

De aftakeling van OPEC

C. van der Linde*

Sinds 1973 is de OPEC er steeds minder in geslaagd om de individuele en collectieve belangen van de lidstaten met elkaar te verzoenen. Verschillen in olie-reserves, productiecapaciteit, afhankelijkheid van olie-inkomsten en de mate van verticale integratie hebben in de jaren '70 en '80 tegengestelde belangen aan het licht gebracht met betrekking tot het prijs- en produktieniveau. Daarbovenop speelt nog het probleem waar de zwakkere OPEC-landen in de jaren '90 het geld vandaan moeten halen om de investeringen in de olie-industrie op peil te houden. Het aantrekken van buitenlandse investeringen is alleen mogelijk als wordt afgezien van productiebeperkende afspraken. Het uittreden van Ecuador laat zien dat het opzeggen van het OPEC-lidmaatschap dan een logische consequentie is.

De internationale oliemarkt kampt al tien jaar met overschotten. De relatief hoge prijzen in het begin van de jaren tachtig hebben substitutie, besparing en efficiënter gebruik opgeroepen, die de vraag naar olie elastischer hebben gemaakt. Bovendien verminderde in deze periode de olieconsumptie per eenheid bnp in de geïndustrialiseerde landen tot minder dan één, waardoor de vraag na de prijsval van 1986 wel is gegroeid, maar lang niet zo expansief als de OPEC hoopte om de overschotten weg te werken. Alleen de vraag in de Zuidoostaziatische markten neemt expansief toe. Per saldo echter hebben de recessie in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en de afgenomen groei in andere belangrijke consumerende landen de afzetproblemen voor OPEC verergerd, waardoor de tegenstellingen tussen de lidstaten over het te voeren beleid steeds groter zijn geworden.

Momenteel produceert OPEC zo'n 24 miljoen vaten per dag, ongeveer 38% van de wereldproductie. Daarvan neemt Saoedi-Arabië zo'n 7,5 à 8 miljoen vaten per dag voor zijn rekening. De ruimte voor de overige lidstaten is bij een gelijkblijvend OPEC-marktaandeel onder druk komen te staan door het sinds de Golfoorlog vergrote Saoedische aandeel, de mogelijke terugkeer van Irak op de internationale oliemarkt en het herstel van de productie van Koeweit. Voor het vierde kwartaal van 1992 besloten de OPEC-ministers dan ook niet een echt plafond voor de OPEC-productie af te spreken, maar om een marktaandeel van 24,2 miljoen vaten aan te houden en geen quota's te verdelen.

Op 18 september jongstleden, na afloop van deze vergadering, kondigde Ecuador aan de OPEC te verlaten. Met deze aankondiging vond openlijke erkenning plaats van het feit dat in de afgelopen jaren de belangen van de individuele lidstaten van de OPEC in toenemende mate niet meer gediend werden door het gezamenlijke optreden op de internationale oliemarkt. De karteltheorie en inzichten uit de speltheorie voorzien een dergelijk uiteenvallen van

samenwerkende groepen marktparticipanten als de voorwaarden voor samenwerking in de loop van de tijd veranderen of wegvallen¹. De uittreding van Ecuador doet de vraag rijzen of er meer landen zullen volgen en wat de toekomst van OPEC is.

Het doel van OPEC

De marktomstandigheden zijn in de loop van de tijd dermate veranderd dat de OPEC, een intergouvernementele organisatie, niet langer haar hoofddoelstellingen kan verwezenlijken. Deze doelstellingen stipuleren vooral het belang van stabiele prijzen en inkomsten uit olie-exporten voor de lidstaten². Het voeren van een gecoördineerd en zelfs uniform olie-beleid door de lidstaten wordt van groot belang geacht om de doelstellingen te bereiken. Het bereiken van deze doelstellingen waarbij zowel het collectieve als het individuele doel zo goed mogelijk gediend moeten worden, vereist echter convergerende ontwikkelingen in de olie-industrieën en economieën van de lidstaten.

Zolang het de lidstaten aan zeggenschap over het prijs- en produktieniveau ontbrak (de internationale oliemaatschappijen hadden de olie in concessie),

* De auteur is verbonden aan de Rijksuniversiteit Leiden.

1. Zie H.W. de Jong, *Dynamische markttheorie*, Bedrijfseconomische Monografieën, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1985, blz. 151 e.v.

