

# Туркменский газ

## стратегия экспорта и транскаспийские возможности

# Turkmen Gas

## Export Strategy and Trans-Caspian Opportunities

**Хамиш МакАрдл,**

специальный советник, Baker Botts (UK) LLP

**Марк Роули,**

партнер, Baker Botts (UK) LLP

### ЧАСТЬ 2

В первой части этой статьи – “Туркменский газ – экспортная стратегия и транскаспийские возможности” – стратегия Туркменистана по экспорту газа рассматривалась с особым акцентом на историческом контексте и взаимоотношениях этой страны с Россией.

В Части второй мы даем оценку текущего состояния отношений между Туркменистаном и Россией и рассматриваем возможность участия Туркменистана в транскаспийском экспортном канале и поставках газа в Европу через газопровод Набукко или другие конкурирующие проекты.

#### Новый Президент, новые акценты

Вследствие повышенной зависимости от российских путей для экспорта газа в Туркменистане, с момента получения страной независимости, наблюдалось неуклонное снижение добычи и экспорта газа. Новое соглашение по газу, заключенное в 2003 году с Узбекистаном и Россией, было направлено на увеличение экспорта туркменского газа в течение 25-летнего периода, но еще больше укрепило зависимость страны от российских экспортных путей, предоставив Газпрому эффективную монополию над будущим экспортом туркменского газа. К 2005 году коммерческие условия, на которых Туркменистан мог напрямую продавать газ, изменились таким образом, что весь газ, экспортируемый Туркменистаном через Россию, покупается Газпромом на границе.

**Hamish McArdle,**

Special Counsel, Baker Botts (UK) LLP

**Mark Rowley,**

Partner, Baker Botts (UK) LLP

### PART 2

In the first part of this Article “Turkmen Gas - Export Strategy and Trans-Caspian Opportunities”, Turkmenistan’s gas export strategy was considered with particular emphasis on the historical context, and the country’s relationship with Russia.

In Part Two of this Article, we assess the current state of the Turkmen - Russian relationship, and consider the possibility of Turkmenistan committing to a Trans-Caspian export link and supplying gas to Europe via the Nabucco pipeline, or other competing projects.

#### New President, New Focus

In consequence of its over dependence on the Russian export route for its gas, from the time of its independence Turkmenistan has experienced a steady decline in gas output and exports. A new gas deal in 2003 agreed with Uzbekistan and Russia aimed to increase Turkmen gas exports over a 25 year period, but further consolidated the country’s dependence on Russian export routes, giving Gazprom an effective monopoly over future Turkmen gas exports. By 2005 the commercial terms on which Turkmenistan has been able to trade its gas directly had changed, so that all of the gas exported by Turkmenistan via Russia is purchased by Gazprom at the border.

2006 may prove to have been the watershed in the evolution of Turkmenistan’s gas exports. In that year, Turkmenistan demanded a price hike for its gas sales to Russia, from \$65 to \$100 per 1,000 cubic metres (at a time when Gazprom was selling Turkmen gas to

Может оказаться, что 2006 год был водоразделом в эволюции туркменского газового экспорта. В этом году Туркменистан потребовал резкого повышения цены на газ для России - с \$65 до \$100 за 1000 кубометров (в то время как Газпром продавал туркменский газ в Европу по цене около 260 \$ за 1000 кубометров). Год 2006 - это также год смерти Президента Ниязова (Туркменбаши) и избрания Президента Бердымухамедова, который начал осуществлять более активную и более открытую оценку возможностей диверсификации экспорта углеводородов. В 2006 Европейский Союз и США непредусмотрительно упустили момент, когда следовало бы серьезно возобновить усилия, направленные на создание транскаспийского экспортного пути для туркменского газа.

С 2006 года Туркменистан установил некоторые четкие внутренние приоритеты в развитии своей нефтяной и газовой индустрии, включая новые проекты в области разведки и добычи в прибрежной области и в открытом море, ускоренную разработку в туркменском секторе Каспия, создание дополнительных нефтеперерабатывающих мощностей и серьезной нефтехимической отрасли экономики.

Несмотря на постепенное переключение внимания на альтернативные экспортные возможности, Туркменистан поддерживает прочные взаимоотношения с Россией и продолжает разрабатывать долгосрочные контракты на поставку газа, заключив в июле 2008 г. 2 значительных соглашения. Первое соглашение определило принципы ценообразования на газ на двадцатилетний период, привязав цену на туркменский газ для России к средним оптовым ценам, получаемым Россией в Европе и Украине, что привело к повышению цены с примерно \$150 за 1000 кубических метров в 2008 до примерно \$225 за 1000 кубических метров в 2009. Второе соглашение обеспечило Туркменистану финансовую и техническую помощь для развития транспортной инфраструктуры и разработки газовых месторождений в Туркменистане.

