

# Turbulentie in de pijpleiding

## Gasconflict Rusland-Oekraïne en Russisch-Europese energierelaties

De gascrisis tussen Oekraïne en Rusland heeft grote gevolgen gehad voor de betrekkingen tussen Rusland en de Europese Unie. De angst dat de aanzienlijke leveranties uit Rusland aan de EU inzet zouden worden van een politieke en zakelijke machtsstrijd, werd door het tijdelijk stopzetten van de leveranties aan Oekraïne, en de effecten daarvan op de levering aan Europese afnemers, aangewakkerd. Het een-dimensionale beeld van Rusland als een toekomstig onbetrouwbare gasleverancier, dat werd opgeroepen door de publikaties over het gasconflict tussen het Russische Gazprom en Oekraïne, klopt net zo min als het een-dimensionale slachtofferschap van Europa.

Intussen heeft de Europese Commissie in een nieuw 'groenboek'<sup>1</sup> voorgesteld een strategisch partnerschap met Rusland aan te gaan. Wat de inhoud van zo'n speciale relatie moet worden, is nog onduidelijk; eerdere initiatieven ter verbetering van de energiebetrekkingen liepen immers steeds stuk op een te gering respect voor de wederzijdse belangen. De afgelopen maanden heeft de verhouding EU-Rusland toch averij opgelopen door de gascrisis van begin januari jl. en men mag niet verwachten dat het vertrouwen onmiddellijk hersteld zal worden. Daarvoor is deze relatie te complex.

We vergeten vaak dat het nog maar 15 jaar geleden is dat de twaalf landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS)<sup>2</sup> en de drie Baltische staten een door Rusland gedomineerde staatkundige eenheid vormden. Bovendien was deze eenheid nauw verknoopt met de economie van de Oost-Europese landen, in het kader van de COMECON, het economisch samenwerkingsverband van 'socialistische' en Oost-Europese landen. De herschikking van de politieke en economische betrekkingen tussen de (nieuwe) landen vergt tijd. Bovendien verloopt het tempo van herstructurering van de economie in die landen niet gelijk. Het is alleen al om deze reden begrijpelijk dat er af en toe felle conflicten kunnen ontstaan over het opnieuw invullen van de onderlinge relaties.

### De rol van Gazprom

Het geïntegreerde gas-infrastructuursysteem, dat gas van Siberië en de Centraal-Aziatische republieken naar de COMECON en de Europese Gemeenschap bracht, werd als gevolg van het uiteenvallen van de Sovjetunie verdeeld over verscheidene nationale eigenaren. *Gazprom* kreeg in deze herschikking een centrale 'private' rol. Daartoe moest het, om de lucratieve Europese gasmarkt te bereiken, de nationale bedrijven of overheid in Oekraïne en Wit-Rusland gaan betalen voor de doorvoer. Vaak werden de afspraken over doorvoer en beleving van de markt in het doorvoerland in één, weinig transparante, overeenkomst geregeld. In dit verband vormen de overeenkomsten van deze 'oude' COMECON-landen nog steeds de basis van onderlinge afstemming. In dit soort 'regelomgevingen' transporteert Oekraïne ongeveer 80% van het voor de EU bestemde gas (zie figuur 1 voor een kaart van de gasstromen).

In de eerste jaren na het verdwijnen van de Sovjetunie leverde *Gazprom* herhaardelijk gas in het binnenland en aan enkele GOS-landen, waarvoor de betaling achterwege bleef. De levering van gas ver beneden de marktprijs voor de binnenlandse markt in Oekraïne en/of betaling in natura voor de doorvoer van gas aan West-Europa, waren al een enorme verbetering ten opzichte van de situatie in die eerste jaren.

### Een herordening

Met het stijgen van de internationale marktprijzen voor gas; de nieuwe eigendomsverhoudingen in *Gazprom*, zoals die in 2005 werden geëffectueerd; het veranderde toezicht van de Russische overheid; en de economische ontwikkeling tussen Rusland en Europa, kwamen de oude 'COMECON'-regelingen onder druk te staan of vormden ze zelf een punt van irritatie, zoals zichtbaar werd tussen Oekraïne en Rusland.

