



Rusland er mere end eksportør på energiområdet. Det er også importør og transitland. Til trods for de aktuelle udestående problemer i energidialogen mellem EU og Rusland kan det ikke udelukkes, at Rusland på lidt længere sigt vil søge at varetage sin interesse i et velfungerende energimarked ved at tilslutte sig internationale aftaler, der skaber tryggere rammer om investeringer og transit.

Svend Aage Christensen er seniorforsker på Dansk Institut for Internationale Studier



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER



SVEND AAGE CHRISTENSEN

ENERGIDIALOGEN MELLEM EU OG RUSLAND

DET NY EUROPA

Energidialogen mellem EU og Rusland

SVEND AAGE CHRISTENSEN

DIIS

Det ny Europa

Energiallogen mellem EU og Rusland

Svend Aage Christensen



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

*Denne bog er udgivet
med støtte fra
Nævnet for Fremme af Debat
og Oplysning om Europa*

© København 2007
Dansk Institut for Internationale Studier
Strandgade 56
1401 København K
Tlf.: 32 69 87 87
Fax: 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern

Layout: Carsten Schiøler

Omslagsfoto:

Fra en kompressorstation på gasledningen Jamal-Europa.
Belarus, 2006. (AP Photo/Sergei Grits/Polfoto).

ISBN: 978-87-7605-238-6

Pris: 75,00 kr. inkl. moms

DIIS' s publikationer kan købes i boghandelen
eller bestilles via ekspedition@nordisk-bog-center.dk
eller www.diis.dk under den pågældende publikation

Publikationen kan downloades gratis fra www.diis.dk

Indhold

Indledning · 5

Rusland og verden – interessepolitik og værdipolitik · 9

Putin om Afghanistan og Irak · 13

Opinionsmålinger i 2007 om russernes holdninger til “Vesten” · 17

EU og energisikkerheden · 23

Energichartertraktaten (ECT) · 31

EU-Rusland-energidialogen · 39

Afslutning · 49

Noter · 52

Kilder og litteratur · 54

Indledning

Denne publikation har det begrænsede formål at give en oversigt over det formaliserede arbejde i EU-Rusland-energi-dialogen og energicharterprocessen. Der er med andre ord ikke tale om en gennemgang af hele spektret af politiske, økonomiske og tekniske emner, som definerer forholdet mellem EU og Rusland på energiområdet. Det bagvedliggende tidsperspektiv er ikke det aktuelle med de problemer og bekymringer, det rummer – vi ved kun alt for godt, at de findes, og at det kommende år kan blive en kompliceret affære i Rusland – men snarere et forsøg på at identificere nogle af de bestræbelser og muligheder, som måske kan vise sig at give resultater på lidt længere sigt.

Til trods for det begrænsede sigte ville det imidlertid ikke give mening at skrive om det energipolitiske forhold mellem EU og Rusland uden i det mindste nogle få streger til beskrivelse af de to aktørers indbyrdes forhold. Det skyldes for det første, at stagnation i det generelle politiske forhold meget let kan skade de bilaterale handelsforbindelser og investeringer, sådan som det blev bemærket i en erklæring udsendt af IRT, EU-Russia Industrialists' Round Table, forud for EU-Rusland-topmødet i Portugal i oktober 2007. IRT er en bilateral gruppe, hvis formænd er Nils Smedegaard Andersen fra A.P. Møller-Mærsk og Anatolij Tjubajs fra den russiske elektricitetsgruppe UES.¹ Det skyldes for det andet, at der blandt de fleste er ganske stor usikkerhed om, hvor godt eller dårligt forholdet egentlig er.

Fortidens og
fremtidens skygger

Der er i øjeblikket en vis tendens til at forstå forholdet mellem EU og Rusland i gamle, velkendte kategorier, enten som et modstanderforhold eller et partnerforhold. Både hos os og i Rusland hviler fortidens og fremtidens skygge tungt over mange iagttageres tænkning og reflekser, og skyggerne har desværre i manges øjne en tendens til at falde sammen.

Et broget billede

Man ville nok ramme virkeligheden bedre, hvis man sagde, at det kan være svært både for landene selv og for iagttagere at finde ud af, om EU og Rusland er partnere, konkurrenter eller modstandere. Denne usikkerhed er ikke let at leve med. De fleste foretrækker, at der til enhver tid findes klare svar på alle spørgsmål, og at stater kan placeres i let genkendelige æsker. Historisk set er det dog ikke usædvanligt, at det kan være vanskeligt at foretage en bestemmelse, der tillader æsketænkning. Som følge af de europæiske stormagters konkurrence om kolonier og markeder stod det f.eks. i perioden 1890-1900 relativt åbent, hvem der ville støtte hinanden i en større konflikt – hvis vi ser bort fra det tysk-franske modsætningsforhold.

Der er situationer, hvor man ikke med mening kan fastslå, hvem der er venner og fjender. I stedet kan der foreligge en mere åben tilstand, hvor andre spørgsmål dominerer: Hvordan kan jeg sikre mig det bedst mulige resultat af den nuværende situation, og hvordan kan jeg undgå ubehagelige overraskelser? Det spørgsmål kan føre til en politik, der består i en blanding af mange forskellige strategier til intern og ekstern brug, f.eks. forskellige balancepolitikker med elementer af såvel indrømmelser som garderinger.

Usikkerhed
om fremtiden

Vi starter derfor med et hurtigt snapshot af aktuelle holdninger i Rusland, hos befolkningen – og hos Putin, og et endnu hurtigere snapshot af det aktuelle Ruslandsbillede i Vesten. Ved udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande blev dette billede unægtelig mere broget, end det havde været før. Usikkerheden om fremtiden og Ruslands stadig

større afhængighed af eksterne vilkår er i høj grad et tema i en større, nylig udsendt analyse af Ruslands stilling i forhold til omgivelserne, *The World Around Russia: 2017. An Outlook for the Midterm Future*. Her ses perioden frem til 2017 som en overgangsfase, hvis endelige resultater der må herske stor tvivl om.²



Rusland og verden – interessepolitik og værdipolitik

I mange vestlige analyser lægges der i den senere tid mest vægt på de sider af russisk og vestlig politik, der peger i retning af et voksende modsætningsforhold mellem parterne. Typiske formuleringer i sådanne analyser er, at russisk udenrigspolitik i stigende grad bygger på en opfattelse af, at de store magter søger at begrænse Ruslands indflydelse, mens Vesten omvendt er bekymret for, at et mere selvhævdende Rusland skal undergrave mange af de vestlige planer, især i SNG-området, såvel på energiområdet som med hensyn til konfliktløsning. Med udgangspunkt i denne positionsbestemmelse når analyserne som regel frem til et ret mørkt billede af, at der på mange felter er dødvande i forbindelserne mellem Rusland og USA/EU.