2. De hoofddoelstellingen omvatten: het coördineren en unificeren van het oliebeleid van de lidstaten; het vaststellen van de beste manier om de individuele en collectieve belangen van de lidstaten te behartigen; het stabiliseren van olieprijzen op de internationale ruwe-oliemarkten om onnodige en schadelijke fluctuaties te elimineren; te allen tijde de belangen van de lidstaten te behartigen en een stabiel inkomen voor de producerende landen te verzekeren; een efficiënte en zekere olievoorziening voor de consumerende landen; en een redelijke winst op investeringen voor hen die in de olie-industrie investeren. Resolutie VIII.56 van de achtste buitengewone vergadering, Genève, 5-10 april 1965, in: *OPEC official resolutions and press releases 1960-1983*, Pergamon Press, Oxford, 1984, blz. 32.

hadden de lidstaten een gezamenlijk doel: het verkrijgen van zeggenschap over productie en prijs. In de marktomstandigheden van de jaren zestig en begin jaren zeventig leidde meer zeggenschap automatisch tot grotere olie-inkomsten. De heterogeniteit van de lidstaten speelde derhalve nog geen rol van betekenis.

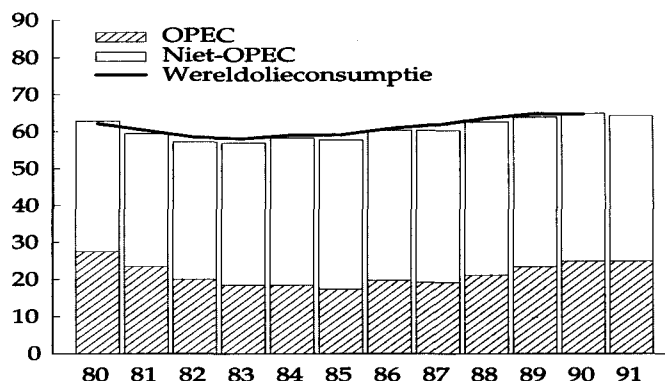
In speltheoretische termen kan men stellen dat er voor en tijdens de oliecrisis van 1973 genoeg gemeenschappelijke belangen waren om tot overeenstemming te komen. De marktomstandigheden maakten zowel korte-termijn superwinsten als controle over de productieomvang mogelijk. Daarmee was er voor de lidstaten sprake van een coöperatief spel zonder conflict, en kon een Nash-evenwicht worden gerealiseerd³.

In andere bewoordingen kan men zeggen dat de internationale oliemarkt in 1973 aan de voorwaarden voldeed om een sterk kartel te vormen. De vraag was prijsinelastisch en het aanbod was, na de overeenkomsten van Tripoli en Teheran in 1971 waarin de lidstaten meer zeggenschap over prijs en productie bedongen, sterk geconcentreerd en (mede daardoor) op korte termijn inelastisch. De OPEC-lidstaten produceerden in 1973 immers ruim 55 procent van de wereldolieproductie en hadden een aandeel van 73 procent in de totale olie-export⁴. Het jaar 1973 was voor de lidstaten van OPEC overigens een uniek moment dat niet meer herhaald kan worden. De zeggenschap over de olieproductie wordt in de periode 1974-1978 compleet als de belangen van de internationale oliemaatschappijen worden genationaliseerd en ondergebracht in staatsoliemaatschappijen. Daarmee introduceren de lidstaten een latente bron van tegenstellingen. De complexiteit van de belangenbehartiging in OPEC-verband neemt immers toe omdat: (a) het staatsbelang en het belang van de staatsoliemaatschappij niet noodzakelijkerwijs gelijk zijn en beide door de tijd veranderen; (b) de marktstrategieën van de verschillende staatsoliemaatschappijen uiteenlopen, en (c) verschillen in de mate van internationalisatie en verticale integratie van staatsoliemaatschappijen uiteenlopende eisen stellen aan het prijs- en productiebeleid van de lidstaten.

Op grond hiervan is het denkbaar dat niet alleen de conflicten toenemen tussen de lidstaten, maar ook tussen een lidstaat en zijn staatsoliemaatschappij. Een dergelijk conflict heeft zich al voorgedaan in Venezuela, waar de staatsoliemaatschappij PDVSA klaagde over het ongeschikt maken van het bedrijfsbelang aan de conflictbeslechting in OPEC-verband. De onderneming was boos op de olieminister, die akkoord was gegaan met productiebeperkingen om (politieke) disputen tussen Arabische lidstaten te bezweren. Ook zijn er recentelijk spanningen gerezen over het internationaliserings- en investeringsbeleid van de onderneming, dat volgens de regering op gespannen voet staat met het overheidsbeleid.

