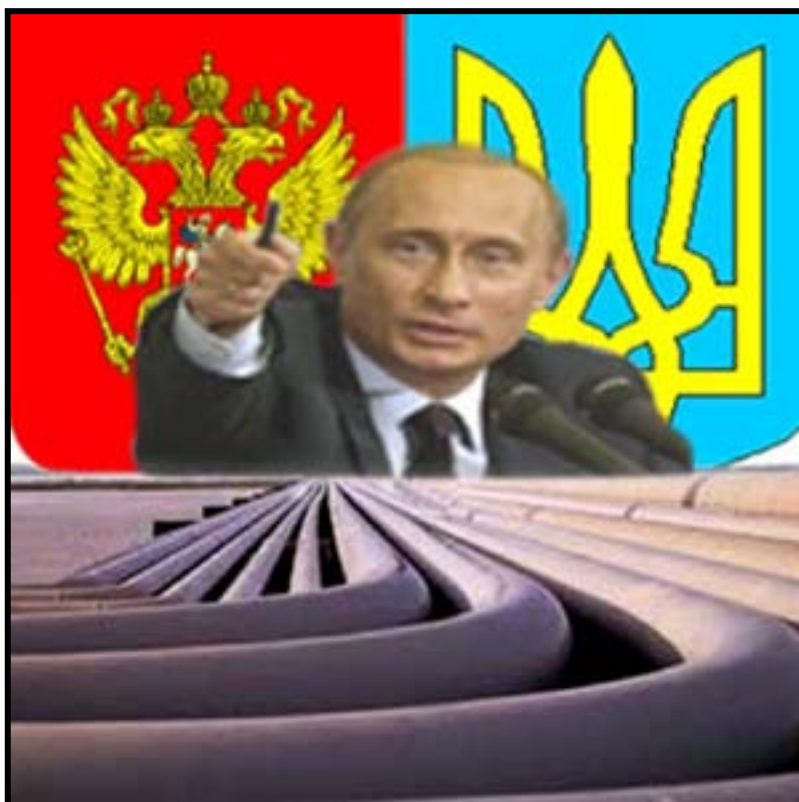


Rysslands energipolitik och pålitlighet som energileverantör

Risker och trender i ljuset av den rysk-ukrainska gaskonflikten 2005-2006

ROBERT L. LARSSON



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-555 030 00
Fax: 08-555 031 00

www.foi.se

Robert L. Larsson

Rysslands energipolitik och pålitlighet som energileverantör

Risker och trender i ljuset av den rysk-ukrainska
gaskonflikten 2005-2006

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1905--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Januari 2006	Projektnummer A1104
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Robert L. Larsson robert.larsson@foi.se 08-55 50 37 60	Projektledare John Rydqvist	
	Godkänd av Bo Ljung	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Rysslands energipolitik och pålitlighet som energileverantör: Risker och trender i ljuset av den rysk-ukrainska gaskonflikten 2005-2006		
Sammanfattning Med anledning av leveransavbrottet av naturgas till Ukraina och delar av övriga Europa under vintern 2005-2006 samlar föreliggande underlagsrapport ett antal slutsatser rörande rysk olja och naturgas, vilka framkommit i tre rapporter om rysk energipolitik och Rysslands pålitlighet som energileverantör, av Robert L. Larsson vid FOI Försvarsanalys. Två av dem publiceras under våren 2006. Rapporten utgör även en sammanfattning av Putin's energipolitik i stort och riktar sig till dem som är intresserade såväl av Ryssland som av energipolitik.		
Nyckelord Ryssland, säkerhet, energisäkerhet, säkerhetspolitik, energi, gas, olja, OSS, Ukraina,		
Övriga bibliografiska uppgifter Rapporten kan laddas ner från www.foi.se .	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 23 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1905--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year January 2006	Project no. A1104
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Robert L. Larsson robert.larsson@foi.se +46 (0)8-55 50 37 60	Project manager John Rydqvist	
	Approved by Bo Ljung	
	Sponsoring agency The Ministry for Defence	
	Scientifically and technically responsible Robert L. Larsson	
Report title (In translation) Russia's Energy Policy and Reliability as Energy Supplier: Risks and Trends in the Light of the Russian-Ukrainian Gas Conflict 2005-2006		
Abstract Due to Russia's interruption of natural gas supply to Ukraine and parts of Europe during the winter of 2005-2006, this base data report presents key findings on Russia and its crude oil and natural gas. The report can also be seen as a summary of Putin's energy policy at large. It is both aimed at those interested in Russia and in energy policy <i>per se</i> . Presented conclusions have been derived from three reports on Russia's energy policy and reliability as energy supplier by Robert L. Larsson at FOI's Division for Defence Analysis, two of which are to be published during the spring of 2006.		
Keywords Russia, security, energy security, security policy, energy, oil, gas, CIS, Ukraine		
Further bibliographic information The report can be downloaded from www.foi.se .	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 23 p.	
	Price acc. to pricelist	

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
RYSSLANDS INTENTIONER	7
INHEMSKA TRENDER	8
ENERGI OCH DEN NYA MAKTELITEN I RYSSLAND.....	9
KREMLS KONTROLL AV ENERGISEKTORN.....	9
DEN RYSKA ENERGINS BETYDELSE	10
EXEMPEL: JUKOSAFFÄREN.....	11
RYSSLAND UTRIKES ENERGIPOLITIK	11
RYSSLANDS ANVÄNDNING AV ENERGIVAPNET.....	12
UTFALL OCH KONSEKVENSER AV ENERGIVAPNETS ANVÄNDNING.....	13
EXEMPEL: RYSSLAND OCH UKRAINA VINTERN 2005/2006	14
RYSK ENERGIPOLITIK - ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	15
RYSSLANDS FRAMTIDA PÅLITLIGHET SOM ENERGILEVERANTÖR	16
BILAGA 1: RYSK RÅOLJA	18
BILAGA 2: RYSK NATURGAS	19
BILAGA 3: TABELL ÖVER ETT ANTAL NYCKELAKTÖRER	20
FOI RAPPORTER.....	21

FÖRORD

Med anledning av leveransavbrottet av naturgas till Ukraina och delar av övriga Europa under vintern 2005-2006 samlar föreliggande underlagsrapport ett antal slutsatser och bedömningar rörande rysk olja och naturgas. Rapporten utgör även en sammanfattning av Putin's energipolitik i stort.

Rapporten vänder sig till dem som är intresserade såväl av Ryssland som av energifrågor och studierna bakom rapporten har bedrivits inom ramen för energiprojektet, vilket är en del av projektet för Global strategisk utveckling, men även inom RUFSS-projektet (rysk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik) samt NOSS-projektet (nordeuropeisk säkerhet och stabilitet).

Huvuddelen av slutsatserna kommer från en omfattande och ännu inte publicerad rapport om rysk energipolitik och Rysslands pålitlighet som energileverantör, av Robert Larsson vid FOI Försvarsanalys. Rapporten, benämnd *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*,¹ har till syfte är analysera Rysslands roll som en strategisk energileverantör genom att kartlägga dess energipolitik i ett säkerhetspolitiskt perspektiv och besvara frågan huruvida Ryssland är en pålitlig energileverantör. Studien ser till den ryska resursbasen, energisektorns styrbarhet, statlig kontroll över nyckelposter, ledande aktörers visioner och föreställningar, Rysslands strategiska prioriteringar, dess relationer med andra stater samt användning av energileveranser som politiskt instrument och påtryckningsmedel.

Vissa delar är baserade på två ytterligare rapporter. Den första av dessa är *Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers*² vilken kom 2004 med syftet att belysa ryska råvaror i ett brett perspektiv genom att se till trender rörande rysk produktion, konsumtion, reserver, exportvolymen för olja och gas samt ett antal strategiska metaller. Den andra rapporten, även den ännu inte publicerad, är underlagsrapporten *The NEG and Sweden's Dependence on Russian Energy: A Juxtaposition of Security Issues in the Light of the North European Gas Pipeline*,³ vilken snarast har karaktären av en förstudie.

Robert L. Larsson
Stockholm, 25 januari 2006

¹ Larsson, Robert L. (2006b), *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), DRAFT.

² Leijonhielm, Jan and Larsson, Robert L. (2004), *Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI-R--1346--SE.

³ Larsson, Robert L. (2006a), *NEG and Sweden's Dependence on Russian Energy: A Juxtaposition of Security Issues in the Light of the North European Gas Pipeline*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), DRAFT.

