

## **Strijd om het zwarte goud**

*De OPEC heeft twee jaar lang geprobeerd de politiek buiten de prijsvorming van de olie te houden. Hoe heeft dat gewerkt? Wat is de invloed geweest van 11 september? En wat kunnen we op korte termijn verwachten? 'De greep van de OPEC zal verder afnemen.'*

De internationale oliemarkt maakte de afgelopen maanden weer roerige tijden mee. De Organisatie van Olie-exporterende Landen (OPEC) moest in een periode van twee jaar verschillende malen het aanbod of de prijs van de olie wijzigen om het hoofd te kunnen bieden aan de veranderde marktomstandigheden.

De OPEC introduceerde in maart 2000 een prijsbandbreedte van 22 tot 28 dollar per olievat om de markt meer zicht te geven op haar interventies. Het systeem van aanbodmanagement heeft veel weg van de bandbreedtes in een vast maar aanpasbaar wisselkoerssysteem, zoals het vroegere Europees Monetair Stelsel (EMS) en het Bretton Woods-systeem. Net als bij wisselkoersarrangementen werkt zo'n systeem redelijk in een rustige markt waarin geen fundamentele verschuivingen optreden. Maar in een onrustige markt ontstaat juist extra speculatie op (vroeg) interventies, waardoor het verloop van de prijzen nog grilliger wordt. Kennelijk beoordeelt de markt de kans op succesvolle interventie of non-interventie van de OPEC-landen anders dan de interventie van centralebankpresidenten.

Dit heeft alles te maken met de politieke lading die in het verleden en ook recentelijk weer in de besluitvorming van de OPEC besloten ligt. De poging van de OPEC om politieke motieven uit de besluitvorming te halen, een afspraak die in december 2000 werd gemaakt, bleek met de aanval op New York en Washington en het escaleren van het conflict in het Midden-Oosten geen lang leven beschoren.

Met de herhaalde productieverhogingen in het jaar 2000 slaagde de OPEC er maar net in om de prijs van olie rond het zelfopgelegde maximum van 28 dollar per vat te brengen. Na een periode van 18 maanden van relatief hoge oliepijzen, daalden de prijzen ineens snel door het afzwakken van de Amerikaanse economie. De lidstaten van de OPEC moesten de productie nu aanzienlijk beperken om de oliepijzen binnen de bandbreedte van 22-28 dollar per vat te houden. In totaal werden tussen 1 januari 2001 en 11 september 2001, de dag van de aanval op New York en Washington, 3,5 miljoen vaten per dag van de markt afgehaald door het regelmatig aanscherpen van de productiequota.

Die inspanningen van de OPEC om de prijs te ondersteunen door productiebeperkingen werden echter deels tenietgedaan door de exportgroei van niet-OPEC-aanbieders, zoals Rusland. In een krimpende markt voor olie wordt de OPEC telkens weer geconfronteerd met het feit dat haar marktaandeel te sterk moet afnemen, waardoor de effectiviteit van het OPEC-beleid afneemt. In niet-OPEC-landen is de productie groter dan in OPEC-landen, wat de marktmacht van de OPEC en de effectiviteit van het aanbodmanagement beperkt. Om die reden heeft de markt vaak een onrealistische verwachting van de mogelijkheden van de OPEC om de markt te stabiliseren, en dat vertaalt zich weer in grote dagelijkse prijsschommelingen.

*Prijspiiek na 11 september*

De aanval op de Verenigde Staten werd gevolgd door een enorme uitschieter van de olieprijs naar boven op de dag van 11 september zelf. De Nymex, de New Yorkse oliemarkt, was gevestigd in het WTC en hield kort na de aanval op met handelen. Veel handelaars probeerden toen in alle haast hun posities te dekken door in Londen te gaan handelen. De druk op Londen en de onzekerheid over de gevolgen van de aanval uitten zich in een prijspiiek. De volgende morgen gaf de OPEC een verklaring uit: er zouden geen tekorten op de oliemarkt ontstaan door de aanval en als het nodig was, zou de OPEC de markt van extra olie voorzien.

Deze verklaring leidde tot een snelle daling van de prijzen tot aan de ondergrens van de bandbreedte. In de twee à drie weken na de aanval op Washington en New York bleef de olieprijs opmerkelijk stabiel. De markt dankte die stabiliteit aan twee krachten. Enerzijds was er een prijsdaling als gevolg van een verdere verzwakking van de Amerikaanse economie en een daarmee gepaard gaande daling van de vraag. Anderzijds was er een prijsstijging als gevolg van een mogelijke onderbreking van de olieproductie als een van de Arabische olieproducenten betrokken zou blijken bij de aanslag op de Verenigde Staten. Die angst werd gevoed door de betrokkenheid van een aanzienlijk aantal Saoedi-Arabiërs bij de aanval. Maar de snelle verklaring van de regering van Saoedi-Arabië dat zij de oliekraan open zou zetten bij eventuele tekorten, bracht de gemoederen tot bedaren.

