

Sanctiebeleid verdient strategische discussie

Energiepodium, 19-04-2022

Het verbreken van de energierelatie met Rusland verdient volgens Coby van der Linde een serieuze en geïnformeerde discussie over de mogelijke politieke, sociale en economische gevolgen.

De EU is een grote netto-importeur van ruwe olie en de olieproducten diesel, stookolie en nafta. Het laatste olieproduct dient zowel voor het blenden van benzine en als grondstof voor de chemie. Het tekort aan diesel, belangrijk voor bijvoorbeeld voor transport & logistiek, doet zich nu al voelen in de EU-markt. In 2019 importeerde de EU, volgens Statista, ongeveer 15 miljoen vaten per dag en dit daalde naar 12,6 miljoen vaten per dag in lockdown-jaar 2020. Het aandeel van Rusland in EU-importen is ongeveer 25%.

Rusland is de op twee na grootste olieproducent (na de VS en Saoedi-Arabië) en grootste exporteur van olie en olieproducten in de wereld. Het land exporteerde 7.8 miljoen vaten per dag aan ruwe olie en olieproducten naar wereldmarkten in recente jaren.

Een belangrijke reden om de aandacht op de mogelijke inperking of beëindiging van Russische olie-importen te richten is dat de inkomsten uit olie-exporten verreweg de grootste bijdrage leveren aan de Russische staatinkomsten door de, recent nog verhoogde, exportbelasting op olie. De effecten van mogelijke handelsmaatregelen op Rusland zijn echter door deze exportbelasting ongewis, omdat deze op de marge van de bedrijven kan worden afgewenteld zonder op korte termijn de staatsinkomsten uit de exportbelasting aan te tasten. We staan voor een dilemma.

“In veel landen wordt de oorlog in Oekraïne gezien als een regionaal conflict, de handelsmaatregelen kunnen het probleem internationaliseren”

De oorlog in Oekraïne zorgt, vanwege zelfbeperkingen, dreigende sancties, gevaarlijke wateren en oplopende verzekeringspremies, voor grotere schaarste op internationale oliemarkten. Het Internationaal Energieagentschap gaat inmiddels uit van een daling van de diesel exporten van Rusland met 40% en een verlies van 1,5 miljoen vaten per dag aan ruwe olie op basis van de al bestaande sanctiemaatregelen en gedrag van marktpartijen. Momenteel is er weinig extra olie in de internationale markt beschikbaar omdat er in de afgelopen jaren te weinig is geïnvesteerd, de wereldvraag na de wijdverbreide lockdowns in 2020/21 snel is toegenomen. Bovendien heeft vooral China flink geïnvesteerd in het lange termijn vastleggen van allerlei energiesoorten en grondstoffen. Ook de investeringen in hernieuwbare energieproductie viel de laatste jaren tegen. Al voor de oorlog was het duidelijk dat de wereld meer grondstoffen nodig zou hebben dan wat er nog uit de bestaande olievelden (en grondstofmijnen) kon worden geproduceerd. Deze situatie is nu snel slechter geworden. Dit zorgt ervoor dat er momenteel weinig extra productiecapaciteit in het wereldsysteem zit, de commerciële voorraden snel kleiner worden, er in het kader van

Internationaal Energieagentschap het aanspreken van de noodvoorraden op gang is gekomen en de OPEC-landen steeds minder reservcapaciteit hebben. De wereld is van een kopersmarkt in een stevige verkopersmarkt beland en het vergt een investeringscyclus van enkele jaren om hier weer uit te komen.