SAMMANFATTNING

De kraftiga prishöjningarna mot bl.a. Ukraina, Armenien och Georgien samt påföljande leveransavbrottet av naturgas, vilket även drabbade flera europeiska stater i januari 2006, är ingen ny företeelse.

Sedan 1991 har Ryssland i en vid bemärkelse använt hårdför prispolitik, leveransavbrott eller hot därom vid ca. femtio tillfällen mot Ukraina, Estland, Lettland, Litauen, Vitryssland, Moldavien eller Georgien. En underliggande orsak är den ryska statledningens syn på energi som ekonomisk och säkerhetspolitisk maktfaktor, vilket medför att energifrågorna legitimt kan hanteras med extraordinära medel. Detta gäller såväl nationellt som internationellt.

Det har ofta, men inte alltid, funnit en ekonomisk anledning till Rysslands agerande. Sättet, sammanhanget och framförda krav vittnar om politiska undertoner, i ett par fall om ren utpressning. Genomgående är Rysslands geopolitiska strategi ett huvudelement. Ekonomiska drivkrafter skall inte nödvändigtvis ses som marknadsmässiga drivkrafter. Det ryska statliga gasbolaget Gazprom står t.ex. i monopolställning och åberopar marknadsargument enbart då det passar dess och Kremls syften. Gas har t.ex. tillhandahållits i princip gratis till moskvastödda utbrytarregioner i Moldavien och Georgien. Drivkrafterna inom rysk energipolitik är alltså såväl ekonomiska som politiska, men i större projekt av geopolitisk betydelse är den strategiska dimensionen viktigast.

Fallet med Ukraina innebär dock ett trendbrott såtillvida att andra stater drabbades i större utsträckning än tidigare, vilket var anledningen till att Ryssland för första gången möttes av hårdför internationell kritik. Det har förmodligen och i viss utsträckning höjt de låga spärrarna mot upprepade incidenter, i alla fall för incidenter där västra Europa drabbas.

Vid sidan av leveranstryggheten i sig har det ryska agerandet och inställningen till energi även bäring på andra säkerhets-, handels- och utrikespolitiska relationer, vilka kan påverkas negativt. Tre problem och risker för Sverige och EU kan skönjas.

För det första; då Rysslands resurser av speciellt olja, men så småningom även av gas, successivt minskar (och inhemsk konsumtion ökar eller prioriteras) kommer konkurrensen om kvarvarande rysk energi att bli mycket större än idag. Detta är speciellt viktigt i ljuset av t.ex. Kinas växande energibehov och sätt att tillskansa sig energitillgångar. Ryssland kan då ta ökad politisk hänsyn vid val av avnämare av rysk energi, vilket i förlängningen kan leda till undfallenhetspolitik från dessa i relationerna till Ryssland. Dessutom kan konkurrensen, och Rysslands sätt att utnyttja denna, leda till ökad friktion mellan konsumenterna av rysk energi, vilket gäller såväl mellan USA, Kina, Japan, Indien och EU som mellan enskilda EU-medlemsstater.

För det andra; Sverige och EU måste vara beredda att hantera ett Ryssland som agerar på andra värdegrunder och efter egna regler, speciellt då Ryssland vill att energipolitiken skall vara dess primära utrikespolitiska hävstång. Rysslands agerande kan hittills inte beskrivas som partnerskapsagerande trots att EU och Ryssland är partners.

För det tredje; det finns risker, vilka dock inte skall överdrivas, rörande leveranstryggheten. Några större leveransavbrott direkt ämnade för västra Europa är på kort sikt osannolika. Risken för Sverige tycks i dagsläget vara försumbar. Risken för ytterligare incidenter mot staterna i östra Europa är dock påtaglig och risken för att andra europeiska stater kan drabbas skall inte underskattas (vilket diskuteras ytterligare i föreliggande FOI-rapport).

RYSSLANDS INTENTIONER

Rysslands uppfattning och intentioner rörande energi och råvaror är i stort sett inga hemligheter och man har klargjort många av dem i offentliga dokument, däribland i den energistrategi som kom 2003. Det är troligt att nästa säkerhetskoncept kommer att lyfta fram energifrågorna ytterligare. I huvudsak råder mycket stor samstämmighet mellan deklarerade intentioner och förd politik.

Data över energisektorn är dock fortfarande hemliga i flera avseenden och statistiken är osäker, dvs. överoptimistisk eller manipulerad. Ryssland skiljer sig i detta avseende endast marginellt från andra stater och bolag. Det kan inte uteslutas att det sovjetiska förfaringssättet med att presentera medvetet friserade siffror även för den politiska ledningen fortfarande existerar. Detta kan leda till problem om den politiska ledningen använder överoptimistiska data i försök att locka utländska investerare eller kunder.

Överlag gäller att energipolitiken skall stödja såväl nationella som utrikespolitiska- och ekonomiska mål, vilka alla ligger under ett säkerhetspolitiskt paraply. Energipolitiken skall användas för att bemöta makroekonomiska, geopolitiska och andra hot – huvudsakligen risken att bli utpressad. Moskva säger explicit att energipolitiken skall användas som säkerhetspolitiskt instrument. Genom att energifrågorna gjorts till en säkerhetspolitisk angelägenhet, legitimerar statsmakten, åtminstone ur rysk synvinkel, användande av extraordinära maktmedel för att hantera energifrågorna. Detta gäller såväl nationellt som internationellt. Den hårdföra politik som Ryssland bedriver är därför en logisk följd av detta synsätt i kombination med en legitim ursäkt att inte tillhandahålla energi till icke-betalande kunder.

Energipolitiken syftar även till att skapa tillväxt, öka (räckvidden för) ryskt inflytande i utlandet samt säkerställa Rysslands oberoende. Oberoende är av största vikt och Ryssland är beredd till stora upppoffringar för att skydda det. Ryssland anser att energitransit över andra staters territorium, liksom utländska intressen, hotar Rysslands oberoende och måste därför bemötas kraftfullt. Händelserna i Ukraina i januari 2006 visar hur svårt det är för Ryssland att bedriva önskad politik utan negativa sidoeffekter, vilket i detta fall betydde att tredje part drabbades.

Nationellt avser den ryska staten behålla greppet kring strategiska tillgångar (underjordiska resurser, energibolag, infrastruktur) samt de nyckelposter och stödjepunkter med vilka energisektorn kan kontrolleras. Utanför denna strategiska ram kommer säkerligen marknadsanpassningen att fortskrida. Samtidigt förs fler och fler frågor in i den strategiska ramen och osynliga politiska ramar för marknadens agerande existerar.

Ryssland vill låta sig integreras i internationella strukturer och bli en pålitlig energileverantör, men risken att förlora oberoendet sätter gränser för i vilken utsträckning det kan ske. Dessutom vill inte Ryssland under WTO-regler subventionera utländska konsumenter samtidigt som man genomför prisökningar för nationella kunder. Beroende, sårbarhet och integration står mot autonomi, autarki och säkerhet. Integration kan därför enligt rysk syn endast ske i liten utsträckning och på Rysslands villkor. Dessa föreställningar och en historisk rädsla präglar mycket av Rysslands till synes kontradiktoriska beteende. I dagsläget då Ryssland fortfarande är militärt svagt fokuserar Moskva på energisektorn som byggsten för den stormakt man anser sig vara och som man tycker sig förtjäna att vara.

Strävan att bli en pålitlig leverantör tycks emellertid vara ärligt menad. Det är inget självändamål att överutnyttja energivapnet och Kreml är väl medvetet om sin strategi. Ryssland vet naturligtvis att konsekvent missbruk av energileveranserna får negativa följder. Att Ryssland skall vara en stormakt jämbördig med t.ex. USA, Tyskland, Indien och Kina är något som Putin har strävat efter att realisera, vilket syns i dess ivriga medverkan i G8. Respekt kan därför inte enbart komma från hot och påtryckningar.

