

Toch weer terug naar “business as usual”?

Nederlands-Russische betrekkingen na MH17

Tony van der Togt

Hoe staat de Nederlandse (economische) relatie met Rusland ervoor? Welk effect hebben de wederzijdse sancties op het Nederlandse bedrijfsleven, en welke belangen zullen prevaleren: die van de koopman of van de dominee?

In de beleidsbrief over de betrekkingen met Rusland, die minister Koenders op 13 mei 2015 aan de Tweede Kamer stuurde, werd het Russische optreden in de Oekraïne-crisis gekenmerkt als een “waterscheidingsmoment” in de relaties: “Het kabinet is van mening dat de wijze waarop Nederland Rusland beziet en de betrekkingen met Rusland benadert niet meer dezelfde kan zijn als voor de Russische inmenging in Oekraïne”.¹ Hiermee werd benadrukt wat al vanaf het drama met de MH17 gold: geen “business as usual” meer in de relaties met Rusland, hoewel Nederland vanwege de eigen verantwoordelijkheid bij de onderzoeken naar toedracht en schuldvraag nog geen definitieve conclusies over Russische betrokkenheid wenste te trekken.

Feitelijk echter had het neerschieten van de MH17 in juli 2014 geleid tot een meer eensgezinde opstelling van de EU tegenover Rusland en was het besluit om over te gaan tot sectorale (“fase-3”) sancties zonder deze ramp aanzienlijk minder gemakkelijk genomen. Zelfs het getroffen bedrijfsleven vond het minder gepast kritische vragen te stellen omtrent de wenselijkheid van sancties. Uit piëteit voor slachtoffers en nabestaanden sloten zich de rijen en kon ook de minister-president zijn politieke lot verbinden aan het ‘bovenbrengen van de onderste steen’ en het voor het gerecht brengen van de verantwoordelijke partijen.

Nu binnenkort de eindrapporten van de MH17-onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie te verwachten zijn en het bedrijfsleven (zeker in de energiesector) al weer duidelijk bezig is de randen op te zoeken van het huidige sanctieregime, is het goed te bezien of zich in de economische relaties ook zo’n waterscheiding heeft voltrokken en hoe lang deze in het licht van de nieuwe economische belangen valt vol te houden: keren we misschien toch weer terug naar “business as usual”, of moet serieus rekening worden gehouden met een eventuele verdere verslechtering van de relaties?

Economische relaties met Rusland vóór de Oekraïne-crisis

Vanaf 1991 hebben Nederlandse handels- en investeringsrelaties met Rusland een grote vlucht genomen. Tijdens het Nederland-Ruslandjaar 2013 kende de economische pijler dan ook een breed palet van handelsmissies en grote economische evenementen, waarvan enkele op hoog politiek niveau werden bijgewoond. Op dat moment behoorde Nederland al enkele jaren tot de grootste handels- en investeringspartners van Rusland. De bilaterale handel zat volgens CBS-gegevens in de lift met 2012 en 2013 als topjaren met een totale waarde van ruim 27



miljard euro (invoer ruim 20 miljard en uitvoer rond 7 miljard euro). Import uit Rusland bestaat hierbij overigens wel grotendeels uit olie en olieproducten die via de Rotterdamse haven hun weg naar de wereldmarkt vinden. Voor Rotterdam is ongeveer een derde van de overslag van dergelijke producten afkomstig uit Rusland. Dat maakt de samenwerking met Russische havens voor Rotterdam een belangrijk element, zeker toen daarbij Russische interesse kwam voor *down-stream*-investeringen op de Tweede Maasvlakte.

De bilaterale economische relaties worden daarbij steeds meer gedomineerd door de energiesector en vooral door de grote belangen die Shell en Gasunie in samenwerking met Russische partners (m.n. Gazprom) hebben opgebouwd.² Voor Shell was met name het Sakhalin-2 project (LNG in het Verre Oosten) van groot belang, naast belangstelling voor mogelijke offshore-winning in moeilijk toegankelijke Arctische gebieden. Gasunie werd in 2007 voor 9% aandeelhouder in het Nordstream-project, waarbij Russisch gas via twee pijpleidingen door de Oostzee via Duitsland wordt geleverd aan de Nederlandse gasrotonde. Bij de verdere ontwikkeling van dit gasrotonde-idee zou Nederland zo zeer afhankelijk worden van de import van Russisch aardgas, dat onderzoeksjournalisten Den Haag niet geheel ten onrechte

zouden kwalificeren als “de facto woordvoerder van Gazprom in de EU.”³

Ook de investeringscijfers werden voor een belangrijk deel bepaald door de energiesector, al is ook sprake van diverse Russische en westerse postbusfirma's die om fiscale redenen hun investeringen (ook in andere sectoren) in Rusland via de Amsterdamse Zuidas laten lopen.

