

Stud. Scient. Pol. Christina Callesen Fogtmann  
& Cand. mag. Lisbeth Mortensen

# Energisikkerhed - er det bare gas?

EU & NATO - energiforsyning i et sikkerhedsperspektiv



This publication is co-financed by the  
North Atlantic Treaty Organisation





#### Udgiver

Atlantsammenslutningen  
Ryvangs Allé 1  
Postboks 2521  
2100 København Ø  
Tlf.: 39 27 19 44  
Fax: 39 27 56 26  
e-mail: atlant@atlant.dk  
Hjemmeside: www.atlant.dk

#### Forfatter

Stud Scient. Pol. Christina Callesen Fogtmann  
Cand.mag. Lisbeth Mortensen

#### Ansvarshavende redaktør

Troels Frøling, Generalsekretær

#### Design og omslag

Folkmann Design A/S

#### Tryk

Als Offset ApS

1. udgave, marts 2008

#### ISBN

978-87-87008-72-3

Denne publikation er udgivet med støtte fra NATO og Europeanævnets – Nævnet for Fremme af Debat og Oplysning om Europa.

*Ved henvendelse til Sekretariatet kan interesserede rekvirere hæftet mod et mindre administrationsgebyr.*

*Atlantsammenslutningen har udgivet en lang række publikationer om udenrigs- og sikkerhedspolitik. Se hjemmesiden for yderligere information*

# Forord

Vor dagligdag kan ikke fungere uden energi. Energiforsyninger er centrale for et lands stabilitet og politiske og økonomisk udvikling. Stabile energipriser og pålidelig levering er afgørende for et lands udvikling og velstand.

De fleste EU lande er i stigende grad blevet afhængige af gas frem for olie og kul. Det gør landene sårbare, hvis såvel leverancer som forsyningsveje (gasrør-pipelines) domineres af den samme udbyder.

Rusland søger i stigende grad at bruge landets gas- og olieressourcer som del af en strategi over for EU, der består i at splitte EU staterne, få indflydelse over nøglestater og hindre NATO og EU udvidelse.

Atlantsammenslutningen ønsker med denne publikation at pege på en voksende politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk udfordring og drøfte, hvilke forholdsregler EU og NATO i denne sammenhæng arbejder på.

God debat,  
Troels Frøling

Generalsekretær  
Atlantsammen-  
slutningen

# Indledning

Energisikkerhed er et topaktuelt emne, der i stigende grad diskuteres ikke bare af forskere men også i internationale fora som EU, G8 og NATO. Stabile energipriser og pålidelig levering er nemlig essentiel for et lands udvikling og velstand. I dette hæfte redegøres indledningsvis for nogle af problemerne ved Ruslands energipolitik under Putin, især set i lyset af Ruslands forhold til EU og NATO. Formålet er at give et bud på, hvorfor internationale organisationer som netop EU og NATO har svært ved at formulere en energipolitik og derved også redegøre for nogle af de faktorer, der netop gør det så vigtigt at energipolitik er på dagsordenen i begge organisationer. Disse faktorer udspringer ikke mindst af Ruslands energipolitik, som i stadig større grad forsøger at bruge landets olie- og gasreserver, samt EU's afhængighed heraf, som et ikke-militært middel til at manifestere sig internationalt. Som verdens førende eksportør af gas og andenstørste eksportør af olie spiller Rusland en betydelig rolle på energiområdet.

Selvom Danmark som et af de eneste lande i EU ikke er afhængige af at importere energi fra Rusland, grundet vor egne energiresourcer i Nordsejen og import fra Norge, er energispørgsmål ikke helt uvæsentlige for os. For Danmarks vedkommende er noget af det mest interessante Ruslands overtagelse af infrastruktur og energi-

kooperationer, der i stadig større grad finder sted i EU-medlemslande, samt den liberalisering og privatisering, der foregår i EU. I Danmark er der i øjeblikket fuld gang i privatiseringsprocessen af det statsejede selskab DONG Energy som ventes børsnoteret i 2008. Salget af energiselskabet bliver Danmarkshistoriens største privatisering.

DONG sælger gas og el til mere end én million kunder i Danmark, Sverige, Tyskland og Holland. En del af denne gas købes af Gazprom, Ruslands statsejede energikoncern, der ventes at sætte sig på vigtig infrastruktur og opkøbe andre energikoncerner i Europa. Derfor er det ikke usandsynligt, at Gazprom også kunne have interesse i at opkøbe en betydelig andel af aktierne i DONG Energy.

Der er en vedvarende diskussion i bl.a. NATO og EU om, hvorvidt energi bliver en af dette århundredes store sikkerhedstrusler. Danmark udgør også en af brikkerne i dette globale spil om energi og energisikkerhed, og derfor er det vigtigt, at debatten ikke kun finder sted i snævre politiske kredse men tages op i den brede offentlighed, også i Danmark.

Vi håber at dette hæfte vil være et nyttigt bidrag til debatten.

# Rusland og Energipolitik

## Den geopolitiske situation i den postsovjetiske region

Efter Sovjetunionens fald i 1991 har Rusland trukket sig sammen og mistet indflydelse og kontrol i Central- og Østeuropa, hvorimod det euroatlantiske fællesskab har ekspanderet med EU og NATO's udvidelser. NATO, EU og USA's øgede tilstedeværelse i regionen underminerer Ruslands evne til at kontrollere udviklingen i det, der ses som Ruslands interessesfære. Især 90'ernes 'colour revolutions' i Ukraine og Georgien samt Moldovas udenrigspolitiske skift, der i stigende grad orienterer sig imod EU, har forandret den geopolitiske balance. Regionen er således blevet et voksende konkurrencefelt mellem Rusland, USA og EU og er præget af geopolitiske kampe om energiresourcer og transportruter. Grundet landets energirigdom og næsten monopol på markedet i Øst- og Centraleuropa står Rusland her stærkt. Energiredskaberne er således blevet nogle af landets vigtigste instrumenter til at sikre indflydelse på og kontrol med den geostrategiske situation i området og dermed til at garantere landets sikkerhed.

