

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vastgesteld 19 augustus 2008

De Parlementaire Assemblée van de NAVO heeft van 23 tot en met 27 mei 2008 in Berlijn haar voorjaarszitting gehouden. Aan de zitting namen naast delegaties uit de 26 NAVO-lidstaten ook geassocieerde delegaties (zonder stemrecht) uit Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Finland, Georgië, Kroatië, Macedonië, Moldova, Montenegro, Oekraïne, Oostenrijk, Rusland, Servië, Zweden en Zwitserland deel; voorts Mediterrane geassocieerde delegaties uit Algerije en Jordanië; verder waarnemers uit Japan en Kazakstan; vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de assemblee van de WEU, de assemblee van de Raad van Europa en de OVSE-assemblee, en tenslotte parlementaire gasten uit Afghanistan, Kosovo en Pakistan.

De Nederlandse delegatie naar deze zitting bestond uit de leden van de Eerste Kamer Van Driel (PvdA), Kox en Vliegenthart (SP) en uit de leden van de Tweede Kamer Van Gennip, Knops, Ormel (allen CDA), Eijsink (PvdA), en het oud-lid van de Eerste Kamer Middel (PvdA). Mevrouw Van Gennip was voorzitter van de delegatie.

Het programma van de zitting was als volgt:

- Vrijdag 23 mei: 's ochtends vergadering van de griffiers van de delegaties. 's Middags een coördinatievergadering en een vergadering van het NATO-Russia Parliamentary Committee. 's Avonds heeft de plv *chef de poste* in Berlijn, de heer Oldenburg, de delegatie vóór en tijdens een diner uitgebreid geïnformeerd over de politieke en economische situatie in Duitsland.
- Zaterdag 24 mei: gezamenlijke vergadering van de Commissie voor de Civiele Dimensie van Veiligheid en de Commissie voor Wetenschap en Technologie met een presentatie over *Assessing Transatlantic Missile Defense Policy: Elements of a Conceptual Framework*; vergaderingen van de Commissie voor Economie en Veiligheid, de Politieke Commissie en de Commissie voor Wetenschap en Technologie.

- Zondag 25 mei: vergaderingen van de Commissie voor de Civiele Dimensie van Veiligheid en de Commissie voor Defensie en Veiligheid.
- Maandag 26 mei: vergadering van het Standing Committee; excursie, aangeboden door de gastheren.
- Dinsdag 27 mei: plenaire vergadering.

### **NATO-Russia Parliamentary Committee**

De heer Zadra, *Acting Head van het NATO WMD Centre*, heeft een inleiding gehouden over *NATO-Russia Cooperation against Weapons of Mass Destruction and their Means of Delivery*. Vervolgens hebben de co-hoofden van Russische delegatie, mevrouw Sliska (Staatsduma) en de heer Ozerov (Federatieraad), inleidingen gehouden over versterking van de samenwerking tussen de NAVO en Rusland, gevolgd door discussie.

### **Algemene Commissies (general committees)**

Hieronder worden de onderwerpen vermeld die in de vergaderingen van de algemene commissies aan de orde zijn geweest. Daarnaast is in alle commissies gesproken over een nieuw strategisch concept van de NAVO.

### **Commissie voor de civiele dimensie van veiligheid**

- (in een gezamenlijke vergadering met de Commissie voor wetenschap en technologie) Panel met mevrouw Balmaceda, Associate Professor, John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, New Jersey, Verenigde Staten, en de heer Götz, onderzoeker bij de afdeling Russische federatie/GOS van het Duitse instituut voor internationale politiek en veiligheid, over *European Energy Security and the Role of Russia*.
- *Kosovo and the Future of Balkan Security*. Algemeen rapporteur: de heer Canas (Portugal).
- *Energy Security: Co-operating to Enhance The Protection of Critical Energy Infrastructures*. Rapporteur: Lord Jopling (Verenigd Koninkrijk).
- *Democracy and Security in Central Asia: What Policy for NATO and the EU?* Rapporteur: de heer Angel (Luxemburg).
- *State and Religion in the Black Sea Region* (dit rapport was voorbereid voor de zitting in oktober 2007, rapporteur: de heer **Middel**) en *Corrigendum*, rapporteur: de heer Angel (Luxemburg),
- Inleiding door mevrouw Batt, Professor of Central and South East European Politics, European Research Centre (ERI), University of Birmingham, over *Kosovo, Serbia: What Comes Next?*
- Inleiding door de heer Bourgon, Lawyer, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), over *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: An Update*.

### **Commissie voor defensie en veiligheid**

- Briefing door de heer Fata, Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Policy, US Department of Defense, over *U.S. Perspectives on the Bucharest Summit*.
- *NATO Operations: Current Priorities and Lessons Learned*. Algemeen rapporteur: de heer Cook (Verenigd Koninkrijk).

- *Contributions of Non-NATO Members to NATO Operations.* Rapporteur: de heer Myrli (Noorwegen).
- *Current and Future Capability Priorities for the Atlantic Alliance.* Rapporteur: mevrouw Arnadottir (IJsland).
- Panel over *Security Developments on Afghanistan* met Lieutenant General Karimi, Chief of Operations, van het Afghaanse nationale leger, and Air Marshal Moran, Deputy Commander, NATO JFC-Brunssum.
- Inleiding door de heer Jung, Minister van Defensie van Duitsland, over transatlantische en NAVO-EU betrekkingen

#### **Commissie voor economie en veiligheid**

- *The Rise of the Indian Economy: Transatlantic and Global Implications.* Co-rapporteurs: de heren Austrevicius (Litouwen) en Boozman (Verenigde Staten).
- *Economic Reconstruction in Afghanistan: Developmental and Security Implications.* Algemeen rapporteur: de heer Bayley (Verenigd Koninkrijk).
- *State and Market in the New Russian Economy.* Rapporteur: de heer Mesterhazy (Hongarije).
- Inleiding door de heer Bereuter, voorzitter van de *Asia Foundation*, over het werk van die Foundation in Afghanistan.
- Inleiding door mevrouw Balmaceda, Associate Professor bij de John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, Verenigde Staten, over *Russian Energy Policy and its Implications for European and Transatlantic Security.*

#### **Politieke commissie**

- *NATO's Future Political Agenda.* Algemeen rapporteur: mevrouw Andreychuk (Canada).
- *Iran – Making a case for NATO's Political Engagement.* Rapporteur: de heer Ross (Verenigde Staten).
- *NATO's developing Partnerships.* Rapporteur: mevrouw Jukveniciene (Litouwen).
- Inleiding door de heer Bereuter, voorzitter van de Asia Foundation, over *Working with Muslims and Islamic Organizations in Asia & The Importance of Intra-regional Relations for the Stability of Afghanistan.*
- Inleiding door de heer Russell, Professor of Russian and Security Studies, Department of Peace Studies, University of Bradford, Verenigd Koninkrijk, over *The Medvedev Presidency: implications for NATO's future relations with Russia.*

#### **Commissie voor wetenschap en technologie**

- (in een gezamenlijke vergadering met de Commissie voor de civiele dimensie van veiligheid) Panel met mevrouw Balmaceda, Associate Professor, John C. Whitehead School of Diplomacy and International

Relations, Seton Hall University, New Jersey, USA, and de heer Götz, Onderzoeker bij de afdeling Russische federatie/GOS van het Duitse Instituut voor internationale politiek en veiligheid over *European Energy Security and the Role of Russia*

- *Energy Security for the Transatlantic Region*. Rapporteur: de heer Tagarinski (Bulgarije).
- *Reducing Global Nuclear Threats*. Algemeen rapporteur: de heer Nolin (Canada).
- *Missile Defence: the Alliance Perspective*. Rapporteur: de heer Mates (Verenigd Koninkrijk).
- Inleiding door de heer Potter, Sam Nunn and Richard Lugar Professor of Non-proliferation Studies and Director of the James Martin Center for Non-proliferation Studies, Monterey Institute of International Studies (MIIS), over *The Challenge of Illicit – Nuclear Trafficking: Rhetoric vs. Reality in U.S.-Russian Cooperation*
- Inleiding door de heer Kubbig, Projektleider Rüstungskontrolle und Abrüstung, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, over *Assessing Transatlantic Missile Defense Policy: Elements of a Conceptual Framework*

### **Plenaire vergadering**

De vergadering is toegesproken door de voorzitter van de Duitse Bondsdag, de heer Lammert, de voorzitter van de NAVO-assemblee, de heer Lello (Portugal), en de *Regierende Bürgermeister* van Berlijn, de heer Wowereit. Vervolgens heeft de *Commander of Joint Forces Command Brunssum*, generaal Ramms, gesproken, die ook vragen heeft beantwoord. Daarna heeft de voorzitter van de OVSE-assemblee, de heer Lennmarker de vergadering toegesproken.

