

Touwtrekken om de Oost-Siberische oliepijpleiding

De Russische geleerde Michail V. Lomonosov voorspelde het al in de 18de eeuw: Siberië zal Ruslands rijkdom vergroten. Ondanks zijn rijke grondstofvoorraden heeft Siberië deze belofte nog niet kunnen inlossen. Sommigen spreken over de regio als een *vloek*, omdat Rusland er maar niet in zou slagen structurele voorwaarden voor een zinvolle en winstgevende ontwikkeling ervan te scheppen.¹ Ook thans verwachten velen in Rusland dat de Siberische hulpbronnen de basis zullen vormen van Ruslands verdere economische expansie. Kan Rusland de kans van de 'eeuw van Azië' benutten om de Siberische vloek van zich af te schudden?

De oliepijpleiding van Oost-Siberië naar de Stille Oceaan (*East Siberia-Pacific Ocean oil pipeline*, ESPO) zou beginpunt voor een dergelijke ontwikkeling kunnen zijn. De veelvuldige wendingen en de ingewikkelde onderhandelingen sinds de lancering van het eerste voorstel tot het begin van de bouw zijn exemplarisch voor een regio waar pas recent een proces van economische integratie is begonnen.

De tank is leeg: Rusland na de val van de Sovjetunie

Al kort na het einde van het sovjetregime kon het voor de jonge hervormers in de regering onder de eerste Russische president Jeltsin niet snel genoeg gaan. In een overhaaste privatisering werden vele staatsbedrijven tegen afbraakprijzen verkocht. Een paar gehaaide ondernemers konden in de sociale en economische chaos rijk worden. Ze bemachtigden staatseigendommen die in vele generaties waren opgebouwd en waarvoor het Russische volk talloze offers had moeten brengen. In naam waren deze bedrijven ook van de hele bevolking.² De kostbaarste bezittingen – de olie- en mijnbouwsector – waren tijdens Jeltsins eerste termijn (1991-1996) nog nagenoeg onaangetast gebleven. Maar voorafgaande aan de verkiezingen van 1996 dreigde, op grond van de sociale en economische gevolgen van de slecht gereguleerde privatisering, een overwinning van de communisten. De groep oligarchen, die de terugkomst van het oude regime vreesden, sloot met Jeltsin een deal: in ruil voor de financiering van Jeltsins verkie-

zingscampagne mochten zij de oliesector onder zich verdelen.

Na de verkiezing was de president van de voormalige supermogendheid overgeleverd aan de wil van deze zakenlieden. Hun gecombineerde economische macht overtrof die van de hele Russische staat – en in feite hadden de president en zijn regering de controle over het economisch en financieel beleid van het land verloren. Als gevolg hiervan was Jeltsin ook niet meer in staat het buitenlands (economisch) beleid op zinvolle wijze in te vullen en een integrale strategie voor de ontwikkeling van het land uit te werken. De gouverneurs in de regio's traden steeds assertiever op. Na de financiële crisis in 1998 was de Russische staat feitelijk bankroet. Toen Vladimir Poetin het ambt van de zieke Jeltsin in 2000 overnam, was er dus een dringende noodzaak handelend op te treden. Hoewel in de jaren negentig met succes het marktmechanisme in de Russische economie was geïntroduceerd, moest er iets gedaan worden aan de verdeling van de politiek-economische macht in het land. De oligarchen moesten van voor Rusland strategische beslissingen afblijven.

Ongehoord: Chodorkovski loopt Poetin voor de voeten

Directeur van het oliebedrijf *Yukos*, Michail Chodorkovski trok in dit opzicht de meeste aandacht. Hij benutte de zwakte van de staat en maakte hiervan gebruik om zijn eigen fortuin te vergroten. Assertief probeerde hij met Yukos toegang te krijgen tot de Chinese markt. Hij bood de Chinezen olie aan uit velden in Oost-Siberië en de republiek Sacha (Jakoetië). In 1998 kwam Yukos met een voorstel voor de bouw van een oliepijpleiding naar China naar aanleiding van gesprekken tussen de minister-presidenten Viktor Tsjernomyrdin en Li Peng in 1997.³ Dit voorstel werd uitgewerkt met het Chinese staatsbedrijf CNPC.