Afgezien van bouwbedrijven, baggeraars en andere Nederlandse bedrijven in Rusland op het gebied van infrastructuur, transport en logistiek (ook vaak verbonden met energieprojecten), is het vooral de agro-sector die al sinds jaar en dag in Rusland een voorname afzetmarkt heeft gevonden. Bloemen, vlees, zuivel en groente en fruit droegen voor de crisis in hoge mate ertoe bij, dat Nederland als agrarisch land in Rusland goed op de kaart stond.

Impact van de Oekraïne-crisis

De annexatie van de Krim en de Russische betrokkenheid bij het vergroten van instabiliteit in de Donbasregio betekenden voor Nederland een vervelende crisis in de toch al niet vlekkeloze relaties met Rusland. In het bilaterale Nederland-



Ruslandjaar 2013 was er een reeks nare diplomatieke incidenten geweest, maar waren de economische relaties buiten schot gebleven. Bovendien leken de plooiën weer glad gestreken en was bijvoorbeeld de bemanning van het opgebrachte Greenpeace-schip weer vrijgekomen.

Vanwege de grote economische belangen in Rusland ging Nederland binnen de EU wel mee in de politiek van fase 1 en 2 sancties (politieke en visumaatregelen plus bevrozing van goederen), maar bleven voornamelijk echte economische en financiële sancties achterwege. Wat dat betreft verstopte Nederland zich graag achter de brede rug van Duitsland, dat parallelle (nog veel grotere) belangen heeft bij de relaties met Rusland.

Dit was het geval tot de MH17 ramp zich voltrok en feitelijk al snel duidelijk werd (ook al kon dat nog niet onomstotelijk worden bewezen) dat dit zonder Russische betrokkenheid bij het conflict in Oost-Oekraïne niet zou zijn gebeurd. Zeker na de MH17 speech van minister Timmermans in de VN-Veiligheidsraad werd er speciaal naar Nederland gekeken en tekende zich snel consensus af binnen de EU voor uitbreiding met nu ook fase-3 sancties tegen onder meer een aantal Russische banken (waaronder Gazprombank) en

oliemaatschappijen als Rosneft. Het ging hierbij om gerichte sancties tegen bedrijven/personen die betrokken waren bij de annexatie van de Krim of het instigieren van instabiliteit in de Donbas en/of daarvan profiteerden.

In augustus 2014 sloeg Rusland terug met eigen sancties tegen de EU en andere landen die sancties tegen Rusland hadden ingesteld. Deze kwamen neer op een importverbod van een hele reeks van agrarische producten (waaronder vlees, zuivel, groente en fruit).

Gevolgen van wederzijdse sancties voor Nederlands bedrijfsleven

Het is niet gemakkelijk om de exacte impact van de wederzijdse sancties op de bilaterale economische relaties aan te geven. Tegelijk met de sancties was immers sprake van een kelderende olieprijs, stijgende kapitaalvlucht uit Rusland en een drastische val van de roebel die maar gedeeltelijk is hersteld. Dit verslechterende economische klimaat in Rusland is slechts ten dele een gevolg van sancties, maar heeft wel concrete gevolgen voor het zakendoen met Rusland. Al met al is in 2014 de wederzijdse handel afgenomen met 10,6% ten opzichte van 2013.

Voor een deel is dit toe te schrijven aan een verminderde export van *agrarische producten* naar Rusland als gevolg van de Russische sancties. De waarde van deze export daalde in 2014 met 25% ten opzichte van 2013 en trof met name de uitvoer van vlees en zuivel. De effecten op de groente- en fruitsector blijken uiteindelijk mee te vallen, aangezien het wegvallen van export naar Rusland deels kon worden opgevangen door meer export naar andere markten.⁴

De vooruitzichten voor agrarische exporten in de nabije toekomst naar Rusland lijken niet gunstig: inmiddels zijn de sancties verlengd en zijn de controles aangescherpt, ook op eventuele wederexport door niet-sanctielanden als Wit-Rusland. Russische media lieten zien hoe onder meer “verboden” Nederlandse kaas met bulldozers werd vernietigd. Bovendien is Rusland begonnen met een programma van imports substitutie, dat ervoor moet zorgen dat Russische agrarische producten de plaats gaan innemen van buitenlandse importen.

In juli 2015 kwam hierbij ook de dreiging dat de Russische boycot zich verder zou kunnen uitbreiden naar de Nederlandse bloemensector. Zo kwam de controlerende instantie Rospotrebnadzor met de mededeling dat schadelijke insecten zouden zijn aangetroffen in Nederlandse bloemen. Dit kwam ongeveer tegelijk met Nederlandse pogingen om de VN-Veiligheidsraad te laten beslissen over instelling van een tribunaal ter berechting van de verantwoordelijken voor MH17. Het zou niet de eerste keer zijn dat dit Russische agentschap om politieke redenen wordt ingezet, wanneer er in de bilaterale relaties iets gebeurt dat Rusland onwelgevaldig is. Voorlopig liep dit echter met een sisser af.