Inmiddels is de Europese Commissie een studie aan het doen naar de mogelijke effectiviteit van stevige handelsbeperkingen of zelfs het abrupt stopzetten van olie-importen uit Rusland. Hopelijk wordt daarin dieper ingegaan op de effecten van een dergelijk omvangrijke handelsverlegging dan in de afgelopen weken. Daarbij mag je verwachten dat niet alleen de effecten op Rusland en de olie-inkomsten worden bekeken maar ook de gevolgen voor de EU en landen buiten de EU. Welke andere olie-exporterende landen zijn bereid en instaat zijn om de olie-importen uit Rusland te vervangen en zodoende de dislocatiekosten te verzachten? OPEC heeft al recent al duidelijk gemaakt dat zij zich houden aan het voorgenomen productieschema en de samenwerking met Rusland niet in de waagschaal willen stellen. In OPEC is men niet vergeten hoe weinig compassie (en steun) de VS en EU toonden in 2020 bij het ineenstorten van de oliemarkt. Belangrijker nog is dat Azië, vooral China, de belangrijkste afzetmarkt is geworden. OPEC waarschuwt bovendien voor een onbeheersbare olieschok. In de studie van de Commissie verwacht je ook een inschatting van de mogelijke korte termijn gevolgen van hogere olie- en grondstoffenprijzen op ontwikkelingslanden. In veel landen wordt de oorlog in Oekraïne vooral gezien als een regionaal conflict, de handelsmaatregelen kunnen het probleem internationaliseren als dislocatie effecten prijzen opdrijven. De onrust in enkele ontwikkelingslanden over hoge voedsel-, energie- en grondstoffenprijzen is een veeg teken. Tot slot verwacht je een afweging of en hoe maatregelen op het gebied van olie-importen de oorlog kunnen bekorten en of er mogelijk schadelijke tegenreacties te verwachten zijn.

Het is essentieel de balans op te maken voordat er onomkeerbare besluiten worden genomen om de import van olie uit Rusland aan banden te leggen aan de hand van de volgende vragen. Wat is de verwachte reële impact op de Russische overheidsinkomsten (p) maal (q), waarbij een mogelijk kleiner Russisch exportvolume (q) tegen een mogelijk hogere prijs (p) in de wereldmarkt gezet kan worden? Wegen de mogelijke effecten van de hogere prijzen van ruwe olie en olieproducten in de EU op tegen de reële effecten op de Russische staatsinkomsten? En in welke (zwakke) landen buiten de EU vindt in de praktijk de resulterende 'vraaguitval' plaats, om de veronderstelde krappere wereldmarkt weer in balans te krijgen? En met welke tweede-of-derde orde effecten (sociaal, politiek, energietransitie, diplomatiek) dient de EU en Nederland dus rekening te houden op de korte en de middellange termijn?

“De praktijk in het verleden laat zien dat het vreselijk moeilijk is om eenmaal ingevoerde sancties weer van tafel te krijgen”

In de huidige situatie (zonder handelsbelemmeringen gericht op olie) kan er in een tijdsbestek van twee maanden volgens het Internationaal Energieagentschap al fysieke schaarste aan olieproducten optreden, vooral voor die producten waarin de EU een netto-importeur is, zoals nafta, diesel en gasolie. Dit komt door zelfopgelegde beperkingen door

importerende bedrijven. Voor diesel is dat tekort nu al voelbaar in Nederland en een reden om afgelopen week juist diesel te leveren uit de strategische olievoorraad. China heeft een exportverbod ingesteld op diesel om zich te behoeden voor dergelijke tekorten. In de VS gaan er inmiddels stemmen op om een exportverbod op olie in te stellen als de prijzen verder stijgen. Voor vloeibaar gas zal eenzelfde politieke discussie ontstaan. Waar haalt de EU dan de olie en het gas vandaan? Het treffen van verdergaande handelsmaatregelen zal de schaarste verergeren, omdat de tankers waarmee de Russische olie en olieproducten naar de markt wordt gebracht te klein zijn, door de nauwe passages naar internationale wateren, voor de grotere afstand naar alternatieve markten. NW Europa vormde een natuurlijk plaats om olie over te slaan op andere tankers, eventueel na verwerking of blenden. Deze functionaliteit is niet zo gemakkelijk in een paar maanden elders te vinden en zal leiden tot dislocatieverliezen voor de internationale markt.

