



Natuurlijke hulpbronnen in Mongolië, lust of last voor de democratie?

Hoe 'energiedemocratie' dient te komen per Mongools paard of per kameel¹

Beleidsrapport

Both ENDS streeft naar een sociaal rechtvaardige en duurzame wereld. Daartoe ondersteunen wij organisaties in ontwikkelingslanden die actief zijn op het gebied van armoedebestrijding en milieubeheer. Deze lokale organisaties beschikken veelal over grondige kennis van de problemen en komen vaak met inspirerende, duurzame oplossingen. Wij ondersteunen hen door informatie te verschaffen, door te bemiddelen in financiering, en door te lobbyen en te netwerken.

Inhoud

Samenvatting

1. De gevolgen van liberalisering op de voormalige Sovjetrepublieken
2. Uraniummijnbouw in Mongolië
3. De rol van Nederland
4. Internationale verdragen verdringen binnenlands beleid
5. Aanbevelingen: democratiseren van energie
6. Bronnenlijst

Both ENDS

Nieuwe Keizersgracht 45
1018 VC Amsterdam
Nederland
Telefoon: +31 20 530 66 00
E-mail: info@bothends.org
Website: www.bothends.org



Disclaimer: Deze publicatie is tot stand gekomen met financiële steun van de Nationale Postcode Loterij en de Europese Unie. Both ENDS is de enige verantwoordelijke voor de inhoud van deze publicatie; de inhoud kan in geen geval gezien worden als een afspiegeling van de opvatting van de Nationale Postcode Loterij of de Europese Unie.

Colofon

Auteur: Pieter Jansen
Bijdrage over BIT's en arbitrage: Burghard Ilge
Projectcoördinatie: Masja Helmer en Pieter Jansen
Ontwerp: Douwe van der Werf, www.mrlee.tv

Het staat eenieder vrij om uit dit paper te citeren of gebruik te maken van gegevens die in dit paper staan. We stellen bronvermelding op prijs en ontvangen graag een exemplaar van de publicatie waarin deze gegevens zijn opgenomen.

Samenvatting

De Europese Unie, de Nederlandse regering evenals andere westerse regeringen en instellingen hebben de ambitie om te helpen bij het democratiseringsproces in de landen die behoorden tot de voormalige Sovjet-Unie. Het concrete beleid in de afgelopen vijftientig jaar heeft echter weinig van deze ambitie laten zien, en in veel gevallen had het zelfs het tegenovergestelde effect. Economisch eigenbelang en geostrategische overwegingen kregen in de praktijk voorrang boven de missie van democratisering. Investerings door de EU en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) in de voormalige Sovjetrepublieken zijn vooral gericht op de mijnbouw en grootschalige infrastructuur voor de uitvoer van natuurlijke hulpbronnen. Internationale publieke banken en EU-hulp en EU-handelsverdragen hebben landen als Rusland, Oekraïne en Mongolië gedwongen tot liberalisering van de prijzen, openstelling van de markten en de privatisering van staatsbedrijven.

De Europese Commissie en de EU-lidstaten hebben bovendien met deze landen partnerschappen en andere economische verdragen gesloten op het gebied van handel, investeringen en belastingen. In de praktijk hebben deze verdragen tot doel de goedkope aanvoer van grondstoffen en energiebronnen naar de Europese markten veilig te stellen, en om de omliggende regio samen te voegen tot één energiemarkt.²

Het idee achter het openen van de markten en de privatisering is de private sector in staat te stellen voor economische groei te zorgen die de samenleving als geheel ten goede moet komen. Het proces van marktintegratie in de voormalige Sovjetlanden ontbeerde echter een doeltreffend juridisch en politiek kader. Onverstandige en slecht voorbereide pogingen om het socialistische systeem om te vormen tot een kapitalistisch systeem met politieke pluriformiteit, hebben de omstandigheden gecreëerd waarbinnen grootschalige investeringen in energievoorziening en mijnbouw de fundamenteën van de democratie hebben uitgehold. De huidige energie- en mijnbouwbedrijven hebben nauwe banden



met de politiek; in Rusland en andere voormalige Sovjetrepublieken heeft zich een oligarchie van rijke zakenlieden/bureaucraten genesteld.

De casus van de winning van uranium in Mongolië illustreert de onbedoelde gevolgen van het westerse beleid voor de democratische aspiraties van dit voormalige Sovjetland. Mongolië werd ooit politiek en economisch gedomineerd door de Sovjet-Unie. In reactie op de agressieve open marktpolitiek van de ontwikkelingsbanken en de Europese Unie, dreigt de uraniummijnbouw in Mongolië nu terug te vallen op de oude afhankelijkheid van de autocratische Russische staat en de oligarchie van rijke zakenlieden. In dit paper krijgt de rol die Nederland speelt in de agressieve verdragspolitiek ten aanzien van Mongolië speciale aandacht.