INHEMSKA TRENDER

Jeltsin-erans kaos har sedan Putins tillträde försvunnit. En kraftig statlig kontroll har återupprättats, speciellt sedan 2003. Dagens mönster präglas av en mix mellan fortsatt marknadsorientering och ytterligare förstatligande. Den 'maktvertikal' som Putin skapat medför dock problem av samma typ som under sovjetepokens centralisering. Alternativa informationskanaler saknas och 'stuprörspolitiken' är tydlig. Ett resultat är att beslut kanske inte implementeras trots en hård toppstyrning. Energisektorn är dock betydligt mer styrbar än andra sektorer tycks vara, t.ex. den militära.⁴

Skydd för egendom och privat ägande är både outbyggt och bristfälligt respekterat. Putin anser att privata bolag inte skall tillåtas överta någon kontroll från staten eftersom staten representerar folket. Privatiseringarna under 1990-talet var ett misstag som skall rättas till. Så länge Putin har makt över energisektorn är det troligt att han kommer att försöka tydliggöra skiljelinjerna mellan administrativt och marknadsbaserat ansvar. De formella och informella ramar inom vilka utländska företag kan agera håller sedan 2003 på att utkristalliseras. Det medför viss stabilitet, men den är till stora delar skenbar. Skapandet av ett enhetligt och tydligt system för styrning av energisektorn kommer förmodligen därför att prioriteras av Kreml. Risken finns att det sker på bekostnad av öppenhet och demokrati.

Ett problem som gäller såväl i stort som inom energisektorn är presidentens makt. I flera avseenden (formellt och informellt) har presidenten mycket stor makt. Samtidigt finns både upplevda och reella implementeringsproblem som resulterar i viss maktlöshet. Putins sätt att hantera detta har varit genom stöd till säkerhetsstrukturerna och auktoritär styrning, vilket i många fall varit kontraproduktivt. Om Moskva stöter på bakslag eller att marknaden ter sig ovillig att implementera statliga direktiv och önskemål, finns därför fortsatt risk för frustration inom det politiska ledarskapet och att extraordinära medel används mot de hinder som finns. Ukraina 2006 är ett tydligt exempel. Det skulle även kunna innebära att ytterligare makt förs över till staten eller statslojala bolag.

Putins personbaserade styrmodell är topptung och kan inte borga för smidigt maktskifte. Han har inte satsat på att skapa strukturer med institutionellt minne. Det är stor risk för förändrade spelregler, även med kort varsel. Detta innebär en strukturell osäkerhet. Icke-existerande eller oklara lagar (samt tolkningsföreträde för staten) har gjort att i princip alla bolag kan dras inför rätta eller utsättas för 'byråkratiska trakasserier'. Val av vilka som utsätts för detta är i flera fall politiskt motiverat och en selektiv samt retroaktiv rättsutövning präglar marknaden.

Möjligheten för utländska företag att agera på den ryska marknaden finns fortfarande, men den politiska risken är stor. Ryssland och OSS är dock på flera sätt mer tillgängliga än marknader i Mellanöstern och relativt sett är den ryska marknaden betydligt mindre riskfylld än de i Västafrika, Venezuela och Mellanöstern. Det är inte endast de bevisade reserverna som grundat utländska bolags intressen, utan framförallt möjliga reserver dvs. vad som rimligen borde finnas enligt geologiska bedömningskriterier.

Obsolet teknologi och utvinningsteknik har medfört stigande kostnader för utvinning av energibärare. De svåraste och dyraste projekten med hög risk och mindre möjlighet är öppna för utländska aktörer medan huvuddelen av de bästa möjligheterna förbehålls ryska aktörer. Ökade kostnader får gradvis stor bäring på den energiintensiva industri som tidigare tack vare prissubsidier haft stora komparativa fördelar gentemot utländska bolag.

Råvarusektorn orsakar fortfarande stora miljöproblem, vilka får lite uppmärksamhet annat än då miljöargument används som slagträ i energidebatten eller i interna revirstrider. Insikt om problemen

⁴ Se Vendil Pallin, Carolina (2005), *Russian Military Reform: A Failed Exercise in Defence Decision Making*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI-R--1777-SE.

tycks föreligga hos statsledningen och fysisk säkerhet kring rörledningar är i viss mån prioriterat även om stora problem kvarstår och ledningsnätet överlag är mer än 30 år gammalt.

De lagar och regler som utvecklats och införts (t.ex. rörande skatter, tariffer, kvoter) syftar i stor utsträckning till att återföra kontroll och vinst till staten. Detta har ytterligare minskat energibolagens investeringsbenägenhet, delvis eftersom vinsten från bl.a. oljeexporten (då den överstiger \$US25/fat) tillfaller staten snarare än oljebolagen. Transparensen har inom viktiga områden medvetet minskats (t.ex. råvarureserver, rörledningar) av stat och statskontrollerade bolag.

Energi och den nya makteliten i Ryssland

De mäktiga oligarkerna (i huvudsak inom bank- och mediasektorn) som till stor del kontrollerade utvecklingen i Ryssland under Jeltsin har efter en försvunnit. De har istället ersatts av en ny maktelit som består av personer som både har statliga nyckelposter och kontrollerar stora (privata eller statliga) bolag, främst inom energisektorn. De utgörs dels av de s.k. *silovikerna*, dvs. personer med bakgrund i säkerhetsstrukturerna (KGB, GRU, FSB, SVR, Krigsmakten etc.) Enligt vissa bedömningar har Putin tillsatt över 6000 *siloviker*, på de högsta ämbetena i Ryssland. Det är många gånger fler än under Sovjettiden. I den och delvis överlappande eliten ingår personer som följt Putin från tiden i S:t Petersburg, t.ex. VD:n för Gazprom Alexej Miller.

Personerna inom energisektorn utgörs dels av säkerhetsfolk, agenter och f.d. officerare som får göra mycket av det smutsiga jobbet åt energibolagen (penningleveranser, beskydd etc.), dels av en högre grupp. Den högre gruppen har större makt men har i mindre utsträckning bakgrund inom säkerhetstjänsterna. Däremot är kopplingen till Kreml och Putin desto starkare. Åtminstone personer på de 20-25 högsta statliga ämbetena inom regering, presidentadministration och myndigheter som handhar energifrågorna sitter även i energibolagens styrelser med det uttryckliga syftet att tillvarata statens intressen (Gazprom, Rosneft, Unified Energy System, Transneft, Zarubejneft).⁵ Intern maktkamp och särintressen av såväl privatekonomisk som maktpolitisk karaktär är sammantaget en mycket viktig faktor som ofta kan förklara Rysslands till synes kontradiktoriska beteende. Korruptionen inom sektorn är mycket välbelagd.

Kremls kontroll av energisektorn

Gassektorn är fortfarande en statligt styrd sektor snarare än en marknad. Pågående omstrukturering kommer endast att ha marginell påverkan på kort sikt. Ingen politisk vilja finns att helt avreglera sektorn även om Gazprom i dagsläget privatiseras. Oljemarknaden, liksom kolmarknaden, är i huvudsak avreglerad även om de viktigaste aktörerna är statskontrollerade. Atomenergiesektorn är även den statligt styrd. I stor sett all tillväxt inom energisektorn kommer från privata och marknadsdrivna bolag med minimal statsinblandning.

Nationellt kontrolleras 100% av gasen och 30% av oljan direkt av Kreml, liksom alla viktiga och strategiska beslut inom energisektorn. Kreml vare sig kan eller vill kontrollera allt som händer. Kreml har dock makt att straffa eller ”rätta till” oönskat beteende inom de delar där kontrollen tillåts vara mindre. Den nationella styrbarheten av energibolagen är därför tämligen god. Därtill skall tilläggas att duman och federationsrådet har blivit ett transportband för presidentbeslut. De utskott som hanterar energifrågor kontrolleras nästan till fullo av det av Kreml skapade partiet Enade Ryssland. Andra utskottsledamöter kommer från Zjirinovskijs ”Liberaldemokratiska parti” eller från kommunistpartiet, dvs. de utgörs inte av liberala krafter. Dessutom tycks de flesta nyckelmyndigheter som påstås ha en oberoende ställning ha starka informella band både till bolag som Gazprom som till personer inom presidentadministrationen eller regeringen.

Statsledningens kontroll av och möjlighet att påverka energimarknaden är mycket större än vad formella ägandestrukturer visar. En del av de till synes fristående bolagen kontrolleras av företag som i sin tur ägs av statskontrollerade bolag. Även privatiserade bolag har statsrepresentanter i styrelserna.

⁵ Se bilaga 3.