## Kremls kontrol med energisektoren

Langsomt men sikkert har Ruslands præsident etableret en statslig kontrol over de vigtigste naturressourcer og nøgleindustrier, og størstedelen af landets energisektor er statsejet. Kreml kontrollerer således 100 pct. af gasproduktionen og 30 pct. af olieproduktionen samt vigtig infrastruktur til eksport. Putin har udnævnt loyalt personale til alle vigtige positioner i statslige organer og statskontrollerede energikorporationer som UES Rosneft, Gazprom og Transneft. Kremls øgede kontrol med energisektoren samt samarbejdet mellem staten og markedet i strategisk vigtige anliggender gør det svært at separere den økonomiske og politiske sfære i Rusland - især i energispørgsmål. Kreml ser energisektoren som central for reetableringen af Ruslands økonomi og som en strategisk fordel, landet kan bruge til at manifestere sig internationalt og genvinde en del af den tabte magt. I Putins doktorafhandling i økonomi skriver han bl.a., at energisektoren er

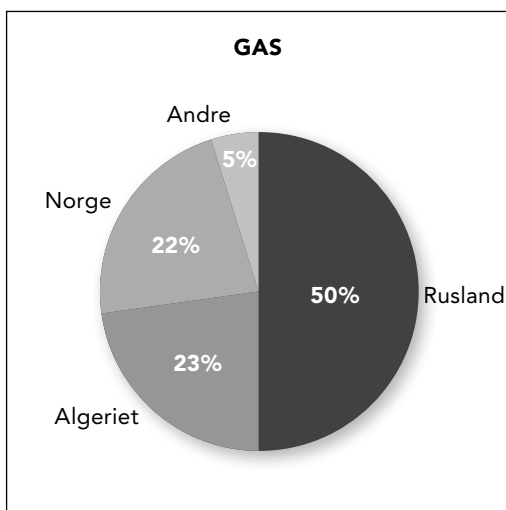
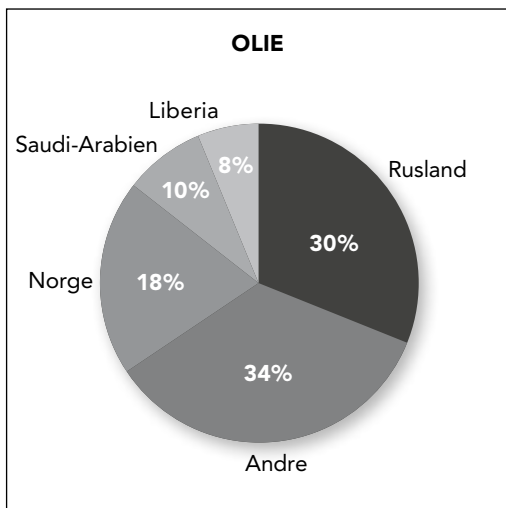
*"aimed at furthering the geopolitical interests and maintaining the national security of Russia."*

## Afhængighedsforhold

Mange af de post-sovjetiske stater er meget afhængige af Rusland pga. de gamle integrationsbånd, der stadig binder landene sammen økonomisk og handelsmæssigt. Som det stærkeste land i sammenslutningen af tidligere sovjetstater, CIS, forsøger Rusland derfor at fastholde og udvikle disse bånd, dels ved at sikre sig kontrol over rørledningsnetværk og energitransporten generelt, dels ved overtagelsen af vigtige energivirksomheder. Landene er stærkt afhængige af importen af russisk energi samt indtægterne ved den videre eksport til Europa. Til trods for at landene har betalt en pris langt under markedsprisen for energien, har importen heraf sat dem i en betydelig gæld til Rusland. Selvom Moskva endnu er afhængig af særligt Ukraine og Hviderusland, grundet landenes beliggenhed som transitlande for Ruslands eksport til Europa, besidder Rusland en overlegen position i forhandlingssituationer med disse lande.

Mellem EU og Rusland er forholdet mere ligeværdigt. Det skyldes den gensidige afhængighed mellem EU's efterspørgsel efter energi og Ruslands behov for indtægter fra salget af energiresourcer. Mange lande i EU er afhængige af import af russisk olie og gas (se tabel side 4), mens Rusland i fremtiden vil få et stort behov for vestlig kapital, investeringer og ekspertise, dels for at opretholde og udvide outputtet i dets energisektor, dels til at modernisere resten af økonomien, som i dag er meget strenget fokuseret på energi. Rusland har opnået en hurtig velstand ved at udnytte landets råstoffer uden at udvikle industri og tjenesteydelser. Denne udvikling har konsekvenser for den russiske økonomi, som er sårbar over for ethvert fald i oliepriserne. Et godt forhold til Vesten er således nødvendigt for, at Rusland kan blive et stærk og stabilt land. Således har både EU og Rusland økonomiske og politiske grunde til at ville opretholde et godt forhold og forbedre samarbejdet.

## Herkomsten af EU's energiimport efter udvidelsen i 2004



Kilde: Monaghan, Andrew og Lucia Montanaro-Jankovski (2006)

### Ruslands energipolitik

Ruslands energipolitik er kontroversiel og meget omdiskuteret, en tendens der har været stigende i Putins tid som præsident. Der er forholdsvis bred enighed om, at Rusland bruger energiresourcer, især energiselskabet Gazprom, som et udenrigspolitisk redskab.

Da mange lande er helt eller delvist afhængige af russisk leveret energi, har det været muligt

for Rusland at presse disse lande ved at benytte sig af de energiredskaber, landet besidder. Det drejer sig om leveringsforstyrrelser (delvis eller hel afbrydelse), trusler om leveringsforstyrrelser, prispolitik (priser som gulerod eller stok), brug af eksisterende energigæld samt fjendtlig overtagelse af virksomheder eller infrastruktur. Således har Rusland op igennem 1990'erne forsøgt at benytte sin energimagt til at influere især de tidligere sovjetrepublikkers udenrigs- og sikkerhedsprioriteter.

