

Globala energifrågor och svensk säkerhetspolitik

ER 2012:16

Böcker och rapporter utgivna av Statens
energimyndighet kan beställas via
www.energimyndigheten.se
Orderfax: 08-505 933 99
e-post: energimyndigheten@cm.se

© Statens energimyndighet

ER 2012:16

ISSN 1403-1892

Förord

En viktig del i Energimyndighetens omvärldsbevakning är att se trender som kan påverka Sveriges försörjningstrygghet av energi. Sverige kan inte betraktas isolerat med egen energiförsörjning utan påverkas i allra högsta grad av vad som händer om de globala energiflödena störs av konflikter eller väderrelaterade händelser. Flera politikområden inverkar idag på energimarknaderna, förutom de energi- och miljöpolitiska så har de säkerhetspolitiska händelserna de senaste åren mer och mer handlat om makten över energiresurserna. För att kunna få en heltäckande bild av den globala energisituationen har Energimyndigheten anlitat Kungliga Krigsvetenskapsakademien för att ta fram en rapport som beskriver ”Globala energifrågor och svensk säkerhetspolitik”.

Rapporten har som utgångspunkt att beskriva hur de globala händelserna påverkar Europas och Sveriges energiförsörjning och säkerhetspolitik. Beskrivningar och analyser i rapporten är författarnas egna slutsatser och behöver inte alltid vara Energimyndighetens officiella uppfattningar.

Den politiska omvärld som rapporten behandlar är stadd i ständig förändring varför en del sakförhållanden ändrats sedan rapportens färdigställdes. Under slutarbetet med rapporten har ett scenskifte genomförts i Moskva. Den 8 maj skedde tillträdet Vladimir Putin återigen positionen som Rysslands nye president. Den tidigare presidenten Medvedev övertar samtidigt premiärministerposten.



Urban Bergström
Projektledare



Astrid Fell
Projektledare

Innehåll

Förord	1
Författarnas förord	5
Sammanfattning	7
1 Klimat, resurser, energislag och säkerhet	11
1.1 Klimatfrågan och energisäkerhet	11
1.2 Energislagen	14
1.3 Resursproblem	15
1.4 Olja	15
1.5 Naturgas	20
1.6 Kärnkraft	27
1.7 Kol	29
1.8 Solkraft	30
1.9 Aktörer som tenderar att säkerhetsisera energifrågor	31
1.10 Referensobjekt	36
2 Nordafrika och Mellanöstern	41
2.1 MENA-ländernas betydelse för den internationella oljehandeln	41
2.2 Naturgas från MENA-området – kan betyda mera för Europa i framtiden	41
2.3 OPEC och OAPEC	44
2.4 Den arabiska våren	45
2.5 Mellanöstern och den arabiska våren	46
2.6 Stormaktsspelen, oljan, gasen, våren, Irak och Iran	49
2.7 Vad den arabiska våren har betytt	53
2.8 Östra Medelhavet: Cypern och Israel	54
2.9 EU-MENA	57
3 EU:s roll i energipolitiken och de externa relationerna	61
3.1 Energifrågorna i EU – en tillbakablick och översikt	62
3.2 EU:s gemensamma energipolitik idag	63
3.3 Omvärldsfaktorer och trender i det europeiska energisamtalet	65
3.4 Den externa dimensionen	67

3.5	Aktuella utmaningar i den externa energipolitiken.....	69
3.6	Sverige och EU ur energipolitisk synvinkel	75
3.7	Säkerhetsisering i EU?.....	75
4	Den ryska faktorn	77
4.1	Olja.....	78
4.2	Gas	79
4.3	Kärnkraft.....	81
4.4	Kol.....	83
4.5	Den ryska elproduktionen	83
4.6	Inhemsk konsumtion.....	84
4.7	Statens kontroll över energisektorn.....	84
4.8	Korruptionen	85
4.9	Den ryska energiexporten	86
4.10	EU:s beroende av rysk energi	89
4.11	De baltiska staternas beroende av rysk energi	90
4.14	Hur uppfattas säkerhetsisering ur ett ryskt perspektiv?.....	94
4.15	Två fall som belyser säkerhetsiseringsfaktorn.....	96
5	Sammanfattande perspektiv	99
5.1	Den globala aspekten	99
5.2	Klimatet.....	99
5.3	Resurserna.....	100
5.4	Olja, gas och solkraft från MENA-området.....	101
5.5	”Skifferrevolutionen”	102
5.6	EU:s roll i energipolitiken och de externa relationerna	105
5.7	Den ryska faktorn.....	107
5.8	Svenska perspektiv på importberoendet	109
5.9	Iakttagelser och slutsatser	111
6	Ordlista	113
	Executive Summary	115
	Noter	119
	Källor	129

Författarnas förord

Ett nytt läge har uppstått i och med att klimat- och resursfrågorna nästan samtidigt har kommit att aktualiseras. Denna framställning syftar till att på ett förhoppningsvis någorlunda lättillgängligt vis belysa energifrågornas säkerhetspolitiska innebörd. Framställningen vänder sig alltså inte i första hand till specialister på klimat- energi- eller säkerhetspolitiska frågor.

Ändå har den ett visst tvärvetenskapligt syfte. Utan att göra anspråk på att vara en i vanlig mening vetenskaplig framställning kan innehållet rimligen ha ett intresse för flera specialister på de tre nyssnämnda områdena, som i sitt dagliga värv mera sällan behöver syssla med frågor på övriga områden. Samtidigt blir det nödvändigt att inte försöka göra djupanalyser på det begränsade utrymme som står till buds. Det gäller särskilt de teoretiska och metodologiska aspekterna, som bara kan beröras flyktigt. I naturvetenskapliga frågor finns dessutom en viss risk för att framställningen kan te sig något ytlig och förenklad – naturvetare har tyvärr inte kunnat inkluderas i arbetsgruppen, som haft fokus på säkerhetspolitik.

Kapitel 1 samt MENA-avsnittet av kapitel 2 har författas av Ingolf Kiesow, delen om östra Medelhavet samt EU-delen av kapitel 2 och hela kapitel 3 av Mikael Eriksson och kapitel 4 av Jan Leijonhielm. Samma ansvarsfördelning (Globala energifrågor och Mellanöstern Kiesow, EU-frågor Eriksson och Rysslandsfrågor Leijonhielm) har tillämpats i utarbetandet av kapitel 5.

Energisäkerhet hamnar normalt inte så ofta i fokus i debatterna om säkerhetspolitiken. Enligt traditionellt betraktelsesätt är det bara när energibrist hotar försvarsförmågan, som energifrågor anses höra till central säkerhetspolitik. Utvecklingen har dock gjort att allt fler möjliga hot mot energiförsörjningen omtalas som ”säkerhetspolitiska hot”. Det uppstår en inexact terminologi. Det finns anledning att göra en klarare skiljelinje för att undvika att dramatisera hot, som inte är existentiella eller bör få föranleda allvarliga komplikationer i umgänget med andra länder.

Existentiella hot kan till exempel av aktörerna bedömas uppstå, när två länder tvistar om tillgångarna på havets botten mellan dem. Japan och Kina har flera sådana tvister, varav en är av ett allvarligt slag. Sverige har däremot ställts inför valet att försöka förhindra byggandet av naturgasledningen i Östersjön i det så kallade Nord Stream-projektet men avstod av olika skäl från att ”säkerhetsisera” denna fråga. Existentiella hot kan uppstå, när tillgång till energiråvaror blir ett villkor för fortsatt krigföring. Hitlers operation Barbarossa med angreppet på Ryssland hade delvis denna bakgrund. Det kan inträffa när ett land i ett kritiskt läge behöver skydda sin tillförsel. Japan angrep Pearl Harbor sedan USA blockerat oljetillförseln från Sydostasien. Det kan ske, när länder motarbetar varandras behov som oljeproducenter. Det var i hög grad en bidragande orsak till att Irak anföll Kuwait under det första Guldkriget. I flera av de nyssnämnda fallen kunde säkerhetspolitiska överväganden iaktas i förväg och följderna kunde

möjligen ha undvikits med bättre kunskaper och uppmärksamhet hos omvärlden (Det första Guldkriget och Pearl Harbor?). Radikala åtgärder som en följd av säkerhetspolitiska överväganden kan också ske som en fredsfrämjande åtgärd. Energiförsörjningen lyftes upp till högsta mellanstatliga nivå när den europeiska Kol-och stålunionen bildades med syfte att undvika framtida konflikter om energiråvaror efter det andra världskriget.

Det finns ett skäl till att det lätt uppstår begreppsförvirring, när man behandlar internationella energifrågor. I traditionell säkerhetspolitisk analys behandlas vanligen bara militära element och sådana politiska aspekter på energifrågorna som anses hota ett lands "säkerhet". Bara sådana frågor anses som "säkerhetspolitiska".

Många moderna frågeställningar uppvisar emellertid också viktiga ekonomiska, miljörelaterade och sociala element, som otvivelaktigt påverkar skeendet. Faktorer som globaliseringen av de ekonomiska och politiska strukturerna, användningen av organiserat våld av andra än stater, d.v.s. religiösa samfund och nationella separatist rörelser, har bidragit till detta, liksom ökande inflytande på händelseutvecklingen av NGO:s, transnationella företag och miljörelser. Enbart militära och politiska aspekter räcker inte längre till för analysen.

En riktning inom modern säkerhetspolitisk forskning har därför utvecklat nya metoder för att kunna beskriva sådana komplicerade sammanhang. "Säkerhetisering" är ett modernt begrepp, som används för att beskriva hur länder ibland gör säkerhetspolitik av nya frågor – och därmed ofta försvårar sitt umgänge med omvärlden. "Säkerhetisering" sker när en fråga lyfts upp från att enbart ha varit en politisk fråga till att anses vara en säkerhetsfråga och därmed kräva omedelbar uppmärksamhet och hög prioritering.

Vi kommer här att använda en metod avsedd att förenkla analys av komplicerade sammanhang, som har utvecklats av den så kallade Köpenhamns skolan.¹ Metoden kan förmodas vara särskilt lämplig för energisektorn med sina många aspekter, eftersom den inte kräver något otympligt teoribyggnad för att tvinga in fakta i någon logisk ram och ändå kunna analysera dem från olika kunskapsvinklar. Den medför dock användning av vissa termer, som har en specifik innebörd. Vi kommer att undvika specialtermer där de inte är nödvändiga, men de finns här och där i texten och därför har en ordlista inlagts efter kapitel 5, som ska förklara några av de termer som brukar användas, när man tillämpar Köpenhamns skolans metodik. Här skall bara ges en kort beskrivning av innebörden av "Säkerhetisering". Det är ett begrepp av grundläggande betydelse, en process där en "aktör" (regeringschef i ett land, VD i ett bolag, ledare för en grupp) ställer sig inför ett auditorium (parlament, styrelse etc.) och påstår att något hotar själva existensen av den tillgång man vill skydda (landet, företaget, gruppen etc.) samt begär bemyndigande att vidta en exceptionell åtgärd. Accepteras påståendet och ges bemyndigandet har säkerhetiseringen varit framgångsrik.

Författarna, mars 2012

Sammanfattning

För beslutsfattare på energisäkerhetsområdet har situationen sedan början av detta millenium karaktäriserats av både snabbare förändringar och ofta förekommande förändringar. Den mest anmärkningsvärda förändringen har varit den höga prioritering som många nationer har ägnat motåtgärder mot klimatförändringen, framför allt innebärande försök att eliminera användningen av fossila bränslen. Olika syn på hotet från drivhuseffekten har försvårat ansträngningarna att nå överenskommelser på internationell nivå med bindande åtaganden. Detta kan ha en negativ inverkan på EU-ländernas föresatser att nå sina klimatmål för 2020 på samma gång som det skapar ökad risk för drastiska beslut, som får återverkningar på energisektorn.

Efter kärnkraftsolyckan i Fukushima i Japan har flera betydande EU-medlemmar beslutat om fullständigt avskaffande av kärnkraftsanvändning. Rapporten granskar det dilemma som uppstår i form av ett behov av mera naturgas och en fortsatt förbränning av kol i strid med ansträngningarna att överge användning av fossila bränslen. Å andra sidan leder åtgärden till ökad ambition att bygga kraftverk, som använder alternativa energikällor och nätverk för kraftöverföring mellan dem. De olika säkerhetspolitiskt relevanta egenskaperna hos olika konventionella och några okonventionella energislag, närmast olja, naturgas, kärnkraft, kol och solkraft diskuteras också.

Konkurrens med säkerhetspolitiska återverkningar mellan nationer och företag om tillgång till energiråvaror, främst olja, har intensifierats sedan 2000, med argument från naturvetenskapare om det annalkande slutet på ”billig olja”. Det verkar som om oljebolagen har kommit till liknande slutsatser och har börjat investera i anläggningar för att utvinna olja ur oljesand och tjära till en mycket högre kostnad än vid konventionell oljeutvinning. Det kan delvis förklara den starka pristegringen på olja på världsmarknaderna.

Efterfrågan på olja har fortsatt att växa, om än i svagare takt. Farhågor om fortsatt tillgång har föranlett större importländer som USA, Kina och Indien att tillmäta tillträde till och transporter av olja en högre prioritering. Rapporten förklarar hur vissa länders säkerhetspolitiska agerande får globala följdverkningar. Likaså granskas betydelsen av vissa sjötransportleder och några territorialkonflikter om olja och gas på havets botten, liksom internationella förhandlingar om naturgas och rörledningar.

Teknisk utveckling av system för LNG-transporter samt horisontell borrhning och hydraulisk fragmentering i utvinning av skiffergas och skifferolja har stor inverkan på respektive marknader. Rapporten granskar de ojämnt fördelade möjligheter som föreligger för olika länder att tillgodogöra sig dessa tillgångar, som hittills varit ointressanta för energiföretagen.

Med 59 procent av världens bevisade reserver av olja och 46 procent av gasreserverna är MENA-regionen (Nordafrika och Mellanöstern) av en så stor betydelse för den internationella energimarknaden att det har föranlett en särskild analys av den politiska stabiliteten i området. Analysen slutar med en varning om efterverkningarna av den så kallade arabiska våren samt stormakternas motstridiga intressen i regionen. USA:s inställning till MENA-området kan till exempel påverkas.

Energipolitiken har under senare år alltmer kommit att betraktas som en av de mer centrala uppgifterna för EU. Efter en inledande tillbakablick och översikt över den europeiska energipolitikens utveckling och genomförande sedan skapandet av det europeiska samarbetet efter kriget, lyfter studien fram de senaste årens ambitiösa arbete med att i rättsakter och policybeslut konkretisera energipolitikens tre huvudmål; konkurrenskraft, försörjningstrygghet och hållbarhet. Vidare diskuteras de skillnader i syn på dessa mål som finns inom EU:s medlemskrets. Här konstateras att frågor som rör hållbarhet och marknad i någon mån har kommit att stå tillbaka för ett förnyat fokus på försörjningstrygghet i form av fossila bränslen, infrastruktur och offentlig finansiering. EU:s relationer med omvärlden skall vara en integrerad del av energipolitiken, men är ett område som fram tills nyligen anses ha släpat efter. I studien beskrivs de ansträngningar som görs för att stärka EU:s internationella slagkraft och inflytande och det görs en genomgång av ett antal energi- och säkerhetspolitiska utmaningar i EU:s närområde. Studien pekar avslutningsvis på en tydlig tendens inom EU att lägga större vikt vid energifrågornas säkerhetspolitiska dimension.

Ryssland har sedan decennier varit beroende av energiproduktion och -export för sin ekonomiska utveckling, något som lett till råvarusjuka. Denna kännetecknas främst av uppskjutna reformer inom ekonomi, administration och rättsväsende och har i hög grad bidragit till ekonomisk och politisk korruption. Energin har även utnyttjats som vapen i konflikter med omvärlden, främst inom OSS.

Den ryska Energistrategin från 2009 har som tydligt mål att minska energisektorns roll i ekonomin. Ett annat övergripande mål är att utnyttja den mycket stora besparingspotentialen på upp till 40 procent av nuvarande energiförbrukning. Man planerar även att till 2030 bygga 50 nya kärnkraftsreaktorer för att använda den frigjorda gasen till export. Kina kommer att successivt importera avsevärt större mängder rysk energi, särskilt gas, samtidigt som europeiska konsumenter kommer att erhålla ungefär samma kvantiteter som idag genom att Ryssland fortsätter importera gas från Centralasien för reexport. Genom byggandet av South Stream kommer Europa att bli än mer beroende av rysk gas, även om dess andel av den europeiska energibalansen sannolikt inte kommer att öka signifikant.

Den framtida oljeproduktionen förväntas stagnera kring nuvarande nivåer, medan gasproduktionen beräknas öka stadigt till 2030, för att sedan minska, om inte några nya superfyndigheter görs. För att exploatera nya fyndigheter, möta stora krav på underhåll av infrastruktur, bygga ut elförsörjningen och nya kärnkraftverk krävs mycket stora investeringar under de närmaste åren. Dessa är beroende av en femprocentig BNP-tillväxt och ett oljepris på ca 120 dollar per fat, vilket innebär betydande osäkerhet om genomförandet.

Den ryska politiska ledningen tvingas under kommande år att prioritera två saker: att trygga elförsörjningen i avlägsna delar av landet och att sluta långtidskontrakt med gasimportörer. Säkerhetsisering betraktas i princip som överdriven oro hos europeiska länder för den ryska energipolitiken. Det kan dock konstateras att rysk energipolitik och den nära kopplingen till utrikes- och säkerhetspolitik har vållat säkerhetsiseringsdebatt i berörda europeiska stater, särskilt när militära aspekter i energipolitiken initierats av Moskva, som i fallen Nord Stream och Arktis, vållat säkerhetsiseringsdebatt i berörda europeiska stater, särskilt när militära aspekter i energipolitiken initierats av Moskva, som i fallen Nord Stream och Arktis.

1 Klimat, resurser, energislag och säkerhet

1.1 Klimatfrågan och energisäkerhet

1.1.1 Växthuseffekten

Jorden blir varmare. Det har FNs klimatpanel hävdad under flera numera regelbundet återkommande klimatkonferenser. Det påståendet betvivlas knappast längre på allvar av vetenskapen.

En illustration till tesens trovärdighet är nedanstående bild, som visar genomsnittet för havsisens utbredning runt Nordpolen den 9 september under åren 1979-2000 (orange linje) jämfört med samma dag 2011 (Vitt fält). Bilden är hämtad från U.S. National Snow and Ice Data Center (<http://nsidc.org/arcticseaicenews/2011/09/arctic-sea-ice-at-minimum-extent/>) och är gjord med satellitspaningsdata som underlag:

Det är människan, som har åstadkommit förändringen genom att bränna kol, olja och gas för att få energi, säger också klimatpanelen.² Ökade mängder av koldioxid i atmosfären är det resultat av användningen av fossilbränslen som skapar växthuseffekten. Det påståendet är numera rätt vedertaget, men det finns tvivel hos vissa vetenskapliga kretsar. Några betvivlar själva sambandet, men det är numera ett fåtal. Däremot finns det flera, som hävdar att andra och mera långsiktiga förändringar också pågår och innehåller viktigare eller lika viktiga förklaringar till jordens uppvärmning. Det rör sig till exempel om att jordaxelns lutning mot solen förändras och utsätter en större del av jorden för exponering mot solljuset. Det rör sig också om ändringar i havsströmmarna, som påverkar klimatet och om att metangas frigörs på en smältande tundra och skapar en växthuseffekt.

Oavsett vilket perspektiv som betonas mest konstaterar politiker världen runt att ett samband mellan förbränning av fossila bränslen och en växthuseffekt är synnerligen sannolikt och att det som människan gör riskerar att bli en ”tipping-point”, en kanske liten, men dock verksam effekt, som kan få oöverstigliga konsekvenser.

Många följdverkningar kan redan iakttas. Avsmältningen av isen över Nordpolen och Grönland frilägger nya områden där naturgas och olja kan utvinnas, men bara under stora risker för miljöförstöring. Genom att isen över landmassorna kring polerna smälter väntas stigande vattenstånd i slutet av detta sekel komma att hota alla i Asien som bor mindre än 60 kilometer från havet, vilket uppskattas till 40 procent av befolkningen.³ Å andra sidan kommer torka kring ekvatorn att göra jordbruksområden obrukbara, och stora delar av befolkningen där kommer att tvingas till utvandring. Trots en allmän insikt om dessa katastrofutsikter är man inte överens i det internationella samfundet om vilka åtgärder som ska vidtas för att minska koldioxidutsläppen.

Sea Ice Extent
09/09/2011



National Snow and Ice Data Center, Boulder, CO

median
1979–2000

Det så kallade Kyoto-protokollet från 1997 innehåller vissa åtaganden för de i-länder som har biträtt protokollet. Det har fortfarande inte ratificerats av flera av de länder som mest bidrar till utsläppen, såsom USA, Indien och Kina. Klimatkonferensen i Köpenhamn 2009 lyckades inte med målsättningen att ersätta Kyoto-protokollet med ett nytt bindande instrument, endast rädda Kyoto-protokollets giltighet från att löpa ut och enas om en målsättning att få fram ett utkast till en klimatkonferens 2014, som förhoppningsvis skall ges bindande verkan.

1.1.2 Internationell oenighet om klimatfrågor

Den klimatkonferens som hölls i Durban i december 2011 blev inte heller någon succé, men inte heller ett totalt misslyckande. Kyoto-protokollet hindrades från att löpa ut utan ersättning. Man lyckades i sista stund enas om att förlänga dess giltighet fram till 2017. Under tiden skall man arbeta på ett nytt avtal om begränsning av utsläppen av växthusgaser, som skall vara bindande för i-länderna. Förberedelserna skall vara färdiga 2015, och avtalet skall träda i kraft 2020. Därefter är det meningen att ett avtal skall ingås, som är bindande för alla länder, något som dock Indien och tills vidare även Kina motsätter sig. Kina lämnar dock dörren öppen för vidare förhandlingar på den punkten. Kina har annars vägrat att låta sig kategoriseras som något annat än ett u-land och är därmed inte förpliktat att vidta några åtgärder alls. Innan alla u-länder accepterar bindande åtaganden fortsätter dessutom USA att vägra att underkasta sig sådana åtaganden och har hittills vägrat att för sin del acceptera förlängningen av Kyoto-protokollet, liksom Japan, Kanada och Ryssland.

EU-länderna, som under trycket av den ekonomiska krisen till en början uppträdde lamt och gav inryck av motvilja mot dyrbara ytterligare åtaganden, lyckades mot slutet av konferensen uppträda enigt och utöva en påtryckande roll. De fick dessutom hjälp av afrikanska länder och flera andra u-länder, vilket tolkas som att en global insikt om problemets allvar är på väg att breda ut sig. Mindre upplyftande var en allmän åsikt, som rapporterades från vetenskapliga rådgivare; Om inte effektiva åtgärder redan börjat omsättas i praktiken 2015 kommer temperaturen år 2020 att ha stigit med två grader över den förindustriella nivån. Eftersom det nya avtalet, som skall ersätta Kyoto-protokollet, inte skall träda i kraft förrän 2020 kan det bli som en tysk delegat uttryckte sig; ”Det går ett tåg mot ingenstans”.

Problemet accentueras av att EU under trycket av den ekonomiska krisen och nedläggningen av kärnkraftverk inte verkar kunna uppnå sina egna klimatmål för 2020.

1.1.3 EU:s klimatmål

EU har gått in för att framstå som föregångsland inom i-världen med det så kallade 20-20-20-målet. Enligt detta ska EU 2020 ha minskat koldioxidutsläppen med 20 procent jämfört med nuvarande förbrukning. 20 procent av energianvändningen ska ske genom användning av förnybara resurser och man ska använda 20 procent mindre energi än om nuvarande förhållningssätt skulle fortsätta.⁴

Det blir inte lätt att åstadkomma. Enligt EU-kommissionens egen statistik använde de 27 medlemmarna år 2009 fossila bränslen för att framställa 52.0 procent av sin energiproduktion och bara 18.3 procent förnybara resurser.⁵ Det senare verkar visserligen ligga nära tjugoprocentmålet, men då bör man också observera att kärnkraften svarade för 28.4 procent. Efter den svåra kärnkraftsolyckan i Fukushima i Japan har Tyskland bestämt sig för att överge kärnkraften helt till år 2022.

Österrike och Italien har också bestämt sig för att avstå från att införa kärnkraft, och Belgien för att trappa ned sin användning. Utan kärnkraft måste alltså energi framställas med andra metoder i en redan näraliggande framtid.

I Tyskland användes kärnkraft 2009 för att framställa 27,3 procent av elen, medan hela 35,9 procent kom från kol. Att gå över till förnybara resurser tar tid, det kan vara mycket dyrbart, och det kan vara omöjligt att uppnå innan 2020.

Att använda ännu mera kol för att kompensera bortfallet av kärnkraften strider å andra sidan mot miljömålen. Förbränning av kol ger nämligen omkring 46 procent mera koldioxidutsläpp per kilowattimme än förbränning av naturgas och 36 procent mera än olja enligt beräkningar av miljöorganisationer. För Tyskland och andra länder, som snabbt vill finna alternativ till kärnkraften utan att försämra sina utsikter att bidra till EU:s miljömål, blir det en logisk utväg att använda mera av den renare naturgasen, både för att ersätta avvecklad kärnkraft och avvecklad kolkraft.

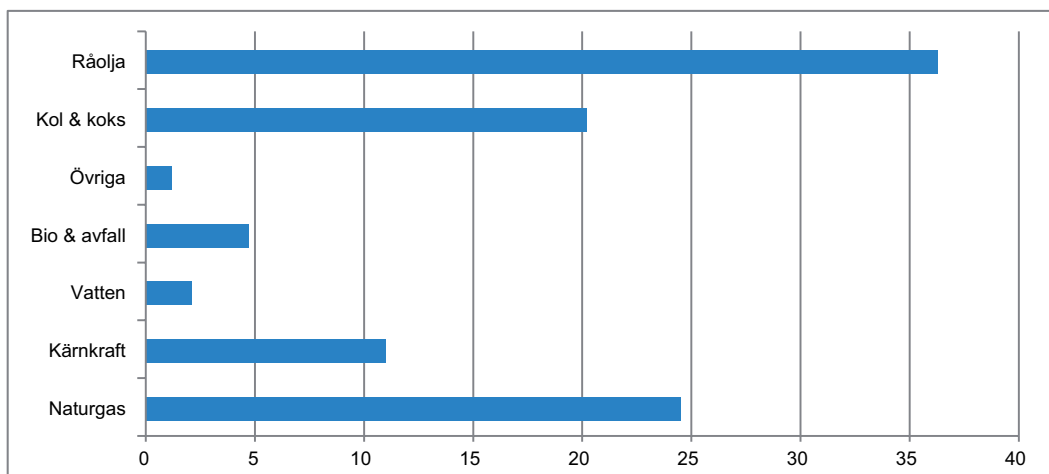
1.1.4 EU:s tillgång till gas för att nå klimatmålen

Problemet blir då att finna tillräckliga mängder naturgas på så nära håll att det går att importera därifrån med pipelines. Ryssland ligger närmast till hands och är redan den största leverantören till Europa. Efter problem med störningar i leveranserna under vintern 2008/2009 och vissa påtryckningar från USA försöker man dock inom EU att undvika ett ännu större beroende av ryska leveranser, vilket kommer att behandlas i kapitel 3. Centralasien har mycket naturgas att sälja, men där har Kina under de senaste åren köpt det mesta av den lediga kapaciteten. Samtidigt bygger Ryssland nya ledningar till Europa och gör sitt bästa för att förmå de centralasiatiska länderna att fortsätta exportera sin gas genom ledningar som redan går genom Ryssland.

Mellanöstern och Nordafrika, det så kallade MENA-området, är redan den näst största leverantören av naturgas till Europa. Det verkar som om det blir därifrån som den största importökningen kommer att få ske. Solkraft är på litet längre sikt det mest lovande alternativet till kärnkraft och fossilbränslen. Även för att bygga ut solkraften ser MENA- området ut att kunna bli föremål för investeringar i produktionsanläggningar och ett nät av nya elledningar till Europa. Det gör de politiska relationerna med den regionen, liksom inrikespolitisk stabilitet i MENA-länderna ännu angelägnare än nu för att säkerställa tillförseln; Det kommer att behandlas i kapitel 2.

1.2 Energislagen

Världens viktigaste energikälla är fortfarande råolja, med 36,3 procent, enligt International Energy Agency. Naturgas är den näst största energiråvaran med 24,5 procent, men följs nära av kol och koks med 20,2 procent. Kärnkraften svarade för 11,0 procent och vattenkraft bara för 2,1 procent. Biobränslen och avfall utgjorde 4,7 procent.



Global tillförsel av primärenergi 2010 enligt IEA Key World Energy Statistics.

1.3 Resursproblem

Beroendet av olja är det mest svårlösta problemet i samband med klimatfrågan, därför att oljan tills vidare är oundgänglig i vissa sammanhang och dessutom är den energiråvara som snabbast kan hålla på att ta slut. Kol beräknas finnas för århundraden med nuvarande förbrukningstakt och naturgas för minst fyrtio-femtio år framöver, medan det redan nu talas om att oljeproduktionen har nått sin historiskt högsta nivå och att olja inte mera kommer att kunna produceras i nuvarande takt, den så kallade Peak Oil-teorien.

Problemet blir allvarligt genom att oljan har unika egenskaper. Olja går lätt att transportera och innehåller mera energi per transporterad enhet än någon annan känd materia. Ingen annan råvara kan ersätta olja i transportsammanhang. Det gör oljan särdeles begärlig för militära ändamål, och det finns flera exempel i historien på att krig har startas av länder som vill få bättre tillgång till olja för sina militära styrkor.

1.4 Olja

Förbrukningen av olja sker långt från de platser där den finns nere i jorden. Nordamerika, Stillahavsasien och Europa samt Ryssland och Centralasien svarade 2009 för 81,0 procent av förbrukningen, men de har bara 19,0 procent av reserverna. Tillgångarna finns i stället i första hand i Mellanöstern (56,6 procent) samt i Afrika och Sydamerika. Detta förhållande skapar både beroende och konkurrens mellan nationer och regioner.

1.4.1 Peak Oil-teorier

Det väckte stor uppmärksamhet, när världsmarknadspriset på olja, som i slutet av 1900-talet legat under 20 dollar per fat, gick upp till det dubbla i början av det nya seklet.⁶

En viktig faktor bakom denna uppgång var Kinas och Indiens växande import av olja. Att de två snabbast växande jätteländerna i Asien behövde nya mängder olja från marknaden gav förnyad kraft åt debatten om den så kallade Peak Oil-teorin. De som tror på den teorin anser att man förfogar över tillräckliga geologiska kunskaper för att kunna bedöma hur många nya oljefält som kan upptäckas och tillföras redan kända reserver av utvinningsbar olja. Anhängarna av Peak Oil-teorin – som mest återfinns bland naturvetare - anser att det inte finns några riktigt stora oljefält kvar att upptäcka, som innehåller ”konventionella” tillgångar, d.v.s. olja som är lönsam att utvinna med nuvarande tekniska resurser. Så länge som efterfrågan fortsätter att växa pumpas nya mängder upp ur fälten, och efterhand töms de på olja. Peak Oil-företrädarna anser sig därför kunna förutsäga att världsproduktionen inom kort måste minska.

Motståndarna återfinns främst bland ekonomer och inom ledningarna för de stora energiföretagen samt västerländska ekonomiska organisationer. De utgår från de geologiska förutsättningarna för att det ska finnas olja. De kartlägger systematiskt jordskorpan för att finna var det finns geologiska förutsättningar för att finna olja. Genom jämförelser mellan redan upptäckta och exploaterade fält och nya inte exploaterade områden med förutsättningar för oljefynd söker de uppskatta hur mycket olja det totalt kan finnas. De försöker även uppskatta hur mycket av denna olja som är konventionell respektive okonventionell. I ett tredje steg försöker de värdera hur mycket av denna tillgång som kan utvinnas med hjälp av känd teknologi och till vilken kostnad. Kritik riktas av etablissemangen mot det statistiska draget i Peak Oil-teorin. Den sägs förbise de dynamiska effekterna av att ny teknologi efter prisstegringar på oljan möjliggör utvinning av okonventionella oljeresurser i nya områden och att därför jordens resurser av olja kommer att räcka mycket längre. Likaså kan man genom förbättrad teknik utvinna större andel av den befintliga oljan i varje fält.

1.4.2 Reaktionen

De beräkningar som kan göras är i slutändan ganska teoretiska, vilken av metoderna man än använder, och debatten har blivit häftig. Klart är dock att åtskilliga politiker tog intryck av den intensifierade debatten om Peak Oil, inte minst i Kina, Indien och USA. Redan i det skedet påpekades den fara som ligger i en politik som började bedrivas av Kina och Indien, d.v.s. köpa upp nya utvinningsfält så fort de blir tillgängliga i andra länder. Den politiken minskar marknaden för de traditionella oljebolagen i västländerna. Ett oljebolag kan inte konkurrera med en stat, som kan erbjuda bistånd, billiga vapen och mycket långa och billiga krediter. Det tenderar att bli ett problem. Mindre åtkomst till konventionella tillgångar på olja och gas skapar knapphet på marknaden, höjer prisnivån och skärper konkurrensen. Indien och Kina är de två länder i världen som bedöms öka sina inköp mest.

1.4.3 Oljepris i berg-och dalbana

Sedan 2004 då debatterna om Peak Oil var som mest intensiva har oljepriset varierat kraftigt. Det gick upp till 145 dollar per fat 2008, gick ned till under 40 dollar per fat under lågkonjunkturen 2009, bara för att sedan åter gå upp till en nivå, som stadigt låg något under 100 dollar per fat. Sedan oroligheterna började i Nordafrika och Mellanöstern gick oljepriset emellertid upp igen till mellan 110 och 120 dollar per fat.

Varför ligger då prisnivån kvar så långt över nivåerna under 1900-talets sista år? Varför svänger oljepriset nu så drastiskt upp och ned? En misstanke bland flera är att oljespekulanter i stor utsträckning har tagit över handeln med framtida kontrakt i olja. Denna spekulativa aktivitet skulle förklara de stora prissvängningar som förekommer i dag. USAs Energy Information Administration, EIA har redan varnat för den utvecklingen.

Den höga prisnivån skulle kunna ha drivits i höjden så mycket över en ”naturlig” nivå just av fruktan inför en framtida marknad, då endast dyra och svåra fält återstår att utvinna. Cheferna för flera stora oljebolag har gjort uttalanden under 2011 om att de tror att Peak Oil är nära förestående eller rentav redan har passerats. Det skulle kunna tyda på att oljebolagen upplever ett tryck, som gör att man vill kraftsamla inför investeringar i okonventionella och därmed också svårbearbetade fält, som bara kan bearbetas med dyrare metoder.

Att även OPEC-länderna är medvetna om att de inte kan åtnjuta oljeinkomster från de konventionella oljefälten ostört hur länge som helst framgår av att ett nyligen publicerat strategidokument från OPEC som utförligt behandlar osäkerheten om den framtida efterfrågan på olja. Det utgår från att OECD-ländernas efterfrågan redan har börjat gå ned och lär fortsätta att göra det. I en sådan situation måste risken för överetablering beaktas. OPEC-länderna vill få ut så stora intäkter som möjligt under den tid de kan fortsätta att exportera olja, men de vill å andra sidan inte heller löpa några stora risker för sina investeringar.⁷

Intressant är i detta sammanhang att British Petroleum i sin framtidsversion fram till 2030 förutser att okonventionella resurser mera än väl ska kunna kompensera krympande konventionella oljetillgångar.⁸ Även EIA gör en liknande förutsägelse i sin International Energy Outlook 2011.⁹ De säger dock inte mycket om kostnaderna för den olja som kan pumpas upp från de okonventionella fälten.

1.4.4 Både mytbildning och verklig förändring ifråga om skifferolja och okonventionell olja

Förhoppningarna om framgång grundar sig mestadels på att man har konstaterat att USA har stora tillgångar på jordlager, som innehåller mineral med innehåll av kolväten, som teoretiskt kan bearbetas till olja. En ny metod, som kan användas i vissa skifferlager, är en kombination av horisontell borrhning och hydraulisk fragmentering. Den metoden har redan kommit till utbredd användning för att få fram skiffergas. Därför kallas ofta jord- och bergslager med högt innehåll av

kolvätehaltiga mineraler – ofta felaktigt – för ”skifferolja”. I vilken utsträckning horisontell borrh teknik och hydraulisk fragmentering verkligen kan användas för att få fram olja är ovisst. Tidigare har utvinning bara skett lokalt och i liten skala genom att bryta loss stycken av berget, värma upp dem och sedan tillvarata vad som kan användas för att få fram råolja. Det mesta som man får fram med den metoden innehåller också kerogen, ett ämne som visserligen också kan bearbetas till råolja genom uppvärmning.¹⁰

Dessa förhållanden har redovisats här för att illustrera att det inte rör sig om en ny sorts tillgångar, som lätt kan göras till olja. Det nya är snarast att man har uppmärksammat att de finns. Det krävs fortfarande att man utvecklar ny teknik för att ge ekonomiskt resultat.

Bearbetning av tjärsand och asfaltliknande tillgångar (bitumen) har varit mera framgångsrika metoder. Det har med statliga bidrag vuxit fram många små företag som ägnar sig åt teknikutveckling och försöker tjäna pengar på sådan verksamhet i USA. Framstegen skapar förhoppningar om att det skall vara ekonomiskt givande att utvinna olja med ”skiffertekniken”. Det får nog sägas vara ovisst om skiffertekniken kommer att hålla vad den synes lova. Det mesta av USA:s tillgångar på skifferolja i geologisk bemärkelse ligger i områden som ägs av staten.¹¹ Starka invändningar görs mot utvinningen av miljöskäl, och debatten har blivit infekterad. Både det amerikanska energidepartementet och Energy Information Administration uttrycker sig i behärskade ordalag om framtidsutsikterna. Inte förrän 2023 kan man räkna med att någon utvinning kan ske över huvud taget.¹²

Däremot har som sagt andra tekniker för utvinning i lager av till exempel tjärsand varit framgångsrika. USA:s oljeproduktion har gått upp efter flera år av nedgång. Ännu så länge är det dock långt till att kunna förvänta sig att USA kan bli självförsörjande med olja. Importen kan minska, och en del av oljeförbrukningen kan ersättas med naturgasanvändning. En del av elproduktionen i USA har till exempel traditionellt varit utformad för att kunna ske både med olja och med gas. Minskade behov av importerad olja är därmed en rätt sannolik utveckling.

1.4.5 Sammanfattning om Peak Oil

Oljeexporterande länder tenderar att behålla en större andel av den möjliga produktionen själva, och ”spelplanen” för nyinvesteringar i konventionella oljetillgångar minskar i omfång. Utvinningskostnaderna går redan i höjden för de traditionella västerländska oljebolagen, som hänvisas till allt besvärligare nya fält. Okonventionella former av olja är inte lika lättillgängliga som man kunde ha hoppats på, men också det enda som står till buds. Här måste göras en reservation för att vissa nya tankegångar i USA gör gällande att landet kan bli självförsörjande med egna tillgångar på olja, som kan pumpas fram med den så kallade skifferoljemetoden. Det skulle innebära att man sätter sig över dess miljömässigt ofördelaktiga verkningar eller finner metoder att hålla dessa inom acceptabla gränser. USA:s oljeproduktion ökar nu åter, och det är en nyhet, som mottas med så stor entusiasm att det kan bli svårt för kritikerna att bromsa den utvecklingen.

1.4.6 Andra faktorer som påverkar investeringarna i oljesektorn

Klimatfrågans relativt plötsliga aktualisering har skapat ansträngningar att minska användningen av fossila bränslen och då i första hand kol och olja. Det borde ha gett utslag i form av ett sjunkande pris på oljan, men av detta har det hittills inte synts särskilt mycket. Dollarns sjunkande värde påverkar priset i motsatt riktning under den globala ekonomiska nedgången, spekulation i råvarutillgångar likaså. Vanlig ekonomisk teori har lika svårt att förklara skeendet inom oljesektorn som världsekonomin i övrigt. Inte ens vår kunskap om de geologiska förutsättningarna är konstant. US Geological Survey har nyligen reviderat sin uppskattning av jordens tillgångar på olja som kan utvinnas med konventionella metoder. De preliminära uppskattningarna tyder på att beräkningarna av hur länge produktion på nuvarande nivå kan pågå bör förlängas med ytterligare 18 år.¹³ Det mesta av de ”nyttillkomna” tillgångarna förklaras, enligt USGS, av att ny teknik gör att tidigare svåråtkomliga tillgångar nu kan klassas som ”tekniskt utvinningsbara”.

En annan och i framtiden möjligen viktigare fråga, är om den traditionella oljeindustrin helt enkelt kan börja anses bli obsolet och sluta dra till sig tillräckliga investeringar. Om och när alternativa och icke-fossila energiformer tar över de fossila bränslenas funktioner på andra områden än transporter kommer efterfrågan på olja att minskas, en tendens som redan ser ut att vara på väg, exempelvis i Europa. Under sådana omständigheter kan en tendens till säkerhetsisering av säker tillförsel växa sig stark. Det är inte helt osannolikt om följande inträffar:

- Producenterna inte längre är lika många och lättillgängliga för alla nationer som nu är fallet och
- priset på konventionella oljetillgångar i politiskt stabila områden blir mycket högt,
- stormakterna fortsätter att vara lika beroende av olja för militära ändamål och en del livsviktiga civila funktioner som nu.

Då kan det bli det frestande för en politiker att dramatisera situationen och uttala krav på extraordinära åtgärder för att ”skydda nationens intressen”.

1.4.7 Militära reaktioner

Med tanke på att USA har världens starkaste militärmakt och därmed följande inflytande i geostrategiska frågor är det viktigt att följa hur man där ser på de militära konsekvenserna. Inom Joint Forces Command behandlades ämnet i en utredning om framtida förutsättningar för krigföring. Om Peak Oil hade man följande att säga:¹⁴

”Effekterna på framtida konflikter är hotande, om tillgången på energi inte kan möta behoven och staterna ser ett behov av att säkra tillgången till sinande energitillgångar. En annan möjlig effekt skulle kunna vara en förlängd amerikansk recession, som skulle kunna leda till djupa nedskärningar i

försvarsutgifterna (på samma sätt som skedde under den stora depressionen). Försvarsstabens chefer skulle då få se sin förmåga minskad just när de kan komma att påbörja allt farligare uppdrag. En allvarlig knapphet på energi är oundviklig utan en massiv utbyggnad av produktions- och raffineringsskapaciteten. Även om det är svårt att förutsäga precis vilka ekonomiska, politiska och strategiska följder som en sådan bristsituation skulle medföra, så skulle den med säkerhet minska tillväxtpotentialen både i den utvecklade och i utvecklingsvärlden. En sådan ekonomisk nedgång skulle förstärka andra existerande spänningar, skjuta ömtåliga och misslyckade stater längre ned på vägen mot kollaps och kanske få allvarliga ekonomiska återverkningar på både Kina och Indien. I bästa fall skulle det leda till perioder av hårdhänt ekonomisk anpassning. I vilken utsträckning besparingsåtgärder, investeringar i alternativ energi-produktion och ansträngningar att öka oljeproduktionen från tjärsand och skiffer skulle förmildra en period av anpassning är svårt att säga. Man skall inte glömma att den stora depressionen födde en rad totalitära regimer, som sökte ekonomisk välfärd för sina länder genom hänsynslösa erövringar.” Dessa slutsatser publicerades 2010. Den globala ekonomiska nedgång som inträffat sedan dess ger viss anledning till sådana tankar. Även det tyska försvarets institut för framtidsanalys har studerat effekterna av Peak Oil och möjligheterna att försvara Tyskland samt delta i internationella operationer. I den rapporten rekommenderar man kraftfulla satsningar på framställning av syntetiska drivmedel och andra tekniska lösningar inför en värld med minskad tillgång på olja.¹⁵

1.5 Naturgas

1.5.1 Naturgasens säkerhetspolitiska kännetecken

Naturgas har inte haft samma säkerhetspolitiska sprängkraft i historien som oljan. Dess energiinnehåll i rent fysisk mening må vara jämförbar, men inget krig har såvitt bekant inletts för att få kontroll över naturgastillgångar.

