



INTERVIEW WITH PIERRE NOEL *(Research fellow, Cambridge University, ECFR.)* **“For Gazprom lost positions will probably never be recovered”**

What conclusions do you draw from the 19 January Russian-Ukrainian gas agreements?

All the known elements are positive. The conditions for stabilization of the situation were 1) the progressive withdrawal of the price difference paid by Ukraine and the European importers; 2) removal of the “rebate” on transit rights that Ukraine agreed with Gazprom; and 3) the abolition of the intermediary between the two parties, the most recent being RosUkrEnerg. The agreement (apparently) satisfies the third condition and goes in the right direction with regard to the first two that are expected to be fulfilled next year. But it is difficult to have full confidence in this agreement. We don’t know to what extent Ukraine will be politically able to apply the agreement nor to what extent the Russian side signed it in good faith. The two problems are linked and any failure, however minimal, by Ukraine to carry out the terms of the agreement will immediately be denounced publicly and exploited politically by Russia.

Besides, this agreement is not a gas accord in the same style of European contracts but rather a political framework within which contracts will be negotiated between Gazprom and Naftogaz. The agreement is for a period of 10 years but this will not necessarily be the case for contracts.

Finally, hanging over this agreement is Russia’s strategic decision to marginalize Ukraine with the North Stream and South Stream pipelines. Gazprom’s dream is, without affecting supplies to its clients in Europe, to treat Ukraine as a variable adjustment of Russia’s gas activity.

Who, in your view, has lost most in the recent crisis, Ukraine or Russia?

Undoubtedly Russia. In Europe, this crisis strengthens the conclusion made after the war with Georgia, to wit, that the European Union needs to greatly strengthen its political pressure in the eastern part of the continent. And it is here that the geopolitical competition between the European project and Putin’s project is being played out. Even though its political class barely grasps this chance, the main beneficiary will be Ukraine. The agreement of association apparently being negotiated is the first manifestation of this new dynamic.

Russia will lose out on both the diplomatic and economic fronts. The political relationship with Bulgaria, Russia’s “Trojan Horse” in the EU has been shattered. The leaders of countries like Germany, Italy and France – Russia’s “strategic partners” – were shocked by the Russian government’s lack of responsibility and positive references to Russia’s dependability as an energy supplier are likely to become increasingly rare. Finally, for most EU member countries this episode once again illustrates the unacceptable character of Russia’s methods in managing its relationships with neighbouring countries.

This will have economic consequences. Russian gas will have a “ghost tax” applied by Europe’s energy system that will be to the advantage of all the alternatives. Moscow has not understood that its traditional gas partners (Gaz de France and Ruhrgas) have been blended into energy conglomerates (E.ON and GDF-Suez) for which Russian gas remains important but no longer vital. Given the political relationships that Russia established with Europe under Putin, these companies will seek to limit their exposure to Russian gas both for political and commercial reasons.

The nuclear sector emerges strengthened from this crisis as does Liquid Natural Gas (LNG). There is likely to be a surplus of LNG production for several years to come and this will largely benefit the European market. Coupled with the fall in electricity production due to the economic crisis, over the next five years Russian gas may have to confront extremely difficult market conditions. And lost markets will probably never be recovered.

This new has war has put the coordination of European gas policies back on the agenda. What would be the basis of such measures be?

First and foremost to achieve the integration of the European gas sector. The construction of a single competitive market corresponds to what the European Union know what to do and has already achieved in almost all fields. In the gas sector for 10 years we have been progressing at a snails pace.

The segmentation of the European gas market is not the cause of the recent crisis but it explains the exorbitant cost for some member states. In a market that functions normally (like the North American gas market) an interruption in supply means higher prices for all but a halt in distribution for none. In Europe, the capacity of the system to redistribute gas in a crisis situation is extremely weak as the gas transport market does not function.

In order to make decisive progress it is necessary to apply rules governing the effective separation of network management within gas companies (and even, I think, re-open the debate on **who owns what**) and promote a European regulation agency with ACER (Agency for the cooperation of energy regulators) as a basis. Finally, this crisis has demonstrated the importance of the capacity to reverse pipeline flows.