Heterogeniteit

Het jaar 1973 was zowel het jaar van het grote succes als het jaar waarin de fundamentele belangtengestellingen tussen de lidstaten ontstonden. Deze tegenstellingen maken het formuleren van een gezamenlijk beleid dat de individuele belangen van de



Figuur 1.
Vraag en aanbod op de wereldolie Markt, in miljoenen vaten per dag

lidstaten overkoepelt, onmogelijk⁵. De duurzame verschillen tussen de lidstaten in de omvang van de reserves, de productiecapaciteit, de absorptiecapaciteit van de economie, de afhankelijkheidsgraad van olie-inkomsten, de mate van verticale integratie van de staatsolie-industrie en de mate van internationalisatie van de staatsoliemaatschappijen resulteren, zowel op korte als lange termijn, in tegengestelde belangen tussen de lidstaten over het gewenste prijs- en productieniveau⁶. In speltheoretische termen worden de OPEC-landen na 1973 geconfronteerd met het 'prisoner's dilemma', dat wil zeggen een non-coöperatief spel met conflict. Dit speltheoretische model veronderstelt dat de lidstaten de eigen nutsfunctie maximaliseren en geen geloofwaardige afspraken kunnen maken; hoewel de lidstaten kunnen overeenkomen samen te werken, zullen ze, als de omstandigheden zich voordoen, zodanig handelen dat de eigen inkomsten worden gemaximaliseerd⁷.

Het onvermogen van de lidstaten om bindende afspraken te maken is inherent aan het intergouvernementele karakter van de organisatie. Bovendien beletten dit intergouvernementele karakter en het gewicht dat wordt gegeven aan soevereiniteit over de eigen natuurlijke hulpbronnen, dat sancties worden ingesteld om aan het beleid uitvoering te geven. Binnen de OPEC behouden de nationale staten de soevereiniteit over het oliebeleid. Derhalve hadden in de jaren tachtig individuele OPEC-landen niet alleen een grote financiële prikkel, maar ook veel ruimte om 'vals' te spelen⁸. Jon Elster bena-

3. Een Nash-evenwicht is een evenwicht waarbij geen speler geprikkeld wordt af te wijken van haar/zijn strategie, gegeven dat de andere spelers niet afwijken. E. Rasmusen, *Games and information, an introduction to game theory*, Basil Blackwell, Oxford, 1989, blz. 33.

4. OPEC, *Facts & figures, a graphical analysis of world energy up to 1985*, 1986, blz. 25.

5. Voor een bespreking van een asymmetrisch model van het leider-volger-type, zie A. Jacquemin, *The new industrial organization, market forces and strategic behaviour*, Clarendon Press, Oxford, 1987, blz. 72-74.

6. C. van der Linde, *Dynamic international oil markets, oil market developments and structure 1860-1990*, Studies in Industrial Organisation, Kluwer Academic Publishers, 1991, hoofdstuk 5.

7. E. Rasmusen, op.cit., 1989, blz. 29.

8. T.H. Moran, *Oil prices and the future of OPEC. The political economy of tension and stability in the Organization of Petroleum Exporting Countries*, Research Paper R-8, Resources for the Future, Washington D.C., 1978, blz. iii.

drukt daarentegen dat in een heterogene groep collectieve actie veel onderhandelen vergt over de verdeling van de baten en lasten. Zijns inziens is het onvermogen om in te stemmen met de verdeling een veel groter probleem voor de stabiliteit van een kartel dan het fenomeen van de profiteur⁹.

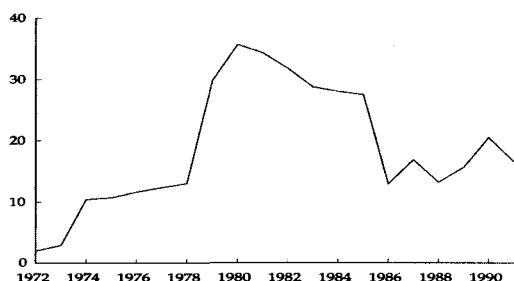
Naarmate de internationale markt voor OPEC-olie aan het begin van de jaren tachtig is ingekrompen, is het verdelingsprobleem acuter geworden en zijn de tegenstellingen derhalve groter geworden. De tegenstellingen werken als centrifugale krachten op de OPEC en zorgen ervoor dat collectief optreden steeds moeilijker wordt.