Afgezien van de impact van onverstandig of plotseling veranderend beleid, kan ook de gekozen, achterliggende visie op ontwikkeling grote gevolgen hebben voor een jonge democratie zoals Mongolië. Het economische beleid en het ontwikkelingsbeleid dat de publieke banken, zoals de EBRD, en de EU oplegden aan de voormalige Sovjetrepublieken vormen geen oplossing voor het probleem van schaarste van natuurlijke hulpbronnen. Terwijl dit probleem

in 1991 juist een van de onderliggende oorzaken was achter de ineenstorting van de Sovjet-Unie, vormt de manier waarop omgegaan wordt met de schaarste van hulpbronnen en de grenzen aan economische groei vandaag opnieuw een risico voor het democratiseringsproces in de voormalige Sovjetrepublieken.

De antwoorden op het probleem van de schaarste van hulpbronnen omvatten het gebruik van efficiënt technologieën, innovatie in de industrie, en het instellen van vergunningssystemen voor het verkrijgen van mijnbouwlicenties. Nieuwe technologieën en innovatie zijn echter duur en vereisen concentratie van kapitaal en schaalvoordelen om tot lagere kosten te komen. In de praktijk leidt dit tot steeds minder bedrijven die de energiemarkt domineren. Als de EBRD en de EU hun ambitie een democratische overgang in Oost-Europa en Centraal-Azië te financieren serieus nemen, moeten zij hun leenbeleid aan de energiesector herzien. De huidige situatie van dominantie van enkele multinationals en rijke oligarchen in de energiesector komt niet ten goede aan democratie. Investeringen in decentrale, kleinschalige productiesystemen en energiedistributienetwerken zouden een meer democratische optie bieden.



1. De gevolgen van de liberalisering op de voormalige Sovjetrepublieken

Michael Gorbatsjov, de laatste president van de voormalige Sovjet-Unie, hoopte de communistische staat te kunnen transformeren tot een sociaal-democratie naar Scandinavisch voorbeeld: een verzorgingsstaat met vrije markteconomie en een meerpartijenstelsel. Maar zijn beleid van Perestroika³ – het economische hervormingsprogramma – leidde niet tot de gestelde doelen en Gorbatsjov bleek niet in staat het uiteenvallen van zijn land te voorkomen. In november 2014 was het 25 jaar geleden dat de Berlijnse Muur werd ontmanteld, hetgeen twee jaar later, in 1991, de ineenstorting van de Sovjet-Unie inluidde. In de vijftien nieuwe onafhankelijke landen die werden gevormd, werd het socialistische economische model al snel vervangen door een vrije markteconomie. Deze vrije markteconomie werd gezien als het beste model om de mensen de gewenste toegang tot consumptiegoederen te verschaffen die het

oude systeem niet had kunnen leveren, en om de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen het meest effectief en efficiënt ter hand te kunnen nemen. De snelle integratie van de nieuwe onafhankelijke staten in de mondiale vrije markteconomie heeft echter niet onverdeeld gunstig uitgepakt.

De regeringen van de vijftien nieuwe landen hadden te kampen met een zware schuldenlast. In ruil voor economische steun legde het Internationaal Monetair Fonds (IMF) aan veel van de landen zware bezuinigingen op, waaronder de opheffing van de prijscontrole en de privatisering van staatsbedrijven en ander publiek eigendom. De banken dwongen tot de ontwikkeling van particulier eigendom.⁴

In 1991 werd de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) opgericht. Deze publieke bank had als taak de privatisering van staatsbedrijven te ondersteunen en te investeren in particuliere

1. Economie versus ecologie

De diepere oorzaak voor de economische mislukking van de Sovjet-Unie had te maken met een grondstoffenprobleem en met de aantasting van het milieu. Met de mijnindustrie putte de Sovjet-Unie de natuurlijke hulpbronnen in de makkelijkst toegankelijke gebieden snel uit en zag zich gedwongen de winning te verplaatsen naar regio's met minder gunstige geologische en economische omstandigheden. Zodra de kosten van de winning en het transport de kosten voor het openen van een nieuwe mijn overstegen, waren de mijnbouwbedrijven al gauw geneigd om te verhuizen. Om het productieniveau te handhaven werd het noodzakelijk om dieper te graven, om nieuwe voorraden te ontdekken en om over te stappen naar minder gunstige gebieden. De investeringen groeiden, evenals de aantasting van het milieu.