Videre fremhæver sådanne analyser regelmæssigt, at eliten i Kreml synes at tro, at den kan udnytte en formodet svækkelse af USA's internationale stilling til at fremme sine egne udenrigspolitiske mål og gøre Rusland til leder blandt stater, der føler sig truet af amerikansk politik. I den forbindelse nævnes ofte udtalelser, hvor Putin har kritiseret USA for hegemonisk adfærd og neoimperialisme, samt for at fremprovokere et våbenkapløb. De seneste års russiske udenrigspolitik fremstilles i negativt lys og kontrasteres med Putins åbning over for Vesten i hans første regeringsår.

Endelig hedder det i disse analyser, at Rusland på energiområdet forfølger en tosporet strategi for at tjene sine udenrigspolitiske interesser. Ved at stramme grebet om de fossile ener-

En Gasprom kompressorstation på rørledningen fra Centralasien til Rusland. Den ligger i Aleksandrov Gaj på grænsen mellem Kasakhstan og Rusland. Rørledningens kapacitet er ved at blive udbygget med henblik på at forbedre mulighederne for gastransit fra Centralasien til Europa.
(EPA/Sergei Ilnitky/Scanpix Danmark).

giressourcer i Rusland har Moskva kunnet udøve mere pres på aftagerne i Europa og Asien og i højere grad kunnet bestemme, hvilke kunder der skal have øremærkede leverancer på langtidskontrakter. Udenlandske firmaers deltagelse i energiuudvinding i Rusland er blevet vanskeliggjort, og russerne er i stigende grad blevet i stand til at manipulere olie- og gasrørledningerne, betoner man.

Rusland fremhæves som en energisupermagt, men Putin afviser betegnelsen og siger, at den skaber mindelser om den kolde krig. USA afviser på sin side forsøg på at bruge olie- og gaseksport som midler til politiske formål og siger sammen med EU, at energihandel er forretning, som ikke bør bruges i forsøg på at tiltvinge sig politiske fordele.

Spænding uundgåelig?

En analyse ad disse linjer fører hyppigt til en konklusion om, at når Kreml fortsat baserer sin internationale prestige på atomarsenalets og energieksporthens to søjler, så vil spændingerne i forhold til Washington fortsætte, uanset hvem der vinder præsidentvalgene i 2008.³

Et typisk eksempel på denne tendens er en nylig rapport fra et nystartet organ, der kalder sig *European Council on Foreign Relations*. Rapporten er et forsøg på at tage temperaturen på magtforholdet mellem EU og Rusland.⁴

Hvis man følger med på en russisk webside som inoSMI, der løbende giver en oversigt over udenlandske mediers omtale af Rusland, har den russiske politolog Sergej Karaganov formentlig ramt stemningen i Rusland temmelig godt, når han lidt tilspidset, men med beklagelse, skriver, at russerne er kommet til den konklusion, at de bliver skældt ud, lige meget hvad de gør, og at den moralske effekt af EU's kritik af russiske forhold derfor er blevet svækket.

Aleksej Arbatov har nok ret et stykke ad vejen, når han siger, at vestlige analyser af Rusland har en tendens til at svinge

mellem overdådig optimisme og pessimisme. I mange vestlige politiske kredse er der dog bestræbelser på at anlægge mere nuancerede analyser og undgå stereotyper og yderligheder.⁵ Ingen kan være i tvivl om, at energirigdommene styrker Ruslands udenrigspolitiske stilling. Det afgørende spørgsmål er imidlertid, om det på lidt længere sigt lykkes at finde frem til et samarbejdsmonster, som er til gavn for både Rusland og dets omgivelser inden for et bredt felt af politikområder.

Det lidt længere sigt



Putin om Afghanistan og Irak

Der er meget stor bevågenhed i vestlige kredse om analyser af ovennævnte type, men til gengæld begrænset interesse for udsagn, der ikke passer ind i det negative billede. Da Putin for nylig optrådte i et tre timer langt spørgeprogram på russisk tv, var det de formuleringer, der harmonerede med det mørke billede, som blev fremhævet, og nogle medier mente, at Putin endnu en gang havde vist, at han var en udenrigspolitisk høg.

Derimod blev der ikke givet noget sammenhængende referat af, hvad Putin havde sagt om situationen i Afghanistan og Irak, selvom tonen her var ganske imødekommende over for vestlige synspunkter. For mange vestlige læsere, der er blevet grundigt orienteret om Putins udtalelser på Wehrkundekonferencen i München i foråret 2007,⁶ vil hans svar sikkert være overraskende, og de skal derfor citeres i deres helhed. Han sagde:

“Hvad angår den mulige tilbagetrækning af internationale kontingenter, herunder det amerikanske kontingent, fra disse to steder, så er byrden stor for de lande, især de europæiske lande, som har militære kontingenter i Afghanistan. Dette er en materiel byrde og også en betydelig moralsk og politisk byrde. Rusland gør alt, hvad det kan for at støtte de lande, der prøver at stabilisere situationen i Afghanistan. For første gang i vores historie har vi tilladt NATO-lande at bruge vores territorium som transitroute for militært gods og personel. Vi hjælper med at levere information, og vi undersøger

Præsident Putin under et møde i Kreml den 20. juni 2005 med den norske statsminister Kjell Magne Bondevik. På mødet blev der bl.a. drøftet energisamarbejde. (Reuters/Pool/Scanpix Danmark).

Afghanistan

mulighederne for at deltage økonomisk i hjælpen til at genopbygge Afghanistan. Vi er i konstant kontakt med den afghanske ledelse, og der er gode udsigter i denne henseende.