The other main issue is to define and lay down minimum gas security of supply standards in a European directive respected by all member states. Many of them, and particularly (but not only) in central and eastern Europe, would be obliged to invest in gas security of supply (storage, bi-fuel burners, flow reversal, regional interconnections etc). The EU failed in this process in 2002-2004 and the 2004 Directive concerning measures to safeguard security of natural gas supply is devoid of content and should be revisited.

Do you think that the North Stream and South Stream gas pipelines will ever see the day?

Regarding Northstream, Gazprom is facing political and regulatory hurdles that are difficult to overcome in addition to the financial crisis and the collapse in oil prices. The recent crisis won’t change the attitude of the States that oppose the project.

At the same time the consortium has already incurred 50% of the investment and the project seems particularly important for the Russian leadership. I would say “abandoning the project: impossible. Seeing it happen: improbable”.

Will Russia’s share of energy supply to Europe fall in the medium term?

In 1980, Russia represented 80% of European imports compared to 40% now. Since 1990 more than 80% of the increase in gas imports comes from outside Russia. For more than 25 years, diversification has been the name of the game and the pace is accelerating. The collapse in confidence can only strengthen this trend. I think that the present gas relationship will now undergo a more-or-less rapid and irreversible decline. ●

INTERVIEW AVEC PIERRE NOËL

► « Pour Gazprom, les positions perdues ne seront sans doute jamais regagnées »

Quelle est votre évaluation des accords gaziers russo-ukrainiens ?

Tous les éléments connus sont positifs. Les conditions d'un assainissement de la situation étaient: (1) la suppression progressive de la différence entre le prix payé par l'Ukraine et le prix payé par les importateurs européens; (2) la suppression du "rabais" consenti par l'Ukraine à Gazprom sur les droits de transit; et (3) la suppression de l'intermédiaire entre les deux parties, dont la dernière incarnation était RosUkrEnergo. L'accord (apparemment) réalise la troisième condition et va dans le bon sens sur les deux premières, qui devront être remplies l'année prochaine. Mais il est difficile d'avoir entièrement foi dans cet accord. On ne sait pas dans quelle mesure l'Ukraine va être en mesure de l'appliquer politiquement; ni dans quelle mesure la partie russe l'a signé de bonne foi. Les deux problèmes sont liés: tout manquement (même infime) à l'accord de la part de l'Ukraine sera immédiatement dénoncé publiquement et exploité politiquement par la Russie. Par ailleurs, cet accord n'est pas d'un contrat gazier du type des contrats européens mais plutôt un cadre politique dans lequel seront négociés les contrats entre Gazprom et Naftogaz. L'accord est pour une durée de dix ans mais ce ne sera pas nécessairement le cas des contrats. Enfin, plane sur cet accord la décision stratégique russe de marginaliser l'Ukraine avec les pipelines Nord Stream et South Stream. Le rêve de Gazprom est de pouvoir, sans affecter la fourniture de ses clients en Europe occidentale, traiter l'Ukraine comme une variable d'ajustement du bilan gazier russe.

Qui a, d'après vous, le plus perdu à la récente crise ?

La Russie sans aucun doute. En Europe cette crise vient renforcer la conclusion tirée après la guerre de Géorgie en août 2008, selon laquelle l'UE doit fortement renforcer sa présence politique dans le voisinage oriental. C'est là que la concurrence géopolitique entre le projet européen et le projet poutinien se joue. Pour peu que son personnel politique saisisse cette chance, l'Ukraine en sera le grand bénéficiaire. L'accord d'association actuellement en négociation est la première manifestation de cette nouvelle dynamique. La Russie va perdre sur le plan diplomatique comme économique. La relation politique avec la Bulgarie, un "cheval de Troie" de Moscou dans l'UE, est ébranlée. Les dirigeants de pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la France — les « partenaires stratégiques » de la Russie en Europe — ont été choqués par l'irresponsabilité du gouvernement russe, et les références à la fiabilité de la Russie comme fournisseur d'énergie devraient se faire plus rares. Enfin, pour la plupart des pays de l'UE, cet épisode a illustré une fois de plus le caractère inacceptable des méthodes russes dans la gestion des relations avec les pays voisins.