De huidige situatie in Rusland toont aan dat, meer dan twintig jaar na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, dezelfde structurele milieuproblemen nog steeds spelen. Ondanks de invoering van nieuwe technologieën en van de vrije markteconomie, gaat aantasting van het milieu onverminderd voort of neemt zelfs toe als gevolg van stijgende productieniveaus. De studie van de Club van Rome, Grenzen aan de Groei, stelde in 1972 al dat de verschijnselen van ecologische crisis zich in gelijke mate zouden voordoen in staten met verschillende sociaal-economische systemen. De Sovjet-Unie was een industrieel land, net zoals de VS en de EU, en de fundamentele tegenstelling tussen economie en ecologie doet zich voor in iedere industriële samenleving.



ondernemingen in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie. Vanaf het allereerste begin waren de opvattingen van de Verenigde Staten dominant in het bestuur van de EBRD. Dat leidde ertoe dat de meeste fondsen werden bestemd voor private investeringen ten koste van publieke investeringen.⁵ Ook de steun van de Europese Unie was op voorwaarde van privatisering van staatsbedrijven.

Wat waren de gevolgen van dit beleid? Ten eerste, leidde de gedwongen privatisering in landen zonder financiële reserves tot een uitverkoop van staatseigendommen, meestal aan buitenlanders. De Tacis- en Phare-hulpprogramma's⁶ van de EBRD speelden hierin ook een rol. Volgens vakbondsman Jo Brew, tonen de lijsten met afgesloten contracten aan dat de voornaamste begunstigden van Tacis en Phare westerse bedrijven waren die joint ventures met voormalige Russische staatsbedrijven sloten.⁷ Een oligarchie van rijke Russische zakenlieden, met nauwe banden met het Kremlin, was het resultaat.

Ten tweede had de economische hervorming een grote invloed op het leven en welzijn van mensen. Noreena Hertz⁸, auteur van *The Silent Takeover*, werkte voor de International

Finance Corporation (IFC), de private sector tak van de Wereldbank, op het moment dat de IFC de Russische regering adviseerde over de economische hervormingen. Hertz constateerde dat het gekozen privatiseringsproces politiek gemotiveerd was ('om zich te ontdoen van de communisten') en werd uitgevoerd zonder zich te bekommeren om de burgers van Rusland:

'If Russia did do as it was told, if state-owned enterprises were privatized en masse as we were recommending, the social costs would be huge. What would happen, I asked my Washington bosses, when, under unbearable financial pressure, the factories I was spending time in had to lay off thousands of their employees? What would happen to the health care, the schools, the sanatoriums that these factories were providing – not just to their workers, but to the entire locality?'

UNICEF berekende dat tussen 1989 en 1993 in Rusland, Oekraïne, Bulgarije, Hongarije en Polen samen 800.000 mensen zijn overleden als gevolg van de economische herstructurering.⁹

In Rusland daalde de levensverwachting tussen 1990 en 1994 met 5 jaar. Het merendeel van de rijkdommen van het land belandde in de handen van een select groepje.

Ten derde heeft de openstelling van de voormalige Sovjet-Unie naar westerse markten ernstige gevolgen gehad voor het milieu. Terwijl de diepere oorzaak van de economische mislukking van de voormalige Sovjet-Unie te maken had met een grondstoffenprobleem en met de aantasting van het milieu (zie kader 1), werden de nieuwe onafhankelijke staten een leverancier van grondstoffen voor de geavanceerde industriële landen van het Westen. Westerse mijnbouwbedrijven – zoals gezegd vaak in joint ventures met (voormalige) staatsbedrijven – versnelden de exploitatie van minerale grondstoffen. Ondanks de investeringen van deze moderne mijnbouwbedrijven in

effectievere en efficiëntere technologieën, wordt de milieuwinst van technische efficiëntie en vermindering van afval grotendeels teniet gedaan door het stijgende productieniveau. Grondstoffen worden steeds minder toegankelijk en ze zullen duurder worden. In 2008 erkende het Russische bedrijf Lukoil tegenover de Wall Street Journal dat een biljoen (duizend miljard) dollar zou moeten worden besteed aan het ontwikkelen van nieuwe oliereserves als huidige productieniveaus moeten worden gehandhaafd.¹⁰ In 2007 meldde Der Spiegel dat het Russische bedrijf Gazprom begonnen was aan de exploitatie van het laatste grote olieveld en dat het aanboren van nieuwe reserves enorm dure, technische uitdagingen zou vergen.¹¹

2. Uraniummijnbouw in Mongolië

De casus van de winning van uranium in Mongolië illustreert de onbedoelde gevolgen van het vrije-marktbeleid voor de democratische aspiraties van dit land. Het verhaal over de Mongoolse uraniumwinning begint over de grens in het plaatsje Krasnokamensk in Rusland. Krasnokamensk, gelegen dichtbij zowel de Chinese als de Mongoolse grens, is niet een plek waar veel mensen van gehoord zullen hebben. De plaats werd gesticht in de jaren 1960 als woonplaats voor de mijnwerkers en de mijnbouwingenieurs die kwamen werken in wat zich later zou ontwikkelen tot Priargunsky, één van de grootste uraniummijnen in de wereld. In die tijd investeerde de Sovjetregering zwaar in haar nucleaire industrie. Na de ineenstorting van de Sovjet-Unie in de jaren 1990, kwamen de investeringen in de uraniummijn en het verwerkingsbedrijf van de uraniumerts tot stilstand. TEVL, het staatsbedrijf dat de mijn exploiteerde, investeerde niet meer in de veiligheid. Het arbeidsloon van de mijnwerkers bleef laag, en de gezondheidsrisico's voor