Irak

Hvad Irak angår, er jeg enig med den amerikanske præsident og mener, at han har fuldstændig ret, når han siger, at det internationale kontingent først kan trækkes ud af Irak, når den irakiske ledelse er i stand til at sikre et stabilt regime i landet. Forskellen i vores tilgang er, at amerikanerne mener, at man ikke skal nævne en dato for tilbagetrækning af fremmede styrker fra irakisk territorium, mens jeg mener, at man skal sætte en slutdato, for så længe den irakiske ledelse føler sig beskyttet af den amerikanske paraply, vil den ikke have travlt med at udvikle sine egne væbnede styrker og ordensmagten. Men hvis de ved, at der sker en nedtælling til en slutdato, hvorefter de amerikanske styrker vil være væk, så tror jeg, at de vil gøre en indsats for at arbejde mere effektivt og sammenhængende og vise mere beslutsomhed for at styrke deres egne væbnede styrker. Men det er helt uacceptabelt at opretholde et besættelsesregime for evigt.”⁷

Formålet med et citat som ovenstående er selvsagt ikke at bidrage til mindsket kritik af de uacceptable sider af russisk politik, men kun at antyde, at billedet er mere sammensat end det ofte vises, og at dette samlet set kan siges at bidrage til usikkerheden om, i hvilken retning Rusland bevæger sig på længere sigt.



Opinionsmålinger i 2007 om russernes holdninger til “Vesten”

Da kendskabet til russiske opfattelser og debatter generelt er begrænset i Europa og USA, kan det være nyttigt med et par punktnedslag i russiske opinionsmålinger, selvom man ikke kan lade være med at spørge sig selv, hvilke kildekritiske problemer et sådant materiale rummer. Endvidere må man tage i betragtning, at målingerne er gennemført i et land med statsligt kontrolleret fjernsyn. Jeg tror, at mange danskere alligevel, selv med den nævnte usikkerhed in mente, vil være overraskede over de ofte “kontroversielle” spørgsmål og svar. De er udvalgt med henblik på at inspirere til eftertanke om betydningen af forhold som tillid/mistillid og interessepolitik/værdipolitik i russisk optik. Befolkningens opfattelser på disse områder har antagelig betydning for formuleringen af russisk udenrigspolitik (og indenrigspolitik) og især for den måde, som den førte politik præsenteres på for et nationalt og internationalt publikum. Det sidste kan være svært at skille ad.

Tallene giver et indtryk af en russisk befolkning, som på en række centrale punkter har stærkt divergerende værdier. Når Putin med passende tidsmæssig afstand giver tilsyneladende nærmest modstridende signaler om sin holdning til Stalin og historien, er en nærliggende fortolkning, at han tilstræber at balancere mellem forskellige grupper i samfundet. Der er ikke grund til at tro, at der bliver sjusket med signalerne i så følsomme spørgsmål.⁸ I en situation med mange modsatrettede tendenser er det et positivt tegn, at Rusland var medunderskriver på et dokument, der blev fremlagt af Ukraine på FN's 58. Generalforsamling i 2003. Dokumentet fordømte den

Gasproms direktør Aleksej Miller og StatoilHydros formand og direktør Helge Lund ved undertegnelsen af en aftale i Moskva den 25. oktober 2007. Aftalen vedrører udviklingen af det store russiske gasfelt Shtokman i Barentshavet.
(Reuters/Alexander Natruskin/Scanpix Danmark).

Divergerende værdier

Forholdet til
"Vesten"

politisk fremkaldte hungerkatastrofe i Sovjetunionen i 1930'erne.

Under overskriften Rusland og Europa fremlagde en russisk opinionsmåling i august 2007 resultatet af en række spørgsmål til russere om forholdet mellem Rusland og Vesten. Der var med andre ord ikke helt dækning for målingens faktiske indhold i spørgsmålenes formulering. Det må formodes, at svarene foruden EU indbefattede USA.⁹

Det første spørgsmål lød: "Mener De, at forholdet til Vesten i Putins regeringsperiode er forbedret, forværret eller uændret?". Svarene fordelte sig således:

Forbedret	66
Forværret	9
Uændret	19
Ved ikke	6

Et andet spørgsmål lød: "Mener De, at der er grundlag for Vestens beskyldninger om krænkelse af demokratiet i Rusland?". Svarene var:

Ja	29
Nej	46
Ved ikke	25

Et tredje spørgsmål var: "Mener De, at Vestens beskyldninger om krænkelse af demokratiet i Rusland skyldes bekymring for borgernes stilling i vort land, eller fremsættes de med det formål at diskreditere vort land og derigennem opnå visse fordele i forhold til det?". Svarene lød:

Fremkaldt af bekymring for borgernes stilling i Rusland	8
Fremsættes for at diskreditere Rusland og derved opnå fordele i forhold til det	68
Ved ikke	24

En anden undersøgelse i oktober 2007 beskæftigede sig med menneskerettighedernes stilling i Rusland.¹⁰ Det første spørgsmål hed: "Sker der krænkelse af menneskerettighederne i Rusland?". Svarene fordelte sig, som følger:

Menneskerettighederne

Bestemt ja/formentlig ja	72
Bestemt ikke/formentlig ikke	16
Ved ikke	12

Det andet spørgsmål lød: "Mener De, at der findes politiske fanger i Rusland i dag (mennesker, der er dømt for deres politiske synspunkter eller for forsøg på at deltage i det politiske liv)?". Svarene lød:

	Maj 2004	Juni 2005	Marts 2007	Oktober 2007
Bestemt ja/formentlig ja	51	49	44	40
Bestemt ikke/formentlig ikke	29	29	27	30
Ved ikke	20	22	29	30

Et tredje spørgsmål lød: "Mener De, at der bruges tortur i dag i Rusland over for mistænkte med det formål at 'banke' en tilståelse ud af dem?". Svarene fordelte sig således:

Hvilket politisk system?

