nieuwe investeringsomstandigheden beschikbaar moet worden gemaakt.

Vooralsnog lijken de traditionele financiële markten de deelname aan projecten van internationale oliemaatschappijen te prefereren. Financiers uit nieuwe importerende landen, zoals China en India, kunnen met steun van hun overheid een belangrijke factor worden in het op gang brengen van nieuwe investeringen onder nieuwe voorwaarden.

Geopolitieke en economische factoren

In 2004 speelden zowel politieke als economische factoren een rol bij de snelle prijsstijgingen. Invloed van het sterk dalen van de overcapaciteit in het systeem bleek een belangrijke factor, vooral omdat daardoor allerlei relatief kleine en losstaande onderbrekingen in de produktie grote invloed op de markt hadden. Ook bij kleinere tijdelijke verstoringen in de produktie bleek er geen compensatie elders in het systeem meer te zitten. De politieke spanningen in landen als Venezuela, Nigeria en de Perzische Golfstaten, maar ook een dreigende staking in Noorwegen, bepalen mede de internationale oliemarkt.

In veel opzichten is er sprake van nieuwe geopolitieke concurrentie tussen oude en nieuwe mogelijkheden om de gunsten en zeggenschap over olie- en gasreserves in de wereld. De beheerders van die reserves spelen hier behendig op in. De Verenigde Staten zijn volop betrokken in de strijd om energiebronnen. Het Amerikaanse belang is gelegen in het creëren van toegang tot olie- en gasreserves van internationale oliemaatschappijen die vrij zijn om te investeren, te produceren en op de internationale markten te verkopen. Dit belang wordt gedeeld door Europa, terwijl China vooral inzet op verwerving van eigendom over energiebronnen, met de bedoeling hun produktie alleen naar het eigen land te exporteren. Het doel is hetzelfde: toegang tot reserves forceren om de voorzieningszekerheid te garanderen; het middel verschilt: multilaterale versus bilaterale energiestromen. Het beleid vanuit de EU lijkt een tussenvorm van het Amerikaanse en Chinese beleid en is vooral gericht op aanbieden van een aantrekkelijke afzetmarkt aan de energierijke naburige regio's, zonder al te zware politieke inmenging in de binnenlandse aangelegenheden;¹ een soort multilateraal bilateralisme.

Bondgenoten of concurrenten?

De geopolitieke en economische veranderingen beïnvloeden de relatie tussen de Verenigde Staten en de EU. De continuïteit van de relatie wordt bepaald door het vermogen deze veranderingen in te passen.

De nauwe samenwerking op energiegebied kwam bij een vorige periode van grote veranderingen zeker niet zonder slag of stoot tot stand. De oliecrisis van 1973/1974 leidde in eerste instantie tot verschillen van inzicht over de strategie. Vooral Frankrijk was voorstander van diepgaande samenwerking met olieproducerende landen en was weinig gecharmeerd van de Amerikaanse, meer confronterende benadering, met oprichting van een consumentenkartel. De Fransen besloten in 1974 geen lid van het Internationaal Energie Agentschap te worden.² Het Internationaal Energie Programma (IEP; zoals het totale pakket van crisismaatregelen dat onder het IEA viel, heette) ging in november 1974 van start en werd ondergebracht bij de OESO te Parijs. Verder werd in december 1974 tijdens een EG-top besloten een gemeenschappelijk energiebeleid in te stellen. Uiteindelijk bleken de lidstaten niet bereid bevoegdheden over te hevelen en werd in 1984 zo'n gemeenschappelijk beleid weer losgelaten. In die periode begon ook de Euro-Arabische dialoog, aanvankelijk met olie prominent op de agenda, maar na Amerikaanse interventie werd dit thema schielijk afgevoerd.

Kortom, de EG-lidstaten ontwikkelden een strategie die door de één omschreven zal worden als een zeer brede benadering ter waarborging van de energievoorziening en door een ander als een zwakgebod omdat de lidstaten het niet eens konden worden over een gezamenlijke aanpak. De traditionele Atlantici en vooral de Fransen konden het niet eens worden. Uiteindelijk bleef de IEA over als belangrijkste organisatie waarin de consumerende landen samenwerken op het gebied van voorzieningszekerheid van olie en werd het EG (later EU)-beleid hieraan aangepast.