Förståelsen hos energibolagen (oberoende och statskontrollerade) för hur pass långt aktionsfriheten sträcker sig är stor. Den politiska fingertoppskänslan är mycket välutvecklad. Stat och bolag agerar mestadels i samklang i viktiga frågor, men långt ifrån alltid. Det finns anledning att tro att Kreml inte ens behöver ge explicita direktiv om vad som skall och inte skall göras på marknaden. Självcensuren i agerandet är påtaglig och efter Jukosaffären finns inga stora bolag som går emot Kremels vilja i viktiga frågor.

Även om flertalet bolag är privatiserade är de kremllöjala bolagen inte helt marknadsdrivna. De agerar praktiskt inom en marknadsmässig ram, men följsamheten och självcensuren styr val av handlingar på marknaden. I princip implementerar de Kremels önskan och erhåller i utbyte stöd i konkurrens med andra bolag och aktörer, nationellt och internationellt. Det innebär dock inte att Kreml kan använda privata oljeproduktionsbolag helt efter egen vilja som utrikespolitiska maktmedel. Däremot kan Kreml använda de statliga rörledningsföretagen och myndigheter som ger tillstånd att exportera energi eller ger tillstånd till att nyttja överskottskapacitet i rörledningsnätet för tredje part. I fallet med Ukraina innebär det att gas som köpts i Centralasien inte kan importeras till Ukraina utan att Ryssland ger sitt tillstånd.

Det bör understrykas att stärkande av statens eller de statskontrollerade bolagens tillgångar inte nödvändigtvis har som mål att stärka det statliga ägandet. Istället överförs tillgångar till aktörer (personer och bolag) som kanske inte ägs av staten men som i hög grad agerar i statens intresse. Man bygger på så sätt upp en ”politiskt korrekt marknadsekonomi”. I samband med detta skor sig statstjänstemän som sitter i bolagens styrelser ekonomiskt.

Vidare förs, genom tvivelaktiga metoder, stora tillgångar och makt över från fristående (Jukos, BP-TNK) till kremllöjala bolag (Gazprom, Rosneft, Lukoil, RAO UES, Zarubezjneft, Surgutneftegaz, Russneft, Transneft). Det tycks även finnas eller har funnits kopplingar mellan Putin, Putins parti Enade Ryssland och statslöjala bolag samt vad som kan anses som suspekta eller kriminella bolag (varav en del skalbolag) bl.a. gällande Eural Trans Gas, Bajkal Finance Holding, Trubnyj Torgovyj Dom, Rosukrenergo och Kineksgruppen. Detta har lett till stora förluster för aktieägarna och vittnar om omfattningen av problemen på marknaden.

Sammantaget är de negativa effekterna på sikt marginella för Ryssland. Kremels prioriteringar har därmed uppfyllts och vinsten med Jukos-affären från statens sida är otvetydig. Liknande ’renationaliseringsprojekt’ skulle kunna förekomma igen, men är inte sannolika och skulle troligen inte vara lika omfattande.

Den ryska energins betydelse

För Ryssland är energiexportinkomsterna av vital betydelse. I stort sett hela Rysslands ekonomi och tillväxt baseras på råvarusektorn. Det gör ekonomin skev, instabil och sårbar. Risken att energisektorns dominans driver upp valutan och gör andra sektorer relativt olönsamma eller kanaliserar stora resurser till energisektorn på bekostnad av andra delar av samhället, s.k. ”resource burden” är mycket stor och flera element kan redan skönjas. En valutareserv på över 160 miljarder dollar och en oljefond på över 60 miljarder dollar har gjort Ryssland mindre känsligt på kort sikt, men inbäddade skevheter har inte helt avhjälpats vilket gör att tagna åtgärder endast kan ses som tillfälliga lösningar.

Betydelsen av rysk energi för världsmarknaderna är mycket stor. Med 6% av oljereserverna och 30% av naturgasreserverna kommer betydelsen att kvarstå under överskådlig tid, speciellt om hänsyn tas till ökat intresse för de energibärare som exporteras. Leveransfluktuationer får t.ex. direkt påverkan på antingen prisbildningen (olja) eller volymer (gas). Energin går i huvudsak till Europa, men i ökad utsträckning även till Kina, Japan och USA. Europas beroende av rysk energi är mycket stort.

Energileveransernas betydelse är så stor att Ryssland kan obstruera eller generellt påverka utvecklingen i beroende stater, men har inte möjlighet att totalt diktera eller kontrollera utvecklingen. Inom OSS är påverkansmöjligheterna mycket stora och kan ha effekt på marginalen, vilket är mycket viktigt i samband med politiska händelser (t.ex. i samband med nästa val i Ukraina).

Exempel: Jukosaffären

Jukosaffären och processen mot Michail Chodorkovskij är i princip två processer som bör ses dels i ljuset av Putins kamp mot oligarkerna, dels som ett led i den pågående maktkoncentrationen. Processen mot Chodorkovskij tycks främst ha drivits på grund av dennes personliga politiska ambitioner, hans maktställning, hans ovilja att underkasta sig presidentens vilja samt synen på honom som en tjuv av statstillgångar.

Jukosaffären i stort tycks däremot ha sin grund i strävan att öka statens makt och stoppa Jukos' ambitioner att knyta till sig utländska bolag samt att kontrollera stora delar av den ryska energisektorn (bl.a. genom ägande av privata rörledningar). Från statens sida ville man även statuera ett exempel för framtiden och åtgärden passar väl in i Putins syn på hur energimarknaden skall hanteras (som delvis har framkommit i en avhandling som Putin försvarat (men ej nödvändigtvis själv har skrivit) rörande styrningen av den ryska råvarusektorn. Däremot tycks avsikten inte ha varit att driva upp oljepriset eller att förbättra rätts säkerheten.

Konsekvenserna av Jukosaffären är många. Jukos splittrades och tillgångarna fördes över till statskontrollerade Rosneft. Fler strukturförändringar kan följa. Oljeutvinningen samt oljeexporten minskade och den planerade sammanslagningen med Sibneft omöjliggjordes. RTX (den ryska börsen), Jukos aktier samt aktier i relaterade bolag (även utomlands) föll. Benägenheten hos företagsledare att föra ut finansiella tillgångar ur landet ökade dessutom. Chodorkovskijs politiska ambitioner omintetgjordes (tills vidare).

RYSSLANDS UTRIKES ENERGIPOLITIK

Generellt har Rysslands utrikespolitik har under de senare åren blivit mycket tydligare, hårdare och självsäkrare och energin är ett tydligt element i sammanhanget. Energiexporten som maktfaktor har delvis ersatt, delvis kompletterat övriga maktinstrument framförallt på den regionala scenen. Denna förstärkning har minskat den ryska frustrationen och känslan av maktlöshet något och bidrar trots allt till en något mer avslappnad attityd till OSS.

Ryssland strävar alltså inte efter totalt ägande eller återerövring av OSS. Vad Ryssland däremot vill ha är kontroll och inflytande för att bemöta hot och ta tillvara möjligheter. Ett sätt att uppnå detta mål är därför att återintegrera energimarknaderna inom OSS som under Sovjettiden var skapade som ett system. Denna idé har vunnit gehör även hos stater som har mindre goda relationer med Ryssland (Georgien). Vid medverkan "garanteras" energileveranser och det är troligt att de stater som inte väljer att samarbeta med Ryssland i ökad utsträckning kan erfaras problem. Rysslands övertagande av energiinfrastruktur inom OSS bör även ses i detta sammanhang. Sammantaget har den ryska politiken lett till en förstärkt civil närvaro inom det forna sovjetterritoriet. Ryssland är ännu inte en global energiaktör men ökar successivt kontakterna med Indien, Mellanöstern, USA och Kina.

Rysslands relationer med Kina präglas av Kinas växande energibehov samt bägge ländernas ömsesidiga och historiskt betingade misstro mot varandra. Ryssland vill inte bli beroende av Kina som energikund och har därför önskat rörledningsprojekt till Japan. Det beror dock inte enbart på att det är Kina, utan att Ryssland överlag vill ha valfrihet. Prioriteringarna växlar dock snabbt, förmodligen av taktiska skäl då Ryssland vill spela ut Kina och Japan mot varandra för att öka deras intresse att finansiera aktuella projekt. De olösta friktioner som finns mellan Ryssland och Kina samt Japan har begränsat men inte omöjliggjort fördjupat samarbete. Konkurrensen mellan Kina och Japan kan även bidra till spänningen mellan de båda staterna.

