

‘De stenen aftasten en de rivier oversteken’

Het Chinese energiebeleid

Er komt spoedig een algemene energiewet. Dit maakte Ma Fucai¹ op 12 januari 2006 namens de *task force energie* bekend. Deze wet zal de basis vormen van het toekomstige nationale energiebeleid en tevens de strategie voor de energievoorziening van China vastleggen. Na een jarenlange zoektocht lijkt het erop dat de regering beleidskeuzen heeft gemaakt die zowel voldoen aan de stijgende vraag naar olie van de Chinese economie als een antwoord vormen op de snel veranderende geopolitieke werkelijkheid van de internationale oliemarkt.

Dit artikel belicht de huidige economische en geopolitieke situatie met betrekking tot de olievoorzieningszekerheid van de Chinese economie.² Aan de hand van de Chinese oliediplomatie van de afgelopen jaren volgt een voorspelling omtrent de hoofdlijnen van de ‘nieuwe’ energiestrategie en de geopolitieke speelruimte die China heeft om de risico’s die met de internationale olie-industrie gemoeid zijn, zoveel mogelijk te vermijden.

Groeiende afhankelijkheid

Volgens recente publikaties van het Nationaal Bureau voor Statistiek van China is het BNP tussen 1979 en 2004 jaarlijks met gemiddeld 9,6% gestegen. In 2003, 2004 en 2005 bedroeg de stijging zelfs achtereenvolgens 10,0%, 10,1% en 9,9%. Als de regering doorgaat met de economische hervormingen, zal de economie ook de komende jaren op een vergelijkbaar hoog niveau doorgroeien.³

Door de snelle economische ontwikkeling is uiteraard ook het verbruik van energie de laatste jaren sterk gestegen. In 2004 heeft China 1,87 miljard ton kolen verbruikt (een toename van 14,4% ten opzichte van 2003), 290 miljoen ton ruwe olie (toename van 16,8%) en 41,5 miljard kubieke meter gas (toename van 18,5%). Terwijl kolen met een aandeel van 65% verreweg de belangrijkste energiebron is, staat olie met 20% op de tweede plaats in de Chinese energiemix.⁴

Het energieverbruik stijgt echter sneller dan de regering in 2003 had voorspeld. Niet ongebruikelijk

voor een economie in een groeistadium zoals de Chinese, groeit het energieverbruik sneller dan de economie. Door de verouderde en veelal inefficiënte infrastructuur en de snel stijgende vraag kampen de energiebedrijven met grote moeilijkheden om de bevolking en het bedrijfsleven adequaat van energie te kunnen voorzien. In de grote steden en economische centra zijn stroomonderbrekingen een bijna dagelijks verschijnsel. Ook kampt een aantal regio’s herhaaldelijk met gas- en benzinetekorten. De afgelopen maanden hadden vooral de stad Chongqing en de provincie Guangdong frequent met ernstige energietekorten te maken.

Sinds 1993 verbruikt China meer olie dan het zelf produceert. Daardoor is het land steeds sterker onderhevig aan de ontwikkelingen op de internationale oliemarkt. Tegenwoordig importeert de Volksrepubliek 44% van haar jaarlijks olieconsumptie. Analisten verwachten dat de afhankelijkheid van de Chinese economie van olie-importen uit het buitenland zal stijgen tot 50% in 2010 en zelfs 60% in 2020.

Dit vooruitzicht vormt een moeilijk vraagstuk voor de beleidsmakers. Ze zijn vooral bang dat ontwikkelingen in het buitenland een negatieve invloed kunnen hebben op de groei van de Chinese economie, vooral door leveringsonderbrekingen en flinke prijsstijgingen op de oliemarkt.

Het geopolitieke toneel

Uiteraard hebben de geopolitieke ontwikkelingen een grote invloed op de oliediplomatie van de Chinese regering, in het bijzonder de oorlog in Irak. Het begin van de oorlog in 2003 en de daardoor veroorzaakte stijging van de olieprijs hadden immers grote invloed op de Chinese economie.⁵ Deze ontwikkeling wees de Chinese leiders niet alleen op de zwakten van het energiebeleid,⁶ maar bracht ook de toegenomen kwetsbaarheid van het land onder de aandacht. De vóór de oorlog van 2003 al bestaande *externe gevaren voor de olievoorziening* zijn de afgelopen jaren feitelijk nog toegenomen. Deze risico’s betreffen in het bijzonder het geostrategische

optreden van de Verenigde Staten op internationaal energiegebied, de onzekerheden die gepaard gaan met de recente ontwikkelingen binnen de Russische oliesector en de activiteiten van Japan als de belangrijkste regionale concurrent.

