

Het Europese Energiehandvest

L. Hancher*

Op 16 en 17 december 1991 is in Den Haag het Europese Energiehandvest ondertekend. Het handvest heeft tot doel een kader te scheppen voor samenwerking tussen Oost en West op het gebied van energie. Het handvest is over veel onderwerpen zo vaag en laat nog zoveel vragen onbeantwoord dat het vooralsnog niet meer is dan een politieke wilsverklaring. Verdere onderhandelingen zijn nodig om de samenwerking concreet gestalte te geven.

Het oorspronkelijke doel van het Europese Energiehandvest was West-Europa te verzekeren van de aanvoer van brandstof, in het bijzonder van aardgas, uit de landen van Oost-Europa. Aan dat doel zijn er intussen heel wat toegevoegd, waardoor het handvest een veel ruimere politieke betekenis heeft gekregen. De doelstellingen ervan omvatten nu het herstel van de economieën van het oude Sovjetrijk en de betrekkingen tussen West en Oost in het algemeen; het vrijmaken van de handel in energie; het doelmatig exploiteren en in stand houden van energiebronnen; en de bescherming van het milieu. Het geografische bereik van het handvest is ook aanzienlijk verruimd. Australië, Canada, Japan en de VS alsmede de staten van Oost- en West-Europa hebben aan de onderhandelingen deelgenomen en behoren tot de uiteindelijke ondertekenaars¹. Het is dan ook geen wonder dat in dit stadium het handvest nog niet meer is dan een politieke verklaring zonder wettelijk bindende kracht. Het lijkt ook onvermijdelijk dat nogal wat principiële doeleinden van het handvest met elkaar in tegenstrijd zijn.

De uitbreiding van doelstellingen en geografisch bereik alsook de vage formulering van het handvest geven aanleiding tot de vraag of het handvest in de toekomst doeltreffend zal werken. Het valt niet te ontkennen dat de toekomstige situatie in Oost-Europa verre van helder is en dat de politieke en economische belangen van de deelnemende staten zover uiteenliggen dat het twijfelachtig is of ze wel bevredigend met elkaar in overeenstemming gebracht kunnen worden.

In dit artikel wordt allereerst de geschiedenis van de onderhandelingen over het handvest geschetst. vervolgens worden de belangrijkste kenmerken van het handvest alsmede het voorgenomen schema van uitvoering onderzocht. Daarna richt de schijnwerper zich op enkele doelstellingen van het handvest: bevordering van samenwerking tussen Oost en West, bevordering van de handel en de bescherming van het milieu.

Voorgeschiedenis

Het idee voor een vorm van samenwerking op het gebied van energie tussen Oost- en West-Europa vond zijn oorsprong in het zogenaamde 'plan-Lubbers'. In juni 1990 stelde de minister-president van Nederland aan de top van Dublin voor een plan te lanceren voor de oprichting van een Europese Energiegemeenschap. Het idee achter het plan wordt toegelicht in de volgende passage ontleend aan Lubbers' Dublin-memorandum: "Een Energiegemeenschap zou een nuttige rol kunnen spelen: ze zou enerzijds de overdracht van kapitaal en technische kennis garanderen en anderzijds de stabiliteit en de verhouding tussen vraag en aanbod veilig stellen." De eerste reactie van de Europese Commissie in Brussel op het voorstel voor een Europese Energiegemeenschap was voorzichtige instemming. De Commissaris voor Energie, Cardoso e Cunha, was bezorgd dat het voorgestelde plan de pogingen zou doorkruisen om de interne energiemarkt tussen de 12 lidstaten van de Europese Gemeenschap (EG) te voltooien. Het plan-Lubbers werd in feite voor het eerst officieel aanvaard in november 1990 op de conferentie over de Veligheid en Samenwerking in Europa (CSCE) in Parijs, op voorstel van de EG-Com-

* De auteur is hoogleraar economisch publiekrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is mede gebaseerd op papers die zijn gepresenteerd op een conferentie over het Europese Energiehandvest belegd door de Erasmus Universiteit Rotterdam op 13 en 14 december 1991.