Under Putin er energiredskaberne blevet brugt endog særdeles hyppigt, især når det gælder overtagelse af virksomheder og infrastruktur samt leveringsafbrydelser. I februar 2004 foretog Gazprom således en fuldstændig afbrydelse af forsyningerne til Hviderusland, herunder også gastransporten via Hviderusland til Polen og Tyskland. Gazproms chefudøvende embedsmand, Alexey Miller, har senere indrømmet, at afbrydelserne var billiget af den russiske regering. Her oplevede EU Putins 'nye' energipolitik, da det var første gang i 30 år, at Rusland afbrød europæisk energiimport, hvilket ikke engang skete under den Kolde Krig. Efterfølgende er det sket flere gange: I 2006 mod Ukraine og igen i 2007 mod Hviderusland. Efter energiafbrydelsen i 2004 udtalte Hvideruslands præsident Lukasjenko:

*"I think it's an act of terrorism at the highest level to take natural gas away from a country that is not totally foreign, from people half of whom have Russian blood in their veins, when it's minus 20 degrees outside."*

### Energikriserne og deres konsekvenser

Rusland har ud over konflikterne med Ukraine og Hviderusland haft en række uoverensstemmelser med andre lande i regionen. I 2002 standsede Rusland al olieeksport til Letland og i 2006 til Litauen som en del af et forsøg på at overtage energivirksomheder i disse lande.

Der har også været adskillige energikonflikter mellem Georgien og Rusland, hvoraf den sidste fandt sted i 2006 og resulterede i enorme prisstigninger for Georgien. Disse eksempler illustrerer en tilbagevendende trend i Ruslands energipolitik. Især har de seneste energikriser, som indebar en total afbrydelse af energiforsyning, mellem Rusland på den ene side og hen-

holdsvis Ukraine og Hviderusland på den anden side chokeret vestlige importører, der hidtil har taget russisk energiforsyning for givet. Som før nævnt, er en række europæiske lande afhængige af import af russisk energi, og de kunne pludselig se sig selv som gidsler i Putins taktiske spil mod tidligere Sovjetstater.

Især EU har øget opmærksomheden på vigtigheden af at have flere energileverandører, idet kriserne har vist, at Europa er sårbar over for forstyrrelser i gasleverancerne fra Rusland. Episoder som de ovenfor nævnte har fået vestlige lande til at betvivle, hvorvidt Rusland er en pålidelig energiudbyder. Men det er især Ruslands nabolande, der udtrykker bekymringer omkring Moskvas energipolitik, som Georgiens præsident Saakashvili, der efter afpresningen i 2006 udtalte:

*"Manipulation of energy prices and supplies is a critical tool of those in Russia who believe that hydrocarbons are the best means of political influence."*

Ruslands energipolitik i et sikkerhedsperspektiv  
Mange russere føler ikke at de får den anerkendelse og spiller den rolle i verden, de historisk set mener, der har ret til. Mistroen til internationale organisationer bunder i en overbevisning om, at disse ikke har behandlet Rusland som en ligeværdig partner. International anerkendelse er vigtig for Rusland i kraft af landets størrelse og tidligere status af supermagt. Mangel på anerkendelse leder til forvirring omkring landets internationale rolle og skaber usikkerhed i befolkningen omkring statens evne til at skabe et stabilt samfund.

Ruslands rolle som energisupermagt har gjort dem i stand at genvinde noget af fordums magt og storhed, for ikke at tale om respekt og anerkendelse i internationale forhold. Man tager Rusland alvorligt igen. Disse omstændigheder gør eksporten af energi til et højt profileret politisk emne i Rusland. Landets position på energiområdet har ikke kun forstærket den nationale selvsikkerhed men har også banet vejen for Ruslands medlemskab af G8 og er på vej til at blive optaget i World Trade Organisation (WTO).

Rusland er fri til at drage fordel af landets monopolistiske situation i energisektoren, men

timing af Ruslands mest seriøse forsøg på at presse energiimportører er ofte politisk afgørende. Den førte energipolitik får nemlig sikkerhedspolitiske konsekvenser, når Rusland på politisk vigtige anledninger øger prisen dramatisk, kræver omgående betaling eller truer med afbrydelser med mindre politiske eller militære indrømmelser gives. Et eksempel herpå er den førnævnte gaskrise mellem Ukraine og Rusland i 2006, hvor de politiske bevæggrunde for Ruslands ageren kan hævdes at være, at en del af Ukraines politiske elite i stigende grad ønsker at blive integreret i Vesten og ikke i den postsovjetiske sfære. Rusland kan derfor ikke se nogen grund til at støtte Ukraine med gassubsidier.

Set fra et sikkerhedsperspektiv er den underliggende årsag til Ruslands politik på energiområdet, at landet håber på helt at stoppe eller i det mindste besværliggøre tilnærmelsen mellem central- og østeuropæiske lande og vestlige institutioner. Energipolitikken er dermed et middel til at få indflydelse på euro-atlantisk sikkerhedspolitik. Men Ruslands opførsel har i mange tilfælde kun forstærket de østeuropæiske landes ønske om at opnå den sikkerhed, der ligger i at være medlem af bl.a. EU og NATO.

Rusland har tydeligt markeret, at energiresourcerne skal bruges politisk. Således drejes der op og ned for tilførslen af olie og gas til lande, der skal straffes eller belønnes. Der spændes ben for udenlandske investeringer i den russiske energisektor, alt imens Gazprom øger virksomhedsophug i Europa, og dermed sætter sig på en stadig større del af det europæiske marked. Derudover presses der på for at etablere forsyningsystemer uden om de nye 'besværlige' EU-medlemmer, hvorved Moskvas muligheder for at styre leverancerne styrkes. Ruslands kontroversielle energipolitik overfor de tidligere sovjetstater har i stigende grad frastødt potentielle vestlige investorer. Så hvis Rusland vil tiltrække udenlandsk kapital og dermed opnå en mere effektiv udnyttelse af landets energiresourcer, bliver Moskva nødt til at modificere dets metoder over for de tidligere sovjetrepublikker.