De vergadering heeft de volgende aanbeveling over de status van de NAVO-assemblee aangenomen:

*The NATO Parliamentary Assembly,*

1. *Emphasizing the NATO Parliamentary Assembly's (NATO PA) unique role as a forum for transatlantic dialogue among parliamentarians from the member states of NATO and for dialogue with parliamentarians of non-NATO countries;*
2. *Recalling that the NATO PA has upheld and advanced the broad interests of the Atlantic Alliance for more than 50 years;*
3. *Acknowledging the outstanding contribution of the NATO PA to the promotion of the democratic values of the Alliance;*
4. *Recognizing the NATO PA's assistance with candidate and partner countries' efforts to strengthen and deepen their democratic institutions;*
5. *Underlining the crucial function of parliamentarians in maintaining and building public understanding of and support for the Alliance ;*
6. *Convinced that the NATO PA plays an indispensable part in sustaining the Alliance as a community of nations bound together by their shared commitment to values and beliefs;*
7. *Stressing the independence of NATO and the NATO PA vis-à-vis each other, and reaffirming the complementarity of their separate roles;*
8. *Noting the role of the International Secretariat in supporting the activities of the Assembly;*
9. **CALLS UPON** *the heads of state and government of the NATO member countries:*

- a. *to recognize the International Secretariat of the NATO PA as an entity that should be endowed with an international legal personality holding international status among the member states; and,*
- b. *to confer the rights and protections appropriate to parliamentarians and members of the International Secretariat acting in their official capacity.*

De vergadering is toegesproken door de secretaris-generaal van de NAVO, de heer **De Hoop Scheffer**. Deze noemde Berlijn een stad die symbool staat voor het succes van meer dan veertig jaar trans-Atlantische cohesie en die daarna het symbool is geworden van de groeiende eendracht binnen dit continent. Hij wilde de belangrijkste problemen op de post-Boekarest-agenda aanstippen en iets zeggen over de lange termijn-ontwikkelingen van de NAVO. In Boekarest zijn Albanië en Kroatië uitgenodigd voor toetredingsgesprekken en is overeengekomen dat Oekraïne en Georgië op termijn ook lid worden van de NAVO. De inspanningen van de NAVO in Afghanistan zullen van lange duur zijn en het is belangrijk dat nauw wordt samengewerkt met de landen en internationale organisaties die de vooruitgang daar ondersteunen. In Boekarest is voorts de betrokkenheid bij de KFOR-missie van de NAVO in Kosovo benadrukt. Er is een constructieve discussie gevoerd met de Russische president over de wijze waarop de NAVO en Rusland kunnen samenwerken om de veiligheidsproblematiek aan te pakken. Daarnaast hebben de voortdurende inspanningen om het Bondgenootschap te hervormen, opdat kan worden voorzien in operationele behoeften en worden ingespeeld op nieuwe veiligheidskwesties, een flinke impuls gekregen door de eensgezinde verklaring over raketverdediging. Maar de mooie woorden in een verklaring ter afsluiting van een top zullen wel moeten worden omgezet in daden. Daarvoor, zei de secretaris-generaal, is de hulp van de parlementariërs nodig. Op vier terreinen is die hulp nodig.

Allereerst de uitbreiding van de NAVO. De toetredingsgesprekken met Albanië en Kroatië verlopen goed. Het streven is dat de toetredingsprotocollen uiterlijk 9 juli zijn ondertekend. Spreker hoopte voor die tijd Macedonië ook nog aan boord te krijgen. Dan moeten de slepende onderhandelingen over de naam van het land wel tot een goed einde zijn gebracht. De volgende stap is om het ratificatieproces zonder vertraging te voltooien. Daarnaast vroeg hij de parlementariërs van de NAVO-lidstaten om na te denken over de praktische, maar vooral ook financiële consequenties van een groter bondgenootschap met meer verantwoordelijkheden. Het getuigt in die situatie van weinig realiteitszin om uit te gaan van een reële nulgroei van het budget. In Boekarest is overeengekomen dat Georgië en Oekraïne lid worden van de NAVO. Ook is besloten om met beide landen intensievere betrekkingen op een politiek hoog niveau aan te gaan om de onopgeloste problemen met betrekking tot hun toetreden tot het *Membership Action Plan* aan te pakken. Oekraïne en Georgië moeten laten zien dat ze werkelijk democratische landen zijn en dat zij hervormingen serieus nemen. Natuurlijk zullen Georgië en de betrekkingen van dit land met Rusland nauwlettend in de gaten worden gehouden. Rusland zal met klem worden verzocht zich te respecteren en de soevereiniteit en territoriale integriteit van Georgië te respecteren. In de maand juni zou de Noord-Atlantische Raad een bezoek brengen aan Oekraïne en in september is Georgië aan de beurt. Als leider van deze delegatie zou spreker ervoor zorgen dat alle relevante problemen worden besproken. In december komen de ministers van buitenlandse zaken van de NAVO-lidstaten in Brussel bijeen. Zij zullen dan beoordelen hoeveel vooruitgang beide landen hebben geboekt. Spreker rekende ook op steun voor de inspanningen om de situatie op de Westelijke Balkan te consolideren. In Boekarest zijn Bosnië en Herzegovina en Montenegro uitgenodigd om een geïntensiverde dialoog (ID) met de

NAVO te starten. Bovendien is nogmaals de bereidheid kenbaar gemaakt om de samenwerking met Servië te verdiepen door de ontwikkeling van een Individueel Partnerschapsactieplan en een ID, mocht Servië dit willen. In het licht van de recente verkiezingen had hij goede hoop dat Servië op weg blijft met betrekking tot de Euro-Atlantische integratie. In dat geval zal de NAVO klaarstaan met hulp. En dat zou ook moeten gelden voor de parlementen van de lidstaten.

De houding van Servië ten aanzien van Kosovo zal de toetssteen zijn van de Euro-Atlantische aspiraties van het land. De NAVO-troepen hebben de afgelopen paar maanden goed werk verricht bij het helpen handhaven van de orde na het uitroepen van de onafhankelijkheid in Kosovo. Het bondgenootschap zal zijn deel van het werk blijven doen op grond van resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad. De inwoners van Kosovo zelf, de VN, de EU en andere internationale spelers zullen echter ook allemaal hun uiterste best moeten doen om de ontwikkeling van een stabiel, democratisch, multi-etnisch en vreedzaam Kosovo mogelijk te maken. In de maand juni zou de grondwet van Kosovo van kracht worden, maar daarop vooruitlopend zouden er al duidelijke afspraken moeten zijn gemaakt tussen de EU en UNMIK met betrekking tot politietaken. Spreker deed een beroep op zijn gehoor krachtiger en meer gecoördineerde inspanningen van de belangrijkste instituties te steunen.

Ten tweede is daar Afghanistan, dat nog altijd hoog op de post-Boekarest-agenda staat. In Boekarest is samen met de ISAF-partners een strategische visie voor Afghanistan ontplooid. Deze visie wordt ondersteund door een Intern Politiek-Militair Plan met duidelijke maatstaven, die een meer gerichte inspanning mogelijk maken. Een eerste evaluatie van de mate van vooruitgang vindt plaats over twee weken, wanneer de ministers van defensie van de lidstaten bijeenkomen in Brussel. Onderstreept is dat de bemoeienissen in Afghanistan een langdurig karakter hebben, onder andere doordat is aangekondigd nieuwe troepen te sturen en door andere vormen van steun van de kant van diverse bondgenoten en partners. Maar ook is duidelijk gemaakt dat alles in het werk moet worden gesteld om ervoor te zorgen dat de Afghanen zo snel mogelijk hun eigen boontjes kunnen doppen als het gaat om de veiligheid van hun land. De Afghaanse autoriteiten moeten zich meer inspannen om de corruptie, misdaad en het drugsprobleem in te tomen. En waar mogelijk zal de NAVO hen helpen.

Aangezien de training van het Afghaanse nationale leger vruchten begint af te werpen, is het logisch door te gaan op de ingeslagen weg. Maar het is duidelijk dat de ondersteuning van burgers even essentieel is voor een goede toekomst in Afghanistan.

De NAVO heeft lange tijd gepleit voor een totaalbenadering van Afghanistan en andere veiligheidsvraagstukken, een aanpak waarin burgerlijke en militaire inspanningen hand in hand gaan. De NAVO-top in Boekarest werd eveneens bijgewoond door de ISAF-partners, de president van Afghanistan, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, de voorzitter van de Europese Commissie, de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie, de directeur van de Wereldbank en de Japanse vice-minister van Buitenlandse Zaken. Het was een uitstekende bijeenkomst en spreker hoopte dat deze leidt tot meer gecoördineerde internationale inspanningen, een grotere coördinerende rol van de VN, een grotere Afghaanse inbreng en een grotere nadruk op civiele inspanningen. Hij was blij met Kai Eide als hoofdcoördinator van de gezamenlijke inspanningen in Afghanistan.

Het is ook belangrijk dat de buurlanden van Afghanistan op een constructieve manier betrokken worden bij dit proces. Dit geldt met name voor Pakistan, om te voorkomen dat de problemen in dit land overslaan naar Afghanistan. Tijdens de Afghanistan-conferentie, die in juni in Parijs wordt gehouden, zou spreker al deze punten nadrukkelijk aan de orde stellen.

Het derde punt werd gevormd door de partnerschappen. Tijdens de top in Boekarest is duidelijk geworden hoezeer de NAVO openstaat voor haar partners, zowel oude als nieuwe. Spreker onderstreepte dat de NAVO in de dialoog en de samenwerking nog specifiekere rekening zal houden met de behoeften en zorgen van de partnerlanden. Ook wilde hij de partners nog nauwer betrekken bij de missies en operaties. Rusland is en blijft een bijzondere partner voor de NAVO. De bijeenkomst in Boekarest van de NAVO-Rusland Raad met de scheidende Russische president was de eerste op topniveau sinds de oprichting van de Raad zes jaar geleden. De deelnemers aan het beraad vonden dat vaker moet worden gesproken, ook op dit niveau, over zaken waarover de NAVO-lidstaten en Rusland van mening verschillen. En dat zijn er nogal wat. Spreker rekende er op dat na een periode waarin de houding van Rusland ten opzichte van de NAVO sterk werd beïnvloed door binnenlandse electorale belangen, aan de betrekkingen de nodige politieke impulsen kunnen worden gegeven. De NAVO heeft haar partnerschappen al aanzienlijk uitgebreid door zich open te stellen voor de hele Middellandse Zeeregio en het Midden-Oosten in de meest brede zin. De Mediterrane Dialoog is meer volwassen geworden, zowel in politiek als in praktisch opzicht: in de loop der jaren is de praktische samenwerking met de landen van de Mediterrane Dialoog aanmerkelijk geïntensifieerd, niet alleen op het operationele vlak maar ook in de strijd tegen het terrorisme en op het terrein van militaire samenwerking in brede zin. Gezamenlijke verantwoordelijkheid is een onontbeerlijk element voor het welslagen van dit initiatief: de betreffende landen moeten hier volledig bij betrokken worden zodat aan hun verwachtingen en behoeften kan worden voldaan. Respect voor de eigenheid van elk partnerschap afzonderlijk is een ander sleutelement van onze partnerschapspolitiek. Overigens heeft de samenwerking met de landen van het Samenwerkingsinitiatief van Istanbul nu ook een meer structureel karakter gekregen. Hoewel het een van de meest recente samenwerkingsovereenkomsten is, kon dankzij de actieve en geïnteresseerde instelling van de betrokken landen enorme vooruitgang worden geboekt op het praktische vlak.