1. De uiteindelijke ondertekenaars zijn Albanië, Armenië, Australië, Azerbeidzjan, België, Belorussia, Bulgarije, Canada, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, de Europese Gemeenschap, Finland, Frankrijk, Georgië, Hongarije, Ierland, het Interstate Economic Committee, Italië, Japan, Joegoslavië, Kazachstan, Kirgië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Moldavië, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oezbekistan, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, de Russische Federatie, Spanje, Tadjikistan, Tsjecho-Slowakije, Toerkmenistan, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, IJsland, Zweden, Zwitserland.

missie. De Europese Raad van december 1990 te Rome gaf vervolgens het groene licht voor een internationale conferentie ter opstelling van een Europees Energiehandvest in de tweede helft van 1991. Vervolgens nam de Gemeenschap het initiatief om de handvestconferentie bijeen te roepen en de concept-teksten voor te bereiden en in te dienen.

In februari 1991 werd het eerste Commissievoorstel voor een Europees Energiehandvest gepubliceerd². In de daaropvolgende zes maanden trad de Europese Commissie op als drijvende kracht achter de voorbereidingsconferentie. Er deden zich al spoedig heel wat problemen voor. Zeker niet het gemakkelijkste probleem was dat landen als de VS en Japan bang waren dat een echte Europese Energiegemeenschap ongewenste protectionistische effecten zou hebben als de toegang tot de enorme energiebronnen van de vroegere Sovjetrepublieken aan West-Europa zou worden voorbehouden.

Ook de internationale organisaties die al actief zijn op energiegebied – het Internationaal Energie Agentschap in Parijs, het Internationaal Atoom Agentschap in – alsmede de OPEC-olieproducenten waren erop uit zich niet van de onderhandelingen te laten uitsluiten. En ten slotte verkeerde men in onzekerheid over de vraag hoe de bevoegdheid om internationale ondernemingen op te zetten of wettelijk bindende overeenkomsten te sluiten zou worden verdeeld tussen de USSR en de afzonderlijke Sovjetrepublieken.

Voor deze problemen zijn voor het grootste deel pragmatische oplossingen gezocht. Ten eerste is, zoals reeds opgemerkt, de geografische reikwijdte van het handvest aanmerkelijk verruimd. Waarnemers van internationale organisaties, van de landen van de Maghreb en van de Raad voor Samenwerking in het Golfgebied zijn uitgenodigd aan de slotconferentie deel te nemen. Ten tweede heeft men met het verruimen van de reikwijdte van het handvest het voornemen tot het tekenen van een wettelijk bindend document losgelaten. Oorspronkelijk bestond er hoop dat tegelijk met het handvest ook een wettelijk bindende basisovereenkomst zou kunnen worden getekend. Dat is onmogelijk gebleken, en de ondertekening van dit laatste document is uitgesteld tot 1992. Ten derde is de oorspronkelijk door de Europese Commissie voorgestelde procedure ter slechting van geschillen uit het definitieve stuk geschrapt, omdat de onderhandelingen daardoor te ingewikkeld werden.

Aard van het handvest

De onderhandelingen hebben ertoe geleid dat het zwaartepunt van het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie sterk is verschoven. In het definitieve stuk zijn de verwijzingen naar de situatie in Europa afgezwakt, zodat meer nadruk is komen te liggen op de gevolgen van het handvest voor de gehele wereld. Duidelijker komt nu naar voren dat een marktgerichte benadering van alle vraagstukken op het gebied van energie en ook van het milieu centraal staat. Het beginsel van soevereine staten en van hun zeggenschap over energiebronnen is nu met zoveel woorden erkend, evenals de noodzaak te voldoen aan bestaande internationale verplichtingen zoals de GATT. Het huidige handvest omvat de onderwerpen energiebehoud, nucleaire veiligheid,

het voorkomen van vervuiling, het vrijmaken van de handel, zekerheid voor investeringen, en de overdracht van technologie en vaardigheden.

De doeleinden die in het handvest worden genoemd, zijn:

- doelmatiger productie, transformatie, transport, distributie en gebruik van energie;
- grotere zekerheid van aanbod voor de energie-importerende landen in Europa en daarbuiten;
- vergrote nucleaire veiligheid op het Europese vasteland;
- het invoeren van een milieubeleid in Oost-Europa.

Het handvest gaat daarbij uit van vier principes, die expliciet worden genoemd:

- het principe van soevereine staten en soevereine rechten over energiebronnen;
- het principe van non-discriminatie, hetgeen een minimum-standaard betekent voor de behandeling als 'meest bevoorrechte natie';
- het principe van marktgerichte prijsvorming;
- het principe van het minimaliseren van milieuproblemen.