Met het verstrijken van de tijd richtte de militaire reactie van de Verenigde Staten zich steeds meer op Afghanistan, waar de Taliban onderdak bood aan de Al-Qaeda organisatie, en niet op een van de olieproducenten. De bovenwaartse druk op de prijzen werd daardoor minder, en de Amerikaanse recessie kreeg nu een grotere invloed op de prijzen.

In korte tijd daalden de olieprijsen tot onder de 20 dollar per vat, dus ruim onder de benedengrens van de bandbreedte. Toch ging de OPEC niet onmiddellijk over op een beperking van de productie, hoewel zij dat volgens de zelfopgelegde regels wel had kunnen doen. Reden was dat de organisatie de politieke situatie te fragiel vond voor een 'business-as-usual'-benadering. Er werd dus gewacht met verder ingrijpen in de productie. Bovendien had de OPEC net voor 11 september 2001 besloten om nog eens 1 miljoen vaten per dag van de markt te halen en dit besluit was nog niet uitgevoerd. Zonder tot een nieuwe beperking te besluiten, kon het aanbod dus verkrappt worden door het eerdere besluit nu wel te gaan uitvoeren.

Aldus gebeurde, maar voor de olieprijs was dit een veel te zwakke maatregel. De prijzen daalden tot 18 dollar per vat, een niveau waarbij een aanzienlijk aantal olieproducerende landen in budgettaire problemen zou kunnen komen. Rusland moest de begroting, die het in het najaar bij de Doema had ingeleverd, zelfs nog inderhaast bijstellen voor dit nieuwe prijsniveau. Van Iran was bekend dat de begroting rekende met een gemiddelde olieprijs van 20 dollar. Een veilige aanname onder het OPEC-beleid, maar na 11 september 2001 bleek dat ineens niet meer houdbaar.

Het was duidelijk. Er moesten maatregelen worden genomen om de productie te beperken. Maar de OPEC wilde niet alleen de kosten dragen van een verdere beperking. De ervaring van de maanden voor 11 september 2001 had immers geleerd dat niet-OPEC-producenten, en vooral Rusland, gaarne het gat opvulden van de

OPEC-productie. De OPEC was daardoor gedwongen geweest de productie nog verder te beperken om een prijseffect te kunnen sorteren. De inzet werd het stabiliseren van de olieprijs met medewerking van belangrijke niet-OPEC-producenten als Mexico, Noorwegen en natuurlijk Rusland.

Het laatste land was echter weinig enthousiast over dit voorstel. Rusland had voor het eerst in jaren een belangrijke productie- en exportstijging weten te realiseren en iedere dollar exportopbrengst was welkom. Bovendien was de olie-industrie geprivatiseerd en ging het de Russische oliebedrijven eindelijk wat meer voor de wind. De OPEC meende echter dat dit ten koste ging van de eigen export-opbrengsten en wilde het profiteursgedrag van de Russische ondernemingen een halt toeroepen.

De OPEC sprak de regering van Rusland aan op haar verantwoordelijkheid, maar verloor daarmee de nieuwe, geprivatiseerde structuur van de Russische olie-industrie uit het oog. Het aanspreken van de regeringen van Mexico en Noorwegen op hun verantwoordelijkheid voor stabilisering van de olieprijs is in die zin terecht, dat beide landen een structuur van de olie-industrie hebben die lijkt op die van de OPEC-landen, namelijk die van een staatsoliemaatschappij. Het is een verzoek van de ene regering aan de andere met eenzelfde bevoegdheid als het gaat om de olieproductie.

Bij Rusland ligt dat wat gecompliceerder. Hoewel president Poetin duidelijk een beleid van meer centralisering van de besluitvorming over de economie had ingezet in het eerste jaar van zijn presidentschap, strekte deze centralisering zich niet uit tot het ongedaan maken van de privatisering. De Russische regering reageerde dan ook zeer terughoudend op het verzoek van de OPEC om de productie te beperken, met als gevolg dat er nog meer neerwaartse druk op de prijzen kwam. Uiteindelijk bood Rusland een productieverlaging van 150.000 vaten per dag aan voor de duur van drie maanden. Dat was veel lager dan wat de OPEC had gevraagd. Cynische commentatoren merkten op dat dit ongeveer evenveel was als de seizoens-terugval die iedere winter in de Russische olieproductie was waar te nemen. Maar voor de OPEC was het formeel genoeg en de voorgenomen beperkingen gingen op 1 januari 2002 in. De prijzen stabiliseerden op zo'n 18,50 dollar per vat, net boven de budgettaire pijngrens van veel producerende landen.

#### *Angst voor productiebeperkingen*

In maart 2002 kwam heel snel een einde aan de periode van lage olieprijsen door snel toenemende politieke spanningen in het Midden-Oosten en de dreigementen van de Verenigde Staten aan het adres van Irak. Bovendien waren er berichten dat de recessie in de Verenigde Staten veel minder diep was dan gevreesd en dat een licht vraagherstel dit voorjaar al mogelijk was. De OPEC besloot in de vergadering van maart om de productie tot juni 2002 stabiel te houden en dan pas te bezien of dit vraagherstel ook meer productie nodig maakte. Zolang de prijzen niet boven de ondergrens van de bandbreedte uitkwamen, was er in ieder geval geen reden om de productiequota te verhogen. Rusland sloot zich hierbij aan.

