

Wie is afhankelijk van wie?

De betrekkelijke kwetsbaarheid van de EU-gasmarkt

Begin januari 2006 leidde de onderbreking van de export van Rusland naar Oekraïne tot grote ophef binnen de Europese Unie. Deze gas-'crisis' deed zich voor in een tijd waarin energievoorzieningszekerheid een steeds prominenter rol is gaan spelen in de Europese hoofdsteden, alsmede bij de EU in Brussel. Ook Nederlandse politici hebben laten weten de energievoorzieningszekerheid als prioriteit nummer één te zien.¹ Gezien de aard en omvang van de Europese gasmarkt is het echter de vraag of het gepercipieerde risico niet groter is dan het feitelijke risico. In ieder geval moet er bij afwegingen over maatregelen om de kwetsbaarheid van de EU te verkleinen, goed gekeken worden of de kosten wel opwegen tegen de baten.

Hoge aardgasprijzen

De aardgasprijzen in de Westerse wereld hebben de afgelopen twee jaar ongekende hoogten bereikt. In continentaal Europa en in Azië zijn de prijzen meestal contractueel direct gekoppeld aan die van olieproducten. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bepaalt de olieprijs via de uitwisselbaarheid van olieproducten en gas het verloop van de gasprijs op de hier bestaande zelfstandige gasmarkten. Hoge olieprijzen betekenen dus bijna automatisch hoge gasprijzen.² Daar komt bij dat de eigen productie van gas in Europa sneller terugloopt dan verwacht, vooral in het Verenigd Koninkrijk, terwijl de winning in de Verenigde Staten stagneert.³

De stijgende gasprijzen, in combinatie met bezorgdheid over de markt- en prijsstructuren op Europese gasmarkten, hebben ertoe geleid dat de voorspellingen voor gasgebruik in de elektriciteitssector de laatste jaren herhaaldelijk naar beneden zijn bijgesteld.⁴ Gas blijft echter een gewilde brandstof voor elektriciteitsopwekking. Moderne gasgestookte centrales zijn zeer efficiënt; bovendien zijn ze snel te bouwen, tegen relatief lage bouwkosten. Ook zijn overheden, voornamelijk in Spanje en Italië, eerder geneigd vergunningen voor gasgestookte centrales af te geven dan voor kolencentrales, omdat gascentra-

les naar verhouding beduidend minder kooldioxide uitstoten. Tevens is er veel minder oppositie van de lokale bevolking (een minder groot 'Niet In Mijn Achtertuin'-effect), omdat gascentrales relatief klein zijn en de brandstoflevering door 'onzichtbare' pijpleidingen gaat.

Vraag/aanbodverhouding

Aan de ene kant leiden de hogere prijzen tot iets lagere vraagverwachtingen, aan de andere kant vinden er nieuwe investeringen plaats in infrastructuur om nieuw gas naar Europese markten te brengen. De vraag/aanbod-verhoudingen voor de volgende jaren lijken daarom minder gespannen dan kort geleden nog werd verwacht. Naast nieuwe pijpleidingen uit Noorwegen, Algerije en Rusland wordt vooral de invoercapaciteit voor *Liquefied Natural Gas* (LNG) de komende jaren sterk vergroot. De kosten voor LNG, door afkoeling vloeibaar gemaakt en per schip getransporteerd aardgas, zijn de afgelopen twee decennia sterk verminderd, zodat landen als Nigeria, Qatar en Egypte LNG tegen concurrerende prijzen naar Europa kunnen brengen. Nu al speelt LNG in de Spaanse en Franse gasmarkt een grote rol en het zal binnenkort ook in het Verenigd Koninkrijk en Italië op grote schaal een plaats veroveren in de energievoorziening. In Nederland, België, Duitsland en Polen bestaan plannen voor de bouw van nieuwe of uitbreiding van bestaande LNG-ontvangstinstallaties.