USA, Ryssland och Kina konkurrerar visserligen om generellt strategiskt inflytande, men ingen har Centralasien som prioriterat område. Rörande energi står USA och Kina som konsumenter och Ryssland och de centralasiatiska staterna som producenter, vilket underlättar visst samarbete. Ryssland har dock tack vare energisamarbetet och ekonomisk tillväxt kunnat knyta till sig de centralasiatiska staterna på ett mindre klumpigt och hårdfört sätt än tidigare. Nu har man något att erbjuda samt har visat sig bättre lämpad att agera i dessa stater än västerländska motparter. Kazakstan, Uzbekistan och Kirgizistan har i viss mån kunnat spela ut Kina, USA och Ryssland mot varandra för att vinna egna fördelar. Ryssland förblir dock den trognaste partnern för staterna i Centralasien, mycket därför att det finns praktiska och geografiska tangeringspunkter.

Demarkeringen av Kaspiska havet kan inte förväntas vara löst inom den närmaste tiden och territoriella dispyter skapar friktioner, som lokalt har lett till militär spänning. Problemen kring Kaspiska havet minskar möjligheten att reducera beroendet av Ryssland för Europa. Tack vare oljeledningen BTC och den kommande gasledningen BTE (mellan Kaspiska havet och den turkiska kusten) finns nu möjlighet att undvika transit genom Ryssland.

Rysslands energirelationer med USA är i princip goda och baseras på handel och vissa samarbetsprojekt. Jukosaffären och andra marknadsproblem har upprört USA, men det tycks inte ha haft någon avgörande betydelse. Det finns en påtaglig risk att Kina, Indien, EU och USA kommer att konkurrera i allt högre utsträckning om rysk energi. EU får visserligen en stor del av energin på grund av sin geografiska närhet, men ligger mycket efter då det gäller att skapa en enhetlig handlingslinje för att skapa möjlighet att påverka Ryssland. Ryssland kan därför utnyttja eller underblåsa splittringen bland EU:s medlemsstater och i hög utsträckning spela efter egna regler.

Dialogen med EU är i princip två monologer och samarbetet tycks fungera endast inom vissa tekniska områden. En anledning är att synen på Ryssland och rysk energi skiljer sig mellan bl.a. Tyskland, Frankrike, Polen och de baltiska länderna. Överlag finns ingen samsyn eller gemensam värdegrund mellan Ryssland och EU. Detta perceptionsgap begränsar hur väl samarbetet fungerar. En knäckfråga kommer att bli huruvida EU kan skapa en enad linje mot Ryssland, både som konsumentorganisation och för politisk påtryckning eller samordning. Dessutom tillkommer möjligheten att agera tillsammans med USA för att möta konkurrensen från Asiens stormakter. Vid en ökad transatlantisk klyfta finns risken att Europa och USA hamnar på kollisionskurs rörande energitillgångarna på den euroasiatiska landmassan och vissa tecken syns redan på att USA hellre samarbetar med Asiens stormakter i frågan.

OPEC (och dess medlemmar) och Ryssland har fundamentalt olika ansats till energiproduktion och export. OPEC satsar på långsiktighet och stabilitet medan Ryssland ligger på produktionsmaximum och satsar på kortsiktiga vinster. Delvis på grund av detta kommer Ryssland svårligen att vara en utmanare till Saudiarabiens position på lång sikt, även om Ryssland idag producerar lika mycket olja.

Ur europeisk synvinkel går Ryssland inom de flesta områden i fel riktning.⁶ En demokratisk utveckling i Ryssland skulle dock medföra vissa grundläggande spärrar mot de problem som listats ovan. I dagsläget är Ryssland relativt okänsligt för kritik i den mån den förekommer och hävdar att kritiker inte förstår Ryssland eller dess problem. Verbal kritik av Ryssland har därför liten effekt medan tydligare politiska markeringar, t.ex. utestängning ur G8 eller Europarådet kan förväntas få större effekt då Ryssland anser sådana medlemskap som mycket prestigefyllda.

Rysslands användning av energivapnet

Även om Ryssland överlag varit en mycket pålitlig leverantör av energi till väst, även under det kalla krigets tid, finns oroande faktorer. Sedan 1991 har energivapnet använts på flera sätt, vid ett antal tillfällen och mot olika stater. Praktiskt har detta inneburit totala eller partiella leveransavbrott eller hot därom (öppna eller förtäckta), hårdför och diskriminerande prispolitik eller användning av skulder.

⁶ Se Leijonhielm, Jan, *et al.* (2005), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - problem och trender 2005 [Russian Military Capabilities in a Ten-Year Perspective: Problems and Trends 2005]*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), juni 2005, Användarrapport. FOI-R--1662-SE.

Underliggande och sammanlänkande drivkrafter har bl.a. varit att framtvinga eftergifter i pågående förhandlingar, att möjliggöra övertagande av infrastruktur, att framtvinga ekonomiska fördelar eller att skicka politiska signaler. Mycket av detta beteende sker i gråzonen mellan politik och marknad. Detta beteende tycks ha förekommit vid nästan femtio tillfällen inklusive ett drygt trettiotal leveransavbrott, (samt ett antal obekräftade).

Energivapnet har främst drabbat OSS (Vitryssland, Ukraina, Moldavien och Georgien) samt Baltikum (Estland, Lettland och Litauen) men även Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Rumänien, Bulgarien, Ungern, Tyskland och Frankrike har som tredje part påverkats även om det inte varit avsiktligt. Det kan inte uteslutas att det skett i större utsträckning än vad som blivit allmänt känt, t.ex. gentemot Kina.

Hårdför prispolitik har använts av såväl Jeltsin som Putin, men leveransavbrotten har nästan halverats i omfattning under Putin, även om den mentala beredskapen att använda detta vapen fortsättningsvis tycks vara mycket hög. Dessutom har den ryska förmågan att använda energivapnet mot grannländer kraftigt ökat. Det skall dock understrykas att Ryssland ofta anklagas (av analytiker samt politiker i berörda stater) för att använda energivapnet uteslutande av politiska skäl även när så inte är fallet. Vid i princip samtliga fall av leveransavbrott har Ryssland haft en legitim förklaring, vanligtvis obetalda skulder eller ett behov av att höja priset. Sättet som Ryssland bedriver politiken på, den aktuella kontexten, tidpunkten samt framförda krav eller kommentarer vittnar dock om politiska kopplingar. I direkt anslutning till aktuella incidenter har den politiska kopplingen varit mycket synlig vid över trettio fall. De incidenter som enbart tycks ha en ekonomisk dimension synes vara ett tiotal.

Ett mycket stort antal stater, framförallt inom OSS och östra Europa, har erfarit en kraftig ökning i övertagande av infrastruktur och energibolag från rysk sida. Huvuddelen av detta har skett på marknadsmässiga grunder, men i vissa fall har det varit kopplat till politiska frågor samt skulder och leveransavbrott. Vid ett fåtal tillfällen har det framkommit att Ryssland ställt politiskt ultimatum i samband med hårdför energipolitik. Hot om leveransstopp utan åtgärd har även det förekommit i mindre utsträckning.

De flesta drabbade staterna (inklusive Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen och EU- samt/eller NATO-medlemmar) ser så allvarigt på det ryska energiagerandet att de fördömt det, inrättat speciella granskningsnämnder över utländskt inflytande eller klassat energiumporten som en säkerhetsfråga. För att undkomma beroende av Ryssland satsar dessutom vissa stater på alternativa miljöförorenande energikällor (Estland), andra på kärnkraft (Polen) eller en diversifierad import (Georgien). Sverige har dock under de senaste åren ökat sin oljeimport från Ryssland från 5 till 27%.

Utfall och konsekvenser av energivapnets användning

Användande av energivapnet bör ses som en lång process i ljuset av Rysslands totala utveckling (utrikespolitisk, ekonomisk, militär etc.) för att kunna förstås. Såvitt känt har Ryssland rönt begränsad eller ingen framgång i att framtvinga politiska eftergifter, men har varit mycket framgångsrikt i att med hjälp av energivapnet kunna byta skulder mot företag, infrastruktur och inflytande. Ukraina i januari 2006 var delvis ett sådant försök där Ryssland önskade ta över det ukrainska energibolaget och transitedningar till övriga Europa.