Bestemt ja/formentlig ja	59
Bestemt ikke/formentlig ikke	18
Ved ikke	23

I endnu en meningsmåling blev der spurgt, om man ønskede at vende tilbage til det sovjetiske politiske system.¹¹

Første spørgsmål lød: "Er de enig eller uenig i, at det russiske politiske system i de senere år er kommet til at minde stadig mere om det sovjetiske system?". Svarene fordelte sig således:

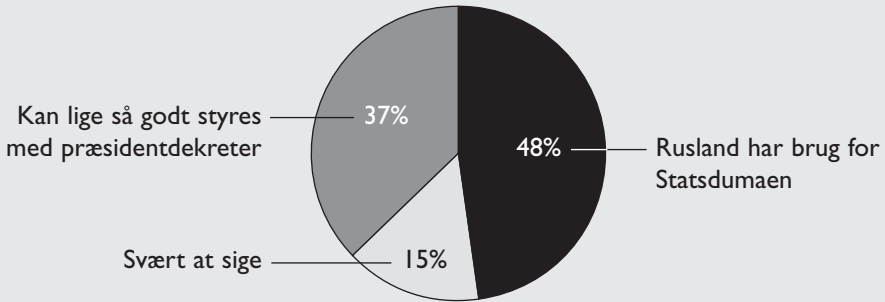
Fuldstændig enig/nogenlunde enig	24
Fuldstændig uenig/nærmest uenig	59
Ved ikke	18

Andet spørgsmål lød: "Bryder De Dem i det hele taget om ideen om at vende tilbage til det sovjetiske politiske system, eller bryder De Dem ikke om tanken?". Svarene lød:

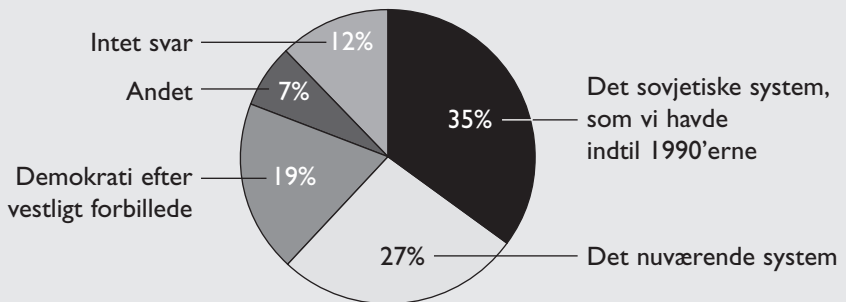
Bryder mig godt om tanken/synes nogenlunde godt om tanken	35
Bryder mig ikke om tanken/synes nærmest ikke om den	44
Ved ikke	21

Men da respondenterne i samme måned fik mulighed for at svare på, hvilket politisk system de syntes bedst om, svarede flertallet på 35 procent, at de ville foretrække det sovjetiske system.

Har Rusland efter Deres opfattelse brug for en statsduma, eller kan landet lige så godt styres med præsidentdekreter?



Hvilket politisk system synes De bedst om?



Kilde: Levada-centerets meningsmåling, 12.-16. oktober 2007

De på mange måder paradoksale resultater skal have lov at stå, som de er tænkt, et snapshot til læserens egen vurdering. Derfor blot den bemærkning, at man jo kunne få den idé, at den russiske befolkning på en del områder er mindst lige så usikre, splittede og forvirrede med hensyn til fremtiden som borgerne i EU-landene.



EU og energisikkerheden

Energisikkerhed har været fast på dagsordenen i de sidste syv år. Om det har været syv magre eller syv fede år, kan man diskutere, men i 2000 malede man i hvert fald fanden på væggen i EU-Kommissionens grøn bog om energisikkerhed. Her sagde man, at de voldsomme olieprisstigninger, som havde givet sig udslag i, at prisen på råolie var tredoblet siden marts 1999, risikerede at underminere det økonomiske opsving i Europa. Prisen var steget fra 12 dollar til knap 35 dollar per tønde. I dag er den som bekendt lidt under 100 dollar. Målt i euro var prisen i øvrigt firdoblet. I faste 2000-priser lå den historiske top en del højere, ca. 80 dollar per tønde i begyndelsen af 80'erne.¹²

Grøn bogen fra 2000 om energisikkerhed konstaterede i vendinger, som ikke er mindre aktuelle i dag, at EU bruger stadig mere energi og importerer stadig flere energiprodukter. EU's egne reserver af fossile energiresourcer er ikke tilstrækkelige til at dække energibehovet i fremtiden og egenproduktionen vil efter alt at dømme være faldende. Resultatet er en stigende afhængighed af forsyninger udefra. Det understreger EU's strukturelle sårbarhed med hensyn til energiforsyningen, som skyldes den stigende europæiske afhængighed af importeret energi, oliens rolle for prisdannelsen på energiområdet (som rammer alle på markedet) og de fejlslagne forsøg på at begrænse forbruget med politiske midler.

Allerede i grøn bogen fra 2000 hed det, at formålet med at forbedre forsyningssikkerheden ikke er at øge EU's selvforsyning på energiområdet eller at nedbringe afhængigheden

Gasproms hovedkvarter i Moskva. Gasprom er verdens største gasselskab. Den russiske stat ejer 50,002 procent af aktierne. Indtjeningen var i 2006 1632,65 milliarder rubler. Heraf blev der betalt 494,5 milliarder rubler i skat. Der blev i 2006 udvundet 556 milliarder kubikmeter gas. (AFP photo/Natalia Kolesnikova/Scanpix Danmark).

mest muligt, men at mindske de risici, der er forbundet hermed. Målet er bl.a. at skabe en bedre balance mellem og en større spredning på de forskellige forsyningskilder (såvel produktmæssigt som geografisk) og at få producentlandene med i Verdenshandelsorganisationen (WTO) (eller tilsvarende reguleringsordning, forf.). I lyset af selv den optimistiske variant af Det Internationale Energiagenturs (IEA) årlige scenarier for den fremtidige energiforsyning er det stadig en realistisk bedømmelse, at EU's afhængighed af importerede fossile brændstoffer vil være betydelig mange år frem i tiden.

