

Het Midden-Oosten in de wurggreep van energie-investeringen

De positie van het Midden-Oosten als energieleverancier is crucialer dan ooit. De vraag naar energie in de wereld is groeiende, maar zal ook gepaard moeten gaan met een dalende CO₂-uitstoot. De olieproducerende landen zullen omvangrijke investeringen moeten doen om aan de energievraag tegemoet te komen. Zij zijn hiertoe echter niet geneigd door de toenemende onzekerheid over wat de transitie naar duurzame energie voor hen betekent. Evenwichtige afspraken zijn nodig om energiezekerheid te waarborgen en om destabilisatie van de regio te voorkomen.

door *Lucia van Geuns*

De auteur is hoofd van het Clingendael International Energy Programme (CIEP).

DE GROEIENDE EN WELVARENDER wereldbevolking vraagt om een toenemende hoeveelheid energie. In de jaren voor de financiële en economische crisis ontstonden krappe energiemarkten, waardoor de zorgen om de zekerheid van het aanbod bij consumerende landen zijn toegenomen. Bovendien moet de groeiende vraag naar energie in de wereld worden gecombineerd met een dalende van CO₂-uitstoot. Het energiebeleid van steeds meer consumerende landen stuurt tegenwoordig zowel op duurzaamheid als op het beheersen van de importafhankelijkheid. Men probeert twee vliegen in één klap te slaan door zelf meer duurzame energie te produceren. Deze strategie is echter niet zonder problemen, omdat daardoor bij de producerende landen onzekerheid is ontstaan over de vraagontwikkeling. Zij moeten grote investeringsbeslissingen nemen om de productiecapaciteit toekomstbestendig te maken en blijken daarin zo terughoudend dat de

consumerende landen op hun beurt weer zorgen krijgen over de voorzieningszekerheid. Dit dilemma van onzekerheid is moeilijk op te lossen zonder goed overleg waarin ieders belangen beter kunnen worden afgewogen.

Voor de traditionele producenten en leveranciers van olie en gas zijn de ontwikkelingen in nieuwe duurzamere brandstoffen ook een uitdaging. Internationale oliemaatschappijen (International Oil Companies; IOCs) proberen hun strategie en investeringsbeleid zo aan te passen dat de kortetermijnwensen van de aandeelhouder en de politieke behoefte aan duurzaamheid en voorzieningszekerheid beter worden gehonoreerd. Voor de staatsoliebedrijven (National Oil Companies; NOCs) uit producerende landen liggen de kaarten echter heel anders. Zij hebben een overheidstaak om de energiereserves te ontwikkelen en te zorgen voor exportinkomsten.

De geïndustrialiseerde landen moeten een geforceerde 'weg van de olie'-strategie vermijden

Voor deze landen is de zekerheid van de *vraag* dus een belangrijke politieke en economische drijfveer.

Het is belangrijk voor zowel producenten als consumenten om door het aangaan van een dialoog een balans te bewaren tussen de ogenschijnlijk tegengestelde belangen

inzake duurzaamheid en voorzieningszekerheid. Een onderdeel van een dergelijke dialoog is het vermijden van een geforceerde 'weg van de olie'-strategie door geïndustrialiseerde consumerende landen (verenigd in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling; OESO).¹ Hierdoor worden staten die olie produceren slechts in het defensief gejaagd met een remmend effect op de investeringen door de olie-industrie. Transitie naar een 'low-carbon energievoorziening' kan op deze manier voor de producerende landen alleen maar een economische teruggang betekenen.² Een betere strategie zou zijn om de producerende landen onderdeel van de oplossing te maken door klimaatbeleid en zekerheid van vraag en aanbod aan elkaar te koppelen. Ook in producerende landen neemt de belangstelling voor duurzaamheid en efficiënt gebruik van energie toe.

IMPORTAFHANKELIJKHEID

Meer dan zestig procent van de bewezen oliereserves bevindt zich in de regio rond de Perzische Golf. Bovendien beschikt deze regio als enige over voldoende reserves om de productie nog jarenlang op hetzelfde niveau te houden of zelfs te verhogen. De grote consumerende regio's (de vs, Europa, China) hebben onvoldoende eigen oliereserves. De importafhankelijkheid van deze landen neemt toe. De noodzaak van een duurzamere ener-

gievoorziening in combinatie met zekerheid van het aanbod zal op termijn een factor van belang gaan vormen.