de werknemers hoog. In de omgeving van de mijn werden hoge niveaus van radongas en uraniumstof gemeten, alsmede zware metalen zoals kwik. Experts op het gebied van nucleaire industrie verklaarden in 2005 tegenover de Moscow Times dat het winstbejag van het staatsbedrijf niet verschilde van de praktijken van de Russische oligarchen.¹² In de jaren negentig waren de uraniumprijzen laag en slechts enkele investeerders waren bereid om geld te steken in het uraniummijnbouw. Een van de redenen van het lage prijsniveau was het vrijkomen van materiaal uit het kernwapenprogramma van de Sovjet-Unie, dit veroorzaakte een neerwaartse druk op de prijzen. Echter, sinds 2006 is de prijs van uranium weer aan het stijgen als gevolg van een groeiende vraag naar nucleaire brandstof uit onder andere China, India, Zuid-Korea en Finland. Nieuwe investeringen door staatsbedrijf Atomredmetzoloto (ARMZ), voorheen TEVL, staan op stapel voor de renovatie en vernieuwing van de Priargunsky-mijn en de plaats Krasnokamensk. Er zijn plannen voor een nieuw elektriciteitsnet,



nieuwe waterleiding, een thermische energiecentrale, een snelweg en een luchthaven.¹³

Om de verwerkingscapaciteit van het uraniumertsfabriek in Krasnokamensk volledig te kunnen benutten, liet ARMZ in 2009 zijn oog vallen op nog een andere uraniummijn: de verlaten uranium dagbouwmine over de grens, in Dornod in Mongolië.¹⁴ Tussen 1988 en 1995 hadden Russische bedrijven deze mijn geëxploiteerd en de 'geheime stad' Mardai gebouwd om 10.000 Russische ingenieurs en arbeiders te huisvesten. Een 400 km lange spoorlijn verbindt de Mongoolse mijn met het uraniumverwerkingsbedrijf in Krasnokamensk. Op het moment dat ARMZ haar belangstelling in de openluchtmijn in Dornod kenbaar maakte, waren de rechten om de Mongoolse mijnen te exploiteren in gezamenlijk bezit van het Canadese bedrijf Khan Resources (58%), de dochteronderneming van ARMZ Priargunsky Mining and Chemical Union (21%) en de Mongoolse overheid (21%). In januari 2009 echter, kondigden Mongolië en Rusland hun voornemen aan tot een nieuwe Mongools-Russische joint venture die Khan Resources zou vervangen in de exploitatie van de Dornod mijn. Op de website van Khan Resources staat dat Mongoolse overheid in januari 2009 een Kernenergiewet had afgekondigd waarin

werd verordonneerd dat de staat recht zou hebben op 51% van de Dornod mijn, zonder compensatie aan de eerdere eigenaars.¹⁵ Volgens de Mongoolse regering was de nieuwe Kernenergiewet, die was goedgekeurd door het Mongoolse parlement, bedoeld om de nationale uraniummijnbouw beter te reguleren door de staat meer eigendom van en controle over uranium toe te kennen. De wet bepaalt dat de overheid het recht heeft om, zonder compensatie, 51% van de aandelen van een mijnbouwproject of joint venture over te nemen indien de uraniumvoorraden waren ontdekt door een door de staat gefinancierde exploratie.

Khan Resources beweert dat het bedrijf, in reactie op de nieuwe regels, aanvankelijk geprobeerd heeft om opnieuw te onderhandelen over een verminderd aandeel in de joint venture met de Mongoolse staatsonderneming, maar dat dit werd tegengewerkt door diens Russische partner Priargunsky Mining. Na het onderbreken en later annuleren van de exploitatie-licentie van Khan, kondigde de Mongoolse regering aan dat het Dornod zou ontwikkelen in een joint venture met ARMZ, en dat de Mongoolse overheid ten minste 51% van de aandelen van de nieuwe entiteit Dornod Uranium LLC in

bezit zou krijgen. Op dat moment begon Khan Resources een arbitragezaak tegen Mongolië en eiste bij een Canadese rechtbank 300 miljoen Amerikaanse dollar van ARMZ.