Het handvest op zich is een niet bindende politieke verklaring. Volgens hoofdstuk III van het handvest verbinden de ondertekenaars zich hun samenwerking zo spoedig mogelijk te verwezenlijken en te verruimen door in goed vertrouwen te onderhandelen over een basisovereenkomst en protocollen. De lijst van protocollen die in hoofdstuk III te vinden is, is dwingend noch uitputtend. De verplichting om over deze toe te voegen wettelijk bindende instrumenten te onderhandelen is van zuiver politieke aard. Veel zal afhangen van de belangen van de verschillende ondertekenaars, in het bijzonder ten aanzien van de zaken die in de protocollen moeten worden geregeld.

Hoewel een zekere analogie kan worden bespeurd tussen het Europees Energiehandvest en de vroegere verdragen tot samenwerking op het gebied van energie, namelijk het Verdrag van Parijs waarbij de Europese Kolen- en Staalgemeenschap werd ingesteld, en het Verdrag van Rome ter oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, is het handvest toch in wezen een intergouvernementeel instrument. De basisovereenkomst, waarvan de ondertekening is voorzien in 1992, moet stevig verankerd worden in dat grondbeginsel. Met andere woorden, er zal geen poging worden gedaan om bij die overeenkomsten internationale organisaties met supranationale bevoegdheden in te stellen.

De basisovereenkomst is bedoeld om een groot aantal specifieke kwesties te regelen, onder andere ter zake van handel, vrije verplaatsing, maatregelen van energiepolitiek, markten, regeringsaankopen en de bescherming van investeringen. De overeenkomst zal ook een procedure voor het slechten van conflicten bevatten.

De staten die over het handvest hebben onderhandeld zijn het er over eens dat de institutionele opbouw zo licht mogelijk moet worden gehouden, en dat al het mogelijke moet worden gedaan om nauwe samenwerking tussen de bestaande internationa-

2. Com (91) nr. 36, Brussel, 14 februari 1991.

le organisaties op het gebied van energie te bewerkstelligen. Dat zal geen gemakkelijke taak zijn. Er zijn bij voorbeeld meer dan 140 overeenkomsten alleen al op het gebied van het milieu, en een reeks bilaterale en regionale economische overeenkomsten die raakpunten hebben met vraagstukken van het Energiehandvest. Op een of andere manier zullen de acties van die instellingen en de voorschriften van die verschillende overeenkomsten, die grote verschillen in strekking en doelstelling vertonen, met elkaar in overeenstemming gebracht moeten worden.

De noodzaak om de bureaucratie tot een minimum te beperken is onder meer door vertegenwoordigers van de grote oliemaatschappijen herhaaldelijk naar voren gebracht. Zo merkte de heer Moody-Stuart, Groepsdirecteur van Koninklijke/Shell en coördinator van het E&P-forum van de olieindustrie, over de verplichting tot coördinatie en waar mogelijk harmonisatie van veiligheidsprincipes en veiligheidsaanbevelingen en de doelstellingen van betere bescherming van het milieu en doelmatiger energieverbruik op: "Hoewel het principe uitstekend is, is dit een gebied waar men zich gemakkelijk zou kunnen laten verleiden tot te veel regeling en standaardisering. Overleg in een vroeg stadium met de industrie is van levensbelang. Lord Cullen heeft er in zijn uitstekende rapport over de ramp met de Piper Alpha de nadruk op gelegd dat verantwoordelijke uitvoerders belangrijker zijn dan gedetailleerde wettelijke voorschriften. Het zou jammer zijn als het handvest aanleiding gaf tot terugkeer naar gedetailleerde voorschriften, vooral als die zouden worden toegepast door een nieuwe bureaucratie."³

Soortgelijke gevoelens werden uitgesproken door de heer Abrahamson van de ABN-AMRO Bank. In zijn visie heeft het handvest zijn rol als katalysator voor actie uitgespeeld: "Als 1991 het jaar was van ambtenaren die een (dringend nodig) speelveld afbakenden, moet 1992 het jaar worden van ontwikkeling van concrete instrumenten die ons, van het bedrijfsleven, in staat stellen het werk te doen."⁴