De importafhankelijkheid staat hoog op de agenda van de consumerende landen. Vooral Europa en Azië betrekken het grootste deel van hun energie uit één exporterende regio. Zo is de voormalige Sovjet-Unie de grootste energieleverancier van Europa en fungeert het Midden-Oosten als de grootste bevoorradere van de Oost-Aziatische regio. Strategisch en economisch is het onwenselijk om afhankelijk te zijn van slechts één exporteur vanwege het gevaar van onderbreking van de aanvoer en van het misbruiken van marktmacht om de olieprijzen op te drijven. Daarom is diversificatie noodzakelijk, hetgeen tegelijkertijd buitengewoon lastig te realiseren is, gezien de beperkte spreiding van de conventionele oliereserves.³

Bovendien bestaat er bezorgdheid ten aanzien van de politieke instabiliteit in de producerende landen. Antiwesterse retoriek, religieus fundamentalisme en terroristische aanslagen hebben in veel westerse landen geleid tot de overtuiging dat een te grote import uit het Midden-Oosten voorkomen moet worden. Het is echter de vraag of deze angst terecht is. De onderlinge economische afhankelijkheid van het Westen en het Midden-Oosten/Rusland is groot. Veel olieproducerende landen kunnen het zich economisch niet veroorloven hun export te verminderen. Voor deze landen vormen de opbrengsten uit olie een belangrijke inkomstenbron waarmee een omvangrijk sociaal stelsel en de investeringen in de veelal jonge bevolking moet worden gerealiseerd. Lagere staatsinkomsten zullen vrijwel zeker voor een binnenlandse destabilisatie zorgen en de steun voor de heersende regimes ondermijnen.

AANBOD VAN OLIE

Om de toekomstige vraag naar energie op te vangen moet de productie op peil blijven. Factoren die het aanbod van olie bepalen variëren op de korte, de middellange en de langere termijn.⁴ Op korte termijn zijn de beschikbare capaciteit van de aanwezige installaties om de olie uit de grond te halen, in tankers te laden, te raffineren en te distribueren een betrekkelijk vast gegeven. Het totale aanbod is dan ook vooral afhankelijk van besluiten van overheden en oliemaatschappijen over de inzet van deze capaciteit. Daarnaast kunnen zich door calamiteiten, politieke onrust of oorlogen tijdelijke onderbrekingen van de olieproductie voordoen. Op de middellange termijn wordt het aanbod van olie bepaald door de investeringen van oliemaatschappijen in de productie van bekende oliereserves en in geologische studies, proefboringen en productieschattingen om nieuwe reserves te creëren. De voorraad olie die technisch en economisch gewonnen kan

worden, is, uitgaande van de huidige prijzen, in elk geval ruim voldoende voor de komende twintig jaar. Op de langere termijn wordt het aanbod van olie bepaald door de omvang van de uiteindelijk winbare reserves.

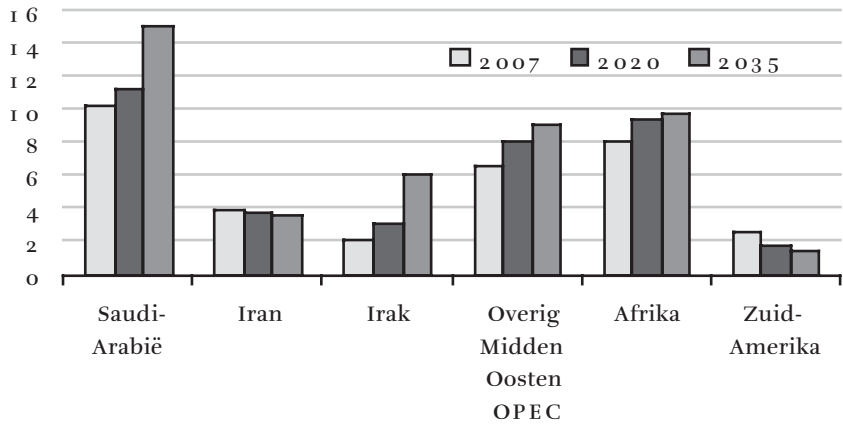
De olieproductie in het Midden-Oosten wordt veelal gecoördineerd en uitgevoerd door een staatsonderneming; IOCs hebben maar mondjesmaat toegang tot de reserves in deze landen. De expansie van de productiecapaciteit hangt daarom voor een belangrijk deel af van investeringsbeslissingen van deze staatsondernemingen en hun regeringen (figuur 1). Ondernemingen als Saudi Aramco (Saoedi-Arabië) zijn hiertoe in staat. In andere landen is dit wel een probleem. Ze laten geen buitenlands kapitaal toe in hun oliesector, maar besteden, omwille van bijvoorbeeld de jonge bevolking, de inkomsten uit olie vaak aan andere zaken dan de olie-industrie.