Cela aura une traduction économique. Dans le système énergétique européen le gaz russe va se voir appliquer une "taxe fantôme" dont vont bénéficier toutes les alternatives. On n'a pas compris à Moscou que les partenaires gaziers traditionnels (Gaz de France, Ruhrgas) ont été fondus dans des compagnies énergétiques (E.ON, GDF-Suez) pour qui le gaz russe reste important mais n'est plus une question vitale. Etant donné les rapports politiques instaurés par la Russie avec l'Europe sous Poutine, ces entreprises vont chercher à limiter leur exposition au gaz russe à la fois pour des raisons politiques et commerciales. Le nucléaire sort fortement renforcé de cette crise, de même que les projets de gaz naturel liquéfié (GNL). Le marché mondial du GNL va connaître plusieurs années d'offre excédentaire dont devrait largement bénéficier le marché

européen. Couplé à la chute de la consommation électrique liée à la crise, le gaz russe pourrait faire face à des conditions demarché extrêmement difficiles au cours des cinq prochaines années. Les positions perdues ne seront sans doute jamais regagnées.

Cette nouvelle guerre du gaz a remis à l'ordre du jour la coordination des politiques européennes. En quoi peuvent consister de telles mesures ?

Premièrement, réaliser l'intégration gazière européenne. Construire un marché unique et concurrentiel correspond à ce que l'Europe sait faire et a fait dans pratiquement tous les domaines. Dans le gaz nous progressons à pas de fourmis depuis plus de dix ans. La segmentation du marché gazier européen n'est pas la cause de la récente crise mais elle en explique le coût exorbitant pour certains Etats membres. Dans un marché qui fonctionne normalement (comme le marché gazier nord-américain), une interruption de l'offre signifie une augmentation des prix pour tous et une rupture physique pour personne. En Europe la capacité du système de réallouer le gaz en situation de crise est extrêmement faible car le marché du transport gazier ne fonctionne pas. Pour progresser de manière décisive il faut appliquer les règles sur la séparation effective des gestionnaires de réseaux au sein des compagnies gazières (et même, à mon sens, rouvrir le débat sur la séparation patrimoniale), et développer une agence de régulation européenne dont ACER (l'agence de co-ordination des régulateurs de l'énergie) fournira l'embryon. Enfin, cette crise a montré l'importance de la capacité à renverser les flux dans les pipelines. L'autre grand chantier consiste à définir et imposer par voie de directive européenne une norme minimale de sécurité gazière que tous les Etats-membres devraient respecter. Beaucoup d'entre eux, notamment (mais pas seulement) en Europe centrale et orientale, seraient forcés d'investir dans des mesures de sécurité gazière (stockage, brûleurs bi-fuels, renversement des flux, interconnexions régionales, etc). L'UE avait échoué dans ce processus en 2002-2004 et la directive de 2004 sur la sécurité gazière est vide de contenu; il faut rouvrir ce dossier.

Les gazoducs Nord Stream et South Stream verront-ils le jour ?

Sur Nordstream, Gazprom fait face à des obstacles politiques et réglementaires difficilement surmontables auxquels s'ajoutent la crise financière et l'effondrement des prix du pétrole. La crise récente ne changera pas l'attitude des Etats opposés à ce projet. En même temps le consortium a déjà engagé 50% des dépenses et ce projet semble particulièrement important pour le leadership russe. Je dirais : « abandon impossible, aboutissement improbable ».

La part du gaz russe dans les approvisionnements énergétiques de l'UE peut-elle baisser à moyen terme ?

En 1980 la Russie représentait 80% des importations européennes contre 40% aujourd'hui. Depuis 1990, plus de 80% de l'augmentation des importations gazières concerne du gaz non-russe. La diversification est à l'œuvre depuis plus de 25 ans, elle continue et elle s'accélère. L'effondrement de la confiance ne peut que renforcer cette tendance. Je crois que cette relation gazière va maintenant connaître un déclin plus ou moins rapide mais irréversible. ●



Pierre Noël

Chercheur à l'université de Cambridge et au European Council on Foreign Relations (Londres).