Politieke en economische dynamiek

De spanningen over het te voeren prijs- en productiebeleid komen versterkt tot uiting na de tweede oliecrisis in 1979/1980. De lidstaten met een relatief kleine reserve en productiecapaciteit, zoals Algerije, Ecuador, Gabon, Nigeria en Indonesië (gesteund door Iran en Irak die verwickeld waren in een geldverslindende oorlog) waren voorstanders van een hoge prijs ondersteund door productiebeperkingen. Deze landen handelden daarmee in overeenstemming met het rationele eigenbelang. Immers, een vat nu geproduceerde olie heeft voor een land met geringe reserves een hogere waarde dan voor een land met grotere reserves. Het door deze landen in 1980 en 1981 geprefereerde prijsniveau werd dan ook voor een belangrijk deel bepaald door hun inkomensbehoeften, en bovendien ondersteund door het op korte termijn inelastische karakter van de olieprijs.

Voor lidstaten als Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en Saoedi-Arabië ligt het belang juist bij een relatief lage prijs. Het verdedigen van een hoge prijs door middel van productiebeperkingen beknut immers de vraag en stimuleert het vervangen van olie door andere energiedragers. Het rationele economische belang van deze landen werd echter ondergeschikt gemaakt aan de strategisch-politieke belangen die voortvloeiden uit de oorlog tussen Irak en Iran. Deze landen konden bij een verminderde exportcapaciteit de oorlogshandelingen alleen uit olie-exporten financieren bij hogere olieprijsen. Koeweit, Saoedi-Arabië en de VAE konden aan de politieke druk van Iran en Irak, die zich gesteund wisten door de andere lidstaten, geen weerstaan bieden.

Figuur 2. De ontwikkeling van de prijs van ruwe olie (Arabian light/Dubai), in dollars per vat



Bron: BP, *Statistical Review of World Energy*, 1992.

Inkomensoverdrachten

Het stabiliseren van de prijs op een hoog niveau hield vooral grote productiebeperkingen in voor Koeweit, VAE en Saoedi-Arabië. Deze landen produceerden tussen 1981 en 1986 6,6 miljoen vaten per dag minder, waarvan het grootste gedeelte voor rekening van Saoedi-Arabië kwam. De voorstanders van het hoge-prijsbeleid moesten weliswaar de productie ook beperken naarmate de markt voor OPEC-olie inkromp (van 23,4 miljoen vaten per dag in 1981 naar 17,3 miljoen vaten per dag in 1985), maar lang niet zoveel als de drie genoemde landen¹⁰. Het OPEC-beleid hield dan ook een grote herverdeling van olie-inkomsten in naar de economisch zwakkere lidstaten. Het absorberen van de kosten van dit beleid door een kleine groep lidstaten, maakte het voor andere lidstaten mogelijk om daar misbruik van te maken.

Een dergelijk productiebeperkend beleid begunstigt op korte termijn de lidstaten met relatief kleine olie-reserves en productiecapaciteit. Echter, het probleem van de verdeling van de kosten van de overeenkomst wordt daardoor in de loop van de tijd steeds groter, zeker als de politiek-strategische belangen van de drie Golfstaten niet meer gesteund worden door een hoge olieprijs, maar eerder een maximalisatie van de olie-inkomsten vereisen. In december 1985 gaf Saoedi-Arabië aan dat het een dergelijk beleid niet langer steunde, niet alleen omdat er een groot verlies aan marktaandeel was geleden, maar vooral omdat het land zelf in financieringsproblemen geraakte. De waarde van de olie-exporten van de OPEC was toen al gedaald van \$ 287 miljard in het piekjaar 1980 tot \$ 130,7 miljard in 1985¹¹. Met het opzeggen van de steun aan het productiebeperkend beleid gaf Saoedi-Arabië ook zijn rol als hoeveelheidsaanpasser (swing producer) binnen OPEC op. Met Koeweit en de VAE werd een heel andere koers ingeslagen. De gegroeide omvang van de onbenutte productiecapaciteit in deze landen zorgt ervoor dat zij de prijs van olie naar beneden kunnen drukken. De voordelen van een lagere prijs en een grote export van olie kunnen vooral door deze landen behaald worden. Voor de kleinere OPEC-producenten als Ecuador heeft de nieuwe koers echter een verkrapping van de olie-inkomsten tot gevolg; de nadelen van het loslaten van het olie-prijsbeleid komen vooral bij hen terecht¹².