# EU og Energisikkerhed

Med dette overblik over russisk energipolitik for øje, er det oplagt at se på, hvordan EU håndterer den potentielle sikkerhedstrussel, Rusland udgør for flere EU-lande, der er afhængige af energileverancer fra Rusland.

Der er flere gode grunde til, at EU skal give energisikkerhed høj prioritet. En af dem er, at energisektoren spiller en vigtig rolle som katalysator for yderligere integration af nye medlemslande og har i høj grad dannet grundlaget for selve etableringen af EU. Produktion og transport af naturressourcer kræver nemlig betragtelige investeringer og tilskynder lange kontrakter mellem udbydere og efterspørger.

I forholdet til Rusland er det vigtigt at huske på, at der er et gensidigt afhængighedsforhold. Man kunne i denne forbindelse rejse spørgsmålet, om et russisk boykot af energiforsyninger til vestlige EU-lande ville være sandsynligt, da det synes at være modstridende med Ruslands egne interesser. Det ændrer dog ikke ved, at Ruslands nuværende politik på området er bekymrende.

## **EU's energipolitik i et sikkerhedsperspektiv**

Måden hvorpå verdens energiforsyning er skruet sammen, har betydning for alles daglige sikkerhed. Dagligdagen i den vestlige verden kan ikke fungere uden energi, hvilket gør os sårbare. Man kan hævde, at det gør os så sårbare, at energiforsyninger bør betragtes som et sikkerhedspolitisk spørgsmål – noget der må tages alvorligt. Energiforsyninger er meget vigtige for et lands stabilitet, økonomi og udvikling, og forsyningsstop kan derfor lamme den vestlige verden. I forsyningen af gas fra Rusland er EU's fremtrædende problem i denne forbindelse skyldes, at EU er blevet afhængig af gas frem for olie og kul. I 1970 udgjorde gas 8% af EU's energiportefølje og i 2006 steg andelen til 24%. Dette tal forventes at stige yderligere (jf. tabel side 4).

## **Moskvas energistrategi overfor EU**

Moskvas strategi i forhold til EU kan siges at bestå af tre kerneelementer: splittelse af EU's

konsensus; at få indflydelse over nøglestater; at forhindre flere NATO- og EU-udvidelser. Til opnåelsen af disse mål udnyttes landets energiresourcer.

Et af redskaberne hertil er virksomhedsovertagelser. Rusland erhverver flere og flere energikorporationer, og får dermed en stigende kontrol med energiforsyningerne i hele Europa. Primært i CIS-landene har Rusland forsøgt at overtage nøglevirksomheder, dels for at generhverve landenes gæld og dels for at opnå kontrol over deres økonomi indefra. Dette passer ind i Ruslands intention om at overtage infrastruktur og energiselskaber udenlands, så Ruslands afhængighed af udenrigsaktører mindskes. Mange europæiske lande er ikke interesserede i at give Rusland mere indflydelse, men det er netop det, Rusland gradvist opnår via landets overtagelse af vigtige aktiver i de øst- og centraleuropæiske lande og i stigende grad også i de vesteuropæiske.

Gazproms stigende rolle i EU er ikke nødvendigvis et problem. Det betyder ikke noget, hvem der kontrollerer energirørledninger og kraftværker i Europa, så længe ejeren respekterer EU's regler om gennemsigtighed, konkurrence etc. Da Gazprom ikke er særlig tolerant over for konkurrence indenlandsk, er det dog tvivlsomt, hvorvidt energikoncernen fuldt ud vil respektere markedsprincipperne i udlandet. Der har således allerede været forslag fremme i EU om at blokere for Gazproms investeringer i EU, men et sådant tiltag er netop problematisk i forhold til vore egne ideer om de frie markeds kræfter.

## **Protektionistisk tendens i EU-medlemslande**

Andre former for økonomisk protektionisme har dog siden 2005 været på tale, og i bl.a. Tyskland og Frankrig ses tendenser til nationalisering og nyprotektionisme. Således er 11 sektorer i Frankrig blevet erklæret for strategiske områder, hvor staten kan intervenere for at forhindre fremmed overtagelse af hensyn til statens sikkerhed. Politikernes frygt går især på, at udenlandske og politisk styrede, ofte statsejede, investerings-

fonde ekspanderer deres opkøb af vestlige virksomheder og dermed opnår kontrol med vigtige sektorer i samfundet.

De kritiske politikere mener derfor, at fondene skal holdes væk fra strategisk vigtige selskaber som energivirksomheder, der ikke skal kunne bruges til at udøve politisk pres. Problemet handler især om fondenes og andre opkøbende virksomheders gennemsigtighed – eller mangel på samme. I England vil man således blokere for, at det statskontrollerede Gazprom køber britiske forsyningsselskaber. Et af de store fremtidige diskussionsemner i EU bliver derfor, hvorvidt man skal beskytte EU-firmaer mod udenlandske investeringer fra især Rusland og Mellempøsten, samt hvorvidt energisektoren har så særlige træk, at den skal behandles på en anden måde end andre sektorer. Som nævnt i indledningen er denne diskussion særdeles relevant for Danmark i forbindelse med salget af Dong-aktier.