Daarnaast zet de NAVO steeds meer in op mondiale partnerschappen. De speciale bijeenkomst in Boekarest over Afghanistan is een uitstekende gelegenheid geweest om het belang van landen als Australië, Japan en Nieuw-Zeeland voor het bondgenootschap te onderstrepen. Spreker had lange tijd verkondigd dat de NAVO niet de politieagent van de wereld moet zijn, en ook niet open moet staan voor leden van over de hele wereld. Maar het is duidelijk dat er wel behoefte is aan mondiale partners als men de uitdagingen op wereldschaal het hoofd wil kunnen bieden. Hij hoopte dan ook te kunnen putten uit de samenwerkingservaring in Afghanistan om de mondiale partnerschappen beter vorm te geven en het vermogen te verbeteren om andere urgente veiligheidsproblemen aan te pakken.

Het was hoog tijd dat de samenwerking van de NAVO met de Verenigde Naties en de Europese Unie een nieuwe impuls krijgt. Spreker was blij in Boekarest met de secretaris-generaal van de VN en de voorzitter van de Europese Commissie te hebben kunnen praten over Afghanistan. En morgen had hij een ontmoeting met de heer Ban Ki-moon om te praten over Kosovo en Afghanistan. Maar men zou zich niet moeten beperken tot deze gelegheidsontmoetingen en samenwerkingsactiviteiten op een beperkt aantal terreinen. Er was behoefte aan een gestructureerde samenwerking op strategisch niveau, aan erkenning van de respectievelijke voordelen van de organisaties, aan de werkelijke wil om elkaar wederzijds aan te vullen en aan een grotere gemeenschappelijke inzet van de capaciteiten. Wat er allemaal gedaan moet worden, kan veel efficiënter worden bewerkstelligd wanneer het gezamenlijk wordt gedaan.

Tot slot was er de confrontatie met een hele reeks nieuwe, eigentijdse uitdagingen: de proliferatie van massavernietigingswapens, cyberaanvallen en de verstoring van energievoorzieningen. Spreker hamerde er al lange tijd op dat het bondgenootschap deze problemen aan een serieus onderzoek moet onderwerpen, niet omdat het over alle antwoorden beschikt, maar omdat deze uitdagingen een multidimensionele benadering en veel afstemming tussen de verschillende landen en organisaties behoeven. Gezien de gevaren die voortvloeien uit deze uitdagingen, is het legitiem dat het bondgenootschap hierover spreekt. Hij was blij dat dit debat nu is aangegaan en dat men er in Boekarest in is geslaagd om beter aan te geven wat de toegevoegde waarde van de NAVO is met betrekking tot die problemen. Het deed hem vooral deugd dat de groeiende aandacht voor deze vraagstukken al concrete resultaten heeft opgeleverd. Zo is er enkele weken geleden in Estland een kenniscentrum opgericht dat gewijd is aan cyberverdediging. Met betrekking tot raketafweer wordt ook aan concrete doelen voor 2009 gewerkt. Maar de NAVO zal ook attent moeten blijven op andere uitdagingen die de kop opsteken. Deze nieuwe en eigentijdse uitdagingen leveren ernstige problemen op met betrekking tot de ontwikkeling van het bondgenootschap op de langere termijn. Voor een aantal daarvan zullen klassieke militaire reacties niet geëigend zijn. Deze uitdagingen maken het noodzakelijk dat de bondgenoten elkaar steunen, in politiek, economisch, en wellicht zelfs militair opzicht. Veiligheid is ondeelbaar. Voor spreker betekent dit dat het onmogelijk zo kan zijn dat sommige kwesties, zoals het terrorisme op mondiaal niveau, gezamenlijk worden aangepakt en tegelijkertijd slechts een paar lidstaten verantwoordelijk worden gemaakt voor de bescherming tegen cyberaanvallen, energiechantage en nucleaire dreigingen. Wat nu misschien de zorg is van slechts een paar bondgenoten, kan binnenkort wellicht gevolgen hebben voor ons allemaal. Spreker voorzag dat vroeg of laat het debat niet alleen meer kan gaan over de toegevoegde waarde van de bestaande capaciteiten. Ook zal moeten worden vastgesteld welke aanvullende capaciteiten nodig zijn om de bevolking van de lidstaten te kunnen beschermen. Dat is nóg een reden waarom goed naar het budget moet worden gekeken dat is bestemd voor veiligheid, zowel afzonderlijk als collectief binnen het kader van de NAVO. Duidelijk is de noodzaak om een fundamenteel debat te voeren over de gezamenlijke defensie in de 21e eeuw en, meer in het algemeen, over de solidariteit tussen de bondgenoten.

Komend jaar wordt een topconferentie gehouden in Straatsburg en Kehl ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan van de NAVO. Dat is een goede gelegenheid om een belangrijk signaal af te geven door de rol van de NAVO te versterken, zodat de organisatie de steeds veranderende uitdagingen van deze eeuw beter het hoofd kan bieden. Tijdens de top van Boekarest hebben de staatshoofden en regeringsleiders verzocht om daartoe een verklaring over de veiligheid van het bondgenootschap op te stellen. Er moet een basisdocument worden opgesteld met een allesomvattende visie op de trans-Atlantische gemeenschap, dat niet slechts een retorisch verhaal is. Daarvoor is een vruchtbaar debat nodig tussen de bondgenoten. De deelname van de parlementariërs aan dat debat is noodzakelijk en wordt bijzonder op prijs gesteld. Hij wilde dat debat hier en nu openen.

De secretaris-generaal heeft vervolgens vragen beantwoord. De heer **Kox** wilde weten of de nationale parlementen aan het debat over een nieuw strategisch concept kunnen deelnemen. De **secretaris-generaal** zei dat iedere parlementaire input welkom is. Het debat gaat uitdrukkelijk ook de relatie NAVO-EU aan.



Vervolgens is de vergadering toegesproken door de Duitse minister van buitenlandse zaken, de heer **Steinmeier**. Deze heeft onder meer opgemerkt dat jongeren heden ten dage opgroeien in een verenigd Europa, in een wereld met steeds minder grenzen. Het is belangrijk af te stappen van het denken in blokken, van denkpatronen die deels nog uit de tijd van de Koude Oorlog stammen. Hoe moeilijk dat is, weten de Duisters uit eigen ervaring. Zij hebben de laatste 15 jaar een lange weg afgelegd, maar voor velen is het nog steeds moeilijk te verinnerlijken dat de les uit twee wereldoorlogen niet is je buiten internationale conflicten te houden, maar dat in het uiterste geval, wanneer andere middelen ontbreken, internationale verantwoordelijkheid ook het gebruik van militaire middelen kan betekenen.

De NAVO toont aan een onontbeerlijk bondgenootschap voor vrede, vrijheid en stabiliteit te zijn. Dat laat een blik op de Balkan al zien. De gezamenlijke inzet in Bosnië en Kosovo, een combinatie van militaire bescherming en civiele wederopbouw, heeft de regio vrede en veiligheid en op de lange termijn ook groeiende economische stabiliteit gebracht.

Op basis van hetzelfde civiel-militaire concept wordt ook in Afghanistan samengewerkt. Maar anders dan in de West-Balkan zwijgen de wapens hier nog niet. Militair engagement blijft nodig, en Duitsland levert een belangrijke bijdrage, het is de op twee na grootste troepenleverancier.

Het Noorden van Afghanistan, waarvoor Duitsland verantwoordelijk is, wordt vaak afgeschilderd als een oase van de vrede, maar dat is het niet. Duitsland is, zoals de inzet van de Tornado's en laatstelijk het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de Quick Reaction Force laat zien, in staat ook op veranderde omstandigheden te reageren. Dat is echter niet vanzelfsprekend en het moet in elk apart geval tegenover de Bondsdag en de publieke opinie opnieuw gemotiveerd worden. De publieke opinie beziet deze inzet van troepen in ieder geval met de nodige scepsis.

Duidelijk is dat militaire logica alleen niet genoeg is. Een politiek uitgangspunt is nodig, dat de Afghanen laat zien dat het engagement van de NAVO voor vrede en stabiliteit hen ten goede komt en uiteindelijk ook welvaart brengt. Alleen zo zal het lukken sceptici aan onze zijde te krijgen en de onverzoenlijke delen van de Taliban van de massa van de bevolking te isoleren. Daarover zou het op de Afghanistan-conferentie in Parijs gaan, waarvan impulsen werden verwacht die tot een sterkere Afghaanse *ownership* zullen leiden. Een pure *pledging*-conferentie is daarvoor niet voldoende. Nodig is een politieke conferentie, waar een kritische blik op de situatie kan worden geworpen en waar belastbare afspraken tussen de internationale gemeenschap en de Afghaanse regering kunnen worden gemaakt.

De minister heeft vervolgens vragen beantwoord. Mevrouw **Van Gennip** heeft benadrukt dat solidariteit de hoeksteen van de NAVO is, en dat de bondgenoten de problemen samen moeten oplossen. Ze deed een beroep op de minister en via hem op Duitsland troepen naar het zuiden van Afghanistan te zenden. In Nederland is het moeilijk te verkopen dat Duitsland zijn inzet in Afghanistan tot het noorden van dat land beperkt. **Minister Steinmeier** heeft geantwoord dat Duitsland en Nederland elkaar serieus moeten nemen. Het Nederlandse debat over Afghanistan wordt in Duitsland nauwlettend gevolgd. Wat de inzet in Afghanistan betreft deed Duitsland wat het kon. Het was niet gemakkelijk daarvoor steun te vinden in de publieke opinie.

## **Uit de commissies**

Hieronder worden drie inleidingen, gehouden in vergaderingen van commissies, weergegeven.

1. In de Commissie voor de civiele dimensie van veiligheid heeft de heer Bourgon (Defence Counsel bij het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) gesproken over dat Tribunal.