China had tien jaar lang met Rusland onderhandeld over een pijpleiding van het Siberische Angarsk naar Daqing in de provincie Heilongjiang. Toen de overeenkomst bijna rond was, bracht Japan een hoger bod uit voor een pijpleiding van Taishet naar de stad Nakhodka, die met haar haven Perevoznaya de kortste verbinding naar Japan biedt. Eind 2004 koos Moskou voor het Japanse voorstel. Dit was een grote teleurstelling, maar ook een belangrijke les voor de Chinese regering. Desalniettemin heeft Vladimir Poetin aan Hu Jintao beloofd dat er wel een tak van de pijpleiding naar China zal worden gebouwd voordat de pijpleiding naar de Stille Oceaan wordt afgemaakt. Bovendien exporteert Rosneft stijgende hoeveelheden olie via het spoor naar Noordoost-China.

Nadat het Russisch-Chinese project voor de eerste

belangen van de partijen, maar ook op geopolitieke overwegingen. Ten *tweede* heeft de regering een weg kunnen vinden om haar doel te bereiken zonder een directe confrontatie met één van de partijen aan te gaan.

De inspanningen voor een grensoverschrijdende pijpleiding zijn echter niet de enige activiteit van de regering om de olievoorziening voor China te waarborgen. Gedreven door de vrees voor een te grote afhankelijkheid – vooral van het instabiele Midden-Oosten – probeert de regering met zoveel mogelijk olieproducerende landen goede betrekkingen op te bouwen en zoeken de Chinese leiders ook de samenwerking met andere olie-importeurs.

Vanuit geopolitiek oogpunt zijn drie ontwikkelingen het meest opzienbarend. Ten *eerste* schrikt de Chinese oliediplomatie er niet voor terug ook met door het Westen als 'fout' gebrandmerkte regimes omvangrijke contracten te sluiten.⁸ In ruil voor olie steunt China deze landen op het internationale toneel en maakt het daarvoor bereidwillig gebruik van zijn positie als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, zoals in de gevallen van Soedan en Iran. Ten *tweede* zal de samenwerking met Saoedi-Arabië verder versterkt worden. Want ondanks alle activiteiten in andere regio's, zal het Midden-Oosten – en vooral Saoedi-Arabië – de belangrijkste exporteur van olie naar China blijven. Ten *derde* volgt China wat betreft betrekkingen op energiegebied een strikt bilaterale benadering. Dat is het geval met olie- en gas-producerende landen, maar ook met concurrenten om energiebronnen. Zo zijn India en China onlangs overeengekomen niet langer met elkaar om olieconcessies in het buitenland te concurreren, maar in sommige regio's gezamenlijk op te treden. Zo kunnen beide landen immers veel kosten besparen.⁹

Beleidsvorming

China kent geen nationale instelling als een ministerie van energie noch een speciale commissie die de energievraagstukken zou kunnen coördineren. Het ontbreekt dus aan een instantie die een consistent energiebeleid kan uitwerken.¹⁰ De verbrokelde institutionele structuur van de energiesector leidt tot een onsamenhangend energiebeleid, dat vaak meer door de leiders van de energiebedrijven wordt gevormd dan dat het via een integrale aanpak tot stand komt.¹¹ De Chinese 'strategie' voor het veiligstellen van de olievoorziening is daarom de uitkomst van talloze debatten en campagnes binnen de bureaucratie van een aantal ministeries en regerings-

Op de vreedzame weg verzekert China zich van steeds meer oliereserves

transnationale oliepijpleiding was mislukt, zette de Chinese regering alles op een snelle voortgang van de bouw van een oliepijpleiding van Kazachstan naar de West-Chinese regio Xinjiang. Toch had China ook hier te maken met inmenging van buiten, *in casu* door de Verenigde Staten. Blijkbaar zijn de Amerikanen bang dat de rijke oliereserves van de Kaspische Zee grotendeels naar het Oosten stromen en er niet genoeg olie overblijft voor de dure Baku-Tbilisi-Çeyhan pijpleiding.⁷ Inderdaad was het niet duidelijk of de China National Petroleum Corp. (CNPC) voldoende olie kon verkrijgen om de pijpleiding economisch te exploiteren. Eind 2005 werd echter een oplossing gevonden. Rosneft en Lukoil zullen olie via een oude pijpleiding van West-Siberië naar centraal-Kazachstan transporteren, zodat CNPC niet helemaal afhankelijk zal zijn van de Kazachse olie. Met deze oplossing toonden China, alsook Kazachstan en Rusland zich zeer tevreden.