Mogelijk zal op termijn Irak een belangrijkere rol op de oliemarkt gaan spelen, maar gegeven de huidige veiligheidssituatie blijven er voorsnog veel onzekerheden bestaan. Na twee openbare veilingen in 2009 zijn aan buitenlandse ondernemingen de rechten verkocht om Iraakse olie uit de grond te halen voor een vastgestelde prijs. Consortia van verschillende samenstelling (NOCs en IOCs) zullen in de volgende decennia dus olie gaan produceren uit reeds operationele en nog onontgonnen olievelden.

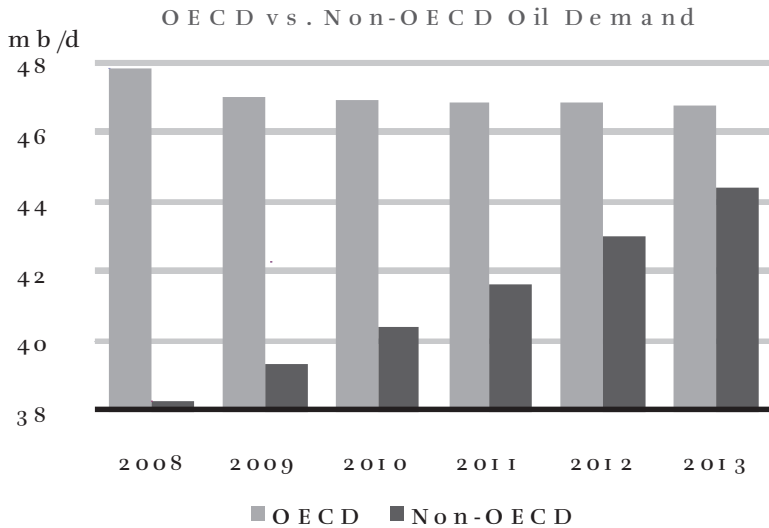
DE OLIEPRIJS

De prijzen van ruwe olie lijken de laatste maanden wat gestabiliseerd na de hoogst genoteerde prijs van 147 dollar per vat⁵ in juli 2008 en de prijsval die daarop volgde. De Organisatie van de Olie-exporterende Landen (Organization of the Petroleum Exporting Countries; OPEC) zag zich genoodzaakt om de productie van olie te beperken om de prijs te ondersteunen. Dit beleid zet zich nog steeds voort. Sinds de financieel-economische crisis van 2008-2009 stagneert de vraag naar olie uit de traditioneel rijke (OESO-) landen, terwijl de vraag naar ruwe olie uit opkomende Aziatische economieën alweer toeneemt (figuur 2). Met name de vraag in China stijgt snel: een stijging van twintig procent in februari 2010 ten opzichte van dezelfde maand het jaar daarvoor. Dit leidde ertoe dat in april 2010 de olieprijs boven de 80 dollar per vat noteerde. Een hoge olieprijs kan schadelijk zijn voor het nog fragiele herstel van de wereldeconomie. De groei van de vraag naar ruwe olie en olieproducten vanuit Azië is echter spectaculair te noemen. Het International Energy Agency (IEA) heeft derhalve de voorspelling van de vraag naar olie voor het jaar 2010 bijgesteld naar 86,6 miljoen vaten per dag, ofwel 100.000 vaten meer dan tijdens het recordjaar 2007.