De heer **Bourgon** zei dat behalve het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY) nog een *International Criminal Tribunal for Rwanda*, het *International Criminal Court* en het *Special Court for Sierra Leone* actief zijn. Spreker wilde ingaan op wat het ICTY heeft bereikt, wat het niet heeft bereikt, en de uitdagingen waarvoor het zich gesteld ziet. Er zijn 161 personen in staat van beschuldiging gesteld. De processen tegen 74 van hen zijn afgerond. Ze lopen nog tegen 28 personen. De voorbereiding van een proces loopt in het geval van 6 personen. Vier verdachten worden nog gezocht. Van 13 verdachten is de zaak aan een ander rechtsgebied overgedragen. Van 36 personen zijn de tenlasteleggingen ingetrokken. Van de 74 personen die terecht hebben gestaan zijn er 63 veroordeeld; van 8 van hen loopt nog een hoger beroep. 11 verdachten zijn vrijgesproken; tegen twee van hen loopt nog een hoger beroep.

Het ICTY heeft aangetoond dat internationaal strafrecht mogelijk is, en dat internationale *humanitarian law* verder kan worden ontwikkeld. Het ICTY is een model voor nieuwe internationale strafrechtshoven in de toekomst en het heeft bijgedragen aan vrede en veiligheid in het voormalig Joegoslavië.

Wat het ICTY niet of nog niet heeft bereikt:

- dat litiganten worden afgeschrikt van het plegen van misdaden in de toekomst;
- dat een coherent systeem van internationaal strafrecht wordt ontwikkeld, dat is gebaseerd zowel op gewoonterecht als recht van het Europese continent;
- het vinden van een weg naar kortere rechtzaken;
- het vinden van een stevige gerechtelijke vervolgingsstrategie;
- het integreren van de verdedigingsfunctie als component van het systeem.

Het Hof ziet zich voor de volgende uitdagingen gesteld:

- te voorkomen dat de *rule of law* en de rechten van de aangeklaagden worden opgeofferd aan opportunisme;
- het doen arresteren en overbrengen van aangeklaagden die nog vrij rondlopen;
- uit de buurt van politieke invloed te blijven;
- gerechtigheid nader tot de gemeenschappen van het voormalig Joegoslavië te brengen;
- het bevorderen van de ontwikkeling van nieuwe hoven, in het bijzonder het ICC.

2. In de politieke commissie heeft de heer Russell, hoogleraar Ruslandkunde en veiligheidsstudies aan de Faculteit voor vredesstudies van de Universiteit van Bradford, Verenigd Koninkrijk, gesproken over **het presidentschap van Medvedev en de implicaties daarvan voor de toekomstige betrekkingen tussen de NAVO en Rusland**

De heer **Russell** herinnerde eraan dat Winston Churchill bijna 69 jaar geleden Rusland omschreef als een raadsel, verpakt in een mysterie, verstopt in een geheim. Dat de USSR niet ouder zou worden dan 69 zou

hem in 1939 hebben verrast, zoals het velen ruim een halve eeuw later zou verrassen. Bij het bespreken van de implicaties van het presidentschap van Medvedev voor de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland in de toekomst ging spreker uit van het standpunt dat de Sovjet-Unie niet, zoals velen in het westen zeggen, is vernietigd door Ronald Reagan, de compromisloze houding van de NAVO en *Star Wars*, en evenmin door *perestrojka* of democratisering, maar door Gorbatsjovs idee van *glasnost*: dezelfde openheid die Vladimir Poetin in de periode tussen 2000 en 2008 leek te willen vernietigen, toen hij van Rusland weer een meer traditionele en autoritaire samenleving maakte, om de chaos en onzekerheid van de jaren negentig het hoofd te bieden. Daarnaast zei spreker eerlijkheids- halve te moeten erkennen dat de overgrote meerderheid van de hedendaagse Russen openheid – een begrip dat in het westen wordt gezien als de essentie van de civiele, democratische en vrije samenleving – juist beschouwt als een van de voornaamste oorzaken van de nationale vernedering, verzwakking en instabiliteit die na de *glasnost* over het land zijn gekomen. Met deze verschillende percepties van openheid moet rekening worden gehouden wanneer men een effectief NAVO-beleid nastreeft voor de omgang met de oude vijand.

Churchill beschouwde landsbelangen als de sleutel tot het Russische raadsel. Nu, in 2008, houden academici, diplomaten, journalisten, militaire specialisten en politici een vurig debat over de implicaties van het feit dat – voor het eerst in meer dan duizend jaar Russische geschiedenis – een kennelijk gezonde en relatief jonge leider vrijwillig de hoogste macht heeft overgedragen aan een opvolger van zijn keuze. Nu Poetin het presidentschap officieel overdraagt aan zijn pupil Medvedev, worden stoffige boeken over «Kremlinologie» weer tevoorschijn gehaald, gelezen en herschreven, in een poging te ontdekken welke kant Rusland op zal gaan en wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor de verhoudingen met het westen in het algemeen en met de NAVO in het bijzonder.

Als gevolg van het dilemma dat schuilt in de landsbelangen van Rusland wordt de NAVO geconfronteerd met een dilemma bij het formuleren van zijn eigen belangen tegenover die van Rusland op de korte, middellange en lange termijn. Het dilemma van Rusland bestaat erin dat het land moet kiezen tussen macht en status (zoals in Poetins strategie voor 2020) enerzijds en de stichting van een moderne, democratische, «Europese» staat (zoals die wordt aangehangen door Russische democraten en mensenrechtenactivisten) anderzijds. Spreker stond aan de kant van de democraten, wat niet geldt voor de meerderheid van de bevolking, laat staan voor Poetin of Medvedev zelf. Er zouden nog genoeg problemen overblijven wanneer de doelen van de democraten worden gerealiseerd.

De NAVO heeft te kampen met de gevolgen van het feit dat zowel de oorlog in Irak als de *War on Terror* zijn beschreven als een strijd tussen goed en kwaad. Dat heeft het westerse concept van democratie veel schade berokkend. Daar komt nog eens het groeiende besef bij dat een parlementaire democratie naar westers model (zoals Medvedev reeds in het openbaar heeft verkondigd) niet is te verenigen met het behoud van de territoriale integriteit van Rusland in zijn huidige vorm. Die discrepantie leidt ertoe dat druk vanuit de NAVO om Rusland in de richting van democratie te duwen, in het Kremlin zal worden opgevat als een bedreiging, van de veiligheid en van het bestaansrecht van het land. Met andere woorden: de voortdurende inspanningen om democratie in de voormalige Sovjet-Unie te stimuleren, zullen onvermijdelijk botsen met de prioriteiten van het Kremlin zoals wij die nu inschatten. Toch hoeven dergelijke botsingen niet automatisch tot conflicten te leiden.

Spreker bekeek de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland vanuit Russisch perspectief, maar wel gefilterd door de blik van een westers burger; niet om de daden of het beleid van Rusland op welke manier dan ook te rechtvaardigen, of om een speciale behandeling voor het land te bepleiten. Wat hij zei, was zeker niet bedoeld als kritiek op de mensen die de verantwoordelijkheid dragen voor de zware taak om de betrekkingen met de oostelijke buurman van de NAVO te onderhouden. Hij hoopte inzicht te bieden in de diepgaande dilemma's waarmee zowel Rusland als de NAVO worden geconfronteerd, opdat de betrekkingen in ieder geval niet onbedoeld en onnodig verslechteren. De situatie dreigt in een *zero-sum game* te ontaarden: wat goed is voor de een is slecht voor de ander. Hij hoopte dit om te zetten in begripvolle erkenning voor de gedeelde belangen en bedoelingen van beide zijden, op basis waarvan rationeel en begrijpelijk beleid kan worden geformuleerd. Dat is nodig omdat de NAVO en Rusland op het punt lijken te staan een patstelling in te nemen die geen van beide wenst, maar waar beide als het ware in worden gezogen als gevolg van wederzijds wantrouwen, verkeerde percepties en onopgeloste dilemma's.

Hij ging er van uit dat de NAVO het meent wanneer zij betoogt dat haar expansie in oostelijke richting geen bedreiging voor Rusland vormt en dat het inderdaad een realistische inschatting is dat Rusland geen direct militair gevaar meer vormt voor de oude leden van de NAVO. Echter, juist die landen in Oost-Europa die het liefst beschutting willen zoeken achter het (raket-)schild van de NAVO, voelen wel degelijk een reële dreiging uitgaan van een herrijzend Rusland dat zich over de grens wil bewijzen, met als resultaat een klassiek veiligheidsdilemma uit de Koude Oorlog, van de Baltische staten tot de Balkan en van de Kaukasus tot de Krim. Het mag dan ook geen wonder heten dat de NAVO in Rusland zowel onder de leiders als onder het volk het slechtste imago van alle invloedrijke organisaties heeft. Grootschalige veroordeling onder de bevolking van het optreden door VN en NAVO in Kosovo, Irak en met betrekking tot het raketschild heeft ertoe geleid dat het westen in Rusland heel anders wordt gezien dan wij zouden willen. Het was dan ook geen verrassing dat 56% van de ondervraagde Russen de NAVO in augustus 2007 als een vijandig blok aanduidde, terwijl de Europese Unie (die door de Russen eerder wordt geassocieerd met economische zaken dan met dreiging) door bijna tweederde van de bevolking positief werd beoordeeld.

Zulke sterke uitingen van wantrouwen van de kant van het Russische volk moeten niet worden gesust door meer democratie te beloven. Als we onnodige conflicten willen voorkomen, zullen we een andere strategie moeten ontwikkelen. Met andere woorden, concepten die in onze eigen maatschappij cognitieve consonantie produceren, zoals bijvoorbeeld democratie (en in bepaalde gevallen, ook NAVO), leiden in Rusland juist tot cognitieve dissonantie. Dat betekent niet dat we de democratie en de NAVO moeten laten vallen om Rusland te behagen. Om effectief te zijn moeten beide op dusdanige wijze worden vormgegeven en gepresenteerd dat de perceptie van de voordelen wordt versterkt en de perceptie van de risico's wordt afgezwakt, niet alleen voor de Russische president en het Russische volk, maar ook voor huidige en toekomstige leden van de organisatie. Want zoals tijdens de NAVO-top in Boekarest in april van dit jaar duidelijk werd, is er niet alleen een gebrek aan unanimititeit over de uitbreiding van de NAVO, er zijn ook tekenen die erop wijzen dat de bevolking in lidstaten van de NAVO verbaasd is over het gemak en de snelheid waarmee nieuwe leden worden geaccepteerd.