Det finns flera skäl till denna skillnad. Det viktigaste är oljans större militärstrategiska värde. Flygplan och stridsvagnar kan inte köras på gas, eftersom den måste inneslutas i tunga och utrymmeskrävande tankar. Det andra skälet har också med transporter att göra; gas är alldeles för utrymmeskrävande per producerad energienhet för att det ska vara ekonomiskt försvarbart att transportera naturgas på fartyg eller tåg utan att den komprimeras eller/och nedkyls till extremt låga temperaturer, något som sedan kräver uppvärmning och dekompression. Det är procedurer som är omständliga och kostnadskrävande, och i stället eftersträvar man att kunna transportera gasen i rörledningar. Dessa ledningar blir billigare att dra till lands än till havs, och transporten blir beroende av tillstånd från myndigheter och regeringar, oftast i flera länder. De är också oerhört stora investeringar, som behöver göras. Det gör i sin tur att både gasbolagen och deras regeringar tänker sig för många gånger innan de beslutar sig för att acceptera ett sådant beroendeförhållande. Normalt görs alla överväganden om vilka faktorer som kan skapa konflikter

innan besluten fattas. Utrymmet för felaktiga beslut, när störningar uppträder sedan leveranserna väl har börjat, blir därmed mindre.

Ett tredje skäl till att spänningar om naturgastillgångar är mera sällsynta än ifråga om oljan är att reserverna ligger mera utspridda. Nordamerika, Stilla-havsasien samt Europa, Centralasien och Ryssland svarade år 2009 för 70,5 procent av förbrukningen enligt BP men hade också 47,3 procent av reserverna.

Naturgas är en energiform som är renare att förbränna och skapar mindre koldioxid per energienhet än olja och kol. Därför bedömer både International Energy Agency¹⁶ och USAs Energy Information Administration att den globala användningen av naturgas kommer att fortsätta att öka mera än av de två övriga fossila energiråvarorna olja och kol.¹⁷ Enligt det svenska gasbolaget AGA är naturgas "världens tredje viktigaste energikälla efter olja och kol. Den förekommer naturligt djupt under jordskorpan på många ställen i världen. Naturgas svarar i dag för en fjärdedel av den globala energiförsörjningen, men ännu bara runt 2 procent i Sverige.¹⁸

Trots naturgasens relativa renhet finns det i Sverige ett betydande motstånd mot denna energiråvara. Det finns nämligen en stark opinion, som är motståndare till en utbyggnad av ännu ett fossilt energislag. Den kräver att enbart biogas får användas. På motsidan står representanter för industrin i Västsverige, som redan importerar naturgas. De argumenterar för tillstånd till att bygga nya ledningar för import av naturgas från Norge, men de vinner inte gehör.¹⁹

Av naturliga skäl finns det inte en internationell naturgasmarknad av samma slag som det finns en internationell oljemarknad. Långtidskontrakten ingås på villkor som dikteras av lokala faktorer, inte minst måttet av förtroende mellan parterna och därmed sammanhängande riskbedömningar. Sverige har till exempel aldrig ansett att riskerna med att vara beroende av import av naturgas från Ryssland uppväger fördelarna med import därifrån. Anslutning till gasledningen Nord Stream genom Östersjön och svensk ekonomisk zon har inte varit aktuell, vilket annars möjligen hade kunnat erbjuda tillfälle till import till en låg kostnad.²⁰ Någon infrastruktur för mera omfattande import och användning av naturgas finns fortfarande inte i östra Sverige.²¹

1.5.2 Skiffergas, klimatfrågor och politiska motsättningar

USA har haft egna gastillgångar, som varit så stora att landet har varit i det närmaste självförsörjande. Under slutet av 1900-talet började trycket i gaskällorna att minska. Importen från Kanada ökade ända fram till 2007. Uttömningsprocessen hade gått fortare än väntat, och gaspriserna blev mycket höga i början av 2000-talet. Det fanns ytterligare en komplikation; USAs egen oljeproduktion sjönk också kontinuerligt och visade inga tecken på att förbättras.²²

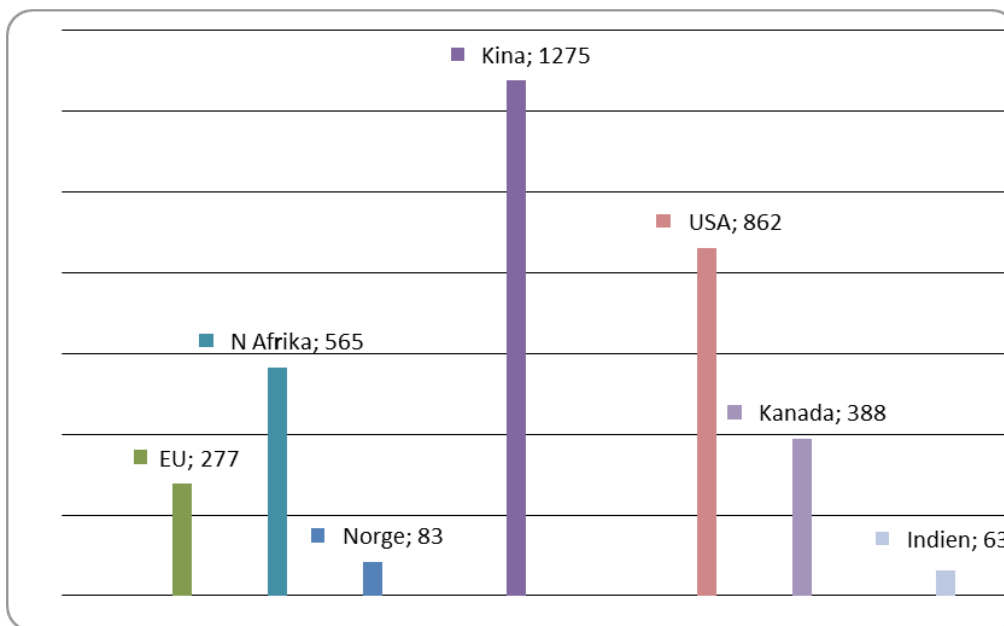
Att oljan blev dyrare och måste importeras i större mängder bidrog i sin tur till att öka ansträngningarna att finna egen naturgas, som kunde extraheras med nya metoder. Satsningarna på ny teknik bar frukt, och framför allt den så kallade

skiffergasmetoden började slå igenom på allvar. Från 2007 har USAs naturgasimport kunnat minska varje år, därför att den inhemska produktionen har gått upp. Skiffergas som andel av USAs konsumtion av gas har fyrdubblats under denna tid och utgör numera över 20 procent.²³

Den så kallade skiffertekniken har varit så framgångsrik att USA plötsligt har mycket större utvinningsbara tillgångar än förut. Ifråga om okonventionell naturgas har nya undersökningar visat att USA har en mycket stor potential. Det är dessutom, på samma sätt som vad gäller olja, så att en rad nya tekniker har utvecklats för olika former av tillgångar, vilket vidgar begreppet. Okonventionell naturgas kan fås fram från djupt liggande lager och lager med tätt packad naturgas, kolbäddsmetan och i ”geopressade zoner” av lera med kolväte-innehåll – och i form av skiffergas, som är den mest lovande formen.²⁴ Där är de stora oljebolagen redan aktiva. Det gör att man kan förutse att USA inom några år inte bara blir självförsörjande ifråga om naturgas utan även kan exportera vissa mängder naturgas med LNG-fartyg.

Helt säkert är dock inte det heller. Miljöinvändningarna mot tekniken är, som redan påpekats, starka. Den hydrauliska fragmenteringstekniken innebär att vatten pressas in under stort tryck i berget, och det krävs stora mängder vatten för denna process. Föroreningar av grundvattnet, sjunkande grundvattennivå, jordbävningar och slukhål är några av de följdverkningar som har rapporterats i USA.²⁵ Dessutom använder de stora oljebolagen kemikalier för att påskynda processen och vägrar i flera uppmärksammade fall att avslöja vilka dessa kemikalier är. Miljöskyddsstyrelsen försöker tvinga dem genom lagstiftning, något som dock hittills inte har lyckats.²⁶ Genom att oljebolagen engagerar sig i valdebatten inför presidentvalet i USA 2012 har problemet kommit i fokus. Tea-party-rörelsen är engagerad, och det republikanska partiet angriper president Obama för att missgynna industrin. Valutgången kan bli avgörande för hur mycket skiffergas USA kommer att framställa under de närmaste åren. Cornelluniversitetet publicerade 2011 en undersökning, som visade att eldning med skiffergas ger lika mycket koldioxid i atmosfären som olja, eller till och med mera. Den amerikanska miljövärdsstyrelsen införde snabbt vissa nya restriktioner, och några delstater har diskuterat totalförbud. Vilka slutsatser som egentligen bör dras av Cornelluniversitetets utredning debatteras ivrigt. Hur mycket planerna på utbyggnad av skiffergasanläggningar i USA påverkas i praktiken är svårt att säga ännu. Trots alla invändningar står det dock klart att skiffertekniken innebär en enorm ökning av USA:s tillgångar på ekonomiskt utvinningsbar naturgas.

Det är inte bara i USA, som det finns sannolika tillgångar på skiffergas. Med hänsyn till de storstrategiska återverkningarna av den nya teknikutvecklingen har USA:s Energy Information Administration beställt en undersökning från en konsult över de sannolika tillgångarna på skifferolja i andra länder.²⁷ Resultatet är så tillvida uppmuntrande som att länder med stor industri med ett viktigt undantag verkar ha ansevärliga tillgångar inom räckhåll. Det framgår av nästa bild:



Beräknade reserver av skiffergas i tusen miljarder kubikfot.

I Europa finns sannolika tillgångar, som är avsevärda, även om de inte är ”mycket stora”. Sådana tillgångar finns däremot i Nordafrika, som redan exporterar konventionell naturgas till EU-länderna. Dessutom finns vissa mängder i Norge.

Kina är det land i världen som är mest gynnat med skiffergas. Amerikanska företag har redan ingått avtal med kinesiska företag om skiffergasutvinning.²⁸ En fråga kommer förmodligen att ställas på sin spets, nämligen om vilket som är viktigast, att bevara grundvattennivån, som redan har sjunkit till farligt låga nivåer i Kina, eller att utvinna gas. Svaret är långt ifrån givet, men Kina har kanske en möjlighet att göra sig oberoende av importerad naturgas, som man har hittills har gjort stora – och dyrbara - ansträngningar att försäkra sig om.

USA har världens näst största tillgångar av skiffergas enligt rapporten, och har dessutom ett grannland och en traditionell leverantör av konventionell naturgas, nämligen Kanada, som sannolikt har stora tillgångar.

Det tråkiga undantaget utgörs av Indien, som redan har svårt att finna tillräckliga mängder konventionell naturgas att importera. För Indien är försörjningen med energiråvaror ett betydligt större problem än för Kina.

Det europeiska perspektivet är inte heller alldeles ljus. Grundvattennivån är ett problem, som kan stjälpa de utvinningsplaner som finns i Tyskland och Polen, där tillgångarna är störst. I Frankrike har det funnits planer, som dock omintetgjordes av att myndigheterna utfärdade hårda restriktioner mot användning av skiffergasmetoden, så hårda att de uppfattades som ett förbud.

1.5.3 Gasfrågor och säkerhetspolitik på den eurasiska kontinenten

Indien

Miljardlandet Indien har haft en snabb ekonomisk tillväxt i ett decennium och snabbt ökat sitt behov av energi. Indien har mycket stora koltillgångar, men strävar efter att minska sin användning av kol. Olja finns bara i smärre mängder, medan tillgången på naturgas är något bättre i förhållande till behoven. Dessutom ser gasen ut att kunna finna i större mängd än man hittills har vetat.

Ett försök i början av 1990-talet att skapa ett internationellt projekt avsåg att bygga en ledning från Turkmenistan genom Afghanistan och Pakistan till Indien, den så kallade TAPI-ledningen. Det var sponsrat av såväl amerikanska oljebolag som Världsbanken och den asiatiska utvecklingsbanken ADB. Denna idé väckte hård opposition från utrikesministeriet, eftersom ledningen inte bara skulle korsa Pakistans territorium utan även gå genom indiska Kashmir, där separatiströrelserna skulle kunna skada den i händelse av konflikt med Pakistan. Sedan USA gick in i Afghanistan, och kriget där började om på nytt, förlorade projektet sin aktualitet.

Ett nytt försök initierades redan 1994 och avsåg en ledning från Iran genom Pakistan till Indien. Åter igen väcktes opposition från utrikesministeriet och försvaret, men de ekonomiska fördelarna beräknades bli så stora att projektet fortfarande diskuterades ända fram till 2006. USA stärkte då sanktionerna mot Iran pga. kärnvapenfrågan, och utrikesminister Condoleezza Rice besökte New Delhi och klargjorde att USA inte skulle tolerera ett indiskt deltagande i projektet.²⁹ Indien står fortfarande utan möjlighet att importera naturgas via rörledning, men Pakistan har ingått ett avtal om att bygga sin del av ledningen mot att Iran bygger den del som ska ligga på sin sida om gränsen. Pakistan har även slutit ett kontrakt om leveranser av gas från Iran under 25 år. En återstående fråga är dock om det går för Indien att få undantag från nya strängare amerikanska sanktionsregler mot Iran som infördes 2010.

Man kan alltså konstatera att politiska kretsar i Indien och det indiska försvaret och utrikesministeriet upprepade gånger har framfört gasberoende av Pakistan som ett hot, som kan bli farligt för Indiens möjlighet att försvara sig eller vinna ett krig mot Pakistan. Den åtgärd som krävts har dock bara bestått i att avstå från billigare och enklare import av naturgas på andra vägar. Det kan möjligen framställas som en extraordinär åtgärd, men den är ändå knappast så allvarlig att det utgör grund för att kalla agerandet för säkerhetsisering. Det utgör snarare en form av höggradig politisering.

Kinas gasbehov leder till köpslagan

Ända sedan 2001 har regimen i Kina haft för avsikt att genom femårsplaner öka naturgasens andel av energiproduktionen, som då var blygsamma 2,8 procent.³⁰ I den senaste femårsplanen för 2011-2016 räknar man med att öka andelen till 10 procent år 2020. Skälen till denna höga ambitionsnivå är främst att undvika

de hälsorisker från luftföroreningar (särskilt svavel) som den höga andelen kol i energiproduktionen för med sig. Dessutom är Kina i dag enligt IEA världens största förbrukare av energi och dess konsumtion fortsätter att öka. Den snabba ökningen av gasanvändningen som redan har uppnåtts har bara varit möjlig genom import.

Rysslands stora tillgångar på olja och naturgas i de inre delarna av östra Sibirien har blivit föremål för hård konkurrens mellan Kina och Japan. Båda länderna gjorde uppvaktningar hos Rysslands president. Förhandlingarna rörde i första hand olja, men för Kina var gasen också viktig. Tanken var då att bygga parallella ledningar för olja och gas. Man förhandlade om att dra ledningar till Stilla havet, vilket skulle gynna Japan, eller via orten Skorovodino till Kina.³¹ Resultatet blev en oljeledning till Daiqing i Kina via Skorovodino, men inte någon gasledning. Fokus i samtalen om gasimport hade under tiden förflyttats till västra Sibirien, men också i dessa förhandlingar var pris och andra finansieringsvillkor svåra att lösa.

Den kinesiska planeringen fick under tiden anpassas till omständigheterna. Ryssland stod inte omedelbart till buds. Kinas Nationella energimyndighet (National Energy Administration) angav 2008 att man ämnade bygga fem mycket långa ledningar för att diversifiera sin gasimport, varav bara en från Ryssland (och det dessutom i en ännu inte bestämd framtid).³²

När Ryssland såg att Kina är på väg att täcka sina behov med import från andra länder mjuknade hållningen och budgivningen började se ut att komma närmare ett avslut. Från rysk sida erbjöd gasbolaget Gazprom sig att bygga en stor ledning från västra Sibirien till Kina, den så kallade Altai-ledningen, med en stor kapacitet. Den skulle vara förenad i Ryssland med ledningar från östra Sibirien. President Medvedev och president Hu Jintao träffades sommaren 2011 och ingick en principöverenskommelse, som nu "bara" behövde fyllas i med pris och leveransvillkor.

Kina kan ha tålamod, men inte i oändlighet. Visserligen talar kinesiska media om hur viktigt det är att få ned priset med hänsyn till de enorma avstånd gasen måste transporteras när den har nått gränsen till Kina, men det skiljer inte den ryska gasen från andra länders gas. Kinas behov är på lång sikt inte mättat genom redan gjorda kontrakt. Dessutom är det ett storstrategiskt intresse för Kina att stärka banden inom Shanghai Cooperation Organisation, som består av Kina, Ryssland och de centralasiatiska länderna samt observatörerna Indien och Pakistan. En uppgörelse i gasfrågan skulle ses som en betydande symbolhandling inom SCO. Å andra sidan vill Kina undvika att bli alltför beroende av rysk gas och därmed riskera att hamna i en lika besvärlig situation som EU-länderna under betalningskrisen med Ukraina vintern 2008/2009. Mot den risken verkar Kina vilja försäkra sig genom avtal med de centralasiatiska länderna och Myanmar. Den historiskt betingade misstänksamheten mellan Kina och Ryssland visar sig återigen. En intressant komplettering till det perspektivet är att Kina också köper andelar i kanadensiska och amerikanska skiffergasprojekt.

EU-marknaden för gas och Ryssland

Gasrelationerna mellan EU och Ryssland behandlas i kapitel 3 och 4, och här ska bara nämnas några grundläggande fakta av betydelse för utvecklingen på den eurasiska kontinenten.

Inom EU har det funnits och finns det olika syn på beroende av Ryssland för gasförsörjning. Frankrike har försökt förmå Tyskland att avstå, liksom de forna öststaterna. Även USA har gjort sin – starkt ogillande – röst hörd (NATO-länder ska inte vara alltför beroende av Ryssland). Samtidigt är många länder i Nordeuropa beroende av försörjning med gas från fälten i Nordsjön, som är på väg att tömmas ut. En viss ökning av norsk gasproduktion från Norra Ishavet kan inte helt balansera den nedgången och är sannolikt temporär.

Under vintern 2008/2009 fick EU-länderna en påminnelse om sin sårbarhet, när problem om betalning för gas och krav på transitavgifter i Ukraina gjorde att man på rysk sida stängde av tillförseln. Det ledde till en omprövning av relationerna och till ökad europeisk benägenhet att ta emot naturgas via LNG-fartyg och utbyggnad av flera terminaler, för att inte vara lika beroende av rysk gas. På rysk sida reagerade man också och började tala om att exportera sin gas åt andra hållet, till Asien i stället, vilket för tillfället var ett tomt hot, eftersom det inte fanns rörledningar åt det hållet. I stället satsade ryska rederier på att bygga LNG-fartyg för att minska beroendet av export via rörledningar till Europa. Allt detta ledde till att skapa en rörligare gasmarknad, men inte till någon förändring i grunden. Sålunda fortsatte det tysk-ryska projektet med att bygga Nord Stream-ledningen från Sankt Petersburg till Lubmin nära Greifswald. Den första etappen blev färdig 2011 och kompletteras nu tre andra stora ledningar från Ryssland genom Vitryssland och Polen respektive Ukraina och Slovakien samt under Svarta havet genom Turkiet (Bluestream). Nord Stream håller på att byggas ut ytterligare i en andra etapp, och South Stream som ska föra ännu större kvantiteter gas till sydeuropeiska konsumenter startas 2012.

EU och Centralasiens naturgas

Ryssland arbetar för att utvidga det gasledningsnät som kan kontrolleras från Moskva och vill fånga in naturgas från Centralasien i egna ledningar (South Stream-projektet). Å andra sidan arbetar man hårt inom EU och försöker få igång ett projekt om en ny ledning direkt till Irak, som ska fånga in också centralasiatisk gas från Turkmenistan och Azerbajdzjan och har lanserat konceptet ”den södra korridoren” som samlingsnamn för ett antal alternativa infrastrukturlösningar för sådan transport. Detta spel kompliceras av att Kina har stigit in på scenen med stormsteg och tagit hand om en stor del av den centralasiatiska gaspotentialen.

Kina har framför allt haft framgångar i Turkmenistan och Kazakstan, och det har satt igång spekulationer om europeisk villighet att ersätta gas därifrån med gas från Iran. Vad som satt igång dessa sannolikt orealistiska spekulationer är en överenskommelse 2009 mellan fyra europeiska länder (Bulgarien, Rumänien, Ungern och Österrike) och Turkiet om att bygga en ledning genom Turkiet från

Azerbajdzjan. I samband med undertecknandet deklarerade Turkiets president för media att han gärna såg att även gas från Iran skulle kunna anslutas och transiteras till Europa. Det väckte genast protester från amerikanskt håll, eftersom det skulle strida mot sanktionerna mot Iran (vilket inte hindrar att USA fortsätter att oreserverat stödja tankarna på den södra korridoren)

1.5.4 Säkerhetisering av gasfrågor

Kinas förhandlingar med Ryssland och andra länder i Asien har visat vilken betydelse gasrelationer kan få i storstrategiska sammanhang, främst genom att göra parterna ömsesidigt beroende av varandra, men också genom att just det ger gasrelationer ett betydande symbolvärde.

Med undantag för territorialtvister har å andra sidan ingenting i detta avsnitt visat att naturgasbehov har säkerhetiserats i den meningen att brist på gas har framställts som ett existentiellt hot som kräver extraordinära åtgärder.

1.6 Kärnkraft

1.6.1 Kärnkraftens roll och reaktioner på Fukushima

I EU är det bara 14 av 27 länder som inte har avstått från kärnkraft. Kärnkraftens andel av hela världens energiproduktion beräknas av IEA vara 13,5 procent.³³ Det finns för närvarande omkring 400 kärnkraftverk i världen.

Kan kärnkraft utgöra en garanti för mänsklighetens fortsatta energiförsörjning? Det finns två anledningar till att många anser att det är sannolikt. Dels släpper kärnkraften inte ut några föroreningar, om den sköts rätt, dels kan den använda råvaror, som finns i tillräckliga mängder för att försörja världen i tusentals år. Ändå finns det allvarliga invändningar och inte något självklart svar.

Åsiktsskillnader om kärnkraftens lämplighet har hittills skapat mera upprörda diskussioner än frågor om lämpligheten av övriga energislag. Så har det varit ända sedan 1950-talet. Intensiteten har minskat i Sverige, men den blossade upp igen i samband med Fukushima-olyckan i Japan 2010, då en tsunami förstörde stora områden av tätbebyggelse och satte direkt sju och indirekt 35 av 54 reaktorer ur drift. Verkan av elbristen är fortfarande kännbar. Även om de flesta drabbade invånarna har fått nya bostäder av något slag har hela Japans näringsliv skadats av långvarigt minskad energiförsörjning. Hela kärnkraftsprogrammet är under omprövning. Efter säkerhetsgranskningar verkar dock ett antal existerande men stängda kraftverk komma att få tillstånd att tills vidare tas i bruk igen, ett efter ett.

Reaktionen i omvärlden på Fukushima-olyckan skiftade ganska mycket mellan olika länder. I Europa har Tyskland bestämt sig för en drastisk avveckling av kärnkraften (till 2022). Schweiz har också bestämt sig för en viss avveckling av existerande verk och Österrike och Danmark för att inte bygga nya. I Italien framtvängades en folkomröstning, som bestämde att ett projekterat kärnkraftsprogram skulle inställas. I England reagerade opinionen lamt och i övriga Europa förekom

protester, som dock inte ledde till några nya beslut. Detsamma gäller för USA samt länder i tredje världen.

Statscheferna i de så kallade BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika) uttalade i en gemensam kommuniké från ett toppmöte att man inte tänkte låta sig påverkas av katastrofen. Kärnkraften behövs, sade man, förmodligen för att förekomma debatt i de egna länderna.

1.6.2 Tillgång till bränsle för kärnkraft

Motståndarna till kärnkraft framhåller ofta att kärnkraftverken främst använder uran, som är en ändlig resurs på samma sätt som olja och gas.

Det finns i dag tillämpad teknik för elproduktion i kärnkraftsreaktorer antingen genom att använda uran eller att använda torium. Här ska inte fusionstekniken för framställning av kärnkraft beröras. Den teknologi som behövs är ännu inte utvecklad och bedöms ta ytterligare flera decennier att ta fram.

Användning av torium är också en ny teknik, som hittills inte förekommer så ofta. Det sker i en speciell typ av reaktorer som kallas för CANDU-reaktorer. Enligt pågående planer kommer också en teknik med flytande fluorsalt-toriumreaktorer att kunna göras mycket säkrare och billigare än uranreaktorer. En indisk anläggning för drift med en blandning av torium och uran skall redan börja byggas år 2014.³⁴

Uran bedöms enligt IEA finnas i ekonomiskt utvinningsbar form i tillräcklig mängd för att försörja världen i 85 år med nuvarande förbrukningsnivå.³⁵ Det räcker till längre tids förbrukning än för både oljan och naturgasen. Man kan tänka sig att andra energiformer kan bli så dyra att det skulle löna sig att utvinna uran ur havsvatten (tio gånger så dyrt som nu). Det finns så mycket uran i haven att det i så fall kan räcka i mera än tusen år.

Skulle å andra sidan förbrukningsnivån fördubblas, därför att man av miljöskäl övergår från kol och olja till kärnkraft, skulle de konventionella tillgångarna ta slut fortare, och tiden innan uranet tar slut skulle bli kortare – hur mycket beror på i vilken takt övergången sker.

Det finns också de som anser att priset för utvinning av uran kommer att gå upp så att det inte blir lönsamt att driva reaktorer för länder, som inte har egna tillgångar. I så fall förstärks benägenheten att förbereda en övergång till toriumreaktorer. Av den råvaran finns det så stora mängder att de skulle räcka i tre gånger så lång tid. Om detta finns det dock mindre geologisk information – den är utbredd över större delen av jordskorpan och finns förmodligen i ännu större mängder än vad som är känt ännu.

De största ekonomiskt utvinningsbara urantillgångarna finns i Australien (23 procent), Kazakstan (15 procent) och Ryssland (10 procent).³⁶ Kärnvapenmakterna USA (6 procent), Indien (1 procent) och Kina (1 procent) har små egna resurser.

Av världens urantillgångar anses 0,2 procent finnas i Sverige, samtidigt som våra tillgångar utgör ca 27 procent av Europas samlade urantillgångar.³⁷

1.6.3 Spridningsrisker

Riskerna är ett huvudargument mot kärnkraften, och då inte bara risken för olyckor utan minst lika mycket risken för spridning av teknik och utrustning som möjliggör anskaffning av kärnvapen. Ur säkerhetspolitisk synvinkel är detta den mest relevanta risken.

Iran och Nordkorea är de två länder, som skapar mest oro genom sina förhållanden med kärnkraftsteknik, eftersom de är mera benägna än andra att använda sina tillgångar till att hota andra länder. Indien och Pakistan är förvisso benägna att hota varandra, och i Indien hänvisar man ofta till ett upplevt hot med kärnvapen från grannlandet Kina som skäl för den egna anskaffningen.

Israel har lyckats med konststycket att varken förneka eller bekräfta sitt innehav av kärnvapen, som utomlands bedöms som högst sannolikt. Kazakstan, Libyen och Sydafrika har erkänt att de tidvis har umgåtts med planer på kärnvapen, men också bevisat att de har övergett dem. Syrien står fortsatt under misstankar och på vissa håll ifrågasätts om inte Brasiliens kärnkraftsambitioner kan ha en bakgrund i tankar på att lägga sig till med vapenteknik. Dessa länder står ännu rätt långt ifrån att kunna uppnå sina eventuella målsättningar, möjligen med undantag för Iran, som behandlas som det farligaste landet i spridningssammanhang.

1.7 Kol

Under hela industrialismens historia och fram till det andra världskriget var kol en strategisk vara med högsta prioritet. Efter kriget var detta fortfarande fallet, och föregångaren till EU bar namnet ”Den europeiska kol-och stålunionen”. Idag är det sällsynt att kol kallas för en strategisk vara, eftersom olja och naturgas kan ersätta kol för de flesta ändamål, är lättare att transportera och kol undviks så långt som möjligt på grund av sina skadeverkningar. För elproduktion står dessutom kärnkraften till buds.

Kol i olika former svarade enligt svenska Kolinstitutet 2010 för 26 procent av världens energitillförsel och 40 procent av eltillförseln. I Europa var andelen i energitillförseln bara 18 procent och i eltillförseln 30 procent, vilket återspeglar en modernare produktionsapparat. I Sverige svarade kol bara för 5 procent av energitillförseln och 0,3 procent av eltillförseln. Kol används i vårt land mest för ståltillverkning.³⁸

Kol är också den energiråvara som utsätts för mest krav på att dess användning skall avskaffas. Förklaringen är de ohälsosamma återverkningarna av förbränning av kol. Som illustration kan nämnas att i USA svarade kol 2010 för 48 procent av elproduktionen, men samtidigt också för 81 procent av koldioxidutsläppen.

Förutom koldioxid innehåller kolet svaveldioxid, kväveoxid och skadliga partiklar med bland annat kvicksilver.

Trots de ohälsosamma återverkningarna har användningen av kol ökat snabbare än för någon annan energiråvara under 2000-talets första decennium – med 48 procent.³⁹ Kina svarar för 84 procent av denna ökning, och Indien för 12 procent, dvs världens två största utvecklingsökonomier. Det är en utveckling till ett högt pris, sett ur omvärldens perspektiv.

Den är å andra sidan naturlig med tanke på att Kina och Indien har stora kolreserver, som beräknas räcka i hundratals år med nuvarande produktionsnivå, att båda länderna befinner sig i en fas av snabb ekonomisk tillväxt och har otillräcklig tillgång till egen olja och gas för att möta behoven. Japan har av samma skäl varit världens största importör av kol, men under senare år haft en stagnerande förbrukning och har nu sett Kina inta första platsen som kolimportör.

Kritiken mot de miljöfarliga verkningarna av kolanvändning har varit mest framgångsrik i Europa. Inom EU minskade kolanvändningen under perioden 2000-2010 med 14 procent. En del av denna framgång äventyras dock nu av Tysklands beslut om avveckling av kärnkraften. I förbundsdagen debatteras förslag från regeringen om fortsatta subsidier till kolindustrin för att ersätta utebliven kärnkraftsproduktion.

Mellanstatlig konkurrens om kontroll över tillgången på kol förekommer alltså knappast längre, men det är inte otänkbart att tvister kan uppstå i internationella sammanhang med länder som vägrar att begränsa klimatfarlig användning av kol, vilket också är relevant ur säkerhetspolitisk synvinkel.

1.8 Solkraft

Det är naturligt att uppmärksamma solkraft som en möjlig klimatvänlig energiform. Jorden tillförs omkring 5000 till 6000 gånger så mycket energi från solen som mänskligheten konsumerar. Att omvandla denna energi till elektricitet är möjligt i dag, även om det måste ske till en högre kostnad än med kol, olja eller uran som bränsle. Även vattenkraft är billigare.

Ännu så länge är solkraftens andel av världens elproduktion så liten att det inte går att få fram uppgifter om den. Däremot är planerna mycket ambitiösa. IEA uppskattar att år 2050 kommer solkraft att svara för 12 procent av världens elproduktion. År 2008 trodde IEA att den siffran skulle vara 5 procent.⁴⁰ Det illustrerar hur fort intresset har ökat. Redan 2015 bedöms den tekniska utvecklingen ha gjort solkraften ekonomiskt konkurrenskraftig med fossila energislag under vissa förutsättningar. Spanien, USA och Tyskland är de länder som har installerat mest solkraft. I Tysklands fall har det skett i många små anläggningar med höga subsidier.

Strax före klimatkonferensen i Köpenhamn 2009 sattes två stora projekt igång med ursprung i Europa. Målsättningen är i båda fallen att både exportera el till Europa och förse lokalbefolkningen i länder i Nordafrika och Mellanöstern med deras behov.

1.8.1 Geopolitiska komplikationer för solkraft

Det hittills vanligaste sättet att producera solkraft är genom att använda solceller. För att fungera kräver solceller, som används kommersiellt tre sällsynta ämnen, nämligen indium, gallium och tellurium. De ingår i en grupp med 17 metaller, som kallas för sällsynta jordmetaller, ”Rare Earth Elements”. Andra sällsynta jordmetaller ingår i moderna bilar, permanenta magneter, som är viktiga för vindkraftverk och en mängd elektroniska komponenter av vikt för försvarsindustrin. Just dessa egenskaper har gjort sällsynta jordmetaller till en knapp resurs av strategisk betydelse. Detta har kommit att uppmärksammas av de båda stormakterna Kina och USA. Man beräknar att 36 procent av de kända reserverna finns i Kina och 13 procent i USA. Ändå har Kina lyckats manövrera sig till att ha 97 procent av världsproduktionen enligt beräkningar beställda av den amerikanska kongressen.

I maj 2011 införde Kina ett system med hårdare statlig kontroll och exportkontroll, vilket medförde klagomål hos WTO, som konstaterade att Kina bröt mot reglerna. Det lede till vissa lättnader, men systemet kvarstår. Dessutom har kinesiska företag försökt att köpa upp utländska företag, som äger gruvor med de aktuella metallerna i USA och Australien i vad som verkar vara försök att få globalt monopol.⁴¹

Exportkontrollen väckte särskilt negativa internationella reaktioner därför att Kina i september 2010 hade stoppat exporten av sällsynta jordmetaller till Japan. Det skedde samtidigt som den japanska kustbevakningen hade ingripit mot kinesiska trålare i japanska farvatten, som också hävdas av Kina. Att Kina så uppenbart använder de sällsynta jordmetallerna som påtryckningsmedel i en territorialkonflikt väckte indignation.

Kinas hantering av frågan om sällsynta jordmetaller väcker allvarliga frågor om råvarukonkurrensen mellan stormakterna. Den främsta frågan är om det inträffade är en företeelse som är unik för förhållandet till den gamla fienden Japan, eller om andra länder kan råka ut för liknande försök. Kan Kina förväntas använda liknande metoder i andra sammanhang? Vad kan Europa förvänta sig i konkurrensen om naturgas med Kina?

1.9 Aktörer som tenderar att säkerhetsisera energifrågor⁴²

Hittills har framställningen huvudsakligen handlat om energisäkerhet i betydelsen hur kontinuerlig tillförsel kan säkerställas. Resten av detta kapitel handlar om mera traditionellt säkerhetspolitiska frågeställningar.

Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC

I arabländerna, och i Venezuela utvecklades efter det andra världskriget en stark nationalism och antikoloniala stämningar. Beroendet av oljebolagens beslut upplevdes som ett hot mot den egna säkerheten.

Under det arabisk-israeliska kriget 1956, då Suez-kanalen stängdes, gick oljepriset upp kraftigt, men efter kriget sjönk det snabbt igen, vilket skapade inkomstbortfall och förstärkte de antivästliga känslorna i arabvärlden. Frågor om pris, suveränitet och säkerhet ledde 1959 till skapandet av Organisationen av oljeexporterande länder, OPEC.

De fem länder som grundade OPEC var Iran, Irak, Kuwait, Saudiarabien och Venezuela.⁴³ OPECs medlemmar skulle enligt den nya stadgan etablera egna nationella oljebolag, hushålla med sina oljeresurser för maximering av intäkterna på lång sikt och förbättra den egna produktionen och utvinningen. Det var alltså inte någon oljekartell. Regeringarna ville nämligen inte utmana omvärlden. Den blev dock genast beskylld för att vara en kartell, och det hade också varit avsikten hos OPEC:s främsta tillskyndare, Perez Alfonso från Venezuela och Abdulla Tariki från Saudiarabien.

1973 års israelisk-arabiska krig skapade ny oro på oljemarknaden och priset på spotmarknaden gick upp från 3 till nära 12 dollar per fat. Arabländerna inom OPEC införde också under en period ett embargo mot export till USA och Nederländerna för deras stöd till Israel. Omvärldens reaktioner blev hätska och sammanhållningen mellan OPECs medlemmar sattes på prov. Det ledde till att internationella relationer gjordes till en ny arbetsuppgift, vilket var ett viktigt steg i riktning mot att göra organisationen till en kartell.

När Irak anföll Iran 1979, och samtidigt fullt inbördeskrig utbröt i Yemen, skapades sådan oro på oljemarknaden att oljepriset gick upp till nära 40 dollar per fat. Denna utveckling ledde till en ny internationell ekonomisk kris, som varade ända till 1983. OPEC-länderna gjorde inte mycket för att hindra prishöjningen, något som de fick mycket kritik för. När krisen ebbade ut uppstod risk för plötsliga inkomstbortfall, och då lyckades OPEC:s medlemmar till sist enas om att skapa den kartell som initiativtagarna hade syftat till och som omvärlden hade fruktat. Man skapade nu mekanismer för att åstadkomma gemensam prissättning och ett riktmärke för OPEC:s samlade produktion samt en ny mekanism för att fördela denna produktion i kvoter till medlemmarna.⁴⁴

Delvis för att lugna omvärlden omdefinierades samtidigt målsättningen från att enbart främja medlemmarnas intressen till att verka för att förse världen med olja och sörja för stabilitet på marknaden, allt dock med beaktande av medlemmarnas ”legitima intressen”.⁴⁵ OPEC har i dag vuxit till att omfatta 12 medlemmar. Medlemmarna svarar för närvarande för omkring 40 procent av världens produktion av olja.

1.9.1 International Energy Agency, IEA

1974 enades de industriländer som var medlemmar av OECD om att skapa en ny organisation, International Energy Agency, IEA. Syftet var att granska och vid behov påverka sina egna oljebolags hantering av efterfrågan och tillgång. Organisationens målsättning är att verka för säker tillgång till ren energi till en

överkomlig kostnad.⁴⁶ IEA utvecklades till en början som ett forum för utbyte av information och synpunkter mellan medlemmarna om energiförsörjning och alternativa energikällor.⁴⁷

Under oljekrisen 1980 beslutade IEAs medlemmar om åtgärder för att för första gången aktivt styra sina oljebolag och avkräva dem åtgärder för beredskapslagring och agerande på marknaden för att åstadkomma en bättre balans mellan tillgång och efterfrågan. I dag har IEA en organisation som möjliggör både en utvidgad datainsamling och uppföljning av marknaden för energiråvaror och snabbt genomförande av en gemensam beredskapspolitik. En ständig samordningsgrupp har skapats för detta ändamål. Medlemmarna – som också måste vara medlemmar av OECD - förbinder sig att ständigt hålla ett beredskapslager för 90 dagars förbrukning av olja. Tre gånger har denna mekanism utlöst, den första under Gulfkriget 1991, den andra efter orkanen Katarinas härjningar på den amerikanska östkusten 2005, och den tredje under den inledande perioden av militärt bistånd från västländerna till upproret mot Khaddafi i Libyen 2011.

1.9.2 USA; en självutnämnd väktare av en fri oljemarknad

IEA var alltså från början ett system med beredskapslagring och frisläppande av olja från dessa lager för att förhindra en plötslig bristsituation. Detta skapade i och för sig inte ett motsatsförhållande till OPEC, men hos några av initiativtagarna, främst USA, var IEA faktiskt tänkt som en motåtgärd mot vad som uppfattades som orättfärdig utpressning av i-länderna. Det rådde även tidvis ett visst motsatsförhållande mellan de europeiska medlemmarna och USA i denna fråga, inte minst 1975, när USAs utrikesminister Henry Kissinger hotade med militärt ingripande, om arabländernas agerande skulle hota i-ländernas oljeförsörjning.⁴⁸ Det får betraktas som ett klart försök till säkerhetsisering av oljefrågan.

President Jimmy Carter gick längre än så, när Sovjetunionen tågade in i Afghanistan. I sitt ”State of the Union Message” 1980 konstaterade han att;

”Följderna av den sovjetiska invasionen av Afghanistan kan utgöra det allvarligaste hotet mot freden sedan det andra världskriget. [...] Sovjetunionen försöker därför nu att konsolidera en strategisk position som utgör ett allvarligt hot mot den fria rörligheten för Mellanösterns olja...”

Här är aktören USAs president, och han framställer angrepp på oljeförsörjningen som ett hot mot landet. Han går därefter vidare och föreslår extraordinära åtgärder i form av användning av militärt våld. Han säger:

”Låt vår hållning vara absolut entydig: Ett försök av någon som helst utomstående styrka att vinna kontroll över området kring Persiska Viken kommer att anses som ett angrepp på USAs vitala intressen, och ett sådant angrepp kommer att slå tillbaka med alla nödvändiga medel, inklusive militär styrka.”⁴⁹

Detta uttalande har kallats för ”Carter-doktrinen” och har uttryckligen återopats två gånger som grundval för militära ingripanden. Den första var 1987-1988, då

USAs flotta skyddade kuwaitiska tankfartyg från iranska missiler och attacker med kanonbåtar. Den andra gången var för att driva ut de irakiska styrkorna ur Kuwait 1990.

Försvarsminister Dick Cheney uttalade inför senatens försvarsutskott fem veckor efter Iraks angrepp på Kuwait att:

”Vi har uppenbarligen också ett betydande intresse genom den energi som står på spel i Gulfen[...] När (Hussein) väl en gång hade tilltvingat sig Kuwait och använt en arme´ som är så stor som den han förfogar över var han helt klart i stånd att diktera världens framtida energipolitik, och det gav honom ett struptag på vår ekonomi, liksom på de flesta andra av världens ekonomier.”

Därför insisterade Cheney på att USA inte hade något annat val än att tillgripa militärt våld för att försvara Saudiarabien och andra vänskapliga länder i området.

USAs initiativtagande till den allians som angrep Irak 1991 skedde sedan försvarsministern hade utpekats Iraks ockupation av Kuwait som ett hot mot vitala amerikanska intressen och det var en extraordinär åtgärd, alltså ett exempel på säkerhetsisering.

Dick Cheney hade blivit vice president och ledde en stor expertgrupp, som i maj 2001 lade fram en rapport, som tre månader senare gjordes till officiell politik genom ”The Energy Policy Act of 2005”.⁵⁰ I den nya energistrategin ingick att fortsätta att säkra oljetillförseln med militära medel.

Carter-doktrinen har inte övergivits, men amerikansk säkerhetspolitik har under president Obama fått ett annat fokus. Riktlinjerna för säkerhetspolitiken 2010 innehåller framför allt en plan för omläggning av energipolitiken i riktning mot minskad import av olja, och övergång till andra energiformer samt ökad egen oljeproduktion. Dock sägs det att:

”vi måste säkerställa ett säkert och fritt flöde av globala energitillgångar”.⁵¹

USA anser sig således ha ett fortsatt globalt ansvar.

1.9.3 Kina; satsar på tryggare oljetillförsel

Kina var en nettoexportör av olja ända fram till 1990-talet, men sedan dess har landet blivit världens näst största importör av olja. Den utvecklingen har regeringen ansett vara ett problem, eftersom ungefär 50 procent måste importeras. Andelen tros växa till 80 procent. En stor del kommer från länder som anses politiskt instabila, särskilt länderna i Mellanöstern och Afrika. Mellanösterns andel av Kinas oljeimport var 56 procent 2001, men har sedan dess sjunkit till 40 procent, medan Afrikas andel har förblivit lika stor som den var då, d.v.s. 23 procent.⁵²

Den upplevda osäkerheten i tillförseln har gjort att Kina, utan att ha uttalat detta offentligt, har följt en politik som går ut på att ”äga olja när den lastas”. Det innebär att kinesiska oljeföretag sedan länge försöker köpa oljefält världen över

för att kunna vara säkra på att alltid och utan inblandning kunna disponera den olja som produceras.⁵³ I Venezuela siktar Kina exempelvis på att utvinna en miljon fat om dagen i Orinocobältet. Från Kazakstan, där kinesiska oljebolag har köpt rättigheter i flera oljefält, har de båda länderna tillsammans och med kinesisk finansiering byggt en 3000 kilometer lång oljeledning till västra Kina. Ett kinesiskt oljebolag har också börjat bygga en oljeledning över det thailändska näset från Myanmar till östra Thailand för att inte behöva gå igenom Malackasundet med sina oljetransporter. Likaså förhandlar Kina med Pakistan om att få bygga en oljeledning från en pakistansk hamn vid Indiska Oceanen till västra Kina, också det med syfte att undvika både Malackasundet och Sydkinesiska havet.

De kinesiska ledarna har inte deklarerat de överväganden som ligger bakom de statsdirigerade oljebolagens dyrbara satsningar på säkrare oljetillförsel. Intrycket blir dock att de utgör en extraordinär åtgärd för att skydda ett upplevt vitalt och möjligen därför kan kallas för en säkerhetisering.

1.9.4 Indien; ser importerad olja som en nationell tillgång

Indien beskylls ibland för att liksom Kina bedriva en politik för att ”äga oljan när den lastas”. Det är sant att det indiska industriförbundet föreslagit att man ska inrätta en nationell fond för ändamålet, liksom flera andra åtgärder för att kunna konkurrera med de kinesiska oljebolagen. Å andra sidan har den indiska staten inte utfört biståndsprojekt i andra länder med generös kreditgivning eller sålt vapen på fördelaktiga villkor för att komma åt värdefulla oljetillgångar på det sätt som Kina har gjort.