Toch is de relatief hoge olieprijs van afgelopen april niet goed te verklaren. De kortetermijnvoorraden zijn goed gevuld en de OPEC heeft de laatste



Figuur 1: De langetermijngroei van de olieproductie (weergegeven in miljoen vaten per dag) zal voornamelijk komen uit Saoedi-Arabië en Irak.¹¹



Figuur 2: Vraag naar olie (weergegeven in miljoen vaten per dag) op de middellange termijn.

jaren flink gewerkt aan het opbouwen van meer reservecapaciteit om als buffer te dienen tijdens prijsschokken. Vooral in de aanloop naar juli 2008 was deze buffer (de zogenaamde *swing capacity*) aanzienlijk geslonken door de sterk gestegen vraag en het geringere aanbod. Levendige handel op de financiële en valutamarkten lijken tegenwoordig ook invloed uit te

oefenen op de prijs van een vat ruwe olie. Leningen voor investeringen in nieuwe productiecapaciteit buiten de OPEC zorgen ervoor dat banken net als de IOCS belang hebben bij het beleid van de OPEC om de prijs op een redelijk niveau te stabiliseren.

HET INVESTERINGSDILEMMA

De strategische rol van de OPEC⁶ in de internationale oliemarkt is de laatste tijd weer groter geworden. De OPEC is traditioneel een zogenaamde *swing producer* (met name Saoedi-Arabië), die de markt kan beïnvloeden omdat het over voldoende reserves beschikt wat betreft productiecapaciteit. Daardoor fungeert de OPEC als prijsbepaler in de markt en zijn de overige olie-exporteurs prijsnemer. Gegeven de verwachte snelle groei van de consumptie in opkomende economieën blijft de vraag actueel of de OPEC in de komende decennia het productieniveau zodanig kan opschroeven dat het aan deze vraag kan voldoen.

Als gevolg van de stagnerende wereldeconomie, het wegvallen van de olievraag in veel consumerende landen en de lagere olieprijs is er de laatste jaren minder geïnvesteerd in de exploratie en productie van olie en gas. Dit geldt ook voor de NOCS uit het Midden-Oosten. Geplande OPEC-projecten gericht op het vinden en produceren van olie zijn uitgesteld. Het is echter niet duidelijk hoeveel productieverlies dit op termijn zal betekenen.⁷ Tijdens de laatste topontmoeting van het International Energy Forum (IEF)

– dat in april 2010 plaatsvond in het Mexicaanse Cancún – werd tijdens het overleg tussen olieproducerende en -consumerende landen duidelijk dat met name de OPEC-landen een prijs van 70 tot 80 dollar per vat een ‘eerlijke’ olieprijs vinden: zo

De wereld wordt op de langere termijn afhankelijker van OPEC-olie

blijft de financiering van hun overheidsbudget gegarandeerd en kunnen nieuwe investeringen worden gedaan voor het vinden en produceren van olie. De meeste consumerende landen zijn echter niet gerust op de hoogte van deze investeringen: is het wel genoeg om de natuurlijke afname van al producerende velden op te vangen en nieuwe velden te ontdekken of in productie te nemen? Er wordt veel gesproken over meer transparantie ten aanzien van reserves en investeringen in exploratie en productie- en raffinagecapaciteit door de OPEC. De OPEC-landen, in het bijzonder de landen in het Midden-Oosten, zijn doorgaans niet scheutig met deze informatie.

De wereld wordt op de langere termijn afhankelijker van OPEC-olie, waarschuwt het IEA. De vraag naar ruwe olie uit OPEC-lidstaten zou in 2020

kunnen oplopen van 29 tot 37 miljoen vaten per dag. Om dit te realiseren zijn investeringen nodig van zeker 250 miljard dollar. Daarbij zal de natuurlijke afname van de productie (depletie) van de huidige olievelden ervoor zorgen dat er extra investeringen gedaan moeten worden om de neergang van de productie op te vangen. Ondanks de aarzeling van de OPEC om te investeren zonder dat afname gegarandeerd is, is Saudi Aramco ervan overtuigd dat de vraag zal toenemen. Het staatsbedrijf heeft daarom aangekondigd 90 miljard dollar te gaan investeren in projecten gericht op het vinden en produceren van olie.⁸

De mogelijke geopolitieke concurrentie tussen grote consumerende regio's om beslag te leggen op de benodigde oliestromen zal in grote mate bepalen hoe de internationale oliemarkt in de toekomst kan functioneren.⁹ De staatsoliemaatschappijen uit producerende landen, zoals de landen in het Midden-Oosten, zullen hun reserves bij voorkeur verkopen voor een prijs die garandeert dat aan de interne sociale en politieke vereisten tegemoet kan worden gekomen. Enerzijds moeten de landen de olieproductie dus op peil houden, en anderzijds is het zaak de alsmaar jonger wordende bevolking aldaar tevreden te houden door banen te scheppen en de economie te diversifiëren. En gezien de dilemma's van deze landen rond de Golf: waarom zouden ze hun oliebeleid wijzigen? Immers, het Westen zet ambitieus in op duurzame energiebronnen en een bredere energiemix om onder meer de afhankelijkheid van het Midden-Oosten te verkleinen. In dat kader zijn de nieuwe olieconsumenten China en India interessantere en betrouwbaardere handelspartners geworden voor de landen in het Midden-Oosten dan de OESO-landen.