De huidige verschillen in inzicht tussen de EU en de Verenigde Staten en tussen de EU-lidstaten onderling lijken in sommige opzichten op die van de jaren '70. Met het plan-Lubbers trachtte de EU eind jaren '80 een duidelijke energiestrategie jegens de Sovjetunie (en later Rusland) te ontwikkelen. Het bleek een te goed idee; al gauw werd door Amerikaanse bemoeienissen het plan afgezwakt, omdat eenieder die betrokken wilde worden bij de onderhandelingen over het 'European Energy Charter', kon deelnemen. Uiteindelijk bleef van het strategisch belangrijke initiatief te weinig over, omdat de Verenigde Staten en Rusland het Handvest niet ratificeerden. De conclusie van dertig jaar Europese energiediplomatie is dat de Amerikanen de reikwijdte van de Europese initiatieven konden bepalen. Dit

geldt niet alleen voor het beleid jegens naburige landen, maar ook het Midden-Oosten. De EU benut, in vergelijking met andere grote consumerende landen als de Verenigde Staten en China, middelen die haar in potentie ter beschikking staan om een eigen voorzieningszekerheidsbeleid te voeren, nog steeds onvoldoende.

Hoewel zowel op supranationaal als op nationaal niveau wordt nagedacht over het belang van energiediplomatie, is zij voornamelijk een bilaterale aangelegenheid. De EU kan pas een vuist maken als zij haar voorzieningszekerheidsbeleid meer integreert en onderling afstemt. Hoewel dit gezien asymmetrische risico's van importafhankelijkheid niet eenvoudig is, kan een EU met 25 lidstaten zich geen 25 unilaterale vormen van beleid permitteren. Zeker niet na het voltooiën van de interne energiemarkt, waarin kwetsbaarheid voor elkaars falend beleid alleen maar groter wordt. Blijven de EU-lidstaten in hun nationale benadering volharden, dan ligt het voor de hand dat lidstaten elkaar uiteindelijk onderling gaan tegenwerken en dat de interne energiemarkt nooit voltooid zal kunnen worden.

Het vinden van consensus over de energiediplomatie zal ondanks uitbreiding van competenties in de Europese grondwet de komende jaren nog veel interne discussie vergen, vooraleer er sprake is van een samenhangend, met de juiste bevoegdheden opgetuigd beleid. De vraag is of de EU en haar lidstaten dan op achterstand zijn gezet in de strijd om grondstoffen. Internationale samenwerking zou ook volgens minister Bot een intensievere 'great game' om grondstoffen moeten voorkómen.³ De EU-lidstaten moeten beseffen dat, in perioden van structurele verschuivingen in de internationale verhoudingen, enige slagvaardigheid geen overbodige luxe is. Tenzij men er toch van uit blijft gaan dat de EU geen sterk eigen beleid nodig heeft, omdat de Europese belangen uiteindelijk toch het best door de Amerikanen behartigd worden. Dat is dan wel een zwakgebod. Het is de vraag of de Amerikanen gecharmeerd zullen zijn van de kritische opstelling van de EU jegens de benadering en methoden van Washington en tegelijkertijd van het Europese 'meeliften'.

De transatlantische betrekkingen zijn ten aanzien van het Amerikaanse ingrijpen in Irak op scherp gesteld. Dit ingrijpen heeft de verhoudingen in de Perzische-Golfregio structureel veranderd. De druk op autoritaire regimes in het Midden-Oosten is van buiten opgevoerd. Hoewel het nog onduidelijk is hoe

de ontwikkelingen zullen uitpakken, lijkt de Amerikaanse aanpak tot snellere verandering te leiden dan die van de EU, die verandering van binnenuit voortstaat. Hoewel het doel hetzelfde is, spitsen de tegenstellingen zich dus vooral toe op instrumenten, uitvoering en kostenverdeling van het buitenlands beleid. Uiteindelijk gaat het om de duurzaamheid van de veranderingen en daarin lijken de Verenigde Staten en de EU door de verschillen in aanpak juist natuurlijke bondgenoten in een 'good cop-bad cop'-aanpak.