Hoewel het voorstel werd opgenomen in een intergouvernementele overeenkomst over economische samenwerking en in het verdrag over *goed nabuurschap*, vriendschap en samenwerking tussen China en Rusland van 2001, aarzelde Moskou nog om

concreet gestalte te geven aan de pijpleiding. Daarvoor waren economische redenen. De olieprijs was laag, en met de Russische economie in het slop had de staat noch de Russische olie-industrie de middelen om in grote energieprojecten te investeren. De Chinese regering stelde onder druk van CNPC de onderhandelingen over een transnationale pijpleiding van Kazachstan naar China uit. CNPC vond de kosten te hoog in relatie tot de olieprijs. Bovendien beschouwde men de afhankelijkheid van olie-importen uit het Midden-Oosten nog niet als een strategische kwetsbaarheid.

De belangrijkste reden voor de moeilijke gang van zaken was echter een concurrerend voorstel van staatsbedrijf *Transneft*, dat een wettelijk monopolie bezit op de bouw van oliepijpleidingen. Terwijl het private bedrijf Yukos de Chinezen een directe verbinding beloofde (de Daqing-route), gaf *Transneft* de voorkeur aan een pijpleiding naar Nachodka (de Nachodka-route/ESPO), een Russische zeehaven met toegang tot de Stille Oceaan. De *Transneft*-variant gaf de mogelijkheid de Oost-Siberische olie ook te verkopen aan andere afnemers in Oost-Azië en de Verenigde Staten. De Yukos/CNPC-variant

zette Chodorkovski de zaken op scherp. Nog die zelfde maand kwam er echter een snel einde aan alle plannen. President Poetin wilde niet toestaan dat Chodorkovski de prioriteiten in Ruslands olie-industrie zou bepalen of verder zijn enorme kapitaal zou gebruiken om politieke macht uit te oefenen. Poetin blokkeerde het pijplijnproject en op 25 oktober 2003 werd de directeur van Yukos gearresteerd. Hoewel bij de confrontatie tussen Poetin en Chodorkovski vele factoren een rol spelen, is deze affaire een bepalend moment in de ontwikkeling van de olie-industrie en het beginpunt van een diepgaande herstructurering van de gehele sector, die op gang kwam na Poetins verkiezingsoverwinning in 2004. Zo was de Russische staat nog net op tijd terug op het toneel om bij stijgende oliepijzen en groeiende vraag in de buurlanden de doorslaggevende rol te spelen.⁶

China en Japan

In Oost-Azië had zowel China als Japan bijzondere belangstelling voor de plannen voor een olietransportroute vanuit Oost-Siberië. De Chinese economie groeide de afgelopen twee decennia met gemiddeld 9%; daardoor steeg de vraag naar fossiele brandstoffen navenant. De binnenlandse olieproductie kon geen gelijke tred houden met de economische groei, mede door geringe investeringen. China werd in 1993 netto-importeur van olieproducten en in 1996 ook van ruwe olie. Inmiddels is China voor meer dan de helft van zijn olie-importen afhankelijk van het Midden-Oosten. Het vraagstuk van de energievoorziening, en in het bijzonder de voorzieningszekerheid, kwam hoog op de agenda van Chinese beleidsmakers te staan. China voelde zich ongemakkelijk bij de sterke rol van de Verenigde Staten op de internationale oliemarkt en raakte na de bezetting van Irak in 2003 extra gealarmeerd. Veel strategen in Beijing zagen de versterkte aanwezigheid van Amerikaanse troepen in de Perzische-Golfregio als bedreiging voor de Chinese olietoevoer. China reageerde met een assertief diversificatiebeleid, gericht op het verhogen van olie-importen uit landen buiten het 'door Amerika gedomineerde' Midden-Oosten. Vooral hoopte men een *transnationale pijpleiding* te kunnen bouwen.⁷ Een pijpleiding vanuit Rusland levert in Chinese ogen een belangrijke bijdrage aan dit beleid, met als bijkomend voordeel dat deze aanvoerlijn de strategisch gevoelige – door de Amerikaanse marine gecontroleerde – Aziatische *sealanes* vermindert. Energiesamenwerking