Gecomplieerder ligt het voor de *energiesector*. Allereerst gaat het bij de westerse sancties meer om oliebedrijven als Rosneft en blijft de gasector (en dus ook Gazprom) momenteel nog grotendeels buiten schot. Wel hebben ook bedrijven uit die sector last van de financiële sancties en staat ook Gazprombank op de sanctie-lijst. Bovendien valt *dual-use*-technologie rechtstreeks onder de sancties, wat met name ontwikkeling van moeilijk te exploreren projecten in bijvoorbeeld het Arctisch gebied onmogelijk maakt. Rusland beschikt zelf niet over de kennis en know-how hiertoe en westerse partners zijn hierbij onontbeerlijk.

Voor Nederlandse energiebedrijven als Shell en Gasunie lijkt het in de relaties met Gazprom langzamerhand weer meer “business as usual” te worden, evenals trouwens bij andere Europese energiebedrijven.⁵ Zo sloot Gasunie begin juli 2015 een beginselovereenkomst met Gazprom over nadere samenwerking op LNG-gebied en verraste Shell begin september 2015 met een deelname van 10% in een nieuw aan te leg-

gen Nordstream 2-project. Ook lijkt te worden nagedacht over aandelen-swaps met een uitbreiding van Shell-belang in een Sakhalin-3 in het Verre Oosten tegen mogelijke uitbreiding van Gazprom-belang elders. Via een soortgelijke ruil met het Duitse Wintershall zouden overigens al 20

boorplatforms in het Nederlandse deel van de Noordzee in handen van Gazprom komen.⁶

Hoewel dergelijke samenwerking binnen het huidige sanctieregime lijkt te kunnen, is het de vraag of dit nu op termijn wel zo verstandig is. Er zijn

als gevolg van de crisis immers nu juist hernieuwde pogingen in Europees verband om te komen tot een Energie-Unie en de energieafhankelijkheid van Rusland te verminderen. Daarbij is het de vraag of de Nederlandse opstelling in Brussel zich nu nog steeds in dezelfde hoge mate als in het verleden zal laten leiden door het grote economische belang van energiesamenwerking met Rusland.

In de energiesamenwerking met Rusland sneuvelde inmiddels al wel een ander project als gevolg van financieringsproblemen aan Russische kant, namelijk de aanleg van een olieopslagterminal op de Tweede Maasvlakte, een grote Russische investering, waarover het Rotterdamse Havenbedrijf en Summa-dochter Shtandart al verregaand overeenstemming hadden bereikt.⁷ Maar ook op dit gebied zagen we al weer een beweging om terug te gaan naar “business as usual” met pogingen van de Russische oliehandelaar Gunvor om een raffinaderij in Europoort over te nemen van Q8.⁸

Al met al lijkt in de energiesamenwerking met Rusland “business as usual” nog altijd dominant, ongeacht wat de Nederlandse regering zegt over een “waterscheiding” in de betrekkingen met Rusland. Dit bleek ook al uit uitspraken van minister Kamp, dat vermindering van Groningse aardgasproductie zou kunnen worden gecompenseerd met meer invoer van Russisch aardgas.⁹

MH17 en de mogelijkheid van nieuwe sancties: opnieuw de koopman tegenover de dominee?

Medio oktober 2015 verschijnt het eindrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid omtrent de toedracht van de ramp met MH17 en eind 2015 wordt het rapport van het

Waar blijft het belang dat Nederland hecht aan internationaal recht?

Analyse

Openbaar Ministerie verwacht over wie strafrechtelijk verantwoordelijk is. Nederland zet hoog in waar het gaat om berechting van de daders, liefst in internationaal verband. Het steunt hierbij op VN-Veiligheidsraadresolutie 2166 (2014), waarin wordt geëist “that those responsible for this incident be held to account and that all States cooperate fully with efforts to establish accountability”. Zelfs de koning verwees hiernaar in zijn recente rede tot de Algemene Vergadering van de VN.

Nederland heeft steeds getracht Rusland zoveel mogelijk tot medewerking te bewegen, zowel bij het onderzoek als bij voorbereiding van berechting van de mogelijke daders. Tot nu toe blijft Rusland echter de (mogelijk voor Rusland negatieve) uitkomst van het onderzoek op voorhand in twijfel trekken. En een poging om berechting middels een VN-tribunaal te regelen strandde op een Russisch veto in de Veiligheidsraad. Inmiddels wordt ook binnen de VN gezocht naar andere opties voor internationale berechting.¹⁰

Het blijft dan ook de vraag hoe Rusland zal reageren, wanneer de uitkomst van de onderzoeken een directe betrokkenheid uitwijst van Russische staatsburgers/militairen bij het neerhalen van MH17. Zal Rusland dan bereid zijn de verantwoordelijken uit te leveren? Of zal Rusland zich verschuilen achter zijn constitutionele verplichting geen staatsburgers uit te leveren aan het buitenland? Is Rusland eventueel bereid om verantwoordelijken in Rusland zelf te berechten? De voortekenen zijn niet gunstig, zeker niet zolang Rusland blijft ontkennen dat Russische militairen direct betrokken zijn bij het conflict in Oost-Oekraïne.