Achteraf gezien is er waarschijnlijk een kans gemist in de jaren negentig, toen de NAVO het verdwijnen van de militaire dreiging vanuit de Sovjet-Unie en haar eigen toenemende activiteit op het gebied van het

bevorderen en verdedigen van democratische waarden niet verbond met een verandering van de naam. Een andere naam had mogelijk kunnen leiden tot een lidmaatschap, op voorwaarde dat Rusland ervoor zou kiezen om de overgang van autoritair regime naar democratisch bestel door te zetten, in navolging van westerse landen zoals Portugal en Spanje, en landen uit Centraal- en Oost-Europa, zoals Tsjechië, Polen en de Baltische staten. In plaats daarvan heeft Poetin stabiliteit proberen te creëren door voor minder openheid en een meer autoritair optreden te kiezen.

Hoe de verdeling van de macht tussen Poetin en Medvedev ook uitpakt, er bestaat op korte termijn weinig kans dat Rusland iets anders wordt dan een semi-autoritair regime met één dominante partij die wordt gecontroleerd vanuit één machtsverticaal. Hoewel dergelijke regimes op korte termijn voor stabiliteit kunnen zorgen, blijken ze meestal minder stabiel dan eenpartijstaten of democratieën, bijvoorbeeld wanneer ze te maken krijgen met een dramatische dip in de economie. Wat dergelijke regimes met éénpartijssystemen gemeen hebben, is een duidelijke weerstand tegen beleid dat het land over de drempel van de democratie kan trekken door eerlijke verkiezingen mogelijk te maken. De relatief recente verkiezingsoverwinningen van het toenmalige buitenbeentje Jeltsin op «goedgekeurde» kandidaten van de communistische partij in 1989 en 1990 kunnen dienen als waarschuwing voor de onbedoelde en onvoorspelbare gevolgen hiervan. Daarom is er geen eenduidige visie op de toekomst van Rusland. Enerzijds willen de huidige leiders en een aanzienlijke meerderheid van de bevolking van het land de territoriale integriteit van de Russische staat als entiteit binnen Eurazië bewaren. Anderzijds vindt een veel kleinere minderheid dat de landsbelangen van Rusland beter worden gediend door het afstoten van de niet-Russische territoria die in de tsaren- en de Sovjet-tijd aan het land zijn toegevoegd, waardoor een kleinere, moderne, democratische natiestaat naar Europees model zou ontstaan.

En dat is niet het enige dilemma voor Rusland. Tweederde van het grondgebied (en veel van de energiebronnen en mineralen) ligt in Azië. Niet alleen is de bevolking daar heel klein in vergelijking met die van de omringende Aziatische landen, maar bovendien bestaat een groot deel van het grondgebied uit land dat, misschien alleen theoretisch, kan worden opgeëist door oorspronkelijke, niet-Russische bewoners. De situatie wordt nog eens verergerd door de opnieuw in opkomst zijnde Russische nationalistes. Zij beschouwen bijvoorbeeld het grondgebied van Tsjetsjenië in het Zuidwesten en dat van Tsjoejkotka in het Noord-oosten, respectievelijk rijk aan olie en goud, als deel van Rusland en behandelen de Tsjetsjenen en de Tsjoejktsjen als tweederangsburgers en soms zelfs als ongewenste vreemdeling. Het westen heeft te maken met het trauma van 11 september en de daaropvolgende *War on Terror*. Dat neemt niet weg dat na de stilte en de afwachtende houding van westerse regeringsinstanties, waaronder de NAVO, ten opzichte van de meedogenloze wijze waarop de Russen tijdens de conflicten van 1994–1996 en 1999–2006 met de Tsjetsjenen zijn omgegaan, het westen helaas nauwelijks op genoeg moreel overwicht aanspraak kan maken om kritiek te mogen leveren op de Russische aanpak van problemen met etnische minderheden. De Russische autoriteiten hebben de indruk dat interventie niet plaatsvindt op basis van principes, maar alleen wanneer de belangen van het westen in engere zin erdoor worden gediend. De conclusie die het Russische volk en zijn leiders uit de oorlog in Irak hebben getrokken, is dat Amerika (en in het verlengde daarvan de NAVO) bereid is om grootschalige aanvallen uit te voeren op zwakke landen met belangrijke grondstoffen, en het beste kan worden ontmoedigd door een krachtige militaire verdedigingsstrategie en een multipolaire opstelling. Vandaar

ook dat het Kremlin zoveel waarde hecht aan de Sjanghai-samenwerkingsorganisatie.

Het is duidelijk niet in het strategisch belang van het westen om actief het voortbestaan te verlengen van het corrupte, door clans geleide politieke bestel van Rusland, met zijn potentieel gevaarlijke combinatie van misdaad, geweld en rechteloosheid. Poetin heeft Medvedev als zijn opvolger gekozen in plaats van een mede-*silovik* (iemand met een achtergrond in het leger of de staatsveiligheid). Een optimist zou dit kunnen zien als teken dat het tot de hoogste regionen van de Russische machtselite is doorgedrongen dat de hebzucht en volharding van dergelijke functionarissen – die geen zin hebben om rijkdom en macht te verliezen – de hoognodige modernisering van de Russische economie in de weg staan. Medvedev is een relatief jonge man en heeft zich weinig opgehouden in de kringen van het leger, de veiligheidsdienst of zelfs de communistische partij. Hij heeft een bredere achtergrond op juridisch gebied en in het zakenleven dan zijn voorganger en men kan stellen dat Medvedev de potentie heeft om voor verandering te zorgen, mits hij daarvoor de vrijheid krijgt. Het dient echter te worden betwijfeld dat hij de grens tussen gecentraliseerd, autoritair gezag en een democratisch bestel zal willen of mogen overschrijden. Deze moeilijke keuzes van het grootste land ter wereld leiden tot dilemma's voor de NAVO wat de toekomstige betrekkingen met Rusland betreft.

Het eerste dilemma voor de NAVO betreft de vraag of een minder corrupt, niet geheel democratisch, maar wel voorspelbaar en stabiel regime à la Medvedev gunstiger is dan een scenario waarin de natuurlijke rijkdommen van Rusland in handen vallen van criminelen of terroristen of China. Het tweede dilemma heeft betrekking op het vinden van de optimale strategie voor uitbreiding van de NAVO. Het gevaar ligt op de loer dat de aanvragen voor het NAVO-lidmaatschap van Georgië en Oekraïne snel worden afgehandeld. De tandem Medvedev/Poetin zou daar wel eens op kunnen reageren door preventief in te grijpen in gebieden als Abchazië, Zuid-Ossetië, Oost-Oekraïne en de Krim. Rusland moet echter een duidelijk signaal krijgen dat het geen vetorecht heeft met betrekking tot de democratische ambities van deze volken en landen. De effectiviteit van zo'n signaal is echter afhankelijk van twee factoren, namelijk 1) dat de toetreding van Georgië en Oekraïne wordt gepresenteerd als teken van openheid en niet als anti-Russisch, en 2) dat er onder de leden van de NAVO overeenstemming over bestaat dat de bevolking en regeringen van Georgië en Oekraïne daadwerkelijk gereed en bereid zijn om over te stappen naar een open en democratische samenleving. Als door een te snelle uitbreiding van de EU onvrede bij het grote publiek kan ontstaan, is het niet waarschijnlijk dat diezelfde overheden geen binnenlandse kritiek zouden krijgen als de NAVO sneller zou worden uitgebreid dan objectief noodzakelijk wordt geacht.

Wat betekent een dergelijke *realpolitik* voor de Russische aanhangers van een democratische natiestaat? Als de NAVO en het westen werkeloos toezien, ligt het antwoord voor de hand: zij lopen dan het gevaar hetzelfde lot te ondergaan als de vermoorde Anna Politkovskaja en activisten met vergelijkbare ideeën. Rusland is vrijwillig lid geworden van een aantal Europese fora, waaronder de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, beide gewijd aan burgerrechten en goed bestuur. Als Rusland de regels van deze organisaties ongestraft aan zijn laars kan lappen, zoals in het geval van Tsjetsjenië, en als het, met energievoorziening als pressiemiddel, een verdeel- en heersstrategie kan voeren ten opzichte van invloedrijke lidstaten van deze organisaties, zal het zich naar alle waarschijnlijkheid weinig aantrekken van de waarschuwing dat het niet in binnen- en buitenland zakelijke concur-

renten, dissidenten, onderzoeksjournalisten en politieke tegenstanders kan laten executeren door huurmoordenaars of overheidsagenten, zonder daarvoor door de brede internationale gemeenschap ter verantwoording te worden geroepen. Deze regels en richtlijnen moeten echter niet worden gepresenteerd als de onze, maar als eigen aan de beschaving, en landen die in staat zijn om zich hieraan te houden, waaronder NAVO-leden, zullen dat op een zichtbare manier moeten doen, zodat we niet worden beschuldigd van hypocrisie of meten met twee maten. Spreker zag een discrepantie tussen de burgers en militairen die deze principes actief in ere willen houden en de soms hebzucht van de extreem rijken en machtigen uit onze eigen landen.