ENERGIEZEKERHEID

De financieel-economische crisis heeft niet alleen investeringen in nieuwe olieproductie uitgesteld, maar ook de investeringen die de natuurlijke afname van de huidige velden moeten tegengaan. De verwachting is dan ook dat vooral de olieproductie in niet-OPEC-landen in de toekomst sneller zal afnemen. Als gevolg daarvan zal de krapte in de oliemarkt weer kunnen toenemen zodra de internationale vraag zich herstelt¹⁰ en de ontwikkeling van de productiecapaciteit in de OPEC-landen daarmee geen gelijke tred weet te houden. De investeringsbeslissingen van de landen in het Midden-Oosten zijn vooral afhankelijk van het verkrijgen van meer inzicht in de ontwikkeling van de vraag. De robuuste vraagontwikkeling in landen als China is daarvoor alleen niet genoeg, maar zal vooral ook afhangen van de snelheid van de vraagafname in de OESO-landen. Hoewel de plannen voor een energietransitie in deze landen steeds meer op stoom komen, blijft de

uitvoering ervan door de economische crisis nog ongewis. De omvang van de vraag in de oeso-landen naar olie uit het Midden-Oosten is van belang voor de investeringsbeslissingen. Zolang deze onzeker blijft zullen de landen in het Midden-Oosten voorzichtig blijven.

De verwachte schaarste op de internationale oliemarkt in de komende vijf tot tien jaar dwingt producenten en consumenten, ondanks de huidige onzekere olieprijs, opnieuw naar hun energiezekerheid voor de langere termijn te kijken, zodat de kosten dan wel opbrengsten van energie kunnen worden gekoppeld aan beider interne langetermijndoelstellingen.

Noten

- 1 In het Engels: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- 2 Stephan Slingerland, Lucia van Geuns en Coby van der Linde, 'Van zwarte naar groene energie. Geopolitiek van mondiale energietransitie', *Internationale Spectator* 62 (2008), nr. 5, pp. 259-263.
- 3 Conventionele reserves zijn die olievoorraden die met de huidige technische kennis economisch kunnen worden gewonnen. Onconventionele olie is bijvoorbeeld zware olie en teerzand.
- 4 Aad Correljé en Lucia van Geuns, 'Signalen uit de oliemarkt. De juiste strategie op het juiste moment', *Internationale Spectator* 60 (2006), nr. 4, pp. 171-174.
- 5 Een vat is een standaard inhoudsmaat voor ruwe aardolie en is gelijk aan 159 liter.
- 6 De OPEC-landen rondom de Perzische Golf bezitten samen ongeveer 62 procent van de bewezen conventionele oliereserves en ruim 45 procent van de gasreserves. De grootste olievoorraden zijn te vinden in Saoedi-Arabië: 260 miljard vaten (twintig procent van de wereldreserves). Dit land produceert tevens nagenoeg tien procent (acht tot negen miljoen vaten per dag) van de dagelijkse wereldoliebehoefte.
- 7 OECD/IEA, *World Energy Outlook 2009*. Parijs: OECD/IEA, 2009 (zie www.worldenergyoutlook.org).
- 8 Volgens Khalid al-Falih, CEO van Saudi Aramco, in *Petroleum Economist* (april 2010).
- 9 Arnoud Passenier en Maarten Lak, *Schaarste en transitie. Kennisvragen voor toekomstig beleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ministerie van VROM, 2009.
- 10 Fatih Birol, 'World Energy Outlook. Impact of the financial crisis on the energy sector', lezing, Den Haag, 8 april 2009. Dr. Fatih Birol is chief economist van het IEA.
- 11 US Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2010*, Reference scenario.
- 12 IEA, *Medium-Term Oil Market Report*, 2009.