Новые принципы ценообразования, согласованные с Россией, рассматривались как стратегическое решение России оплачивать туркменский газ фактически по рыночным (премиальным) тарифам с целью связать туркменскую газодобычу в прямой конкуренции с альтернативными "нероссийскими" проектами по экспорту газа, такими как Набукко. Аналогичным образом примерно в это же время Россия выразила желание приобрести азербайджанский экспортный газ по "европейским рыночным ценам".

Europe at around \$260 per 1,000 cubic metres). 2006 also saw the death of President Niyazov (Turkmenbashi) and the election of President Berdymukhamedov, who commenced an incremental and more open assessment of the opportunities for diversification of hydrocarbon exports. In hindsight, 2006 may have been the time when the EU and the US should have seriously renewed their efforts with respect to the Trans-Caspian export route for Turkmen gas.

Since 2006 Turkmenistan has established some clear internal oil and gas industry development priorities, including new onshore and offshore E&P projects; the accelerated development of the Turkmen sector of the Caspian; and the development of additional refining capacity and a serious petrochemicals sector.

Notwithstanding the gradual refocusing of its attention towards alternative export options, Turkmenistan has maintained a strong relationship with Russia, and has continued to develop long-term gas supply contracts, entering into two significant agreements in July 2008. The first agreement established twenty-year gas pricing principles, pegging the price paid by Russia for Turkmen gas to the average wholesale European and Ukrainian prices received by Russia, resulting in a rise from around \$150 per 1,000 cubic metres in 2008, to approximately \$225 per 1,000 cubic metres for 2009. The second agreement secured for Turkmenistan Russia's financial and technical assistance for the development of transportation infrastructure and gas field development in Turkmenistan.

The new pricing principles agreed with Russia have been seen as a strategic decision by Russia to pay effectively market (premium) rates for Turkmen gas, in order to tie-up Turkmen gas production in direct competition with alternative "non-Russian" gas export projects, such as Nabucco. Similarly, around this time, Russia offered to purchase Azerbaijani export gas at "European market prices".

### Recent Diplomatic Events

The explosion on the Central Asia Centre Pipeline (CACP) (Dauletebad - Darylik section) near the Turkmen-Uzbek border in April 2009, which halted 95% of gas exports from Turkmenistan to Russia, triggered a rapid deterioration in relations between the two countries. Turkmenistan was quick to blame Russia for causing the explosion due to Gazprom's offtake behaviour, whilst Russia asserted that poor pipeline maintenance in Turkmenistan may have been the cause. This incident follows an escalation of rhetoric, at a time when Russia has experienced falling European gas demand. With the pipeline now repaired, gas flows have still to be substantially resumed, a situation arguably to Gazprom's advantage, but which has resulted in a

### Последние дипломатические события

Взрыв на газопроводе Средняя Азия – Центр (САЦ) (Давлетбат-Дариялык), прозвучавший в апреле 2009 г. вблизи туркмено-узбекской границы, в результате которого на 95% прекратилась поставка газа из Туркменистана в Россию, стала толчком к быстрому ухудшению отношений между двумя странами. Туркменистан сразу же обвинил во взрыве Россию в связи с ее неправильными действиями по отбору газа, Россия же утверждает, будто причиной могло стать плохое обслуживание газопровода в Туркменистане. Этот инцидент произошел вслед за эскалацией риторики после того, как Россия ощутила снижение спроса со стороны Европы. Теперь, когда трубопровод восстановлен, газовые потоки все равно необходимо в основном восстановить, что вряд ли выгодно Газпрому, но что, по приблизительной оценке, привело к потере Туркменистаном до \$1 миллиарда в месяц. После падения спроса со стороны покупателей Газпрома Россия пыталась пересмотреть условия, на которых Туркменистан продает газ, требуя либо сокращения фиксированных объемов, либо сокращения цены по экспортным контрактам с Россией. Переговоры продолжаются.

Не исключено, что этот инцидент дал Туркменистану предлог для подвижек в сторону Транскаспийского газопровода, сценарий которого в широком смысле согласуется с последними заявлениями Президента Бердымухамедова (и туркменского правительства в целом), содержащими завуалированную критику России и призывающими защитить рынок энергоносителей от политических рисков. В президентском обращении, прозвучавшем на международной конференции по стабильности поставок энергоносителей, которая проходила в апреле 2009 года в Ашхабаде и на которой присутствовали делегации США, ЕС и России, упор делался на необходимость диверсификации и партнерства, включении новых стран в географию экспортных путей и создание новой системы связей в Европе.