Hvis denne tendens breder sig, kan det blive et problem for den videre udvikling af det indre marked i EU, da medlemslandene kan være fristede til at støtte etableringen af store integrerede nationale energiselskaber, som i Tyskland og Frankrig, og dermed svække konkurrencen. Men en række forskere er dog optimistiske omkring de fremtidige energifordringer, EU står overfor. EU har nemlig de eksisterende instrumenter til at sikre fri konkurrence, gennemsigtighed og fair play. Ifølge Katinka Barysch, cheføkonom ved Center for Europæisk Reform, er den eneste vej frem at sikre sig, at Gazprom spiller efter de europæiske regler, når virksomheden investerer. Så hvis europæerne er bekymrede for Gazproms rolle, bør de ifølge disse forskere fremskynde liberaliseringen af deres eget gasmarked og derigennem øge forsyningsikkerheden.

### **EU's manglende konsensus**

Rusland drager i høj grad fordel af en manglende konsensus blandt EU-medlemslandene. Politiske forskelle er specielt tydelige mellem de nye medlemslande i Østeuropa og den fransk-tysk-italienske trio, der var meget fremherskende under Chirac, Schröder og Berlusconi. Disse lande plejer i vid udstrækning deres bilaterale forhold til Rusland, mens særligt Polen, de baltiske lande og Rumænien støtter en skarpere diskussion og kritik af Ruslands aggressive energipolitik.

Ved at drage fordel af liberaliseringen af EU's energisektor samt bilaterale forbindelser har Gazprom gennemført aftaler med virksomheder i mange europæiske lande, men særligt i Tyskland, Italien og Frankrig. Dette giver Rusland adgang til landenes distributionsnetværk, så Gazprom kan sælge gas direkte til europæiske forbrugere. I Berlin, Rom og Paris hersker således forretningsmæssig pragmatisme over geostrategiske overvejelser.

Rusland kan udnytte disse splittelser i EU og bruge landets bilaterale relationer til at få indflydelse på EU's politik. Moskva har eksempelvis udnyttet EU's manglende energipolitik med den nye Nord Stream rørledning, der skal fragte russisk gas til Tyskland under Østersøen – en kontrakt indgået af Tyskland og Rusland uden EU-konsensus. Dette projekt, med Gerhard Schröder som formand, mener nogle øger EU's afhængighed af russisk gas, da konstruktionen af denne rørledning underminerer konkurrerende EU-projekter som eksempelvis Nabucco-rørledningen, der skal fragte centralasiatisk gas uden om Rusland til EU.

Derudover argumenterer politikere i bl.a. Ungarn og Grækenland for, at forsinkelser i at frembringe en fælles europæisk politik retfærdiggør bilaterale aftaler med Rusland. Moskva har givet favorable tilbud ved at love det pågældende land at blive et 'europæisk gascentrum'. Finansielle gevinster har dermed lokket landene til at støtte russiske frem for EU-ledede projekter, hvilket forhindrer Europas energidiversificering. Men hvad der er godt for ét medlemsland, kan være skadeligt for EU's samlede fremtidige energisikkerhed. Katinka Barysch mener således, at EU risikerer at havne i en ond spiral, hvor hvert land kæmper for at sikre sig egne leverancer, selvom det sker på et andet lands bekostning. Det er scenariet, hvis ikke EU snart indleder en debat om, hvorvidt bilaterale aftaler eller en mere koordineret politik er vejen frem.

### **Mindskes eller øges EU's interne skel?**

Bekymrende tendenser i Rusland, som problemer med retssikkerheden og krænkelser af menneskerettighederne, forværrer forskellene mellem medlemslandene i EU pga. uenigheder omkring den relative vægt af værdier og interesser. Dog synes de ekstreme forskelle at være blevet mindre,

idet de nye medlemslande rykker mod midten, og det samme synes at være tilfældet med Tyskland-Frankrig-Italien trioen efter den nu udgøres af Merkel, Sarkozy og Prodi (selvom der er ændringer på vej i Italien). Den franske præsident har advaret Rusland mod at bruge brutalitet til at vise landets energistyrke og har spurgt ind til menneskerettighedskrænkelser i Tjetjenien og mordet på Anna Politkovskaya. Den tyske kansler Angela Merkel har vist større bestræbelser på at konsultere medlemsstater i Central- og Østeuropa, og har åbent kritiseret Putin for at svække civile frihedsrettigheder. Men samtidig har hun opretholdt Tysklands traditionelt tætte bånd med Rusland og støttet Nord Stream projektet på trods af direkte modstand fra bl.a. Polen og Sverige.

Mens chancerne for at de store EU-lande udvikler en fælles fremgangsmåde over for Rusland synes at vokse, har udvidelsen mod øst medført nye udfordringer for EU's sammenhold. Flere af de nye østlande synes her at skabe problemer, ikke mindst Polen og de baltiske lande som har et anstrengt og problemfyldt forhold til Rusland. Selvom disse lande med rette efterspørger en manglende solidaritet fra EU's side, må de samtidig indse, at det at stille for skarpe krav til Rusland kan blokere for en EU-position, hvilket i sidste ende falder til Ruslands fordel. Til gengæld må de store EU-lande passe på, at deres bilaterale aftaler med Rusland ikke berører de nye og små medlemslandes vitale sikkerheds- eller økonomiske interesser.

## **Perspektiver for EU og Ruslands energisamarbejde**

EU og Rusland taler begge om gensidigt samarbejde, men de mener forskellige ting med det. Hvor EU vil have gensidigt aftalte legale rammer for at fremme tovejs investeringer, ønsker Kreml at bytte aktiver af samme markedsværdi eller nytte. EU ønsker åbenhed og Rusland kontrol. EU gør tilsyneladende ikke fremskridt i at få Rusland til at ratificere 'the Energy Charter'. I mellemtiden tilegner Gazprom sig flere og flere aktiver i EU. Det ser derfor ud som om, det er Ruslands forståelse af gensidighed, der på nuværende tidspunkt er fremherskende.