Verscherping van de tegenstellingen

Na de forse prijsval in 1986 duurde het enige tijd voordat de lidstaten weer trachten de prijs van olie te stabiliseren. De kleinere exporteurs hadden toen al enorm in olie-inkomsten moeten inboeten en zij moesten genoegen nemen met een prijsdoel van \$ 18 per vat, dat de langere-termijnbelangen van de grotere OPEC-producenten beter diende.

9. J. Elster, *The cement of society. A study of social order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, blz. 174.

10. Idem, blz. 175.

11. OPEC, *Facts & figures, a graphical analysis of world energy up to 1987*, 1988, blz. 27.

12. De totale waarde van de olie-exporten van de OPEC daalde in 1986, toen de prijs van olie kelderde, tot \$ 78,8 miljard, steeg in 1987 tot \$ 93 miljard en daalde in 1988 weer tot \$ 86,4 miljard. OPEC, *Facts & figures, a graphical analysis of world energy up to 1987 and 1988*.

De tegenstellingen over het te voeren prijs- en productiebeleid hebben ook een belangrijke rol gespeeld in het, in een oorlog ontaarde, conflict tussen Irak en Koeweit in 1990¹³. Irak steunde namelijk van 1986 tot januari 1990 het lage-prijsbeleid van de drie andere Golfstaten omdat het nadeel van lagere prijzen op dat moment voor Iran groter was dan voor Irak. Bovendien kreeg Irak financiële steun van de Golfstaten. Toen bleek dat deze steun na de wapenstilstand opdroogde en dat de Iraakse olieproductie niet opgevoerd kon worden, trok Irak de steun voor dit beleid in en pleitte voor handhaving van het productiebeperkende beleid van de lidstaten opdat de olieprijs zou stijgen tot \$ 25 per vat. De moeizame onderhandelingen in het voorjaar van 1990 over het Iraakse voorstel, die pas in juli leidden tot een compromis-prijsdoel van \$ 21 per vat en een voorlopig akkoord over productiebeperkingen, duiden op een grote terughoudendheid om het beleid om te gooien.

Na de Golfoorlog breidde Saoedi-Arabië zijn marktaandeel nog verder uit, en wel van de opgeëiste 25% in 1986 tot 34,5% in 1991. Daarmee lijkt de machtsstructuur binnen de OPEC in het voordeel van Saoedi-Arabië en de andere surplusproducenten te zijn beslecht. In feite was het loslaten van het prijsbeleid in 1985 een erkenning van de inherente tegenstellingen tussen de lidstaten, die na 1973 alleen maar groter zijn geworden.

De rekening: onderinvestering

De lange periode van relatief lage prijzen (ook veroorzaakt door de depreciatie van de dollar in deze periode) en de beperkte exportgroei heeft voor de meerderheid van de OPEC-landen, met name voor die landen die door capaciteitsproblemen het exportvolume te weinig konden verhogen, de inkomsten uit olie onder druk gezet. De OPEC-landen zijn alle in grote mate afhankelijk van de inkomsten uit olie-export. In landen als Algerije, Nigeria, Ecuador, Venezuela, Gabon, Indonesië, Iran en Irak is de afhankelijkheid in die zin groter, dat de olie-industrie voor de aanwending van olie-inkomsten moet concurreren met investeringen in andere bedrijfstakken terwijl de inkomsten bovendien van groot belang zijn voor de begrotingsruimte van de overheden. Deze landen hebben ook aanzienlijke schulden opgebouwd en in een aantal landen zijn de sociaal-economische spanningen erg groot. Momenteel verkeert de olie-industrie in deze landen in een precaire situatie. De investeringen in exploratie en ontwikkeling zijn lange tijd erg laag geweest en veel landen hebben de benuttingsgraad van hun capaciteit in de periode 1989-1992 zien groeien. Ook de investeringen in de non-OPEC-landen zijn als gevolg van de kopersmarkt sinds het begin van de jaren tachtig laag geweest, waardoor er momenteel sprake is van onderinvestering. De OPEC heeft berekend dat de groei van de vraag in combinatie met het teruglopen van de non-OPEC-productie aan het eind van dit decennium een extra vraag naar OPEC-olie zal betekenen van 7 miljoen vaten per dag¹⁴. Op dit moment ligt de duurzame capaciteit substantieel onder de in het jaar 2000 benodigde capaciteit van 31 miljoen vaten per dag. Om de productiecapaciteit tot dit niveau te vergroten, is naar schatting \$ 80 miljard aan investeringen vereist, ter-