In 2006 zullen de West-Europese prijzen ongeveer op \$ 250 per 1000 m<sup>3</sup> uitkomen voor levering door *Gazprom*, terwijl Polen, de Baltische staten en de landen in de Kaukasus tussen de \$ 110 en 125 betalen.<sup>3</sup> De prijs die uiteindelijk met Oekraïne is

Figuur 1



Bron: Gasunie.

afgesproken, \$ 95 per 1000 m<sup>3</sup>, ligt voor 2006 vast, maar zij zal daarna naar verwachting verder stijgen. Het is ook nog maar de vraag of er wel volledig betaald wordt, of dat weer enorme kredieten tussen Oekraïne en Rusland worden opgebouwd.

### **Internationale gasmarkt in beweging**

De internationale gasmarkt is sterk in beweging onder invloed van veranderende productie- en consumptiepatronen, de handel in gas over grotere afstanden (waaronder vloeibaar aardgas, *Liquid Natural Gas*: LNG), liberalisatie en de- en re-regulering van de Europese gasmarkt. Investerings in nieuwe olie- en gasbronnen vergen aanzienlijke hoeveelheden investeringskapitaal. Producterende landen zijn echter beducht om onder druk van de groeiende markt vraag ook de eigendomsverhoudingen te moeten veranderen en eisen omwille van de financiering meer dan voorheen voorspelbare en goed betalende

afzetmarkten. Het publiek-private partnerschap lijkt een favoriete organisatievorm voor het verwezenlijken van nieuwe projecten, waarbij het desbetreffende nationale bedrijf de leiding heeft en eventueel het erbij betrokken internationale (energie-)bedrijf een ondersteunende rol kan vervullen.

In het jargon gaat het dan om een combinatie van National Oil Company (NOC) en de International Oil Company (IOC). Nationale *upstream*-bedrijven, zoals Gazprom-Rusland, Sonatrach-Algerije, NIOC-Iran of RasGas uit Qatar, positioneren zich om door middel van voorwaartse integratie in een markt hun produkt af te zetten, om daarmee een hogere opbrengst in de markt te bereiken. De opstelling van de NOC's heeft tot gevolg dat de schakel van de huidige Europese energiebedrijven, inclusief de rol van de IOC's, overgeslagen wordt en dat men dankbaar gebruik kan maken van de Europese geliberaliseerde gasmarkten.

De *Baltic-pijpleiding* zal in deze herschikking Russisch gas naar Duitsland brengen, waarbij niet alleen doorvoerrisico's worden gemedend, maar *Gazprom* ook een sterker belang verwerft in het beleveren van de markt in Noordwest-Europa. Voor Duitsland is dat een belangrijk element van aanvoorzekerheid ten opzichte van bijvoorbeeld de aanvoer door Oekraïne. Het type samenwerking dat nu in het Oostzee-gebied wordt verwezenlijkt, geeft meer economische zekerheid over de aanvoer. Ook Nederland wil zich aansluiten bij het project. Overigens is Polen een fel tegenstander van de *Baltic-pijpleiding* en noemt het deze oneconomisch en onnodig.<sup>4</sup> Polen had liever uitbreiding van de capaciteit door Wit-Rusland en Polen gerealiseerd gezien, met afzetmogelijkheden in de Poolse markt, maar is tegelijkertijd een uitgesproken pleitbezorger in Brussel van beperking van de afhankelijkheid van Russisch gas. Het geeft aan hoe complex en asymmetrisch de externe energieafhankelijkheid is geworden in Europa.