Men da der som sagt er tale om en gensidig afhængighed mellem EU og Rusland på energiområdet, synes der ikke at være grund til, at EU skal være bekymret for, om Rusland er villig til at sælge medlemslandene gas. EU skal derimod være mere urolig for, om Rusland har evnen til at kunne levere den. Det Internationale Energiagentur samt britiske eksperter forudser, at Rusland ved manglende investeringer i rørledningssystemet og nye felter kan være utilstrækkeligt forsynet med dets indenrigs- og eksportbehov allerede i 2010. Underinvestering i Rusland kan altså betyde, at Gazprom ikke har gas nok til at opfylde eksisterende gaskontrakter. Derudover forventes Europas energiefterspørgsel at fordobles mellem 2000 og 2030, og selvom der forskes i alternative energikilder, vil EU forblive afhængig af energiimport i lang tid fremover.

### **Energisikkerhed i EU**

I 2007 afholdtes Vilnius-konferencen, der havde fokus på energisikkerhed. Udover embedsmænd fra EU og USA deltog også statsoverhoveder fra Ukraine, Polen, Litauen, Letland, Rumænien og Aserbajdsjan samt udsendinge fra Georgien, Turkmenistan og Kasakhstan. Konferencen sluttede med en fælles erklæring om, at det er helt afgørende at arbejde på flere forsyningskilder for at undgå afhængighed af Rusland, og at det er nødvendigt med et tættere samarbejde mellem Europa, USA og landene omkring det Kaspiske Hav og Sortehavet. Konferencen efterlyste en akut udvikling af en ekstern dimension til EU's fælles energipolitik. Som et minimumskrav foreslår Vilnius-dokumentet, at EU-medlemslande informerer hinanden og Kommissionen om deres intentioner, inden de indgår bilaterale aftaler med tredjeparter, der kunne kollidere med EU's interesser. Frankrigs præsident Sarkozy meldte i sidste øjeblik afbud til konferencen for at rejse til Rusland, hvor han indgik en aftale med Putin om, at franske statskontrollerede energivirksomheder kan gå ind i krydsejerskabsarrangementer med russiske statskontrollerede energigiganter. Denne aftale understøtter i den grad konferencens kritik af energipolitik inden for EU.

Derudover vil der i fremtiden være en øget konkurrence om Ruslands energiresourcer. Det skyldes især, at Rusland ihærdigt forsøger at udvikle Liquefied Natural Gas (LNG), flydende gas, som gør eksporten meget mere fleksibel, da man ikke vil være afhængig af rørledninger. EU skal derfor forberede sig på konkurrence om gassen fra bl.a. USA og Asien. Putin har allerede udtalt, at Rusland vil øge andelen af olie og gas som sælges til de fremadstormende økonomier i Asien fra 3 pct. på nuværende tidspunkt til 30 pct. i 2030.

Der kan argumenteres for, at det ikke længere giver mening at have 'fælles værdier' som hjertet i forholdet mellem EU og Rusland, da Moskva ikke ønsker at have de samme værdier som EU. En undersøgelse viser ydermere, at kun en tredjedel af den russiske befolkning synes, at Rusland skal udvikle et langsigtet forhold med EU. Det kan derfor hævdes, at det giver mere mening, at EU's Ruslandspolitik ikke fokuserer på at fremme demokrati men derimod praktisk samarbejde på forskellige områder, især på et så vitalt område som energi. Da energisikkerhed også handler om opfattelse og tillid, er der et behov for at opbygge et effektivt producent-forbruger forhold mellem Rusland og EU.

For at stå stærkere over for Rusland skal EU først og fremmest sikre sig, at medlemslandene får en fælles energipolitik. Dette skulle garantere, at lande ikke handler udenom EU og laver egne aftaler med Ruslands energivirksomheder, hvilket ikke ligefrem gavner EU's fremtidige energifor-

syningsikkerhed. EU må i langt højere grad end hidtil optræde enigt og samlet over for Rusland. Kreml har alt for længe gennemført sin 'del og hersk' politik over for EU-landene, som oftest med succes. Unionen importerer på nuværende tidspunkt næsten 50 pct. af dets energiforbrug og dette tal forventes at stige til 70 pct. i 2030. Til trods herfor har EU ingen fælles og effektiv energistrategi eller politik.

Set fra et euroatlantisk sikkerhedsperspektiv er et økonomisk styrket og i stigende grad påståeligt Rusland blevet en destabiliserende faktor i Central- og Østeuropa, til dels også i Vesteuropa. Energi er særligt i de seneste år blevet en national sikkerhedsbekymring og ikke bare et emne, der har kommerciel interesse. Europas energiafhængighed af Rusland er et problem, da denne lægger en dæmper på Europas evne til at stå sammen og desuden er af stor betydning for, hvor højt EU hæver stemmen i forhold til f.eks. overtrædelse af menneskerettigheder.

EU skal bruge de instrumenter, der er til rådighed. Særligt skal EU forstærke bestræbelserne på at liberalisere dets interne energimarked og bruge dets veletablerede konkurrencepolitik for at sikre sig, at Gazproms stigende rolle i EU ikke bliver et problem. Energi er ikke kun en national, men i høj grad en global problemstilling. Derfor er det vigtigt at EU i fremtiden kan gå udfordringerne i møde i samlet flok, i stedet for at de enkelte medlemslande søger at føre en isoleret udenrigs- og energipolitik for at fremme nationale interesser.

## NATO og Energisikkerhed

En anden international organisation, der har sat energi på dagsordenen er NATO. Som i EU er det særligt den seneste udvidelse mod øst, der har sat gang i debatten; ikke mindst fordi de nye medlemslande presser på for internationalt engagement på energiområdet.

Hvor EU er en regional organisation, der udelukkende fokuserer på Europa, er NATO i stigende grad en global organisation. Alliancen skal derfor se problematikken med Rusland og energisikkerhed i et bredere perspektiv. NATO har udviklet partnerskaber med bl.a. Rusland,

Ukraine, Sydkaukasus, Centralasien, Nordafrika og Mellemøsten, og er sågar ved at knytte tættere bånd med lande så fjerne fra Alliancens område, som Japan, Sydkorea og Australien, hvilket betyder, at NATO i stigende grad er forbundet med en række af verdens energiudbydere, transitlande og ikke mindst kunder.