I konklusionerne i EU's grønbog 2006 er redskaberne til risikominimering i forbindelse med energiafhængighed og forsyningsikkerhed formuleret lidt tydeligere. Der skal tages fat om EU's stigende afhængighed af importeret energi ved:

1. at iværksætte en helhedsindsats, der skærer efterspørgslen ned, øger bredden i energiforbrugets sammensætning med større udnyttelse af hjemlige og vedvarende energikilder og spreder importen på flere kilder og flere transportveje
2. at tilvejebringe rammer, der stimulerer tilstrækkelige investeringer til, at den voksende energiefterspørgsel kan dækkes
3. at ruste EU bedre til at klare nødsituationer
4. at forbedre vilkårene for europæiske virksomheder, der søger adgang til de globale ressourcer
5. at sørge for, at alle borgere og virksomheder har adgang til energi.¹³

De seneste års debat om energisikkerhed har i Europa især drejet sig om gasleverancer fra Rusland. Grønbogen bemærkede i 2000, at når gaspriserne justeres i forhold til oliepriserne, leverancerne bygger på langsigtede "take or pay"-kontrakter (med pligt til at betale for et vist minimumforbrug), og EU's gasimport primært sker via gasledninger, betyder det, at gasmarkedet får karakter af et regionalt marked med begrænset konkurrence mellem eksportørerne, som primært omfatter Rusland, Norge og Algeriet. Hvad angår de

store reserver i Rusland, forventede grønningen fra 2000, at EU ville komme til at hente en stigende del af sine forsyninger herfra. Det blev i den forbindelse bemærket, at leverancerne fra først Sovjetunionen og siden Rusland havde været særdeles stabile siden midten af 1970'erne. En langsigtet strategi baseret på et partnerskab med Rusland kunne derfor i grønningens perspektiv være et vigtigt skridt i retning af en bedre forsyningssikkerhed. Siden denne vurdering af Ruslands rolle blev fremsat i 2000, er der opstået usikkerhed om dens holdbarhed. Spørgsmålet er blevet genstand for en høj grad af politisering fra mange sider, men stadig peger alle prognoser dog på, at Rusland vil være en central gasleverandør for EU også i fremtiden. Disse prognoser er parret med bekymring fra bl.a. Det Internationale Energiagenturs og EU's side for, om investerings- og aktivitetsniveau i den russiske energisektor er højt nok til at dække den fremtidige efterspørgsel.

Det er i vidt omfang disse forhold, der har skabt interessen for et klarere aftalegrundlag mellem EU og Rusland på energiområdet. Siden EU's udvidelse i 2004 er der kommet nye vanskeligheder til. Optagelsen af nye central- og østeuropæiske medlemmer medførte, at disse landes smertefulde erfaringer med det sovjetiske system blev en del af EU. Det skete, samtidig med at Rusland var kommet i gang med et nationalt og økonomisk konsolideringsprojekt med mange følger-virkninger for Ruslands omgivelser. Disse to udviklinger giver stof til gnidninger og uenighed, bl.a. når Rusland bruger energien som et hårdtslående politisk og økonomisk argument. Disse forhold skaber stadig en del vanskeligheder for formuleringen af EU's Ruslandspolitik.

EU's udvidelse har bragt EU og Rusland tættere på hinanden i geografisk henseende. Sammen med EU's bestræbelser på at diversificere kilderne til sine energiforsyninger har det betydet, at EU og Rusland er blevet konkurrenter i en del af de lande, der indgik i Sovjetunionen. Denne konkurrence drejer

Rusland fortsat central som gasleverandør – men investeres der nok?

sig både om de nævnte landes politiske og økonomiske udvikling og om, hvordan energiforbindelserne skal ordnes.

Hovedemnet for denne fremstilling er de regulerings- og dialogmæssige tiltag, der kan medvirke til at reducere de risici, som både leverandør- og aftagerlande er underkastet på grund af den gensidige afhængighed, dvs. først og fremmest energichartertraktaten og energidialogen mellem EU og Rusland. I energicharterprocessen er der for så vidt betydelig aktivitet for tiden, men aktiviteten har muligvis endnu ikke direkte smittet af på forholdet mellem EU og Rusland. Man kunne måske derfor synes, at tidspunktet for at skrive om de energipolitiske forbindelser mellem EU og Rusland er dårligt valgt. Forfatteren må uvilkårligt spørge sig selv, om hans emne er ved at forsvinde mellem fingrene på ham. Det kan man selvfølgelig ikke udelukke, men en analyse viser dog, at der både for EU's og Ruslands vedkommende er så meget at vinde ved en multilateral regulering af især investerings- og transitregimerne, at der burde være en fair chance for at nå en forståelse og en aftale på et tidspunkt. Formen, hvorunder det sker, er måske i den forbindelse mindre afgørende, blot det ikke betyder, at man bruger for meget tid på at genopfinde den dybe tallerken.

EU's mange
energidialoger

EU's energipolitiske forbindelser med Rusland er ikke et enkeltstående fænomen, men indgår i en bredere sammenhæng, som kort skal skitseres.

Den Europæiske Union og dens energipartneres indbyrdes afhængighed afspejler sig på bilateralt og regionalt plan i en række særlige "energidialoger" mellem EU og producent- og transitlande, især Rusland, Norge, Ukraine, området omkring Det Kaspiske Hav, Middelhavslandene, OPEC og Samarbejdsrådet for Golfstaterne. Også i EU's politiske dialoger med andre store energiforbrugende lande (f.eks. USA, Kina og Indien) og i multilaterale fora som G8 drøftes energispørgsmål mere og mere. Disse dialoger er med i den fælles vision, grønbogens energireddegørelse lagde op til.¹⁴

EU har faste forbindelser med store internationale energileverandører, herunder OPEC og Samarbejdsrådet for Golfstaterne. I forhold til Rusland har det været håbet, at der med udviklingen af en fælles ekstern energipolitik skulle indtræde en forandring i dette energipartnerskab, både på EU-plan og i de enkelte lande. Et ægte partnerskab ville byde på sikkerhed og forudsigelighed for begge sider og bane vej for de nødvendige langsigtede investeringer i ny kapacitet. Det ville også efter grønbogens opfattelse resultere i fair og gensidig adgang til markeder og infrastruktur, herunder især tredjepartsadgang til rørledninger. Resultaterne af et arbejde med disse principper kan måske efterfølgende indarbejdes i rammen for forbindelserne mellem EU og Rusland, der på et tidspunkt forudses at afløse partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland. Derudover har der været gjort en indsats i G8 for at bevæge Rusland til en ratifikation af energichartertraktaten og afslutning af forhandlingerne om transitprotokolten.¹⁵

Nævnes kan også energifællesskabstraktaten, som blev undertegnet i 2005 af alle Balkanlande og EU. I det hjørne af verden er Tyrkiet af strategisk betydning for EU's energiforsyningsikkerhed.¹⁶