“Inzetten op versnelling van de energietransitie zal langdurige diversificatie van de energiemix en de herkomst van importen opleveren”

Ruwe olie is bovendien geen homogeen product. De Europese raffinaderijen hebben ruwe olie met bepaalde specificaties nodig. De wereld blinkt op dit moment niet uit in samenwerking om een oliecrisis te voorkomen en om gelijkende ruwe oliesoorten te vinden. Voor Nederland komt daar nog bij dat het een belangrijke functie heeft in het vloeibare brandstoffencomplex van Noordwest-Europa en samen met België en het westen van Duitsland een brandstof en chemisch-industrieel ecosysteem vormt. Ruwe olie wordt via de haven van Rotterdam aangevoerd voor Nederland, België en Duitsland. Het oosten van Duitsland is gekoppeld aan de broederschap-pijpleiding en ontvangt de olie via Wit-Rusland direct uit Rusland.

Verder kan het vergroten van de korte termijn oliecrisis de inzet op de versnelde transitie van het energie- en grondstoffensysteem frustreren als ondernemingen op korte termijn in de knel komen door hogere energie- en grondstoffenkosten en de voorgenomen energietransitie investeringen moeten uitstellen, mede omdat overheidssteun voor de energietransitie om fiscale redenen moet worden beperkt. Het inzetten op versnelling van de energietransitie zal langdurige diversificatie van de energiemix en de herkomst van importen opleveren. De energierelatie is door de oorlog in Oekraïne al fundamenteel veranderd, zoals ook werd benadrukt in een interview met Daniel Yergin in het Financieel Dagblad van 16 april 2022. De energietransitie zal op de langere termijn de relatie met Rusland nog verder veranderen.

Olie zit diep verweven in onze economieën en is een belangrijke grondstof voor veel sectoren. Wegtransport is slechts een deel (in Nederland ongeveer 25%) van het verbruik. Dit betreft niet alleen personenvervoer of woon-werkverkeer, maar wat diesel betreft vooral vrachtwagens die essentieel zijn voor de bevoorrading van bijvoorbeeld supermarkten en dergelijke. Daarnaast is er zeevaart, luchtvaart en de grondstof-functie van olie en olieproducten. Grondstof voor o.a. de chemie, dit zijn plastics voor cosmetica, luiers, PET-flessen, bouw- en isolatiematerialen, medische hulp- en beschermmiddelen, kleding, etc. Het is niet alleen economisch, maar ook maatschappelijk ontwrichtend als alledaagse

producten, diensten, levensbehoefte en veiligheid plotseling niet of minder beschikbaar zijn (voor minder koopkrachtigen hier en elders).

“Tegelijkertijd bereiken we zo langzamerhand de hoogste tree van de economische escalatieladder”

De draagkracht van een land om de kosten van toegenomen energiekrapte te kunnen dragen, hangt af van de mate van integratie in de wereldeconomie, evenals de zelfredzaamheid van een samenleving als het verstoken raakt van bepaalde producten en diensten (zoals producten van de chemische sector, transport & logistiek). Tegelijkertijd bereiken we zo langzamerhand de hoogste tree van de economische escalatieladder. De moeilijk in te schatten grote effecten (eerste, tweede en verdere orde-effecten) op de eigen economie (zeker van een combinatie van olie en aardgas krapte), die van economisch zwakkere landen en het vermogen om Oekraïne langdurig te blijven steunen met materieel en brandstoffen spelen in de roep om een abrupte verbreking van de energierelatie nauwelijks een rol.

De wereldorde is aan het schuiven. De EU moet zijn strategische korte, midden en lange termijn knopen tellen, zeker als korte termijn internationale ruggensteun onzeker is en de energietransitie nog te weinig soelaas kan bieden om de voorzieningszekerheid te garanderen.

Het abrupt verbreken of significant beperken van de energierelatie met de twee na grootste olieproducent in de wereld verdient een serieuzere en meer geïnformeerde discussie over de mogelijke internationale, politieke, sociale en economische gevolgen dan alleen het stoere ‘alles ligt op tafel’ commentaar tot nu toe.

Coby van der Linde