wij voor investeringen buiten de OPEC nog eens \$ 170 miljard nodig zal zijn¹⁵.

De angst bestaat dat een deel van de OPEC-landen niet in staat zal zijn dit investeringskapitaal te genereren en dat de toekomstige productiecapaciteit zal achterblijven bij de vraag. Voor nieuwe investeringen in de olie-industrie kijken deze landen in toenemende mate in de richting van de internationale oliemaatschappijen. Echter, vele internationale oliemaatschappijen kampen ook met aanpassingsproblemen. De relatief lage olieprijs hebben de kasstroom aangetast. Daarnaast hebben maatregelen ter bescherming van het milieu geleid tot scherpere eisen aan de productie, verwerking en distributie van olieproducten, en tevens het voorspellen van vraagontwikkelingen bemoeilijkt.

Milieu en investeringen

De investeringsproblemen van de internationale olie-industrie reiken veel verder dan de winning alleen. In dezelfde periode waarin een aanzienlijke uitbreiding van de productiecapaciteit van ruwe olie nodig is, zijn de investeringsbehoeften van de verwerkende industrie ook groot. In de jaren tachtig is in de OESO-landen de raffinagecapaciteit met ongeveer 10 miljoen vaten per dag afgenomen, tegen een toeneming met 4,5 miljoen vaten per dag in de ontwikkelingslanden. De raffinagecapaciteit in de voormalige centraal geleide economieën van Oost-Europa en het GOS is aan dringende sanering toe, waardoor de wereldwijde investeringsbehoefte in deze sector de komende tijd alleen maar toe zal nemen.

Er is niet alleen een uitbreiding van de verwerkende capaciteit nodig, maar ook opwaardering van de bestaande capaciteit om te voldoen aan de vraag naar lichtere olieproducten en aan nieuw geïntroduceerde milieuwetgeving, zoals de Amerikaanse 'Clean Air Act Amendments 1990' (CAA 1990). De huidige schattingen van het benodigde investeringskapitaal in de olieverwerkende industrie voor de komende tien jaar belopen ongeveer \$ 200-300 miljard¹⁶. De kosten van het vervangen en vernieuwen van de olietankervloot in de wereld moeten hierbij opgeteld worden. Ook aan olietankers worden steeds meer milieu- en veiligheidseisen gesteld. Voor de industrie zullen bij voorbeeld de verzekeringskosten van olieladingen toenemen als landen een onbeperkt 'vervuiler betaalt'-principe (blijven) hanteren. Het ongeval met de Exxon Valdez in Alaska heeft laten zien dat de kosten gigantisch zijn, terwijl, bij het dalen van de productie in de OESO-landen, steeds meer olie off-shore wordt gewonnen en over zee wordt getransporteerd. De risico's voor de industrie worden dus groter, hetgeen zich vertaalt in hogere kosten.

De investeringsmogelijkheden in ruwe-olie-exploratie en -exploitatie voor private investeerders zijn gro-

13. C. van der Linde, De olie-achtergrond van de Golfoorlog, *Armex Defensie Magazine*, januari 1992.

14. Dr. Subruto, How OPEC perceives the energy outlook for this decade, *OPEC Bulletin*, april 1992, blz. 12.

15. Idem.

16. A. Seymour, *Refining and reformulation: the challenge of green motor fuels*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 1992, blz. 2.

ter geworden, ook in OPEC-landen. Tussen de zwakkere olie-exporterende landen is er zelfs sprake van concurrentie om de private investeerder. Deze landen concurreren niet alleen met elkaar, maar ook met de overheden die milieu-eisen stellen aan de verwerkende industrie. Dit kan immers de investeringsruimte van private ondernemingen voor nieuwe exploratie en exploitatie beperken, waardoor de ontwikkeling van de nieuwe generatie olieproductiecapaciteit in OPEC-landen vertraagd kan worden. De afhankelijkheid van olie-inkomsten is voor de zwakkere OPEC-lidstaten echter nog steeds enorm groot.