Het laatste punt van spreker was dat we er niet voor moeten terugschrikken om te onderzoeken hoeveel schade het imago van het westen als beschermer van de democratische beginselen heeft ondervonden van de oorlog in Irak in het bijzonder en de *War on Terror* in het algemeen. De schade is enorm, maar kan nog worden hersteld. Spreker was de laatste om te ontkennen dat terroristen een reëel gevaar vormen voor democratische samenlevingen. De NAVO-lidstaten zullen moeten anticiperen op verdere aanslagen. De mate van dreiging wordt echter buiten alle proporties overdreven. Wie in het leven iets riskants onderneemt, bijvoorbeeld een reis door de Sahara of het Amazonegebied, neemt verstandige en passende voorzorgsmaatregelen en gaat dan op weg. De overdreven manier waarop wordt gereageerd op de dreiging die het terrorisme volgens sommigen voor de westerse manier van leven vormt, is alsof je het Amazonegebied of de Sahara wilt verkennen in een steriele plastic bol, met een ruimtepak aan en tot de tanden bewapend. De kracht van een westerse samenleving in vergelijking met een autoritair regime is dat wij hier open en vrij zijn en verantwoording voor onze daden willen afleggen. We willen gerechtigheid voor alle leden van de samenleving, ook ten opzichte van mensen die zich aan hun verantwoordelijkheid onttrekken.

Nooit eerder is er zo'n dringende behoefte geweest aan een democratisch verbond van naties die zich achter één doel schaart: niet een *War on Terror*, maar strijd tegen wreedheid, misbruik, onrecht en onderdrukking, waar ook ter wereld. Dat verwachten miljoenen van ons, in landen waar het aan basisrechten ontbreekt, zoals China, Rusland en de meeste ontwikkelingslanden. Niet omdat dat goed is of zelfs maar rechtvaardig, maar gewoon omdat het werkt.

Er is geen beter argument denkbaar voor de manier van leven die de NAVO wil bevorderen en beschermen, dan het voorbeeld voor de rest van de wereld van een goed functionerende, humane en rechtvaardige samenleving, die in staat is om diversiteit te omarmen en om haar eigen fouten toe te geven alvorens het gedrag te bekritisieren van landen die zich anders gedragen. Openheid is besmettelijk: Noord-Amerika en West-Europa hebben het doorgegeven aan Centraal- en nu ook Oost-Europa. Staten die met bureaucratisch kapitalisme voortborduren op hun imperialistische verleden en ambities, kunnen de vloedgolf even tegenhouden door het leven van hun bevolking op korte of misschien zelfs middellange termijn steeds meer te verbeteren, maar op langere termijn zal het voorbeeld, mits oprecht en geloofwaardig gehanteerd, ook hier overwinnen. Mogelijk zullen we daar lang op moeten wachten. De verleiding om het proces te versnellen is groot, maar meestal contraproductief.

De veranderingen in Rusland vallen het beste te bereiken wanneer de westerse landen meer proberen te handelen naar de dromen, overtuigingen en principes van hun grootste rijkdom – de eigen bevolking. Het

Russische volk heeft grote wetenschappelijke en culturele figuren voortgebracht, van Poesjkin tot Solzjenitsyn en van Mendelejev tot Koroljov, wat vaak met grote persoonlijke of nationale opoffering gepaard ging. Hoe kunnen we beter doen dan het Russische volk, in zijn eigen tijd en op zijn eigen manier, de gelegenheid te geven om de vruchten te plukken van een humane, rechtvaardige en sterke burgermaatschappij – misschien wel het grootste geschenk van het westen aan de mensheid?

Er is al veel gezegd en geschreven over Dmitri Medvedevs achternaam en het Russische woord voor beer, een dier dat in het westen altijd symbool heeft gestaan voor de Russische natie. Spreker herinnerde eraan dat Rusland, net als een beer, zo ver gaat als je hem toestaat, maar zich meestal terugtrekt wanneer je je vastberaden opstelt. Hij verwees naar de Berlijnse Luchtbrug zestig jaar geleden – een glorieuze bijdrage van het westerse bondsgenootschap aan vrijheid en democratie en een inspiratiebron voor de NAVO. Het signaal dat daarmee werd afgegeven was zo duidelijk dat een dictator als Stalin niet meer aan de vastberadenheid van het westen kon twifelen. In vergelijking met Stalin, de grizzlybeer uit de Kaukasus, heeft de Led Zeppelin-fan Medvedev in zijn leren jasje misschien meer weg van Winnie de Poeh, maar je kunt niet altijd op het uiterlijk afgaan. De nieuwe Russische president komt net als zijn voorganger uit de stad Leningrad, waarvan de belegering in de tweede wereldoorlog, hoe tragisch ook, een glorieuze episode uit de Russische geschiedenis is. Medvedev zal behoefte hebben aan vergelijkbaar duidelijk en ondubbelzinnig optreden van onze kant, zodat hij inziet dat de vastberadenheid van de NAVO met betrekking tot de verdediging van algemeen erkende principes niets te maken heeft met pogingen om Rusland te verzwakken. Alleen dan kunnen de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland vorm krijgen op basis van samenwerking en betrokkenheid in plaats van confrontatie.

3. In de Commissie voor economie en Veiligheid heeft mevrouw Balmaceda, Associate Professor aan de John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, South Orange in de Verenigde Staten, gesproken over **Russische energie en de implicaties daarvan voor de Europese en trans-Atlantische veiligheid: ervaringen uit de energie-afhankelijke doorvoerstaten.**

Mevrouw **Balmaceda** zei te hopen dat haar inleiding zal leiden tot nieuwe inzichten op het gebied van energieveiligheid en de rol die Rusland daarbij zal spelen, vanuit een perspectief dat tot op heden onderbelicht is geweest, namelijk dat van binnenlandse processen in de energie-afhankelijke staten. Hoewel zij niet beoogde een totaaloverzicht te geven of tot in detail toe te lichten welke invloed het Russische energiebeleid uitoefent op Europese en trans-Atlantische veiligheid, kunnen dergelijke inzichten ons begrip van het brede spectrum aan factoren dat bepalend is voor de energieveiligheid in Europa wel verdiepen. Zij zou zich vooral richten op de energie-afhankelijke doorvoerstaten uit de voormalige Sovjet-Unie, waarbij ze voorbeelden zou gebruiken uit Oekraïne.

Hoewel het monopolie van Rusland binnen de energiemarkt van centraal Oost-Europa en de zogenaamde *pipeline diplomacy* van het land in deze regio op zichzelf belangrijke kwesties zijn, vormden zij niet het hoofdonderwerp van spreker. In plaats daarvan wilde zij de nadruk leggen op de institutionele situatie in de landen die voor hun energie nog altijd afhankelijk zijn van Rusland en de manier waarop deze situatie samenhangt met het Russische beleid aldaar. Er bestaat een discrepantie tussen het de facto energiebeleid in de energie-afhankelijke voormalige Sovjetstaten en de invalshoek van waaruit dit beleid meestal wordt besproken.



Zo is er aan de ene kant van het spectrum bijvoorbeeld Wit-Rusland, waar diversificatie op officieel niveau niet eens wordt nagestreefd, en aan de andere kant Oekraïne, waar de combinatie van langdurige subsidies en talloze mogelijkheden voor het innen van «energiepacht» ondanks officiële diversificatiedoelstellingen leidt tot een situatie waarin slechts weinig grote economische spelers geïnteresseerd zijn in het opheffen van de energie-afhankelijkheid van Rusland. Zo'n gedifferentieerd beeld komt niet overeen met de traditionele visie op de energiebetrekkingen tussen Rusland en voormalige Sovjetstaten – die grotendeels is gebaseerd op de manieren waarop Rusland tracht de energie-afhankelijkheid van die staten te gebruiken om commerciële of politieke doelen in het buitenland te realiseren – waarbij binnenlands beleid en binnenlandse factoren veelal buiten beschouwing worden gelaten. Bij zo'n conventionele benadering bestaat het gevaar dat de energie-afhankelijke staten meer als object worden beschouwd dan als subject van hun eigen lotsbestemming. Maar is dat wel zo? Hoewel Rusland energie wel degelijk gebruikt om doelen op het gebied van buitenlands beleid te bereiken, volstaat het niet om de kwestie uitsluitend te beschouwen vanuit het perspectief van Ruslands vermeende expansie in Midden- en Oost-Europa. Het is even belangrijk om te kijken naar de binnenlandse instellingen, structuren en voorwaarden die voor een groot deel bepalen in hoeverre economische penetratie door Rusland mogelijk is en wat daar de binnenlandse gevolgen van zijn.

Er kan dan ook niet gesproken worden van een enkelvoudig, door de staat geleid Russisch energiebeleid. Het energiebeleid van Rusland gaat in de praktijk veel verder dan het officiële energiebeleid van het land en het beperkt zich niet tot een monolithisch Rusland dat energie gebruikt om een al even monolithisch nationaal belang na te streven. Om een realistisch beeld te verkrijgen van de situatie, moeten we niet alleen kijken naar de overeenkomsten en verschillen tussen de belangen van staat en bedrijfsleven (waaronder Gazprom), maar ook naar de verschillende belangen van belangrijke Russische spelers. Binnen deze organisaties worden niet alleen de belangen van de organisatie als geheel nagestreefd, maar ook particuliere belangen: gevallen waarin bedrijven – vaak formeel staats eigendom – door hoge bestuurders zijn gebruikt voor persoonlijk gewin. Bij bedrijven zoals Gazprom zijn – in ieder geval tot in 2001 – van tijd tot tijd de belangen van het bedrijf beconcurrerd of geschaad door activiteiten van de hoogste bestuurders, door middel van lege vennootschappen – vaak in het buitenland – die een voorkeursbehandeling kregen of op andere manieren het moederbedrijf benadeelden. Het is nog altijd niet duidelijk in hoeverre de vermeende staatsbelangen, waarnaar wordt verwezen in de strijd tegen de magnaten die zich tegen Poetin hebben gekeerd, in feite de particuliere belangen zijn van Poetins vertrouwelingen.

Spreker wilde zich verder richten op drie verdere kwesties die naar haar mening essentieel zijn voor een goed begrip van de energieveiligheid in dit deel van de wereld, te weten: nieuwe gevallen van energie-afhankelijkheid die door Rusland zijn gecreëerd en bevorderd na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, toezicht en energieveiligheid, en onverwachte mogelijkheden in de huidige energiesituatie.