Stijgende zorg om voorzieningszekerheid

Een groeiende vraag naar gas en afnemende eigen productie leiden ertoe dat de Europese Unie steeds afhankelijker zal worden van geïmporteerd gas. Het meeste gas komt via pijpleidingen uit Rusland, Algerije en Noorwegen. De uit deze landen geïmporteerde hoeveelheden zullen de komende decennia toenemen en worden aangevuld door aanzienlijke hoeveelheden LNG. Het verschijnsel van stijgende hoeveelheden gas afkomstig uit een klein aantal landen baart politici en commentatoren in Europa

zorgen. Twee aspecten spelen hierbij een rol: ten *eerste* de vrees dat de afhankelijkheid door exporterende landen wordt gebruikt om economische en politieke doeleinden te bereiken; ten *tweede* de vrees voor grotere concurrentie met andere gas afnemende landen, waarvoor ook een stijgende afhankelijkheid van geïmporteerd gas wordt voorspeld. In het bijzonder LNG-exporteurs hebben daardoor ruimere keuze van afzetlanden. Europa, is de redenering, moet meer dan vroeger een aantrekkelijke markt voor producerende landen zijn om toevoer van nieuw gas te waarborgen.⁵ Hoewel een deel van deze zorgen gegrond is, zijn kanttekeningen op hun plaats.

Gas als politiek drukmiddel?

Als een pijpleiding eenmaal is gebouwd, is het voor de exporteur kostbaar gasleveranties om politieke redenen te onderbreken. Een pijpleiding verbindt immers de producent en de afzetmarkt vrijwel onlosmakelijk met elkaar en, anders dan bij olie, is het voor de exporteur vrijwel onmogelijk zijn produkt – tenminste op korte termijn – op andere markten af te zetten. De exporteur raakt substantiële inkomsten kwijt en hij moet er op lange termijn rekening mee houden dat de vraag naar zijn gas sterk vermindert, omdat leveranties als onbetrouwbaar kunnen worden aangemerkt.⁶ Gas verbruikende landen zijn beter tegen (politieke) onderbrekingen beschermd naarmate zij meer voor het gas betalen, de potentiële vraag groter is en zij meer opties hebben om in de toekomst naar andere bronnen uit te wijken. In die zin verkeert de Europese Unie als geheel in een uitstekende positie. Voor LNG-importen ligt de situatie iets anders, omdat de producenten LNG, dat zij bijvoorbeeld niet meer aan EU-landen willen leveren, waarschijnlijk betrekkelijk gemakkelijk op andere markten kunnen afzetten. Maar ook LNG-leveranciers schaden hun lange-termijnpositie op internationale gasmarkten wanneer zij hun gas als politiek drukmiddel gebruiken. Bovendien biedt LNG de importerende landen in het geval van een leveringsonderbreking de mogelijkheid andere LNG-bronnen aan te spreken.

Dit neemt niet weg dat louter een sterke marktpositie voor produktielanden al genoeg kan zijn om politieke doeleinden te bereiken. Ongeacht de realiteit van een politieke onderbreking van gasleveranties kan perceptie van kwetsbaarheid voor politici en beleidsmakers in invoerlanden al voldoende zijn om zich tegenover leveranciers soepeler op te stellen, bijvoorbeeld over mensenrechten, zelfs zonder dat de

producerende landen de gasleveranties metterdaad ter discussie stellen.⁷

Het recente conflict tussen Rusland en Oekraïne is in veel krantenartikelen aanleiding geweest te concluderen dat Rusland gasleveranties doelmatig benut om op brute wijze politieke doelen te bereiken.⁸ Wie de voorgeschiedenis van het conflict nader beschouwt, komt al snel tot de conclusie dat het Russische staatsbedrijf Gazprom zeker gebruik heeft gemaakt van zijn centrale rol in de Oekraïense gasvoorziening om uiteindelijk hogere prijzen door te zetten. Maar hier was ook een economische aanleiding voor, gezien de opstelling van het Oekraïense gasbedrijf Naftogaz.⁹

Eind 2005 had Oekraïne wel degelijk kansen om het conflict op te lossen. Zo had Rusland aangeboden zijn prijsverhoging pas na de Oekraïense verkiezingen van maart 2006 te laten ingaan. Duidelijk lagere tarieven waren ook mogelijk geweest indien Gazprom een aandeel in het Oekraïense pijpleidingennet, essentieel voor zijn exporten naar Europa, had mogen verwerven. Ongetwijfeld zit er een politiek element in het streven van Rusland hogere gasprijzen in Oekraïne te rekenen. Maar waarom zou Rusland Oekraïne met laag geprijsd gas subsidiëren zonder hiervoor economisch iets terug te krijgen, terwijl tegelijkertijd Oekraïne politiek meer en meer in de richting van het Westen opschuift?