Doelstellingen van het handvest

Bij lezing van het stuk dat op 16 en 17 december in Den Haag ter tekening is voorgelegd merkt men al spoedig dat er spanning bestaat tussen de verschillende doelstellingen van het handvest. Een centrale kwestie die de handvestonderhandelaars heeft beziggehouden, was die van de zeggenschap over energiebronnen. Zo staan de gevestigde 'rechten' van staten om zelf te bepalen hoe zij hun hulpbronnen zullen produceren, distribueren en verhandelen, op gespannen voet met de verplichting tot 'marktgerichte prijsvorming' aangegaan in het handvest. Evenzeer lijken de handvestverplichtingen om geen discriminatie toe te passen bij de verlening van toegang tot hulpbronnen en markten, en om investeringen te bevorderen en te beschermen, een andere richting in te slaan dan de meeste nationale wetten in de OESO en in de landen van Oost-Europa, wetten die de toegang van buitenlandse investeerders tot lokale hulpbronnen en markten beperken en in de hand houden. Staten behouden uiteindelijk volgens de internationale wetten het recht buitenlandse investeringen te regelen en in beslag te nemen. Volgens de heer Lowe kan dan ook: "De waarde van

het handvest (...) pas worden vastgesteld als duidelijk geworden is welke bindende beperkingen op de uitoefening van die rechten de staten bereid zijn te accepteren."⁵

De vele verwijzingen in het handvest naar de markteconomie, marktgerichte handel in de industrie en vrije verplaatsing van energie lijken de weerklank te zijn van het streven van de Europese Commissie om de interne energiemarkt te voltooiën. Dat interne markt en handvest direct met elkaar in verband staan werd onderstreept door de EG-commissaris voor de Energie, Cardoso e Cunha, in zijn openings toespraak tot de handvestconferentie op maandag 16 december. Naar verwachting zal de verhouding tussen het handvest en de interne energiemarkt in de basisovereenkomst worden verduidelijkt.

Uitwerking van het handvest

Men kan de uitwerking van het Energiehandvest op de handel tussen Oost en West vanuit verschillende gezichtspunten bezien: ten eerste, dat van het aanbod van energie en de handel in energiedragers; ten tweede dat van de handel in ondersteunende goederen en diensten. Het eerste kan pas op middellange of lange termijn van belang worden, maar de handel in ondersteunende goederen en diensten is al op korte termijn van belang. Het is natuurlijk ook nodig onderscheid te maken tussen de voordelen die het handvest kan opleveren voor westerse economieën enerzijds en voor Midden- en Oost-Europa anderzijds.

Aanbod van energie

Gemakkelijke toegang tot de olie- en gasvoorraden van de Sovjetunie is van onmiskenbaar belang. Volgens de prognose zal in de westerse landen de vraag naar schone brandstof zoals aardgas tussen nu en het jaar 2010 met 45% stijgen, terwijl de binnenlandse reserves naar verwachting in dezelfde periode scherp zullen afnemen. De landen van Midden- en Oost-Europa, behalve Roemenië en Hongarije, plachten hun behoefte aan aardgas voornamelijk te dekken met leveringen uit de Sovjetunie. Om de toekomstige behoefte van die landen zeker te stellen zullen er nieuwe leveringsregelingen moeten worden getroffen en nieuwe exportprojecten ontwikkeld. Toch neemt men aan dat het handvest, gezien de verwachte structurele veranderingen in de economieën van de landen van Centraal Europa, zeker gedurende het grootste deel van de jaren negentig voor die landen slechts minimale betekenis zal hebben⁶.

Naar schatting zullen aan het begin van de volgende eeuw nieuwe gasprojecten met een produktie van zo'n 70.000 miljoen m³ nodig zijn om aan de vraag in Oost en West te voldoen⁷. Omdat de vroegere Co-

3. Moody Stuart, op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991.

4. R.J.N. Abrahamson, op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991.

5. V. Lowe, Legal issues of the European Energy Charter, gepresenteerd op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991.

6. VN Res. 1803 (XVII).

7. P. Odell, *The political economy of the Energy Charter*, gepresenteerd op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991.

mecon-landen voorheen al te veel afhankelijk zijn geweest van energie uit de Sovjetunie, zullen ze waarschijnlijk niet bereid zijn zich voor aanvullende hoeveelheden weer tot die bron te wenden. Zij zullen in principe slechts incidenteel betrokken worden in de verruiming, op middellange en lange termijn, van de Sovjetexport; het zwaartepunt zal daarbij komen te liggen op de doorvoer tussen de vroegere Sovjetunie en het Westen.