De till synes stora negativa konsekvenserna av det ryska agerandet (förlorade exportinkomster, badwill etc.) har hittills och i ett större perspektiv varit försumbara ur rysk synvinkel. De ekonomiska förlusterna har varit minimala. Rysslands anseende inom OSS är redan förstört medan västra Europa tidigare har sett genom fingrarna med agerandet. Fallet med Ukraina vittnar dock om ett litet trendbrott då internationell kritik snabbt och högljutt hördes. En av de främsta anledningarna var naturligtvis att västra Europa drabbades i högre utsträckning än tidigare. Det är dock mycket osannolikt att beroende stater i väst skulle underlåta att handla energi med Ryssland på grund av leveransavbrott till tredje land. Beroende tycks oftast överskugga principer.

De från rysk sida sett positiva konsekvenserna har varit ökat inflytande, bättre och fler tillgångar, större trovärdighet för nya hot, indrivning av skulder och etablering på utländska marknader. Beroende av rysk energi tycks i fallet Tyskland bidragit till en inställsam utrikespolitisk linje där kritik av situationen i Tjetjenien och brott mot gällande mänskliga rättigheter lyst med sin frånvaro. Detta har negativt påverkat de tyska relationerna till Polen och de baltiska länderna. En viss förändring kan väntas under förbundskansler Merkel som inte har lika stark personlig relation till Putin som Schröder haft. Vid ett besök i Moskva i januari 2006 såg hon till att beröra både gemensamma kommersiella intressen och att diskutera frågor kring mänskliga rättigheter.

Spärrarna mot rysk användning av energivapnet synes vara låga eller obefintliga, speciellt på kort sikt. Risker att tredje part drabbas innebär en viss motvikt, men har tidigare varit sig ekonomiskt eller politiskt varit ett hinder för partiella och/eller kortvariga leveransminskningar. Att det är svårt för Ryssland att byta avnämare av gas med kort varsel medför ingen fullständig leveransgaranti för importerande stater. Ryssland vill ha optionen att styra flödet och välja kunder genom tekniska lösningar och infrastrukturprojekt som tycks medföra en överkapacitet. Ukraina 2006 är ett flagrant bevis men med tanke på den internationella kritik som riktades mot Ryssland har säkerligen spärrarna höjts något. EU- eller NATO-medlemskap har dock inte utgjort något skydd.

Att Ryssland är beroende av transit över t.ex. Ukrainas territorium kan visserligen ses som en liten spärr mot ryska påtryckningar och hot om leveransavbrott, men i praktiken är det ett svagt skydd då Ryssland är villigt att ta kritik. I de fall då Ukraina har hotat med åtgärder mot Ryssland har Ukraina även drabbats självt.

Det starkaste skyddet är istället att Ryssland vill vara en pålitlig leverantör för att få internationell respekt och för att det inte finns ett självändamål i användning av energivapnet (Ryssland är dessutom beroende av omvärlden för försäljning, lån och import).

Exempel: Ryssland och Ukraina vintern 2005/2006

De rysk-ukrainska relationerna har successivt försämrats sedan den orangea revolutionen och energirelationerna har allt sedan 1991 varit en friktionspunkt. Till saken hör att Ryssland genom Gazprom erbjöd Ukraina ett femårsavtal på gas till fördelaktiga priser som stöd till Janukovitj inför presidentvalet. Då Jusjtjenko vann, krävde Ryssland och Gazprom högre pris. Gaskonflikten vintern 2005/2006 var därför inte en oväntad utveckling, utan en logisk följd av Rysslands tidigare politik. Kulmen på konflikten blev ett kortvarigt leveransavbrott av naturgas, vilket även drabbade bl.a. Frankrike, Polen, Tyskland, Österrike, Slovakien, Ungern, Bulgarien och Tjeckien. Ingen sida fick helt igenom sin vilja och utfallet blev endast ett kortsiktigt och ansiktsräddande avtal där bägge sidor kunde påvisa vissa vinster.

Avtalet är dock inte mellanstatligt utan ett avtal mellan olika företag, vilket gör att det inte kan rivas upp så lätt. Prishöjning, marknadsanpassning och krav på skuldbetalning har länge varit Rysslands legitima grund för sin hårdföra energipolitik mot Ukraina och andra forna sovjetstater. Det innebär dock inte att Gazproms (det ryska statligt kontrollerade men nu privatiserade gasmonopolet) agerande mot Ukraina skedde på marknadsmässiga grunder fritt från politisk styrning. Politisk vilja underbyggde definitivt agerandet och Gazprom skulle inte tillåtas att göra något liknande även om det var utslutande på marknadsmässiga grunder. Därtill gör enbart en motiverad prishöjning inte det ryska agerandet mot Ukraina 2006 marknadsmässigt. Anledningen är krav på kontroll över transitleddningar, krav på att ryskstött bolag misstänkt för kopplingar till den organiserade brottligheten och vars ägare inte offentliggjorts skall sköta gasen, den politiskt känsliga tidpunkten (och den ryska viljan att påverka Ukrainas västpolitik) samt selektiviteten i det ryska agerandet.

De ryska vinsterna var en viss prishöjning och stöd till ett pro-ryskt regimskifte. Parlamentet har röstat för premiärministerns avgång efter undertecknande av gasavtalet, vilket ytterligare stärker den ryskstödde Janukovitj oppositionsställning genom en diskreditering av Jusjtjenko-administrationens förhandlingsförmåga. Det delvis Gazpromägda företaget RosUkrEnergo (företagets andra ägare är

okända och bolaget har misstänkts för kopplingar till organiserad brottslighet) fick därtill monopol på gasimporten och Ryssland tycks ha goda möjligheter att omförhandla kontraktet inom sex månader. Därtill framstod Ukraina som ett opålitligt transitland, vilket stärker Rysslands argument om behovet av en gasledning genom Östersjön och till Tyskland.

Samtidigt var förlusterna stora. Ryssland fick en dålig start på ordförandeskapet i G8 och möttes av en hård internationell kritik, vilket man tidigare inte gjort och omvärlden har nu uppmärksammat karaktären i rysk energipolitik. EU var uttåt sett relativt passivt, men arbetet med nya resolutioner och framtagandet av en energistrategi intensifieras. Den önskade fyr/femdubblingen av gaspriset realiserades inte och försöken att ta över transitleddningar för gas misslyckades. Importörer av rysk energi har även uttryckt vilja att satsa ytterligare på energieffektiviseringsprogram, diversifiering av import samt ökat fokus på kol och kärnkraft. För Ukrainas vidkommande skulle dylika åtgärder i första hand drabba de mer moskvatrogna östra delarna av landet där den tunga och energiintensiva industrin finns.

Trots internationell kritik är det inte troligt att viktiga internationella aktörer kommer att underlåta att handla med Ryssland. Behovet av rysk energi överskuggar andra frågor. Dessutom vill inte USA ha fler utrikespolitiska problem att hantera när man samtidigt behöver ryskt stöd i frågor rörande t.ex. Iran. Ingångna avtal mellan Ryssland och andra länder kommer säkerligen att behållas, men det står klart att importörer är mer på sin vakt än vad de har varit tidigare.

RYSK ENERGIPOLITIK - ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER

Rysslands uppfattning, intentioner, kapacitet och tidigare aktiviteter inom energipolitiken i kombination med avsaknad av demokrati och rättsstatlighet gör att problemen som omgärdar rysk energi och energiexport är större än de först synes vara.

En hög grad av oförutsägbarhet präglar rysk utveckling. De djupa strukturella osäkerheter, obalanser och motsägande trender som finns underminerar den skenbara stabiliteten såväl ekonomiskt som politiskt. Ryssland har idag få eller svaga demokratiska spärrar mot oönskat beteende. Risken för ekonomisk instabilitet kan inte uteslutas. Om oljepriset skulle sjunka till nivåer kring 20-25USD/fat blir risken än mer påtaglig.

Beroende av rysk energi behöver inte vara ett problem *per se*. Problemen finns dock och bottenar i frågetecken kring leveranssäkerhet, och de har stor bäring på andra säkerhets-, handels- och utrikespolitiska relationer, vilka kan påverkas negativt av det ryska agerandet och inställningen till energifrågorna. Det innebär att friktioner riskerar att uppstå mellan Ryssland och energikonsumenter, speciellt inom OSS och Baltikum. Därtill kommer risken för ökad friktion mellan konsumenterna av rysk energi, dels mellan Kina, USA och EU vid ökad konkurrens på det globala planet men även mellan starka och svaga EU medlemmar (t.ex. Tyskland och Polen).