Indien är i dag världens fjärde största importör av olja efter USA, Kina och Japan och importerar omkring 75 procent av sin förbrukning. Av detta kommer omkring 70 procent från Mellanöstern. De stora importörerna är alla statliga bolag, och de bedriver jakt efter oljefält. De bedriver utvinning i minst elva länder och köper in sig i internationella konsortier, exempelvis för att utnyttja tillgångarna i Sibirien.

Hittills säljs en stor del av deras produktion på den öppna marknaden, men det hindrar inte att Indiens snabbt växande import i kombination med de indiska oljebolagens inköp av oljefält nämns som en faktor som i framtiden kan bidra till att minska utrymmet för västerländska bolag att fritt få tillgång till olja. Indiska regeringsföreträdare har sagt att de i krislägen räknar med att oljan kan dirigeras till indiska förbrukare utan att behöva ta hänsyn till kommersiella aspekter. Indien har hittills vägrat att ansluta sig till EU:s Energy Charter, som föreskriver frihandel med olja.⁵⁴

1.9.5 Japan; deltar inte i mellanstatlig konkurrens om olja

Japan är världens tredje största importör av olja och importerar nästan all den olja som förbrukas. De japanska oljebolagen är privatägda. Även om staten ger vissa subsidier till oljebolagens verksamhet finns det inga drag av sådan statlig verksamhet för att stödja köp av oljefält utomlands som Kina och Indien bedriver. Japan är också anslutet till EU:s Energy Charter.

Eftersom Japan är en ö och måste importera de flesta råvaror som konsumeras är det givet att sjövägarnas säkerhet är ett hett ämne. Utrikesminister Matsumoto deklarerade i parlamentet att:

”Japan har ett stort intresse för tvisterna om territorialfrågor i Sydkinesiska havet, eftersom de skulle kunna ha inverkan på fred och säkerhet i Asien-Stillahavsregionen och också hänger nära samman med skydd av säkerheten för sjötrafiken.”

Det annars så försiktiga Japan sänder en varning, som de inblandade parterna har anledning att beakta.

1.10 Referensobjekt⁵⁵

1.10.1 Hormuz-sundet

Kinas växande närvaro i Indiska Oceanen är föremål för intensiv diskussion i Indien. USAs marin har fört diskussioner med det indiska försvaret om hur man ska behandla Kinas verksamhet att bygga nya hamnar i länder utmed sjövägarna över Indiska Oceanen, en ”String of Pearls”.

Nästan alla oljefrakter som går genom Sydkinesiska havet kommer genom Malackasundet från Mellanöstern och har då också gått över Indiska Oceanen, efter att först ha passerat ett annat trångt och ofta farligt sund, nämligen Hormuz-sundet mellan den arabiska halvön och Iran. Under kriget 1980-1988 mellan Irak och Iran kryssade fartyg från den amerikanska marinen i Persiska Viken för att skydda oljetrafiken och hålla Hormuz-sundet öppet.

USA har inte som Kina en kedja av baser i Indiska Oceanen men förfogar både över bunkrings- och reparationsfaciliteter i Singapore och en regelrätt bas på ön Diego Garcia. I Persiska viken har USA dessutom – i motsats till Kina - en marinbas på Bahrain. Den byggdes ut under det första Gulfkriget för att skydda sjöfarten genom Hormuz-sundet och har stor betydelse för oljetransporterna, eftersom Iran hotar att stänga sundet för sjöfart om man utsätts för FN-sanktioner i kärnvapenfrågan.

1.10.2 Suez-kanalen

En annan trång passage, som har stor betydelse för oljetransporterna och som har föranlett krig är Suez-kanalen. Den utlöste Suez-kriget 1956. Oljan var den viktigaste varan som Israel behövde 1956, ett behov som man delade med Frankrike och England och som också för dem var en viktig anledning till att gå med i ett angrepp, när Egypten hade nationaliserat oljetillgångarna och stängt kanalen.⁵⁶

1.10.3 Panamakanalen

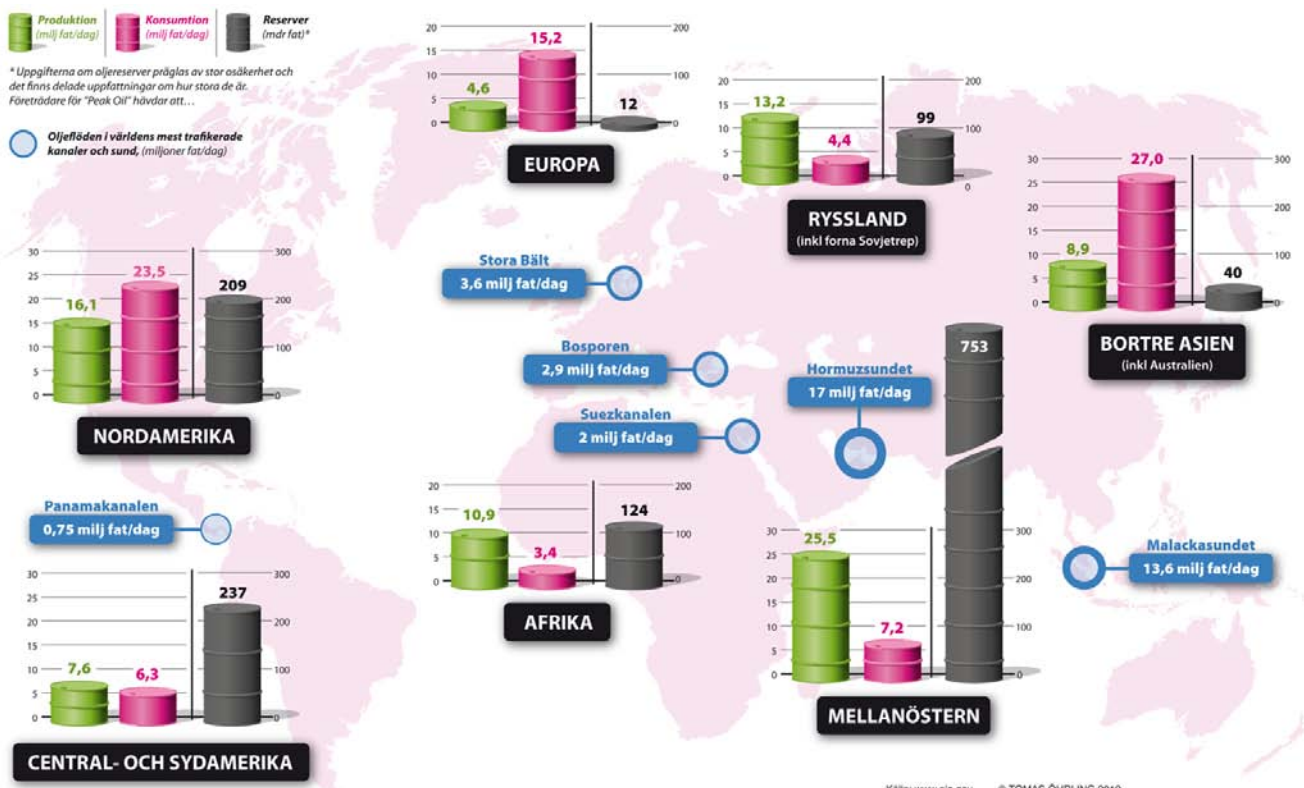
Panamakanalen har också utlöst ett krig. Den byggdes och ägdes av amerikanska intressen, men 1989 hade diktatorn Manuel Noriega börjat uppträda alltmera

fientligt mot USA. Tio dagar innan administrationen av kanalen avtalsenligt skulle övergå till Panama beordrade president George W. Bush att landet skulle invaderas. Som en av fyra anledningar angav han att regimen under Manuel Noriega hotade kanalens neutralitet enligt artikel 4 i det då gällande avtalet med USA.⁵⁷

1.10.4 Bosporen

Ännu ett exempel på sjövägar som skapar säkerhetsstendenser är Bosporen, som vid Istanbul tränger ned genom Turkiet och knyter samman Svarta havet med Medelhavet. Två väpnade konflikter, Krimkriget 1854 och slaget vid Dardanellerna 1915, kan härledas till Bosporen som tvisteämne. De ägde rum innan oljan blev så strategiskt värdefull som den är nu, men oljans betydelse gör naturligtvis Bosporen ännu viktigare, särskilt som möjligheten att sälja olja på världsmarknaden har blivit av vital betydelse för de nya länder vid Kaspiska havet som blev fria när Sovjetunionen upplöstes – och för deras kunder i Europa och Asien. För närvarande garanteras den fria genomfarten genom ett multilateralt avtal från 1936.⁵⁸

För att illustrera hur beroende världens regioner är av att internationella sund och kanaler fungerar väl återges på nedanstående karta produktion och konsumtion samt reserver av olja i världens regioner samt storleken på genomflödet av olja i de viktigaste trånga internationella passagerna:



1.10.5 Sjövägspassager som referensobjekt

Uppräkningen av internationella sjövägspassager, som är föremål för konkurrens och tvister, har gjorts för att belysa att deras existens i samtliga fall medför en risk för konkurrens och konflikter. I flera fall har länder, som är beroende av dem, gått till angrepp för att säkra tillgången till olja i första hand och andra varor i andra hand. Beroendet har använts som motivering för åtgärden. Lyckligtvis är det för närvarande inte någon makthavare eller regering som åberopar ett sådant beroendeförhållande som ett existentiellt hot, men det är fullt tänkbart att så skulle kunna ske i flera fall. Eskaleringsrisken blir stor i de fall då ett stort antal stater är beroende av samma genomfartsmöjlighet eller har allierade som är det.

1.10.6 Olje- och gastransporter samt territorialtvister i Östasien

Sydkinesiska havet är ett havsområde utanför Kinas sydöstra kust som i övrigt avgränsas av Korea, Japan, Taiwan, Vietnam och Filippinerna. Där rör sig varje dag mera än hälften av all världens handelstonnage. Mera än 80 procent av all olja som skeppas från Nordafrika och Mellanöstern till Japan, Sydkorea och Taiwan passerar genom detta hav (liksom det mesta av Kinas oljeimport).⁵⁹ Ansenliga mängder naturgas och vissa mängder olja tros finnas under havsbotten i dessa vatten. På kinesiskt håll anser man att upp till 17 procent av världens oljereserver kan finnas där, en siffra som dock betvivlas starkt av andra länder.

Oavsett oljetillgångarnas storlek ger sjötrafiken Sydkinesiska havet en vital strategisk betydelse. Kinas anspråk på att äga hela området som sin egen ekonomiska zon har skapat konflikter med grannländerna och oro för sjöfartens säkerhet hos omvärlden. Kina hävdar dessutom en ekonomisk zon i Östkinesiska havet mellan Japan och Kina, vilket skapar ännu mera osäkerhet, eftersom Japan också gör anspråk på stora delar av detta område. Även där tros olja och gas finnas på havsbotten.

1.10.7 Säkerhetsisering av sjövägarna i Asien

Rätten och möjligheten till fri genomfart blir till en symbolfråga i detta sammanhang. USA har in i det längsta hållit sig neutralt till tolkningen av reglerna i havsrättskonventionen UNCLOS i tvisterna mellan Kina och dess grannländer. I juni 2010 tog dock utrikesminister Hillary Clinton bladet från munnen och deklarerade att det är ett ”amerikanskt nationellt intresse att upprätthålla rätten till fri genomfart i det Sydkinesiska havet”. Sedan dess har Kina intagit ståndpunkten att vägra diskutera frågan i multilaterala fora och insisterar på att endast lösa den i bilaterala förhandlingar med vart och ett av de inblandade länderna. ”Multilaterala samtal kommer inte att hjälpa och kan göra frågan ännu mera komplicerad” sade en talesman för utrikesministeriet. Kan Kina inte fås att överge den ståndpunkten skulle grannländerna berövas möjligheten att få stöd av varandra och framför allt av USA och Japan för sin syn på tolkningen av UNCLOS. Det ökar instabiliteten i området, eftersom alla inblandade parter är missnöjda med situationen och ingen är beredd att kompromissa.

USA har hållit militära manövrar till havs i det aktuella området med allierade länder som Filippinerna, Sydkorea och Japan, liksom tillsammans med sin gamla fiende Vietnam.

När Japans utrikesminister som redan nämnts deklarerar att Japan har ett stort intresse i Sydkinesiska havet och när USAs utrikesminister säger att det är ett amerikanskt nationellt intresse att upprätthålla den fria sjöfarten i det området utgör de i båda fallen aktörer som vill få stöd för eventuella framtida åtgärder, som går utöver det vanliga. De talar inte om existentiella hot, och de uttrycker sig försiktigt, men sammanhanget är fullt av risker, och bara att deklarerera en fast ståndpunkt är att ta en viss risk och provocerar lätt till vedermälen, som höjer risknivån.

Utrikesministeriernas uttalanden är inte så utformade att de utgör något tydligt fall av säkerhetsisering. De går dock längre än ”vanlig politisering”, eftersom de skapar en meningsmotsättning med ett annat land på ett sätt som medför risk för eskalering. Åtgärden blir på det viset extraordinär, men något existentiellt hot åberopas inte som stöd för att vidta den, varför användning av termen säkerhetsisering knappast är helt adekvat i detta fall.

2 Nordafrika och Mellanöstern

Utvecklingen inom Irak och försämringen av relationerna mellan Iran och omvärlden samt alla de händelser som brukar gå under benämningen ”den arabiska våren” har gjort att omvärlden måste fråga sig om försörjningen med olja och gas från MENA-området kan anses säker. Bör omvärlden - även Sverige – räkna med avbrott i tillförseln? Är detta läge övergående eller kan det förväntas utgöra ett problem i ett längre perspektiv? Det är dessa frågor, som ska behandlas i detta avsnitt.

2.1 MENA-ländernas betydelse för den internationella oljehandeln

Omkring 59 procent av världens ”bevisade” reserver av olja ligger i MENA-området. Ungefär 35 procent av världsproduktionen sker där. De svarar för 40,7 procent av världsexporten. Ännu viktigare är att MENA-länderna har råd att hålla sig med överskottskapacitet, vilket inga länder utanför regionen anser sig ha råd med. Därför kan framför allt Saudiarabien fungera som en prisregulator, stänga av respektive släppa på sin export, när det behövs för att hålla priset på en stadig nivå.⁶⁰ Saudiarabien, Kuwait och de Förenade Arabemiraten har också både resurserna och den politiska viljan att använda sig av denna möjlighet, vilket de har bevisat vid flera tillfällen.

Benägenheten att använda sig av oljan som politiskt vapen i kombination med den inre politiska instabilitet som kännetecknar flera av MENA-länderna har gjort att både USA och Europa har försökt minska sitt beroende av olja därifrån. USA tar inte fullt 24 procent av sitt importbehov från MENA-området, och de 27 EU-länderna inte heller mera än 29,5 procent.⁶¹

Sverige importerar numera så litet olja från MENA-länderna att det inte går att spåra några siffror om det i den publicerade löpande statistiken över utrikeshandeln.

Däremot har länderna i Asien inte kunnat frigöra sig från ett starkt beroende av MENA-området. Japan, som är ovanligt mycket beroende av olja för sin energiförsörjning, tar närmare 80 procent av sin oljeimport från MENA-länder, Kina 47 procent och Indien omkring 75 procent.⁶²

2.2 Naturgas från MENA-området – kan betyda mera för Europa i framtiden

Ofta, men inte alltid, finns ett samband mellan förekomst av olja och naturgas. Dessutom är sambandet ofta rätt svagt mellan förekomst och produktion. MENA-området är ett exempel på detta.

Så kallade bevisade reserver av naturgas är ett något svårdefinierbart begrepp. En amerikansk strategisk studie kom fram till att MENA-länderna sammanlagt har omkring 46 procent av världens totala bevisade gasreserver.⁶³

MENA-länderna svarade enligt IEA 2009 bara för 19 procent av världsexporten av naturgas. Qatar, som har 14 procent av världens reserver, svarade bara för 3 procent av världsexporten och Iran med 16 procent av reserverna bara för 4 procent.⁶⁴ Det har varit lättare för MENA-länderna att exportera olja, och därför motsvarar exportsiffrorna för naturgas inte potentialen på samma sätt som vad gäller oljan.

De svårigheter som gör skillnaden stor mellan möjlig och verklig export beror på att bara några av MENA-länderna ligger så, att det är ekonomiskt försvarbart att bygga ledningar till mottagarländer. Eftersom man strävar efter att få så korta ledningar som möjligt för att uppnå ekonomi i gasprojekten, blir länder i Europa den naturliga marknaden för MENA-ländernas gasexport. Ledningar har byggts från Algeriet och Libyen, vilket också har gjort att dessa har en betydligt större gasexport i förhållande till sina reserver än de övriga länderna i regionen.

I och med att LNG-tekniken har utvecklats så, att det blivit mera konkurrenskraftigt att sända naturgas på fartyg, har ett land som Qatar kunnat öka sin export. Exportanläggningar för naturgas planeras nu på flera andra håll i Mellanöstern.

EU-länderna importerade 2009 omkring 25 procent av sitt gasbehov från MENA-länderna, det mesta via ledningar till Spanien och Italien från Algeriet (14 procent) respektive Libyen (3 procent). Qatar svarar för 5 procent av EU:s import av naturgas, allt i form av LNG.⁶⁵

De flesta EU-länderna uppvisar ett nästan hundra procentigt importberoende ifråga om naturgas. En tredjedel av importen kommer från Norge, som av många har bedömts vara på väg att tömma sina fält, men som under de senaste åren har funnit nya tillgångar i de arktiska områdena. En annan tredjedel kommer från Ryssland, vilket som tidigare nämnts har ansetts utgöra ett politiskt risktagande för EU.

Mot den bakgrunden har det funnits tankar hos EU-kommissionen om ett ledningsnät runt Medelhavet för att förbinda Mellanösterns och Nordafrikas tillgångar med det europeiska ledningsnätet. Tills vidare ligger dessa planer på is i avvaktan på att det så kallade Nabucco-projektet om en ledning från Centralasien till Östeuropa skall kunna förverkligas, vilket är osäkert. Anslutningen från MENA-länderna skulle nämligen enligt planerna ske via Nabucco-ledningen i Turkiet.

2.2.1 Solkraft (och vindkraft) från MENA-området

I det föregående kapitlet har beskrivits de förhoppningar som finns inom EU om utvecklingen av solkraft och att man redan har påbörjat några konkreta projekt för produktion av el med användning av solkraft från MENA-området. Det första projektet är mellanstatligt och startades 2008 och är en frukt av ett för närvarande strandat projekt, nämligen Medelhavsunionen. EU:s medlemmar skulle tillsam-

mans med länderna söder om Medelhavet ingå i ett intensifierat samarbete. Ett toppmöte hölls, men sedan Gaza-kriget 2009 hade försämrat de arabisk-israeliska relationerna har inget ytterligare möte varit möjligt.⁶⁶

Ett av de delprojekt som hade beslutats överlevde stillaståendet i arbetet och har fått ett eget liv. Det är The Mediterranean Solar Plan.⁶⁷ Dess målsättning är att fram till 2020 bygga upp en elkraftsproduktion på 20 Gigawatts kapacitet i Medelhavsområdet, som enbart använder förnybara energikällor. Uttryckssättet är bl.a. valt för att också täcka de vindkraftverk som finns och som också byggs upp i området.

Det andra stora solkraftsprojektet är Desertec, en icke-vinstdrivande fond, som tillkom på initiativ av tyska affärsmän, forskare och politiker i samarbete med ett internationellt nätverk. Fonden finansierar det tyskregistrerade bolaget Dii GmbH. Det har den mycket ambitiösa målsättningen att år 2050 ha byggt upp produktion av elkraft med förnybara källor samt ett transmissionsnät, som ska försörja Europa med minst 15 procent av dess behov av el och förse Nordafrika med en stor andel av dess behov.⁶⁸ I projektet ingår bl.a. E.ON, ABB, Siemens och Deutsche Bank samt ett antal andra europeiska och nordafrikanska företag.

En del av affärsidén är att sammanbinda så många kraftverk som möjligt, vilka utnyttjar förnybara källor, såväl sol som vind och vattenkraft. Kraftverk i Afrika och Europa ska sammanbindas genom ett nytt nät av transmissionsledningar. Det ska delvis ersätta och bygga ut Europas nät, som till stora delar är föråldrat och behöver bytas ut. Finansieringen av så omfattande planer är ett problem, som bara kan lösas i samverkan med internationella utvecklingsfonder och stater. Samordning mellan den bara delvis fungerande Medelhavsunionen (i The Mediterranean Solar Plan) och Desertec är en nödvändighet.



Ett konkret projekt har redan börjat förverkligas. Det är ett solkraftverk i Marocko till en beräknad kostnad av 2 miljarder Euro och en kapacitet på 500 Megawatt. Det ska påbörjas i maj 2012 och exportera el till Europa via en redan existerande kraftledning under havet till Spanien.⁶⁹ Den marockanska staten är en partner i projektet.

Den vidare utvecklingen av solkraftsprojekten kommer givetvis att begränsas av och löpa risker på grund av den politiska utvecklingen inom MENA-området.⁷⁰

2.3 OPEC och OAPEC

2.3.1 OAPEC och arabländernas erfarenheter av oljeembargo

OPEC rymmer inom sig de länder som också tillhör en särskild arabisk organisation för samarbete på oljeområdet. OAPEC eller Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries bildades 1968 av tre konservativa kungadömen, Kuwait, Libyen och Saudiarabien, för att få igång oljeexporten igen efter det första misslyckade försöket av Arabförbundet att använda ett oljeembargo som politiskt vapen. Det var sexdagarskriget 1967 mellan Israel och arabländerna som fått Arabförbundet att ge sig in på försöket att använda oljan som vapen.⁷¹ Israel tog i det kriget Sinaihalvön och Gazaremsan från Egypten, Västbanken från Jordanien och Golanhöjderna från Syrien. Splittring av intressena mellan arabstater och andra medlemmar av OPEC hade gjort åtgärden verkningslös.⁷²

Sedan kungen av Libyen hade störtats och ersatts av en radikal regim omvandlades OAPEC till att omfatta de flesta oljeexporterande arabstaterna och har idag elva medlemmar.⁷³ Under Yom Kippurkriget 1973 försökte Egypten, Jordanien och Syrien återta de landområden som de hade förlorat under sexdagarskriget. Då införde OAPEC-länderna tillsammans med Gulfländerna inom OPEC i oktober samma år ett nytt oljeembargo, som denna gång åstadkom kännbara minskningar av oljetillförseln för USA och länder i Europa. Det var samtidigt med att OPEC-länderna antog en politik av nationaliseringar av de utländska oljebolagen.

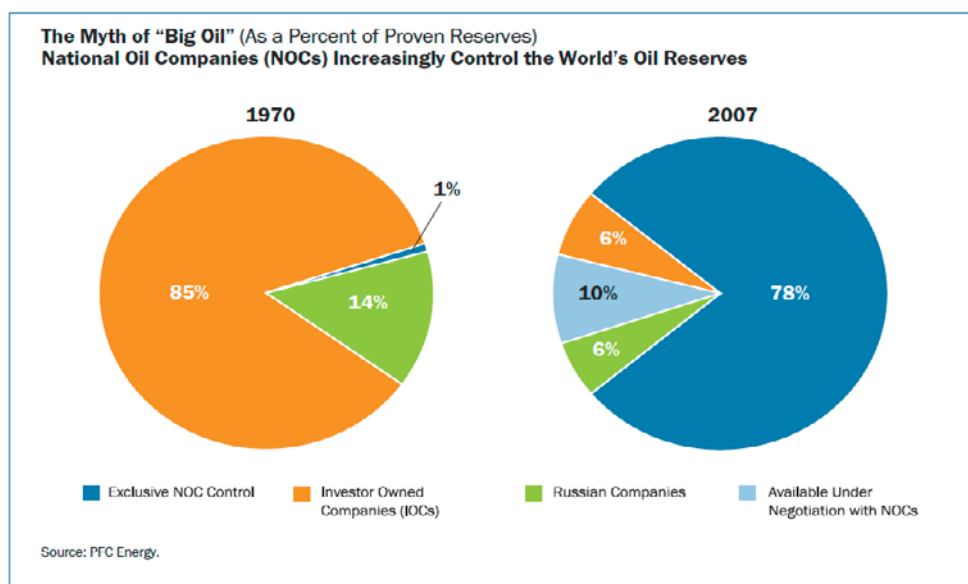
Sedan 1974 har OAPEC aldrig mera funnit det realistiskt att använda oljevapnet igen. (OPEC:s roll under nästa oljekris 1979-1983 skapades heller inte av arabländer, som ville använda oljan som vapen.) Organisationen syftar idag till att främja ekonomisk integration mellan medlemmarna samt utveckling av oljeindustrin.

Om det skulle kunna tänkas att OAPEC på nytt skulle kunna överväga att utnyttja oljan som vapen må vara osagt. Med tanke på hur beroende medlemmarna är av sina oljeinkomster, hur tveeggat det vapnet har visat sig vara och vilken olikartad syn arabländerna i dag har på såväl USA och Europa som Israel och Iran, verkar det inte särskilt sannolikt.

2.3.2 OPEC-länderna omstrukturerade oljemarknaden

De åtgärder som infördes av OAPEC-länderna varade ända till mars 1974 och drev upp priset på den internationella oljemarknaden till sådana höjder att det blev den kanske viktigaste orsaken till inledningen av en ekonomisk kris som drab-

bade världen under flera år.⁷⁴ Dessa prishöjningar och den ekonomiska krisen var inte någon avsedd effekt hos de länder som införde embargot – de förlorade stora exportinkomster under lång tid, åtgärderna framkallade motåtgärder från västländer och starkt negativa reaktioner i många länder i den tredje världen. De upprörda känslorna kom att mera rikta sig mot arabländerna än mot övriga medlemmar av OPEC. Verkningarna av nationaliseringarna av oljeindustrin kom att bli genomgripande. De internationella privata oljebolagen ägde 1970 85 procent av världens oljereserver, men år 2007 bara 6 procent.



Inte ens av världproduktionen har de en position som motsvarade den roll som de allmänt uppfattas ha. De svarade 2007 för något mindre än 14 procent.

2.4 Den arabiska våren

Detta avsnitt syftar till att utgöra underlag för bedömningar av läget i Mellan-östern och investeringsbenägenheten i detta område i framtiden. Det är en ganska detaljerad utrikespolitisk och säkerhetspolitisk analys. Den skiljer sig därmed något från de övriga texterna i denna rapport, men har bedömts vara nödvändig för slutsatserna. Den läsare som inte har något intresse för själva analysen kan gå direkt till slutsatserna i avsnitt 2.7.

2.4.1 Nordafrika

Den så kallade arabiska våren inleddes den 17 december 2010 av en arbetslös man i Tunisien, som var desperat över att ha förvägrats att ställa upp sitt grönsaksstånd på ett torg och brände sig själv till döds i protest mot arbetslöshet, arrogans och korrupt myndighetsutövning. Det utlöste demonstrationer och oroligheter i hela MENA-området.

Mobiltelefoner och datorer spelade en viktig roll för att sprida de upproriska budskapen och samordna demonstranterna. Den traditionella arabiska samhällsordningen höll på att skakas om av modern kommunikation och globala förebilder. Inom ett år hade presidenterna Ben Ali i Tunisien och Mubarak i Egypten fått lämna sina länder och överste Ghadafi hade dödats av sina egna landsmän i Libyen. President Saleh hade fått ge upp sin ställning i Yemen.

I Europa och USA har händelserna i MENA-området tolkats som ett utslag av folkliga krav på demokrati och ett ”fritt” samhälle. Paralleller dras ofta till hur demonstrationer och gatuvåld ledde till de östeuropeiska ländernas frigörelse från Sovjetunionen och skapande av pluralistiska och demokratiska samhällen.

Frågan är hur hållbar den jämförelsen är och i vilken grad den är ett uttryck för västerländskt önsketänkande. I Egypten och Tunisien har val hållits, som har givit religiösa och konservativa partier en ännu starkare ställning än förut. Valen blev inte någon framgång för de demokratiska och liberala krafterna, d.v.s. de ungdomar som syntes mest i demonstrationerna. Vad som drev fram den arabiska våren verkar i första hand ha varit missnöje med dåliga ekonomiska villkor, administrativ vanskötsel och allmän tyranni.

Libyen är det enda landet i MENA-området som har genomgått en regelrätt revolution. Demokratiska val verkar nu svåra att genomföra p.g.a. de många lokala militantförband som vägrar att ge ifrån sig vapnen till det provisoriska råd som avses regera landet tills valen har hållits. De olika landsändarna litar inte på varandra och vågar inte ge upp sin lokala autonomi.

Utvecklingen i Nordafrika fortsätter nu generellt under något lugnare former efter den oro som utlöstes av självmordsvågen, men riskerna för bakslag är fortfarande stora. I Libyen fortsätter de lokala problemen, och i Egypten har de religiösa motsättningarna mellan muslimer och kristna åter blossat upp. Även det skenbara lugnet i de västra delarna av Nordafrika kan hotas av utvecklingen i Mali, där islamistiska tuareger har tagit över stora delar.

2.5 Mellanöstern och den arabiska våren

I Mellanöstern är bilden ännu mera splittrad, och väpnade politisk-religiösa rörelser, som inte låter sig integreras i samhället, betyder mera i det politiska livet och försvårar ett sunt samhällsbyggande. Hamas och Hizbollah är goda exempel.

Till allt detta kommer att Saudiarabien, Kuwait, Bahrain, Qatar, De Förenade Arabemiraten och Oman samtliga styrs av tämligen enväldiga kungar, emirer och sultaner samt att Syrien styrs av en järnhård diktator. Möjligheten att bemöta den arabiska våren på ett konstruktivt sätt är mera begränsat för dessa härskare, som i ett stelnat samhällssystem är hänvisade till att använda militärer och säkerhetsstyrkor i sin maktutövning. Riskerna är flera i Mellanöstern, som har större reserver av olja och gas och därför kräver mera uppmärksamhet ur försörjnings-synvinkel.

Saudiarabien

Saudiarabien är, som påpekats, det enda landet i världen som håller sig med en stor reservkapacitet att pumpa olja, är dessutom den näst största producenten efter Ryssland och har de största reserverna (omkring 20 procent). Därför väcker det bekymmer att det landet utsätts för påfrestningar trots sitt välorganiserade system för religiös och politisk kontroll av befolkningen.

Några ungdomar inspirerades av den arabiska våren under 2011 till att demonstrera, en tidigare tämligen ovanlig företeelse i Saudiarabien. Demonstrationerna gav uttryck *både* för missnöje från demokratiskt sinnade välutbildade ungdomar med utlandserfarenheter *och* från ungdomar med wahhabitiska värderingar. Kungafamiljen tillhör den extremt ortodoxa wahhabitiska riktningen av sunnitisk islam, men anses ha blivit alltför påverkad av västerländska värderingar för att accepteras av dessa ungdomar. Al Qaeda-rörelsen har funnits bland demonstranterna, men tros inte utgöra någon större andel av dem.

Större oro skapades av att de inbyggda tusenåriga motsättningarna mellan den shiitiska minoriteten av befolkningen och de den sunnitiska majoriteten också blossade upp i spåren av den arabiska våren. I större delen av landet är problemet hanterbart, men det är besvärande i några av gränstrakterna.

Yemen

Vid gränsen mot norra Yemen finns det många shiiter bland Houthi-folket, vars huvuddel bor i Yemen. Många av Houthi-folket har deltagit i ett uppror mot president Saleh och får hjälp av sina trosförvanter i Saudiarabien. Den länken bekämpas av saudiska säkerhetsstyrkor, som dock hittills har avstått från att också gå in i Yemen. Den arabiska våren gav ytterligare inspiration till demonstrationer i huvudstaden Sanaa. Demonstrationer mot presidenten hade förekommit redan tidigare. De återspeglar opposition i olika delar av landet, där man varit missnöjda med resultatet av att Sydyemen och Nordyemen enades till ett land efter långvariga strider under 1970-talet. Saleh lämnade ifrån sig makten formellt i december 2011, men oenigheten är stor hos den opposition som ska ta över, och där spelar shia-sunni-klyftan en roll.

Bahrain

På den andra sidan om halvön, i Persiska viken, ligger öriket Bahrain, som är förenat med Saudiarabien med en bro. En saudisk provins, som heter Dahrän och ligger norr om brofästet, har en befolkning med en majoritet av shia-trogna. Bahrain regeras av en sunnitisk emir, men har en befolkning, som till omkring 60 procent är shiiter. När den arabiska våren började i Nordafrika kom den fort till Bahrain och initierade demonstrationer, som snart urartade och provocerade en blodig motreaktion från säkerhetsstyrkornas sida. Oredan på Bahrain oroade den saudiska kungafamiljen. De övertalade de sunnitiska härskarna i de övriga Gulf-staterna och sultanen av Oman att gemensamt ingripa med väpnade styrkor för att återställa ordningen. Det blev de saudiska styrkorna som ledde operationen i Bahrain. Situationen har stabiliserats något, men de grundläggande problemen kvarstår.

En tusenårig fiendskap mellan Iran och de sunnitiska härskarna på den arabiska halvön ligger bakom den saudiska reaktionen. Det har varit en nagel i ögat på iranierna att sunniter har haft kontrollen över de heliga platserna i Mecka och Medina, dit hela den muslimska världen sänder sina pilgrimer varje år. Iran har genom historien försökt att hjälpa shiiterna på den arabiska halvön. Oron i Bahrain påstods i ryktesspridningen, sant eller osant, ha fått stöd från Iran.

2.5.1 USA, oljan, Saudiarabien och Iran

Saudiarabien har nära kontakter med USA. Det var amerikanska oljebolag som gav fart åt den saudiska oljeutvinningen, och det var USA, som ledde FN-aktionen mot Irak efter dess anfall på Kuwait och Saudiarabien 1990. USA har försörjt Saudiarabien med vapen och samtidigt agerat hårt för att förmå Iran att överge sina kärnvapenambitioner. Saudiarabien har understött dessa krav av eget intresse. Ett Iran med egna kärnvapen skulle kunna bli ett allvarligt hot mot Saudiarabiens självpåtagna roll som väktare av de heliga platserna och främjare av Islam i sunnitisk tappning i Centralasien och Östasien.

Att minska beroendet av importerad olja från övriga Mellanöstern har fortsatt att vara ett amerikanskt mål, men ännu kommer omkring 18 procent från denna region, huvudsakligen från just Saudiarabien.⁷⁵ Även Iran är en betydande leverantör av olja till den övriga världen. En konflikt mellan Saudiarabien och Iran skulle inte bara hota oljeleveranserna från dessa båda länder.

Iran har nämligen hotat med att stänga Hormuz-sundet om konflikt utbryter. Det skulle även avbryta leveranserna från Irak, Kuwait, de Förenade Arabemiraten och Oman, eller omkring en tredjedel av den normala världshandeln med olja.

2.5.2 Golfstaternas problem

I Golfstaterna (Kuwait, Bahrain de Förenade Arabemiraten (UAE), Qatar och Oman) finns ett särskilt säkerhetsproblem, som har gjort sig gällande i samband med att den arabiska våren haft återverkningar även där. En stor del av befolkningen är utländska medborgare, som utför kroppsarbete och andra arbeten som den inhemska befolkningen drar sig för. De kommer mestadels från Sydasien och är sällan muslimer. De behandlas ofta hårt och upplever sig själva som en missgynnad del av befolkningen. Det har gjort att de spontant har anslutit sig till många av de demonstrationståg som anordnats av ungdomar, som inspirerats av budskap om den arabiska våren.

I de Förenade Arabemiraten (UAE) har polisen slagit tillbaka så hårt mot utlänningars missnöjesyttringar att de knappast förekommer öppet längre. Emirena i UAE har lovat reformer och materiella förbättringar för den egna ungdomliga befolkningen, vilket har gjort att protesterna har avtagit i styrka. Däremot har ingenting lovats till utlänningarna. Emiren av Kuwait och sultanen av Oman har gått tillväga på liknande sätt, när orosyttringar uppträtt där, och utfästelserna betyder lika litet där för att lösa den utländska arbetskraftens problem.

2.5.3 Jordanien och problemet Syrien

Jordanien

Jordanien saknar oljeinkomster och har inte någon annan utländsk arbetskraft än irakiska och palestinska flyktingar. Kung Hussein har lyckats bemöta de demonstranter som inspirerats av den arabiska våren och kritiserade korrruption, fattigdom och skenande priser. Han bytte ut regeringen och gjorde ett fåtal nya världstade utfästelser. Det folkliga inflytandet verkar vara tillräckligt stort och reformtakten sedan ett par decennier tillräckligt hög för att bemöta de akuta missnöjesyttringarna.

Syrien

Helt annorlunda är utsikterna i Syrien, som inte har några stora oljetillgångar, men där utvecklingen kan komma att blanda in både Iran och Irak och där hangarfartyg sänts till kusten vid Medelhavet från både USA och Ryssland. Landet styrs av en stenhård diktatur. Befolkningen är religiöst uppdelad, och religiös tillhörighet är viktig för social status och plats i samhället. Sunniter utgör en majoritet (70 procent), medan kristna är omkring 10 procent och ”shiiter” 13 procent enligt officiell statistik. ”Shiiter” betyder i stor utsträckning alawiter, som är en sekt med vissa shiitiska trostoser, men som skiljer sig på väsentliga punkter från sedvanlig shiamuslimsk tro. Denna religions innehåll behandlas som hemligt för omvärlden, vilket ger sekten en särskilt stark sammanhållning.

Den nuvarande presidenten Asads far lyckades 1970 manövrera sig till ledarskapet för Baath-partiet, som sedan dess har regerat landet. Blodiga upprorsförsök av den (sunn)muslimska brödraskapsrörelsen slogs ned med stor brutalitet. I samband med det rensades ledningen för armén och säkerhetstjänsten ut och alawiter fick ledningen även där. Den alawitiska eliten har styrt landet sedan dess, och såväl bland militärer och säkerhetstjänst som i administration och affärsliv har många blivit beroende av förmåner, som bara eliten kan ge dem. Det är en viktig förklaring till att det blodiga upprorsförsök som har pågått ända sedan september 2011 inte har lyckats få regimen att vackla.

Arabförbundet, USA och EU har fördömt förtrycket, men både Kina och Ryssland har vägrat att gå med på sanktioner i FN. Deras ställningstagande ligger också i Irans intresse. Iran ser den nuvarande regimen och de ”nästan shiitiska” alawiterna som en garanti för att inte Syrien ska domineras av sunnitiska ledare, som kan vilja agera för Saudiarabien i Mellanöstern. Iran stöder via Syrien och Irak den shiitiska Hizbolla-rörelsen och övriga shiiter i Libanon. Den av shiitiska mullor dominerade regimen i Iran utövar därigenom ett visst inflytande i östra Medelhavet.

2.6 Stormaktsspelen, oljan, gasen, våren, Irak och Iran

Kinas intresse för Iran betingas bland annat av Irans tillgångar av naturgas och olja, medan Ryssland i första hand ser till sina geostrategiska ambitioner och en möjlighet att spela supermakt i Medelhavet.

För båda länderna spelar dessutom motvilja mot (av USA initierade) interventioner för att skydda mänskliga rättigheter en viktig roll. Särskilt Kina deklarerar ofta sitt motstånd mot inkräktande på andra länders suveränitet. Samma inställning har Kina till exempel deklarerat, när förslag lades fram om Sudankonflikten i FN, ett land där Kina har haft betydande intressen i oljesektorn. Både Ryssland och Kina motarbetade också länge alla försök att mobilisera FN till stöd för oppositionen i Libyen mot Ghadaffis diktatur.

Det är inte säkert att dessa ståndpunktstaganden gynnar de båda ländernas intressen i MENA-området på lång sikt. Den arabiska våren vinner sympatier i den muslimska världen. Det är inte givet att regelmässigt stöd till diktaturer på väg att falla på lång sikt är en vinnande politik, även om den på kort sikt kan gynna tillgång till olja och gas. Klart är i alla fall att stormaktsspelen ökar risken för avbrott i tillförseln av olja och gas från Mellanöstern och möjligen också från Nordafrika.

2.6.1 Irak

När USA (understött av trupper från Storbritannien, Australien och Polen) invaderade Irak 2003 var det med avsiktligt begränsade resurser. Trupperna skulle dras tillbaka så fort diktatorn Saddam Hussein hade avlägsnats från makten. Iraks folk förmodades längta efter demokrati och vara i stånd att sedan ta hand om sina egna affärer. Så gick det inte. Etniska, kulturella och religiösa motsättningar kom i dagen, och det fanns inte en struktur och inga traditioner att bygga ett demokratiskt system på. Dessutom var den fysiska infrastrukturen delvis förstörd av stridshandlingarna och måste byggas upp igen.

I de södra och mera tätbefolkade delarna av landet påminner situationen mycket om läget i Bahrain. En majoritet på omkring 60 procent av befolkningen är shiiter, men liksom i Bahrain har landet sedan länge regerats av en sunnitisk elit. Under införandet av ett demokratiskt system kunde det inte undvikas att de nya politiska partierna bildades efter religiösa skiljelinjer. Väljarna tenderade att lägga sina röster efter vilken sekt de tillhörde. Resultatet av demokratins intåg har blivit en smärtsam överföring av lokala maktbefogenheter med ständiga inslag av självmordsbombare och våldsamma demonstrationer.

Irans roll i Irak

Liksom i Bahrain misstänks Iran främja missämjan mellan sunniter och shiiter. Delvis har misstankarna historisk bakgrund. Under kriget mellan Iran och Irak 1980-1988 var Iraks shiiter lojala mot sitt land, och Iran hade inte något inflytande över dem. När Saddam Hussein 1990 anföll Kuwait lyckades USA skapa sin första koalition av ”vänner och allierade ” och började driva tillbaka de irakiska trupperna. Då uppstod frågan om man skulle gå vidare från Basra i södra Irak och inta huvudstaden Bagdad. Från de övriga Gulf-länderna liksom från Kuwaits exilregering vädjade man till president Bush om att avstå från att fortsätta fälttåget med hänsyn till faran för att Iran skulle blanda sig i kriget och hjälpa shiiterna.

Bush tog intryck av de lokala makthavarnas oro. Koalitionen bestämde i det läget att man skulle avstå från att gå vidare.

När hans son 2003 ändå beordrade en invasion av Irak väcktes alla gamla farhågor respektive förhoppningar från det första Gulfkriget till liv igen. De förstärks av att USA efter nio års närvaro under 2011 lämnade Irak med sina trupper. Visserligen har USA fortsatt sin marina närvaro i Persiska Viken och visserligen lämnar USA fortsatt bistånd till Iraks regering med ”civil” personal och finansiella resurser. Frågan är dock hur länge USA kan utgöra tillräcklig motvikt mot lockelsen för shiiter i Irak att söka stöd hos Iran i den interna maktkampen och samtidigt avskräcka Iran från att utöva inflytande i Irak i aktiv form.

Det kurdiska problemet

Norra Irak är glest befolkat av kurder, som är ett indoeuropeiskt folk med kulturella värderingar, som avviker från regionen i övrigt. De har ett eget språk. Kurderna gjorde sig relativt fria under den nio år långa amerikanska ockupationen. De uppnådde också med USAs goda minne en viss grad av formellt självstyre. Det skapade problem för centralmakten i Bagdad, eftersom kurder också befolkar nordvästra Iran, östra Turkiet (där de flesta kurderna bor) och östra Syrien. Grannländerna fruktar att tanken på ett fritt Kurdistan ska få nytt liv och hjälp från den autonoma regionen i Irak. Även om kurderna överlag tillhör den sunnitiska formen av islam är de inte araber. Den nya situationen kompliceras av att en stor del av Iraks oljetillgångar ligger i de norra, av kurderna befolkade områdena av landet. Tvister om oljeintäkterna är oundvikliga, eftersom de kurdiska områdena inte gränsar till havet och oljeledningar därifrån bara kan dras och bara har dragits genom områden som domineras av araber (och genom Turkiet).

2.6.2 Iran

I motsats till de flesta arabstaterna har Iran flera tusen års erfarenheter som nation och femhundra år inom i stort sett nuvarande gränser. Befolkningen är ganska homogen och oljeinkomster har gjort att landet har varit relativt rikt jämfört med sina grannar. Problem saknas dock inte. Indikationerna på att Iran försöker skaffa sig ett kärnvapen har varit så starka att omvärlden har infört sanktioner som har börjat bita. Ekonomin hade redan utsatts för påfrestningar under kriget med Irak, och i dag rapporteras befolkningen vara missnöjd med den ekonomiska utvecklingen. Separatiströrelser har återupplivats hos baluchiska och kurdiska minoriteter utmed gränserna till Pakistan respektive Irak. Den arabiska våren har inspirerat till snabbt nedtystade ungdomliga manifestationer, både lokalt och i huvudstaden, men ingen maktgruppering ser ut att uppstå, som kan hota prästerskapets maktställning eller regimen.