*Nieuwe gevallen van energie-afhankelijkheid die door Rusland zijn gecreëerd en bevorderd na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie*

De voormalige lidstaten van de Sovjet-Unie zijn blijven zitten met een aantal aspecten van het energiesysteem onder de Sovjets, waardoor hun vermogen om proactief energieproblemen op te lossen enorm is beïnvloed. De meest voor de hand liggende voorbeelden van dergelijke

erfenissen zijn van infrastructurele aard (olie- en aardgasleidingen van en naar Rusland). Andere factoren zijn het feit dat een aantal olie- en aardgasreserves buiten Rusland nooit zijn ontwikkeld, het feit dat de republieken maar weinig controle hadden over de infrastructuur voor olie en aardgas in hun eigen land en het feit dat bij de algemene ontwikkelstrategie is uitgegaan van een overvloed aan energie in plaats van schaarste. Aan die afhankelijkheidsfactoren heeft Rusland na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie nog een aantal nieuwe toegevoegd. De duidelijkste voorbeelden daarvan hebben te maken met marktcontrole, controle over de infrastructuur voor doorvoer en contractuele diversificatie.

*a. De rol van Rusland als monopsonist en de gevolgen daarvan voor contractuele diversificatie*

Oekraïne en andere energiearme voormalige lidstaten van de Sovjet-Unie hebben geprobeerd om hun energietoevoer te diversifiëren, met name door olie en aardgas te kopen uit Centraal-Azië en het gebied rond de Kaspische Zee. Geografische diversificatie heeft echter niet zoveel betekenis als de contracten door één bedrijf worden gemonopoliseerd. Als we kijken naar de rol die Rusland heeft gespeeld bij het bemoeilijken van contractuele diversificatie, wordt nog eens duidelijk hoe belangrijk het is om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van energiediversificatie – diversificatie van energiebronnen, geografische diversificatie en contractuele diversificatie. De laatste jaren heeft Rusland steeds meer aardgas uit Centraal-Azië gebruikt om de eigen teruglopende gasproductie te compenseren en aan contracten met West-Europa te kunnen voldoen, waarbij het land een steeds groter deel van de gasexport van Centraal-Aziatische landen opkoopt of de verkoop ervan bepaalt. Op die manier versterkt Rusland zowel zijn positie als monopolist (als enige verkoper van aardgas aan onder andere Oekraïne, de Baltische staten, Wit-Rusland en Armenië) én als monopsonist (als enige koper van aardgas uit Turkmenistan en andere Centraal-Aziatische landen). Sinds januari 2006 neemt Gazprom de gehele gasexport van Turkmenistan af, waarvan een groot deel wordt doorverkocht aan Oekraïne. Wanneer Oekraïne aardgas uit Turkmenistan koopt, is dat gas weliswaar in Turkmenistan geproduceerd, maar de verkoop ervan is door Gazprom afgehandeld. Op die manier worden de positieve effecten van geografische diversificatie grotendeels tenietgedaan.

Door contracten af te sluiten met landen als Turkmenistan en Oezbekistan voor de verkoop van het grootste deel of het geheel van de exportproductie aan Rusland, streeft dit land drie doelen na. In de eerste plaats wordt concurrentie vanuit Centraal-Azië op de West-Europese markten voorkomen doordat het aardgas door Rusland zelf wordt verkocht. Ten tweede wordt de aanleg gehinderd en verhinderd van nieuwe pijpleidingen, waarmee de Centraal-Aziatische landen hun energie direct aan westerse markten zouden kunnen leveren. Ten derde wordt op deze manier voorkomen dat landen als Oekraïne hun energietoevoer diversifiëren. De rol van Rusland als monopsonistische koper van aardgas uit Centraal-Azië wordt ook bepaald door binnenlandse factoren en de politieke situatie. Een van de redenen dat Rusland deze contracten heeft kunnen afsluiten, is niet zozeer het gebrek in Centraal-Azië aan exportpijpleidingen die niet door Rusland lopen, als wel het feit dat de Russische overheid de regimes in deze regio veel steun heeft verleend, ondanks hun slechte staat van dienst op het gebied van de mensenrechten.

*b. Controle over de transportinfrastructuur*

Een tweede aspect van nieuwe vormen van afhankelijkheid houdt verband

met de controle over de transportinfrastructuur. Een van de belangrijkste overblijfselen uit de Sovjettijd is een op Rusland gerichte infrastructuur van pijpleidingen. Moskou ontleent aanzienlijke macht aan het feit dat de meeste olie- en aardgasleidingen door Russisch gebied lopen. Rusland heeft geweigerd het Verdrag inzake het Energiehandvest te ratificeren (dat in 1994 van kracht werd als het Europees Energiehandvest en later is ondertekend door een groeiend aantal niet-Europese landen), waarin onderhandelingen inzake toegang tot de pijpleidingen door derden is vastgelegd, en het is er niet voor teruggeschrokken om de controle uit te buiten over de pijpleidingen die door het eigen grondgebied lopen. Zoals bijvoorbeeld in 2000, toen Oekraïne geen toestemming kreeg om aardgas uit Centraal-Azië te vervoeren, of in 2005, toen olie uit Kazachstan niet mocht worden vervoerd naar Georgië.

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie werd elke nieuwe staat eigenaar van de pijpleidingen die door het eigen grondgebied lopen. Dit heeft geen einde gemaakt aan de afhankelijkheid van pijpleidingen die door Russisch gebied lopen, maar heeft doorvoerstaten als Oekraïne, Wit-Rusland en Moldova wel in staat gesteld de Russische export van aardgas en olie te beïnvloeden, waardoor zij in staat zijn tegenwicht te bieden aan de macht van Rusland inzake pijpleidingen. Omdat energie-export voor Rusland belangrijk en winstgevend is, heeft het getracht deze ontwikkeling tegen te gaan en de macht over te nemen over de infrastructuur voor het vervoer van olie en aardgas in de voormalige Sovjetrepublieken. In Moldova en Armenië heeft Gazprom al aanzienlijke controle over de nationale aardgasvervoerssystemen verworven.

Ook in gevallen waarin Rusland de controle over de transportinfrastructuur op zichzelf niet heeft weten te veroveren, heeft het land dat grotendeels kunnen compenseren door de controle over de transportinfrastructuur langzaam maar zeker over te nemen. Dat deed het door bedrijven als tussenpersoon te gebruiken om invloed te verwerven op belangrijke doorvoeractiviteiten (zoals havenoutillage en de aanleg van nieuwe pijpleidingen buiten de aardgas- en olienetwerken van de staat om) en de verkoop van gas van derden aan energie-afhankelijke staten te beheersen.

### *c. Contractuele diversificatie en als tussenpersoon optredende Russische bedrijven*

Een veelvoorkomende nieuwe vorm van afhankelijkheid houdt verband met als tussenpersoon optredende bedrijven die in sommige gevallen, bijvoorbeeld in een land als Oekraïne, een dramatisch negatief effect hebben gehad op de daadwerkelijke energiediversificatie. Als tussenpersoon optredende bedrijven maken sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie deel uit van het energielandschap. In eerste instantie ontstonden ze als oplossing voor de liquiditeitsproblemen die kenmerkend waren voor de eerste jaren na het Sovjettijdperk, door middel van de herstructurering van aardgasleningen en met name door middel van ingewikkelde vormen van ruilhandel, waarbij goederen, schuldbe wijzen en zelfs belastingcertificaten tegen aardgas werden geruild. Op die manier leverden ze ook een bijdrage aan de stijgende inkomsten uit aardgas voor Rusland. Rond diezelfde tijd, in de eerste helft van de jaren negentig, werd de doorvoer van aardgas uit Turkmenistan naar Oekraïne – de grootste aardgasimporteur van de voormalige Sovjetstaten – overgenomen door als tussenpersoon optredende bedrijven van twijfelachtig allooi, die zijn gespecialiseerd in «het regelen van aardgastransport». Dat bleek een bijzonder winstgevende activiteit: de tarieven kwamen neer op zo'n 37,5% tot 41% van de aardgasimport. Kenmerkend voor de als tussenpersoon optredende bedrijven zijn de onduidelijke aard van hun

werkzaamheden en de nutteloosheid van hun bijdrage op het gebied van efficiëntie, aangezien al hun taken ook direct door de betrokken staatsbedrijven zouden kunnen worden uitgevoerd.

Het is inmiddels duidelijk dat Gazprom aardgas aan tussenbedrijven als EuralTransGas en RosUkrEnergo verkocht tegen een lagere prijs dan aan andere bedrijven. Maar wat was daar de reden voor in de jaren na 2004, toen Rusland officieel het standpunt innam dat zuivere marktbetrekkingen noodzakelijk waren voor de energiehandel in het post-Sovjettijdperk? Er zijn indirecte, maar veelzeggende aanwijzingen dat een aantal tussenbedrijven betrokken is geweest bij corruptie. Dat was mogelijk doordat ze zoveel controle hadden over bepaalde overheidsorganisaties dat ze belangrijke inningen op hun naam konden zetten. Aangezien de als tussenpersoon optredende bedrijven een gezamenlijk platform vormen voor de verdeling van de winst uit handel met voorkennis tussen binnenlandse én buitenlandse groepen, hebben ze ook een bijdrage geleverd aan een platform voor de «harmonisering» van de belangen van grensoverschrijdende elitegroepen, mede door het ontbreken van goed functionerende instanties op GOS-niveau die de economische belangen tussen landen kunnen ontwarren en harmoniseren. Het enige probleem is dat de bedragen waar het hier om gaat niet zijn ontvreemd, maar slechts opnieuw verdeeld – van staatsbegroting naar particulier bedrijf.