De toekomst van OPEC

Ondanks het feit dat de OPEC-landen op grond van hun aandeel van 77 procent in de bekende wereldoliereserves in de toekomst meer macht over de markt zouden moeten kunnen uitoefenen, lijken de korte-termijn investeringsproblemen de organisatie op te breken. De enorme investeringsinspanningen die in de komende jaren moeten worden geleverd in alle sectoren van de olie-industrie en verspreid over de hele wereld, zullen resulteren in een reorganisatie van de olie-industrie. Oude structuren breken op en nieuwe zullen ervoor in de plaats komen, zoals in het verleden reeds eerder is voorgekomen¹⁷. In de jaren zeventig vond door de nationalisatie van de olieconcessies in OPEC-landen een grote vervanging plaats van de private sector door de publieke sector. De oliebelangen werden ondergebracht in staatsoliemaatschappijen en de overheden ontvingen de economische renten en winsten direct of via belastingen. Enkele staatsoliemaatschappijen, zoals KPC (Koeweit), Saudi Aramco (Saoedi-Arabië) en PDVSA (Venezuela) maakten in de jaren tachtig een proces van verticale integratie en internationalisering door, vooral om zich van afzetmarkten te verzekeren.

De meerderheid van de OPEC-landen echter kan het benodigde investeringskapitaal momenteel niet genereren als gevolg van uitstaande buitenlandse schulden. Deze landen zoeken in toenemende mate naar manieren om particuliere investeringen aan te trekken. De overheden en/of de staatsoliemaatschappijen blijken niet in staat de financiering voor hun rekening te nemen, noch de management-, geologische, technische en prijsrisico's aan te kunnen, en zoeken partners die deze risico's wel willen nemen¹⁸. Dit geschiedt in toenemende mate in ruil voor aandelen in de oliereserves, waardoor de olie-reserves gedeeltelijk worden geprivatiseerd. Voor een aantal landen is het behoud van het eigendomsrecht over de nationale natuurlijke hulpbronnen van groot politiek belang, waardoor financiering via dit mechanisme bemoeilijkt wordt. In een aantal landen is een dergelijke privatiseringsontwikkeling echter al op gang gekomen, mede onder druk van de concurrentie voor investeringskapitaal in andere oliesectoren en in andere landen.

Het lidmaatschap van de OPEC en het risico van productiebeperkende afspraken in dit verband kunnen directe buitenlandse investeringen afschrikken, tenzij er productiegaranties worden gegeven. Het afgeven van deze garanties aan particuliere investeerders beperkt echter het vermogen van olieministers om in OPEC-verband afspraken te maken. De lidsta-

ten komen, als zij particuliere investeerders willen aantrekken, voor de keuze te staan om ofwel de OPEC te verlaten, zoals Ecuador, ofwel de OPEC aan te passen aan de taken die de organisatie nog wel kan verrichten.

Een andere mogelijkheid is verder te gaan met een kleinere groep van landen die nog wel collectief willen en kunnen optreden op de internationale oliemarkt. Een dergelijke minder heterogene groep kan, bij voldoende marktaandeel, de gemeenschappelijke belangen veel beter dienen. Echter de beste kandidaten voor deze groep, de landen om de Perzisch/Arabische Golf, zijn nog steeds door politieke, strategische en religieuze controversen verdeeld. Verder kent deze groep grote verschillen in de mate waarin de staatsoliemaatschappijen verticaal zijn geïntegreerd en geïnternationaliseerd. Welke ontwikkeling zich zal doorzetten is moeilijk te zeggen. Ecuador is weliswaar het eerste lid dat uittreedt, maar het is ook slechts een kleine lidstaat. Dat neemt niet weg dat de OPEC zoals we die in de jaren zeventig en tachtig hebben meegemaakt tot het verleden behoort.

Coby van der Linde

17. C. van der Linde, op.cit., 1991, blz. 203 e.v.

18. T. Walde, Investment policies in the international petroleum industry; responses to the current crisis, in: N. Beredjick en T. Walde (red.), *Petroleum investment policies in developing countries*, Graham & Trotman, Londen/Dordrecht/Boston, 1988, blz. 12.