Prästerskapets roll

En viktig skillnad i förhållande till styrelseskicken i de sunnitiska grannländerna är att i det shiitiska Iran förmodas prästerskapet få sista ordet även i frågor som i

andra länder räknas som ”världsliga”, inklusive säkerhets- och utrikespolitik. Det gör att man aldrig kan utesluta att vädjanden om stöd från shiiter i andra länder lämnas utan bifall. Det gäller även i situationer, där det nationella intresset för en utländsk iakttagare ser ut att diktera försiktighet. Den nuvarande presidenten Ahmadinejad ger dessutom intrycket av att själv vilja framstå som så Israel-fientlig och anti-amerikansk som möjligt. Den kärnvapenambition som verkar finnas ska sannolikt ses i detta ljus. Iran ska kunna utmana - eller åtminstone synas kunna utmana - den religiösa ärkefienden Israel, trots existensen av de flera hundra kärnvapenstridspetsar som israelerna tros förfoga över.

Närvaron av shiitiska minoriteter på den andra sidan gränsen till Pakistan och Afghanistan i kombination med att USA förbereder att avsluta sin militära närvaro i båda dessa länder samt att dessa länder kämpar med inrikespolitiska problem gör läget i Irans östra grannskap mindre stabilt än tidigare.

2.6.3 Skifferrevolutionen och Carter-doktrinen

I kapitel 1 berördes att USA snabbt är på väg att hamna i en ny strategisk position genom den tekniska utveckling på naturgasområdet som kallas för skifferrevolutionen. USA är på väg att göra sig oberoende av import av naturgas och kan kraftigt minska sin import av olja. Det finns anledning att tro att det i först hand kommer att drabba oljeimporten från Mellanöstern, där Gulf-staterna är de största leverantörerna. Under 2000-talet har de amerikanska oljebolagen (liksom de europeiska) försökt att minska andelen import från Mellanöstern på grund av den politiska instabiliteten i området. Sedan 2001 har Gulfstaternas andel av USA:s oljeimport gått ned från 23,3 procent till 14,5 procent 2011.⁷⁶ Det har främst skett för att leveranssäkerheten har varit låg på grund av den politiska situationen i området. Tendensen har varit långvarig och stark att öka importandelen från mera stabila länder i den västra hemisfären.

Eftersom turbulensen nu ser ut att öka i stället för att minska på lång sikt verkar det sannolikt att oljeimporten från Mellanöstern kommer att minska ännu mera. Det kan få konsekvenser för den ekonomiska och sociala standarden i dessa länder och därmed försämra den politiska stabiliteten ytterligare. Eftersom oljeimporten till USA görs av privata företag är det inte sannolikt att den konsekvensen påverkar importutvecklingen särskilt mycket. Det är högst osäkert om den federala regeringen kan eller vill göra något för att motverka en tendens att låta importminskningen drabba just MENA-länderna.

Det innebär i sin tur att USA:s nationella intresse för regionen förmodligen avtar i takt med minskningen av oljeimporten därifrån. Även om det finns andra geostrategiska orsaker att intressera sig för regionen har oljan traditionellt varit ett huvudmotiv. I kapitel 1 har beskrivits hur president Carter 1980 formulerade den så kallade Carter – doktrinen. Den innebar att USA har som föresats att trygga oljehandeln i Mellanöstern, om så skulle behövas med militära medel. Vid det tillfället utgjorde Gulf - regionens andel av totalimporten av olja 24,5 procent.

Det är lätt att få ett intryck av att det minskade nationella intresset för MENA-området redan påverkade USA:s hållning i Libyen-konflikten 2011. Både president Obama och utrikesminister Clinton hade deklarerat att USA nu måste ägna större uppmärksamhet åt Östasien, vilket innebar en bekräftelse av den tendens som redan kunnat märkas att rikta fokus både vad gäller militära och andra resurser mot den regionen. Det hade talats om den faktorn redan när tillbakadragandet från Irak förbereddes, och det har varit ett tema i debatten om när styrkorna i Afghanistan skall dras tillbaka. Det var tydligt att USA inte ville bryta den nya fokuseringen för att dras in i en militär insats i Libyen.

Det belyser ett problem, som kan uppstå för Europa, som måste fortsätta att vara beroende av olja, gas och så småningom även solkraft från Mellanöstern och Nordafrika. Insatsen för att hjälpa rebellstyrkorna i Libyen kunde, trots en del försök från några EU-länders sida att inta en aktiv roll, inte åstadkommas tillräckligt snabbt utan att USA lät sig övertalas att bistå med lednings- och logistiska resurser. Frågan uppstår nu, om EU-länderna är beredda att axla USA:s mantel i Mellanöstern om Carter-doktrinen förtvinar och oron fortsätter i området. EU har inte haft någon liknande roll tidigare. Den ekonomiska krisen har sannolikt inte medfört någon större benägenhet att åta sig en roll, som kan bli militär. Krav kan ändå komma att ställas på unionen att uppträda enigt och beslutsamt och utöva det ekonomiska och politiska inflytande som kan uppåddas för att trygga sin egen energitillförsel.

2.7 Vad den arabiska våren har betytt

Det verkar som om förutsättningar har skapats under den arabiska våren för en utveckling i Nordafrika i riktning mot mera öppna och stabila samhällen. Risker kvarstår dock i Egypten och Libyen för återfall i orostillstånd och i värsta fall militära maktövertaganden.

I Mellanöstern har läget inte klarnat i motsvarande grad, vilket inger bekymmer ur perspektivet försörjning med olja och gas. Den arabiska våren har blottat strukturella etniska, kulturella och religiösa motsättningar, som länge hållits nere under centraliserade och odemokratiska regimer. Liberala och demokratiska ideal har inte haft så mycket genomslagskraft ännu. De manifestationer som förekommer har provocerat fram gamla motsättningar i komplicerade samhällen.

Väl så betydelsefullt har varit att den arabiska våren har sammanfallit i tiden med USAs planer att lämna Irak och Afghanistan. USA har likväl inte för avsikt att upphöra med logistisk hjälp till de nya demokratiskt valda men svaga regimerna eller upphöra med en massiv marin närvaro i Persiska Viken. Av storstrategiska skäl finner både Kina och Ryssland anledning att samverka med Iran och bistå den hotade regimen i Syrien. I Kinas fall sker det med uppenbar baktanke att säkra tillgång till olja och gas från Iran.

Läget har på detta sätt blivit mera instabilt än förut. Det kan skapa problem för världens försörjning med olja och gas. En sådan utveckling skulle främst och mest

direkt drabba länderna i Östasien. Ekonomiska skadeverkningar i Asien kan bli kännbara också i Europa, som redan befinner sig i en ekonomisk kris. Politiskt berörs också Europa av händelserna i Mellanöstern genom att det finns stora muslimska minoriteter från dessa länder inom EU.

Det är inte sannolikt att dessa strukturella problem kommer att lösas snabbt. För åtskilliga år framöver påverkas benägenheten hos oljeindustrin att göra nyinvesteringar i regionen. Eftersom MENA-området är så viktigt för prisbildningen på oljemarknaden påverkas även priset på olja.

2.8 Östra Medelhavet: Cypern och Israel

Hösten 2011 riktades internationell uppmärksamhet mot utvecklingen på energiområdet i den östra delen av Medelhavet. Framst gällde det den möjliga utvinningen av stora mängder naturgas i vattnen söder om Cypern, men även de mycket betydande gasfyndigheter som gjorts i israeliska vatten uppmärksammades. US Geological Survey (USGS) uppskattade 2010 att den totala mängden tekniskt utvinningsbar naturgas i det Levantiska bäckenet i östra Medelhavet uppgår till 122 tcf (122 biljoner kubikfot) och mängden olja till 1,7 miljarder fat.⁷⁷ Uttryckt i kubikmeter är gasfyndighetens storlek 3,45 biljoner m³, att jämföras med EU-ländernas totala årliga gasförbrukning på ca en halv biljon m³. Det handlar således om mycket rika fyndigheter, av betydelse för försörjningstryggheten såväl i de berörda länderna som för EU i allmänhet.

Nyheter om den potentiellt storskaliga energiutvinningen lyfte samtidigt fram de spänningar som präglar regionen. De berörda vattnen ligger i zoner som idag tillhör Israel och Cypern, men även Egypten och Libanon. Även Turkiet anser sig ha intressen att bevaka, främst som ombud för norra Cypern. Den olösta frågan om Cyperns enande, försämrade relationer mellan Israel och Turkiet, ett tydligt närmande mellan Israel och Cypern, liksom Israels komplicerade relationer med grannen Libanon och en framtida palestinsk stat är faktorer vilka bidrar till att ge utforskningen och utvinningen av energiresurser i östra Medelhavet uppenbara säkerhetspolitiska dimensioner.

De berörda länderna har sökt avgränsa sina respektive vattenområden genom en serie bilaterala avtal. Cypern har ett avtal med Egypten sedan 2003, och med Israel sedan 2010. År 2007 ingicks även ett avtal mellan Cypern och Libanon, men det har ännu inte ratificerats av den libanesiska sidan. I september 2011 ingick så Turkiet ett avtal om avgränsning av kontinentalsockeln med norra Cypern, vilket emellertid ingen annan stat erkänner som giltigt. Oenighet råder om gränsdragningen mellan israeliska och libanesiska vatten. Till detta kan läggas den tvist som kan uppstå kring gränsdragningen med en palestinsk stat vid gränsen mellan Israel och Gaza.

Det har funnits spänningar mellan Cypern och Turkiet i energifrågorna ända sedan Cypern år 2003 deklarerade att man hade för avsikt att utforska förekomsten av olja och gas i sin ekonomiska zon. Motsättningarna accentuerades i samband med att det amerikanska bolaget Noble Energy erhöll en licens från den cypriotiska

staten och började provborra i den cypriotiska ekonomiska zonen i september 2011. Provboringarna äger rum i den södra delen av Cyperns ekonomiska zon, i det s.k. Aphrodite-fältet, eller block 12 som det oftast kallas eftersom det utgör ett av de tolv områden som Cypern delat upp sin ekonomiska zon i. Noble Energy tillkännagav i december 2011 att man funnit betydande mängder gas, och förekomsten bekräftades i mars 2012 (ca 5 biljoner kubikfot). Fortsatta provboringar i området kommer att äga rum under 2012, samtidigt som regeringen nu också öppnat en ny licensrunda för övriga delar av den ekonomiska zonen.

Turkiets uppfattning är att ingen boring skall äga rum förrän Cyperns framtida status lösts ut. De turkiska och turkcyprriotiska reaktionerna mot provboringarna har mot den bakgrunden varit mycket kraftiga. Turkiets premiärminister Erdogan har talat om ”madness” och menat att det grek-cypriotiska agerandet utgör ett hårt slag mot förhandlingarna om öns framtid.⁷⁸ Turkiet har också talat om att svartlista företag som engagerar sig i de grekcyprriotiska planerna i samband med den andra licensrundan. Som ett ytterligare svar på grek-cyprioternas agerande ingick Turkiet och regeringen i norra Cypern (TRNC) det ovan nämnda avtalet om avgränsningar av kontinentalsockeln. Strax därefter fattade TRNC-regeringen beslut om att tilldela det turkiska bolaget Turkish Petroleum Corporation (TPAO) licenser för gasletning i den ekonomiska zonen, och ett seismologiskt forskningsfartyg sändes ut – med åtföljande militär eskort.

Parallellt har Turkiet sökt internationellt stöd för ett stopp för de cypriotiska provboringarna. Det internationella samfundets reaktioner har dock gjort klart att det i folkrättslig mening inte råder något tvivel om att Cypern – vars regering är den enda internationellt erkända på ön – har rätt att bedriva verksamhet i sin ekonomiska zon. Samtidigt betraktas avtalet mellan Turkiet och norra Cypern som folkrättsligt betydelselöst. Cypriotiska regeringsföreträdare har också gång efter annan försäkrat att tillgångarna skall komma samtliga öns invånare tillgodo.

Aktiviteterna har fortsatt på bägge sidor under hösten 2011 och våren 2012, men konflikten har ändå hållits på en lågintensiv nivå utan att utvecklas till direkta konfrontationer. Turkiet sägs kunna tolerera grekcyprriotiska provboringar inom den ekonomiska zonen, men dra gränsen vid gasproduktion (vilken torde ligga några år bort i tiden). På motsvarande sätt gör man från grekcyprriotisk sida klart att man tillsvidare betraktar de turkiska forsknings skeppen som vilken annan fartygstrafik som helst på internationellt vatten och därför inte har anledning agera särskilt mot dem. Skulle det däremot bli fråga om turkcyprriotiska provboringar i Cyperns ekonomiska zon skulle saken hamna i ett helt annat läge, ur grekcyprriotisk synvinkel. Det var därför oroväckande nyheter, när det turkiska TPAO i mitten av mars 2012 meddelade att man avsåg inleda provboringar i slutet av samma månad.⁷⁹ Turkiet har, för sin del, varnat för att man inte kommer att tolerera inkräktande i vad man anser vara sin och norra Cyperns ekonomiska zon.

Även om det alltså är konflikten mellan Cypern och Turkiet som stått i fokus under senare tid är utvecklingen i Israel minst lika viktig. Det var också Israel som var först ut med att utforska sina tillgångar. Produktion inleddes redan 2004 i det jämförelsevis lilla fältet *Marie B*. Israels situation har dock ändrats radikalt i och

med de stora fynd man nyligen gjort i samarbete med Noble Energy. Företaget upptäckte 2009 fältet *Tamar*, vilket var världens största gasupptäckt det året. Därefter upptäckte man 2010 det ännu större fältet *Leviathan*, som räknas som världens största nya fyndighet det senaste årtiondet. I februari 2012 kom nyheten att man gjort ännu en stor upptäckt, i det s.k. *Taninfältet*. De totala gasreserverna i de israeliska fälten antas vara ca 700 miljarder kubikmeter, vilket motsvarar 200 års gaskonsumtion i Israel. Produktion beräknas kunna komma i gång i Tamarfältet fr.o.m. 2013 och i Leviathan tidigast 2015/2016, men mer sannolikt först 2017. Enligt IEA:s bedömning kommer med all sannolikhet gasen från Tamarfältet att användas för inhemsk konsumtion i Israel, under det att Leviathan öppnar möjligheten för Israel att exportera naturgas.

Israels framväxt som potentiell gasexportör betecknas av IEA som en av de mest överraskande utvecklingarna under de senaste åren. De nya upptäckterna har radikalt förändrat Israels utsikter på energiområdet. Landet har under de senaste åren blivit alltmer beroende av gasimport, men kommer av allt att döma snart att kunna tillgodose hela sin inhemska konsumtion, och på lite sikt dessutom börja med en inte obetydlig export. Gazprom och China National Offshore Oil Company tillhör de utländska företag som redan ingått avtal med Israel om kommande samarbete.

Så hur kan naturgasen från fälten i östra Medelhavet så småningom komma att exporteras? Det finns olika alternativ. Tekniskt och ekonomiskt vore det möjligt att exportera gas via rörledning från Cypern till Turkiet, och att där koppla till det existerande nätverket av rörledningar. Men rörledningar kräver stabilitet och detaljerade överenskommelser, och förmodligen är relationerna mellan länderna i regionen nu sådana att de inte tillåter en sådan lösning. Mest effektivt och därmed sannolikt torde det i så fall vara att sälja gasen i flytande form, alltså som LNG. Israels kust mot Medelhavet är emellertid ganska kort och tätbefolkad, och Röda havet är förmodligen inte en tilltalande rutt. Bättre är att satsa antingen på en LNG-anläggning på Cypern, eller en flytande anläggning i havet utanför Cypern eller Israel. Såväl Cypern som Israel har gjort uttalanden som pekar mot samarbete kring LNG, bl.a. i samband med flera bilaterala högnivåbesök, varav det senaste var premiärminister Netanyahus besök i Nicosia i början av 2012.

Hur ser då övriga stater i regionen på utvecklingen? Det är alldeles uppenbart att en utveckling i vilken Cypern och Israel inleder ett nära samarbete på energiområdet ses på med stor oro i Ankara. Kopplingen till Cypernfrågan är givetvis fundamental, samtidigt som Turkiet haft allt annat än goda relationer med Israel sedan bordningen av det turkiska skepp som deltog i "Ship to Gaza". Israel och Libanon har ingen överenskommelse om hur havsgränsen skall dras länderna emellan, och bägge gör anspråk på ett ca 850 kvadratkilometer stort område och har lämnat in sina anspråk till FN. Det har förekommit tämligen aggressiva uttalanden från båda håll, inklusive från Libanons energiminister och Israels infrastrukturminister vilka bägge antyder att man är redo att ta till de medel som krävs för att försvara sina respektive intressen. När Palestina blir en självständig stat kommer man också att ha rätten till territorialvatten och ekonomisk zon utanför Gaza, vilket kan antas vara ett stort bekymmer för Israel. Dels kompliceras själva

utvinningen av nya avgränsningar av kontinentalsockeln, dels kan betydande resurser komma att hamna i händerna på en palestinsk stat dominerad av Hamas.

Att motsättningarna involverar EU-medlemmar, EU-kandidater och NATO-medlemmar om vartannat bidrar till komplexiteten. För USA är de strategiska partnerskapen med såväl Turkiet som Israel ett dilemma. Här tycks dock USA ha satt ned foten och försökt göra klart att man stödjer Cyperns rätt att utforska sin ekonomiska zon, samt Israels rättigheter i Östra Medelhavet. Kanske är det för att något balansera denna position som USA också uttalat sitt stöd för de anspråk som Libanon lämnat till FN.

2.9 EU-MENA

Energisamarbetet har stått högt på den politiska dagordningen i EU:s medelhavs-politik sedan partnerskapet i den s.k. Barcelonaprocessen inleddes 1995.⁸⁰ Fram tills dess hade EU-ländernas bilaterala och i hög grad historiskt och kolonialt betingade relationer med länderna söder om Medelhavet, tillsammans med en svag energipolitik på gemenskapsnivå, förhindrat ett effektivt och institutiona-liserat europeiskt agerande gentemot dessa länder. Tidiga ansatser att starta en Euro-arabisk dialog och en gemensam medelhavspolitik ledde ingen vart, och EU förmådde egentligen inte samla sig till något agerande ens som svar på den arti-kulering av producentintressen som skedde på 70-talet i och med oljekrisen och bildandet av OPEC – detta trots att USA tryckte på starkt för att skapa en motvikt till OPEC på konsumentensidan.

2.9.1 Partnerskapet Europa-Medelhavet (Euromed)

Det var således först i mitten av 90-talet som EU formulerade en mer sam-manhållen syn på samarbetet med länderna söder om Medelhavet. Detta skedde när det s.k. partnerskapet Europa-Medelhavet (Euro-Mediterranean Partnership, EMP) började ta form som ett institutionellt ramverk, omfattande de då 15 EU-medlemmarna och 12 partnerländer från Marocko i väster till Israel i öster. I Barcelonadeklarationen från 1995 identifierades energi som ett område av ömse-sidigt beroende och strategiskt intresse.

På institutionell nivå skapades inom EMP ett särskilt energipartnerskap (EMEP), vilket gav utrymme för en regelbunden dialog i det s. k. Euromed Energy Forum (EMEF) och i en serie konferenser för partnerskapets energiministrar. I samarbetet riktades fokus mot reformering av energisektorn och det rättsliga ramverket, med syftet att stärka konkurrensen och underlätta integreringen av regionens energi-marknader. Dessa prioriteringar fastslogs också i de tre handlingsplaner som överenskoms under det följande årtiondet. Från början av 2000-talet kom hand-lingsplanerna även att riktas mot samarbete på området förnybar energi. Den nu aktuella handlingsplanen, för perioden 2008-2013, fastställdes i en ministerkonferens i Limassol 2007 och prioriterade särskilt tre områden; harmonisering och integrering av energimarknaderna, hållbarhet i energisektorn samt olika initiativ

av gemensamt intresse. Under EMEP har EU totalt allokerat ca 55 miljoner euro till energisamarbetet. Samtidigt har EIB utsträckt lån uppgående till ca 2 miljarder euro för prioriterade infrastrukturprojekt, inklusive flera gasledning. Intrycket är trots det ovanstående att energifrågorna inte har givits någon särskilt hög prioritet inom det övergripande EMP-samarbetet, och att arbetet inom EMEP t.o.m. stagnerat en smula under senare år. Många bedömare anser att det präglats mer av policyuttalanden om marknadsintegration än av konkret samarbete. Det förefaller vidare som att länderna söder om Medelhavet kring millennieskiftet upplevde att EU fäste ett alltför ensidigt intresse vid marknadsliberalisering, och dessutom pressade på med reformer utan att konsultera sina partners. Detta, har det påpekats, var en bidragande orsak till bildandet av organisationen för de gasproducerande länderna, the Gas Exporting Countries Forum, GECF) 2001. Något egentligt överbyggande av motsättningarna mellan konsument- och producentländer har alltså egentligen inte uppnåtts. Energifrågorna har helt enkelt kommit att stå tillbaka för teman som uppfattats som än mer väsentliga, som fredsprocessen i Mellanöstern, migration samt demokrati och mänskliga rättigheter.

2.9.2 Den europeiska grannskapspolitiken (ENP)

Även om EMP, och energikomponenten EMEP, formellt sett fortsätter att vara det institutionella ramverket för Euromed-samarbetet har det kompletterats med nya samarbetsformer under de senaste åren. Våren 2003 lanserades EU:s nya grannskapspolitik (European Neighbourhood Policy, ENP) omfattande EU:s östra och södra grannländer. Man kan säga att detta initiativ introducerade en tydligare bilateral komponent, i det att grannskapssamarbetet byggs upp kring avtal och handlingsplaner som överenskomms mellan EU och de enskilda partnerländerna. Även här lyfts energi fram som ett viktigt tema. Detta har skett samtidigt som energidebatten allmänt blivit mer intensiv inom EU, och försörjningstrygghet kommit att stå mer i centrum. EU har därför i ENP än tydligare inskräpt att europeisk energisäkerhet hänger samman med utvidgningen av det europeiska marknadskonceptet och en harmonisering av regler för handel, miljö etc. Fokus har också alltmer hamnat på sammanlänkningen av nätverken runt havet, och det var under ENP-paraplyet som tankar på en energiring runt hela Medelhavet tog fart – åtminstone på papper. Ett ytterligare nytt verktyg för samarbete utgörs av de s.k. strategiska energipartnerskap som EU kan ingå med enskilda länder. Ett sådant ingicks exempelvis med Irak i början av 2010, då man bl.a. konstaterade att Irak hade en viktig roll som leverantör av naturgas till Europa via den södra korridoren, och utgjorde en energibrygga mellan Europa, Medelhavsområdet och Mellanöstern.

2.9.3 Tredje försöket; Unionen för Medelhavet

Baserat på ett förslag av Frankrikes president Sarkozy beslutade EU 2008 att söka ge nytt liv åt Barcelonaprocessen i det att man skapade den s.k. Unionen för Medelhavet (UfM). I sin nya skepnad ska samarbetet innebära en fördjupning av de politiska relationerna och ett mer gemensamt ägarskap av de olika processerna. Institutionellt har man exempelvis valt att skapa ett fristående externt sekretariat

och ett dubbelt ordförandeskap, med en EU-medlem och ett partnerland. Den stora skillnaden är emellertid att arkitekterna bakom detta initiativ tycks ha satsat på en mer funktionell ansats, med fokus i avsevärt högre grad på genomförandet av konkreta gemensamma projekt. Bland de sex prioriterade områden som lyfts fram för sådana gemensamma insatser ingår satsningar på förnybar energi. Dessa avser i synnerhet den s.k. Medelhavsplanen för solenergi (MSP), som gjorts till nyckelkomponent i samarbetets energidimension.

2.9.4 Nya tag efter den arabiska våren

De senaste stegen i utvecklingen av relationerna på energiområdet mellan EU och medelhavsländerna har tagits i ljuset av den arabiska våren 2011. Utvecklingen födde tankarna på behovet av en än mer tydlig sammanlänkning mellan de två regionerna och energi nämndes som ett av de prioriterade områdena. I ett gemensamt förslag från kommissionen och EU:s Höga Representant understryks potentialen i samarbetet kring förnybar energi och skapandet av en gemensam energimarknad. Man föreslår därför skapandet av en Energigemenskap, enligt samma mönster som den som finns för västra Balkan och östra Europa.

Som framgått är energisamarbetet EU-Medelhavsregionen en historia om skapandet av en serie institutionella arrangemang som alla syftat till att integrera de två regionernas energimarknader. Framgångarna har dock varit begränsade, något som bl.a. erkänns av EU:s företrädare när man i presentationen av en ny energigemenskap konstaterar att tidigare arrangemang präglats av att genomförandet inte levt upp till förväntningarna. Det som synes ha haft en viss effekt är inte försöken till policyharmonisering utan snarare satsningar på olika konkreta projekt.

2.9.5 Nyckelprojekt för solenergi

Det utan jämförelse viktigaste projektet är Medelhavsplanen för solenergi (MSP). Tanken är att storskalig produktion av solenergi i Sahara – upp till 20 gigawatt per år från 2020 – skall bidra till energiförsörjningen i bägge regionerna, öka diversifieringen av Europas energiimport, hjälpa EU att nå sina klimatåtaganden samt främja den ekonomiska utvecklingen och skapa tusentals arbetstillfällen i södra Medelhavsområdet. Med så grandiosa mål är det naturligt att projektets realism har ifrågasatts och att genomförandet kantats av komplikationer som juridisk osäkerhet, bristande finansiering och oprövade teknologier. Det som talar för projektet är emellertid att marknadsförhållanden, klimatkrav och andra faktorer samverkar till att göra projektet en gemensam prioritet för den politiska sfären och näringslivet. Så har MSP exempelvis en betydande samverkan med två privata initiativ: det tyskbaserade industrikonsortiet Desertec, som ägnar sig åt att ta fram helhetslösningar för energiprojekt i regionen, och det franska Medgrid, vars fokus ligger på elnätförbindelser. För att projektet skall bli framgångsrikt krävs också att man ägnar sig åt distributionen inom EU. Spanien har exempelvis fått incitament till ökad sammankoppling med Nordafrika såvida energin inte kan vidareexporteras norrut. Därmed återkommer man till betydelsen av ökad sammankoppling med Frankrike och en fungerande inre marknad för energi.

3 EU:s roll i energipolitiken och de externa relationerna

EU har genom åren återkommande anklagats för att sakna en robust energipolitik. Så konstaterade exempelvis Oxford-professorn Dieter Helm 2011 att ”European energy policy has been notable mostly by its absence”.⁸¹ Budskapet har varit att, till syvende og sidst är det de nationella övervägandena hos stora medlemsstater samt dessa länders dominerande energibolag som avgör hur Europas energipolitik formas. Flertalet bedömare, och inte minst EU-kommissionens egna tjänstemän, skulle nog hålla med om att den verklighetsbeskrivningen har varit korrekt.

I kontrast till denna bild har energipolitiken emellertid under senare år alltmer kommit att betraktas som en av de mer centrala uppgifterna för EU. Utöver dess självklara roll att främja ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft har hållbarhet och klimatpåverkan samt utrikes- och säkerhetspolitiska spörsmål hamnat i fokus. Detta har inneburit att politiken präglas av ett komplext mönster av mål och syften med avseende på exempelvis marknadsintegration, infrastruktur, energibesparingar och förnybar energi, samt inte minst relationer med omvärldens energiproducenter och transitländer.

Energiolitiken skall dessutom föras i en omvärld som kännetecknas av betydande osäkerheter och nya förhållanden: Även om EU:s energikonsumtion kan antas plana ut under de kommande åren, skapar den avtagande inhemska energiproduktionen av allt att döma ett växande europeiskt importberoende. Av EU:s totala energikonsumtion importeras idag över hälften, och 2030 kan den andelen ha stigit till 70 procent. Samtidigt ökar den internationella konkurrensen om energitillgångar i takt med att länder som Kina och Indien, andra utvecklingsekonomier och producentländerna själva ökar sin energikonsumtion. Energimarknaderna präglas vidare av en betydande turbulens, orsakad av såväl den krisstämning som präglar världsekonomin i allmänhet och Eurozonen i synnerhet, som de politiska utvecklingar som kommit till uttryck bl.a. under den s.k. arabiska våren och i energisanktionerna mot Iran. Energifrågorna är givetvis också av avgörande betydelse för Europas möjligheter att bekämpa klimathotet och uppfylla de åtaganden som gjorts inom det internationella klimatsamarbetet.

Det är i ljuset av dessa förhållanden som ett gemensamt europeiskt energiprojekt tagit form. Visserligen inte samlat i ett enda enhetligt policydokument, men uttryckt i ett antal olika texter såväl av rättslig karaktär som i form av policybeslut vilka tillsammans bildar en bred och i allt väsentligt sammanhängande europeisk energi- och klimatpolitik.

3.1 Energifrågorna i EU – en tillbakablick och översikt

Insikten att energi och säkerhet är företeelser som hänger intimt samman med varandra är inte ny. Det är ett välkänt faktum att energi stod i centrum i samband med själva grundandet av det europeiska samarbetet efter kriget. Den europeiska kol- och stålunionen och Euratom utgjorde tillsammans med EEC-fördraget de tre grundstenarna i de europeiska gemenskaperna. Detta inte minst av säkerhetspolitiska skäl; framtida krig mellan Tyskland och Frankrike skulle ju omöjliggöras genom att energiproduktionen tvinnades samman. Detta är kanske exemplet *par excellence* på en säkerhetsisering av energifrågan.

När energi togs upp på gemenskapsnivå under de följande tre årtiondena var det mest försörjningstrygghet som stod i centrum. Så var fallet i samband med oljekrisen 1973 samt när ministerrådet 1986 antog slutsatser om prioriterade åtgärder för att värna europeisk försörjningstrygghet, och bl.a. nämnde betydelsen av diversifiering av energileverantörer, flexibla energisystem och nätverk, energisparande samt effektiv krishanteringsförmåga.⁸² Det är slående hur väl dessa prioriteringar ligger i linje med den energipolitiska debatt som idag förs inom EU.

Mönstret ändrades i slutet av 80-talet och under 90-talet. Perioden karaktäriserades internationellt av god tillgång på energi och av marknader där köparna, snarare än säljarna, hade en stark ställning. Därmed kom försörjningsargumentet att hamna mer i bakgrunden och liberaliseringar och den inre marknadens effektivitet kom i fokus. Väl att märka är emellertid att det fortsatt inte fanns någon explicit rättslig grund för energisamarbetet, och att det ganska robusta arbete som lades ned på att liberalisera energimarknaderna byggdes på lagrum inom andra politikområden, inte minst den inre marknaden, miljö och konkurrens.

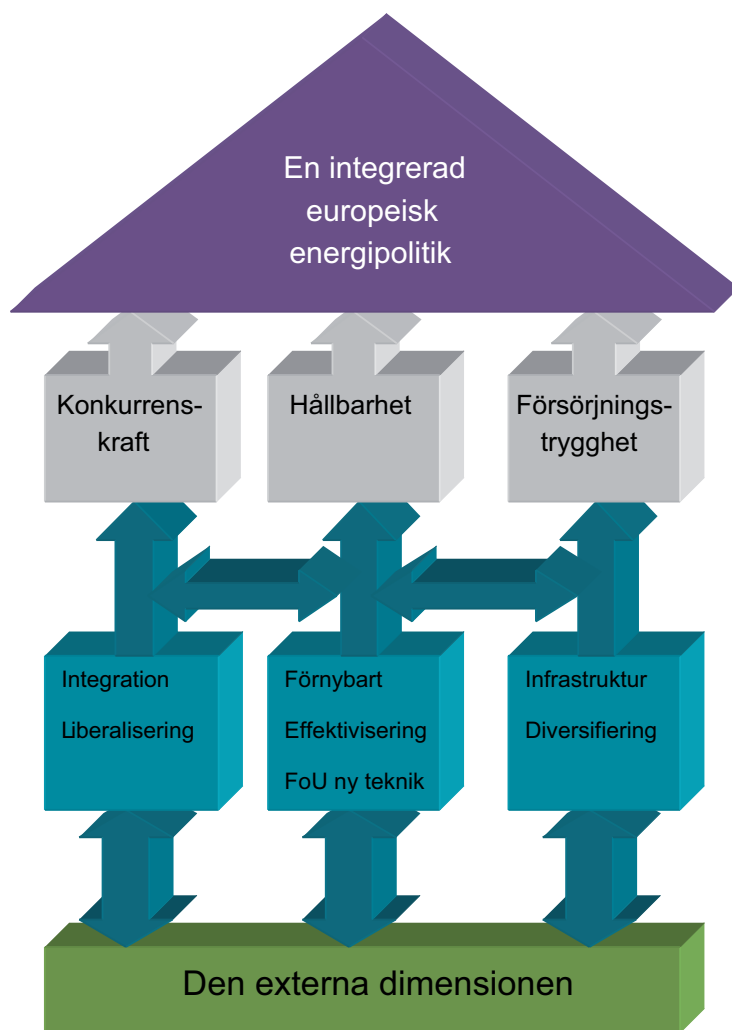
Kring millennieskiftet ändrades förutsättningarna ånyo; de europeiska energiimportörerna mötte en säljarens marknad med starkt stigande eller fluktuerande priser; klimatfrågan framstod alltmer som en helt avgörande utmaning; de två gaskonflikterna mellan Ukraina och Ryssland 2006 och 2009 illustrerade vissa EU-länders stora sårbarhet för leveransavbrott; samtidigt stod det klart att den inhemska produktionen av fossila bränslen skulle avta och importberoendet öka. Sammantaget innebar dessa tendenser att det på många håll inom EU åter var försörjningsfrågorna som sattes högst på dagordningen. Till detta har på senare tid även bidragit utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern samt Fukushima-katastrofen i Japan. Tysklands beslut att avveckla kärnkraften, och flera andra länders tendens att gå i samma riktning har ytterligare förstärkt känslan av att försörjningstryggheten är en fråga av högsta rang i Europa. Bilden av energimarknader där efterfrågan kommer att överstiga utbudet nyanseras emellertid av de senaste årens dramatiska ökning av tillgången på naturgas på de internationella marknaderna, dels i form av utbyggd LNG-kapacitet, dels genom skiffergasens entré på marknaden.

Det vi ser idag på europeisk nivå kan sägas vara en kombination av – och till inte ringa del även en konkurrens mellan – de bägge bevekelsegrunderna för europeisk energipolitik; marknadens effektivitet respektive försörjningstrygghet. Samtidigt

som kommissionen och Rådet fortsätter att driva marknadsfrågorna är försörjningstryggheten ett uttalat mål i lagstiftnings- och policyarbetet. Till dessa två traditionella mål läggs nu även hållbarhetsmålet.

3.2 EU:s gemensamma energipolitik idag

Med ikraftträdandet av Lissabonfördraget 2009 skapades för första gången en rättslig grund för energisamarbetet, där artikel 194 anger att målen för unionens politik ska vara att i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna garantera fungerande energimarknader och trygg energiförsörjning samt att främja energieffektivitet, förnybara energikällor och sammanlänkade energinätverk.⁸³ Fördraget klargör att medlemsstaterna fortsatt har makten över sitt val mellan olika energikällor – sin energimix - men formuleringarna om solidaritet inför ändå ett nytt element av närmare samordning mellan medlemsstaterna. Just formuleringen om solidaritet har kommit att spela en betydelsefull roll i de senaste årens energidebatt.



Den europeiska energipolitikens beståndsdelar.

Arbetet med att mejsla ut en tydligare färdriktning för den gemensamma energipolitiken inleddes ett par år innan Lissabonfördraget trädde i kraft. År 2007 fattade stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet beslut om en integrerad energi- och klimatpolitik.⁸⁴ Då antogs de så kallade 20/20/20-målen som ska vara uppfyllda senast år 2020. Målen anger att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent, att 20 procent av den energi som används inom EU ska komma från förnybara energikällor och att energieffektiviteten ska öka med 20 procent. Europeiska rådet enades också om att EU:s insatser på energiområdet ska vila på tre pelare:

- miljömässig hållbarhet,
- konkurrenskraft,
- försörjningstrygghet.

Europeiska rådet fastställde även en bred energihandlingsplan, vilken inringade de åtgärder som behövde vidtas de närmaste åren för att uppnå 20/20/20-målen och de energipolitiska principerna. Stats- och regeringscheferna ville särskilt se framsteg i genomförandet av EU:s inre marknad för gas och el, åtgärder för att främja försörjningstryggheten, en tydligare inriktning i EU:s externa energirelationer och internationella energipolitik samt insatser för energieffektivitet, förnybar energi och energiteknik. Man kan konstatera att besluten från toppmötet utgör ramen för den energipolitik som förs idag samt har legat till grund för det ganska betydande antal rättsakter som antagits sedan dess.

Under perioden 2007–2009 lade kommissionen fram ett antal konkreta lagförslag i syfte att nå handlingsplanens mål såväl vad gäller fortsatt liberalisering som uppfyllandet av klimatåtagandena och försörjningstryggheten. Dessa handlade exempelvis om åtskillnad av ägandet av energitransmission å ena sidan och produktion och försäljning å den andra samt tredje parts möjligheter att få tillgång till energiinfrastruktur – viktiga reformer som ingår i det s.k. tredje inre marknadspaketet. Beslut togs också som rörde främjandet av förnybar energi samt bindande regler för att bättre kunna förbereda och hantera försörjningskriser inom gasssektorn.

Då handlingsplanen löpte ut 2009 påbörjades en strategisk översyn av den europeiska energipolitiken. Den mynnade ut i att en ny Energistrategi för åren 2011-2020 antogs i februari 2011. I Energistrategin föreslås åtgärder inom fem prioriterade områden för de kommande tio åren: Energieffektivisering, en integrerad marknad, konkurrenskraftiga priser, trygg energiförsörjning, tekniskt ledarskap samt den externa dimensionen av energipolitiken.

Energi uppmärksammades på högsta nivå i det möte i Europeiska Rådet som hölls i februari 2011 och som huvudsakligen ägnades just åt energifrågorna. Här slog stats- och regeringscheferna fast att energi är en prioriterad fråga för EU, och man stakade ut vägen för det fortsatta arbetet på området. Häri ingår fullbordandet av den inre marknaden på energiområdet till 2014, integreringen av samtliga EU:s delar i de europeiska gas- och elnätverken till 2015 samt formuleringen av en gemensam extern energipolitik.⁸⁵ I slutsatserna från mötet lades stor vikt

på infrastrukturens betydelse för marknadsintegration och försörjningstrygghet. Bland annat slogs det fast att den inre marknaden ska vara fullbordad 2014 så att el och gas kan flöda fritt, samt att ingen medlemsstat ska vara isolerad från den inre marknaden, eller riskera sin försörjningstrygghet på grund av bristfälliga sammankopplingar i infrastrukturen efter 2015.

Stats- och regeringscheferna tog åter upp energifrågan i december 2011, då de bekräftade EU:s långsiktiga mål att radikalt minska utsläppen av växthusgaser till 2050 för att unionens klimatåtaganden ska kunna uppfyllas. De konstaterade också att det för att kunna uppnå målet krävs en genomgripande förändring av energisystemen. I sina slutsatser uppmanade de medlemsstaterna att nå en överenskommelse om en långsiktig strategi för minskade växthusgasutsläpp på basis av den ”energifärdplan”, Energy Roadmap, som kommissionen tagit fram.

Färdplanen 2050 utgår från målet att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent jämfört med 1990. Färdplanen konstaterar att EU:s befintliga styrmedel och åtgärder för att nå målen inom klimat- och energiområdet måste stärkas och ytterligare åtgärder måste vidtas för att målet till 2050 ska kunna uppnås. I meddelandet presenterar kommissionen sin syn på hur EU kan nå utsläppsmålet till 2050 samtidigt som försörjningstrygghet och konkurrenskraft säkras samt skissar strategier för ett hållbart energisystem. Kommissionens bedömning är att en politik för minskade växthusgasutsläpp är möjlig och på lång sikt kan bli mindre kostsam än dagens politik, att el kommer spela en viktigare roll i Europa, att energikostnaderna för hushållen kommer att öka, att energieffektivisering är nödvändigt och att användningen av förnybar energi kommer att öka i betydande grad. Kommissionen konstaterar vidare att gas kommer spela en viktig roll i omställningen av energisystemet, och att kol och olja fortsatt kommer att ingå i energisystemen år 2050 – detta kopplat till att tekniken för koldioxidinfångning och lagring (CCS) måste drivas på. Utmaningen att nå utsläppsmålet blir större utan kärnkraft, konstaterar kommissionen vidare.

Färdplanen kommer med säkerhet att bli föremål för ingående och svåra diskussioner bland EU:s medlemsländer, inte minst med tanke på att länder som Polen alltmer artikulerat haft invändningar mot hela klimatstrategin, som man menar hotar vitala ekonomiska intressen.

3.3 Omvärldsfaktorer och trender i det europeiska energisamtalet

De senaste årens ekonomiska kris har fått till följd att fokus i diskussionen om EU:s energipolitik förskjutits från bekämpning av klimatförändringarna och utveckling av den inre marknaden till försörjningstrygghet och infrastruktur. En del medlemsstater ifrågasätter klimatåtgärdernas inverkan på den europeiska industris konkurrenskraft och anser att EU i sin helhet – men kanske speciellt vissa medlemsstater med ofördelaktig energimix – helt enkelt inte har råd att bekämpa klimathotet i tider av kris och knappa offentliga resurser.

Gaskrisen mellan Ryssland och Ukraina vid årsskiftet 2008/2009 illustrerade på ett dramatiskt sätt vissa europeiska länders utsatthet för avbrott i energileveranserna. Till följd av krisen har EU-diskussionen kommit att fokusera ytterligare på försörjningstrygghet, framförallt för gas som utgör en viktig del i el- och värmesektorerna i Europa. Försörjningstrygghet handlar för de direkt berörda länderna främst om att diversifiera tillförseln av fossila energikällor till att omfatta nya producentländer och -regioner samt alternativa korridorer som inte passerar Ukraina. Infrastruktur för flytande naturgas står också i fokus. Också utvecklingen av okonventionella fossila bränslen som skiffergas lyfts fram som en viktig komponent i en sådan politik för försörjningstrygghet.

Detta fokus på försörjningstrygghet innebär samtidigt att fler medlemsländer förespråkar offentligt styrd planering av infrastruktur och gemenskapsfinansiering av denna. Framför allt nya medlemsstater driver att gemenskapsmedel ska användas för att finansiera både investeringar i infrastruktur och ny produktionskapacitet. En hög grad av politisk styrning och planering är en viktig del av en sådan ansats.

Olyckan vid kärnkraftverket i Fukushima är ytterligare en omvärldsfaktor som påverkar utformningen av den europeiska energipolitiken. Det tyska beslutet att avveckla kärnkraften till 2022 har för många länder aktualiserat frågan om huruvida det i framtiden kan komma att råda brist på produktionskapacitet i regionen, vilket man befärrar kan få konsekvenser för den europeiska konkurrenskraften. Även i Italien och Belgien diskuteras en avveckling.

3.3.1 Motsättningar och skiljelinjer

Som framgått av det ovanstående har de senaste årens agenda på det energipolitiska området lyft fram de skillnader i perspektiv som finns inom EU:s medlemskrets. Två av dem förtjänar att kommenteras särskilt, eftersom de har bäring på såväl den allmänna energipolitikens inriktning som på vilka prioriteringar man vill göra i relationerna med externa producent- och transitländer. Med en viss förenkling kan man påstå att skiljelinjen i synsätt går mellan dem som blev medlemmar 1995 eller tidigare och EU:s nya medlemsstater, där den senare gruppen allmänt sett har en ambition att säkerhetsisera energifrågan mer än den förstnämnda.

Den första frågan handlar om huruvida man bland EU:s övergripande prioriteringar vill ta fasta på försörjningstrygghet eller konkurrenskraft och hållbarhet. Även om alla parter utan omsvep erkänner att energipolitiken måste bygga på samtliga tre pelare, är det ändå uppenbart att tonvikten läggs olika. Vissa medlemsstater, och särskilt de som varit utsatta för störningar i energileveranser, och som känner trycket av att vara beroende av en energileverantör ser gärna att EU fokuserar på frågor som rör utvinning och transport av fossila bränslen, och på behovet av geografisk diversifiering i val av leverantörer och transportvägar. Infrastruktur, inte minst rörledningar, kommer att spela en väsentlig roll i formuleringen av en sådan politik. Andra medlemsstater insisterar snarare på att

försörjningstrygghet i grund och botten handlar om att göra sig mindre beroende av importen av fossil energi och att, därför, integrerade och väl fungerande marknader, energieffektivitet och satsningar på inhemsk och/eller förnybar energi är väl så viktiga aspekter av en politik för ökad försörjningstrygghet. Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att de länder som argumenterar för en aktiv ”rörledningspolitik” har varit på offensiven och dominerat EU-debatten under de senaste två åren.