Ранее в апреле 2009 г. президент России Медведев также предложил новую сделку с Европой в отношении “Энергетической Хартии”, а именно, заменить Договор к Энергетической Хартии, подписанный, но так и не ратифицированный Россией и давно отклоненный им как имеющий уклон в пользу европейских потребителей. В таком же ключе, как и Туркменистан, Президент Медведев изложил предложения России по хорошо сбалансированной системе взаимоотношений между производителями, транзитными странами и потребителями.

loss of revenue to Turkmenistan estimated to be up to \$1 billion per month. With the crash in gas demand from Gazprom’s customers, Russia has sought to re-engage with Turkmenistan regarding the terms on which Turkmenistan sells its gas, requesting a reduction in either the fixed volumes or the price of the gas under the Russian export contracts. Negotiations are ongoing.

Arguably this incident has given Turkmenistan a pretext to move closer to a Trans-Caspian Pipeline option, which scenario is broadly consistent with President Berdymukhamedov’s recent pronouncements (and those of the Turkmen Government generally), tacitly criticising Russia and calling for an energy market protected from political risks. The President’s address at the April 2009 international conference on energy supply stability in Ashgabat, attended by US, EU and Russian delegations, emphasised the need for energy diversification and partnership, the inclusion of new countries into the geography of export routes, and the creation of a new system of ties with Europe.

Earlier in April 2009, President Medvedev of Russia had also proposed a new deal with Europe, for a new “Energy Charter”, to replace the Energy Charter Treaty, signed but never ratified by Russia, and long dismissed by it as biased in favour of European consumers. In similar terms to the position being taken by Turkmenistan, President Medvedev set out Russia’s proposals for a system fairly balanced among producers, transit countries and consumers.

So the dividing lines over the future shape of the export markets of the Caspian and Central Asian states are beginning to be drawn, which are themselves closely linked to the fortunes of projects such as South Stream and Nabucco and their search for gas supplies. The signature by Turkmenistan in April 2009 of a memorandum of understanding with the German company RWE AG, itself a Nabucco shareholder, granting RWE AG access to Caspian Block 23, typifies the turn in focus of Turkmenistan to consider, if not yet to embrace, the Trans-Caspian/European export option.

### Trans-Caspian and Nabucco Pipelines - Problems with the Europeans?

When, in 2007, Turkmenistan, Russia and Kazakhstan agreed terms for the Prikaspiiski Caspian Gas Pipeline (a Russian gas export route through which Kazakhstan and Turkmenistan had suggested that at some future point they might seek to export up to 30 billion cubic metres (bcm) per annum), President Berdymukhamedov did not exclude a Trans-Caspian gas pipeline to join with the South Caucasus Pipeline (SCP) in Azerbaijan, although he indicated that of the then available options to Turkmenistan it was the least favoured export option behind those to Iran, China and Pakistan/India. His

Таким образом, начинает обозначаться разделительная линия в очертаниях будущих экспортных рынков Прикаспийских и Среднеазиатских государств, которые сами по себе тесно связаны с судьбой таких проектов как Южный поток и Набукко и с их поисками поставщиков газа. Подписание Туркменистаном в апреле 2009 г. меморандума о взаимопонимании с германской компанией RWE AG, являющейся акционером Набукко, который предоставляет RWE AG доступ к каспийскому Блоку 23, олицетворяет поворот в позиции Туркменистана и его желание если и не броситься в объятия, то хотя бы рассмотреть транскаспийскую/европейскую экспортную возможность.

### Транскаспийский трубопровод и Набукко – проблемы с европейцами?

Когда в 2007 году Туркменистан, Россия и Казахстан согласовали условия для каспийского газопровода Прикаспийский (российский экспортный путь, по которому Казахстан и Туркменистан предполагали в какой-то момент в будущем экспортировать до 30 млрд. кубометров в год), президент Бердымухамедов не исключал возможности присоединения Транскаспийского газопровода к Южнокавказскому газопроводу (ЮКГ) в Азербайджане, хотя и указал, что это была наименее предпочтительная из существующих тогда для Туркменистана возможностей после Ирана, Китая и Пакистана/Индии. Его позиция, вероятно, отражала неспособность членов ЕС вести скоординированный и ответственный разговор об экспорте газа в Европу по южному коридору, включая ЮКГ из Азербайджана в Турцию, Соединительный трубопровод Турция-Греция-Италия, Набукко из Турции в Австрию через Румынию, Болгарию и Венгрию и конкурирующий Южный Поток, спонсируемый Россией.