Tot de jaren negentig werd Mongolië politiek en economisch gedomineerd door de Sovjet-Unie. De afgelopen vijf jaar lijkt de Mongoolse uraniummijnbouw weer af te glijden richting de oude afhankelijkheid van de autocratische Russische staat en de oligarchie van rijke zakenlieden. De volgende twee paragrafen laten zien dat dit mede het gevolg is van de agressieve open-marktpolitiek van de internationale ontwikkelingsbanken en de EU. Mongolië is uiteraard verantwoordelijk voor haar eigen politieke keuzes, maar het internationale beleid heeft Mongolië niet geholpen een stimulerende omgeving te creëren die nodig is om de huidige neergang te voorkomen en te kiezen voor haar eigen onafhankelijkheid.

3. De rol van Nederland

Nederland speelt indirect een rol in het conflict tussen Khan Resources en de Mongoolse regering.

Ten eerste is het Canadese Khan Resources in Nederland geregistreerd als een Nederlands bedrijf. Het is één van de vele zogenaamde 'brievenbusmaatschappijen' in Nederland. Om buitenlandse investeringen aan te trekken en om Nederlandse bedrijven in hun zakelijke ondernemingen in het buitenland te ondersteunen, heeft de Nederlandse regering ongeveer honderd Bilaterale Investeringsverdragen (BIT's) ondertekend met andere landen, veelal ontwikkelingslanden. Een vergelijkbaar netwerk van bilaterale overeenkomsten is opgezet op het gebied van de belastingen. Vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden, zoals Mongolië, gezien is het belangrijkste doel van de meeste van deze belastingverdragen gelegen in het verlagen van de belastingdruk voor buitenlandse investeerders en transnationale bedrijven. De term 'brievenbusmaatschappij' verwijst naar bedrijven die weliswaar zijn geregistreerd in Nederland, maar geen enkele reële economische activiteiten in het land hebben; het doel van de juridische aanwezigheid van de onderneming in Nederland is om gebruik te kunnen maken van de Nederlandse

2. Investor-State Dispute Settlement (ISDS)

ISDS is een instrument uit het internationaal publieksrecht dat een investeerder het recht verleent om een procedure over geschillenbeslechting (arbitrage) te beginnen tegen een buitenlandse overheid. Het vermeende doel van ISDS is buitenlandse investeerders te beschermen tegen economische schade veroorzaakt door de overheid van het gastland, zoals onteigeningen. Voorstanders beweren dat ISDS de rechtsstaat versterkt. Sceptici stellen echter dat ISDS de rechtsstaat juist verzwakt door het verlenen van bijzondere rechten aan buitenlandse investeerders om de binnenlandse rechtsorde te omzeilen en rechtszaken te winnen tegen democratisch gekozen regeringen. Voorzieningen voor ISDS zijn opgenomen in een aantal BIT's en in de internationale investeringsovereenkomsten zoals het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty, ECT).

bilaterale fiscale overeenkomsten met derde landen. In de afgelopen vijf jaar wordt Nederland toenemend geconfronteerd met internationale kritiek over deze praktijk en de veelheid aan brievenbusmaatschappijen die Nederland huisvest.¹⁶ In het geval van Khan Resources betekent dit dat de onderneming vanwege de registratie in Nederland, dividend kan ontvangen via zijn Nederlandse onderneming, vrij van Mongoolse belasting. Als gevolg hiervan loopt Mongolië miljoenen dollars aan belastinginkomsten mis.

Ten tweede zijn er verschillende diplomatieke banden en overeenkomsten tussen Nederland en Mongolië. In 1995 ondertekenden de Nederlandse en de Mongoolse regering een overeenkomst over stimulering van en wederzijdse bescherming van investeringen. Deze BIT kwam tot stand zoals de meeste van dit soort overeenkomsten tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden tot stand komen, dat wil zeggen op initiatief van het rijke land en bedoeld om de positie van haar beleggers veilig te stellen.¹⁷ De bepalingen in deze BIT zijn dezelfde als bij soortgelijke verdragen: de bescherming van buitenlandse investeringen, de bevordering van marktvriendelijk beleid om particuliere investeringen te

ondersteunen, voorzieningen op het gebied van behandeling als ingezetene¹⁸ en als meestbegunstigde handelspartner¹⁹, beperkingen in de mogelijkheden tot onteigening en voorzieningen voor de betaling van een vergoeding in geval van onteigening. Net als de meeste BIT's bevat het verdrag tussen Mongolië en Nederland het controversiële 'Investor-State Dispute Settlement mechanism' (Investeerder-staatarbitrage, ISDS)²⁰ die het buitenlandse investeerders mogelijk maakt overheden aan te klagen buiten het rechtssysteem van het land waar de investeringen zijn gedaan (zie kader 2). Bilaterale investeringsverdragen zijn juridisch bindend voor de lidstaten en wettelijk afdwingbaar.