Enden på den Kolde Krig betød ikke kun optagelsen af nye medlemslande i NATO, men også en gradvis ændring af Alliancen til i højere grad at være en garant for sikkerhed i en bredere og mere almen forstand end under den Kolde Krig.

Disse fundamentale ændringer udgør en stor del af årsagen til, at energi ikke længere kan afpejles som et økonomisk spørgsmål, som udelukkende kræver økonomiske løsninger.

Da energiforsyning stadig er på diskussionsstadiet i NATO's hovedkvarter, bygger de følgende afsnit hovedsageligt på en artikel skrevet

af Thierry Legendre, Policy Advisor for NATO's generalsekretær, samt et interview med Adrian Kendry, senior forsvarsøkonom i NATO's Political Affairs and Security Policy-afdeling.

### **Energipolitikken i et sikkerhedsperspektiv**

Alliancen, der modsat EU er en militær-politisk alliance og ikke et økonomisk fællesskab, har endnu ikke nogen egentlig energipolitik. Men til NATO's årlige topmøde i Riga, Letland, d. 27. november 2006 blev energisikkerhed for alvor bragt på dagsordenen. Flere medlemslande fastholdt, at NATO ikke havde nogen rolle at spille i energispørgsmål, idet de anså det for at underminere Alliancens egentlige formål. Andre støttede en mere aktiv politik for at sikre energiforsyningen til alle NATO-allierede.

Trods de indledende uenigheder og selvom resultatet af Riga-topmødet nok var begrænset, blev det ikke desto mindre et afgørende mandat til at undersøge, hvordan NATO i fremtiden kan bidrage til at garantere energiforsyningen til de allierede.



Kilde: NATO Homepage

I Riga-kommunikéet er man altså for første gang i NATO's historie eksplicit omkring emnet energisikkerhed:

*"As underscored in NATO's Strategic Concept, Alliance security interests can also be affected by the disruption of the flow of vital resources. We support a coordinated, international effort to assess risks to energy infrastructure security. With this in mind, we direct the council in Permanent Session to consult on the most immediate risks in the field of energy security, in order to define those areas where NATO may add value to safeguard the security interests of the Allies and, upon request, assist national and international efforts."*

Det er selvfølgelig en meget overordnet og bred tekst, men den understreger dog vigtigheden af dette emne. Desuden viser den, at der blandt medlemslandene er et ønske om at bringe energisikkerhed på dagsordenen. Spørgsmålet er dog, hvor langt enigheden rækker.

#### **Manglende konsensus: økonomi eller sikkerhedspolitik**

Ganske som i EU har de forskellige medlemslande i NATO forskellige nationale interesser, som de handler ud fra. Da flere af medlemslandene går igen i de to organisationer, er mange af de problemer, der blev nævnt i forbindelse med EU's manglende konsensus også aktuelle i NATO-regi. Og da NATO bygger på enstemmighed, gør det ikke beslutningsprocessen om et så ømtåleligt emne som energi lettere. Dog betyder NATO's konsensus, at hvis alliancen kommer til at spille en aktiv rolle, vil alle medlemslande bakke op herom.

Efter NATO og EU's seneste udvidelser deler Rusland og det euro-atlantiske fællesskab nu naboer. Disse lande stiller krav om større aktivisme og opmærksomhed fra NATO, idet de føler sig truet af Ruslands politik, som der indledningsvis blev redegjort for.

Samtidig må NATO, som i sit udgangspunkt er en militær alliance og dermed grundlæggende forskellig fra EU, være meget påpasselig med at finde sin rette hylde i energispørgsmålet. Adrian Kendry argumenterer for, at en aktion fra NATO ville være sidste udvej i en energikon-

flikt, hvor løsningsmuligheder ved hjælp af markedskræfterne, EU-sanktioner eller andre økonomisk-politiske midler ville være udtømte. Kendry mener altså først og fremmest, at man må anskue energispørgsmålet fra en økonomisk vinkel og dermed også anerkende, at Rusland har de samme rettigheder inden for det frie marked, som alle andre aktører og udbydere af et produkt.

Der er dog dem, der mener, at hvis fremtidens konflikter vil udspringe af spørgsmålet om energisikkerhed, så må NATO vågne op til dåd og anskue det fra en sikkerhedspolitisk vinkel. Den amerikanske senator Richard Lugar, formand for the U.S. Senate Foreign Relations Committee, har efterspurgt en opdatering af NATO's kerneområder til at omfatte beskyttelse af de allieredes energiforsyning. Han forudser netop, at energiknaphed og det faktum, at få lande har magten over størstedelen af energiresourcerne vil være de mest sandsynlige årsager til fremtidige væbnede konflikter i Europa og de omkringliggende regioner. Givet denne situation anser Lugar det for nødvendigt, at NATO fremover planlægger koordinerede handlinger for at garantere kollektiv energisikkerhed som en del af Alliancens krigsforebyggende rolle. Denne argumentation bygger på en antagelse om, at energi tydeligvis er ved at udvikle sig til et politisk våben, der kan forårsage død og økonomiske tab på skala med militære angreb.

#### **NATO-Rusland samarbejdet**

NATO og Ruslands samarbejde tager udgangspunkt i NATO-Russia Council (NRC), som kunne fejre 5-års jubilæum i 2007. Rådet er et forum for dialog mellem Rusland og Alliancens medlemmer. Selvom det måske skulle synes logisk at bringe energisikkerhed på dagsordenen i NRC, mener Kendry ikke, at det vil ske, medmindre det er i en ren teknisk eller infrastrukturel sammenhæng. Emner som Kosovos selvstændighed, missilforsvaret og menneskerettigheder er nogle af de emner, der først og fremmest debatteres, men som ikke nødvendigvis forbedrer stemningen mellem de forskellige parter. Energisikkerhed ville være et kildent emne, som ville falde uden for Rådets sikkerhedspolitiske fokus. Selvom mordet på Alexander Litvinenko i London, gaskrisen i Ukraine og missilforsvaret er med til at så splid landene imellem, er målet med NRC,

at dialogen og diskussionerne på længere sigt skal være med til at bygge bro og skabe stabilitet og forståelse for hinanden. Hvis NRC på den måde får en forebyggende effekt, illustrerer det netop, hvordan NATO kan tilføre den internationale indsats for energisikkerhed værdi.