Uttalanden om att Ryssland kraftigt kommer att öka sin export av olja och gas tycks överoptimistiska, och nuvarande trend pekar på att exportförmågan planar ut och snarast minskar. Detta är även bedömningen av instatta ryska analytiker och i vissa fall även regeringsmedlemmar. Resultatet blir att då Rysslands resurser av speciellt olja, men även av gas, successivt minskar (och inhemsk konsumtion ökar eller prioriteras) kommer konkurrensen om kvarvarande rysk energi att bli mycket större än idag. Denna process har redan inletts men Ryssland har ännu inte lyckats skapa de infrastrukturella möjligheterna för att totalt kunna styra energiflödet. Förutom att priset går upp vid ökad konkurrens kommer Ryssland, givet förbättringar i exportsystemen, att i ökad grad kunna ta politisk hänsyn vid val av avnämare av rysk energi.

Makten över den ryska energimarknaden och politiken koncentreras kontinuerligt till staten, till Kreml/presidentadministrationen, till Putin personligen samt till säkerhetsorganen – speciellt den Federala säkerhetstjänsten (FSB). Statskontrollen och styrbarheten av energisektorn är större än de

först verkar på grund av att informella styrmedel och kanaler används. Självrensning och politisk fingertoppkänsla hos energibolagen underbygger en följsamhet som inte syns på ytan. Det finns därför en risk att marknadsaspekterna av rysk energipolitik döljer politiska och demokratiska problem.

Den ryska statledningens syn på energi som såväl ekonomisk som säkerhetspolitisk maktfaktor medför även att den legitimt kan hanteras med extraordinära medel. Detta gäller såväl nationellt som internationellt och innebär t.ex. att statsmakten ser det motiverat att hemfalla åt åtgärder såsom expropriering eller strypande av energiexporten. Fenomenet förekommer även inom andra delar av det globala spelet om energi.

Ryssland, liksom OPEC, agerar dock från ett producentperspektiv till skillnad från EU, Indien, Kina och USA som är nettokonsumenter och kan därför ta till extraordinära medel för att säkra energitillgänglighet (snarare än att använda energipolitiken för andra syften).⁷

RYSSLANDS FRAMTIDA PÅLITLIGHET SOM ENERGILEVERANTÖR

Rysslands framtida pålitlighet kan ses ur flera synvinklar. Geologi, marknadsaspekter och den fysiska robustheten i leveranssystemet är oftast de viktigaste faktorerna ur försörjningssynpunkt, men det finns även en dimension rörande rysk pålitlighet. Om pålitlighet ses som en vilja att tillhandahålla energi och att energiflödet är obrutet är Ryssland, liksom Sovjetunionen var, i huvudsak en pålitlig leverantör. Om pålitlighet ses som total avsaknad av problem och friktioner är inte Ryssland helt pålitligt.

Pålitligheten beror dock på tidsperspektivet, vem kunden är samt på den allmänna kontexten. Det är viktigt att understryka att rent politiska åtgärder (utan en ekonomisk dimension) knappast förekommer inom energipolitiken, då energipolitiken både överlappar säkerhetspolitiken och området politisk ekonomi. Ekonomi och politik går alltså hand i hand.

På kort sikt är ekonomiskt eller politiskt motiverade energileveransavbrott från rysk sida riktade mot västra Europa osannolika. Risken ökar dock om en djup politisk kris skulle uppkomma mellan ett land och Ryssland. Om så är fallet skulle avbrottet med all säkerhet vara kortvarigt, partiellt och riktat mot en enskild importör (givet teknisk möjlighet att göra detta). Risken för att västra Europa drabbas av ett leveransavbrott riktat mot en annan aktör (som Ukraina) är som visats 2006 mycket stor.

Ett totalt eller permanent/långvarigt leveransavbrott av energi till länder i västra Europa, avsiktligt eller på grund av åtgärder mot tredje land, är däremot mycket osannolikt på kort sikt. På lång eller medellång sikt är det möjligt, men skulle sannolikt föregås av en större kris och förutsätter att Ryssland antingen har möjlighet att leverera energi till andra konsumenter eller förbrukar energin självt.

Totala leveransstopp till forna östblocket, Kina och Japan är tänkbara, men i dagsläget inte sannolika. Beroende på hur relationerna med Ryssland ser ut, är risken för leveransavbrott till Estland, Lettland, Litauen, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland hög. Dessa risker gäller såväl olja som naturgas, men är viktigast då det gäller naturgas eftersom gas är svår att ersätta på kort sikt (både vid import och vid konsumtion på grund av behovet av rörledningar eller LNG-infrastruktur). Risken för partiella avbrott är generellt sett högre då totala leveransavbrott av naturgas är kostsamma, personalkrävande och komplicerade att genomföra. För Baltikum, OSS, Japan och Kina är risken hög och Ryssland har länge använt sina råvaror som lockbete för att spela ut olika aktörer mot varandra, både av politiska och ekonomiska skäl.

⁷ Se Kiesow, Ingolf (2004), *China's Quest for Energy: Impact upon Foreign and Security Policy*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI--1371--SE samt Kiesow, Ingolf (2003), *Energy in Asia: an Outline of Some Strategic Energy Issues in Asia*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI-R--0739--SE.

Att erfaras 'irriterande beteende', 'tekniska problem', 'kontraktsdispyter', 'diskriminerande prispolitik', 'orimliga krav på skuldbetalning' eller liknande problem som i varierande grad har en underliggande politisk prägel är möjligt för väst redan på kort sikt. Eftersom faktiska tekniska problem och oklara kontrakt är en realitet, kan en politisk komponent vid ett sådant tillfälle vara mycket subtil. En möjlighet skulle vara att Ryssland under efterspelet av en politisk kris väljer att inte förnya ett kontrakt på energileveranser utan istället vänder sig till en konkurrent. Ett annat problem är risken för byråkratiska trakasserier av i Ryssland baserade bolag från länder med vilka Ryssland har en dålig relation.

Existerande skulder och generella problem inom OSS ger dock Ryssland en legitim ursäkt till en hård energipolitisk linje och krav på betalning av skulder och marknadsmässiga priser. En marknadsanpassning i detta avseende är till och med ett krav för WTO-medlemskap. Problemet uppstår om Ryssland väljer att exekvera politiken i samband med politiska krav eller vid ett känsligt tillfälle. Därtill använder Ryssland endast marknadsargumentet där det passar. Ryssland har t.ex. valt att tillhandahålla gratis gas till Transnistrien, Sydossetien och Abchazien, tre moskvastödda utbrytarrepubliker i Moldavien och Georgien som utan stöd från Moskva skulle ha svårt i sin kamp mot de legitima centralmakterna.

Risken för ryskt övertagande av energiinfrastruktur (på huvudsakligen marknadsmässiga grunder) är påtaglig för alla stater, även om Ryssland inte har resurser att agera på alla marknader samtidigt. I Finland, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Moldavien, Ukraina och Georgien ser man detta (samt risken för leveransavbrott) som ett stort säkerhetspolitiskt problem och har i flera fall lagt in frågan i officiella säkerhetspolitiska dokument och programförklaringar (t.ex. de baltiska staterna och Georgien har fört in frågan i sina säkerhetskoncept). Samtidigt har ryska bolag visat sig vara bättre än västerländska på att agera inom OSS och man har såväl i Georgien som i Centralasien välkomnat dem. Även om agerandet sker inom en marknadsekonomisk ram ligger verksamheten i linje med Rysslands strategiska prioriteringar och strävan att stärka det ekonomiska greppet kring sina grannländer. Ukraina har dock varit ovilligt att ge upp kontrollen över transitleddningar på samma sätt som Armenien och Moldavien gjort.

Ryssland har stora, men inte oändliga, resurser av olja och naturgas.⁸ Det innebär att Ryssland under överskådlig tid kommer att vara en mycket viktig producent av olja och gas. Samtidigt är investeringstakten (och investeringsklimatet) mycket bristfällig och inga riktigt stora fält har hittats sedan 1970-talet. Rysslands förmåga att exportera beror därför till stor del på hur den inhemska marknaden utvecklas. I ljuset av sinande ryska oljeresurser och stigande nationella behov pekar många analyser mot att Ryssland redan i dagsläget måste prioritera bland sina kunder. Som ett exempel kan det nämnas att Ryssland inte har tillräckliga resurser för att det skall vara försvarsbart att bygga oljeledningar både till Kina och till Japan.