In aanvulling op de BIT, tekenden de regeringen van Nederland en Mongolië in 2002 ook een bilateraal verdrag over dubbele belastingheffing. Onder normale omstandigheden, heft Mongolië een 'roerende voorheffing'²¹ van 20% op dividend dat door de mijnbouwbedrijven wordt betaald. De overeenkomst over dubbele belastingheffing staat in Nederland geregistreerde bedrijven echter toe hun in Mongolië verdiende inkomsten uit dividend, royalties en rente naar hun Nederlandse onderneming door te sluizen



en daardoor de Mongoolse fiscus te ontlopen. In 2011 besloot Mongolië om de verdragen over dubbele belasting te annuleren met als argument dat het land hierdoor inkomsten uit lucratieve goud-, koper- en uraniummijnen zou mislopen.²²

Toen Khan Resources in 2010 haar belang in de Mongoolse uraniummijn verloor, besloot de onderneming Mongolië aan te klagen en startte een internationale arbitragezaak tegen het gastland op basis van het Investor-State Dispute Settlement mechanism (ISDS) van het Verdrag inzake het Energiehandvest (zie kader 3). Het ISDS is onderwerp van toenemende publieke aandacht. De bekendste gevallen zijn twee vorderingen van het Zweedse bedrijf Vattenfall tegen de staat Duitsland. In het eerste geval heeft Vattenfall verzet aangetekend tegen milieueisen aan een kolengestookte elektriciteitscentrale in de stad Hamburg. Hoewel de details van de arbitrage niet openbaar bekend zijn, lijkt de stad Hamburg verplicht te worden om op zijn minst een aantal van de milieueisen aan de Zweedse energiecentrale terug te draaien. De tweede zaak tegen Duitsland is nog in behandeling. Vattenfall heeft op basis van de ECT een claim van minstens 1 miljard dollar tegen Duitsland ingediend wegens de beslissing van

dat land om, na de nucleaire ramp in 2011 bij Fukushima, kernenergie uit te faseren.²³ Met behulp van haar brievenbusmaatschappij in Nederland, volgde Khan Resources het voorbeeld van Vattenfall en eiste van Mongolië 326 miljoen dollar compensatie voor het verlies van haar belang in de Dornod mijn. De zaak is nog in behandeling. Ter vergelijking: de Nederlandse overheid besteedde ongeveer 13 miljoen euro (= 17 miljoen dollar) aan drie hulpprogramma's aan Mongolië in 2009 en 2010.

Verdrag inzake het Energiehandvest

Het Verdrag inzake het Energiehandvest (ECT) is een van de internationale handelsovereenkomsten waarin bepalingen omtrent ISDS (zie kader 2) zijn opgenomen. In de vroege jaren negentig nam Nederland het initiatief tot een energieovereenkomst tussen de Europese Unie en Centraal-Europa en de voormalige Sovjetrepublieken. Het Verdrag inzake het Energiehandvest en het Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects werden in 1994 ondertekend en kregen rechtskracht in 1998. Tot op heden hebben 52 staten het ECT ondertekend, en ook de Europese Commissie en Eurotom zijn toegetreden. Zowel Nederland als Mongolië zijn volwaardig lid van het Handvest. Het ECT was bedoeld om een multilateraal raamwerk vast te stellen voor handel, doorvoer en investeringen in energie. In de praktijk, bindt het Handvest de verdragspartners in een regelgevend kader dat dient om de directe buitenlandse investeringen van West-Europese bedrijven in mijnbouw en in pijpleidingen te beschermen tegen protectionistische maatregelen zoals discriminatie, onteigening, nationalisatie, contractbreuk, of schade als gevolg van oorlog.

4. Internationale verdragen verdringen binnenlands beleid

Het complexe conflict tussen Khan Resources en de Mongoolse regering illustreert de inherente spanning tussen enerzijds de internationale handel en de belastingverdragen en anderzijds de democratische aspiraties van ontwikkelingslanden als Mongolië. Khan Resources vermoedt, waarschijnlijk met reden, dat de Mongoolse Kernenergiewet bedoeld was om de belangen van ARMZ te dienen, en de Russische regering slagkracht verschafte aan de onderhandelingstafel. In 2009 heeft zowel de toenmalige premier Poetin als president Medvedev Mongolië bezocht om de winning van uranium te bespreken. Om de deal aantrekkelijker te maken heeft Rusland meer dan 98% van de schuld van Mongolië kwijtgescholden.²⁴ Aan de andere kant kan de onteigening van de uraniummijn van Khan Resources door de Mongoolse regering ook verklaard worden door het valide argument dat de regering slechts de wil van het parlement ten uitvoer bracht.

is Investeringsverdragen die het recht op de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen regelen, kunnen makkelijk leiden tot arbitragezaken bedoeld om binnenlandse milieuwetten terzijde te schuiven. Deze wetten zijn echter essentieel om de gronden en rivieren te beschermen waar nomadische herders in Mongolië van afhankelijk zijn voor hun levensonderhoud.