### **Perspektiver for fremtiden**

Hvad kan NATO overhovedet gøre for at sikre energileverancerne til sine medlemslande og samtidig opfylde sin formålsparagraf?

Et af hovedbegreberne i teksten fra Riga er netop added value, som fremhævet fra Riga-kommunikéet ovenfor. Hvis NATO skal kunne bidrage konstruktivt til den almene energisikkerhed for sine medlemslande, skal Alliancen bidrage med noget nyt, tillægge diskussionen og det konkrete arbejde værdi, og ikke bare duplikere andre internationale organisationer eller de enkelte landes egen indsats. Denne anskuelse af NATO's rolle er både Thierry Legendre og Adrian Kendry enige om. De påpeger dog begge vigtigheden af, at EU og NATO i fremtiden koordinerer deres indsats på energiområdet.

Et af de konkrete områder, hvor et NATO-engagement kunne give mening, er beskyttelse af vigtig infrastruktur samt hjælp til at etablere f.eks. nye rørledninger for at sikre stabil levering. Rent politisk er der foreløbig ikke andet at gøre end at afvente. Det betyder ikke, at energispørgsmålet er syltet i NATO, men at dialogen samt arbejdet med at definere NATO's rolle er i fuld gang.

### **Afrunding**

Dialogen og debatten er også langsomt ved at få fat herhjemme. Vi har med dette hæfte ikke ønsket at tilbyde en række færdigpakkede konklusioner og meninger om hverken Rusland, EU eller NATO's rolle i spørgsmålet om energiforsyningsikkerhed. Grundet emnets kompleksitet og omfang samt det faktum at hverken EU eller NATO har en konkret politik på området endnu, lader det sig vanskeligt gøre.

Men præmisserne for at føre energipolitik i den virkelighed, der eksisterer i dag, kan diskuteres, og med dette hæfte har vi forsøgt at skabe grundlag for debat ved at redegøre for de forskellige aktørers udgangspunkter. Problema-

tikkerne beskrevet i dette hæfte vil kun blive vigtigere i fremtiden, og vi håber derfor, at dette hæfte vil være med til at danne grundlag for debatten om, hvorvidt energiforsyning bliver et af dette århundredes store sikkerhedspolitiske udfordringer.

# Henvisninger/Noter

**1** 'Colour revolutions' er en samlet betegnelse for en serie af relaterede bevægelser, der udviklede sig i de tidligere kommunistiske lande i Central- og Østeuropa, samt i Centralasien. Deltagerne i revolutionerne har mest benyttet sig af ikke-voldelig modstand imod den siddende regering, der blev set som korrupt eller autoritær. De kæmpede således for demokrati og national uafhængighed. Bevægelserne har brugt en bestemt farve eller blomst som deres symbol. Disse bevægelser har været forholdsvis succesfulde i bl.a. Georgien med den Rosa Revolution i 2003 og i Ukraine med den Orange Revolution i 2004.

**2** Der er en udenrigspolitisk og geopolitisk/geostrategisk dimension til energisikkerhed, hvilket vil sige, at geografien har betydning for et lands udenrigspolitik. Det er især relevant ift. energi med rørledningskonstruktioner, hvor afstande har stor betydning. Det viser sig da også, at stater har forskellige holdninger til energipolitik afhængig af deres beliggenhed - der ses f.eks. en skillelinie mellem det gamle og det nye Europa i energispørgsmål.

**3** CIS (Commonwealth of Independent States) er en organisation, der blev dannet ved Sovjetunionens opløsning i 1991 og består i dag af følgende lande: Rusland, Hviderusland, Ukraine, Armenien, Aserbajjan, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Tadjikistan og Usbekistan.

**4** Se venligst Sikkerhedspolitisk INFO 3, 2007: Energiressourcer i et Sikkerhedsperspektiv for en uddybende beskrivelse af energikrigene og deres politiske konsekvenser. Publikationen er tilgængelig via [www.atlant.dk](http://www.atlant.dk)

**5** Nabucco-rørledningen skal fragte gas fra Aserbajjan (og muligvis også Turkmenistan og Iran) igennem Tyrkiet, Bulgarien, Rumænien og Ungarn til Østrig. Projektet forudsættes at starte i 2009 og være færdigt i 2012. Det er dog usikkert hvorvidt projektet bliver til noget, da Nabucco-konsortiet, der inkluderer energivirksomheder fra alle transitlandene, synes at strides.

**6** 'The Energy Charter Treaty' og 'The Energy Charter Protocol' blev underskrevet i december 1994 og trådte i kraft i april 1998. Indtil videre er traktaten blevet underskrevet og accepteret af 51 stater samt EC ('The European Community'). Traktaten er et sæt af liberale internationale regler for handel og investering i olie- og gassektorer.

**7** Riga Summit Declaration: tilgængelig via [www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm)

**8** Læs mere om The Lugar Energy Initiative på <http://lugar.senate.gov/energy/security/index.cfm>

# Primary Russian Oil and Gas Pipelines to Europe



Source: U.S. Department of Energy, Energy Information Administration, "Russia," Country Analysis Brief, April 2007, p. 11, at [www.eia.doe.gov/emeu/cabi/Russia/cab1.pdf](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabi/Russia/cab1.pdf) (August 20, 2007).



Ryvangs Allé 1 • Postboks 2521 • 2100 København Ø  
Tlf.: 39 27 19 44 • Fax: 39 27 56 26 • E-mail: atlant@atlant.dk • www.atlant.dk