In de loop van maart 2002 veroorzaakten de dreigementen van de Verenigde Staten aan Irak een snelle verhoging van de prijzen van 18,50 tot zo'n 22 dollar per vat. Opnieuw werd de angst voor een onderbreking van de oliestroom aangewakkerd. De reis van vice-president Cheney waarin hij medewerking wilde verwerven voor de

Amerikaanse Irak-plannen was geen succes. Hij kreeg geen steun voor het verwijderen van Saddam Hoessein uit Irak.

De onrust op de internationale oliemarkt nam verder toe, doordat tegelijkertijd de situatie in Israël en op de Westelijke Jordaanoever verslechterde. In het Midden-Oosten lag de prioriteit bij het zoeken naar doorbraken in het Israëliisch-Palestijns conflict. Het onverwachte vredesplan van kroonprins Abdullah van Saoedi-Arabië gaf slechts even de hoop op een vredesregeling. Meteen na de slechtbezochte conferentie van de Arabische Liga, waar het plan-Abdullah ter tafel kwam, escaleerde het conflict verder.

In korte tijd steeg de olieprijs tot 27-28 dollar per vat. Tijdens het bezoek van minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell aan de regio zakte dat weer wat terug, hoewel dit bezoek zonder tastbare resultaten bleef.

Hoe graag de OPEC de politieke conflicten ook uit de prijsvorming van olie wilde houden, na 11 september 2001 bleek dit een onmogelijke opgave vanwege de diepe verstrengeling van de strategische belangen van de Verenigde Staten, de Arabische olieproducerende landen, het conflict in het Midden-Oosten en - na 11 september 2001 - de oorlog tegen het terrorisme. Na 11 september 2001 heeft de OPEC in ieder geval tot aan de laatste prijsstijgingen in maart 2002 het prijsbandmechanisme moeten laten varen. Ondanks de extra productiebeperkingen van 1,5 miljoen vaten per dag per 1 januari 2002 bleven de olieprijzen een aantal dollars onder de benedengrens van 22 per vat hangen. Pas bij de samenloop van toenemende spanningen in het Midden-Oosten en de staking in de olie-industrie in Venezuela steeg de prijs, omdat de angst voor een onderbreking in de oliestroom ineens veel groter werd. De exportstop van Irak in april 2002, de oproep van de Iraanse religieuze leider Khamenei aan islamitische landen om landen die Israël steunen te boycotten en de staking in de olie-industrie in Venezuela jagen de olieprijzen weer omhoog. Kortstondig dreigen de prijzen zelfs boven de bovengrens van de bandbreedte van 22-28 dollar per vat uit te stijgen. Inmiddels heeft met name Saoedi-Arabië verklaard dat het eventuele tekorten op de oliemarkt als gevolg van de actie van Irak zal compenseren, zodat die druk op de prijzen al snel zou moeten verdwijnen. Saoedi-Arabië beschikt momenteel immers over zeker 3 miljoen vaten per dag aan extra capaciteit die het beschikbaar kan maken voor de markt. Dat is meer dan de export van Irak, die net onder de 2 miljoen vaten per dag ligt. Ook de staking in de Venezolaanse olie-industrie is voorbij. De arbeidsonrust lijkt bezworen met de benoeming van Dr. Ali Rodriguez-Araque, de huidige secretaris-generaal van de OPEC, tot nieuwe president van de staatsoliemaatschappij PdvSA.

Eind april 2002 is een aantal van de prijsopdrijvende factoren weer achter de rug. Toch blijven de prijzen schommelen tussen de 25 en 28 dollar per vat. Er blijft dus nog steeds een behoorlijke politieke crisispremie op de olieprijs zitten. Het aanbodmanagement van de OPEC kan daar weinig aan veranderen. Het baart zorgen dat het conflict in het Midden-Oosten opnieuw tot onrust heeft geleid binnen de gelederen van de OPEC en dat de voorspelbaarheid van de besluitvorming, waar het beleid van de afgelopen twee jaar op was gericht, aan kracht heeft ingeboet.

De onzekerheid over het beleid van de OPEC kan betekenen dat de niet-OPEC-producenten die zich hebben aangesloten bij het aanbodmanagement van de OPEC,

zich bij een aanhoudend hogere prijs in de komende weken niet langer gehouden voelen aan de productieafspraken. Bij een afname van de politieke risicopremie en meer aanbod op de markt kan de prijs dan even snel weer tegen of onder de benedengrens van de OPEC-bandbreedte komen.

Coby van der Linde is Director Clingendael International Energy Programme en Hoogleraar Internationale Politieke Economie en Internationale oliemarkten, Universiteit Leiden