Oavsett om Ryssland utvecklas industriellt eller prioriterar den existerande och relativt ineffektiva inhemska marknaden kommer exportminskningen att ske allt snabbare eftersom den inhemska konsumtionen då ökar. I takt med att prioriteringarna kring dessa frågor klargörs, så blir Ryssland mindre känsligt för påverkan och kritik om det genomför framtida leveransavbrott. Givet samma betalningsvilja hos importörer av rysk energi, samt teknisk exportförmåga, kommer Ryssland säkerligen att prioritera kunder som har en positiv inställning till Ryssland (och som inte utgör ett hot eller hanterar relationerna till Ryssland på ett för Ryssland ofördelaktigt sätt). Konkurrensen om de ryska resurserna riskerar därför att hårdna mycket snabbt. Det är osannolikt att den ryska intentionen att prioritera kol och kärnkraft för egen energikonsumtion får så pass stort genomslag att denna risk elimineras.

⁸ Se bilaga 1 och 2.

Bilaga 1: Rysk råolja

Produktion: Rysk oljeproduktion föll efter 1991 från 500 till 300 miljoner ton per år. Sedan dess har dock en stor del återhämtats och Ryssland har kommit upp i volymer kring 450 Mnt/år. Tidvis är Ryssland världens största producent av råolja men oftast ligger Saudiarabien först. Den mesta av oljan är av lägre kvalitet än Brentolja och ryska raffinerade produkter håller låg internationell standard. Framtidsutsikterna är att även om Ryssland tillfälligt kan ligga över 500 Mnt/år kommer produktionen att sjunka gradvis.

Reserver: Rysslands oljereserver utgör kring 6% av världens bevisade reserver, vilket bör jämföras med Saudiarabiens 25%. Hela Ryssland är inte prospekterat och det finns möjligheter att hitta mer reserver, men jämfört med de stora fält som hittades på 1960- och 70-talet är de sannolikt av marginell betydelse. Tekniska framsteg och utvinningsmetoder har betydelse och kan möjliggöra nya kommersiella projekt (även för okonventionella flytande kolväten (oljeskiffer, tjärsand etc.)), speciellt i tider av högt pris, men kommer inte spela roll i ett större perspektiv.

Konsumtion: Oljekonsumtionen i Ryssland har efter 1990 fallit från 470 till 100 Mnt/år som ett resultat av den allmänna nedgången inom industrisektorn. Konsumtionen kan förväntas att öka, om än gradvis. Användningen av olja är dock fortfarande mycket ineffektivt.

Export: Ryssland exporterar ca. 10% av den olja som kommer ut på världsmarknaden, vilket är näst mest i världen efter Saudiarabien. Sedan 1991 har exporten till Väst ökat kraftigt på bekostnad av OSS. Många stater är kraftigt beroende av den ryska oljan. Rysslands export påverkar världsmarknadspriset till viss del, men kontrollerar det inte.

Bilaga 2: Rysk naturgas

Produktion: Trots stagnation har produktionsnivåerna för naturgas kunnat ligga på höga nivåer även efter 1990 och uppgår till kring 600 miljarder kubikmeter per år. Ryssland är i särklass världens största producent av naturgas med en världsmaknadsandel på 22%. Potentialen att öka detta ytterligare finns, men inte utan reformer och investeringar.

Reserver: Även Rysslands naturgasreserver är tveklöst störst i världen med ca 30%. Stora problem föreligger med utvinning, klassificering m.m. men det finns flera kända fält som ännu inte tagits i bruk. Sammantaget vittnar det om att Ryssland framtida position som naturgasproducent är ohotad.

Konsumtion: Naturgaskonsumtionen har fallit mycket kraftigt sedan 1990, men har nu kommit att öka något. Naturgasen står för 80% av värmeproduktionen i Ryssland och konsumtionen kan förväntas öka men samtidigt skall priserna höjas och effektivisering genomföras. Man ämnar spara en del av naturgasen för kommande generationer och skall därför satsa mer på kol- och kärnkraft.

Export: Rysk gasexport fördubblades under 1990-talet och uppgår till över 200 Mdr km³/år. Om infrastrukturen förbättras finns potential för ytterligare exportvolym. I dagsläget är många stater inom OSS och Europa beroende av rysk gas. Fler än tio europeiska länder är beroende till mer än 80%, flera till 100%. 25% av Europas naturgasbehov tillgodoses av Ryssland. 80% av detta importeras via Ukraina.

Bilaga 3: Tabell över ett antal nyckelaktörer

Urval av personer som samtidigt arbetar för staten och energibolag våren 2005		
Person:	Innehavare av statlig position:	Sitter i styrelsen för:
Alexander Kazakov	Chairman of the Committee for the Federation Issues and Regional Policy of the Federation Council	RAO UES
Alexander Voloshin	Advisor to Head of the Administration of the President	RAO UES
Anatolii Ledovskikh	Head of the Federal Subsoil Management Agency	Rosneft
Anatolii Yurevich	First Deputy Head of the Economic Directorate of the Presidential Administration	Rosneft
Andrei Kondakov	Director of the Department for Economic Cooperation of the Ministry for Foreign Affairs	Zarubezhneft
Andrei Reus	Deputy Minister of Industry and Energy	Rosneft, Zarubezhneft
Andrey Sharonov	First Deputy Minister of Economic Development and Trade	RAO UES, Transneft
Arkady Dvorkovich	Head of President's Expert Department	Transneft
Dmitriy Petrov	Adviser of the President's Expert Department	Transneft
German Gref	Minister for Economic Development and Trade	Gazprom, RAO UES
Gleb Nikitin	Head of the Directorate for property Management in the Commercial Sector under the Federal Agency for Management of State Property	Zarubezhneft, Transneft
Igor Nagornii	Deputy Head of the Directorate for Internal Affairs of the Presidential Administration	Zarubezhneft
Igor Sechin	Deputy Head of the Presidential Administration	Rosneft
Igor Yusufov	Ex-Minister of Energy, Now Special Envoy for the President on issues of international energy cooperation	Gazprom
Ivan Matlashov	Department Director at the Ministry of Industry and Energy	Rosneft
Kirill Androsof	Department Director at the Ministry for Economic Development and Trade	Rosneft, Zarubezhneft
Nikolai Tokarev	Director of Zarubezhneft, formerly in the Administrative Department of the Presidential Administration and Head of Transneft	Zarubezhneft
Oleg Gordeev	Deputy Head of the Federal Energy Agency	Zarubezhneft
Sergei Oganessian	Head of the Federal Energy Agency	Rosneft, Transneft
Sergei Vyazalov	First Deputy Finance Minister	Rosneft
Valentin Zavadnikov	Chairman of the Committee for Industrial Policy of the Federation Council	RAO UES
Victor Khristenko	Minister for Industry and Energy	Gazprom, RAO UES, Transneft
Vladislav Surkov	Deputy Head Presidential Administration	Transnefteprodukt
Yurii Medvedev	Minister of Property Relations	Rosneft, Transneft
Sammanställt av Robert Larsson, FOI, 2005		

FOI rapporter

- Kiesow, Ingolf (2003), *Energy in Asia: an Outline of Some Strategic Energy Issues in Asia*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI-R--0739--SE.
- Kiesow, Ingolf (2004), *China's Quest for Energy: Impact upon Foreign and Security Policy*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI--1371--SE.
- Larsson, Robert L. (2006a), *NEG and Sweden's Dependence on Russian Energy: A Juxtaposition of Security Issues in the Light of the North European Gas Pipeline*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), DRAFT.
- Larsson, Robert L. (2006b), *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), DRAFT.
- Leijonhielm, Jan; Knoph, Jan T.; Larsson, Robert L.; Oldberg, Ingmar; Unge, Wilhelm and Vendil Pallin, Carolina (2005), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - problem och trender 2005 [Russian Military Capabilities in a Ten-Year Perspective: Problems and Trends 2005]*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), juni 2005, Användarrapport FOI-R--1662-SE.
- Leijonhielm, Jan and Larsson, Robert L. (2004), *Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI-R--1346--SE.
- Vendil Pallin, Carolina (2005), *Russian Military Reform: A Failed Exercise in Defence Decision Making*, Stockholm: The Swedish Defence Research Agency (FOI), FOI-R--1777-SE.