Uit dit conflict valt op zich zelf moeilijk af te leiden dat Rusland als leverancier voor de Europese gasmarkt onbetrouwbaarder is geworden. Toch heeft het conflict ertoe bijgedragen dat het publieke debat over de relatie tussen energieleveringen en buitenlands beleid sterk aan belang heeft gewonnen. Een dergelijk debat valt toe te juichen.¹⁰ Het is nu van belang de discussie in goede banen te leiden en juist ook de kansen te benadrukken die energierelaties met zich kunnen brengen en niet slechts de risico's.

Europa als een belangrijke afnemer

De afhankelijkheid van gas is wederzijds. Tegenover het verlangen van consumerende landen naar voorzieningszekerheid staat het verlangen van producerende landen naar vraagzekerheid. De EU kent thans de grootste vraag naar gasimporten en zal volgens diverse voorspellingen de komende decennia ook met afstand de sterkste groei in het volume van importen tonen (zie tabel 2). Bovendien is de EU voor degenen die het beheer voeren over de grote gasvoorraden in Rusland, Noorwegen, Algerije,

Tabel 1. Infrastructuurontwikkelingen in de EU-25

Pijpleidingen in aanbouw of gepland (tot 2011) LNG-terminals						
	Capaciteit (mld m ³ p.a.)		Bestaand		In aanbouw of gepland (tot 2011)	
			Aantal	Capaciteit (mld m ³ p.j.)	Aantal	Capaciteit (mld m ³ p.j.)
Noorwegen – Verenigd Koninkrijk (Langeled)	23	België	1	4,5	1	4,5
Rusland – Duitsland (NGEP)	27,5-55	Frankrijk	2	16	1	8
Algerije – Spanje (diverse)	10-12	Griekenland	1	2		
Algerije – Italië (diverse)	10-16	Italië	1	3,5	3	22
Turkije – Oostenrijk (Nabucco)	ca. 20	Spanje	4	35	5	20
		Portugal	1	5,5		
<i>Totaal in aanbouw/ gepland</i>	<i>90,5-126</i>	Verenigd Koninkrijk	1	4,5	3	31
		Nederland			1	8-12
		Duitsland			1	6-10
		<i>Totaal</i>	<i>11</i>	<i>71</i>	<i>15</i>	<i>99,5-107,5</i>

Bron: CIEP database; bestaande capaciteit en projecten die zeer waarschijnlijk gerealiseerd worden.

Egypte en Libië, de dichtstbijzijnde, en daarmee potentieel ook de meest winstgevende, exportmarkt.

Producerende landen die men in Europa door hun onbetrouwbaarheid of al te politiek gebruik van gas-exporten niet graag als leverancier ziet, lopen mogelijk hoge inkomsten mis. Deze inkomsten missen ze ook, als ze bij de ontwikkeling van nieuwe projecten om politieke redenen ervoor kiezen andere, minder winstgevende markten voorrang te geven boven die van Europa. De EU moet voor haar voorzieningszekerheid echter ook wel wat doen. De markt moet aantrekkelijk zijn, willen producerende landen de vaak flinke investeringen opbrengen. In dit kader is het niet erg handig als de risico's van importafhankelijkheid worden overdreven, als drastische maatregelen tegen gevoelde bedreigingen worden afge-

kondigd of als de EU voortdurend en met nadruk aandringt op verandering van interne regelgeving in producerende landen. Die zouden zich kunnen afvragen of het wel aantrekkelijk is investeringen te doen ten behoeve van een markt waar de verbruikers bang lijken te zijn voor het produkt.

Ook in de toekomst zullen in de meeste exporterende landen staatsbedrijven de dienst uitmaken. Internationale gas- en oliemaatschappijen zullen in de meeste exporterende landen vooral aan bod komen, wanneer de lokale staatsbedrijven over te weinig kapitaal of te weinig expertise beschikken om bepaalde projecten te verwezenlijken. Dit is begrijpelijk: producerende landen willen in eerste instantie toch zoveel mogelijk opbrengsten van de gaswinning zelf houden.