Toen duidelijk werd dat er sprake was een hernieuwde belangstelling voor de Dornod mijn, die werd verlaten in 1995, hebben Mongoolse herders hun bezorgdheid geuit over het risico van milieuverontreiniging die dit zou opleveren voor hun natuurlijke omgeving. In 2012, luidden herders in Dornogovi de alarmklok toen koeien die gegraasd hadden dicht bij een uraniummijn (geëxploiteerd door het Franse nucleaire bedrijf Areva) plotseling stierven. Volgens sommigen zouden gelekte rapporten met testresultaten, gemaakt door een veterinaire bureau, aanwijzingen bevatten van chronische vergiftiging door zware metalen en radioactieve isotopen. Andere bronnen zeggen daarentegen dat de veterinaire instantie geen bewijs heeft gevonden voor een causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de dode dieren.

In 2009, hetzelfde jaar dat de Mongoolse

Kernenergiewet werd aangenomen, die het geschil tussen Khan Resources en de Mongoolse staat binnen de ECT aanwakkerde, nam het Mongoolse parlement ook de 'wet tot het verbieden van exploratie naar aanwezige mineralen en mijnbouw aan de bovenloop van rivieren, binnen beschermde zones van waterreservoirs en in beboste gebieden' aan. De mensen in Mongolië noemen het 'de wet met de lange naam'. Het is de enige belangrijke Mongoolse wetgeving ter bescherming van traditionele gronden van nomadische herders en stroomgebieden tegen radioactieve en chemische vervuiling en andere schade aan het milieu. Helaas wordt de wet niet uitgevoerd en niet gehandhaafd, en in de vele beschermde gebieden wordt ondanks de wet toch mijnbouw gepleegd. Dit wijst erop dat de Mongoolse democratie wegglijdt richting een autocratie waarin zakelijke belangen prevaleren. Protesten tegen een wijziging van de wet, die zou leiden tot belangrijke afzwakking van de bepalingen, resulteerde in rellen en de arrestatie van milieuactivisten, die veroordeeld werden tot langdurige gevangenisstraffen.

De casus van de winning van uranium in Mongolië illustreert de onbedoelde gevolgen van de westerse verdragspolitiek voor de democratische aspiraties van Mongolië. Mongolië werd ooit politiek en economisch gedomineerd door de Sovjet-Unie. In reactie op de agressieve internationale investeringsovereenkomsten en belastingverdragen, lijkt de Mongoolse uraniummijnbouw nu echter terug te zakken in de oude afhankelijkheid van de autocratische Russische staat en de oligarchie van rijke zakenlieden. Bovendien versterkt het Mongoolse uranium de Russische nucleaire industrie, hetgeen vanuit het perspectief van democratisering op zich al een risicofactor inhoudt. Afgezien van milieurisico's en problemen met afvalverwerking, vereist kernenergie een zeer dure, extreem beveiligde en streng gecontroleerde centraal georganiseerde productie van energie. Dit leidt onafwendbaar tot een concentratie van macht binnen oligarchieën, waarin de nucleaire industrie en overheden met elkaar verweven zijn, zoals het geval is bij ARMZ in Rusland (en bijvoorbeeld EDF in Frankrijk en TEPCO in Japan).

5. Aanbevelingen: democratiseer energie

Onmiddellijke actie van afzonderlijke staten en internationale instellingen is nodig om verdere negatieve gevolgen van internationale overeenkomsten op het gebied van handel, investeringen en fiscaal beleid voor landen zoals Mongolië te voorkomen, en om energiebeleid meer in overeenstemming te brengen met de doelstelling van duurzame ontwikkeling. De ervaringen van de vrijhandelsakkoorden, gesteund ook door Nederland, leren dat de bevordering van de mensenrechten en de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling slechts incidenteel plaatsvindt en goeddeels beperkt blijft tot mooie woorden in plaats van dat ze, zoals het hoort, een leidraad bieden voor de beleidspraktijk van de EBRD en de EU met betrekking tot handel en investeringen. Dit is onaanvaardbaar.

De EBRD stelt in haar politieke manifest dat het alleen die landen steunt die zich in woord en daad inzetten voor de principes van meerpartijendemocratie en pluralisme. De bescherming van het milieu en het streven naar duurzame energie staan ook centraal in de missie van de Bank. Het is hoog tijd dat

deze missie wordt vertaald naar de praktijk. Ten eerste, om democratisering echt te ondersteunen, zouden de EBRD en andere publieke banken hun investeringen in ontwikkelingslanden niet moeten kanaliseren richting gecentraliseerde, grootschalige energie-infrastructuur en op export gerichte mijnbouw en verwerking. Juist meer democratische, duurzame en kleinschalige productiesystemen evenals democratische, effectieve en controleerbare distributienetwerken verdienen financiële steun.²⁵ Energiedemocratie voor Mongolië, Rusland en de EU zal komen op een Mongools paard of kameel.