De verschillen in benadering over hoeveel 'carrots' en welke 'sticks' nodig zijn om de energiereserves voor het internationale marktsysteem beschikbaar te maken of te houden, blijven groot. Zelfs bij de stabilisering van Irak, van belang voor de stabiliteit in de EU-naburige landen, en een periode van ontwikkeling waar de 'carrot'-benadering beter tot haar recht zou komen, kunnen enkele belangrijke EU-landen kennelijk niet over de tegenstelling met de Verenigde Staten heenstappen. Dit kan de toekomstige samenwerking ter stabilisering van het Midden-Oosten, de Kaukasus en de Kaspische-Zeeregio ernstig belemmeren, te meer daar de Amerikanen altijd een actieve eigen rol in die regio's zullen opeisen. Bovendien zal, vooral ten aanzien van het Midden-Oosten en de Kaspische Zee, rekening gehouden moeten worden met de energiediplomatie vanuit Azië.

De EU lijkt te hinken op twee gedachten. Enkele lidstaten vinden het aantrekkelijk een eigen strategie te ontwikkelen, waarvoor het aan machtsmiddelen om weerstand te bieden aan grotere mogelijkheden ontbreekt. Andere lidstaten achten daarom aansluiting bij de Verenigde Staten een efficiëntere oplossing.

Conclusie

Asymmetrische belangen van de olie en gas verbruikende landen en de EU-lidstaten onderling kunnen de internationale samenwerking op het gebied van energie ernstig bemoeilijken. De energiediplomatie die de EU bedrijft, haalt het qua lange-termijnstrategie niet bij die van de Verenigde Staten en China. De zwakte die op veel andere beleidsterreinen in de EU zichtbaar is, geldt ook het energiebeleid. De belangtegenstellingen in de EU op het gebied van buitenlands beleid en de verschillen in benadering van de energie- (en ook milieu-) vraagstukken vormen een grote belemmering voor formulering van een coherente en werkbare eigen energiediplomatieke

strategie. De kans dat lidstaten zich op nationaal niveau blijven manifesteren, blijft dan groot.

Grote veranderingen vinden plaats in de internationale energiemarkten. Landen als China en India proberen een eigen plaats te verwerven in het geopolitieke spel om schaarse oliebronnen. Ze zijn bereid daartoe aanzienlijke publieke middelen ter beschikking te stellen. De Verenigde Staten houden voorslagnog onverminderd vast aan de werking van de internationale olie- en gasmarkt en het verwerven van toegang tot reserves. De Amerikanen zijn bereid toegang tot en exploitatie van deze reserves met alle middelen te bewerkstelligen. De EU is ook voorstander van een vrije internationale olie- en gasmarkt, maar lijkt te aarzelen welke middelen daartoe kunnen en mogen worden ingezet. Indien de EU de Chinese noch de Amerikaanse methode wil hanteren, zal zonder een uitgesproken eigen strategische keuze de ruimte voor onafhankelijk beleid klein zijn, laat staan dat de EU de ruimte kan creëren om de olie- en gasproducerende landen een 'Derde Weg' aan te bieden, in de geest van het multilaterale bilateralisme. *De EU is er zelf nog niet uit of het een concurrent of bondgenoot wil zijn.* Wellicht dat in het stadium van aftasten van de ruimte voor een eigen strategie de beste kans lijkt te liggen in het entameren van een 'consumer-consumer'-dialoog ter voorkoming van een felle 'great game' om energiebronnen, zodat de EU wat tijd kan winnen.

Noten

- 1 Tenzij men lidmaatschap ambieert en acceptatie en invoering van het *acquis communautaire* voorwaarden zijn.
- 2 Zij werden aanvankelijk geen lid van het IEA ondanks de pogingen aan de wensen van de Franse regering tegemoet te komen in de slotverklaring van de conferentie in februari 1974. In de jaren '80 werd Frankrijk alsnog lid.
- 3 'The Future of the European Union: The Paradox of a vulnerable frontrunner', toespraak door Ben Bot, Minister van Buitenlandse Zaken, Hofstad Lezing 2005, Grote Kerk, Den Haag, 14 februari 2005.

Coby van der Linde en Femke Hoogeveen zijn resp. als hoofd en medewerker verbonden aan het Clingendael International Energy Programme (CIEP).