Uit de afloop van deze projecten worden twee dingen duidelijk. Ten *eerste* kon China zijn zin (olie) krijgen ondanks de eerdere belemmeringen, die uiteraard niet alleen berustten op de economische

commissies. De deelnemers in de discussies rond de beleidsvorming zijn voornamelijk de drie grote energiebedrijven (CNPC, CNOOC en SINOPEC), de Nationale commissie voor ontwikkeling en hervorming, het ministerie van buitenlandse zaken, het Volksbevrijdingsleger, alsmede een aantal denktanks en universiteiten.¹²

Gezien de mogelijke consequenties van ontoereikende energievoorziening van de Chinese economie staat de energiezekerheid van China hoog op de politieke agenda. Zo werd in juni 2005 de nationale *task force energie* opgericht, die geleid wordt door minister-president Wen Jiabao. De secretaris van deze werkgroep is de voorzitter van de invloedrijke Nationale commissie voor ontwikkeling en hervorming, Ma Kai. Hij zal ook de groep leiden die is samengesteld uit deskundigen van alle 15 betrokken ministeries en commissies en die binnenkort het ontwerp zal schetsen voor een integrale energiewet. Deze wet moet naast institutionele ophelderingen – één instelling op ministerieel niveau die het beleid coördineert en een volledige regulering van de Chinese energiesector – ook de grondslag vormen voor de oliestrategie.

Perspectief

Sinds het begin van de hervormingen verandert de Chinese regering haar economisch beleid stapsgewijs. Aangezien er geen blauwdruk voor de hervormingen bestaat, worden beleidswijzigingen vaak eerst op lokaal niveau of op kleine schaal beproefd, alvorens ze als nationale richtlijnen worden ingevoerd. Deze strategie wordt omschreven als *mozhe shitou guo he* ('de stenen aftastend de rivier oversteken'). Ook op energiegebied wordt deze benadering toegepast. Chinese politici en de drie grote energiebedrijven hebben de afgelopen jaren inderdaad van alles geprobeerd om in olieproducerende landen een voet aan de grond te krijgen. Ondanks een paar mislukkingen – bijvoorbeeld de pijpleiding van Rusland naar China en het overnamebod op het Amerikaanse Unocal door CNOOC – hebben ze zich niet voor niets ingespannen. De toekomstige oliestrategie zal daarom een afspiegeling zijn van het recente optreden van China op het internationale toneel.

Aan de hand van de handelwijze van de regering en de energiebedrijven, alsmede drie vaak gehanteerde ideologische *basisprincipes*, kunnen de hoofdlijnen van deze strategie geschetst worden. Deze principes betreffen vooral het economisch beleid; de hantering door de regering van de door de opkomst van China gewekte vrees in het buitenland; en de beginselen

van het Chinees buitenlands beleid als belangrijk raamwerk voor de oliediplomatatie.

De zogenaamde *Vijf beginselen van de vreedzame coëxistentie* vormen de basis van het Chinese buitenlandse beleid. Deze beginselen hanteert China als maatstaf voor het aangaan van betrekkingen met andere landen en voor het optreden naar buiten toe. De beginselen houden in: het wederzijds respect voor de soevereiniteit en territoriale integriteit van andere landen; non-agressie; geen inmenging in de interne aangelegenheden van andere landen; op gelijkheid en wederzijdse voordelen gebaseerde bilaterale betrekkingen; en de vreedzame coëxistentie.¹³

Inderdaad heeft China een vreedzame omgeving nodig om zijn economische transitie te kunnen voltooien. Teneinde dit proces te versnellen, benut de regering de mogelijkheden van de 'globalisering' ten volle en bevordert zij economische integratie van China met het buitenland. Dit offensief beleid voert de regering al sinds een aantal jaren onder het devies *zou chuqu* (naar buiten gaan) – Chinese ondernemingen worden aangemoedigd in het buitenland bedrijven over te nemen. Op die manier moeten zij hun marktaandelen vergroten, octrooien en technologie verwerven en ervaring op de internationale markt vergaren teneinde hun slagkracht te verhogen, zodat de Chinese bedrijven tot volwaardige 'global players' kunnen uitgroeien. Ongeacht of het gaat om staats- of privé-ondernemingen, steunt de overheid derhalve de activiteiten van Chinese bedrijven in het buitenland door leningen en politieke contacten.