Жизнеспособность Набукко как проекта зависит от обеспечения газа первой и второй фазы, а до сегодняшнего дня не наблюдалось прогресса в определении каких-либо конкретных поставок. Страны-акционеры проекта Набукко не смогли прийти к единодушному решению по поводу стратегии поставок и, соответственно, не получили существенной постоянной поддержки со стороны ЕС и США в деле решения вопроса о поставках. Россия успешно воспользовалась этими европейскими проблемами и выдвинула свои конкурирующие проекты – Северный поток и Южный поток, а также попыталась использовать потенциальные газовые поставки для Набукко в своих интересах, делая предложения Азербайджану и Туркменистану об экспорте газа по ценам, более тесно связанным с европейским рынком.



position perhaps reflected the failure of the EU Members to speak in a co-ordinated and committed manner regarding southern corridor gas export options to Europe, including the SCP from Azerbaijan to Turkey, the Turkey-Greece-Italy Interconnector, Nabucco from Turkey to Austria via Romania, Bulgaria and Hungary, and the rival Russian-sponsored South Stream project.

Nabucco's viability as a project depends on securing first and second-phase gas, and to date it has made no concrete progress signing-up reliable supplies. The constituent shareholding countries of Nabucco have been unable to speak with one voice on their preferred supply strategy, and accordingly have not generated significant sustained EU and US support in progressing supply commitments. Russia has successfully exploited European concerns, and promoted its rival Nord Stream and South Stream projects, and sought to tie-up potential Nabucco gas supplies for itself, through approaches by Gazprom to Azerbaijan and Turkmenistan to secure gas exports at prices more closely linked to the European market.

Although Shah Deniz Phase 2 gas has been touted as a potential Nabucco first phase supply, as yet, the Nabucco project has no commitment from Azerbaijan,

Хотя месторождение Шах Дениз Фаза 2 рекламировалось как потенциальный источник поставок первой фазы Набукко, проект Набукко до сих пор не имеет обязательств на поставки со стороны Азербайджана, Туркменистана, Казахстана, Турции или Ирана. Недавнее соглашение, подписанное Азербайджаном на поставку с 2010 года 0,5 млрд. кубометров газа в Россию (и желание России значительно увеличить эти объемы и в будущем включить газ месторождения Шах Дениз Фаза 2), является показателем сложных проблем, которые все еще стоят перед проектом Набукко. Однако в некоторых кругах этот шаг Азербайджана рассматривается как козырная карта при заключении с Турцией и другими акционерами Набукко более выгодной сделки по продаже и транзиту газа.

Европейские и американские компании (и правительства) выразили разочарование в связи с ощутимым отсутствием обязательств со стороны Туркменистана по отношению к проекту Набукко, но сейчас могут появиться сигналы, свидетельствующие об изменении

этой позиции. Любые поставки газа из Туркменистана для Набукко вызовут необходимость транскаспийской линии для связи с Азербайджаном (или Россией), а это всегда было камнем преткновения в экспортных устремлениях Туркменистана. Имеются, однако, признаки того, что ЕС и Набукко наконец-то решительно берутся за дело и в ноябре 2008 г. во Втором стратегическом обзоре по энергоносителям Евросоюза было объявлено о создании компании Caspian Development Corporation, которая сосредоточит внимание на разработке вариантов экспорта туркменского газа в Европу по южному коридору. В декабре 2008 г. австрийская компания OMV and RWE AG учредила Caspian Sea Company для оценки вариантов строительства Транскаспийского трубопровода и поиска партнеров по проекту, которые бы занимались строительством и эксплуатацией этого трубопровода. Имеются также обнадеживающие признаки того, что разногласия между



Turkmenistan, Kazakhstan, Turkey or Iran to supply gas. The recent agreement of Azerbaijan to supply 0.5 billion cubic metres of gas to Russia from 2010 (with the Russian desire to significantly increase these volumes and to potentially include Shah Deniz Phase 2 gas) is indicative of the gas supply challenges which continue to face the Nabucco project. Although, in some circles Azerbaijan's move is seen as a bargaining chip in order to achieve a better gas sales/transit deal with Turkey and the other Nabucco shareholders.