De Russische staat heeft de controle over de oliesector weer stevig in handen

was korter, en dus goedkoper. De kosten van deze route werden geschat op 2 miljard dollar tot aan de Russisch-Chinese grens en 800 miljoen dollar voor het gedeelte binnen China. De *Transneft*-variant zou naar schatting 5,2 miljard dollar gaan kosten.⁴

Terwijl de binnenlandse discussie over beide varianten nog volop aan de gang was, ondertekenden Chodorkovski en de directeur van CNPC, Ma Fucui, op 28 mei 2003 een overeenkomst over levering van ruwe olie aan China. Van 2005 tot 2010 zou Yukos jaarlijks 20 miljoen ton olie leveren, en 30 miljoen ton vanaf 2010.⁵ De olie zou getransporteerd worden via een nieuwe pijplijn vanaf Angarsk in de regio Irkoetsk naar Daqing, de Chinese oliehoofdstad in het noordoosten van het land. De totale waarde van de *deal* betrof 150 miljard dollar. De Russische staat zou daarvan (slechts) 60 miljard ontvangen. Bij de ondertekening waren de regeringsvertegenwoordigers van beide landen aanwezig. Hiermee

met grote buur Rusland zou voor China voorts een eerste stap kunnen vormen naar hechtere economische betrekkingen. De economische chaos die gedurende de jaren negentig in Rusland heerste, had de economische banden met China bemoeilijkt. Slechts de wapenhandel bloeide als nooit tevoren, nadat een Amerikaans-Europees wapenembargo tegen China (ingesteld na de gebeurtenissen op het Plein van de Hemelse Vrede) Rusland de kans had geboden in het gat te springen. In dezelfde periode verbeterde de politieke relatie tussen beide landen aanzienlijk, met als resultaat het grensverdrag van 2004, waarin alle territoriale geschillen werden opgelost.

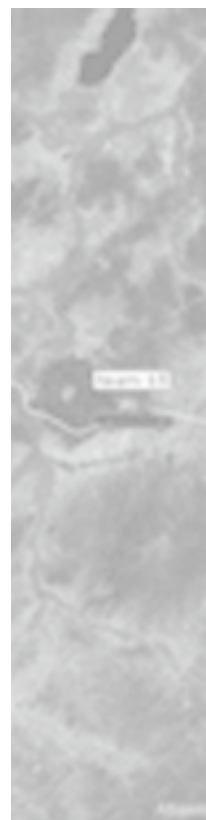
In Japan keek men al heel lang met interesse naar de Siberische olie- en gasreserves. In de jaren zeventig – in reactie op de oliecrisis – waren Rusland en Japan al in gesprek over de bouw van een oliepijpleiding vanuit West-Siberië naar de Stille Oceaan. Met de daling van de olieprijs in de jaren tachtig verflauwde de Japanse aandacht. Japan heeft nauwelijks eigen energiebronnen en is daarmee zeer afhankelijk van invoer. Het was jarenlang de tweede oliebruiker ter wereld, achter de Verenigde Staten, maar werd onlangs door China voorbijgestreefd. De afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten ligt op ongeveer 90%. Na 9/11 ging Tokio opnieuw de risico's beseffen die deze afhankelijkheid mee kon brengen. Japan herontdekte Russische olie als mogelijkheid minder van landen als Saoedi-Arabië afhankelijk te zijn.