Wat heeft dit alles te maken met nieuwe vormen van afhankelijkheid? Het verband is dat Oekraïne, volgens de overeenkomst die Oekraïne en Rusland met elkaar hebben gesloten na de onderhandelingen rond de aardgascrisis van begin 2006, een als tussenpersoon optredend bedrijf (RosUkrEnergo) de controle heeft gegeven over de aardgasimport van het land. Dat is zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht een duidelijke toename van de afhankelijkheid. In het verleden heeft Oekraïne tussenbedrijven al veel geld betaald voor grotendeels overbodige «vervoersdiensten». Sinds 2006 heeft RosUkrEnergo de staat een nog belangrijker taak uit handen genomen, namelijk de coördinatie van de aardgasimport. Voeg daarbij de overdracht van het monopolie op de levering van aardgas aan kapitaalcrachtige industriële bedrijven aan UkrHazEnergo, een dochterbedrijf van RosUkrEnergo, en het wordt duidelijk dat de handel in aardgas wordt gemonopoliseerd op drie niveaus: het monopolie op de export van Turkmenistan is in handen van Gazprom, het monopolie op verkoop aan Oekraïne is in handen van RosUkrEnergo en het monopolie op binnenlandse verkoop aan industriële klanten is in handen van RosUkrEnergo's dochterbedrijf, UkrHazEnergo.

Zulke deals met tussenbedrijven zijn niet uitsluitend een kwestie van binnenlands beleid. Er is bewijs voor dat Oekraïne tijdens de aardgascrisis met Rusland in januari 2006 voor de keuze werd gesteld: óf doorgaan met het direct afnemen van aardgas van Rusland tegen een sterk verhoogd tarief, óf de controle over de aardgasimport overdoen aan een tussenbedrijf en een veel lagere prijs betalen.

#### *Toezicht en energieveiligheid*

Het interessantste aspect van deze nieuwe vormen van afhankelijkheid is dat ze vaak mogelijk zijn gemaakt door de deelname van lokale partners binnen de betrokken landen en dat dergelijke betrokkenheid ook gevolgen heeft voor de energieveiligheid op Europees niveau. De Nabucco-pijpleiding speelt hierbij ook een cruciale rol. Naar aanleiding van de Oekraïens-Russische aardgascrisis van 2006 en de oliecrisis tussen Wit-Rusland en Rusland van 2007 werd de EU zich bewust van gebrekkige energieveiligheid als gevolg van overmatige afhankelijkheid van Russische leveranties. Het gevolg is dat de EU, na jaren van aarzeling en

naïef vertrouwen in de betrouwbaarheid van de energietoevoer uit Rusland, hoge prioriteit toekent aan diversificatieprojecten zoals Nabucco. In 2006 stemde de EU in met de bouw van de 3300 km lange Nabucco-pijpleiding, die Rusland omzeilt en die jaarlijks goed zou zijn voor de toevoer van 30 miljard kubieke meter aardgas uit het Kaspische-Zeegebied en het Midden-Oosten naar de EU, via Turkije, de Balkan en Hongarije.

Rusland heeft geprobeerd deze ontwikkeling tegen te gaan door concurrerende pijpleidingen aan te bieden, zoals het Zuid Stroom-project, en door te streven naar meer controle over producenten in Centraal-Azië, waardoor het project nog altijd moeite heeft de pijpleiding met aardgas te vullen. En belangrijker is dat Rusland ook heeft geprobeerd het energie-diversificatieproces in bredere zin (dat wil zeggen, inclusief het Nabucco-project, maar niet alleen dat) te bemoeilijken waar dat het beste mogelijk was: in de doorvoerlanden zoals Oekraïne en Hongarije. Deze landen zijn van cruciaal belang voor de diversificatieprojecten van de EU, maar ze vormen tegelijk de zwakste schakel in de Europese energie-infrastructuur, als gevolg van de afwezigheid – of, in het geval van Hongarije: de bijna-afwezigheid – van een infrastructuur om deze met de Europese energienetwerken te verbinden en als gevolg van gebrek aan binnenlands toezicht. Via deze landen heeft Moskou de grootste beperkende invloed kunnen uitoefenen op de diversificatieplannen van de EU die verband houden met het directe vervoer van olie en aardgas uit het Kaspische Zeegebied en Centraal-Azië naar de EU. Een voorbeeld: wat Oekraïne betreft zijn de kansen die het land had om een belangrijke rol te spelen binnen de diversificatie gekeerd door de overeenkomst met Rusland uit januari 2006, volgens welke de controle over het aardgasimportbeleid van het land is overgedragen van de nationale politiek aan het ondoorzichtige tussenbedrijf RosUkrEnergó. Hierdoor wordt de daadwerkelijke diversificatie van de import door gebruik van Centraal-Aziatische bronnen op voorhand uitgesloten. Met het ontstaan van UkrHazEnergó, een joint venture van het Oekraïense NAK Naftohaz Ukraini en RosUkrEnergó, dat het recht heeft om gas direct te leveren aan industriële afnemers – de meest winstgevendende binnenlandse consumenten – is Oekraïne nog meer controle over het eigen energiebeleid kwijtgeraakt. Staatsbedrijf NAK Naftohaz Ukraini verkeerde op de rand van een faillissement na verlies van marktaandeel en inkomsten, maar bleef wettelijk verantwoordelijk voor de levering aan particulieren. Op vergelijkbare wijze is de Odessa-Brody-pijpleiding – ooit voor veel geld gebouwd om de invoer van niet-Russische olie in Oekraïne, Polen en verder mogelijk te maken – sinds 2004 in omgekeerde richting in gebruik, waardoor in plaats van toeneemende diversificatie de afhankelijkheid ten opzichte van Rusland juist groeit.

Uit recente ontwikkelingen rond het Nabucco-project blijkt hoe reëel deze belemmeringen zijn en hoe belangrijk de rol is van de doorvoerstaten (waaronder Hongarije, Servië en Bulgarije) en de tussenbedrijven aldaar: Hongarije, dat officieel lid is van het Nabucco-consortium, heeft documenten ondertekend waarin steun wordt toegezegd aan een concurrerend, op Rusland gericht project, de Zuid Stroom-pijpleiding. Premier Gyurcsány heeft de geloofwaardigheid van Nabucco ondermijnd door vraagtekens te zetten bij de haalbaarheid ervan. Eind februari 2008 hebben Hongarije en Rusland een bilateraal verdrag ondertekend waarmee Hongarije zich aansluit bij het Zuid Stroom-project.

Het is opmerkelijk dat Rusland in veel gevallen juist door middel van binnenlandse spelers en joint ventures (bijvoorbeeld de zogenaamde «als tussenpersoon optredende bedrijven» zoals RosUkrEnergó in Oekraïne) invloed heeft weten uit te oefenen op het energiebeleid van deze landen.

### *Onverwachte mogelijkheden*

Tegelijkertijd biedt de huidige politieke situatie op energiegebied een aantal interessante mogelijkheden. De kennelijke verslechtering van de betrekkingen tussen Rusland en Belarus op energiegebied en het einde van vérgaande steun aan de economie van Belarus door middel van speciale overeenkomsten voor olieleveranties (elk jaar goed voor zo'n \$ 4 000 000) stellen Belarus voor nieuwe uitdagingen. Hoewel de voorgestelde bouw van een kerncentrale een bedreiging zou kunnen vormen voor de regionale veiligheid, zijn er ook hoopgevende mogelijkheden. Belarus, dat voor de Europese energiediversificatie lang is beschouwd als een zwart gat, kan een belangrijke rol gaan spelen bij de ontwikkeling van een infrastructuur voor het vervoer van energie tussen de Zwarte Zee en de Oostzee. We kunnen slechts hopen dat de tegenstrijdigheden in de betrekkingen met Rusland Belarus zullen bewegen tot een proactiever instandhoudingsbeleid en een actieve betrokkenheid bij een mogelijk systeem voor energietransport van het gebied rond de Zwarte Zee naar de Oostzee (bijvoorbeeld door middel van een aansluiting op de Odessa-Brody-pijpleiding, die dan weer in de oorspronkelijke richting zou gaan functioneren).

### *Conclusie*

In de energie-afhankelijke voormalige Sovjetstaten is sprake van een combinatie van verschillende factoren: overblijfselen uit het Sovjet-tijdperk, waardoor de betekenis van energieprijzen als informatiemiddel en middel ter bestrijding van schaarste is afgenomen; institutionele factoren, die de wildgroei van corruptie en illegale inningen bevorderen; de niet-aflatende Russische interesse voor en belangen in het gebied, en het bestaan van een economisch belangrijk terrein waar gemakkelijk geld kan worden verdiend (met de handel in energie en met name aardgas). Dat alles heeft geleid tot het ontstaan van even aantrekkelijke als toegankelijke mogelijkheden om een graantje mee te pikken – zo aantrekkelijk zelfs, dat ze wel moesten worden misbruikt door de partijen die hun connecties konden aanwenden om zich er toegang toe te verschaffen.

Naar aanleiding van de genoemde voorbeelden kunnen we zeggen dat diegenen die hebben geprofiteerd van de tussenbedrijven en het ondoorzichtige handelssysteem waarbinnen deze functioneren, zich steeds grotendeels hebben kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden – bijvoorbeeld tijdens de Oranje Revolutie in Oekraïne in 2004 – en zo hun winsten veilig hebben gesteld. Dat zij ook vandaag nog bijzonder sterk zijn, blijkt wel uit het feit dat de regering-Tymoshenko in Oekraïne er niet in is geslaagd om zich van RosUkrEnergó te ontdoen, ondanks de grootschalige campagne met dit doel van begin 2008.

Naast de politieke omstandigheden waren het de grote prijsverschillen tussen de markten van na het Sovjet-tijdperk die het mogelijk maakten om op dubieuze wijze geld te verdienen in de energie-afhankelijke landen. Die verschillen worden echter steeds kleiner (zie ook het plan van Rusland om de binnenlandse aardgasprijzen geleidelijk te verhogen tot marktniveau) en zullen nog verder afnemen wanneer Rusland zich bij de Wereld-handelsorganisatie aansluit. Het valt nog te bezien of er ooit een einde komt aan deze praktijken, of dat de verantwoordelijken de diverse instanties zodanig zullen weten te manipuleren dat ze een eigen plaats binnen de energiehandel van na het Sovjettijdperk verwerven – bijvoorbeeld door contracten voor de export van aardgas uit Centraal-Azië via Rusland en Oekraïne af te sluiten, nu een andere manier om aardgas uit

Centraal-Azië naar de westerse markten te krijgen voorlopig eerder een droom lijkt dan realiteit.

De voorzitter van de delegatie,  
Van Gennip

De griffier van de delegatie,  
Van Waasbergen