De aansluiting aan de doorvoerinfrastructuur die Oost en West verbindt zal voorlopig wel een onopgelost probleem blijven. De grote gasmaatschappijen van Europa delen de vrees van de olie-industrie dat het handvest tot onnodige bureaucratie zal leiden. Ook zij verklaren zich bereid het karwei, investeren in de opening van grote trans-Europese gasnetwerken, ter hand te nemen. Als ze inderdaad die taak op zich nemen, zullen ze uiteraard ook de volle economische baten ervan willen genieten. Ze zullen vermoedelijk niet toestaan dat grote gasverbruikers als de Europese chemische industrie zelf rechtstreeks gas gaan importeren.

Het zal zeker van belang zijn bijtijds na te gaan wie zouden kunnen helpen een alomvattende structuur voor het vervoer van aardgas op te bouwen, en op welke voorwaarden. Industrieën als de chemische sector hebben zich bereid verklaard te investeren in de vroegere Sovjetrepublieken en in Centraal Europa indien ze daarvoor gas geleverd krijgen; dat gas zouden ze dan kunnen exporteren om het te gebruiken in hun fabrieken in het Westen. De kwestie van de toegang is even belangrijk als gevoelig⁸. De voordelen van vrije toegang moeten beslist worden onderzocht niet alleen vanuit het gezichtspunt van westerse gasdistributiemaatschappijen en grootverbruikers, maar ook wat betreft de potentiële voordelen voor de economieën in de voormalige Sovjetstaten en de landen van Midden-Europa in hun geheel.

Handel in ondersteunende goederen en diensten

Juist in dat laatste perspectief is het commentaar van Andrei Tsimailo op de verruiming van het handvest misschien het best te begrijpen. De heer Tsimailo was lid van de officiële Sovjet-werkgroep voor het handvest. In zijn toespraak tot de conferentie bevestigde hij het dat men het oorspronkelijke denkbeeld van het plan-Lubbers, om een Europese Energiegemeenschap te stichten als stevige basis voor een nieuwe Europese economische structuur, uit het oog had verloren. Het model van Europese samenwerking op energiegebied (EENC) had kunnen gelden als een proef voor toekomstige ruimere Europese samenwerking.

Hij wees er ook op dat men niet moet vergeten dat, hoewel algemeen wordt erkend dat particuliere ondernemingen, producenten en investeerders, de belangrijkste rol zullen spelen in de onderhandelingen over samenwerking op energiegebied, het toch vooral ondernemingen buiten de energiesfeer zijn die er in eerste instantie profijt van zullen hebben, en dan met name de fabrikanten van machines en uitrustingsstukken. Energiebesparing zal immers bovenaan staan in de lijst van maatregelen om efficiënt energiegebruik te bevorderen in economieën in een overgangsfase.

De heer Tsimailo onderstreepte voorts het belang van het EENC-voorstel als de eerste grootschalige

poging om nieuwe economische verhoudingen tussen de twee delen van het Europese vasteland tot stand te brengen, en als een uniek hulpmiddel om de oostelijke en westelijke economieën weer te verweven. In de oorspronkelijke opzet was aan de Sovjetunie als grootste Europese producent en exporteur van energie een sleutelrol toebedacht, niet alleen als leverancier van energie maar ook als doelwit voor investeringen. Het uiteenvallen van de Sovjetunie levert dan ook een ernstig probleem voor de toekomst van het handvest op. Tsimailo onderstreepte hoezeer kwesties van energiepolitiek centraal staan in de relaties tussen de republieken. Hij besloot zijn toespraak met de optimistische uitspraak dat van het Europese Energiehandvest een stabiliserende werking kan uitgaan doordat het de pas onafhankelijk geworden republieken kan aansporen tot redelijke compromissen, niet alleen voor de energiesector maar voor de economie in haar geheel⁹.