De onderhandelingen worden echter gecompliceerd door de gevoelige territoriale kwestie rond de Koerillen-eilanden. Die kwestie is er debet aan dat Rusland en Japan nog altijd geen streep achter de Tweede Wereldoorlog hebben gezet in de vorm van een vredesverdrag. De economische betrekkingen bleven onderontwikkeld. Japan is geïnteresseerd in de Russische grondstoffen en wil niet dat alle Oost-Siberische olie naar China stroomt. Men wil in Tokio zeker ook niet dat Rusland de indruk krijgt dat energiesamenwerking betekent dat de Japanse claim op de Koerillen niet langer de hoogste prioriteit heeft. Naast deze aarzeling in de Japanse politieke besluitvorming heeft ook het bedrijfsleven twijfels. Dat zet vraagtekens bij de kosten van het hele project, de rechtszekerheid voor investeerders in Rusland en de beschikbaarheid van voldoende oliereserves in Oost-Siberië om de pijpleiding te vullen. Het bedrijfsleven wil niet dat Tokio in Rusland afspraken maakt over de levering van olie waaraan het vervolgens gebonden is.⁸

Drie nieuwe namen op de energiekartaar: Taisjet-Skovorodino-Nachodka

In mei 2003 dacht China – na ondertekening van de overeenkomst tussen Yukos en CNPC – verzekerd te zijn van een *deal*: dertig miljoen ton Russische olie zou jaarlijks langs de route Angarsk-DAQING stromen. In 2002 was echter ook Japan bij de Russische regering een lobby begonnen. Geïnspireerd door het voorstel van Transneft zette Tokio in op de bouw van een pijpleiding naar Nachodka, dichtbij Japan en met toegang tot de Stille Oceaan. In mei 2002 – aan de vooravond van de G8-top in Detroit – pleitte de Japanse minister van economische zaken, Takeo Hiranuma, bij zijn Russische collega Yusufov voor de Nachodka-variant. De Russen leken niet onwillend te staan tegenover het idee. In januari 2003 bracht de Japanse premier Junichiro Koizumi een staatsbezoek aan Moskou. Koizumi bevestigde hier officieel het Japanse voorstel. Japan zou bereid zijn 5 miljard dollar te investeren. Direct na zijn bezoek aan Poetin vloog de Japanse premier naar de gouverneurs in het Russische Verre Oosten en gaf daarmee de aanzet tot een intensieve Japanse campagne om lokale steun te krijgen voor het project.⁹

Na de 'interventie' door Japan kwam in mei 2003 een doorslaggevend moment voor de ontwikkelingen rond de pijpleiding. De Chinese president Hu Jintao bezocht Poetin, die hem verzekerde dat er een pijpleiding naar Daqing zou komen. Tijdens het bezoek werd tevens de overeenkomst tussen Yukos en CNPC gesloten. Het leek er dan ook op dat China de Japanse aanval had afgeslagen. Maar in juni verhoogde Japan zijn aanbod naar 7,5 miljard dollar en prees Poetin de Nachodka-variant aan vanwege de mogelijkheid olie via deze route op meer markten tegelijk af te zetten. Het hele concept genoot Amerikaanse steun. Het paste immers prachtig in Amerikaanse ideeën om Russische olie voor de wereldmarkt beschikbaar te maken, zoals ook verwoord in de Russisch-Amerikaanse energiedialoog. Met de kort hierop volgende arrestatie van Yukos-baas Chodorkovski brak een periode van ruim een jaar aan waarin onduidelijk bleef voor welke route Rusland zou kiezen. Zo deed Poetin tijdens een staatsbezoek aan China in oktober 2004 tot frustratie van zijn gastheren geen enkele belofte. Vervolgens verklaarde de Russische premier Michail Fradkov – tot veler verrassing – op Oudejaarsdag 2004 dat Rusland in elk geval de pijpleiding tot aan Nachodka zou gaan bouwen. Hiermee leek Japan als eerste aanspraak te





gaan maken op Oost-Siberische olieleveranties.¹⁰ De Chinezen waren zwaar teleurgesteld.