De merites van het soort van lange-termijnstrategie dat ten grondslag ligt aan de Duits-Russische Oostzee-pijpleiding, kwamen men onder druk te staan door het conflict met Oekraïne. Hoewel de leveranties door Oekraïne onmiddellijk werden hersteld toen duidelijk werd dat de belangrijke klanten in Europa schade ondervonden – in de ogen van *Gazprom* een signaal dat het conflict beperkt moest blijven en dat de energierelaties met Europa niet in gevaar mochten komen – werd aan de betrouwbaarheid van Rusland getwijfeld. Met schrik zullen *Gazprom* en de Russische regering nu moeten vaststellen dat de *impact* van het conflict vele malen groter is geworden en vooral een media- en buitenlands-politieke nachtmerrie begint te worden. Europese politici hebben zich weinig ingespannen om de felle reacties in de media van enige relativiserende opmerkingen te voorzien en daarmee de overspannen relatie met Rusland tot normale en volwassen proporties terug te brengen. Van hun zijde bleef het echter oorverdovend stil, zodat de vooroordelen vrij spel hadden.

### Zekerheden

Het is geen nieuws dat de invoerafhankelijkheid van olie en gas in Europa, Azië en de Verenigde Staten de komende jaren zal toenemen. Het is evenmin nieuws dat deze invoerafhankelijkheid de aandacht voor voorzieningszekerheidsbeleid heeft vergroot, noch dat producerende landen evenzeer zoeken naar zekerheid van de vraag. Consument zowel als

leverancier vraagt om zekerheid, ook al verschilt de inhoud volstrekt voor beide partijen.

Op korte termijn is er geen sprake van onzekerheid, maar wel van 'systematische' prijsstijgingen. De recente stijging opent echter voor zowel producenten als consumenten meer mogelijkheden voor diversificatie. Gas in de Perzische Golf, dat tot voor kort nog niet economisch ontsloten was, kan nu ontwikkeld worden voor de internationale markt. De Middellandse Zee wordt, als alle projecten van de tekentafel komen, een druk kruispunt van LNG-tankers die van de Golf en Noord-Afrika naar Europa en de Verenigde Staten gaan. Deze nieuwe gasstromen nemen niet weg dat vooral de Noordwest-Europese en delen van de Midden- en Oost-Europese gasmarkt een natuurlijke en concurrerende leverancier in Rusland zullen vinden, maar die ook nodig hebben.

### Europees energiebeleid

De voornemens van de EU om het energiebeleid opnieuw gestalte te geven, zijn door de recente gebeurtenissen actueel geworden. De roep om de diversificatie van herkomst van olie- en gasstromen, daar waar mogelijk, serieuzer aan te pakken en meer werk te maken van duurzame energiedragers, heeft aan politiek belang gewonnen. Toch moet de stemming wat betreft de mogelijkheden van invoerspreiding en een snelle overgang naar een duurzamer energiehuishouding getemperd worden als het erom gaat een snel antwoord te vinden op de afhankelijkheid van Russische energieleveranties. De suggestie alsof Europa door het omschakelen naar LNG verder zonder de grootschalige Russische gasleveranties kan, geeft een verkeerde voorstelling van zaken. LNG kan weliswaar een belangrijke nieuwe bron zijn van gas voor de groeiende Europese markt en in bepaalde delen van de Europese markt concurreren met Russische aanvoer, maar in andere delen van de Europese gasmarkt zal Rusland de goedkoopste aanbieder blijven en zullen de aanzienlijke volumes Russisch gas hard nodig zijn om de Europese markt te bevoorraden.

Thans dringen vooral de Midden-Europese landen, gezien de volledige afhankelijkheid van aanvoer uit Rusland, bij de andere lidstaten van de EU aan op grotere spreiding van de herkomst van het gas, ten koste van Rusland. Gezien de bestaande gasinfrastructuur en het potentieel aanbod van gas zal zo'n diversificatie alleen kunnen worden verwezenlijkt bij Russische gasprijzen die zo hoog zijn, dat aanvoer van LNG uit de Perzische Golf dieper in de Euro-

pese markt kan penetreren. Het is ondenkbaar dat Rusland zich uit de markt zal prijzen en vervangende en nieuwe gasstromen zo zal accommoderen. Dit zal de kosten van het energiegebruik in de afhankelijke landen hoog maken en uiteindelijk zeer voordelig voor Rusland uitpakken.