På linje med den europæiske naboskabspolitik (ENP) og dens handlingsplaner (og i tillæg til det arbejde, der nu gøres gennem partnerskabs- og samarbejdsaftalerne og associeringsaftalerne) har EU arbejdet på at udvide sit energimarked, så det kommer til at omfatte nabolandene, der derved gradvis trækkes nærmere på EU's indre marked. Etableringen af fælles regler i den europæiske region kan indebære en gradvis fremvoksende indbyrdes handel, transit og miljøregler, markedsharmonisering og -integration. Dermed ville der opstå et marked med forudsigelighed og gennemsækelighed, hvor vækst og investeringer blev stimuleret, og både EU og nabolandene ville få større forsyningsikkerhed. De igangværende dialoger, handelsforbindelserne og Fællesskabets finansie-

Nabolandene

Et energifællesskab
for hele Europa

ringsinstrumenter kan udvikles yderligere, og med andre partnere er der muligheder for at indgå nye aftaler eller tage andre typer af initiativer.

Ved at bygge videre på energifællesskabstraktaten, der er indgået med partnere i Sydøsteuropa, og på det fælles elmarked for EU og Maghrebregionen og det fælles gasmarked for EU og Mashraq kan der etableres et energifællesskab for hele Europa, både ved en ny traktat og gennem bilaterale aftaler. Visse fremtrædende strategiske partnere, herunder Tyrkiet og Ukraine, kan have fordel af at tiltræde energifællesskabstraktaten med de sydøsteuropæiske lande. Landene ved Det Kaspiske Hav og Middelhavslandene er vigtige gasleverandører og transitruer. Algeriets stigende betydning som gasleverandør for EU taler for et særligt energipartnerskab.

På den måde ville man også få lagt en klarere ramme om den langsigtede udnyttelse af Fællesskabets investeringer i transeuropæiske energinet og deres forlængelse ind i tredjelande, således at EU-ressourcer, der anvendes i energisektoren i tredjelande, får maksimal virkning for energiforsyningsikkerheden. En mere detaljeret gennemgang af EU's mange energipolitiske forbindelser og initiativer findes i et annekst til grønbogen. Eksempelvis kan nævnes et Afrika-Europa-partnerskab om infrastruktur, et EU-Kina-program for energi og miljø, og en EU-Indien-handlingsplan med samarbejde på bl.a. energiområdet. Endelig må man naturligvis ikke glemme det omfattende multilaterale samarbejde på energiområdet i energichartertraktaten samt fora som Det Internationale Energiagentur, G8, FN, OSCE og Det Internationale Energiformum.¹⁷



Energichartertraktaten (ECT)

Energichartertraktaten er en aftale blandt 51 europæiske og asiatiske lande. Alle EU-stater er individuelle signatarer, men traktaten er også underskrevet kollektivt af EU, således at det samlede antal medlemmer er 52. Traktaten er ratificeret af alle medlemmer undtagen fem. De fem undtagelser er Australien, Belarus, Island, Norge og Rusland. Belarus og Rusland har accepteret foreløbig anvendelse af traktaten, indtil den måtte blive ratificeret. Det betyder, at de vil anvende traktaten i den udstrækning, det er foreneligt med deres forfatninger, love og regler. Desuden deltager 21 lande og ti internationale organisationer som observatører. Charteret kan betragtes som en åben proces med en traktat med bindende regler, der kan underskrives af alle lande, der måtte ønske det.¹⁸

Rusland er juridisk bundet af sin underskrift på ECT i 1994, hvor man påtog sig provisorisk anvendelse af traktaten, indtil den blev ratificeret. Den udeblevne ratifikation udgør ikke en forhindring for det praktiske og tekniske arbejde i energicharterprocessen, hvor Rusland deltager aktivt, men det efterlader nogen uklarhed om udstrækningen af Ruslands rettigheder og forpligtelser under traktaten. Rusland erklærer, at det til fulde lever op til traktatens bestemmelse, men i praksis er Ruslands status i forhold til ECT åben for en grad af fortolkning. Det er ikke fuldstændig klart efter folkeretten, i hvilken udstrækning en stats accept af provisorisk anvendelse af en traktat giver rettigheder og forpligtelser. I sidste instans kan dette spørgsmål kun besvares autoritativt inden for ram-

Gasproms svejsere arbejder på en udvidelse af gasledningen fra Centralasien til Rusland, september 2007.

(EPA/Sergei Ilitsky/Scanpix Denmark).

Rusland er bundet af ECT

merne af relevante sager, som bliver indbragt til international voldgift.

ECT's oprindelige sigte var primært at øge samarbejdet mellem EU og især energiproducenterne blandt de tidligere Østbloklande, herunder navnlig Rusland. Der var altså ved oprettelsen tale om et "øst-vest-initiativ". Med den nuværende medlemskreds er energicharterets fokus blevet meget bredere og omfatter nu det eurasiske energimarked, som er i rivende udvikling, og tillige Mellemøsten, Middelhavsområdet og Nordafrika. Filippinerne, Kina, Republikken Korea, Iran, Jordan, Pakistan og ASEAN har alle fået observatørstatus i de seneste år. Charterets betydning i Asien er således stigende. I 2006 blev Pakistan inviteret til at blive det 53. medlem, og tiltrædelsesproceduren er nu afsluttet. Afghanistan, Iran og Kina er i gang med tiltrædelsesproceduren. Den igangværende udvikling i medlemskredsen har også fået Indien til at se nærmere på ECT og muligheden for at blive observatør.

Der er blandt ECT's medlemmer interesse for to rørledningsprojekter i Vestasien, såvel IPI (Iran-Pakistan-Indien) som TAPI (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-Indien), og de interesserede lande opmuntrer deres investorer til at deltage i projekterne. Hvis Indien bliver medlem, vil det kunne benytte chartersekretariatets tekniske ekspertise inden for grænseoverskridende projekter, især med hensyn til de juridiske aspekter af de nødvendige grænseoverskridende aftaler. Dette benyttede Aserbajdsjan, Georgien og Tyrkiet sig med held af i forbindelse med rørledningen Baku-Tbilisi-Ceyhan.