Den andra skiljelinjen rör synen på vilka roller marknaden respektive det offentliga, i detta fall EU, bör spela i styrningen av resurser till förverkligandet av energipolitiken. Även här finns på ytan en samstämmighet; regeringars uppgift är att genom regelverk och institutionella arrangemang skapa en miljö som befordrar att resurser styrs till produktiva ändamål, medan privata marknadsaktörer inom denna ram har att fatta rationella beslut om vilka investeringar som är lönsamma. Denna samstämmighet rymmer dock betydande nyanser i synen på när offentliga medel ändå måste träda in för att uppmuntra marknaden att göra val som överensstämmer med de politiska målsättningarna. För ett land som Polen är det naturligt att EU:s sammanhållningsfonder och andra finansiella instrument ska tas i bruk för ändamålet, under det att länder med andra erfarenheter ser ett värde i att låta marknadskrafterna bestämma till vilka infrastrukturprojekt investeringarna ska gå. I den mån offentliga medel överhuvudtaget ska användas för dessa ändamål, resonerar man, måste det ske enligt strikta kriterier och i överensstämmelse med EU:s övergripande energipolitiska mål. En illustration av denna motsättning ges av Europeiska rådets slutsatser från februari 2011, som i en sats försedd med ett antal hårt förhandlade preciseringar säger att ”*some projects may require some limited public financing*” (förf:s kursiv)⁸⁶.

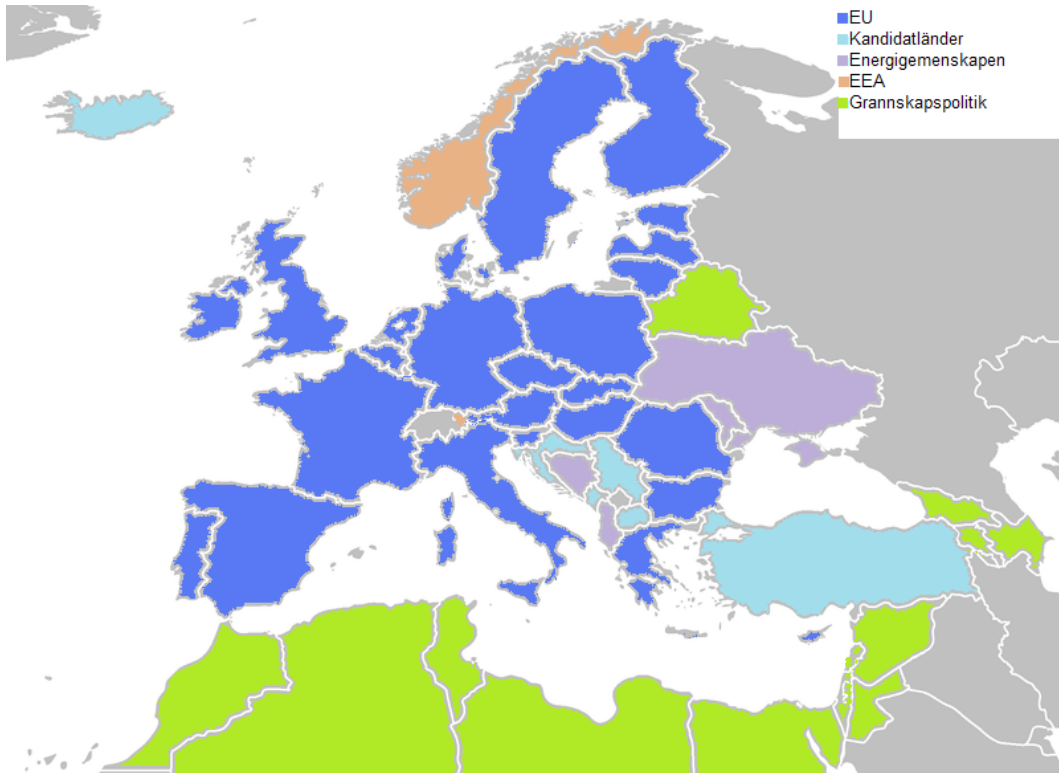
3.4 Den externa dimensionen

På ett område är EU fortsatt en svagare aktör än man borde kunna vara – och det gäller den externa eller internationella dimensionen. Detta uppmärksammades bl.a. av Europeiska Rådet i februari 2011 när man gav kommissionen i uppdrag att presentera ett förslag till politik för de externa energirelationerna.⁸⁷ Som svar på denna beställning levererade kommissionen i september 2011 ett meddelande, vilket behandlades under hösten 2011 och utmynnade i ett antal rådsslutsatser antagna vid energiministrarnas möte i november 2011.⁸⁸

De nya riktlinjerna utgår från samma omvärldsbeskrivning som återgavs i början av detta kapitel: i en värld av växande europeiskt importberoende, ökande internationell konkurrens om energitillgångar och energimarknader präglade av ekonomisk och politisk turbulens samt i ljuset av det globala klimathotet måste EU anta en starkare roll på den internationella arenan. EU måste, som ledmotivet säger, *tala med en röst* i sina relationer med producenter, transitländer och andra aktörer.

Detta sägs, för det första, innebära att den *interna samordningen* måste stärkas. Samordningen mellan medlemsländer och mellan EU:s energipolitiska och säker-

hetspolitiska grenar måste förbättras. EU skall i ökande grad agera samstämmigt i olika internationella fora. Bilateral energiavtal med externa partnerländer skall inte längre kunna ingås utan att övriga EU-länder är informerade. Kommissionen ska kunna bistå medlemsstater i deras förhandlingar, både i syfte att stärka deras positioner och att värna om avtalens överensstämmelse med gällande EU-rätt.



Den europeiska energimarknaden växer – EU bygger integrerade energimarknader med omkringliggande länder.

Man gör samtidigt en poäng av att mycket av EU:s styrka internationellt står att finna i *EU:s marknadsmodell*. Det handlar därför om att exportera denna modell, genom marknadsintegration och regelapproximering med i första hand kandidatländer och de stater i Östeuropa och på Balkan som ingår i den s k Energigemenskapen och i ett vidare perspektiv också med andra länder, exempelvis i södra Medelhavsområdet, med vilka man kan ingå partnerskap om olika former av energisamarbeten. Ett djupgående partnerskap med Ryssland anges som en prioritet.

Konkreta åtgärder för en tryggad energiförsörjning föreslås också: kommissionen vill kunna genomföra de prioriterade infrastrukturprojekt som identifierats fram till 2020, man vill förverkliga den södra gaskorridoren från Kaukasus; man vill medverka i en rehabilitering av det ukrainska rörledningsnätet för gas och man vill ha ett trepartssamarbete med Ryssland och Ukraina om säkrade energiflöden genom den s k östra korridoren.

I rådets slutsatser talas också om en intensifierad energidialog med andra producentländer, liksom med viktiga konsumentländer som USA och Japan. Ett antal förslag avseende kärnsäkerhet presenteras, och en tydligt högre ambitionsnivå anges vad gäller energifrågornas plats i det internationella utvecklingsarbetet.

Parallellt med förslaget till riktlinjer för de internationella relationerna presenterade kommissionen också ett förslag till ett rättsligt bindande instrument med långtgående åtaganden för medlemsstaterna att informera kommissionen om bilaterala energirelationer med tredje land och att ge kommissionen rätt att utöva tillsyn – t.o.m. *ex ante* - över bilaterala energiavtal. Detta lagförslag ledde till omfattande förhandlingar i rådsstrukturen och blottade medlemsstaternas ovilja att, som man uppfattade saken, låta kommissionen diktera villkoren för de enskilda medlemsstaternas energirelationer med andra länder på ett sätt man menade var oförenligt med EU-fördraget och det mandat Europeiska rådet givit i februari 2011.⁸⁹

Det medlemsstaterna i ministerrådet i stället lyft fram som önskvärt är att utforma en mekanism som skapar en rättslig grund för en enskild medlemsstat att, om den så önskar, begära stöd från kommissionen i förhandlingar om ett mellanstatligt avtal med tredje land. En medlemsstat ska därtill enbart vara skyldig att rapportera till kommissionen när ett avtal undertecknats, och inte före eller under förhandlingen som i kommissionens ursprungliga förslag. Rådets position har dock utmanats av Europaparlamentet, vars uppfattning ligger i linje med kommissionens i det att man stödjer obligatorisk förhandskontroll av avtal och att kommissionen på egen begäran ska kunna delta under förhandlingarna med tredje land. I skrivande stund pågår förhandlingar mellan Rådet och Europaparlamentet.

3.5 Aktuella utmaningar i den externa energipolitiken

Vilka är de externa förhållanden som sätter ramarna för EU:s agerande på den internationella arenan? Givet energimarknadernas globala karaktär och sammankopplingen mellan ekonomi, energi och säkerhetspolitik är svaret att EU påverkas av och har ett intresse i att påverka snart sagt allt som händer i internationella energisammanhang. Vissa utmaningar i Europas grannskap framstår ändå som väsentliga och särskilt relevanta för den europeiska energiförsörjningen.

3.5.1 Ryssland-Ukraina

Det går till att börja med inte att bortse från betydelsen av EU:s relationer med Ryssland och ett transitland som Ukraina. Bilden av hur dessa relationer ser ut präglas till stor del av ett ensidigt europeiskt beroende av ryska gasleveranser och opålitlig transitering genom Ukraina. Gaskriserna 2006 och, i än högre grad, 2009 lyfte fram sårbarheten hos ett antal EU-länder särskilt i östra och sydöstra Europa. Den rådande uppfattningen är också att rysk energi är ett genompolitiserat område där alla strategiska beslut fattas på högsta nivå bakom Kremles murar. I den mån vi ser Ukraina som något mer än en bricka i ett ryskt energimaktspel framstår landets

energisektor som hopplöst ineffektiv och plågad av utbredd korruption. Att det i detta ljus ligger nära till hands att betrakta energirelationerna med Ryssland som en central säkerhetspolitisk utmaning – att säkerhetsisera dem – är inte konstigt.

Ändå förefaller det väsentligt att nyansera vår bild av Ryssland och Ukraina i energisammanhang. Det är viktigt att se relationen som ett ömsesidigt, inte ensidigt, beroende. Ryssland är beroende av europeiska kunder på samma sätt som EU är beroende av Ryssland som leverantör. Och krisen 2009 satte fingret på just detta förhållande – det var inte bara Bulgarien som berövades viktiga gasleveranser – Gazprom gick miste om marknadsandelar och fick se sina relationer med europeiska energiföretag naggade i kanten, och betalade till slut skadestånd till några av dem. För övrigt är det kanske inte riktigt hela sanningen att krisen löstes när Putin, Tymoshenko och Barroso satte sig ned vid samma bord. Lika viktigt var nog att europeiska energiföretag började röra på sig, genom att dels göra klart för Gazprom att det var hög tid att lösa krisen, dels sätta samman finansieringsförslag som hade kunnat lösa frågan om de behövts.⁹⁰

Det må vara att Ryssland har säkerhetsiserat sin energisektor och betraktar den som ett nationellt säkerhetsintresse – men det innebär inte nödvändigtvis att det är en optimal strategi att svara med samma mynt. Kanske är det tvärtom så att EU skall fortsätta att göra det EU anser sig göra bäst – att envetet driva fortsatt marknadsliberalisering och integration. Att exempelvis insistera på att vertikala monopol, där såväl produktion som transport och försäljning av gas drivs av samma företag, bryts upp; och att tredje part ges tillträde till energiinfrastruktur. Av allt att döma ger sådana åtgärder betydligt mycket mer effekt på beslutsfattarna i Moskva, och det är ingen tillfällighet att den ryska sidan reagerat mycket kraftigt mot åtgärderna bl.a. i de baltiska länderna för att fullt ut genomföra EU:s inre marknad – något som direkt hotar Gazproms ställning på dessa marknader.

Det är också tydligt att Ryssland i ljuset av den allt större divergensen mellan oljepris och gaspris tvingats gå med på avsevärda prissänkningar till de stora kunderna i Europa. Återigen en utveckling som styrs av marknadsfenomen snarare än förhandlingar på politisk nivå.

Kontrasten mellan den nyss nämnda utvecklingen av gaspriserna och de fortsatta meningsskiljaktigheterna mellan Ryssland och Ukraina är uppenbar. Våren 2012 rapporterar media om att de utdragna förhandlingarna mellan de bägge länderna om priset på rysk naturgas står och stampar. Ukraina vill köpa gasen billigare än vad man kom överens om 2009 och Ryssland ställer för Ukraina oacceptabla motkrav som går ut på att Ukraina i så fall går med i tullunionen med Ryssland och Vitryssland eller går med på en sammanslagning av Gazprom och Naftogaz. Huruvida situationen kommer att eskalera till en ny gaskonflikt återstår att se – även om bägge parter garanterar att inga europeiska kunder kommer att drabbas. Intressant är ändå att det är Ukrainas stora importberoende som står i centrum. Detta är ett tydligt exempel på att försörjningstrygghet inte kan reduceras till priser och kvantiteter på gas, utan måste ses bredare. Det är sannolikt så att

Ukraina med en energieffektivitet på europeisk nivå skulle vara oberoende av rysk gas tack vare de inhemska energitillgångarna. Det finns således skäl att även i fråga om försörjningssäkerhet ge hög prioritet åt energieffektivitet.

3.5.2 Östersjöregionens energiintegration

Man kan höra baltiska företrädare uttrycka sig på ungefär följande sätt om säkerhet: Vår suveränitet och vår säkerhet bygger på tre pelare. Av dessa har vi klarat av två: militär säkerhet genom vårt medlemskap i Nato; säkerhet i bred ekonomisk mening genom vårt medlemskap i EU. Det som nu återstår är att ordna vår energisäkerhet. Det är klart att det med detta perspektiv inte kan vara fråga om något annat än ett vitalt nationellt säkerhetsintresse. De baltiska staterna har också varit framgångsrika i att europeisera frågan, och förmått EU, och inte minst Sverige, att gå in i ett samarbete på bred front. Det huvudsakliga instrumentet utgörs av BEMIP – *Baltic Energy Market Interconnection Plan*, ett regionalt samarbete mellan de baltiska och nordiska EU-länderna samt Polen och kommissionen.

Det är viktiga och känsliga frågor som behandlas: elmarknader skall integreras genom fysiska installationer som exempelvis elkabeln Nordbalt mellan Sverige och Litauen. Av ännu större betydelse är den process som nu inleds för en teknisk synkronisering av de baltiska staternas elsystem med övriga Europas, och en motsvarande avveckling av synkroniseringen med Ryssland och Vitryssland. Frågan har en politisk sprängkraft, och komplexiteten ökar dessutom till följd av att Kaliningrad ligger där det ligger och såvitt kan förstås också måste länkas till EU. Vidare har kärnkraften seglat upp som en tydligt politisk fråga inte minst för Litauen som driver en intensiv kampanj för att förmå EU att ta ställning mot pågående kärnkraftplaner i Kaliningrad respektive Vitryssland. Samtidigt har man egna problem med avvecklingen av kärnkraftverket Ignalina. Relationerna mellan Vilnius och Moskva och Gazprom är inte okomplicerade. Putin anklagar Litauen för ”stöld” när man insisterar på att genomföra EU:s inre marknadslagstiftning och bryta Gazproms monopol⁹¹ – och Litauen svarar med att göra framställningar i Bryssel om att kommissionen ska granska Gazproms missbruk av sin marknadsdominans.

En komplicerande faktor är att de tre baltiska staterna inte alltid agerar i samklang. Fortsatt finns frågetecken kring engagemanget för det gemensamma kärnkraftverk som man planerat bygga som ersättning för Ignalina; och att samtliga tre baltiska stater går vidare med egna planer på att bygga LNG-terminaler är knappast en effektiv lösning. Frågan är också om det är enbart av godo för de baltiska staterna att föra upp energifrågorna allra högst på den säkerhetspolitiska dagordningen. Det är tydligt att man genom sitt agerande provocerat ryska motåtgärder och retorik, och bidragit till ett ömsesidigt mått av misstänksamhet. En överdriven politisering tenderar samtidigt att skapa en tröghet i beslutsfattande och genomförande av just sådan energiprojekt som skulle underlätta och snabba på integrationen med övriga EU.

Några ord om rörledningen Nord Stream, som ju är ett faktum vid det här laget. Det är intressant att notera i vilken grad byggandet av en gasledning i Östersjön var föremål för säkerhetsisering under en längre tid. När ansökan lämnades in och den formella beredningen inom regeringskansliet och med berörda myndigheter påbörjades var det andra överväganden som kom att stå i förgrunden. Främst av dessa fanns internationell rätt, där havsrätten tämligen klart angav vilket ansvar Sverige hade och var gränsen för det svenska agerandet gick. När denna ram väl var etablerad övergick processen till att bli en beredning av i första hand miljökonsekvenserna av byggnationen. Det har spekulerats en del kring tidsmässiga förhållanden i tillståndsgivningen, som att Sverige och Finland fattade sina beslut samtidigt och att EU:s toppmöte med Ryssland ägde rum nära i tiden. I vilken grad sådana saker styrts av politiska överväganden är oklart, men det förtar inte intrycket att den svenska beredningen av Nord Stream-beslutet i allt väsentligt var en framgångsrik avsäkerhetsisering av ett ärende med potentiellt stor politisk sprängkraft.

3.5.3 EU:s grannskap; integration med Västra Balkan, östra Europa och södra Medelhavsområdet

I linje med kommissionens – och många medlemsstaters – övertygelse att de europeiska energipolitiska målen främjas av att marknaderna i EU:s grannskap knyts närmare samman, har en serie initiativ tagits under senare år. Samtliga har lyft fram värdet av att liberalisera marknaderna och att harmonisera regelverken, i syfte att skapa integrerade marknader. Detta gäller i lika hög grad mellan EU och respektive region, som mellan länderna inom en och samma region.

Inom *partnerskapet EU-Medelhavet* har EU sedan mitten av 90-talet sökt finna former för energisamverkan med länderna söder om Medelhavet, och har i det syftet just fört fram behovet av att knyta samman konsumenterna i norr med producenterna i söder. Framgångarna har emellertid varit begränsade och en allmän observation som kan göras är att samarbetet genererat fler policyuttalanden än konkreta resultat. Relationen EU-MENA har beskrivits separat i kapitel 2 – men bör alltså också ses som en del av det nätverk av relationer som EU skapat i sitt grannskap.

Energigemenskapen i sydöstra Europa för samman EU med länderna i västra Balkan och östra Europa (Serbien, Kroatien, Bosnien, Makedonien, Albanien, Kosovo, Montenegro, Moldavien och Ukraina), och syftar till att utvidga EU:s inre marknad genom att länderna förbinder sig att genomföra EU:s regelverk på energiområdet. Fördraget om att etablera Energigemenskapen undertecknades i oktober 2005 och arbetet med att införliva EU:s regler på energiområdet i länderna pågår sedan dess. Konkret innebär ett medlemskap att medlemsländerna förbinder sig att implementera 14 direktiv och förordningar, samt att följa EU:s konkurrenslagstiftning på energi och miljöområdena. Det uttalade syftet är också att främja konkurrens och transparens på energimarknaderna i regionen och att - inte minst viktigt och behövligt - främja regional samverkan. På ett övergripande plan kan man säga att samarbetet även stödjer en framtida utvidgning av unionen på västra Balkan i och med att länderna ges incitament att anpassa sin nationella lagstiftning till EU:s.

Energifrågorna ges även plats inom det *östliga partnerskapet*, ett initiativ som föreslogs av Polen och Sverige våren 2008 och som sedan lanserades som ett EU-program i maj 2009. Partnerskapet syftar till att förstärka och fördjupa relationerna med länder som närmast gränsar till EU i öster (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland) och ska omfatta praktiskt och konkret arbete med anpassning till EU:s regelverk inom olika områden, harmonisering av lagstiftning, uppbyggnad av institutioner osv. Östliga partnerskapet består av en bilateral del och en multilateral del. I den bilaterala står relationen mellan EU och vart och ett av de sex länderna i fokus. Hur relationerna utvecklas (på det politiska, handels-, energi-, migrationsområdet m.m.) beror bl.a. på hur väl länderna genomför reformer och lever upp till åtaganden avseende mänskliga rättigheter och demokrati. Den multilaterala delen innebär samarbete mellan EU, dess medlemsstater och de sex partnerländerna gemensamt, bl.a. inom ramen för en särskild s.k. energiplattform. Kännetecknande för partnerskapet är den tydliga koppling som EU gör mellan politiska framsteg och reformer och konkret samarbete på sektornivå, inklusive energi.

3.5.4 Södra korridoren

EU:s sydöstra flank – det som brukar kallas den södra korridoren och som omfattar området runt Kaspiska havet samt Turkiet och Irak, kännetecknas också av ett energipolitiskt spel på hög nivå. I centrum för uppmärksamheten står å ena sidan EU:s strävan att diversifiera sin energiimport genom att skapa förutsättningar för ökade gasleveranser från Azerbajdzjan och Turkmenistan samt i förlängningen från Irak, å andra sidan Rysslands dubbla ambition att fortsätta vara EU:s dominerande gasleverantör och samtidigt kringgå Ukraina som transitland.

EU:s och Rysslands skilda mål kan sägas länge ha symboliserats av kampen mellan gasledningarna Nabucco, avsedd att leda kaspisk gas till Europa, och den ryska South Stream, planerad att leda rysk gas i stort sett samma väg till Europa. Under hösten 2011 och våren 2012 blev det dock alltmer sannolikt att det grandiosa projektet Nabucco – en rörledning hela vägen från Turkiets östra gräns till Österrike – förmodligen inte kommer att bli av i den omfattning man planerat. I stället har ett antal mindre ambitiösa projekt (inklusive en nedbantad version av Nabucco), vilka samtliga utgör komplement till befintliga rörnätverk i regionen framstått som mer genomförbara. Parallellt med kampen om vem som till slut skall få bygga infrastrukturen för transport av gas pågår ett förhandlingsarbete mellan tre parter – Azerbajdzjan, Turkmenistan och EU-kommissionen – i syfte att lägga grunden för att bygga en rörledning under Kaspiska havet, så att Europa också kan komma i åtnjutande av den centralasiatiska gasen.

Det är således en komplex struktur av relationer som spelar in, och det gäller för EU att manövrera på ett sätt som tillgodoser europeiska energipolitiska såväl som säkerhetspolitiska mål. Turkiet och Azerbajdzjan måste komma överens om priser och villkor för gas som transiteras genom Turkiet. En normalisering mellan Turkiet och Armenien måste äga rum utan att det negativt påverkar relationen

Turkiet-Azerbajdzjan. Länderna runt Kaspiska havet måste acceptera att en rörledning läggs på havsbotten utan att alla utestående gränsdragningsfrågor i havet lösts ut. Om gas skall flöda in i den södra korridoren från Irak måste den regionala kurdiska regeringen komma överens med Bagdad om hur inkomster skall fördelas. På ett annat plan måste marknadens olika aktörer komma överens om priser och villkor för gasens väg till Europa; producentkonsortiet Shah Deniz som producerar gasen, det konsortium som väljs för att bygga rörledningen, internationella banker och finansieringsinstitut som lånar ut pengar till den och de europeiska gasbolag som till slut köper den.

Och allt detta samtidigt som Ryssland har slutit avtal med europeiska transitländer och gasbolag om South Stream, och på ett ganska framgångsrikt sätt förmedlat bilden att man systematiskt går mot projektets förverkligande. Så sent som vid årsskiftet 2011/12 gav premiärminister Putin order om att byggnationen av South Stream skulle påbörjas under 2012⁹², och Gazprom meddelade i februari att man kommer att fatta sitt slutliga investeringsbeslut i november 2012.

3.5.5 Skiffergas

Tidigare i denna skrift har beskrivits den dramatiska ökningen i produktionen av skiffergas som ägt rum under de allra senaste åren särskilt i USA. Denna har också en tydlig bäring på europeisk energiförsörjning. Den kraftigt minskade amerikanska efterfrågan på gas har redan ökat utbudet på marknaden. Det rör sig här främst om att flytande gas, LNG, som varit avsedd för den amerikanska marknaden finns till försäljning. Världsmarknadspriserna har som ett resultat utsatts för en press. Detta i sin tur har medfört att långsiktiga kontrakt med fasta priser kopplade till oljepriset inte framstår som lika attraktiva längre. Det är denna prisdynamik som bl.a. ligger bakom att Ukraina vill omförhandla sina gasleveransvillkor med Ryssland. För rysk del har skiffergasrevolutionen omkullkastat en hel del planer, särskilt vad gäller expansionen i norr.

Man frågar sig nu om skiffergasen kan spela samma roll i Europa som i USA. Klart är att redan den amerikanska utvecklingen har haft stor betydelse för Europa, men en inhemsk EU-produktion hägrar också för vissa länder. Polen har mycket höga ambitioner, och lyckades också få Europeiska rådet att i februari 2011 uttala som sin mening att förutsättningarna för skiffergasen i Europa skall utredas.⁹³ Geologiskt är förutsättningarna goda i Polen, Frankrike och ett antal andra länder. Intressant nog är också Ukraina bland de länder som beräknas kunna ha stora tillgångar. Geologiska förutsättningar räcker emellertid inte långt, och det är för europeisk del klart att många hinder återstår, inte minst miljömässiga, innan vi vet om skiffergasutvinning kan ske kommersiellt även i Europa. Polen, som intagit den mest positiva och aktivistiska hållningen i Europa har nyligen tvingats revidera ner sina prognoser, även om man håller fast vid att skiffergasen ska bli en viktig del av landets framtida energilösning.

3.6 Sverige och EU ur energipolitisk synvinkel

Förskjutningen inom EU mot ett fokus på försörjningstrygghet, vilken beskrivits i detta kapitel, har inneburit att Sverige, i ett europeiskt perspektiv, kommit att inta positioner i den ena änden av spektrumet när det gäller synen på hållbarhet och marknad. I grunden beror dessa skillnader på att Sverige i viktiga avseenden skiljer sig från resten av Europa, framförallt vad gäller den svenska energimixen. Den svenska elproduktionen är i princip helt koldioxidfri vilket står i skarp kontrast mot resten av Europa där kol och gas utgör en viktig del i elproduktionen. För Sverige har inte heller de externa aspekterna av försörjningstryggheten uppfattats som lika pressande. Sverige har en mycket liten gasssektor medan det i stora delar av övriga Europa finns ett mycket starkt ensidigt beroende av gas från Ryssland via Ukraina, vilket gör många medlemsstater mycket sårbara för försörjningsavbrott. Sverige och norden var vidare tidigt ute med att avreglera energimarknaderna jämfört med resten av Europa. I EU förekommer också subventioner för vissa kundgrupper där Sverige har valt att hantera sådana sårbara kunder inom socialpolitikens område.

Allt sammantaget tycks det som att Sverige fått svårare att få gehör för sina ståndpunkter i EU:s debatter. Det förefaller viktigt för svenskt vidkommande att fortsatt värna balansen mellan de olika energipolitiska målen och att fästa EU-ländernas uppmärksamhet på den ekonomiska potentialen i en grön tillväxt samt vikten av att uppfylla klimatmålen genom satsningar på förnybar energi och energieffektivisering. Samtidigt går det inte komma ifrån att den svenska hållningen ibland har betraktats som hård och i någon mening okänslig för andras situation. Här krävs därför ett omfattande alliansbyggande, pedagogisk förmåga och kanske också en smula ödmjukhet inför de överväganden andra länder har att göra, exempelvis när de väljer att ersätta kol med naturgas.

3.7 Säkerhetisering i EU?

Detta kapitel inleddes med konstaterandet att energifrågorna är högt prioriterade inom EU. Det har också framgått att den gemensamma energipolitiken på flera håll inom EU uppfattas ha viktiga säkerhetspolitiska dimensioner.

Mycket långt i detta avseende tycks man ha gått i Litauen, där man gör klart att landets försörjningstrygghet är ett säkerhetspolitiskt intresse i paritet med NATO-medlemskapet. Tydligare kan det knappast uttryckas att landet driver en politik med säkerhetisering av energifrågan som mål. Litauen är dock alls icke ensamt i denna strävan. Man kan med visst fog hävda att samtliga medlemsstater i östra EU, vilka har egna erfarenheter av sovjetisk dominans eller överhöghet – och som dessutom fortsatt är starkt beroende av rysk energi – intar en liknande hållning. Försörjningstrygghet blir här närmast liktydig med frigörelse från det ryska energiberoendet, och görs gärna till det dominerande energipolitiska målet, under det att konkurrenskraft och hållbarhet hamnar något i bakgrunden.

Den uppmärksamhet som ägnas åt energi i säkerhetspolitiska sammanhang tar sig många uttryck. Visegradländerna, liksom de baltiska staterna, har exempelvis energifrågorna som en ofta återkommande fråga när dessa länder möts på regeringschefs- eller ministernivå. Även i andra, bilaterala, sammanhang har det blivit allt vanligare att EU:s utrikesministrar ägnar en del av sina samtal åt energifrågorna. På motsvarande sätt ser man i dag inte sällan utrikesministrar på talarlistan vid internationella konferenser som behandlar energi. Man kan f.ö. notera att antalet energikonferenser på säkerhetspolitiska teman och med utrikesförvaltningar bland arrangörerna överhuvudtaget har vuxit betydligt de senaste åren.

Också inom EU:s institutionella ram märks tendensen att göra säkerhetspolitik av energin. Det har tidigare i texten hänvisats till det möte i Europeiska rådet som hölls i februari 2011 och som nästan uteslutande handlade om energi. Det mötet föregicks inte av någon särskilt omfattande beredning på sektornivå, och de frågor som togs upp antogs kunna hanteras mer eller mindre direkt av regeringscheferna. Ärendegången blev i stället den att energiministrarna fick som uppgift att genomföra de beslut och riktlinjer som deras överordnade enats om. Energifrågorna behandlas också mer aktivt i kretsen av utrikesministrar. Detta gäller alldeles uppenbart när energi används som verktyg i ett mer allmänt säkerhetspolitiskt agerande – som exempelvis vad gäller sanktionerna mot Iran. Men energi spelar också en mer tydlig roll som en egen utrikes- och säkerhetspolitisk fråga i EU:s utrikesråd (Foreign Affairs Council). När EU och USA för ett par år sedan förstärkte och institutionaliserade sitt samarbete på energiområdet i vad som går under namnet *EU-US Energy Council*, skapade man en struktur där parterna företrädde av både energiministrar och utrikesministrar tillsammans med energikommissionären och EU:s Höga Representant för utrikes- och säkerhetspolitik.

Det kan i detta sammanhang vara värt att nämna att det inte alls är bara inom EU som energifrågan vuxit i betydelse. Ofta under tillskyndande av de östeuropeiska EU-medlemmarna har ett flertal multilaterala organisationer på senare tid uppmärksammat energi som ett viktigt säkerhetspolitiskt tema. Detta gäller säkerhetsorganisationer som NATO och OSSE, men också organ inom FN-systemet och regionala organisationer som Östersjöstaternas råd och det nordisk-baltiska forumet NB8. I Arktiska rådet har energifrågorna en given plats, men där är det miljöskydds- och hållbarhetsaspekten kopplad till utvinningen av resurser som helt dominerar.

Om det alltså finns klara tendenser till en säkerhetisering av energifrågan i EU:s och medlemsstaternas sätt att närma sig den, kan man samtidigt konstatera att kommissionen tämligen konsekvent argumenterar för värdet av att utvidga EU:s marknadskoncept till omkringliggande regioner, samtidigt som man säger sig vilja öka den politiska samordningen. I sitt agerande mot tredje land är det trots allt i marknadsintegration och regelharmonisering som EU visat sig besitta sina starkaste kort. Här ligger den svenska synen och kommissionens analys nära varandra.

4 Den ryska faktorn

Kapitlet behandlar den ryska synen på säkerhet- och säkerhetsfaktorn i rysk energipolitik. Detta sker mot en översiktlig skildring av den ryska energiproduktionen, -konsumtionen, reserverna, aktörerna, exportpolitiken och energins roll över huvud i rysk politik. Eftersom framställningen strävar efter att ge en rysk syn på dessa frågor, kommer i huvudsak ryska källor att användas och en divergerande västlig syn, analys eller uppskattningar på olika områden kommer därför bara att anges i begränsad omfattning. Så är t.ex. sifferuppgifter tagna från ryska statistikmyndigheten Rosstat, om inte annat anges. Utgångspunkten för detta angreppssätt är att rysk energipolitik huvudsakligen baseras på ryska bedömningar, inte på omvärldens eventuellt avvikande syn. Särskilt analyseras den senaste ryska energistrategin från 2009.⁹⁴

Energistrategin består av tre faser: en första fas 2013-2015, som ska innebära en återhämtning efter den ekonomiska krisen och skapandet av en stabil bas för framtiden. Den andra fasen, som sträcker sig fram till 2022, karaktäriseras främst av att ny teknik implementeras, som skall möjliggöra fas tre mellan 2022 och 2030. Denna fokuserar på energieffektivitet som ska leda till en mindre användning av olja, gas och kol. Även raffineringprocessen förmodas förbättras så att minst 90 procent av råvaran utnyttjas mot de ca 73 procent som är fallet i dag. De ryska kraftverken beräknas i det närmaste fördubbla sin produktion från ca 225 GW 2009 till ca 445 GW 2030. Användningen av alternativa energikällor kommer att få ett tydligt fokus under hela perioden, med målet att dessa 2030 skulle utgöra 14 procent av energiproduktionen mot nuvarande 7 procent. Mycket kraft kommer att satsas på en mer effektiv användning av energi. Ryssland använder i dag mer energi per BNP-enhet än något annat land och besparingspotentialen är således enorm. Enligt ett presidentdekret ska också energiintensiteten minska med 40 procent till 2020. I mycket är slöseriet ett mentalt och tekniskt arv från sovjetperioden, då t.ex. gas var i stort sett gratis. Energistrategin förutsätter för sitt huvudscenario en BNP-tillväxt på 5 procent, en hög siffra som också skulle generera en hög energikonsumtion. Det kan ifrågasättas om detta antagande är realistiskt, rysk ekonomi står inför betydande problem och investeringsbehov, och oljepriset med relaterat gaspris måste ligga en bit över 100 USD per fat för att budgeten ska gå ihop. Ryssland är också i hög grad sårbart för ekonomiska kriser i omvärlden, något som stod klart under åren 2008-2009, då BNP sjönk med 8 procent. Energistrategin utgör en varningssignal för en fortsatt nuvarande strategi med allvarliga negativa effekter för den ryska ekonomin. Även om man kan exportera hälften av sin energiproduktion och få stora intäkter, motverkar detta beroende en nödvändig modernisering av den ryska ekonomin.

Några andra av huvudmomenten i strategin ser ut på följande sätt:

På det inrikespolitiska planet:

- förvandling av den ledande rollen i ekonomin till en stabil försörjare och bas för en kommande tillväxt, andelen av BNP förväntas minska 1,7 gånger
- Ryssland måste sträva efter en ledande teknisk roll i världsekonomin
- de kvalitativa effekterna av Energistrategin är av största vikt
- den främsta utmaningen i ett nationellt perspektiv är att uppfylla rollen som ett *innovativt* element i förvandlingen till en modern ekonomi
- rekonstruera och nyskapa en industri som är mindre energiintensiv

På det utrikespolitiska planet

- viktigast är att bemöta de hot som utgörs av instabiliteten på de internationella energimarknaderna och den därmed sammanhängande fluktuerande prisbilden
- att förvärva utländsk kapacitet inom bl.a. raffineringsområdet
- att skapa hållbara strukturer för utländskt ägande mot bakgrund av tilltagande internationell konkurrens
- att stärka Rysslands roll i världsekonomin, bl. a. på de högteknologiska marknaderna, d.v.s. öka den internationella konkurrensförmågan
- att förändra den ryska energiexporten produktmässigt och geografiskt
- att genomföra en rimlig minskning av energiexportens andel av den totala exporten
- att gradvis minska de negativa miljöeffekterna skapade av energisektorn

4.1 Olja

Under 2011 producerade Ryssland ca 510 miljoner ton olja och var därmed världens största oljeproducent. Hälften av detta, ca 247 miljoner ton, exporterades, dvs. 7,5 miljoner fat/dag. Eftersom Ryssland också importerar stora mängder olja, är nettoexporten endast ca 4,9 miljoner fat/dag. Resten omvandlades till oljeprodukter varav hälften exporterades och kvarvarande del utgjorde inhemsk konsumtion.

Den ryska oljeproduktionen har sedan Sovjetunionens kollaps fluktuerat kraftigt; en bottenivå i mitten av 1990-talet förbyttes i en ökande trend som ånyo bröts 2007-2008, för att därefter under 2010 och 2011 åter öka till ca 510 miljoner ton, eller 10,27 miljoner fat/dag. Enligt den tidigare Energistrategin från 2003 skulle oljeproduktionen fram till 2020 komma att minska till ca 430 miljoner ton i ett positivt scenario och 405 i ett mindre positivt. Enligt den senaste Energistrategin från 2009 kommer emellertid produktionen 2030 att ligga på mellan 530 till 535

miljoner ton, varav ca 330 miljoner ton kommer att exporteras.⁹⁵ Detta innebär således en nedskrivning av förväntad utvinning, jämfört med tidigare bedömningar, som låg på 540-600 miljoner ton, och en långsam ökning fram till 2030 på 4-5 procent. Det ryska Energiministeriet har dock i januari 2012 gått ut med en än mer pessimistisk produktionsprognos på ca 510 miljoner ton under de närmaste tio åren, dvs. en totalt stagnerande produktion. Samtidigt förutses en kraftig ökning av exporten på ca 55 procent, som således måste realiseras genom främst effektivisering och besparingar i den inhemska konsumtionen samt utbyggnad av kärnkraften.

Energistrategin förutsätter att investeringarna i oljesektorn kommer att öka kraftigt, eller med ca 600 miljarder USD under perioden fram till 2030, varav ca 150 miljarder före 2020.⁹⁶ Investeringarna krävs för att nya oljetillgångar ska kunna tas i bruk och teknologin moderniseras eller helt bytas ut. Stora investeringar är också nödvändiga för att underhålla produktions- och transportsystemen. Det är oklart om investeringarna inom energisektorn, som totalt ska gå ned enligt Energistrategin, kommer att kunna täcka de nödvändiga åtgärderna för att säkra den inhemska elförsörjningen av utsatta områden, (se nedan). Ryssland kommer också att behöva hjälp från Väst med avancerad off-shoreteknologi. De fyndigheter som förväntas påverka den nationella oljeproduktionen under 2010-talet finns i, Barents hav, Östra Sibirien, Fjärran Östern och områden som ligger på kontinentalsockeln snarare än i Västra Sibirien där Rysslands främsta oljetillgångar varit förlagda under 2000-talet. Totalt har Ryssland ca sex procent av världens kända oljereserver enligt internationell beräkningsgrund, som utgår från vad som är ekonomiskt utvinningsbart, medan den ryska beräkningen inbegriper även fält som är tekniskt utvinningsbara, men idag inte ekonomiskt. En mycket stor andel, eller ca 90 procent av de ryska bekräftade oljereserverna hittades före Sovjetunionens kollaps 1991. Det bör understrykas att osäkerheten beträffande reservernas storlek är betydande. Alla större oljeproducenter överdriver storleken på sina reserver och beräkningssätten är komplicerade.⁹⁷

4.2 Gas

Den ryska naturgasproduktionen sjönk under 1990-talet från 641 miljarder m³ 1990 till 584 miljarder m³ 2000. Efter 2000 skedde en gradvis ökning som resulterade i en återgång till tidigare nivå med 650 miljarder m³ 2010. Fram till 2020 förutses enligt officiell rysk bedömning en ökning till 700 miljarder m³,⁹⁸ medan vissa utländska bedömare tror på en ännu större ökning till 720 miljarder m³.⁹⁹ I Energistrategin från 2009 bedöms produktionen 2030 ha ökat till mellan 880 och 940 miljarder m³, således en uppskrivning jämfört med tidigare bedömningar, som låg på 870 till 880 miljarder m³, en nivå som ligger närmare västliga uppskattningar.¹⁰⁰ Ryssland besitter ca 24 procent av världens gasreserver, den största nationella reserven i världen, som karaktäriseras av att till 95 procent ligger i mycket stora fält. Ryssland har under 2000-talet främst exploaterat sina gasfält i Västra Sibirien. Det största gasfältet- Nadym Purtazovskij i Tiumen-regionen- producerade 2008 närmare 90 procent av den ryska gasen, totalt drygt 590 mil-

jarder m³. Gasfältet kommer gradvis att minska i betydelse men dess produktion förväntas ändå uppgå till omkring 75 procent av total produktion 2015 och över 56 procent 2020. Exploateringen av Jamalhalvön, det största nyttillskottet, planeras starta 2012, och produktionen redan 2015 uppgå till 2-6 procent, för att vid början av 2020-talet utgöra runt 9 procent. Ryssland planerar också att av den totala produktionen, öppna Prikaspij och Sjtokmanfyndigheterna som får sin främsta betydelse under 2020-talet, liksom gasfälten i Östra Sibirien och Fjärran Östern, inklusive Sachalin. Dessa beräknas tillföra runt 20 procent av produktionen 2020.

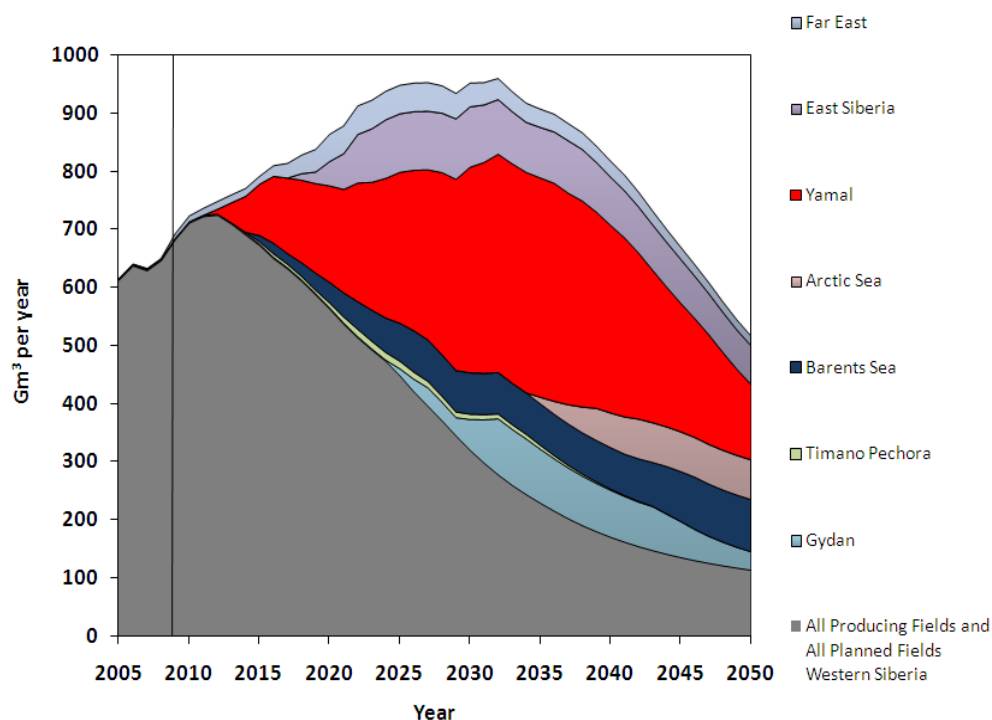
Förutsättningar för gasimporten från Centralasien har ändrats eftersom Kina har fått en direkt gasledning från Turkmenistan och Kazakstan. Dessutom har kapaciteten i gasledningen mellan Iran och Turkmenistan utökats. Ryssland måste följaktligen konkurrera om den centralasiatiska gasen och betala europeiska netbackpriser sedan 2009, i stället för de rabatterade priser som importen tidigare skett till. Trots detta antar Energistrategin att gasimporten från Centralasien kommer att fortsätta och ligga runt 60-70 miljarder m³ per år under hela perioden fram till 2030. Importen varierar dock kraftigt i storlek, 2008 köpte Gazprom 66 miljarder m³ och 2009 bara 36 miljarder, detta delvis beroende på tekniska problem för den turkmenska exporten. Ryska analytiker har kalkylerat med ett produktionsunderskott på ca 340 miljarder m³ 2020 för att kunna uppfylla exportåtaganden mot europeiska konsumenter. Enligt Gazproms framtidssyn kommer också den centralasiatiska gasen att växa kontinuerligt i betydelse fram till 2020. Under 2009 tecknade Gazprom avtal om kaukasiska gasleveranser till ett 25 procent högre pris än vad man själv då fick för gasen till europeiska konsumenter, delvis beroende på att man ansåg de politiska fördelarna med att förbli en aktör i området uppvägde de ekonomiska nackdelarna. Det kan noteras att den turkmenska produktionen enligt prognoser kommer att växa snabbt och exporten nära fördubblas till ca 40 miljarder m³ fram till 2035.¹⁰¹ Reserverna bekräftades 2011 till mellan 13 och 21 biljoner m³, eller näst störst i världen efter de ryska.