European and US companies (and governments) have expressed frustration with Turkmenistan over a perceived lack of commitment from the country to the Nabucco project, but there may now be indications that this position is changing. Any supply of gas to Nabucco from Turkmenistan would necessitate a Trans-Caspian link to Azerbaijan (or Russia), and

this has always been the principal stumbling block to Turkmenistan's export aspirations. There are however signs that the EU and Nabucco are finally grasping this nettle, and in November 2008 the EU's Second Strategic Energy Review announced the creation of the Caspian Development Corporation which would focus on

the development of Turkmen gas export options for delivery to Europe via the southern corridor. In December 2008 the Austrian company OMV and RWE AG established the Caspian Energy Company to assess options for the building of a Trans-Caspian pipeline, and to look for partners for a project which would build and operate such a pipeline. There are also encouraging signs that the differences between Azerbaijan and Turkmenistan on their Caspian Sea boundaries (including their disputed hydrocarbon fields) may soon be resolved, although as yet there appears to be no resolution with Iran.

Perhaps these are encouraging signs, and answer some of the Azerbaijani and Turkmen criticisms of Nabucco, that it has failed to establish a clear project timetable and that project financing is unresolved. The interests of Turkmenistan and the European market may truly be beginning to converge, and, notwithstanding the eventual fate of Nabucco, a Trans-Caspian pipeline may be a logical outcome, and the first building block, of such convergence.

Азербайджаном и Туркменистаном по поводу морской границы в Каспийском море (включая спорные месторождения углеводородов) могут быть в ближайшем будущем разрешены, хотя вопрос с Ираном остается нерешенным.

Наверное, эти сигналы воодушевляют и являются ответом на некоторые критические замечания со стороны Азербайджана и Туркменистана в адрес Набукко о неспособности установить четкий график выполнения проекта и разрешить бюджетные вопросы. Интересы Туркменистана и европейского рынка, возможно, действительно начинают сближаться и, несмотря на то, как в реальности обернется судьба Набукко, Транскаспийский трубопровод может стать логическим результатом и первым камнем в фундаменте такого сближения. Какое бы решение ни принял Туркменистан в отношении Транскаспийского экспортного пути для газа, на это решение огромное влияние окажут позиции России и Азербайджана относительно их собственных требований по экспорту газа. Эти три государства, а также, в меньшей мере, Казахстан, будут главными определяющими факторами в формировании Транскаспийского рынка экспорта углеводородов и связанной с ним инфраструктуры.

### Достаточно ли газа?

В заключение необходимо заметить, что всегда существовало беспокойство по поводу того, достаточным ли количеством газа располагает Туркменистан для реализации своих обязательств и устремлений, а также устремлений потенциальных покупателей в Европе, Китае, России и Иране. До 2008 г. эти вопросы оставались без ответа в закрытом для внешних ревизий мире Туркменистана, где отсутствие прозрачной информации о запасах препятствовало росту этой страны как главного экспортера газа. Сейчас ситуация меняется, и недавно Gaffney Cline and Associates провели ревизию месторождения Южный Йолотань-Осман в Юго-Восточном Туркменистане, определив, что его потенциальные запасы достигают от 4 до 14 триллионов кубометров, что могло бы сделать это месторождение четвертым или пятым в мире по величине (причем, как установили Gaffney Cline and Associates, потенциал общих запасов туркменского газа составляет приблизительно 28 триллионов кубометров). Эти потенциально значительные запасы должны позволить Туркменистану действовать более напористо с существующими клиентами и, при наличии экспортных путей, на законных основаниях заявить о себе как о крупнейшем экспортере газа как на европейском рынке, так и на рынке Восточной Азии.

Whatever decision is made by Turkmenistan regarding a Trans-Caspian gas export route, such decision will be heavily influenced by the positions taken by Russia and Azerbaijan with regard to their own gas export requirements. These three countries, and to a lesser extent Kazakhstan, will be the principal determinants of the eventual shape of the Trans-Caspian hydrocarbon export market, and its associated infrastructure.



### Is There Enough Gas?

In conclusion, there has long been a concern that Turkmenistan may have insufficient gas to meet its commitments and aspirations, and the aspirations of its potential customers in Europe, China, Russia and Iran. These were largely unanswered questions in the self-audited world of Turkmenistan prior to 2008, where a lack of transparent reserves data had hindered Turkmenistan's growth as a major gas exporter. Matters are now changing with a recent Gaffney Cline and Associates audit of the South Yolotan Osman Field in South East Turkmenistan indicating potential gas reserves for the field within the range of 4 to 14 trillion cubic metres, which would make the field the fourth or fifth largest in the world (Gaffney Cline and Associates also indicating potential for overall Turkmen gas reserves to be in the region of 28 trillion cubic metres). These potentially significant reserves should enable Turkmenistan to deal more assertively with its existing customers, and to legitimately establish its credentials as a major exporter to both the European and East Asian markets, export routes permitting.