Onlangs werd, na een jarenlange discussie, de slagzin *heping fazhan daolu* (de weg van de vreedzame ontwikkeling) gepresenteerd. Deze formulering vervangt de eerder gebezigde *heping jueqi* (vreedzame opkomst). Deze wijziging is een teken van het groeiend ongemak van de Chinese regering over de vrees van andere landen voor de gevolgen van de politieke opkomst van de economische reus en benadrukt daarom het streven van de regering naar een vreedzame en harmonieuze wereldgemeenschap.

Op de vreedzame weg verzekert China zich dus alsmaar van meer oliereserves. Sinds Chinese bedrijven concessies in Canada, Latijns-Amerika, Afrika en Azië konden verwerven en ook de samenwerking op energiegebied met Rusland op gang is gekomen, staan zelfs de grootste producenten in de rij, om de kansen van de Chinese markt niet te missen. Zo bracht eind december 2005 de president van de OPEC, Sjeik Ahmad al-Fahd al-Sabah, een bezoek aan China om over de mogelijkheden voor meer samenwerking te spre-



ken, en begin 2006 kwam zelfs de Saoedi-Arabische Koning Abdullah op staatsbezoek. Tijdens dit bezoek werd een overeenkomst getekend die moet leiden tot verhoging van de jaarlijkse Saoedische export van olie en gas naar China van 39% en de bouw van nieuwe olieraffinaderijen in China.

Uiteindelijk konden ondanks het vaak *ad hoc* tot stand gekomen Chinese energiebeleid aanzienlijke successen worden geboekt. De oliediplomaten hebben zich ingespannen, nu kan de energiewet worden voltooid. De strategische hoofdlijnen zijn duidelijk: de Chinese regering zal haar strikt bilaterale aanpak van de energiesamenwerking zowel wat betreft producerende landen als belangrijke invoerlanden voortzetten en zich verder inspannen om de geopolitieke kwesties die met de internationale energiebetrekkingen gepaard gaan te omzeilen, teneinde elke directe confrontatie uit de weg te gaan.

De afgelopen jaren zijn Chinese bedrijven inderdaad in geostrategisch gevoelige regio's terechtgekomen, wat vooral de Amerikanen veel ongemak bezorgt.¹⁴ Toch lijkt het erop dat men juist in Latijns-Amerika en Afrika blij is met de samenwerking met de Chinezen – in het bijzonder door de bereidheid van China vele miljarden dollars in infrastructuurprojecten te investeren.¹⁵

Het aandeel van de olie afkomstig van buitenlandse bezittingen van Chinese bedrijven bedraagt thans 20% van de gehele olie-import. Buitenlandse energiebedrijven tonen echter ook belangstelling voor de Chinese markt. Zo hebben BP, Shell en andere *multinationals* al een groot aantal projecten in China opgezet. Nog meer investeringen kunnen worden verwacht als de Chinese energiemarkt verder geopend wordt en de prijzen stapsgewijs worden aangepast aan het internationale niveau – een ontwikkeling die al gaande is. Bovendien zijn ook buitenlandse bedrijven bereid olie naar China te exporteren om daar hun tankstations te kunnen exploiteren. De nieuwe energiewet zal ook een uitgewerkte wettelijke basis voor dergelijke projecten bieden. Het ligt dus in de lijn der verwachtingen dat na de opening van de markt voor olieproducten – zoals eerder al in andere sectoren is gebeurd – buitenlandse bedrijven door de grote Chinese markt zullen worden aangetrokken en bereidwillig op mogelijke eisen van de regering, bijvoorbeeld de garantie van de olieaanvoer, ingaan.

Ook wat betreft het olietransport probeert China mogelijke geopolitieke brandpunten te vermijden. Het grootste ongemak bestaat volgens de Chinese analisten uit de transportroutes, in het bijzonder de Straat

van Malakka. Ruim 80% van alle olie die naar China wordt vervoerd, passeert deze geopolitieke flessehals. Teneinde deze wateren te vermijden, bouwen Chinese bedrijven tegenwoordig havens in Pakistan (Gwadar) en Burma (Sittwe). In de nabije toekomst zal olie uit het Midden-Oosten en Afrika naar deze havens verscheept worden. Vanuit Gwadar zal de olie dan via de *Karakorum Highway* naar Xinjiang kunnen worden vervoerd, terwijl de olie via een pijpleiding van Sittwe naar Kunming in de Zuidwest-Chinese provincie Yunnan getransporteerd zal worden.¹⁶

Deze projecten sluiten aan bij het plan van de Chinese regering een economische opleving van de westelijke en de centrale gebieden van het land te bevorderen. Ondanks de hoge kosten die met deze projecten verbonden zijn, kan het logistiek en economisch dan ook zinvoller zijn een deel van de olie naar het Chinese binnenland te transporteren, in plaats van eerst alle olie naar de Oost-Chinese kust te verscheppen.