Tabel 2. Verwachte gasimporten in verscheidene regio's (mld kubieke meters)

	2002	2010	2030	Groei 2002 – 2030
Europese Unie	233	342	639	406
OESO Noord-Amerika	0	33	197	197
OESO Azië	98	130	183	85
China	0	9	42	42
India	0	10	44	44

Bron: IEA World Energy Outlook 2004, blz. 140

Internationale gashandel blijft kansen bieden

Internationale handel in gas heeft dezelfde voordelen als die in pindakaas. Het wordt geproduceerd waar dit het meest efficiënt is, terwijl handel het voor zowel importerende als exporterende landen mogelijk maakt hun welvaart te verhogen. Handel leidt hoe dan ook tot meer contacten tussen en integratie van landen. Streven naar minder importafhankelijkheid *per se* is welvaartsverlagend wanneer *onnodig* op dure alternatieven wordt ingezet, bijvoorbeeld op energiebronnen die lokaal kunnen worden geproduceerd. In het energiebeleid staan drie pijlers centraal; de verhouding kosten-prijs, milieu en voorzieningszekerheid. Deze drie moeten tegen elkaar worden afgewogen. Eenzijdig de nadruk leggen op voorzieningszekerheid ten koste van internationale handel in gas kan erg kostbaar zijn, met een welvaartsverlagend effect.¹¹

Vangnet

Hoewel exporterende én importerende landen bij een soepel verlopende internationale gashandel gebaat zijn, blijven er risico's bestaan voor de voorzieningszekerheid in importerende landen. De oorzaken kunnen technisch, economisch maar ook politiek van aard zijn, wanneer bijvoorbeeld belangrijke installaties door onrust in exporterende landen uitvallen. In die zin kan het nuttig zijn voor leveringsonderbrekingen van beperkte duur een vangnet achter de hand te hebben. Gasbedrijven in diverse lidstaten van de EU hebben in het verleden zulke vangnetten opgebouwd, gebaseerd op gasopslag en onderbreekbare leveringscontracten met grootverbruikers. In geliberaliseerde gasmarkten met concurrentie tussen verscheidene particuliere gasleveranciers blijkt het

moeilijker de ontwikkeling van dergelijke vangnetten te financieren. Overheden moeten daarom duidelijk definiëren wie door een dergelijk vangnet tegen welke bedreigingen beschermd moet worden en wie voor de invulling verantwoordelijk is. De Europese richtlijn 2004/67/EC schrijft dit voor, maar laat de afzonderlijke lidstaten ruimte eigen standaarden te definiëren.

Teneinde *free-riding* van landen met zwakkere standaarden in het geval van een crisis te voorkomen, zou het voordelen kunnen bieden standaarden op Europees niveau af te spreken, waarbij in de exacte invulling weer rekening kan worden gehouden met de condities in de lidstaten. De Europese Commissie heeft in 2002 al voorstellen in deze richting gedaan.¹² Misschien is het tijd deze voorstellen nog eens nader te bezien en aan een grondige kosten-batenanalyse te onderwerpen. Gezien de toenemende rol van gas bij de elektriciteitsvoorziening in de EU zouden afspraken over voorzieningszekerheid ook rekening moeten houden met de dwarsverbanden tussen gas- en elektriciteitsmarkten.

Conclusie: geen autarkie maar dialoog

Europa zal steeds afhankelijker worden van gasimport. Het is een realiteit dat autarkie in de gasvoorziening voor Europa mogelijk noch wenselijk is. Voor de gasvoorziening van morgen is het vooral van belang dat investeringen tijdig plaatsvinden, zowel binnen de EU als in producerende landen. Gezien de positie van de Europese gasmarkt is te verwachten dat er voldoende interesse bestaat deze investeringen te doen, mits een aantal reguleringsonzekerheden wordt opgelost en mits de EU in een structurele dialoog met producerende landen de zorgen wegneemt die in deze landen leven. Een aanzet hiertoe geeft het nieuwe 'groenboek' van de Commissie. De vrees voor problemen met de leveringszekerheid moet niet worden overdreven en moet de energierelaties niet overheersen. De risico's van afhankelijkheid zijn minder groot dan soms wordt aangenomen en een te grote nadruk op beleid dat minder afhankelijk maakt, kan niet alleen een welvaartsverlagend effect hebben, maar ook de vraagzekerheid van producerende landen onnodig onder druk zetten, waardoor investeringen niet of onvoldoende tot stand komen.

Belangrijk is wél dat de EU als geheel in dialoog treedt met producerende landen en op basis van erkenning van de wederzijdse belangen haar beleidsdoelstellingen probeert te bereiken. Om eventuele



leveringsproblemen op te vangen, die niet noodzakelijk politiek van aard zijn, kan een vangnet worden opgezet dat gelijke condities en normen stelt aan alle EU-lidstaten. Tevens kan het vangnet de perceptie verminderen dat stijgende importafhankelijkheid een bedreiging vormt.