I sluterklæringen fra G8-mødet i 2007 i Heiligendamm blev Brasilien, Indien, Kina, Mexico, Sydafrika og andre større vækstøkonomier opfordret til at antage et sæt definerede principper for global energisikkerhed, herunder at yde støtte til energicharterets principper og ECT-medlemmernes bestræbelser på at forbedre det internationale energisamarbejde.¹⁹ Også i

ASEM-samarbejdet, som Indien netop har tilsluttet sig, ser man gerne Indien som deltager i energicharteret.

Traktaten med tilhørende protokoller etablerer et detaljeret sæt af retsprincipper for handel og investeringsbeskyttelse mv. En af protokollerne skal etablere mere detaljerede internationale rammebestemmelser for transit af ledningsbunden energi, dvs. el, gas og olie.

En politisk erklæring om et energicharter blev undertegnet i 1991. Selve energichartertraktaten blev undertegnet i 1994 sammen med en protokol om energieffektivitet og dermed forbundne miljøaspekter. Traktaten trådte helt i kraft i 1998, efter at de første 30 medlemmer havde ratificeret den. Der er tale om en omfattende multilateral aftale, der dækker alle sider af energisamarbejdet, dvs. handel, investeringer, transit, energieffektivitet og tvistbilæggelse, og som fremmer åbenhed på energimarkedene og energiforsyningsikkerhed, i respekt for principperne om bæredygtig udvikling og suverænitæt over naturressourcerne.

ECT forpligter alle parter til at lette energitransit på et ikke-diskriminerende grundlag, men den forpligter ikke de delta-gende lande til at give tredjepart adgang til transit. Den rummer en særlig mæglingmekanisme.

ECT's bestemmelser om transit suppleres og udvides af en juridisk bindende transitprotokol, der stadig er under forhandling. De stærkeste russiske kritikere af ECT mener, at traktaten er et instrument, der vil kunne bruges af EU til at presse alt for mange ufordelagtige bestemmelser ned over Rusland.

Transitprotokollen har formentlig været et af de vigtigste udestående problemer mellem EU og Rusland såvel i samarbejdet om energicharteret som i energidialogen. Både Putin selv og hans EU-rådgiver Sergej Jastrsjembskij har klart tilkendegivet, at Rusland ikke vil ratificere charteret eller forpligte sig til

Retsprincipper
for handel og
investeringsbeskyttelse

Transit

Energikapitel i ny
rammeaftale?

transitprotokollen.²⁰ Der kan næppe forventes intensive drøftelser af transitprotokollen i charterregi, før der er opnået fremskridt i de bilaterale drøftelser med Rusland om energidelen af partnerskabs- og samarbejdsaftalens afløser. Hvis der bilateralt kan opnås enighed med Rusland om de vigtigste principper i et energikapitel i en ny rammeaftale mellem EU og Rusland (af russerne kaldet en aftale om strategisk partnerskab) til afløsning af den partnerskabs- og samarbejdsaftale, der udløber i slutningen af 2007, kan der etableres et link til energicharteret. Jastrsjembskij har sagt, at Rusland er med på den europæiske idé om at udarbejde enkelte energiafsnit til en kommende rammeaftale på grundlag af ånden i den energierklæring, der blev afgivet på G8-mødet i Skt. Petersborg i 2006. Den er acceptabel for både russerne og europæerne, har han udtalt.²¹

At dømme efter det hidtidige forløb vil det ikke være let at opnå bindende forpligtelser fra Rusland, men i en nylig artikel i det toneangivende russiske udenrigspolitiske tidsskrift *Russia in Global Affairs* når Andrej Milov frem til, at det ikke blot vil være gavnligt, men af vital betydning for Rusland at indgå en bindende international aftale om energiproblemer, primært om transit og investeringer, også selvom det kan betyde, at man må opgive nogle kortsigtede, taktiske fordele.²² Det bør også noteres, at den russiske delegation ved ECT-mødet i november 2006 understregede, at ECT fortsat er vigtig for Rusland som et primært instrument, der etablerer internationale regler i energisektoren. Samtidig gav man udtryk for nogle ikke nærmere specificerede ændringsønsker, som kan tænkes bl.a. at have at gøre med begrebet efterspørgselsikkerhed ("security of demand"), der er opstået som modstykke til den meget omtalte energiforsyningsikkerhed.

Det valg, Rusland står over for på dette område, kan ikke afgøres med et klart ja eller nej. Selv hvis Rusland skulle beslutte sig for at opsiges sit tilsagn om provisorisk anvendelse af traktaten, ville det stadig være forpligtet til at anvende

de traktatens afsnit III (om investeringsfremme og investeringsbeskyttelse) og V (om tvistbilæggelse) i yderligere en tyve-årig periode, for så vidt angår de investeringer, der er foretaget, mens traktaten har været anvendt provisorisk, jf. ECT, artikel 45 (3).²³ Valget for Rusland står ifølge Handke og de Jong mellem at ratificere og dermed deltage fuldt ud i charterprocessen, eller fortsat at leve med en tvetydig og ufordelagtig status. Den nuværende situation skaber gradvis risici og forøgede omkostninger, som bæres såvel af energiinvesteringer i Rusland som af russiske investeringer og energistrømme i andre ECT-lande. Dette er imod traktatens grundlæggende formål, som er at skabe klare regler for energisamarbejdet, at give investeringssikkerhed og pålidelige energileverancer over landegrænserne for alle medlemslandene. Næppe nogen aktør i den russiske energisektor kan i ramme alvor mene at have gavn af den usikkerhed, som omgiver Ruslands juridisk set tvetydige status inden for ECT. De gradvis voksende risici og omkostninger modsvares ikke af nogen følelig fordel for Rusland.²⁴

Ratifikation ville billiggøre og sikre investeringer i den russiske energisektor. Det mener Handke og de Jong, at forfatterne til den russiske *Energistrategi frem til 2020* vil anse for en russisk interesse, idet det i energistrategien hedder, at en aktuel og potentiel mangel på investeringer er en trussel mod den nationale energisikkerhed. Hvor stærkt et sådant synspunkt vil markere sig i den øjeblikkelige situation er måske tvivlsomt, men muligvis er der et perspektiv.