Nucleaire veiligheid

Na de ramp van Tsjernobyl in 1986 en in het groeiende besef van de enorme milieuvervuiling in Oost-Europa, heeft het Westen er zelf groot belang bij dat er in Oost-Europa een goed milieubeheer komt en dat in het bijzonder de kernveiligheid daar gewaarborgd wordt. Van het eerste concept in februari 1991 af heeft kernenergie een voorname plaats ingenomen in het Europese Energiehandvest. Een jaar geleden kon men zich nog voorstellen dat er een afzonderlijk beleid werd gevoerd ter zake van kernenergiecentrales in de Sovjetunie, die nog konden rekenen op de technologische hulpbronnen van het Sovjetstelsel enerzijds, en die in de vroegere satellietstaten die definitief met het Sovjetstelsel gebroken hadden anderzijds. Nu de Unie echter geheel uiteen is gevallen, staat het niet meer vast dat centrales op die steun kunnen rekenen of dat er zelfs maar een sterk vermogen kan worden gehandhaafd. Zoals Steve Thomas, hoofdonderzoeker van de Universiteit van Sussex, opmerkte: "De republieken van de Sovjetunie moeten nu in hetzelfde licht worden bekeken als landen als Bulgarije, Tsjechoslowakije en Hongarije."¹⁰

Het valt ook te betwijfelen of de oostelijke landen dezelfde prioriteiten stellen als hun westelijke buuren. Ze zullen ongetwijfeld aarzelen hun bestaande centrales te sluiten, zelfs als ze niet voldoen aan westerse veiligheidsnormen. Kerncentrales zijn uiterst betrouwbare krachtbronnen gebleken die met gunstige belastingsfactoren werken, veel hoger dan in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en zelfs Frankrijk ooit zijn bereikt. Zou men tot sluiting van dit opwekkingsvermogen overgaan, dan zou men de kerncentrales moeten vervangen door installaties die dure ingevoerde brandstoffen, zoals gas, verstoken, of door nieuwe kerncentrales die schaar-

8. A. Wilson, op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991. Bij die zelfde gelegenheid ook W. Czernie, East West co-operation in the gas sector.

9. A.V. Tsimailo, op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991.

10. S. Thomas, op de conferentie "The European Energy Charter", 's-Gravenhage, 13 en 14 december 1991.

se kapitaalbronnen zouden verbruiken. Dat is voor deze kwetsbare economieën geen aantrekkelijke strategie. Bestaande alternatieve binnenlandse krachtbronnen zijn dikwijls in hoge mate schadelijk voor de omgeving, omdat ze de lucht ernstig vervuilen en grote stukken land vernielen door het delven van vaste brandstoffen voor de opwekking van elektriciteit.

Volgens Steve Thomas is de vraag niet zozeer of de EG hulp zal aanbieden als wel wáár ze met die hulp moet beginnen. Hij beval aan allereerst de bestaande centrales aan te pakken. De problemen die verband houden met de bestaande centrales in Oost-Europa zijn duidelijk tweërlei. Ten eerste zijn er de problemen die voortvloeien uit de ineensstorting van het Sovjetstelsel, waarop de energieprogramma's steunden. Nu de Oosteuropese staten niet langer kunnen rekenen op de beschermende technologische koepel van de Sovjetunie, zullen zij moeten trachten zich zelf de technologische bekwaamheid eigen te maken die nodig is om met veiligheidsregels en afvalverwerking om te gaan en centrales buiten gebruik te stellen. Ten tweede zijn er de problemen die voortvloeien uit de intrinsiek zwakke punten van centrales naar Sovjetontwerp. Er moet voorrang worden gegeven aan een grondig onderzoek van bestaande centrales om ervoor te zorgen dat ze aan de westerse eisen voldoen.

De heer Thomas kwam verder tot de slotsom dat geen voorrang moet worden verleend aan het bestellen van nieuwe installaties voor Oost-Europa. Daarvoor zijn de produktietijden van kernenergiecentrales te lang en de kapitaalkosten te hoog. Of het Europese Energiehandvest voor kernenergie slaagt, hangt in hoge mate af van het succes met andere energiebronnen. Onvermijdelijk zal een deel van de oude kernenergiecentrales uit veiligheidsoverwegingen moeten worden gesloten. Als men dat wil doen zonder de lucht nog meer te vervuilen door de produktie van oude, slecht onderhouden installaties voor vaste brandstoffen te verhogen, dan moet men allereerst de infrastructuur voor het transport van elektriciteit en gas versterken.