Noten

- 1 'De voorzieningszekerheid is volgens hem [De Krom, toevoeging auteurs] nu probleem nummer één. Daarna komen de betaalbaarheid en dan pas het duurzame karakter van de opwekking. Dat is de volgorde.'; zie: 'De Krom: Delta-initiatief voor energie is geen nieuw plan', *Nieuwsdienst Energiea*, 6 februari 2006.
- 2 De hoge aardgasprijzen hebben in de EU een dubbel effect; ten eerste verhogen zij direct de kosten van elektriciteit en gas, gebruikt voor warmte in industrie en huishoudens. De koopkracht van consumenten daalt, aangezien het energieverbruik relatief prijs-inelastisch is. Ten tweede zullen de prijzen van kooldioxide-emissierechten stijgen, aangezien kolen aantrekkelijker worden voor opwekking van elektriciteit, terwijl bij de verbranding van kolen duidelijk meer kooldioxide vrijkomt dan bij de verbranding van aardgas.
- 3 Vergelijk bijv. *BP Statistical Review of World Energy*, juni 2005.
- 4 Christoph Tönjes, 'Gas to power in Europe', *IGU/EDI/CIEP discussion paper*, april 2005; Anouk Honoré, 'Future natural gas demand in Europe. The Importance of the Power Sector', Oxford Institute for Energy Studies, januari 2006.
- 5 Het concurrentieaspect en de mogelijke consequenties voor de Europese gasmarkt worden goed uitgewerkt in het advies van de Algemene Energieraad, *Gas voor morgen*, van januari 2005.
- 6 Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij olie in de jaren '70. De politieke onderbrekingen van destijds hebben ertoe geleid dat de EU-15 tot op heden minder olie verbruikt dan in 1978, waarbij het aandeel van OPEC-olie daalde van ruim 80% in 1978 tot 40% nu. Zie *BP Statistical Review of World Energy*, juni 2005. (De nieuwe lidstaten zijn buiten beschouwing gelaten, omdat voor deze landen in 1978 alleen maar een totaal aan importen bekend is en geen land van origine, ook al zal het voornamelijk olie uit Rusland zijn geweest.)
- 7 Voor een theoretisch raamwerk over de totstandkoming van buitenlands energiebeleid, zie hoofdstuk twee van F. Hoogeveen & W. Perlot, 'Tomorrow's Mores; The International System, Geopolitical Changes and Energy', *CIEP Energy Study*, december 2005.
- 8 Bijv. Co Welgraven, 'Europa denkt weer nucleair. Dilemma: kerncentrale in je tuin of een Rus aan de gaskraan', in: *Trouw*, 4 januari 2006; Sander van Walsum, 'Nauwe blik gijzelt energiebeleid', in: *de Volkskrant*, 4 januari 2006.
- 9 Voor een uitgebreide analyse zie het hierna volgende artikel van C. van der Linde & G. Greving, en Jonathan Stern, *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*, Oxford Institute for Energy Studies, 16 januari 2006 (www.oxfordenergy.org).
- 10 Mede omdat de politiek zich thans buigt over het advies van de Algemene Energieraad, samen met de Adviesraad Internationale Vraagstukken, om van energievoorzieningszekerheid een hoofddoelstelling te maken van het Nederlands buitenlands beleid. Zie AER/AIV, *Energiek Buitenlands Beleid; Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, december 2005.
- 11 Over beleid ten aanzien van 'oil security' schrijft Robert Skinner van het Oxford Institute for Energy Studies: '(...) spawned a xenophobic policy jargon that included such economically nonsensical notions as energy independence, self-sufficiency and President Jimmy Carter's "Moral Equivalent of War"' (Robert Skinner, 'Energy Security and Producer-Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality', *paper prepared for Government of Canada Energy Symposium, 28 October 2005*).
- 12 Zie http://www.europa.eu.int/comm/energy/gas/legislation/legislation_sos.htm. De toenmalige voorstellen geven nadrukkelijk aan dat gasopslag alleen een van vele instrumenten is om een 'vangnet' te creëren, en niet noodzakelijkerwijs het meest economische.

Christoph Tönjes en Wilbur Perlot zijn werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).