Det finns en risk för att gasproduktionen efter 2030 kommer att stagnera, om inte några större nya fynd görs. Från rysk sida har man inte gjort så långa prognoser, men vissa utländska bedömningar hävdar att den ryska gasproduktionen når sin peak 2030-2035. Denna hypotes grundas i princip på att de ryska reserverna till 95 procent ligger i mycket stora fyndigheter och att inga nya sådana har hittats. Mycket är dock avhängigt den tekniska och ekonomiska förmågan att utnyttja fyndigheterna i Arktis.

Ett lågt inhemskt pris och långa perioder av inställda betalningar samt byteshandel på den inhemska marknaden och i OSS-handeln har inneburit att Gazprom under de senaste åren gjort förlust på 65 procent av sin gasförsäljning, vilket har försvårat finansieringen öppnandet av nya gasfyndigheter. De fria ryska gasproducenterna som svarat för knappt 20 procent av gasproduktionen har inte varit formellt bundna av regleringen men har *de facto* varit tvungna att följa den reglerade prisnivån. I november 2006 meddelade den ryska regeringen att de inhemska gaspriserna för industrin och kraftbolagen skulle öka till den europeiska netbacknivån fram till 2011, något som är tänkt förändra lönsamhetskalkylerna för investeringar

i Jamalhalvöns gasfyndigheter och i energibesparande teknik samt ge möjlighet att modernisera kapitalstocken i energisektorn. På grund av det mycket höga oljepriset 2011 har reformen dock inte fullföljts då de europeiska gaspriserna är knutna till oljepriset och höjningen av de inhemska gaspriser skulle bli allt för smärtsam för den inhemska industrin. Högre gaspriser är dock nödvändiga för att minska energislöseriet och ge incitament att utveckla och installera ny energisnål teknik samt dessutom en förutsättning för WTO-medlemskap.

Produktion och planer för samtliga ryska gasfyndigheter 2005-2050:



Källa: Söderbergh, Bengt m fl “European Energy Security”, Uppsala universitet, Institutionen för fysik och astronomi, 2010

4.3 Kärnkraft ¹⁰²

Den ryska kärnkraften svarade 2010 för ca 17 procent av elproduktionen med en total kapacitet på 23 GW. Denna kommer enligt Energistrategin 2009 att mer än fördubblas till 2030, då den skall uppgå till 50 GW och svara för ca 20 procent av produktionen. Kärnkraften har tydlig västlig tyngdpunkt i den europeiska delen av Ryssland där de flesta av kärnkraftverken ligger. Ett beslut som togs 2006 av Putin innebär att ytterligare 40 reaktorer ska byggas till de 31 existerande, medan Energistrategin har ökat denna siffra till 50 fram till 2030. Energistrategin framhåller särskilt teknikutvecklingens roll med snabbneutronreaktorer och reaktorer med slutna förlopp som ska byggas i framtiden. Enligt ett optimistiskt scenario kommer den totala elproduktionen från existerande och planerade kärnkraftverk under perioden därför att öka från ca 165 miljarder kWh 2009 till mellan 350

och 440 miljarder 2030. Detta skulle möjliggöra en ökad gasexport, genom att en övergång från gasdrivna kraftverk till kol- och tjockoljeeldade kommer att fortsätta under hela perioden. Tveksamhet råder dock om den ryska kärnkraftsindustrins förmåga att klara byggnaden av 50 nya reaktorer och samtidigt uppfylla exportkontrakten. Eftersom all planering och kalkylering sker inom monopolmyndigheten Rosatom, är det svårt att göra en objektiv bedömning av realismen i planerna. Kärnkraftindustrins starka band till kärnvapenkomplexet gör dessutom att många uppgifter hemligstämplas. Ryska fristående analytiker anser att rysk kärnkraftsproducerad el inte är konkurrenskraftig, jämfört med andra energislag, bl.a. beroende på de höga byggnadskostnaderna korruptionen skapar.¹⁰³ Utfallet är dock beroende på vilket pris man får för den ökade gasexport som skulle bli fallet vid utbyggd kärnkraftskapacitet.

Export av kärnkraftverk utgör tillsammans med militär materiel exempel på rysk tekniskt avancerad export och har därför ett stort symbolvärde, förutom att det handelspolitiskt är viktigt som del av energiöverenskommelser med andra länder t ex Kina, Indien och Turkiet. Liksom andra BRICS-länder har Ryssland deklarerat att olyckan i Fukushima inte kommer att påverka ryska utbyggnadsplaner av kärnkraften. Ryssland förväntas under den närmaste tioårsperioden också fortsätta att utgöra en viktig partner i utvecklingen av kärnkraft framförallt i länder i Asien som har kärnkraftsprogram.

Den ryska uranreserven uppgår till ca 5 miljoner ton, vilket innebär ca 7 procent av världens sammanlagda reserver. Årsproduktionen 2011 uppgick till ca 3600 ton, en nära fördubbling jämfört med 2000. Behovet är dock större och man tvingas använda sina mycket stora reserver för att balansera detta. Ryssland besitter nära hälften av världens samlade raffineringsskapacitet, vilket tillåter en omfattande export av såväl anrikat uran som raffineringstjänster.

Den ryska exporten till Europa är, på grund av bristande statistiskt underlag, svår att uppskatta. Sedan 2006 fick uppskattningsvis ca 20 procent av kärnkraftsverken i EU 27 sitt bränslebehov täckt av ryskt uran. Någon uranexport till Sverige sker f.n. inte.

Uppbyggnaden av uranreserven kommer att fortsätta de närmaste tio åren liksom handeln med kärnbränsle och andra tjänster, som att späda ut höganrikat uran till låganrikat uran som kan användas i kärnkraftverk. Ryssland och USA har förlängt sitt avtal ”From megaton to megawatt” där Ryssland späder ut höganrikat uran från kärnstridspetsar och exporterar låganrikat uran till USA för att användas som kärnbränsle. I mars 2011 i samband med att det långsiktiga (2013-2022) avtalet skrevs under togs också det första steget mot att bygga en anrikningsfabrik i USA som använder den ryska centrifugmetoden för anrikning. När avtalet träder i kraft kommer ca 20 procent av de amerikanska kärnkraftverken att drivas med ryskt bränsle.

4.4 Kol

Kol svarar för ca 18 procent av kraftproduktionen i Ryssland och landet är den femte största kolproducenten i världen. Produktionen har legat mellan 280 och 300 miljoner ton sedan 2005. I ett positivt scenario bedömer Energiministeriet produktionen till ca 385 miljoner ton 2020. Kolreserven uppskattas till 173 miljarder short tons, vilket innebär ca 18 procent av världens kända reserver och är därmed näst störst. Ca 80 procent av kolet används för inhemsk kraftgenerering och resten exporteras.

Efter en genomgripande omstrukturering med stora personalminskningar under 1990-talet anses kolindustrin i dag vara en av de mer effektiva delarna av det ryska energikomplexet. En förklaring torde vara att staten genom Gazprom endast kontrollerar ca 20 procent av produktionen och att den privata sektorn generellt sett fungerar bättre i Ryssland. Dessutom har fri prisbildning stimulerat en effektivitetsskapande konkurrens. Den inhemska efterfrågan på kol beräknas öka relativt snabbt genom en större statlig satsning på koleldade kraftverk.

Vad gäller den geografiska fördelningen av exporten är det ett mindre känt och debatterat faktum att EU importerar över 30 procent av sitt kol från Ryssland. En förklaring är att kol inte anses vara en strategisk råvara med säkerhetspolitiska eller säkerhetsrelaterade effekter samt att det inte finns någon dominerande statlig rysk exportör.

4.5 Den ryska elproduktionen

Den ryska elproduktionen varierar kraftigt över året, mellan 2009 och 2011 mellan 70 000 och 105 000 kwh.¹⁰⁴ Elförsörjningen av avlägsna regioner har under senare år utgjort ett allvarligt problem. I flera fall, främst i norra Sibirien och Fjärran Östernregionerna, som har separata kraftnät, har mindre och medelstora städer under vinterhalvåret emellanåt bara haft tillgång till el under delar av dygnet. De frekventa avbrotten och leveranssvårigheterna beror i första hand på tekniska problem, inte tillgången på el i sig. I Ryssland har man sedan länge väl dokumenterade problem med stora energiförluster i kraftöverföringen, särskilt över längre avstånd. Energistrategin från 2009 fastställer att under den kommande 20-årsperioden är man tvungen att skapa ett nytt energisystem för östra Sibirien och Fjärran Östernregionerna samt för de samhällen som lider av försörjningsproblem i andra delar av landet. Detta kommer att kräva avsevärda investeringar, medan Energistrategin samtidigt slår fast att investeringar i energisektorn ska minska med 20 procent. Slutsatsen torde således bli att ovan nämnda försörjningsproblem kommer att få mycket hög prioritet, och samtidigt skjuta andra investeringar på framtiden.

4.6 Inhemsk konsumtion

Rysk energikonsumtion har sedan decennier präglats av ett ineffektivt utnyttjande. Detta utgör samtidigt en betydande besparingspotential, som enligt olika bedömare skulle uppgå till mellan 30 och 45 procent av årsförbrukningen, d.v.s. mer än 200 miljoner ton oljeekvivalenter eller ungefär lika mycket som Storbritanniens årliga energikonsumtion.¹⁰⁵ Intressant nog anser ledande ryska analytiker att besparingspotentialen är högre än västliga bedömare, eller 40-45 procent av den årliga energiförbrukningen.¹⁰⁶ Ett försök att 2006-2010 genom reformer av energisektorn skapa en effektivare energisektor lyckades bara delvis, transparens och effektivitet är ännu på en låg nivå, och t ex investeringar inte marknadsdrivna.

Ca 55 procent av det ryska energibehovet täcks i dag av gas. Den största konsumenten är elindustrin, som står för ca 32 procent av Gazproms inhemska försäljning, med metallurgisk industri på andra plats. Det är också denna sektor som torde drabbas av de största prisökningarna i framtiden, liksom där de största effektivitetsvinsterna kan göras. Hushållen, som svarar för ca 17 procent av inhemsk förbrukning har normalt inte några gasmätare, vilket försvårar ett mer effektivt utnyttjande. Vad gäller den ryska konsumtionen av energi fram till 2030, hävdar Energistrategin att den största ökningen kommer att ske av kol som energiresurs, eller med mellan 45 och 77 procent, jämfört med 2005 och avhängigt ett scenario med långsammare rysk ekonomisk tillväxt respektive ett med snabb tillväxt. Motsvarande siffror för övriga energislag är olja 32-50 procents ökning, gas 37-45 procent och kärnkraft mellan 15 och 20 procent.¹⁰⁷ Det kan noteras att t.ex. IEAs bedömningar resulterar i betydligt lägre gaskonsumtion om endast ca 20 procents ökning under samma period.¹⁰⁸ Utfallet är starkt beroende på i vilken utsträckning gaspriser kan höjas av politiska skäl och mot bakgrund av ett hårdare tryck från omvärlden genom medlemskapet i WTO samt dynamiken i den ekonomiska utvecklingen. Ett rimligt antagande torde vara en genomsnittlig BNP- tillväxt på 3-5 procent årligen.

4.7 Statens kontroll över energisektorn

Det ryska beroendet av energiexport är uppenbart, ca 60 procent av exporten utgörs av energiprodukter och intäkterna svarade under de senaste tio åren för ca 25 procent av BNP. Sambandet mellan energiexport och BNP-utveckling är således tydligt, ca 25-30 procent av BNP-ökningen kan i genomsnitt tillskrivas denna.

Medan den ryska energiproduktionen är spridd över landet (Khant -Mansisk-regionen har ca 60 procent av oljeproduktionen och Yamalo-Nenets ca 90 procent av gasutvinningen), är den statliga kontrollen starkt koncentrerad till Moskva. Gassektorn domineras helt av Gazprom, medan oljesektorn formellt endast kontrolleras till ca 30 procent av staten. Ett flertal privata bolag har dock visat stor följsamhet med den statliga politiken.¹⁰⁹ Utvecklingen mot en ökad statlig kontroll över bl. a. energisektorn tog sin början med en starkt politiskt färgad process

mot oljebolaget Yukos ägare, Michail Khodorkovskij 2003. Efter att företaget beslagtogs, styckats och sålts under starkt kritiserade former, framträdde köparen Rosneft som den ledande aktören på oljemarknaden.

4.8 Korruptionen

Ryssland har genomgått en oroande förändring mot ökad korruption under perioden efter Sovjetunionens kollaps. Därmed inte sagt att korruption inte existerade under sovjeteran, den var utbredd, inte minst inom politiken, men inte så omfattande och heller inte av lika stor betydelse för ekonomin. Enligt Transparency International låg Ryssland 2010 på plats 143 av 156 i bottenkiktet tillsammans med starkt korrupta stater som Vitryssland, Afghanistan, Uganda och Togo. Trenden har dock de senaste två åren varit positiv, vilket inneburit att Ryssland klättrat uppåt i listan från plats 154 år 2009. Omfattningen är svår att mäta i ekonomiska termer, men ca 300 miljarder USD har nämnts, eller ca 25 procent av BNP.

Den politiska ledningen är medveten om korruptionens omfattning och det problem den utgör, såväl för den ryska befolkningen, som för utländska investerare. President Medvedev har gjort bekämpningen till ett av sina huvudmål, men med begränsad effekt, kampanjen förklarades 2012 för misslyckad av ryske statsåklagaren. Det är också omvittnat att korruptionen går högt upp i samhället, och bl. a. premiärminister Putin har upprepade gånger beskyllts för omfattande ekonomisk korruption. Korruptionen genomsyrar också rättsväsendet, något som bromsar utvecklingen mot en rättsstat. Återverkningarna på ekonomin är förödande, korruption och mellanhänder fördyrar t ex byggnation och transporter, vilket lett till att vägbyggande och rörledningar kostar ca tre gånger så mycket att bygga som i Europa, investeringar förlorar således en stor del av sitt värde.

Energisektorn hör till de mest korrupta områdena, möjligen efter politiken och domstolsväsendet.¹¹⁰ Rysk säkerhetssektor har sedan Sovjetunionens kollaps kommersialiserats, samtidigt som energisektorn säkerhetiserats. Det existerar också starka band mellan energisektorn och försvarssektorn, ett arv från sovjeteran, som inte brutits. Ett antal bolag, som skapats för att leda valutaströmmar från energiexport till politiker och högre tjänstemän utgör ett välutvecklat nätverk mellan energisektorn, organiserad brottslighet och underrättelse- samt säkerhetsorganen. Det finns tydliga belägg för att t.ex. oljeexporten via ryska och baltiska hamnar ofta kontrolleras av organiserad brottslighet som t.o.m. sitter med vid förhandlingsbordet när nya avtal skrivs med utländska importörer.¹¹¹ Olje- och gassektorn har även starka direkta kopplingar till de olika politiska klanerna runt Putin genom Gazprom och Rosneft samt Lukoil, som Putin har speciella relationer med. Under 2000-talet ersatte statliga tjänstemän i viss mån oligarkernas roll som styrelseledamöter i stora bolag, som tvingats in under starkare politisk kontroll. Denna process, som pågått under större delen av Putins perioder vid makten har karaktäriserats av ett bysantiskt mönster, där Putin skickligt balanserat de olika fraktionerna mot varandra, samtidigt som den statliga kontrollen ökat. President

Medvedev försökte vända denna utveckling genom att 2011 kräva att högre regeringstjänstemän inte skulle få sitta i de statliga företagens styrelser. Några sådana har också formellt lämnat sina poster, men kritiker menar att deras inflytande kvarstår genom ombud.

En speciellt oroande trend inom den ryska energisektorn är den bristande transparensen. Nya bolagsformer, lagstiftning och praxis leder till minskad insyn och politisk-ekonomisk makt utövas oförutsägbart i en gråzon mellan reglerat och oreglerat, samt mellan politik och ekonomi som blir allt mer integrerade. Det finns inga avgörande tecken på att denna utveckling skulle förändras inom överskådlig tid, i synnerhet inte med Putin som återvald president.

4.9 Den ryska energiexporten

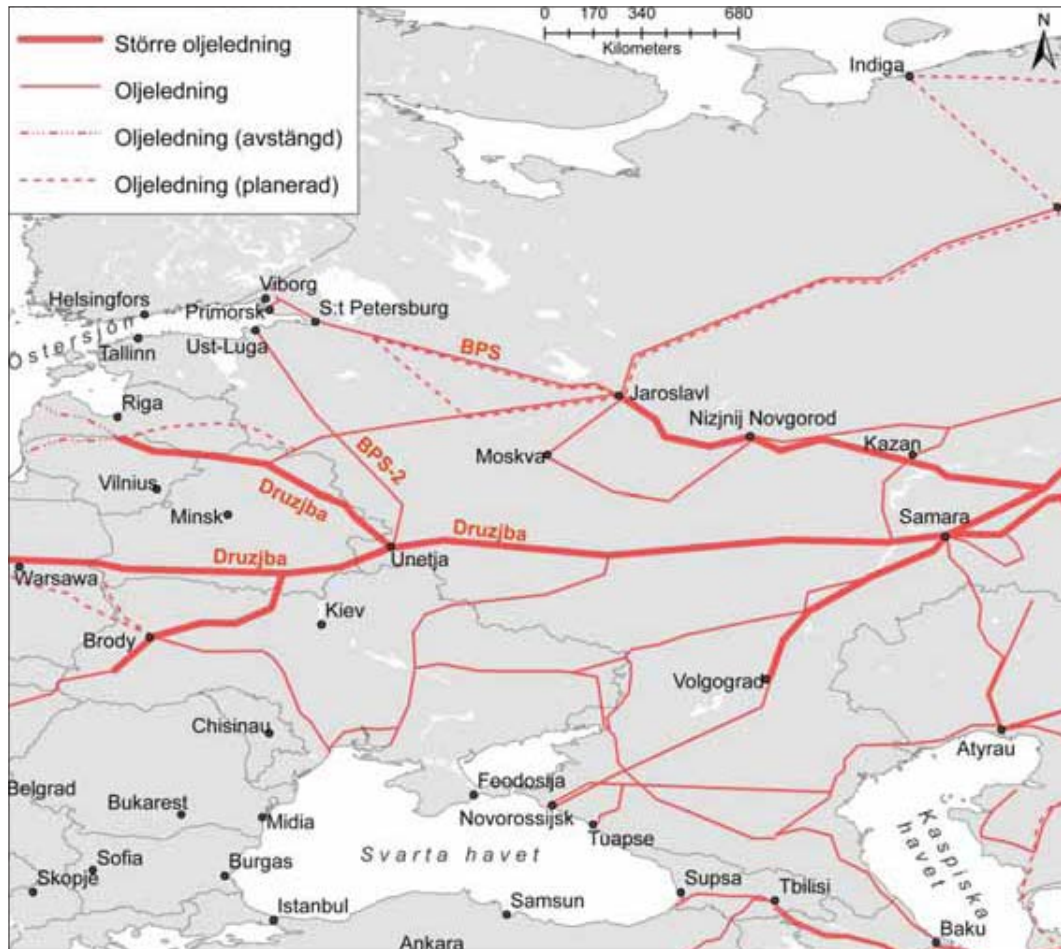
4.9.1 Oljeexporten

Den ryska exporten av olja har enligt rysk statistik stadigt legat runt 250 miljoner ton sedan 2004. Därigenom har exportens andel av produktionen minskat, eftersom denna har ökat från ca 300 miljoner ton årligen under 1990-talet till ca 500 miljoner sedan 2006. Nettoexporten är däremot inte större än ca 160-170 miljoner ton.

4.9.2 Geografiska förändringar av oljeexporten

Någon större skillnad i den geografiska fördelningen av exporten har inte skett under de senaste tio åren. Totalt utgör exporten till västliga konsumenter ca 200 miljoner ton årligen och till OSS-länderna ca 30 miljoner. Årliga stora fluktuationer inträffar dock relativt frekvent. Under 2011 ökade sålunda oljeexporten till OSS-länderna markant med nära 14 procent, medan exporten till västeuropeiska konsumenter minskade med ca 4 procent. Nästan hela ökningen skedde till Vitryssland, medan exporten till Ukraina minskade med ungefär samma volym. I framtiden avser Moskva dock att successivt byta ut en sviktande europeisk marknad mot vad man anser säkra importörer i öst. Liksom vad gäller gasexporten kommer således Kina i framtiden att bli en större importör av rysk olja, om nuvarande tvister om priset kan lösas och att ESPO-ledningen, vars första del öppnades 2011, kan fyllas med de 15 miljoner ton årligen som planerats. Prisfrågan är ännu inte löst-för närvarande betalar Kina självsvåldigt ca 3 procent under tidigare avtalat pris, eftersom man anser att priset bör knytas till kolpriset. Totalt sett avser man på rysk sida att 20-25 procent av oljeexporten runt 2020 kommer att gå till östliga importörer, d.v.s. i första hand Kina, men även ett ökat samarbete med och export till Japan pågår. Även ledningar till Sydkorea genom Nordkorea har diskuterats.

Ryska befintliga och planerade oljeledningar västerut:



Källa: FOI, baserat på World Energy Atlas 2009, The Petroleum Economist Ltd, London

4.9.3 Gasexporten

Den ryska gasexporten har genomsnittligt uppgått till ca 30 procent av produktionen under de senaste fem åren. Medan exporten 1995-2005 stagnerade på ca 200 miljarder m³ årligen, växte den därefter snabbt till 223 miljarder m³ 2010. Det ryska energiministeriet förutsåg tidigare en något avsakande ökning fram till 2020, då volymen antogs uppgå till 234 miljarder m³.¹¹² I Energistrategin från 2009 beräknas exporten därefter öka mycket snabbt, eller till mellan 350 och 368 miljarder m³ år 2030. De viktigaste skälen för detta är att utbyggnaden av kärnkraft, effektivisering av gasanvändningen och gradvis ökad produktion av nya fyndigheter ska lämna utrymme för ökad export. Gasens andel av energibalansen ska däremot minska från ca 55 procent 2010 till ca 45 procent 2030.¹¹³

Ryska befintliga och planerade gasledningar västerut:



Källa: FOI, baserat på World Energy Atlas 2009, The Petroleum Economist Ltd, London

Som konstaterats i kapitel 3 gav Putin Gazprom i slutet av 2011 order att redan under året starta byggnationen av South Streamledningen för att kunna börja exportera gas till öst- och sydeuropeiska konsumenter 2015, något som senare bekräftats av president Medvedev.¹¹⁴ Ledningen kommer att få en kapacitet på 65 miljarder m³/år och kostnaden uppgå till ca 25 miljarder USD. Ryssland torde dock komma att få svårt att fylla ledningarna och ryska energiexperter har bedömt såväl Nord Stream som South Stream som olönsamma projekt. Ur en politisk synvinkel har dock Ryssland mycket att vinna genom att befästa sitt energimässiga inflytande och skapa långsiktiga beroenden som motverkar en kommande LNG-marknads relativa frihet för konsumenterna. Ledningen ska byggas i samarbete med italienska ENI. Turkiet har accepterat sträckningen, medan Ukraina, som kommer att mista delar av sin transittrafik avvaktar, dock saknar landet möjligheter att reellt påverka byggandet.

4.9.4 Geografiska förändringar av gasexporten

Hittills har gasexporten till europeiska avnämare nästan undantagslöst skett via långtidskontrakt. Gazprom hade 2010 avtal på ca 2500 miljarder m³ gasexport till europeiska kunder under de närmaste 10-12 åren. Av särskilt intresse för europeiska gasimportörer är emellertid en tydlig förändring i den senaste ryska energistrategin från 2009 av den framtida geografiska fördelningen. År 2030 planeras

östliga konsumenter, d.v.s. i första hand Kina, att importera ca 20 procent av den totala ryska gasexporten, mot ca 6 procent 2010. Detta förutsätter dock en fortsatt kraftig utbyggnad av rörledningskapaciteten, även om Altaledningen kommer att få stor kapacitet, samt att man kommer överens om fördelning av kostnaderna för denna och om gaspriset. Mot bakgrund av att ca 60 procent av gasexporten 2009 gick till EU 27, ca 30 till OSS-länderna och resten till Turkiet och Balkanländerna kan man spekulera i var Moskva planerar att minska exporten fram till och efter 2030, om inte effektivisering och kärnkraftsutbyggnad skulle vara tillräckliga för denna exportökning. Mycket talar därför för att importen av turkmensk och uzbeckisk gas kommer att fylla upp stora delar av avtalade och framtida leveransåtaganden, men denna substitutionspolitik tenderar att bli alltmer kostsam, som ovan konstaterats. Den prisrabatt som OSS-importörerna f.n. åtnjuter minskar sedan 2008 och kommer sannolikt att i nära framtid att försvinna, och man får då betala samma pris som EU-27, vilket innebär ökade intäkter för främst Gazprom, som kan användas för större importmängder av turkmensk gas för reexport.

Om planerna på en mer effektiv användning av energi kan implementeras någorlunda snabbt, skulle detta också kunna innebära betydande besparingar av gas, som kan användas för export. Hittills har dock åtgärder för att minska slöseriet, t.ex. vad gäller fackling eller uppvärmning av bostäder varit långsamma och otillräckliga.¹¹⁵ En ökad gasexport skulle också gå emot Energistrategins uttalade målsättning om minskat beroende av bl.a. gasexport. Att minska gasexporten till OSS-medlemmar skulle dessutom strida mot det utrikespolitiska målet att behålla ett stort ekonomiskt och energimässigt inflytande i dessa stater. Ur Moskvas synvinkel finns således en rad principiella frågor att lösa under de närmaste åren. Energistrategin konstaterar att respekten för ryska nationella intressen är en förutsättning för att de ryska strategiska målsättningarna i den internationella energihandeln ska kunna realiseras, i dessa ingår då även förståelsen för att Ryssland måste diversifiera sin export.¹¹⁶

4.10 EU:s beroende av rysk energi

Ca 30 procent av den ryska gasen exporteras, varav ca 63 procent till EU 27. Även om dessa länder inte svarar för mer än ca 30 procent av Gazproms totala försäljningsvolym, motsvarar de ca 60 procent av intäkterna. Tyskland och Italien utgör de i särklass största importörerna i ett ekonomiskt perspektiv med ca 40 procent av de totala intäkterna, och denna andel kommer att stiga genom tillkomsten av Nord Stream och South Stream. EU:s import av rysk naturgas uppgick 2009 till ca 153 miljarder m³, eller ca 26 procent av den totala EU-importen, en något lägre siffra än genomsnittet de senaste fem åren som legat på 165-170 miljarder och närmare 30 procent. Beroendet av den ryska gasen varierar kraftigt; fyra länder, Lettland, Litauen, Ungern och Slovakien har det i särklass största beroendet med ca 30 procent av sin energiförsörjning täckt av rysk gas. Finland importerar all sin gas från Ryssland, men denna spelar en mindre roll i den finska energiförsörjningen. Som historien visat, kan plötsliga avbrott eller oförmåga att hantera konsumtionstoppar från rysk sida vålla stora problem under den kalla årstiden i länder som Italien, Georgien eller Turkiet.

Man bör dock vid en säkerhetiseringsdiskussion ha i minnet att rysk gas endast svarar för ca 7 procent av det europeiska energibehovet, en andel som varierat marginellt sedan 1990. Dessutom har den ryska naturgasens andel av total europeisk gasimport sjunkit kraftigt sedan 1980, eller från ca 80 till nuvarande ca 30 procent. (se vidare kap 3). Mot bakgrund av en framtida sjunkande energiproduktion i Europa, en ökande konsumtion och import, speciellt av gas, från ca 50 till ca 85 procent av importberoendet, så kan diversifiering i form av skiffergasproduktion eller andra alternativa energikällor i viss mån komma att balansera beroendet av rysk energi.

4.11 De baltiska staternas beroende av rysk energi

Som framgått av kapitel 3 hör de baltiska staterna till de länder som är starkt beroende av rysk energi. Estland och Litauen importerar all sin gas från Ryssland och Lettland ca 75 procent. Beroendet av rysk olja är så gott som totalt i alla de tre länderna. Det har sedan frigörelsen från Sovjetunionen funnits en påtaglig oro i de baltiska staterna för ett ekonomiskt och särskilt energimässigt beroende av Ryssland, en oro som förstärktes under 1990- och 2000-talen, då samtliga utsattes för hot om och faktiska avstängningar av energileveranser.¹¹⁷ Oron resulterade bl. a i att samtliga tre länder har skrivit in i sina säkerhetskoncept att försäljning till utländska intressen av energiinfrastruktur utgör ett säkerhetshot. Efter att ryska företag, främst Gazprom och Lukoil, fick köpa andelar, om än inte kontrollerande, av ledande företag inom energisektorn, förbättrades relationerna gradvis under 2000-talet. Statykrisen med Estland och påföljande IT-angrepp innebar dock en återgång till frostigare relationer, som emellertid ånyo tinat upp, och dagens relationer kan beskrivas som ganska väl fungerande. Ryssland betraktas som en pålitlig leverantör av energi, om än också som en potentiellt fientlig stat och med kvardröjande ambitioner på att kontrollera eller påverka de baltiska staternas ekonomi.

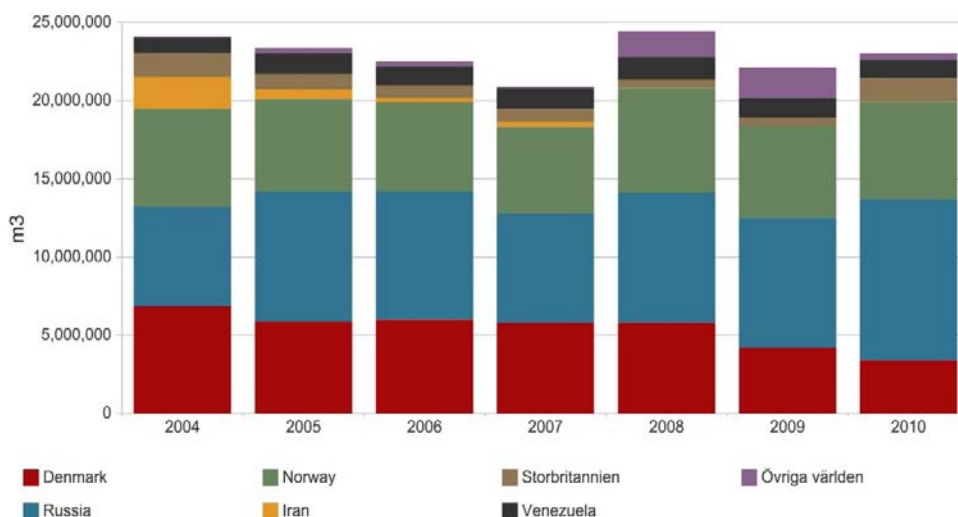
Ur rysk synvinkel har de baltiska marknaderna varit av mindre betydelse, undantaget då ett väsentligt ekonomiskt inflytande i dessa länder. Däremot har deras betydelse som transitländer för västexporten av energi, främst olja, och i Litauens fall, för leveranser till Kaliningradområdet, varit av betydande strategiskt intresse, och torde också förbli så. Relationerna mellan de baltiska staterna och Ryssland utgör på ett energimässigt plan närmast ett skolexempel på säkerhetisering, där konsumenterna av energi har lyft frågan till en nationell hotnivå och med en väsentlig roll i respektive lands säkerhetssyn, medan producenten ser ett säkerhetshot mot sina exportmöjligheter till europeiska konsumenter genom att dessa transitländer har en grundläggande misstänksamhet mot ryskt agerande.

Ur svensk synvinkel kan ett ökat ryskt ekonomiskt inflytande över de baltiska ekonomierna få negativa följder, bl. a. genom att förmågan till ryska sanktioner och avbrott i energiförsörjningen ökar. Möjligen kan också ett fortsatt baltiskt beroende medföra minskade ansträngningar att modernisera och effektivisera energianvändningen. En eventuell utbyggnad av kärnkraftkapaciteten i de baltiska staterna skulle sannolikt motverka en negativ utveckling.

4.12 Sveriges beroende av rysk energi

Sveriges import av rysk olja har stigit snabbt under senare år, från ca 5 procent 2000 till ca 37 procent 2010 av den totala importen, och denna trend kan tack vare korta transporter och god lönsamhet förväntas fortsätta.

Svensk oljeimport länderfördelad 2004-2010:



Källa: SPBI

Sverige importerar i stort sett all naturgas från danska fyndigheter. Naturgasen spelar en liten roll för svensk energianvändning med ca 3,5 procent av den totala energiförbrukningen. Sannolikt kommer Sverige att bli mer beroende av den tyska importen via Nord Stream när den danska produktionen stagnerar.

4.13 Användningen av energiexport som maktinstrument

Relationen mellan rysk utrikes-, säkerhets- och energipolitik är påfallande. I doktriner, koncept, linjetal och andra uttalanden framhävs ofta kopplingen mellan en stark ekonomi, energiexporten och Rysslands ställning i världen. Genom att energiexporten uppfattas som ett maktinstrument och har använts relativt frekvent, om än inte alltid det mest effektiva, finns det en risk för att det kan komma att användas även i framtiden, givet att den politiska ledningen behåller sin nuvarande syn. Det bör framhållas att en attitydförändring skett mellan Energistrategin från 2003 och den från 2009.¹¹⁸ I den förra var tonen mer konfrontatorisk och militant, medan strategin från 2009 lägger en större vikt vid energiexportens roll för att stärka rysk modernisering och skapa prisstabilitet på världsmarknaderna. Dock behåller man tanken på en offensiv uppköpsstrategi av infrastruktur i utlandet, något som av omvärlden ofta ses med misstänksamhet. Av speciell betydelse är om ryska intressen kan förvärva den ukrainska

Alla energiförsörjningsavbrott är förvisso inte kopplade till ryska påtryckningar på slutkonsumenten, men de tvister med transitländer som leder till att leveran-

serna avbryts, måste naturligtvis i ett konsekvenshänseende vara analyserade av Moskva, d.v.s. man har prioriterat sanktionerna eller påtryckningarna mot transitlandet före de europeiska konsumenterna.

4.13.1 Energin som vapen och påtryckningsmedel sedan 1991

Redan under Putins första period som president tydliggjorde han att den ryska energiexporten borde och skulle användas som en hävstång i relationerna till omvärlden, i första hand det nära utlandet, dvs de f d sovjetrepublikerna. Denna syn manifesterades i den ryska energistrategin 2003, som framhåller den nära kopplingen mellan rysk säkerhetspolitisk agenda och energiexporten. Ambitionen som den framgått av strategin och Moskväs agerande under de senaste 16 åren är att skapa kontroll över såväl producenter som flöden. I synnerhet de senare spelar en nyckelroll, eftersom de statsägda företagen Transgaz och Transneft kontrollerar i princip all export av gas och en stor del av oljeexporten. Under senare tid har försäljning av icke-kontrollerande andelar för utländska privata företag diskuterats, men ännu inte lett till några resultat. Gasmarknaden domineras helt av statsägda Gazprom, Rysslands största och viktigaste företag.

Energiexporten som maktfaktor har delvis ersatt, delvis kompletterat övriga maktinstrument, framförallt på den regionala scenen. Tidigare studier har visat att Ryssland sedan 1991 har skurit av energileveranserna till EU eller OSS vid ca 40 tillfällen.¹¹⁹ Sedan 2006 har ett tiotal nya fall av leveransproblem kunnat noteras. Fyra av dessa, till Estland, Ukraina, Vitryssland, Georgien och Litauen har uppenbarligen varit politiskt motiverade leveransavbrott och den ryska energipolitiken mot Moldavien är fortfarande präglad av Rysslands stöd till utbrytarregionen Transnistrien.

I samband med den statykras som utspelade sig mellan Ryssland och Estland i maj 2007 skar Ryssland av leveranserna av kol och olja till Estland. Gaskriget med Ukraina 2010 drabbade 18 importländer i Europa och flödet påverkades även allvarligt under priskriget med Vitryssland samma år.

En slutsats när det gäller användningen av energivapnet är att gasen är mer effektiv än oljan, eftersom den senare är lättare att ersätta via spotmarknader och alternativa transportsätt. Gasen är i huvudsak bunden till ledningar och någon reell spotmarknad för gas existerar inte, även om övergången till LNG på sikt kan möjliggöra en sådan, LNG-handeln motsvarar redan ca 20-25 procent av den internationella gashandeln. Denna utveckling och även ett eventuellt bildande av en gaskartell skulle sålunda delvis motverka det ryska utnyttjandet av gasexporten för politiska syften.

Användningen av energivapnet bör ses som en lång process i ljuset av Rysslands totala utveckling (utrikespolitisk, ekonomisk, militär etc.) för att kunna förstås. De till synes stora negativa konsekvenserna av det ryska agerandet, bland annat förloerade exportinkomster och negativ publicitet har hittills och i ett större perspektiv varit försumbara ur rysk synvinkel. Det existerar därför inte någon tillräckligt

avskräckande konsekvens för att förhindra medvetna avbrott. De från rysk sida sett positiva följderna har varit ökat inflytande, större trovärdighet för nya hot, indrivning av skulder och etablering på utländska marknader. Genom ett stort energiberoende kan ryskt inflytande på ett lands inställning till rysk utrikespolitik åstadkommas även utan direkta hårda påtryckningar.

Ett belysande exempel utgörs av Turkiet, som under senare år blivit allt mer beroende av rysk energi. Under 2010 importerades sålunda ca 65 procent av gasen och ca 40 procent av oljan från Ryssland. Därutöver planeras för byggandet av ett ryskt kärnkraftverk. Turkiet har dessutom nyligen godkänt dragningen av South Stream över turkiskt territorium, trots att detta missgynnar EU-projektet Nabucco. Turkiet har under åren av ökande beroende visat en mer positiv attityd till rysk politik i Svarta havsområdet och var måttfullt kritisk till invasionen i Georgien, samtidigt som man hävdade att så inte skett och att Turkiets beroende av rysk energi förklaras av att man utgör ett energinav i området och har en viktig transitfunktion för rysk olja och gas.

Ryssland kan i flera avseenden betraktas som en pålitlig leverantör till västeuropeiska importörer, i synnerhet över tiden och i kvantiteter räknat. Vissa länder har som framgått en betydligt mer pessimistisk syn. På grund av en stundtals fysisk oförmåga att tillhandahålla energi, samt frågetecken kring politisk intention och risk för olyckor, kvarstår dock osäkerheter kring rysk pålitlighet. Politiken kommer att definieras av den ekonomiska utvecklingen, det politiska styret, den ryska förmågan att utvinna energi samt relationer till transitländer, energiimportörer och andra exportörer.

För ryskt vidkommande innebär utgör problemen inom energisektorn ett dilemma. Samtidigt som Ryssland är en stark energimakt, relativt andra energiproducenter, har det stora inhemska behovet och misskötseln av energisektorn lett till en svaghet vars tecken bara börjat visa sig. Så är t ex investeringsbehoven för rörledningar och kraftöverföring extremt stora inom de närmaste åren. Nya gasfyndigheter som Sjtokman, och Arktisfyndigheterna kommer att kräva hundratals miljarder dollar. Denna svaghet innebär i sin tur att de absoluta inkomsterna från energisektorn förmodligen kommer att dala, intäkterna för Gazprom har, som ovan nämnts, sjunkit under de senaste åren, och exportörer får även minskande intäkter genom ökande skatter. Resultatet blir att Rysslands ekonomiska bas, som grundlägger möjligheten till ambitiösa satsningar på försvar och säkerhet, riskerar att tunnna ur. Därtill kan det bli svårare att ersätta åldrande infrastruktur och kompensera för klimatrelaterade problem. Modernisering och effektivisering av energisektorn, om de genomförs, kan å andra sidan komma att bli den avgörande faktorn i den behövliga reformeringen av rysk ekonomi.

Inom kommande tioårsperspektiv kommer även initierade och planerade projekt, som South Stream, ESPO och utvinning på olika platser som Sjtokmanfältet att uppta mycket energipolitisk kraft i Ryssland. En ökad expansion, framförallt i Afrika och i Arktis kan dock väntas, liksom fortsatta försök att kontrollera den europeiska energimarknaden enligt Energistrategins visioner. De riktigt stora

investeringarna som faktiskt görs inriktas uppenbarligen mer på ny exportkapacitet istället för ny produktionskapacitet.

Gasledningarna Nord Stream och South Stream är sådana projekt som-tillsammans med ökat fokus på LNG troligen kommer att resultera i en fysisk överskottskapacitet för energitransport, samtidigt som den ryska produktionen riskerar att stagnera på sikt. Den privatfinansierade ledningen Trans Adriatic Pipeline kommer troligen att realiseras, medan Nabucco sannolikt kommer att skalas ned (se kap 3).

4.13.2 Moskvas syn på användbarheten av instrumentet

Det är uppenbart att energivapnet har en begränsad användning och att resultatet ur Moskvas synvinkel bara i några fall gett önskvärt resultat. Man anser dock uppenbarligen att instrumentet är tillräckligt användbart för att behållas. Senast det användes var mot Estland under statykrisen 2008, då energitillförseln ströps under förevändning att tekniska fel uppstått, och i Georgienkriget, där av förklarliga skäl inga energileveranser förekom. Genom byggandet av South Stream kommer också den ryska förmågan att utöva påtryckningar genom energiexporten att öka.

4.14 Hur uppfattas säkerhetsisering ur ett ryskt perspektiv?

I ett Moskvaperspektiv är två säkerhetsrelaterade perspektiv dominerande:

4.14.1 Den inhemska energiförsörjningen

Som framgått av ovan, utgör försörjningstryggheten av elektricitet en synnerligen viktig fråga för den ryska politiska ledningen. Fortsatta problem med energiförsörjningen i utsatta områden kan komma att leda till omfattande protestyttringar med politiska negativa konsekvenser. Försök att omstrukturera och effektivisera energisektorn har gjorts i ett antal omgångar, senast genom att 2008 skapa ett energiministerium med ansvar för alla aspekter på energi under ledning av Sergej Sjmatko. Eftersom den ryska konsumtionen av energi förväntas öka snabbare under perioden 2010 - 2020 än under föregående tioårsperiod, ställer detta stora krav på kraftiga investeringar inom energisektorn, främst vad gäller kraftöverföring och ledningsnät.

4.14.2 Exportsäkerhet

Moskva eftersträvar avsättningstrygghet eller efterfråganssäkerhet, dvs. garantier för långsiktig avsättning av energiexporten. Denna perception kan sägas ha en naturlig förklaring mot bakgrund av den avgörande roll rysk energiexport har för den ryska ekonomin. Idealiskt ur det ryska perspektivet är att konsumenten blir helt beroende av rysk energiimport. Beredvilligheten att göra upstreamfaciliteter och transportnät tillgängliga för västliga aktörer har som nämnts, varit mycket

begränsad. Moskvas syn är också att konkurrensen om nya fyndigheter kommer framledes att utgöra en säkerhetsrisk, uttryckt i den nationella Säkerhetsstrategin från 2009 som en av de viktigaste källorna till en eventuell militär konflikt.¹²⁰ Samtidigt framhålls i strategin vikten av att utforma en internationell energi-marknad som baseras på WTOs principer.