Conclusie

Het Europese Energiehandvest is in zijn huidige vorm zo losjes opgezet dat het meer heeft van een lijst van te bespreken punten dan van een plan. En dan nog niet eens een lijst van punten voor het oprichten van een Europese Energiegemeenschap, maar één gericht op het ruimere doel van internationale samenwerking ter zake van energie en milieu. Die samenwerking zal in aanleg gevolgen kunnen hebben voor de hele wereld en niet enkel op regionaal niveau. Als het handvest aanvaard wordt, dan is dat omdat het een blijk is van de goede wil van de deelnemende staten, en niet omdat er al iets concreets is bereikt.

Het is trouwens nog onzeker, gezien de vage en dikwijls met elkaar botsende doeleinden, wat er met het handvest, of nauwkeuriger geformuleerd, wat er met de uitvoeringsovereenkomst en de protocollen kan worden bereikt. Het is ook niet helemaal duidelijk of de huidige politieke impuls stand zal kunnen houden tot de basisovereenkomst in 1992 gesloten is, en of er voldoende consensus kan worden bereikt om zinvolle sleutelprotocollen vast te stellen.

Uit de woorden van sprekers en deelnemers uit de kringen van industrie en financiën viel duidelijk op te maken, dat het handvest een instrument is en moet blijven om mogelijkheden te scheppen. Het dient alleen de weg te banen, zonder dwingende richtlijnen, voor investering in doelmatige en milieuvriendelijke produktie, vervoer, omzetting en verbruik van energie.

De ruime doeleinden van het handvest kunnen een nuttige leidraad zijn voor wetsherziening op nationaal niveau in de Oosteuropese landen. Dat verschaft westerse investeerders de zekerheid die zij nodig hebben om op grote schaal de ontwikkeling van energiebronnen ter hand te nemen. Verder geregeld is dan, althans in de ogen van de grote olie- en gasmaatschappijen, niet nodig.

Ongeacht of men het eens is met deze zienswijze, is het zonder meer duidelijk dat de visie van de internationale olie-industrie grote invloed zal hebben op verdere onderhandelingen over de basisovereenkomst en sleutelprotocollen, bij voorbeeld over koolwaterstoffen. Ten slotte is het de industrie die over de technische en financiële kennis beschikt om de handel in energie tussen Oost en West op middellange en lange termijn op gang te brengen. Financiering door internationale instellingen als de Europese Gemeenschap of de Wereldbank kan hoogstens dienen om doeleinden voor de korte termijn of zeer bijzondere projecten te verwezenlijken. Zonder de medewerking en steun van de energiesector, vooral voor essentiële protocollen zoals dat voor koolwaterstoffen, zou het hele ambitieuze energiehandvestproject wel eens dezelfde weg kunnen gaan als zeer veel andere uitspraken over het belang en de wenselijkheid van pan-Europese samenwerking. De olie- en gasmaatschappijen hebben bovendien het voordeel dat ze meestal met één stem spreken. Dat zal waarschijnlijk nooit gezegd kunnen worden van de 51 staten die het handvest hebben ondertekend. Natuurlijk hangt er een prijskaartje aan de steun van de olie- en gasindustrie. Als de gevraagde tegenpresentie alleen is de rol van internationale instituten en hun potentiële regelende activiteiten te beperken tot wat minimaal vereist is om de doeleinden van het handvest te bereiken, dan kan men daar moeilijk bezwaar tegen hebben. Men moet evenwel de doeleinden en oogmerken van die regulering niet uit het oog verliezen. Zoals Steve Thomas het stelde in zijn paper over "Kernenergie en het Europese Energiehandvest":

"Op alle gebieden waar het Westen hulp biedt aan Oost-Europa dient een zorgvuldig evenwicht te worden betracht. Enerzijds zullen de westerse maatschappijen met hun commerciële belangen erop uit zijn zo goedkoop mogelijk rijke nieuwe markten op te bouwen. Anderzijds zullen de oostelijke landen graag willen profiteren van de vakkundigheid die ontegenzeggelijk ruim in hun beroepsbevolking voorhanden is, om internationale concurrentiekracht te ontwikkelen. Latere generaties zullen een hard oordeel vellen over het Europese handvest als zou blijken dat het zich te veel aan de westerse commerciële belangen gelegen had laten liggen."¹¹

Leigh Hancher

11. S. Thomas, op.cit.