Suggesties dat gas geen belangrijke rol moet spelen in de overgang naar een duurzamer energiehuishouding, zijn eveneens onrealistisch. Ook indien nucleaire energie een groter aandeel in de elektriciteitsopwekking weet te verwerven en de toepassing van kolenvergassing een nieuwe impuls krijgt, zal gas, als relatief schone bron, alleen al vanwege het klimaatbeleid een belangrijke rol moeten blijven spelen. Veel van dit gas zal uit Rusland blijven komen.

### Reactie

De kans is groot dat zowel de leiding van *Gazprom* als de Russische regering zich verder bevestigd zal voelen in de wens de aanvoerroutes naar Europa beter te beheersen, zodat conflicten met de minder aantrekkelijke markten van de doorvoerlanden de grote belangen in de Europese markt niet kunnen schaden. Ze zullen zich ook bevestigd voelen in hun strategie zelf het gas naar de markt te brengen, eventueel in *joint-venture* met Europese *mid- en downstreamers*, zodat ze de waarde van het gas zoveel mogelijk zelf kunnen verzilveren. Vooral deze stap moet voor de Russen invulling gaan geven aan het punt van zekerheid van de vraag.

### Zekerheid in soorten

De afgelopen periode zijn het Europese en het Russische bedrijfsleven druk doende geweest invulling te geven aan hun wederzijdse energiebelangen onder de noemer van de Russisch-Europese energiedialoog. Met veel inspanning wordt getracht die belangen op elkaar af te stemmen en de reeds lang lopende dialoog op een hoger niveau te tillen: *van debat naar partnerschap*. Het nieuwe groenboek van de Europese Commissie biedt hiertoe een opening, hoewel de erkenning van de Russische belangen nog zwak doorklinkt. Het blijft de vraag of de Europese invulling van 'security of supply' de Russische wens van 'security of demand' kan aanvullen. In een partnerschap gaat het om langlopende wederzijdse 'commitments' en relaties, die nodig zijn om diepte- en vooral omvangrijke vervangingsinvesteringen te kunnen doen. Vooralsnog lijkt het erop dat het Europese antwoord 'wederzijdse energiebesparing' is; een toch wel erg mager resultaat

tegen de achtergrond van steeds nijpender Europese energietekorten.

### Wederzijdse afhankelijkheid

Het is zaak het hoofd koel te houden en het gasconflict van Rusland met Oekraïne niet te laten ontaarden in een buitenlands-politieke botsing. De wederzijdse afhankelijkheid is een sterk argument om de energiebetrekkingen zakelijk en scherp te houden. Rusland heeft de verdiensten in de Europese markt nodig om de expansie van de gasproductie voor de binnen- en buitenlandse markten en het onderhoud van het omvangrijke transportsysteem te financieren. Europa heeft er belang bij dat nieuwe en vooral omvangrijke investeringen op tijd tot stand komen en om deze reden lijkt beperking van het gemeenschappelijk agendapunt tot energiebesparing niet toereikend voor een energiepartnerschap.

### Noten

- 1 *European Commission Green paper, A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, COM (2006) 105 final; 8 maart 2006; [http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/index_en.htm)
- 2 Het GOS bestaat uit 12 voormalige sovjet-republieken. De Baltische staten, Estland, Letland en Litouwen, zijn geen lid, maar zijn toetreden tot de EU.
- 3 Roland Götz, 'Nach dem Gaskonflikt, Wirtschaftlichen Konsequenzen für Russland, die Ukraine und die EU', in: *SWP-Aktuell*, 3, januari 2006. (Voor een meer politieke visie op het conflict, zie ook Kees Graafland, 'Rusland-Oekraïne: energie als enig overgebleven Russisch machtsmiddel', in: *Internationale Spectator*, maart 2006, blz. 142-144. Toevoeging eindred.)
- 4 *Financial Times*, 7 maart 2006.

Coby van der Linde is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement aan de Universiteit Groningen; Geert Greving is Business Development Manager Purchase, Gasunie Trade & Supply, Groningen. Dit artikel is in een andere versie verschenen in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, jrg 4, nr 2, februari 2006