In Rusland beseftte men dat het besluit de betrekkingen met China zou kunnen verslechteren. Daarom liet Moskou al kort hierop (in april 2005) weten dat de Nachodka-pijpleiding een *aftakking* zou krijgen naar Daqing. Bovendien zou het project in twee fasen worden uitgevoerd, waarbij in de eerste fase slechts gebouwd zou worden tot aan Skovorodino, dichtbij de Chinese grens, waar CNPC een aftakking naar Daqing mocht bouwen, met een capaciteit van 30 miljoen ton per jaar. Voor de tweede fase, naar Nachodka, met een capaciteit van 50 miljoen ton per jaar, werd nog geen tijdsplanning gegeven. Hiermee was het zeker dat olie China zou bereiken. In november 2005 probeerde Poetin in Tokio duidelijk te maken dat het wel degelijk zijn bedoeling was ook de tweede fase van de pijpleiding af te ronden. Maar in Japan waren de meningen over de ambitieuze pijplijnplannen inmiddels zeer verdeeld geraakt en twijfelden velen eraan of er ooit Siberische olie naar Japan zou stromen.

Eind april 2006 werd bij het stadje Taisjet in het gebied Irkoetsk met de bouw van de eerste fase van de pijpleiding begonnen. In Rusland zag men de noodzaak in dat het project nu zo snel mogelijk afgemaakt werd. Als Rusland de infrastructuur voor de uitbreiding van olie-exporten naar China immers niet snel gereed zou hebben, was het risico groot dat China meer olie uit andere landen ging importeren. Met de bouw van de oliepijpleiding-China-Kazachstan had China al aangetoond dat het niet op Rusland hoeft te wachten en het land andere opties heeft. Wél zijn de kostenramingen voor de pijplei-

ding flink gestegen. Waar men in 2004 nog uitging van 5 miljard dollar, is dat bedrag vanwege de gestegen kosten voor staal en arbeidsloon inmiddels opgelopen tot 12,5 miljard.¹¹

De betekenis van de pijpleiding

De Russische staat heeft de controle over de oliesector weer stevig in handen genomen. Onlangs is een plan voor de ontwikkeling van de energiesector in Oost-Siberië en het Verre Oosten van Rusland gepresenteerd.¹² Moskou gaat ervan uit dat het aandeel van Azië in de Russische olie-exporten zal stijgen van 3% tot 30% in 2020.¹³ De oliereserves in de oostelijke regio's van Rusland worden geschat op 4 miljard vaten¹⁴ en zijn door de Russische regering tot 'nationaal strategisch bezit' verklaard.¹⁵ In Noord-oost-Azië zal de vraag naar importolie in dezelfde periode naar verwachting met gemiddeld 4 miljoen vaten per dag stijgen.¹⁶

Met de bouw van de Oost-Siberische oliepijpleiding naar Nachodka heeft de Russische staat nu een belangrijke stap gezet naar serieuze economische betrekkingen met zijn buurlanden in Oost-Azië. Energie-exporten moeten Rusland ook een grotere rol bezorgen in de APEC.¹⁷ Rusland hoopt te profiteren van de economische vitaliteit in dit deel van de wereld. Na de val van de Sovjetunie is Rusland pas nu in staat mee te dingen in de geopolitieke en geoeconomische verschuivingen die de 21ste eeuw vorm zullen geven. Via de Siberische rijkdommen kan het zijn potentieel als Euraziatische grote mogendheid eindelijk ten volle benutten.