En als Rusland niet meewerkt bij de berechting van de daders van MH17? Welke middelen zouden dan in internationaal verband aangewend moeten worden om Moskou alsnog hiertoe te bewegen?

Binnen de EU zijn de meeste sancties tegen Rusland gekoppeld aan de Russische opstelling bij de uitvoering van de Minsk-akkoorden die een oplossing moeten brengen voor het conflict in Oost-Oekraïne (de sancties i.v.m. de Krim-annexatie laat ik hier even buiten schot). Zakelijke belangen zouden het meest gediend zijn bij een uitfasering van de sectorale “fase-3” sancties bij Russische medewerking bij een oplossing. Maar wat nu als Rusland niet meewerkt bij een ander voor Nederland wezenlijk element in dit conflict: het aanwijzen en berechten van de verantwoordelijken voor de ramp met de MH17? Zou de EU dan niet deze sancties juist moeten aanscherpen?

Zo zou Nederland tijdens zijn EU-Voorzitterschap in 2016 wel eens voor pijnlijke dilemma's kunnen komen te staan in

de relaties met Rusland, waarbij de traditionele koopman en dominee elkaar behoorlijk in de weg zitten.

Voor het bedrijfsleven is het duidelijk: hoe eerder “business as usual”, hoe beter. Daarvoor zijn de belangen te groot, zoals VNO-voorman Hans de Boer stelde in een *Volkskrant*-interview op 24 juni jl. en daarbij opmerkte dat de MH17 uiteindelijk “een incident is, hoe gruwelijk ook”.

Maar waar blijft dan het belang dat Nederland hecht aan internationaal recht en wat doen we dan met de uitspraken van zowel de koning als de minister-president dat de schuldigen, hoe dan ook, moeten worden gestraft? Voorlopig zullen de relaties met Rusland belast blijven door de politieke hypotheek van MH17. Het zou verstandig zijn dat het bedrijfsleven hiermee ook rekening houdt, tenzij de energielobby er nu al vanuit gaat dat economische belangen toch wel weer zullen prevaleren.

Tony van der Togt is als Senior Research Fellow verbonden aan Instituut Clingendael.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 34000 V, nr.69.
2. Zie mijn artikel 'Wantrouwen en betrokkenheid: het verhaal van een complexe relatie. Diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en Rusland 1942-2013' in: Nicolaas Kraft van Ermel/Hans van Koningsbrugge, *Nederland en Rusland, een paar apart?*, Groningen, 2013, pp.66-90.
3. Thomas Muntz/Huib de Zeeuw, 'De nauwe gasrelaties tussen Nederland en Gazprom: "Don't lecture us about Russia"' in: *De Groene Amsterdammer*, 7 mei 2015.
4. Zie het rapport *Effecten van Russische boycot op invoer van Europees vlees, zuivel, groente en fruit. Stand van zaken in juni 2015* van Siemen van Berkum en Gerben Jukema van het Landbouw Economisch Instituut in Wageningen, via www.wageningenur.nl.
5. Judy Dempsey, 'Europe's Energy Companies Go Back to Business With Russia', via <http://carnegieeurope.eu>.
6. Zie o.a.: www.energieactueel.nl/gazprom-krijgt-vastere-voet-in-west-europa en <http://neurope.eu/article/shell-game-anglo-dutch-firm-deals-with-gazprom-skirts-eu-sanctions>.
7. 'Shtandart TT en Havenbedrijf Rotterdam beëindigen contract voor tank terminal', 16 juli 2015, zie www.portofrotterdam.com.
8. 'Omstreden oliehandelaar wil raffinaderij Europort kopen', *De Volkskrant*, 29 september 2015, via www.volkskrant.nl.
9. 'Kamp: gas uit Rusland, dat is een optie', *Algemeen Dagblad*, 3 maart 2015, via www.ad.nl.
10. Zie hierover: Willem van Genugten, 'Mogelijkheden tot vervolging. Rol van het internationaal recht bij de ramp met MH17', in: Gabriël van den Brink (red.), *Een Ramp die Nederland veranderde?* Amsterdam, 2015, en de blogposts van Aaron Matta en Anda Scarlat bij: <http://opiniojuris.org>.