4.14.3 Den ryska synen på debatten i väst

Vad gäller den ryska synen på säkerhetsiseringsproblematiken som den förstås i denna studie, är följande drag de mest i ögonfallande:

1. Den västliga synen på säkerhetsiseringsrisker anses i Ryssland ofta överdriven, uttryckt såväl i officiella uttalanden som i akademiska studier.¹²¹ Ur ett ryskt perspektiv uppfattas kritik av ryska legitima anspråk på kontroll över flöden, förvärv av utländsk infrastruktur som hamnar och raffinaderier i t ex de baltiska staterna som ett sätt att kringgå ryska rättigheter andra länder har och inte tillerkänna Ryssland den respekt och likabehandling landet anser sig kunna kräva. Vägran från vissa länder att låta Ryssland förvärva infrastruktur inom energiområdet som i de baltiska staterna, där det till och med är inskrivet i dessa stater säkerhetspolitiska koncept och konstitutioner, men även t ex den brittiska vägran att låta Gazprom förvärva British Gas, har vållat stor irritation.
2. Kopplingen mellan politisk makt och energiexport utgör för den nuvarande ryska ledningen en självklarhet. Energin är ett av de maktpolitiska instrument som varje land med fysiska möjligheter har rätt att skapa och använda. Man kan hävda att den ryska synen på energipolitiken representerar en politisering, t. o. m. en säkerhetspolitisk sådan, men inte säkerhetsisering i Köpenhamnskolans mening, en syn som kan sägas vara relativt naturlig ur ett dominerande leverantörsperspektiv. Putin konstaterade, som ovan nämnts, redan under sin första presidentperiod att Ryssland måste använda sig av sitt ekonomiska överläge i relationerna med omvärlden, och då i första hand inom OSS.
3. Den ryska ledningen bemödar sig om att skapa goda bilaterala relationer till de stater som uppfattas som pragmatiska i synen på import av rysk energi. Därigenom kan man också åstadkomma en splittring mellan EU-medlemmar som Nord Stream-debatten i de baltiska staterna, Polen och Sverige demonstrerat. Däremot har man visat mindre intresse för den högre aktörsnivån i form av t.ex. EU. De större EU-medlemmarna, som inte är så beroende av rysk energi, har, som påpekats, visat mindre intresse för multilaterala avtal och någon reell säkerhetsiseringsdebatt har heller inte förekommit.
4. I de fall där det ryska agerandet orsakat en säkerhetsisering eller debatt om en sådan i omvärlden, t ex vad gäller användning av energivapnet, gränsdragningar i Arktis eller Nord Stream, är det påfallande att en starkt bidragande orsak har varit att Moskva på ett tidigt stadium tagit upp militära aspekter. I Arktis-fallet gick man från militärt håll tidigt ut och hävdade att en särskild

Arktistrupp borde skapas och att ökad militär förmåga i Arktisregionen låg i ryskt intresse. Detta skedde samtidigt som man i en politisk offensiv placerade ut en rysk flagga på Lomonosovryggen. Vad gäller Nord Stream deklarerade Vladimir Putin i ett inledningsskede att ledningens säkerhet var en uppgift för den ryska östersjömarinen, som skulle tilldelas resurser för detta uppdrag. Sedermera har den militära aspekten kommit att tonas ned, bl.a. beroende på den negativa kritiken från omvärlden, främst östersjöstaterna.

5. Även om Ryssland inte upplever en säkerhetiseringsprocess i Köpenhamnskolans mening, orsakar man sådana i omvärlden genom användning av energivapnet, kopplingar till militär sektor och säkerhetspolitik samt oförutsägbar och offensiv utrikespolitik. Objektivt sett kan man säga att ett stort energiberoende av en auktoritär och korrupt stat med mycket stort ekonomiskt beroende av energiexporten, som dessutom används som ett utrikespolitiskt instrument, rent principiellt utgör en säkerhetiseringsfaktor.

4.15 Två fall som belyser säkerhetiseringsfaktorn

4.15.1 Nord Stream

Nord Stream är formellt ett schweiziskt bolag, samägt av Ryssland, Tyskland och Holland, där Gazprom har 51 procent av rösterna. Den första gasledningen som färdigställdes 2011, har f. n. en kapacitet på 27 miljarder m³ (och med en andra ledning ca 55 miljarder), och kommer i huvudsak att leverera gas från Juzjno-Russkojefyndigheten som börjar nalkas sitt slut. Nästa ledning skall därför tappa av Sjtokmanfyndigheten, ett fält som kommer att producera dyr gas, när produktionen startar. Eftersom Nord Stream bygger på två komponenter, billig gas och brist på konkurrens, kan lönsamheten ifrågasättas. Den totala kostnaden för projektet kan komma att uppgå till mellan 10 och 15 mdr USD. Ett betydligt billigare alternativ hade varit att bygga ledningen över de baltiska staterna eller öka kapaciteten på ledningen från Jamalfyndigheten över Belarus och Polen till en kostnad på ca 2,5 mdr USD. Ur rysk synvinkel var emellertid avsikten just att slippa problemfyllda transitländer som likt Ukraina och Vitryssland tidigare orsakat avbrott i leveranserna p.g.a. pris- och betalningskonflikter.

Vad som vållat en omfattande debatt i omvärlden, främst bland Östersjöstaterna, var ledningens starka politiska och militära konnotationer. Redan vid tillkännagivandet om ledningen underströk dåvarande presidenten Putin att den ryska östersjömarinen skulle få fler uppgifter i samband med byggandet och bl.a. svara för säkerheten och skydd. En underhållsplattform planerades nära Gotland, där rysk personal permanent skulle finnas. Från svenskt militärt håll hävdades att ledningen skulle förändra den strategiska bilden i Östersjön med ökad rysk marin närvaro och med bättre underrättelseförmåga genom tänkbara sensorer på ledningen. Därutöver ökar de ryska möjligheterna att utöva eventuella påtryckningar på de baltiska staterna, Belarus och Polen utan att gasleveranser till europeiska konsumenter störs. Eftersom man från svensk sida insåg att det inte gick att stoppa byggandet av ledningen genom hänvisning till säkerhetspolitiska negativa conse-

kvenser för Sverige och östersjöstaterna, valde man att ställa krav på att ledningen inte skulle innebära negativa konsekvenser för miljön, särskilt beträffande sprängningar i närheten av dumpade förråd av ammunition och kemiska stridsmedel.

Så småningom övergick Gazprom och Nord Stream till en mindre aggressiv politik, anpassade sig till krav från strandstaterna och de militära aspekterna tonades ned. Även från andra länders sida, bl.a. Sveriges, skedde, som framhållits i kapitel 3, en avsäkerhetsisering.

Nord Stream-projektet illustrerar sambandet mellan politisk, säkerhetspolitisk, ekonomisk och militär säkerhet på ett sätt, som Köpenhamnsskolan diskuterar. I ett gränsområde mellan två intressesfärer planerar en ekonomisk och militär stormakt en gasledning som uppfattas som både ett säkerhetspolitiskt, ekonomiskt samt underrättelse- och miljömässigt hot. Detta utvecklas genom en regional dynamik, där EU spelar en roll genom att sanktionera byggandet medan NATO inte reagerar som organisation. Buzan m.fl. framhåller att förekomsten av regionala organisationer motverkar säkerhetsiseringen på ett mer effektivt sätt än före 1945, då inga sådana barriärer existerade.¹²² Ur rysk synvinkel har man föredragit bilaterala relationer, medan kontakterna med EU varit mer svårhanterliga och nedprioriterade, d.v.s. Moskva föredrar att agera på en lägre nivå, där man kan utnyttja sitt övertag.

4.15.2 Arktis¹²³

En mycket stor andel av Arktis förmodade energitillgångar ligger på ryskt territorium. Uppskattningarna av de totala reserverna ligger mellan 85-95 miljarder fat olja och ca 50 biljoner m³ naturgas. Den senare består dock huvudsakligen av flytande gas och är svår att utvinna. Under åren 2007-2008 uppstod en stundtals uppskruvad internationell debatt med anledning av att Moskva dels placerade en rysk flagga på botten av Lomonosovryggen och dels 2008 publicerade en strategi för Arktisregionen.¹²⁴ Denna får i första hand ses som en viljedeklaration från den ryska ledningen med visserligen många, men relativt diffusa mål. Vad som orsakade oro bland övriga Arktisländer var formuleringen i avsnittet om de ryska nationella intressena i Arktis. I detta konstaterades att den militära förmågan borde stärkas genom högre beredskap och utbyggnad av gränstrupp och andra militära förband och formationer, inte minst Norra flottan. En militär säkerhet i vissa militär-politiska situationer var ett annat uttryck som användes i dokumentet. Ungefär samtidigt uttryckte ryska höga tjänstemän synen att Arktis och energiresurserna där kunde bli föremål för väpnade konflikter i framtiden. Ryssland ansökte därefter hos FN om utökad ekonomisk zon i Arktisregionen, något som förkastades p.g.a. otillräckligt juridiskt underlag.

Sedan 2008 har emellertid tonläget mildrats avsevärt och bl. a. Putin framkastat förslag om samarbete, medan talet om Arktistrupp och förstärkning av militär förmåga krympt till en viss förstärkning av gränstrupperna. De tidigare förespråkarna för en militär upprustning i området, Säkerhetsrådets sekreterare Patrusjev och chefen för Luftlandsättningsgrupperna Sjamanov har tvingats gå ut med en motsatt

syn och den förre t.o.m. deklarerat att han, liksom utrikesministern inte kan se någon tänkbar militär konflikt i Arktis. Utländska intressenter har inbjudits till utvinning i Jamalfyndigheten och Statoil och franska Total deltar som partners i utvinningen av Sjtokman, som genom ett olyckligt beslut av Putin sköts upp 2008. Detta fick nämligen till följd att den totala gasproduktionen tenderar att sjunka genom att Urengojfyndigheten börjat sina. Som ett led i en förbättrad attityd till utländskt deltagande kan också överenskommelsen med Norge om Barents hav ses. Likaså har flera andra utländska företag nu i joint ventures med ryska företag fått licenser att bedriva prospektering i Arktisområdet.

Det finns flera förklaringar till den förändrade synen: en reell militär upprustning ingick dels inte i planerna och hade kostat för mycket och dels kom en snabb och sannolikt oväntad motreaktion från Kanada, som också hotade med militär uppladdning. Därutöver, och kanske än mer viktigt, var att även om Arktis deklarerats som ett nationellt strategiskt resursområde, så saknar Ryssland f.n. den tekniska förmågan till prospektering och borrning på stora djup, och måste få hjälp av västlig expertis och investeringar för att kunna exploatera de bekräftade fyndigheterna. För den ryska ledningen är valet snarast att skjuta upp utvinningen från Sjtokmanfältet och koncentrera på den mindre kostsamma utvinningen på Jamalhalvön.

På sikt har man dock kvar ambitionen att till 2015 utvidga den ekonomiska zonen genom FN-beslut och att området omkring 2020 ska utgöra en av landets viktigaste resursbaser. Man kan också notera att de största ryska intressenterna och de enda som äger rättigheter att exploatera kontinentalsockeln, Gazprom och Rosneft, hittills varit klart återhållsamma vad gäller synen på den framtida utvinningen, understrukt de extremt höga kostnaderna för exploatering och i stället fokuserat på vilka möjligheter nya fartygsrutterna kan få.¹²⁵ Staten har utfärdat löften om 32 av totalt 224 miljarder USD i investeringar som skulle vara nödvändiga fram till 2030 och kommer att satsa på infrastrukturutveckling samt ökat utländskt deltagande.¹²⁶ På sikt kan dock gasen komma att spela en större roll, om LNG-teknik skulle användas i stället för rörledningar. Sammanfattningsvis har Arktis i ett ryskt perspektiv fått en ny geostrategisk betydelse, som kommer att påverka ryskt agerande under kommande år, men det har också, åtminstone inledningsvis, medfört en säkerhetiseringseffekt.

5 Sammanfattande perspektiv

5.1 Den globala aspekten

Ett huvudintryck från detta arbete om energiråvaror och konflikter idag har varit att ”civila” frågeställningar som klimatfrågan och resursfrågan kopplas samman med ”hårda” frågeställningar av traditionell säkerhetspolitisk natur. Som exempel kan nämnas konkurrens om militärstrategiskt viktiga positioner rörande kontroll över transporter och handel med energiråvaror. Det rör sig i första hand om olja, ofta också naturgas och tidigare i historien även kol. Gränsen mellan civila och militärstrategiska frågeställningar flyter ihop. Ett exempel är att civil användning av kärnkraft medför risk för kärnvapenspridning.

5.2 Klimatet

Det råder enighet om flera indirekta hot, som drabbar vårt land i likhet med andra länder, framför allt klimatfrågan. Det hotet är av existentiell natur, eftersom den rör människans livsvillkor. Det tog lång tid, innan det perspektivet kom att uppfattas som realistiskt, men numera tas det på allvar i större delen av världen.

Det har också visat sig att energiframställning pga växthuseffekten är den mänskliga verksamhet som skapar störst hot mot klimatet. Samtidigt blir en begynnande brist på tillräckligt lättillgängliga naturresurser, främst olja, ett problem som också drabbar människans livsvillkor.

Den statsvetenskapliga ”Köpenhamnskolan” som nämndes i början av rapporten har en förklaringsmodell, som i grovt förenklad form kunnat användas för att belysa många komplicerade sammanhang, där brist på resurser riskerar att skapa konflikter. Ett särskilt tydligt exempel är ett skeende, som berör klimatsektorn. Hotet från växthuseffekten framställs som synnerligen allvarligt av ideella organisationer i samverkan med ”gröna” politiska partier och falanger inom andra partier i Europa. De hävdar att extraordinära åtgärder krävs, exempelvis att avskaffa användning av fossila bränslen. De har uppnått sitt mål så till vida som att allmänhet och politiker har blivit övertygade om att det är nödvändigt att inleda en politik med denna målsättning, vilket kan betecknas som en akt av ”säkerhetisering”. Under 2000-talet har en gemensam klimatpolitik med detta innehåll kunnat skapas inom EU.

Ett annat skeende, som också kan förklaras med säkerhetiseringsmodellen är hur uppnående av EU:s klimatmål försvåras av reaktionerna på Fukushima-katastrofen. Kärnkraften framställs av aktören Tysklands förbundskansler som så farlig att situationen kräver den extraordinära åtgärden att upphöra med användning av kärnkraft i Tyskland. Detta krav accepteras som befogat och

åtgärden beslutas av förbundsdagen. Det leder i sin tur till att det blir svårare att uppnå klimatmålen. Utan kärnkraft blir det svårt att få fram tillräckliga mängder elkraft. Allehanda kompromisser måste tas i anspråk, till exempel subsidier till fortsatt kolproduktion. Konkurrerande hotbilder har skapat problem för en önskvärd politik. Eftersom Tysklands problem blir ett problem för hela EU blir frågan mellanstatlig.

Denna rapport är inte någon naturvetenskaplig framställning, och det är inte lämpligt att här försöka utvärdera realismen i alla förslag om alternativa motåtgärder, som inte bidrar till växthuseffekten. Det bör dock sägas att Desertec-konsortiets projekt att bygga solkraftsanläggningar i Nordafrika för att försörja EU med elkraft bygger på en riktig och viktig grundtanke, särskilt när man också vill renovera och bygga ut Europas transmissionsnät för att fånga in möjlig elproduktion från alla icke-fossila kraftkällor som står till buds inom unionen.

Ett starkt intryck från arbetet med detta ämne har nämligen blivit att solkraften på längre sikt - 30 – 40 år - är den mest lovande utvägen ur det dubbla dilemmat mellan skadlig klimatpåverkan och begynnande knapphet på ekonomiskt utvinningsbara resurser för framställning av elkraft. Solkraften är ännu dyr, och den är svår att utvinna, där den behövs. Till Sverige kommer den att behöva hämtas via transmissionsledningar från områden långt från vårt land. Geografin gör att vi hänvisas till att lösa det problemet inom ramen för EU. Det alternativet verkar behöva granskas ordentligt. EU:s klimatmål ser redan ut att bli svåra att uppnå och åtgärder av denna storleksordning tar flera decennier att få avsedd verkan. Under tiden är det viktigt att problem som uppstår på vägen inte bör tillåtas att skymma slutmålet.

5.3 Resurserna

De direkta hoten av global natur skapar nya slag av faror redan på kort sikt, exempelvis resursproblemet. Den mellanstatliga konkurrensen om olja och naturgas blir successivt hårdare – även om tillfälligtvis en viss överkapacitet har uppstått i kölvattnet på införande av den nya skiffertekniken. Inom oljeindustrin kämpar man med en viss obenägenhet att investera p.g.a. de globala ansträngningarna att minska användningen av olja.

Ett hot är mycket direkt och redan aktuellt, nämligen hur transporter skall kunna ske i framtiden utan skadlig klimatpåverkan. Alternativen till användning av oljeprodukter är dåliga på nuvarande tekniska nivå. Att bränna andra organiska ämnen ger fortsatt växthuseffekt, och skapar konkurrens med andra behov, såsom av livsmedel och träprodukter. Elbilar i kombination med solproducerad elkraft öppnar intressanta perspektiv, men det löser inte problemet. Framför allt ser det inte ut som om den tekniska utvecklingen kan gå fort nog.

Man kan diskutera i vilken utsträckning tillgång till transporter utgör ett nödvändigt livsvillkor. I ett politiskt perspektiv får man nog utgå från att en långtgående ansträngning i riktning mot ett transportlöst samhälle är genomförbar. För att

komma ur ett så grundläggande dilemma krävs resurser i form av forskning och satsningar på ny produktion av en storleksordning, som gör att det är svårt att åstadkomma i ett litet land som Sverige. Vilken form av internationell samverkan, som kan erbjuda möjligheter till en lösning är ett problem, som det är angeläget att bearbeta.

Verkan av lång tids användning av oljefälten med lättillgänglig olja har börjat märkas, och produktionen får gradvis flyttas till mera svårtillgängliga fält, vilket kräver stora nyinvesteringar. Med hänsyn till att de flesta länderna i världen av miljöskäl försöker minska sin förbrukning av olja är det också sannolikt att utvecklingen kommer att påverka framtidsförväntningarna på oljemarknaden. Investeringarna i oljesektorn tenderar redan att gå ned. Det kan ske så fort att brist på olja kan uppstå, eller åtminstone så att det uppstår mycket stora svängningar i priset på olja. Sådana svängningar kan, som framhållits i kapitel 1, redan iaktas och har föranlett att den amerikanska motsvarigheten till riksrevisionsverket har satt igång en utredning för att granska om svängningarna beror på obalanser mellan tillgång och efterfrågan eller främst försorsakas av spekulationer på marknaden.

5.4 Olja, gas och solkraft från MENA-området

Som framgått av kapitel 2 får man också på grund av politiska händelser räkna med en betydande risk för leveransavbrott från viktiga producenter i Mellanöstern på den internationella oljemarknaden. Den politiska oron verkar dessutom ytterligare dämpande på investeringsbenägenheten i oljesektorn i MENA-området som idag svarar för 37 procent av oljetillförseln i världen (U.S. EIA).

Indirekt berörs Sverige av potentiella konflikter som kan äventyra oljeimporten, plötsligt fördyra den eller till och med reducera den. De flesta av dessa möjliga konflikter innehåller element av konkurrens om tillgången till olja och gas, men är samtidigt konflikter om helt andra intressen, exempelvis

- territorialtvisterna om Sydkinesiska havet och den därmed sammanhängande Taiwanfrågan,
- den nyöppnade konflikten mellan Sunni- och Shiatroende muslimer i Irak och andra länder i Mellanöstern,
- Irans kärnvapenambitioner samt relationerna mellan västvärlden och Iran
- tvisten om Kashmir mellan Indien och Pakistan samt Indiens tillgång till olja och naturgas från Iran,
- tvisterna mellan stammarna i Libyen och centralregimens försök till avväpning av lokala milisförband.

Oljehandeln i Mellanöstern har blivit föremål för en säkerhetsisering genom ett uttalande inför kongressen 1980 av dåvarande president Jimmy Carter. Han sade med anledning av Sovjetunionens intåg i Afghanistan att:

”Ett försök [...] att vinna kontroll över området kring Persiska Viken kommer att anses som ett angrepp på USAs vitala intressen, och [...] kommer att slå tillbaka med alla nödvändiga medel, inklusive militär styrka”.

Denna så kallade Carter-doktrin har återopats, när USA patrullerade i Persiska viken för att hålla transportlederna öppna under kriget mellan Irak och Kuwait. Det skedde också under det första Gulf-kriget, när Irak hade ockuperat Kuwait. Att sätta upp en koalition av ”vänner och allierade”, som angrep Irak och befriade Kuwait var en extraordinär åtgärd. På liknande sätt har situationen kring flera internationella sund och andra sjövägar säkerhetsiserats med anledning av oljetransporternas strategiska betydelse (Panama 1989, Hormuz 2012 och Sydkinesiska havet sedan början av 1990-talet).

Den arabiska våren har skapat en ny situation i Mellanöstern. Den arabiska våren har provocerat fram (nya) moderat liberala krafter i auktoritära samhällen, men också väckt urgamla etniska motsättningar till liv (Undertryckta minoriteter tar demokratibudskapet på allvar och vill förbättra sin situation, till exempel Houtis i Yemen och Saudiarabien, kurder i norra Irak, beduiner på den arabiska halvön, träskaraber i södra Irak m.fl.). Motsättningarna förstärks ofta av att religiösa skiljelinjer går mellan minoriteterna och deras omgivning, särskilt mellan anhängare av Shia-sekten och Sunni-sekten av Islam. Här finns strukturella motsättningar på lång sikt, särskilt i Irak, i Syrien och Bahrain, vilket också skapar blodiga sammanstötningar (samt i Saudiarabien, Libanon och Kuwait). Det gamla mönstret har fått nya revor.

Stormakterna får en roll i detta spel. Kina och Ryssland stöder regimerna Iran och Syrien, som råkar vara Shia-muslimer. USA stöder regimerna i Saudiarabien, Bahrain, Qatar och Kuwait samt oppositionen i Syrien, som alla råkar vara Sunni-muslimer. EU ger också sitt stöd åt oppositionen i Syrien och de sunnitiska regimerna, låt vara i något mindre grad ifråga om regimerna. Stormakterna har alltså av omständigheternas spel kommit att stödja regimer och folkrörelser efter samma mönster som motsättningarna mellan shiiter och sunniter, vilket varit oavsiktligt men kan komma att spela en viss roll. Det får i varje fall ses som en ytterligare försvagning av stabiliteten i området. Mellanöstern är en osäkrare leverantör av olja och gas än tidigare.

5.5 ”Skifferrevolutionen”

En lättnad på energimarknaden, som är på väg att få svåröverskådliga verkningar är den så kallade skifferrevolutionen, som har berörts i kapitel 1. Entusiasmen för de möjligheter som skiffertekniken erbjuder är stor i USA och tenderar att breda ut sig även i Europa och på andra håll.¹²⁷

Man kan få ett intryck av jubel över att nu kan några få generationer med ny teknik effektivt förbruka jordens resurser av de fossila bränslena gas och olja. Men vad händer sedan? Är det bra att mänskligheten inte längre kan framställa plastprodukter? Är det acceptabelt att därefter inte mera kunna använda bil för

längre transporter och behöva avstå från flygtransporter? Kan skiffertekniken verkligen visa sig bli ett svar på Japans och flera EU-länders dilemma att snabbt behöva ersätta utebliven kärnkraft? Vad sker med klimatmålen och växthuseffekten, om skiffertekniken leder till snabbare konsumtion av naturgas och olja?

För att besvara dessa frågor krävs att man ställer prioriteringarna mot varandra och avväger resultaten av de konsekvensanalyser som är möjliga att göra. *Vilket hot är mest allvarligt?*

- *Växthuseffekten?*
- *Resurserna ändlighet? (Olja, gas, uran, sällsynta jordmetaller m.fl.)*
- *Farorna med kärnkraften?*

Växthuseffekten gör inte tillräckligt intryck på Kina för att landet skall avstå från kolanvändning. Kina svarar idag för hälften av hela världens kolförbrukning.¹²⁸ USA ser ut att fortsätta att lägga mera vikt vid fortsatt livskvalitet i form av bekväm förflyttning med bilar och flygplan än länderna i Europa och låter sig inte övertalas att prioritera klimathoten lika högt.

Befarad och upplevd resursknapphet ifråga om olja har skapat stormaktskonkurrens och konflikter under hela 1900-talet och början av detta sekel. De kan mycket väl återkomma, antingen om möjligheterna att få fram skifferolja inte visar sig motsvara förväntningarna eller när även dessa tillgångar blir så svåra att få fram att läget för försörjning med olja ånyo upplevs som ”knapphet”. Farorna med kärnkraften avskräcker inte heller länder som Brasilien, Ryssland, Kina, Indien och Sydafrika från att fortsätta att bygga ut sina kärnkraftsanläggningar.

Olika länder fäster med andra ord olika hög prioritet vid vikten av att motarbeta olika hot. De gör uppenbarligen också olika bedömningar av hotens allvar.

Säkerhetisering av olika hot sker inte i lika snabb takt och i lika hög grad är ett annat sätt att uttrycka problemet. Det gör det ännu svårare för ett litet land som Sverige att driva ”rätt” energipolitik. Det går inte att komma ifrån att det finns en gräns för vilka försakelser som skall åläggas medborgarna att acceptera i den internationella solidaritetens namn, när det är svårt att få fram ens en grundläggande internationell enighet i dessa frågor. Att åstadkomma ”rätt” energipolitik blir till syvende och sist en fråga om att avväga hotbedömningar och konsekvensanalyser samt vad som är politiskt möjligt till en lämplig balans. Alla viktiga element måste beaktas på en gång. Skifferteknikens utveckling har illustrerat denna svårighet. Det är lätt att hemfalla åt att fokusera på ett hot i taget på bekostnad av andra (eller på att ett av hoten verkar upphöra), när utvecklingen tar fart.

Mycket av de stora förväntningarna på skiffertekniken bygger dessutom på missförstånd: Det är visserligen ekonomiskt möjligt att utvinna okonventionell olja på många håll i USA och övriga världen. Naturgas kan också utvinnas med skifferteknik i stor skala, och i det fallet förändrar den nya tekniken bilden av hur stora tillgångar som finns i världen radikalt. Däremot är det ännu bara lönsamt på några få platser och i begränsad omfattning att utvinna olja med skifferteknik (som inte är

liktydigt med ”okonventionell oljeutvinning”). Det gör att själva förekomsten i stor skala av olja, som teoretiskt kan utvinnas med skifferteknik inte är en lika imponerande nyhet, vilket IEA kommenterar utförligt i sin 2010 World Energy Outlook.¹²⁹

Det dilemma som skapas av ett svagt faktaunderlag ifråga om skifferrevolutionens ”egentliga” innebörd illustrerar en mera allmän svårighet för beslutsfattare på energipolitikens område. Klimatet styrs av faktorer inom så många kunskapsområden att det är svårt att få en exakt överblick. Ekonomer har svårt att enas om säkra och otvetydiga förklaringar till svängningarna på marknaderna för energiråvaror. Geologer kommer med ständigt nya bedömningar av jordens återstående resurser. Det är idag lika svårt som någonsin att förutsäga hur världspolitikens utveckling kan inverka på tillgång och efterfrågan redan på relativt kort sikt.

Man kan se hur säkerhetiseringsresonemang kan provocera till påståenden om motsatsen och att beslut i båda riktningar kan få skadeverkningar;

- 1) ”Växthuseffekten kan leda till mänsklighetens undergång. Skiffertekniken är smutsig och bör förbjudas.”

Provocerar till

”Det finns inte några säkra bevis för att människan påverkar klimatet och folks livskvalitet kräver obegränsat utnyttjande av den nya teknikens möjligheter.”

- 2) ”Vi har redan förbrukat så mycket av världens olja att det inte längre går att producera i samma utsträckning som hittills. Därför får ingen produktionsökning ske, inte heller med ny teknik.”

Provocerar till

”Det upptäcks ständigt nya oljetillgångar och eftersom det saknas alternativ till oljan skall vi framställa olja med den nya tekniken.”

- 3) ”Skifferolja och skiffergas gör USA oberoende av import från Mellanöstern. USA bör därför lämna den regionen åt sitt öde.”

Provocerar till

”Osäkerhet om oljetillgångarnas storlek och allierade länders beroende av tillgång till olja från Mellanöstern kräver vår fortsatta närvaro där.”

Dessa exempel är inte citat utan uttolkningar av förekommande argumentation, men de visar hur politiker och intressegrupper kan stå inför beslutande organ och hävda att mänsklighetens existens, dess livsvillkor eller nationens säkerhet kräver extraordinära åtgärder. De bemöts av intressegrupper och politiker, som kräver åtgärder eller avsaknad av åtgärder av motsatt karaktär, som kan få extraordinära följdverkningar. Det är frestande att dra den något snusförnuftiga slutsatsen att mera långtgående beslut än vad som motsvarar graden av säkerhet i beslutsunderlaget bör undvikas. Det ger dock inte svar på frågan om hur den balansen skall åstadkommas. I slutändan får politiska värderingar och antaganden en avgörande roll. Det gäller naturligtvis också för andra områden än på det energipolitiska, men sannolikt mera där än på de flesta andra områden och har särskild relevans med tanke på de långsiktiga följderna av de beslut som fattas.

Det verkar alltså hittills som om det bara är för USA som de nya tekniska landvinningarna medför en drastisk förändring på kort sikt. För USA innebär det att på några få år kanske bli oberoende av importerad naturgas och att kunna minska sin oljeimport avsevärt. För övriga länder i världen dröjer det mycket längre, förmodligen in på nästa decennium innan de nya möjligheterna kan tas tillvara där de finns. För Sverige innebär det knappast någon förändring alls, i varje fall på kort sikt.

5.6 EU:s roll i energipolitiken och de externa relationerna

Studien har visat att energipolitiken under senare år alltmer kommit att betraktas som en av de mer centrala uppgifterna för EU. Skälen till detta är många: Den avtagande inhemska energiproduktionen skapar ett växande europeiskt beroende av importerad energi. Samtidigt ökar den internationella konkurrensen om energitillgångar i takt med att länder som Kina och Indien, andra utvecklingsekonomier och producentländerna själva ökar sin energikonsumtion. Energimarknaderna präglas vidare av en betydande turbulens, orsakad av såväl den krisstämning som präglar världsekonomin i allmänhet och Eurozonen i synnerhet, som de politiska utvecklingar som kommit till uttryck under den arabiska våren och i energisanktionerna mot Iran, Libyen och Syrien. Energifrågorna är också av avgörande betydelse för Europas möjligheter att bekämpa klimathotet och uppfylla de åtaganden som gjorts inom det internationella klimatsamarbetet.

Det är mot den bakgrunden som EU under de senaste åren antagit ett stort antal rättsakter och policybeslut för att främja de tre energipolitiska mål som slagits fast; försörjningstrygghet, konkurrenskraft och hållbarhet. Arbetet har utgjorts av en kombination av åtgärder för att genomföra den inre marknaden på energiområdet, skapa mekanismer för krishantering, identifiera satsningar på infrastruktur, främja energieffektivitet och förnybara energikällor samt förstärka EU:s roll internationellt.

Denna ambitiösa dagordning har samtidigt lyft fram de skillnader i perspektiv som finns inom EU:s medlemskrets. En central fråga handlar om hur mycket fokus som skall läggas på infrastruktur för fossila bränslen och på behovet av geografisk diversifiering i val av leverantörer och transportvägar jämfört med insatser med syfte att minska beroendet av importerad fossil energi genom energieffektivitet och satsningar på inhemsk och/eller förnybar energi. En andra skiljelinje rör synen på vilka roller som marknaden respektive det offentliga, i detta fall EU, bör spela i styrningen av resurser till förverkligandet av energipolitiken. Studien har belyst hur fokus i EU-debatten mer och mer förskjutits från bekämpning av klimatförändringarna och utveckling av den inre marknaden mot försörjningstrygghet, infrastruktur och offentlig finansiering. Flera medlemsstater ifrågasätter också klimatåtgärdernas inverkan på den europeiska industrins konkurrenskraft och anser inte att EU har råd att bekämpa klimathotet i tider av kris och knappa offentliga resurser. I stället läggs fokus på traditionell energiinfrastruktur. För Sverige har denna tyngdpunktsförskjutning skapat särskilda utmaningar i det att ståndpunkter som rör hållbarhet och marknad fått svårare att tränga igenom.

Studien har också lyft fram en tydlig tendens inom EU att lägga större vikt vid energifrågornas säkerhetspolitiska dimension. Detta tar sig många uttryck, såväl bland enskilda medlemsländer som inom EU:s strukturer. Även om det i allt väsentligt är positivt att energipolitiken lyfts fram som en prioritering även i säkerhetspolitiskt hänseende inställer sig frågan om inte en överdriven politisering kan få en effekt som är motsatt den önskade då frågor som egentligen löses bäst av marknaderna blir föremål för politiska förhandlingar.

EU:s relationer med omvärlden skall vara en integrerad del av energipolitiken, men är ett område som fram tills nyligen anses ha släpat efter integrationsmässigt. På förslag av kommissionen har Rådet enats om en rad åtgärder för att stärka samordningen mellan EU:s länder och institutioner. EU måste, som mottot lyder, *tala med en röst* i sina relationer med producenter, transitländer och andra aktörer. Även om energimarknaderna är globala, och energipolitiken därför måste ha ett globalt perspektiv finns ett antal utmaningar i EU:s närområde som ter sig som synnerligen väsentliga. Studien lyfter fram relationen med Ryssland och Ukraina som central. Det gäller här för EU att formulera en nyanserad politik, byggd på insikten att det rör sig om ömsesidiga beroenden, inte ensidiga europeiska beroenden av rysk gas, och att sannolikt marknadslösningar är mer effektiva för att hantera relationen med Ryssland än ett politiserat angreppssätt. Den sistnämnda iakttagelsen gäller alldeles särskilt de tre baltiska länderna, vilka sannolikt har mycket att vinna på att inta en kylig marknadsinriktad hållning i sina respektive relationer med Ryssland.

Marknadsperspektivet är också det dominerande när EU etablerar institutionella förhållanden med länderna i sitt närområde. Energigemenskapen i sydöstra Europa, det östliga partnerskapet samt EU:s medelhavsstrategi, har alla marknadsintegrationen som huvudsakligt perspektiv. Samtidigt har en insikt vuxit om att policyuttalanden inte räcker hela vägen, om de inte följs av konkreta samarbetsprojekt. Det är mot den bakgrunden man skall se lanseringen av Medelhavsplanen för solenergi, som just identifierar ett nyckelprojekt – storskalig produktion av solkraft i Sahara – för konkret genomförande.

I konceptet Södra korridoren har EU sett en möjlighet till diversifiering bort från den ryska naturgasen till förmån för gas producerad i den kaspiska regionen och centralasien. De mest storslagna infrastrukturplanerna har dock av allt att döma gått i stå, och den sannolika utvecklingen går mot något mindre projekt som utnyttjar befintlig infrastruktur. Samtidigt tycks Ryssland, av allt att döma utan att ta någon större hänsyn till den kommersiella bärkraften, verkligen avse satsa på att genomföra sitt motdrag, rörledningen South Stream.

Avslutningsvis kan det noteras att det för EU:s del, åtminstone på politisk nivå, närmast uteslutande är naturgasen som stått i centrum under senare år, och som upplevts som ett säkerhetspolitiskt dilemma. Detta står i kontrast mot den roll gasen spelar på global nivå. Som konstaterades i det inledande kapitlet är det främst oljan som såväl historiskt som i nuvarande globala kontext varit föremål

för säkerhetspolitiska överväganden och säkerhetisering. Den europeiska besattheten av naturgasfrågorna kan möjligen skymma sikten något för andra relevanta frågor rörande de fossila bränslenas roll.

5.7 Den ryska faktorn

Ryssland har utvecklats till en energisuperstat, där landets ekonomi, politik och framtid i stor utsträckning vilar på energiråvaror. Ca hälften av budgetens inkomster och exportintäkterna och en femtedel av BNP vilar på energiexporten. Det är en av världens största producenter, konsumenter men också slösare av energi. Detta har inneburit att den skråvarusjukan gjort sig alltmer kännbar. I den ryska kontexten innebär det att råvarusektorn kräver stora investeringar, men ger relativt sett få arbetstillfällen, att politik och energisektorn vävts samman på ett korruptionsskapande sätt och att höga världsmarknadspriser skjutit nödvändiga reformer på framtiden.

Planerna för den ryska oljeproduktionen har ändrats flera gånger, den senaste förutspår en stagnation runt 510 miljoner ton under perioden fram till 2030, samtidigt som exporten förväntas öka stadigt till ca 330 miljoner ton årligen. En mycket stor andel av denna ökning skall åstadkommas genom högre effektivitet i utvinning och en minskad användning av oljeeldade kraftverk, som skall ersättas genom en kraftig kärnkraftsutbyggnad. Rysk export av olja förutses bibehålla ungefär samma geografiska mönster, med undantag för en tydlig ökad export till Kina.

Gasproduktionen kommer enligt rysk syn att räcka även i framtiden för export av nuvarande omfattning. För att bibehålla existerande export till både EU och de snabbt växande kvantiteterna till Kina är man dock även i fortsättningen beroende av kompletterande köp av centralasiatisk gas, vilket sannolikt kommer att höja priset. Denna kommer sannolikt i första hand från Turkmenistan och Uzbekistan. Ryssland har ett vidgande gap mellan produktion och export, som av vissa analytiker uppskattas till så mycket som ca 340 miljarder m³ 2030, men redan 2020 kan underskottet vara ca 100 miljarder m³.¹²⁹ Efter 2030 finns en risk för att produktionen kan komma att minska, om inte flera stora fyndigheter görs. För att bedriva prospektering och exploatera fyndigheter i Sjtokmanfältet och de tänkta källorna i Arktis kommer mycket stora investeringar att behövas. Dessutom krävs ett tekniskt samarbete med västländer i flera fall. Därutöver är omfattande investeringar i utrustning och rörledningar nödvändiga under de närmaste åren. Problemet är således tillgången på medel snarare än tillgång till gas. Mycket är avhängigt om planerade effektiviseringar, besparingar och pris-höjningar kan genomföras. Fram till 2020 förutses mer än en fördubbling av det inhemska gaspriset, en nödvändig förutsättning för ett mer effektivt utnyttjande inom såväl industri som hushållssektor.

Moskva har sedan 1991 använt sig av energivapnet i ett flertal fall, dock med högst varierande utfall. Det går inte att utesluta framtida tvister av ekonomisk eller politisk natur med de transitländer som man använder för EU-exporten,

den nuvarande ryska ledningen har demonstrerat att man prioriterar sanktioner framför konsumenternas behov. Dock kan risken anses minska efter Nord Streams tillkomst och beslutet att starta South Streamprojektet redan under innevarande år. När denna ledning står klar 2015 ska den få en kapacitet på 65 miljarder m³, således mer än Nord Streams 55 miljarder och kraftigt öka EU:s beroende av rysk naturgas. Nabuccoledningen, som ska förbättra EU:s försörjningssäkerhet genom dragning utanför rysk kontroll kommer dock sannolikt att skalas ned. Det måste anses som mindre sannolikt att Moskva skulle utnyttja energivapnet direkt mot kunder i Västeuropa.

Ryssland har sedan 2000 gått mot en alltmer auktoritär regim med tilltagande korruption. I denna spelar energipolitiken och -exporten en stor roll och utgör i själva verket en viktig förutsättning för den typ av statskapitalism som skapats under Putins tid vid makten. Staten har en i stort sett total kontroll över gasproduktion och -export, medan den formellt bara kontrollerar ca 30 procent av oljeproduktionen. Privata aktörer i denna går dock ofta på regimens linje. Vad som är av än större vikt är den statliga kontrollen över rörtransporterna genom Transgaz och Transneft. Frågan om utländskt ägarskap av dessa har diskuterats, men ännu inte realiserats.

Korruptionen påverkar rysk energipolitik på flera sätt: som en stark pådrivande kraft för "rent-seeking" och skapande av privilegiesystem samt korruption på hög politisk nivå. Denna bildar grunden för en syn där hopkopplingen av statens intressen, kontroll över energipolitiken och en överdriven säkerhetsfixering blivit allt mer tydlig. En allvarlig effekt är att investeringar inom energisektorn förlorar kanske upp till 30-40 procent av sitt värde genom mellanhänder och mutor.

Europas sammanlagda import av rysk energi har varierat över åren, bilden av Rysslands andel av total import av respektive energislag eller -råvara såg 2010 ut på följande sätt: olja 31, gas 36, kol 30 och uran 20 procent av den totala importen. Om man därtill lägger en stor import av non-ferrometaller och timmer framträder bilden av ett EU som aldrig tidigare varit så beroende råvarumässigt av någon enskild stat. Bilden måste dock nyanseras, EU:s beroende av t.ex. rysk gas har minskat som andel av den totala importen och utgör endast 7 procent av energibalansen. Några av produkterna-olja, kol och uran- är möjliga att importera från annat håll, möjligen till högre kostnad. Den svenska importen av rysk råolja motiveras t.ex. av korta transporter och därmed lägre kostnader.

Kan man lita på Ryssland som leverantör i framtiden? Moskva vill framstå som en pålitlig leverantör och kommer sannolikt sträva i den riktningen vad gäller kontrakterade leveranser till EU. En rad frågetecken kvarstår dock: är den ryska energistrategin fram till 2030 som bygger på en BNP-tillväxt på genomsnittligt 5 procent realistisk? Kan man klara av investeringar runt 10 procent av BNP under de närmaste åren? En förutsättning är ett högt oljepris, vilket inte går att förutsäga på längre sikt. Kommer man att klara att bygga 50 nya kärnkraftverk, som ska skapa utrymme för ökad energiexport, framför allt till Kina? Har den ryska gasproduktionen nått sin peak omkring 2030? Vilken roll kommer skiffergas

och alternativa energislag att spela för rysk del? En slutsats torde bli att exporten blir allt svårare att upprätthålla och att de växande ryska kostnaderna kommer att avspeglas i exportpriserna.

Den ryska synen på säkerhet består i två huvudfrågor. Den politiska ledningen hyser för det första en högst förklarlig oro för energiförsörjningsläget i landet. Stora delar av Ryssland, företrädesvis i Fjärran Östernregionen och Sibirien drabbas frekvent av elbrist och -avbrott. Avsevärda investeringar kommer att göras för att förbättra läget, men detta innebär att andra behövliga investeringar i energiinfrastruktur sannolikt blir lidande. Den andra faktorn vad gäller säkerhet och energi kan sägas bestå i avsättningstrygghet, d.v.s. att Ryssland har långsiktiga avtal med fasta konsumenter. I denna faktor inbegripes även förvärv av utländsk infrastruktur som är energirelaterad och därigenom garanterar långsiktigheten. Som ovan konstaterats har man varit framgångsrik vad gäller den första faktorn, medan den andra mött motstånd i importländerna, och stundtals lett till en säkerhetiseringsdebatt.

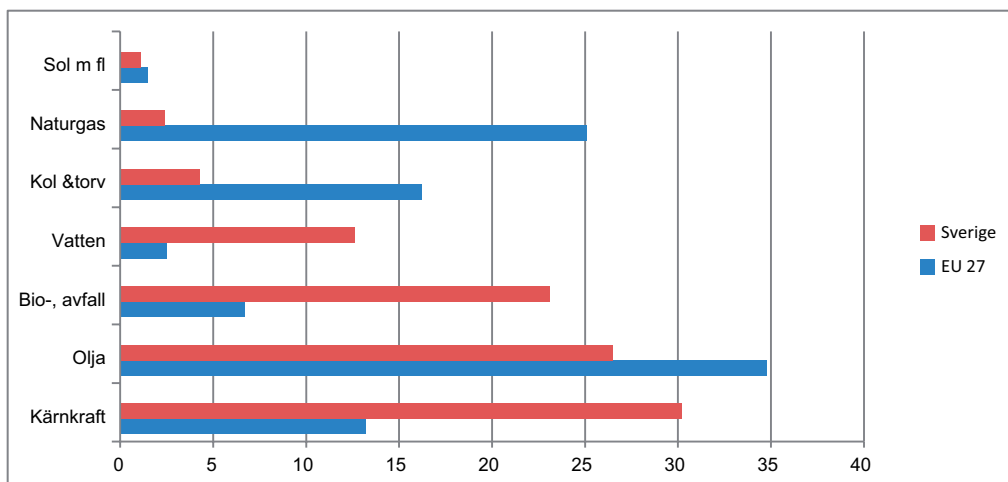
Begreppet säkerhetisering är enligt Moskvas syn en västprodukt, skapad av rädsla för Ryssland som hungrig stormakt och som används för att hindra ryska intressen att förvärva infrastruktur av olika slag. Att energisektorn reellt är upphöjd till en säkerhetsnivå ur Moskvas perspektiv medges bara indirekt. Det är dock uppenbart att ryskt energi-, utrikes- och säkerhetspolitiskt agerande har skapat oro och säkerhetisering i vissa konsumentländer, de baltiska staterna utgör ett exempel. Även i Sverige och Polen har sådana reaktioner varit tydliga. Ryssland har, för att tala med Buzan m.fl. skapat en regional dynamik mot säkerhetisering. Denna har i mycket sin orsak i en politisk kontext, där osäkerheten om stormakters agerande skapar oro, och mindre i oro för försörjningsläget. I mycket är det den ryska negativa utvecklingen i sig som driver en säkerhetiseringssyn. Det är naturligtvis aldrig tillfredsställande att vara energimässigt beroende av auktoritära och korrupta stater med svårbedömt agerande och starka kopplingar mellan energi- och utrikespolitik.