Ten tweede, de EBRD is één van de internationale organisaties met de status van waarnemer bij het Verdrag inzake het Energiehandvest. Samen met Nederland en andere EU-regeringen, zou de bank ernaar moeten streven om het probleem aan te pakken van brievenbusmaatschappijen die arbitragezaken middels het Investor-State Dispute Settlement (ISDS) aanspannen tegen landen als Mongolië.



6 Bronnenlijst

- 1) Parafrase van: “El socialismo puede llegar solo en bicicleta”, Jose Antonio Viera Gallo, staatssecretaris van Justitie in de regering van Salvador Allende. Geciteerd in: Energy and Equity, Ivan Illich, 1978.
- 2) Tricarico, Antonio en Elena Gerebizza, 2012, Beyond our borders. A critique of the external dimension of the EU energy policy and its financing mechanisms. Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (CRBM), Italy; <http://eurodad.org/files/pdf/520a34976f493.pdf>
- 3) Perestroika betekent letterlijk ‘hervorming’
- 4) Naomi Klein, 2007, The shock doctrine: the rise of disaster capitalism. Penguin, Londen, 2007.
- 5) Alan Bronstone, 1999, The European Bank for Reconstruction and Development: the building of a bank for East Central Europe. Routledge, Londen, 1995.
- 6) Tacis staat voor ‘Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States’, een programma voor buitenlandse technische assistentie, opgezet om de leden van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten te helpen bij hun overgang naar democratische, marktgerichte economieën. Het Phare-programma is een van de instrumenten die door de Europese Unie is opgezet en gefinancierd om de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa te helpen bij hun voorbereidingen voor toetreding tot de Europese Unie.
- 7) Jo Brew, 1997, EU aid or asset stripping. In: Europe Inc., Corporate Europe Observatory, Amsterdam.
- 8) Noreena Hertz, 2010, I.O.U. The debt threat and why we must defuse it. 4th Estate, Londen.
- 9) UNICEF, 1994, Crisis in Mortality, health and nutrition. Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 2, Florence, Italië. http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/monee2_eng.pdf
- 10) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7348463.stm>
- 11) <http://www.spiegel.de/international/world/last-major-field-goes-on-line-how-long-will-siberia-s-gas-last-a-524140.html>, Spiegel online international, 2007.
- 12) Catherine Belton, 2005, Where the state and oligarchs meet, The Moscow Times. <http://www.themoscowtimes.com/sitemap/free/2005/12/article/where-the-state-and-oligarchs-meet/207783.html>
- 13) <http://www.armz.ru/eng/press/news/?id=487&p=1>
- 14) Mongolië werd een onafhankelijke parlementaire republiek in 1992, na de ineenstorting van de Sovjet-Unie.
- 15) <http://www.khanresources.com/>
- 16) Zie bijvoorbeeld: <http://www.ft.com/cms/s/0/c17a44a0-1bc5-11e3-94a3-00144feab7de.html>
- 17) Kavaljit Singh, 2007, Why investment matters. The political economy of international investments. FERN, The Corner House, CRBM, and Madhyam Books. <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/Investment.pdf>
- 18) Het principe dat de buitenlandse investeerder dezelfde behandeling krijgt als nationale investeerders
- 19) Het principe dat de verdragspartner minimaal dezelfde tarieven betaalt als de laagste andere handelspartner

20) Sinds het is voorgesteld om het ISDS mechanisme op te nemen in de EU-handelsovereenkomsten met de USA, Canada and Singapore, staat deze kwestie hoog op de politieke agenda in Europa. Zie bijvoorbeeld: <http://www.bothends.org/en/News/newsitem/368/Juncker-against-controversial-dispute-settlement-mechanism-ISDS-as-part-of-EU-US-trade-agreement-TTIP> and <http://stopttip.net/investor-state-dispute-settlement-isds/> and <http://www.foeeurope.org/isds>

21) Roerende voorheffing (in het Engels withholding tax of retention tax) is een wettelijke verplichting van de koper van een goed om een deel van de aankoopssom als belasting af te staan aan de overheid. In de meeste rechtssystemen is roerende voorheffing ook van toepassing op arbeidsloon. In veel rechtssystemen wordt roerende voorheffing ook geheven op dividend en rente.

22) Zie Reuters nieuwsbericht dd 16 juli 2013: <http://www.reuters.com/article/2013/07/16/us-dutch-mongolia-tax-idUSBRE96F0B620130716>

23) <http://www.dw.de/vattenfall-seeks-recompense-for-german-nuclear-phaseout/a-16473507>

24) http://english.pravda.ru/business/finance/16-12-2010/116233-russia_uranium-0/

25) CRBM, 2012, Beyond our Borders. A critique of the external dimension of the EU energy policy and its financing mechanisms. <http://eurodad.org/files/pdf/520a34976f493.pdf>