De Chinese zoektocht naar energie verandert Azië en de hele wereld in een adembenemend tempo; en met elk land waarmee China bilaterale overeenkomsten sluit, vergroot het zijn geopolitieke speelruimte.

China heeft al heel wat stenen in de troebele wateren van de internationale olie-industrie gegooid. Terwijl de Verenigde Staten vechten tegen het wereldomvattende terrorisme en dromen van minder afhankelijkheid van het Midden-Oosten en er binnen de Europese Unie over een toekomstig energiebeleid gediscussieerd wordt, benut China de mogelijkheden van zijn integratie in de wereldeconomie om zich van voldoende energie voor zijn opkomst te verzekeren. Globalisering met sterke Chinese trekjes dus.

Noten

- 1 Ma Fucai is de voormalige bestuursvoorzitter van China National Petroleum Corp. (CNPC), een van de drie grote energiebedrijven. Hij werd in 1998 *chief executive officer* van CNPC, maar moest aftreden nadat in december 2003 door een explosie in één van de vestigingen van het bedrijf in de buurt van Chongqing meer dan 200 mensen om het leven waren gekomen. Zijn medewerking bij de totstandkoming van de wet geeft blijk van de grote invloed van de energiebedrijven op de toekomstige regelgeving.
- 2 Dit artikel is grotendeels gebaseerd op publikaties en nieuwsberichten in het Chinees. Verwijzingen naar bronnen zijn slechts opgenomen als het gaat om publikaties in Westerse talen.
- 3 'The OECD on China's economy: a model of reform', in: *The Economist*, 15 september 2005 (http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=E1_QQDSJSP)

- 4 Bernard D. Cole, *'Oil for the lamps of China': Beijing's 21st-century search for energy*, Washington, DC: National Defense University Press, 2003, blz. 7.
- 5 In de eerste vier maanden van 2003 importeerde China 42,9% meer olie dan in 2002; de rekening steeg echter met 110,6%. China moest zich er ook bij neerleggen dat Irak voorlopig niet in staat zou zijn de Chinese leningen terug te betalen; bovendien zal CNPC door de bezetting van Irak geen olie kunnen winnen uit de drie olievelden waarvoor het bedrijf vóór de oorlog al concessies had verworven. Volgens het Nationaal Bureau voor Statistiek van China resulteert elke prijsstijging van 10 dollar in 0,5% minder groei van het Chinese BNP.
- 6 Zie voor een overzicht van de problemen van de Chinese energiesector: Philip Andrews-Speed, 'China's energy woes: running on empty', in: *Far Eastern Economic Review*, juni 2005 (<http://www.feer.com/articles/1/2005/0506/free/p013.html#top>)
- 7 Michael Klare, *Blood and oil: how America's thirst for petrol is killing us*, Londen: Hamish Hamilton, 2004, blz. 159.
- 8 Zie bijv. 'China and Africa: no questions asked', in: *The Economist*, 19 januari 2006 (http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?subjectid=478048&story_id=5425730); China beseft echter ook dat deze landen niet de meest ideale partners zijn, maar Chinese analisten benadrukken dat de meeste concessies al door Westerse bedrijven zijn opgekocht en China derhalve geen andere keuze heeft dan in deze landen te gaan investeren.
- 9 'Take your partners: China, India and the oil market', in: *The Economist*, 19 januari 2006 (http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_id=5420659)
- 10 Erica S. Downs, 'The Chinese energy security debate', in: *The China Quarterly*, no. 177, maart 2004, blz. 30.
- 11 Andrews-Speed, *a.w. noot 6*.
- 12 Downs, *a.w. noot 10*.
- 13 Judith F. Kronberg & John R. Faust, *China in world politics: policies, processes, prospects*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2005, blz. 14.
- 14 Jing-dong Yuan, 'America's China problem', in: *Asia Times Online*, 7 juni 2005 (<http://www.atimes.com/atimes/China/GF07Ad02.html>)
- 15 'China's oil diplomacy offers aid in Latin America', in: *Taipei Times*, 6 maart 2005 (<http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2005/03/06/2003225714>); Hakim Ben Hammouda, 'Coopérer avec la Chine pour un vrai développement', in: *Afrique Asie*, februari 2006, blz. 18.
- 16 De voortgang van de bouw van de havens in het Pakistaanse Gwadar en het Burmese Sittwe waren ook onderwerpen tijdens de recente bezoeken van de Pakistaanse president Pervez Musharraf en de minister-president van Burma, Soe Win, aan China in februari 2006.

Susann Handke is werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).