5.8 Svenska perspektiv på importberoendet

Sverige har på kort sikt jämförelsevis goda utsikter till trygg försörjning med energiråvaror. Kärnkraft och vattenkraft är de två viktigaste energislagen för framställning av elkraft. Både bränsle för kärnkraft och vattentillgångar finns i sådan utsträckning att händelser i omvärlden inte behöver medföra avbräck i tillgången på el. De mängder kol som behövs för fortsatt stålframställning kommer från länder, som verkar kunna fortsätta att leverera även i fall av kriser utanför Europa. Den naturgas som behövs för fortsatt drift av petrokemisk industri i Sydsverige ser visserligen ut att behöva importeras som LNG i framtiden eller med rörledning från Norge. En fråga, som återstår, om man väljer LNG-alternativet, är vilka säkerhetsåtgärder som behöver införas i samband med denna hantering, som är ny för Sverige.

Enligt IEA får man följande bild av Sveriges respektive hela Europas totala produktion av energi fördelad på bränsleslag:¹³¹

Hela Europa; andel i procent – Sverige; andel i procent



Källa: IEA

Sverige har uppnått ett av de bästa resultaten i form av hög andel förnybara bränsleslag inom EU och har ett mindre beroende av olja än övriga Europa. Ändå svarar olja för 26,3 procent i Sverige, som är glest befolkat och där transporterna måste bli långa. För fordonsdrift är det svårt att ersätta olja.

Bland Sveriges miljömål ingår att vara oberoende av fossilt bränsle inom transportsektorn år 2030. Det skymtar fortfarande inte någon teknisk revolution, som kan skapa effektiva fordon som inte använder olja i någon form. Användning av eldrivna fordon framstår i dagens debatt som den utväg som får anlitas, åtminstone temporärt.¹³² Eftersom räckvidden blir begränsad med eldrift, är det sannolikt att Sveriges beroende av oljeimport måste fortsätta att vara stort, åtminstone i något decennium framöver. (Alternativet är att diskutera hur miljömålet i detta avseende skall ställas mot avbräck i den ekonomiska verksamheten och andra samhällsliga funktioner, vilket inte faller inom ramen för denna framställning).

De möjliga hot som ser ut att finnas för Sveriges försörjning med olja framstår som så potentiellt sannolika att det finns anledning att överväga om svenska bolag bör stödjas i sina ansträngningar att finna tryggad tillgång till olja under växlande förutsättningar under det närmaste decenniet. Det får anses befogat oavsett om elfordon får en större användning. Redan de svängningar i priset på olja som kan befaras kan bli så allvarliga att de motiverar en sådan politik. Ett fortsatt ökande beroende av rysk oljeimport kan utgöra ett problem.

Man kan ifrågasätta om det nuvarande systemet för beredskapshållning genom reservlagring hos oljebolagen kan fungera tillfredsställande. Vissa skärpningar är på väg att införas, så att importörerna drabbas av hårdare böter om de för-

summar sina skyldigheter att hålla reserver för att Sveriges åtaganden i IEA om lagerhållning för beredskapsändamål kan anses uppfyllda. Med tanke på hur stora svängningarna kan bli och hur stora riskerna för ett oljebolag kan vara att ligga med stora lager, när priset går ned, är det inte så säkert att systemet med ”frivillig” lagerhållning fungerar, om det uppträder allvarliga störningar på marknaden.

Det är för övrigt inte bara den direkta inverkan av tillgången till olja (och andra bränslen), som påverkar Sveriges situation. Oljebrist liksom brist på andra energiråvaror kan få svåra ekonomiska återverkningar på världsekonomin. Därför finns det anledning att ständigt följa utvecklingen ifråga om alla energislagen för att få förvarningar i tid.

5.9 Iakttagelser och slutsatser

5.9.1 Iakttagelser

Arbetsgruppen har kommit fram till följande iakttagelser om förändrade beroenden: USA kommer att kunna få mera inhemsk skiffergas och skifferolja och kanske eliminera (en del av) importbehoven. EU fortsätter få lejonparten av sin gas via ledning från Ryssland, Centralasien och MENA, trots skiffertekniken. Ryssland blir en fortsatt stor leverantör av energi till EU, inte minst efter att gasledningen South Stream byggs. Det är dock oklart om det i ett längre perspektiv kan ske med samma kvantiteter. Mycket av osäkerheten är knuten till de avsevärda problem, inte minst på investeringssidan, som Ryssland har, samt vilken fortsatt politisk utveckling landet får.

Klimatfrågan har under 2000-talet säkerhetsiserats inom EU och gjort att man har satt upp ambitiösa klimatmål. I USA har frågan inte getts samma höga prioritet vilket återspeglades under klimatkonferensen i Durban. Inställningen kan komma att påverkas av utgången av presidentvalet 2012. Ett stort antal u-länder har ändrat inställning och understött EU:s politik i Durban, men det har inte BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland Indien, Kina och Sydafrika). Inställningen i klimatfrågan har stor inverkan på de olika ländernas energipolitik.

Tillgång till energiråvaror har säkerhetsiserats av USA, Kina och Indien, där oljeförsörjningen gjorts till en högprioriterad säkerhetspolitisk fråga, men också i vissa sammanhang rörande naturgas av Kina, Indien och exempelvis Ukraina, liksom före detta satellitstater till Sovjetunionen, som nu är medlemmar av EU.

USA:s inställning kan bli mera avspänd om skiffertekniken visar sig hålla vad den lovar, men det är ännu osäkert. Grundvattenproblem lär antagligen göra Kina och EU-länderna mindre benägna att låta sig påverkas, liksom Indien. Rysk energipolitik har haft en säkerhetsiseringsdrivande verkan i flera fall.

Inom EU har vidare kärnkraftsfrågan säkerhetsiserats i flera länder, liksom i Japan. Det skapar problem för Japans och hela EU:s gemensamma klimatpolitik och kan få dem att konkurrera mera om tillgång till naturgas, men också påskynda utvecklingen av alternativa energikällor.

5.9.2 Slutsatser

Sverige integreras energimässigt alltmer med EU och bör ha synpunkter på och verka för att EU bör:

- I sina politiska överväganden kring de fossila bränslenas roll för försörjningstryggheten ägna mer uppmärksamhet åt olja och mindre entydigt fokusera på naturgas;
- Fortsätta marknadsintegration, inkludera grannar genom fortsatt utvidgning;
- Fästa fortsatt vikt vid det ömsesidiga beroendet som grund för EU:s Rysslandspolitik (Det gagnar oss både vad gäller den egna hårda säkerheten och vårt eget importbehov av råolja!);
- Göra större tekniksatsning på rimliga alternativ till råolja;
- Renovera och bygga ut transmissionsnätet för att knyta samman anläggningar för förnybar energi;
- Framhäva solkraftens potential, vilket även är ett intresse för Sverige (trots vår brist på egen sol) genom att miljövänlig energi från Nordafrika och Mellanöstern kan tillföras det gemensamma elnätet.
- Främja och trygga MENA-områdets energiproduktion. Både för att området är viktigt för världens försörjning med energiråvaror och av andra mera geopolitiska skäl ter det sig väl så viktigt att EU tillsammans med USA och de regionala stormakterna i Asien ägnar uppmärksamhet åt att trygga produktion av och handel med olja och gas samt i framtiden sannolikt också solkraft i Nordafrika och Mellanöstern. Den uppgiften innefattar bl.a. att söka dämpa de inre motsättningarna mellan länder och grupper i området och i stället hjälpa till att åstadkomma samverkan, särskilt om USA, som det förefaller, kan komma att engagera sig mindre i den uppgiften än vad som hittills varit fallet.

6 Ordlista

Säkerhet; Ett begrepp, som handlar om hot mot en företeelse (stats, organisations företags, individs) fortsatta möjlighet att existera (kan vara både subjektiv och objektiv).

Referensobjekt; Vad som hotas och som har eller anses ha legitima krav på överlevnad.

Säkerhetisering; Presentation av ett ämne som ett hot mot ett referensobjekts existens på ett sådant sätt att det accepteras som sanning av ett auditorium och motivering för att vidta extraordinära åtgärder.

Politisering (använt i detta speciella sammanhang); Samma agerande som säkerhetisering, dock utan att lyckas få mera långtgående åtgärder till stånd än vad som ryms inom ramarna för sedvanligt handlande. Observera att gränsdragningen mellan säkerhetisering och politisering är viktig! Extraordinära åtgärder vid en genomförd säkerhetisering kan innebära väpnad konflikt mellan länder eller avstående från en redan använd energikälla trots att det kräver smärtsamma försakelser av en befolkning. Vid en politisering stannar effekten vid att det påstådda hotet blir omtalat och föremål för behandling på politisk nivå eller möjligen mindre omfattande åtgärder än extraordinära sådana.

Aktör; Den som utför den talade handling ("Speech act") som förändrar en situation, exempelvis säkerhetisering.

Sektorer – är kunskapsområden, som gör det möjligt att iaktta en företeelse (exempelvis de internationella energifrågorna) från olika perspektiv och finna hållbara mönster med en inre logisk sammanhållning. Inom varje sektor görs en analys med metoder, som är specifika för sektorn ifråga, men resultaten kan och bör sammanföras till en helhetsbild. Köpenhamnskolan arbetar med följande fem sektorer:, som här räknas upp i den ordning som de kommer att behandlas i det första kapitlet: Den **ekonomiska**, den **miljörelaterade**, den **samhälleliga**, den **militära** och den **politiska**.

Nivåer – är däremot inte hjälpmedel för att förklara inre sammanhang och därför inte heller några särskilda kunskapskällor utan helt enkelt ett sätt att illustrera var någonting händer, sett ur ett samhälleligt perspektiv.

- 1) Den högsta brukliga nivån är **internationella system**. Dit räknas sådana som omfattar hela världen, såsom FN, "mänskligheten", "världssamfundet", "världsekonomin m.fl.
- 2) **Internationella undersystem** är system som återfinns inom t.ex. världssamfundet. De omfattar regioner såsom Sydasiens, Mellanöstern eller/och världsorganisationer med särskilda intressen såsom OECD, OPEC etc.

- 3) **Enheter** används som term för att beteckna aktörer som omfattar olika undergrupper i form av samfund och organisationer med stort antal individer och som är tillräckligt sammanhållna och oberoende för att kunna skilja dem från andra enheter (T.ex. stater och nationer, transnationella företag m.fl.)
- 4) **Underenheter**, d.v.s. grupperingar som är tillräckligt inflytelserika för att påverka en enhets agerande, t. ex- lobby-grupperingar och byråkratier, som påverkar ett visst lands handlande.
- 5) **Individer**, som utgör den lägsta analysnivån.

För att illustrera hur begreppen kan användas har följande fingerade resonemang utarbetats ¹³³

När förbundskansler Merkel i Tyskland talar för att helt överge kärnkraften är hon en "aktör", som "politiserar" frågan, inte bara på "nationell nivå" utan även på "internationell undersystems nivå", eftersom även andra EU-länder drabbas av följderna. Det finns meningsmotståndare som hävdar att hon äventyrar EU:s existens och därmed blir hela EU ett "referensobjekt" i stället för bara Tyskland. "Underenheter" såsom kärnkraftsmotståndarna i andra länder gör sitt bästa för att i FN "säkerhetsberedningen" "frågan på "internationell systemnivå".

I texten har sådana intensiva bruk av terminologin undvikits. Termerna har dock använts, där det har varit praktiskt.

Executive Summary

For decision-makers in the field of energy security, the situation since the beginning of this millennium has been characterized both by faster changes and by more frequent changes. The most prominent change has been the high priority given by many nations to counter-measures against the effects of climate change, meaning above all to eliminate the use of fossil fuels. Differing views of the threat from the greenhouse effect have obstructed the efforts to reach agreements on the international level with binding obligations. This may have a negative effect upon the determination of the EU-countries to reach their climate goals for 2020 at the same time as the risk grows for drastic decisions impacting upon the energy sector.

After the accident with a nuclear power plant in Fukushima, Japan, several important EU-members have decided to abandon nuclear power altogether. The report takes a look at the resulting dilemma in the form of a need for more natural gas and continuation of coal-burning contrary to the efforts to eliminate the use of fossil fuels. On the other hand, it also leads to increased ambitions to construct power production plants using renewable energy sources and transmission webs to connect them. The different nature of importance for security policy making of conventional and some unconventional energy sources, mainly oil, natural gas, nuclear power, coal and solar power is also discussed.

Competition with security policy implications between nations and companies about access to energy raw materials, basically petroleum, has become intense since 2000, with evidence from natural scientists about the approaching end of "Cheap Oil". It seems that oil industry has come to similar conclusions and has started to invest in extraction plants using tar sand and bitumen at much higher costs than conventional oil, partly explaining the sharp increase in the price of oil on the international markets.

Demand for oil has continued to grow, albeit at a slower rate. Concerns about supply have caused great import countries like USA, China and India to give higher priority to access and transportation of oil. The report explains how the security related actions of some countries have a global impact upon international relations. The relevance of some Sea Lanes of Communication (SLOC:s) and territorial conflicts about oil and gas on the bottom of the sea is examined, as well as international negotiations about natural gas and pipe-lines.

Technical developments in transportation of Liquefied Natural Gas, horizontal drilling and hydraulic fragmentation of shale gas and oil shale have a great impact on the markets. The report looks at the unequal prospects for different nations to benefit from resources which until now have been of little interest for the energy industry. The U.S. attitude to the MENA region (North Africa and the Middle East) may for instance be modified.

With 59 per cent of the world's proved reserves of oil and 46 per cent of its natural gas reserves, the MENA region has an importance for the international energy market that has motivated an analysis of political stability in this region. The analysis ends with a warning about the after-effects of the so-called Arab Spring and the conflicting interests of great powers.

Over the last few years, energy policy has become one of the major preoccupations within the European Union. After some introductory remarks on the history and development of the European energy policies since the creation of the EEC, the study highlights recent policy and legislative work carried out in order to operationalize the three basic goals of EU energy policy; competitiveness, sustainability and security of supply. The study goes on to discuss Member States' different views on these goals. It highlights the fact that, lately, sustainability and competitiveness seem to have been given a less important role than security of supply. External relations in the energy sector are considered an integral part of EU's energy policy, but has been lagging behind in terms of coordination and coherence. The study describes the efforts that are being undertaken in order to strengthen and coordinate EU's positions internationally. It also refers to a number of energy challenges in EU's neighbouring regions. Finally, reference is made to the fact that there is a growing focus on the security dimensions of energy policy within the European Union and its Member States.

Russia has for decades been dependent on energy production and exports for the development of the economy. This has led to a resource curse, which in Russia's case has implied the postponement of necessary reforms in the economy, the administration and the legal framework. It has also greatly contributed to economic and political corruption. Moscow has also used the energy weapon in its relations to energy importers, especially within the CIS.

The Russian 2009 Energy strategy has the ambition to cut down the role of energy in the economy, to use the enormous energy saving potential-up to 40 per cent of the present energy consumption-and build 50 new nuclear reactors to 2030, in order to use the saved gas for exports. China will take considerably larger shares of Russian energy exports, while European customers demand will be met, even though this will be at the price of increased Russian balancing imports from Central Asian states. Europe will through the construction of South Stream be even more dependent on Russian gas in the future, even though it will not constitute a large share of European energy consumption.

The future production of oil will, according to Russian official statements, stagnate at present levels, while gas production will face a steady increase to 2030 and then a decrease, unless new giant fields can be found. The deposits of oil and gas in the Arctic will crave very large investments and foreign cooperation to develop. In order to exploit new fields, handle large demands for maintenance of energy infrastructure, enlarge the electricity net and build new nuclear reactors, huge investments will be necessary. These in turn depend on a presumed growth of five per cent in GDP and an oil price about 120 USD, which leaves room for a genuine uncertainty as to the realism in the plans.

The Russian leadership will during the next years focus on energy supply security in distant parts of the country and long-term contracts with importers. Securitization is more or less regarded as exaggerated western views on Russian energy policy. It is, however, a fact that Russia's energy policy and its intimate ties to the foreign and security policy has triggered a securitization debate in concerned European countries, especially when a military dimension in energy politics has been raised by Moscow, as in the case of Nord Stream and Arctic.

Noter

- ¹ Buzan, Barry, Waever, Ola, de Wilde, Jaap, *Security; A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1998
- ² *Intergovernmental Panel on climate change IPCC* <http://www.ipcc.ch/>, besökt 2011-12-05
- ³ *CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL SECURITY, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf, besökt 2011-12-05
- ⁴ *The EU climate and energy package*, http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm, besökt 2011-12-05
- ⁵ *Energy production and imports, Data from September 2011, most recent data: Further Eurostat information, Main tables and Database*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports, besökt 2011-12-05
- ⁶ Med ”världsmarknadspriset” avses här priset på Brent Crude, en ljus Nordsjöolja, som säljs på den så kallade spotmarknaden – och skall till exempel inte förväxlas med ”official price”, som används av olje-exporterande stater vid beräkning av de skatter som de internationella oljebolagen skall erlägga. <http://www.livecharts.co.uk/MarketCharts/brent.php>, besökt 2011-11-29
- ⁷ *Opec Long-term Strategy*, Sid 7 och 15-16 http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OS.pdf, besökt 2011-11-26
- ⁸ I.E.A. *Energy Outlook 2030* sid 35
- ⁹ ”Etablissemangen” inte längre något särskilt entydigt begrepp. En företrädare för IEA har uttalat varningar för att Peak Oil snart kan vara verklighet och såväl EIA som IEA diskuterar i sina framtidsvisioner möjligheten att världproduktionen kan minska. Det är mot den bakgrunden kanske rimligare att ta de nyssnämnda uttalandena av ett antal oljebolagschefer för ärliga åsiktsyttringar och inte nödvändigtvis misstänka dem för att ha dolda agendor.
- ¹⁰ *Unconventional Natural Gas Resources*, publicerat av Natural Gas Supply Association, England, http://www.naturalgas.org/overview/unconvent_ng_resource.asp, besökt 2012-03-20
- ¹¹ *DOE Office of Petroleum Reserves – Strategic Unconventional Fuels, Fact Sheet: U.S. Oil Shale Resources*, http://fossil.energy.gov/programs/reserves/npr/Oil_Shale_Resource_Fact_Sheet.pdf, besökt 2012-03-20
- ¹² *Expectations for Oil Shale Production*, U.S. Energy Information Administration, Issues in Focus, AEO2009

- ¹³ Oil & Gas Journal 2012-04-12, <http://www.ogj.com/articles/2012/04/usgs-updates-non-us-oil-gas-ngl-conventional-resource-estimates.html>, besökt 2012-04-20
- ¹⁴ *The Joint Operating Environment*, Joint Forces Command, <http://www.pea-koil.net/files/JOE2010.pdf>, besökt 2011-12-08
- ¹⁵ *Teilstudie 1 Peak Oil-Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen*, Zentrum fuer Transformation der Bundeswehr, http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/portal/a/ztransfbw!/ut/p/c4/JYzBCsIwEET_KEIBV LxZchE8ebH1UjY2rUvTTU12FYofb4oz8GB4MPqhSwneOAJjJAi60e0TT-6j8uS6lRNQHsoS, besökt 2011-12-02
- ¹⁶ *Are We Entering a Golden Age of Gas? Special Report, Summary*, sid. 7 http://www.worldenergyoutlook.org/golden_age_gas.asp, besökt 2011-10-25
- ¹⁷ *International Energy Outlook*, U.S. Energy Information Administration, September 2011 <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/index.cfm>, besökt 2011-10-24
- ¹⁸ *Vad är LNG? Flytande naturgas gynnar Sveriges industri*, AGAs hemsida http://www.aga.se/international/web/lg/se/like35agase.nsf/docbyalias/what_is_lng, besökt 2011-10-24
- ¹⁹ *Försvar för norsk naturgas i Sverige*, Ny Teknik, 24 oktober <http://www.nyteknik.se/asikter/debatt/article2440370.ece>, besökt 2011-10-24
- ²⁰ *Nord Stream Drops Baltic Service Platform Plan*, Downstream today 2008-04-08 http://www.downstreamtoday.com/news/article.aspx?a_id=9945, besökt 2011-10-24
- ²¹ Endast AGA har byggt en mindre anläggning, som är avsedd att kompensera bristen på tillgänglig biogas för bilar genom inblandning av naturgas. http://www.aga.se/international/web/lg/se/like35agase.nsf/docbyalias/what_is_lng, besökt 2011-10-24
- ²² *United States Crude Oil Production, 1970-2010*, U.S. Energy Information Administration <http://petroleuminsights.blogspot.com/2011/04/us-crude-oil-production-1970-1980-1990.html>, besökt 2011-10-24
- ²³ *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States* <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>, besökt 2011-10-25
- ²⁴ *Unconventional Natural Gas Resources*, publicerat av Natural Gas Supply Association, England, http://www.naturalgas.org/overview/unconvent_ng_resource.asp, besökt 2012-03-20
- ²⁵ *Fracked-off: Gas extraction 'causes quakes'*, Al Jazeera 2012-01-26, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/01/201212320420444446.html>, besökt 2012-01-28

- ²⁶ *Natural Gas Extraction - Hydraulic Fracturing | Hydraulic Fracturing and Shale Gas Extraction* | US EPA, http://nofracktexas.com/new_pdf/Natural%20Gas%20Extraction%20-%20Hydraulic%20Fracturing%20_%20Hydraulic%20Fracturing%20and%20Sha.pdf, besökt 2012-01-29
- ²⁷ *World Shale Gas Resources, Republished from an initial assessment of 14 regions outside of the United States* by the Energy Information Administration, <http://geology.com/energy/world-shale-gas/>, besökt 2012-01-29
- ²⁸ Kuhn, Maximilian och Umbach, Frank, *Strategic Perspectives of Unconventional Gas*, EUCERS Strategy Paper, volume 01#01/01 May 2011, sid. 44
- ²⁹ Ibidem sid. 115
- ³⁰ *Energy in China*, Sandklef, Kristina, Försvarets Forskningsinstitut 2004, FOI-R—1435—SE, sid. 18
- ³¹ Kiesow, Ingolf (2009) *Global Race for oil and gas; Power Politics and Principles in Asia*, Asia Paper (70 pages) Institute for Security and Development Policy, Stockholm-Nacka Available at: <http://www.isdp.eu/files/publications/ap/08/ik08globalrace.pdf>
- ³² *Materials provided by the National Energy Administration To Change the Mode of Development and Speed up the Restructuring of Energy Industry; To Build a Steady, Economical, Clean and Safe Energy Supply System* file:///H:/energy%20china%20Materials%20provided%20by%20the%20National%20Energy%20Administration.htm, besökt 2011-10-31
- ³³ *Nuclear power may halve market share by 2050* – IAEA, Reuters 2011-09-11, <http://in.reuters.com/article/2011/09/20/idINIndia-59451520110920>, besökt 2011-11-11
- ³⁴ *Torium ger säker energi*, Illustrerad Vetenskap nr 3/2012, sid. 50
- ³⁵ *Are uranium reserves adequate?* Alternatives magazine n° 12, 3rd quarter 2006, <http://www.alternatives.aveva.com/en/article/alternatives/48>, besökt 2011-11-09
- ³⁶ *Uranium Proved Reserves by country in 2008*, Collected and Compiled by Europe's Energy Portal <http://www.energy.eu/stats/energy-uranium-proved-reserves.html>, besökt 2011-11-09
- ³⁷ *Uran, en råvara full av energi*, Sveriges geologiska undersökning, <http://www.sgu.se/sgu/sv/geologi/uran.html>, besökt 2011-11-09
- ³⁸ *Coal as a raw material in a sustainable energy system. how do we make it make it possible?* Introduction, Tomas Bruce, Swedish Coal Institute, <http://www.kolinstitutet.se/Supply%20and%20use%20of%20coal.pdf>, besökt 2012-01-30

- ³⁹ EURACOAL - European Association for Coal and Lignite, Coal industry across Europe 201 <http://www.bing.com/search?q=coal+industry+across+europe+2011&src={referrer:source?}>, besökt 2012-01-30
- ⁴⁰ *Renewable Energy Essentials: Concentrating Solar Thermal Power*, IEA, http://www.iea.org/papers/2009/CSP_Essentials.pdf, besökt 2011-10-17
- ⁴¹ *China's Rare Earths Industry and its Role in the International Market*, Lee Levkowitz, Policy Analyst Nathan Beauchamp-Mustafaga, Research Inter, <http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/RareEarthsBackgrounderFINAL.pdf>, besökt 2011-12-08
- ⁴² Aktör; Den som utför den talade handling ("Speech act") som förändrar en situation, exempelvis säkerhetisering
- ⁴³ *OPEC statute*, http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OS.pdf, besökt 2011-10-05
- ⁴⁴ Terzian, Pierre, *OPEC: The inside story*, Zed Books, London 1985, sid 185-186
- ⁴⁵ *Opec Long-term Strategy*, förordet sid. 1 http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OS.pdf, besökt 2011-10-05
- ⁴⁶ I.E.A. Hemsidan <http://www.iea.org/about/index.asp>, besökt 2011-10-05
- ⁴⁷ Terzian, Pierre, *OPEC: The inside story*, Zed Books, London 1985, Sid 129
- ⁴⁸ Ibidem, sid 107-109 samt 119 och 125
- ⁴⁹ *The Carter Doctrine" President James E Carter Jr. Address at joint Session of Congress*, The Capitol, Washington, D.C. January 23, 1980. <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Pages/2010/April%202010/0410keeper.aspx>, besökt 2011-10-03
- ⁵⁰ *Strategic Energy Policy Challenges for the 21ST Century*; Report of an Independent Task Force Cosponsored by the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University and the Council on Foreign Relations [42] (31 April, 200. <http://www.google.se/search?gclid=CjwKAEjY8Q8wBwKwAAQAAAE&sourceid=chrome&ie=UTF-8&q=Strategic+EnergyPolicy+Challenges+for+the+21ST+Century%3B>, besökt 2011-10-11
- ⁵¹ *National Security Strategy 2010*, The White House Washington, sid. 30. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, besökt 2011-12-08
- ⁵² *IN FOCUS Friday, 24 June 2011* - East Asian Institute - National University of Singapore. <http://www.google.se/search?gclid=CjwKAEjY8Q8wBwKwAAQAAAE&sourceid=chrome&ie=UTF-8&q=china-middle+east+energy+relations+and+implications+for+india>, besökt 2011-10-12

- ⁵³ Kiesow, Ingolf, *China's Quest for Energy; Impact upon Foreign and Security Policy*, FOI-R—1371—SE(Stockholm; Swedish Defense Research Agency 2004) p. 13
- ⁵⁴ Kiesow, Ingolf, *The Global Race for Oil and Gas*, Asia Paper 2008, Institute for Security and Development Policy, Stockholm, sid. 53
- ⁵⁵ Referensobjekt; Vad som hotas och som har eller anses ha legitima krav på överlevnad.
- ⁵⁶ Goldschmidt, Arthur Jr, *A Concise History of the Middle East*, Westview Press, Boulder and London, 1979, sid. 288ff.
- ⁵⁷ *THE UNITED STATES 1989 MILITARY INTERVENTION IN PANAMA: A JUST CAUSE? A Thesis Submitted to the Graduate Faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Liberal Arts in The Interdepartmental Program in Liberal Arts by William H. Huff IV B.S. Florida State University.* http://etd.lsu.edu/docs/available/etd-0613102-131926/unrestricted/Huff_IV_thesis.pdf Besökt 2011-10-18
- ⁵⁸ *Strategic Maritime Passages* av Dr. Jean-Paul Rodrigue och Dr. Theo Notteboom, The geography of transport systems, home page <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch1en/appl1en/ch1a2en.html>, Besökt 2011-10-18
- ⁵⁹ Kiesow, Ingolf m.fl. *From Taiwan to Taliban; Two Danger Zones in Asia*, Försvarets Forskningsinstitut 2002, FOI-R—03938—SE, sid. 147
- ⁶⁰ *BP ANNUAL STATISTICAL REVIEW, 2011* <http://www.google.se/search?aq=0&oq=BP+ANNUAL+STATISTICAL+REVIEW%2C+2011&sourceid=chrome&ie=UTF-8&q=bp+annual+statistical+review+2011>, besökt 2012-01-02
- Liquid fuels production in Middle Eastern and North African Countries*, U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=690>, besökt 2012.101, 02
- ⁶¹ *Oil, the Middle East and U.S. National Security*, Nasser Momayezi, Professor, Department of Social Sciences, Clayton State University, http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_1_No_10_August_2011/1.pdf, besökt 2012-12-02
- Registration of Crude Oil Imports and Deliveries in the European Union (EU27) (1)*
- (INTRA + EXTRA EU, EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Energy, <http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/doc/import/coi/eu-coi-2008-01-12.pdf>, besökt 2012-12-02
- ⁶² Siffran för Indien är svår att få exakt, men är angiven som ett genomsnitt av uppgifter, som varierar mellan 71 och 85%. För övrigt se *Country Analysis, India*, U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IN> , Besökt 201-12-02 och

- Country Analysis, China*, U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH>, Besökt 2012-12-02 och
- Country Analysis, Japan*, U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=JA>, Besökt 2012-12-02
- ⁶³ Cordesman, Anthony H. and Al-Rodhan, Khalid R., *The Changing Dynamics of Energy in the Middle East, Volym 1*, U.S, Center for Strategic and International Studies, 2006, sid. 53
- ⁶⁴ *Natural gas production in Middle East and North African countries*, U.S. Energy Information Administration, March, 2011, <http://www.eia.gov/todayin-energy/detail.cfm?id=710>, besökt 2012-01-23
- ⁶⁵ *Market Observatory for Energy*, EU Commission, Key figures June 2011, http://ec.europa.eu/energy/observatory/eu_27_info/doc/key_figures.pdf, besökt 2012-01-23
- ⁶⁶ *Union for the Mediterranean* http://www.absoluteastronomy.com/topics/Union_for_the_Mediterranean, besökt 2011-11-18
- ⁶⁷ *The Mediterranean solar Plan Strategy Paper*, <http://www.slideshare.net/soniabess/MSP-global-presentation>, besökt 2011-11-18
- ⁶⁸ *The Desertec Concept*, <http://www.desertec.org/en/concept/>, besökt 2011-11-18
- ⁶⁹ *Answers on reference projects What is a Dii reference project?* <http://www.dii-eumena.com/dii-answers/reference-projects.html>, besökt 2011-11-18
- ⁷⁰ *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries*, <http://www.oapecorg.org/en/aboutus/members.htm>, besökt 2012-01-12
- ⁷¹ Maachou, Abdelkar, *OAPEC: an international organisation for economic cooperation and an instrument for regional integration*, Frances Printer, London 1982, sid. 42.
- ⁷² Goldschmidt, Arthur, Jr. *A Concise History of the Middle East*, Westview Press, Boulder and London, 1979, sid. 304-306.
- ⁷³ *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries*, <http://www.oapecorg.org/en/aboutus/members.htm>, besökt 2012-01-12
- ⁷⁴ Terzian, Pierre, *OPEC: The inside story*, Zed Books, London 1985, sid. 166-178.
- ⁷⁵ von Knorring Hans och Larsson, Robert L., *Energisituationen I USA och amerikansk energipolitik*, Försvarets Forskningsinstitut 2007, FOI-R—2308—SE sid 14 *U.S. relies less on oil imports to meet fuel demand: government*. Reuters 2011-05-25 <http://www.reuters.com/article/2011/05/25/us-usa-oil-imports-idUSTRE74O78R20110525>, besökt 2011-10-12

- ⁷⁶ U.S. Energy Information Administration, *Annual Energy Review*, Release Date: October 19, 2011 , <http://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/showtext.cfm?t=ptb0504>, Besökt 2012-03-20
- ⁷⁷ *Natural gas potential assessed in Eastern Mediterranean*, USGS Newsroom, 4/8/2010
- ⁷⁸ *Turkish PM calls Cyprus, Israel drilling "madness"*, Reuters 21 sept. 2011
- ⁷⁹ *Turkey to drill off Cyprus in March – TPAO CEO*, the Guardian, 12 mars 2012
- ⁸⁰ För en genomgång av samarbetet EU - MENA-regionen, se exempelvis artikelsamling i *Mediterranean Politics*, vol. 16, Issue 1 (2011)
- ⁸¹ Helm, Dieter: "What next for EU energy policy?", i Barysch, Katinka (red): *Green, safe, Cheap – Where next for EU energy policy*", Centre for European Reform, London 2011
- ⁸² Official Journal C 241, 1986-09-25: *Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States*, Bryssel 1986
- ⁸³ Se t ex *Lissabonfördraget*, SNS Förlag Stockholm 2008
- ⁸⁴ Council of the European Union: *Presidency Conclusions, European Council 8/9 March 2007*, Bryssel 2007
- ⁸⁵ European Council: *European Council 4 February 2011 Conclusions*, Bryssel, 2011
- ⁸⁶ Op cit., Europeiska rådet
- ⁸⁷ Op cit., Europeiska rådet
- ⁸⁸ European Commission: *Communication on security of energy supply and international cooperation – "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders"*, Bryssel 2011. Council of the European Union: *Conclusions on strengthening the external dimension of the EU energy policy*, Bryssel 2011
- ⁸⁹ Op. cit, Europiska rådet
- ⁹⁰ De europeiska gasbolagens roll i krisens upplösning diskuteras bl. a i Stern, Jonathan et al.: *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2009
- ⁹¹ Arkhipov, Ilya: *Putin Says Lithuania's Unbundling Plan for Gazprom's Lietuvos Is 'Robbery'*, Bloomberg's 2010-11-26
- ⁹² *Putin brings forward building of South Stream pipeline*, AFP, 30 december 2011
- ⁹³ Op cit. European Council

- ⁹⁴ Energistrategin (2009) *Energetitjeskaja Strategija Rossii na period do 2030 goda*. Antagen av regeringen 13 November 2009, [http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/ Strategiya/Energostrategiya-2030.doc](http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/Strategiya/Energostrategiya-2030.doc)
- ⁹⁵ Energistrategin
- ⁹⁶ Energistrategin, appendix 4
- ⁹⁷ Se t.ex. Larsson, Robert, ”*Rysk energimakt-Korruption och säkerhetsfixering i nationens namn*”, 2010, Ersatz förlag, en genomträngande analys av rysk energisektor
- ⁹⁸ ”*Energy Strategy of the Russian Federation to the Year 2020*”, Mastepanov, A, Ministry of Energy, Head of Strategic Development Department, presentation vid FOIs konferens ”Russian Energy 2010”
- ⁹⁹ ”Are we entering a golden age of gas?” IEA, World Energy Outlook 2011
- ¹⁰⁰ IEA, Mastepanov a a
- ¹⁰¹ World Energy Outlook 2010
- ¹⁰² För en utförlig västlig analys av den ryska kärnkraftsindustrin se Oxenstierna, S ”*Russia’s Nuclear Energy Expansion*”, FOI-R--3049--SE 2010
- ¹⁰³ http://www.bellona.org/filearchive/fil_Economics-of-the-Russian-Nuclear-Power-Industry-English.pdf
- ¹⁰⁴ <http://minenergo.gov.ru/activity/statistic/>, hämtat 20111215
- ¹⁰⁵ ”Russian Domestic Energy Prospects” World Energy Outlook 2011
- ¹⁰⁶ Mastepanov, A, Ministry of Energy, a a
- ¹⁰⁷ Energistrategin, annex 1
- ¹⁰⁸ ”Are we entering...”, IEA World Energy Outlook 2011
- ¹⁰⁹ Vedomosti 13 april 2011, Tovkailo, A.
- ¹¹⁰ För en genomträngande analys av den ryska energisektorn, se Larsson, Robert ””Rysk energimakt”, Ersatz förlag 2010
- ¹¹¹ Intervju med svensk officiell observatör 2009
- ¹¹² Mastepanov a a
- ¹¹³ Energistrategin s 59
- ¹¹⁴ <http://en.rian.ru/world/20120222/171461336.html>
- ¹¹⁵ Moscow News 27.10
- ¹¹⁶ Energistrategin s 57

- ¹¹⁷ För en utförlig analys av ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna se Malmlöf, Thomas ”*Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna – säkerhetspolitiska konsekvenser*”, FOI-R--3001-SE 2010
- ¹¹⁸ Energistrategin 2009 och 2003, Energitjeskaja Strategiia Rossii na period do 2020 goda, www.mte.gov.ru/docs/32/189.html
- ¹¹⁹ Hedenskog, Jakob och Larsson, Robert ” *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*. FOI-R2280 SE, 2009
- ¹²⁰ Natsionalnaja Strategija Bezopasnosti Rossijskoj Federatsi do 2020
- ¹²¹ Se t ex Säkerhetsdoktrinen från 2009 eller Mezjevitj M och Tjernik S Ja (2008) ”*Energitjeskije aspekty ekonomitjeskoj diplomatii rossijskoj federatsii*”, Sankt Peterburgskij Universitet, 2008
- ¹²² Buzan, Barry m.fl. a a
- ¹²³ För en detaljerad analys av Arktisproblematiken se Granholm, N och Kiesow, I ”*Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis*” FOI-R--2971--SE 2010
- ¹²⁴ ”Osnovy Gosudarstvennoj Politiki Rossijskoj Federatsii v Arktike na period do 2020” ...presidentdekret 18 september 2008, www.kremlin.ru
- ¹²⁵ Trenin, Dmitri och Baev, Pavel ”*The Arctic-A View from Moscow*”, Carnegie, Moskva 2011
- ¹²⁶ Moscow News 27.10 2011 ”Breaking the ice”
- ¹²⁷ Svenska Dagbladet 2012-12-27
- ¹²⁸ IEA, *Key World Energy Statistics 2011*, sid. 14
- ¹²⁹ *IEA 2010 World Energy Outlook, Chapter 4 The Outlook for Unconventional Oil*, sid. 143 ff. Se även *Expectations for Oil Shale Production*, U.S. Energy Information Administration, Issues in Focus, AEO2009
- ¹³¹ *IEA, statistics, share of total primary energy supply*, sid . 7, kan hämtas på http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key_world_energy_stats.pdf, besökt 2012-02-08
samt
http://www.iea.org/stats/graphresults.asp?COUNTRY_CODE=SE, besökt 2012-02-08
- ¹³² Uttalande för Svenska Dagbladet i Energibilagan till Svenska Dagbladet 2012-01-23 av miljöminister Lena Ek.

Källor

- Aburish, Said K., *The House of Saud*, Bloomsbury Publishing, Edinburgh, 2005
- AGAs hemsida http://www.aga.se/international/web/lg/se/like35agase.nsf/docbyalias/what_is_ing
- Alexander's Gas and Oil Connections, <http://www.gasandoil.com/>
- Baker, III, James A. and Hamilton, Lee H. *The Iraq Study Group Report*, Random House 2006
- BBC NEWS, Country Profiles, http://news.bbc.co.uk/2/hi/country_profiles/default.stm
- BP ANNUAL STATISTICAL REVIEW, 2011 <http://www.google.se/search?aq=0&oq=BP+ANNUAL+STATISTICAL+REVIEW%2C+2011&sourceid=chrome&ie=UTF-8&q=bp+annual+statistical+review+2011>
- Buzan, Barry, Waever, Ola, de Wilde, Jaap, *Security; A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1998
- CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Country Analysis, U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips>
- (The)Desertec Concept, <http://www.desertec.org/en/concept/>
- DOE Office of Petroleum Reserves – Strategic Unconventional Fuels, Fact Sheet: U.S. Oil Shale Resources, http://fossil.energy.gov/programs/reserves/npr/Oil_Shale_Resource_Fact_Sheet.pdf
- Goldschmidt, Arthur Jr, *A Concise History of the Middle East*, Westview Press, Boulder and London, 1979
- Helm, Dieter: "What next for EU energy policy?", i Barysch, Katinka (red): Green, safe, Cheap – Where next for EU energy policy", Centre for European Reform, London 2011
- Energistrategin (2010) *Energetitjeskaja Strategija Rossii na period do 2030 goda*. Antagen av regeringen 13 November 2009, <http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/Strategiya/Energostrategiya-2030.doc>.
- Energy Strategy of the Russian Federation to the Year 2020", A Mastepanov, Ministry of Energy, Head of Strategic Development Department, presentation vid FOIs konferens "Russian Energy 2010
- European Commission: *Communication on security of energy supply and international cooperation – "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders"*, Bryssel 2011. Council of the European Union: *Conclusions on strengthening the external dimension of the EU energy policy*, Bryssel 2011

Granhölm, N och Kiesow, I ”*Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis*”, FOI-R--2971--SE 2010

Hedenskog, J och Larsson, R ”*Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*. FOI-R2280 SE, 2009

Huldt, Bo m.fl. *A Wider Middle East, Strategic Yearbook 2005*, Swedish National Defence College, Stockholm 2005

International Energy Agency *World Energy Outlook*, <http://www.iea.org/weo/>

IEA, *Key World Energy Statistics 2011* http://www.iea.org/publications/free_new_desc.asp?pubs_ID=1199

Intergovernmental Panel on climate change IPCC <http://www.ipcc.ch/>

Joint Forces Command, <http://www.peakoil.net/files/JOE2010.pdf>

Kiesow, Ingolf, *The Global Race for Oil and Gas*, Asia Paper 2008, Institute for Security and Development Policy, Stockholm

Kiesow, Ingolf m.fl. *From Taiwan to Taliban; Two Danger Zones in Asia*, Försvarets Forskningsinstitut 2002

Kiesow, Ingolf, *Svensk Kuwait*, Probus Förlag, Västervik 1993

(von) Knorring Hans och Larsson, Robert L., *Energisituationen I USA och amerikansk energipolitik*, Försvarets Forskningsinstitut 2007, FOI-R—2308—SE

Market Observatory for Energy, EU Commission, Key figures June 2011, http://ec.europa.eu/energy/observatory/eu_27_info/doc/key_figures.pdf

Larsson, Robert, ”*Rysk energimakt-Korruption och säkerhetsfixering i nationens namn*”, 2010, Ersatz förlag

Lissabonfördraget, SNS Förlag Stockholm 2008

Maachou, Abdelkar, *OAPEC: an international organisation for economic cooperation and an instrument for regional integration*, Frances Printer, London 1982

MalmLöf, Tomas ”*Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna-säkerhetspolitiska konsekvenser*”, FOI-R--3001-SE 2010

Nautilus Institute for Security and Sustainability <http://nautilus.org/>

Norell, Magnus, *Mellanöstern efter kriget i Irak*, SNS Förlag, Stockholm 2004

Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries, <http://www.oapecorg.org/en/aboutus/members.htm>

Opec Long-term Strategy, http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OS.pdf

Registration of Crude Oil Imports and Deliveries in the European Union (EU27) (1)(INTRA + EXTRA EU, EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Energy, <http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/doc/import/coi/eu-coi-2008-01-12.pdf>,

Russia's Nuclear Energy Expansion", FOI-R--3049--SE 2010

Safran, Nadav, *Saudi Arabia; The Ceaseless Quest for Security*, The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, 1985

Sandklef, Kristina, *Energy in China*, Försvarets Forskningsinstitut 2004, FOI-R—1435—SE

Schwarz, Juergen, Herrmann, Wilfrid A. & Seller, Hanns-Frank, *Maritime Strategies in Asia*, White Lotus Press, Bangkok 2022

Stern, Jonathan et al.: *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2009

Teilstudie 1 Peak Oil-Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen, Zentrum fuer Transformation der Bundeswehr, http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/portal/a/ztransfbw/!ut/p/c4/JYzBCsIwEET_KEIBVLxZchE8ebH1UjY2rUvTTUI2FYofb4oz8GB4MPqhSwneOAJjJAi60e0TT-6j8uS6lRNQHsoS

Terzian, Pierre, *OPEC: The inside story*, Zed Books, London 1985

Trenin, D och Baev, P ”*The Arctic-A View from Moscow*” Carnegie, Moskva 2011

Unconventional Natural Gas Resources, publicerat av Natural Gas Supply Association, England, http://www.naturalgas.org/overview/unconvent_ng_resource.asp

Union for the Mediterranean http://www.absoluteastronomy.com/topics/Union_for_the_Mediterranean

U.S. Energy Information Administration, *Annual Energy Review*, Release Date: October 19, 2011 , <http://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/showtext.cfm?t=ptb0504>

Ett hållbart energisystem gynnar samhället

Energimyndigheten arbetar för ett hållbart energisystem, som förenar ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

Vi utvecklar och förmedlar kunskap om effektivare energi-användning och andra energifrågor till hushåll, företag och myndigheter.

Förnybara energikällor får utvecklingsstöd, liksom smarta elnät och framtidens fordon och bränslen. Svenskt näringsliv får möjligheter till tillväxt genom att förverkliga sina innovationer och nya affärsidéer.

Vi deltar i internationella samarbeten för att nå klimatmålen, och hanterar olika styrmedel som elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter. Vi tar dessutom fram nationella analyser och prognoser, samt Sveriges officiella statistik på energiområdet.

Alla rapporter från Energimyndigheten finns tillgängliga på www.energimyndigheten.se.



Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se