Noten

- 1 Fiona Hill & Clifford G. Gaddy, *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia out in the Cold*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.
- 2 Marshall I. Goldman, 'Putin and the Oligarchs', in: *Foreign Affairs*, november/december 2004.
- 3 Avako Sugino, 'The Energy Dimension in Russian Global Strategy', James A. Baker III Institute, oktober 2004, blz. 10.
- 4 *Ibid.*; Vladimir I. Ivanov, 'Russian oil for Northeast Asia: Opportunities, Problems and Policies', blz. ERINA 4-9; Susann Handke, *Securing and Fuelling China's Ascent to Power: The Geopolitics of the Chinese-Kazakh Oil Pipeline*, Den Haag: CIEP, 2006, blz. 44 (www.clingendael.nl/publications); Yukos, (Russisch), 29 mei 2003.
- 5 Dertig miljoen ton per jaar komt overeen met ongeveer 600.000 vaten per dag.
- 6 Yukos, 29 mei 2003; Martha Brill Olcott, 'The Energy Dimension in Russian Global Strategy: Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil', James A. Baker III Institute, oktober 2004, blz. 13-15.
- 7 Fan Jianping & Niu Li, 'De invloed van de Irak-oorlog op de wereldeconomie en de Chinese economie' (Chinees), in: Shi Guangsheng, *De Irak oorlog en de Chinese economie* (Chinees), Beijing: Zhonghua gongshang lianhe chubanshe, 2003, blz. 64-65.
- 8 Ivanov, *a.w. noot 4*; *Nihon Keizai Shinbun*, (Japans), 12 april 2002; T. Hasegawa, *The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations*, Berkeley, CA: University of California Press, 1998; Shigeyuki Iwaki, 'Het Oost-Siberische oliepijpleidingplan en de worstelingen van Japan: De huidige situatie en probleemgebieden' (Japans), in: *Refarensu*, oktober 2004, blz. 13-17; *Enerugii Fooramu*, maart 2005, blz. 40-45; *Nihon Keizai Shinbun*, 1 juli 2003; *Enerugii Fooramu*, februari 2005, blz. 30. Zie voor een uitgebreide bespreking van de Japanse verhoudingen inzake energiepolitiek: Jan-Hein Chrisstoffels, *Getting to Grips Again with Dependency: Japan's National Energy Strategy*, Den Haag: CIEP, 2007 (www.clingendael.nl/ciep).
- 9 Centrum voor Strategische Studies, 'Analytisch rapport over de mogelijke richtingen van de ontwikkeling van de infrastructuur voor het transport van Russische olie', Moskou, 19 oktober 2004, blz. 36; Nodari Simonia, 'Russian Energy Policy in East Siberia and the Far East', The James Baker III Institute, oktober 2004, blz. 20-23; Iwaki, *a.w. noot 8*, blz. 13, 16-17.
- 10 China energienet, (Chinees), 20 juni 2003; *Asia Times*, 3 juli 2003; Ivanov, *a.w. noot 4*, blz. 2-3; *BBC News Online*, 15 oktober 2004 en 31 december 2004.
- 11 *RIA Novosti*, (Russisch), 28 april 2006; *Kommersant*, (Russisch), 14 maart 2007; *Vedemosti*, (Russisch), 22 augustus 2007.
- 12 Ministerie voor Industrie en Energie van de Russische Federatie, 'Missie Verre Oosten: Overheid en bedrijfsleven opgeroepen om klachten te binden', 25 juni 2007.
- 13 Ministerie voor Industrie en Energie van de Russische Federatie, 'Energistrategie van Rusland voor de periode tot 2020', (Russisch), 28 augustus 2003.
- 14 Gebaseerd op een studie van het Institute for Energy Economics Japan, juni 2004 (www.eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/256.pdf).
- 15 De Siberische afdeling van de Russische Academie van Wetenschappen wijst erop dat de voorwaarden voor de ontdekking van nieuwe olie- en gasvelden in de regio gunstig zijn: Alexei Kontorovich, 'Eastern Prospects of Russia's Oil Industry', in: *Oil of Russia*, no. 2 (2007).
- 16 Kanekiyo Kensuke, *Energy Trend of Asia and Japan*, juni 2007, IEEJ (www.eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/395.pdf).
- 17 Vladimir V. Poetin, 'APEC: Russia's Choice of Principle in the Asia-Pacific Region', 17 november 2006.

Jan-Hein Chrisstoffels en Susann Handke zijn als onderzoeker verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP). In het kader van de bijdrage van CIEP voor *Clingendael Asian Studies* (CAS) werken zij aan een project over de energiesamenwerking tussen Rusland en Oost-Azië.