Transitproblemet har allerede været kort berørt. Transit er et område, hvor ratifikation forekommer at rumme fordele for Rusland. Under gasstriden mellem Rusland og Ukraine i begyndelsen af 2006 udsendte det russiske udenrigsministerium en erklæring om, at den ukrainske side, i fuld overensstemmelse med internationale forpligtelser, der især opregnes i ECT, garanterer uhindret transit af naturgas over sit territorium til lande i EU og vil træffe alle nødvendige forholds-

Hvis Rusland trækker sin underskrift på ECT tilbage?

Transitproblemet og gasstriden mellem Rusland og Ukraine 2006

regler for at forhindre ulovlig aftapning af naturgas i transit og fra underjordiske depoter i Ukraine. Denne erklæring understreger Ruslands interesse i et pålideligt internationalt regime for energitransit og i den ramme, som ECT udgør. Samtidig viser den også nogle af de praktiske ulemper ved Ruslands nuværende status i traktaten. Erklæringen fastholder Ukraine på standarder, som Rusland selv er utilbøjelig til at ratificere. Ruslands ratifikation ville naturligvis give dets argumentation øget styrke og troværdighed, når det taler for overholdelse af traktatens bestemmelser. Endvidere ville dets mulighed for at sikre traktatens efterlevelse blive øget ved hjælp af tvistbilægelsesmekanismen i ECT.

Transitprotokollen

Disse principielle fordele for alle parter ufortalt er situationen stadig den, at der foruden politiske også er tekniske spørgsmål omkring transitprotokollen, som endnu ikke er afklaret. Da transitprotokollen måske er den vigtigste blokering for russisk ratifikation, skal forhistorien kort nævnes. Udkastet til transitprotokollen rummer en række emner af stor interesse for Rusland, hvilket har vist sig i den aktive russiske deltagelse i ekspertdiskussionerne om udkastets tekst. Der blev opnået enighed om hovedparten af protokolteksten i slutningen af 2002. Der udestod imidlertid visse spørgsmål, som skulle løses, før protokolteksten kunne færdigbehandles, og de har siden været genstand for diskussion mellem EU og Rusland.²⁵ Efterfølgende har eksperter fra Rusland og EU arbejdet grundigt med udkastet i 2006. Herunder blev der bl.a. skabt klarhed over en række problemer og udviklet tekstforslag, som omfatter transparente og ikkediskriminerende metoder til styring af overbelastning i ledningsnet, samt bestemmelser om omkostningsbaserede tariffer for transit. Det var imidlertid ikke muligt at nå til enighed om alle emner. Det hovedspørgsmål, der kræver yderligere behandling, er, hvordan og i hvilket omfang protokollen kan rumme mekanismer, der kan fremme etablering af langvarige transitarrangementer, hvor det måtte være ønskeligt, især i forbindelse med leveringskontrakter, der løber over et længere åremål. Et

spørgsmål i forbindelse hermed er anvendelse af transitprotokollen inden for EU. Det må klarlægges, hvordan og i hvilket omfang protokollens regler spiller sammen med reglerne for EU's indre marked. På energicharterkonferencens møde i november 2006 gennemgik medlemsstaterne protokoludkastets status og opfordrede Rusland og EU til at fortsætte de bilaterale konsultationer og sende fremskridtsrapporter til de andre medlemslande via energicharterets handels- og transitgruppe.²⁶

Transitprotokollen
og EU's indre marked?

European Union – Russia Energy Dialogue



EU-Rusland-energidialogen

Den energipolitiske dialog, som blev iværksat på EU's topmøde med Rusland i oktober 2000, er grundlæggende affødt af de stærke økonomiske bånd mellem parterne. Rusland er ikke alene EU's hovedleverandør af fossile energikilder såvel som uran, men kunne også i et vist omfang spille en rolle som buffer på det internationale marked, idet Rusland i nogle henseender er det mest lovende og geografisk set nærmeste alternativ til den europæiske forsyning med energi fra Mellemøsten. EU har samtidig interesse i at have et økonomisk stabilt Rusland som partner og nabo og understreger således til stadighed betydningen af, at Rusland diversificerer sin økonomi og handel for at sikre en langtidsholdbar økonomisk udvikling.

De pludselige ændringer i den internationale energikonjunktur i 1999, udviklingen af det indre marked for energi, Ruslands ansøgning om optagelse i WTO, EU's udvidelse med ti nye medlemsstater, heraf otte central- og østeuropæiske stater – alt dette har resulteret i et voksende økonomisk afhængighedsforhold mellem Rusland og EU og har rejst stadig flere spørgsmål på energiområdet, som det har været nødvendigt hurtigt at finde svar på, bl.a. om langtidskontrakter eller klausuler om bestemmelsessted. Derfor har det været nødvendigt at føre en bilateral dialog for at gøre det lettere at løse konkrete problemer i de energipolitiske forbindelser mellem EU og Rusland. Den energipolitiske dialog stræber primært mod at finde svar på alle spørgsmål af fælles interesse inden for denne sektor. I dialogen lægges bl.a. vægt på samarbejde for at frem-

Den russiske industri- og energiminister Viktor Khristenko taler under en pressekonference i EU-Kommissionens hovedkvarter i Bruxelles, 16. oktober 2007. Anledningen var et møde i EU-Rusland-energidialogen. På mødet blev det aftalt at nedsætte en ekspertgruppe til at studere den gensidighedsklausul, som indgik i Kommissionens forslag af 19. september 2007 om liberalisering af energimarkedet. Khristenko sagde, at hans regering ville afvente udfaldet af ekspertgruppens drøftelser, før man tog officiel stilling til forslaget. (EPA/BENOIT DOPPAGNE/Scanpix Danmark).

me investeringsklimaet i energisektoren, styrke produktionen og fremme energibesparelser i Rusland. I forbindelse med den seneste udvikling vedrørende EU's interne energipolitik er reciprocitet blevet et nøgleord, dvs. gensidighed mht. parternes investeringsvilkår hos hinanden.

Alle berørte aktører er inddraget i energidialogen. Den indførte arbejdsstruktur er kendetegnet ved en fleksibel organisation og en permanent dialog mellem alle involverede aktører fra den politiske verden og erhvervslivet.

Dialogens start

Den energipolitiske dialog blev som nævnt iværksat i forbindelse med topmødet mellem EU og Rusland i oktober 2000. Det skete på foranledning af præsident Putin, præsident Chirac og Kommissionsformand Prodi. De efterfølgende topmøder er regelmæssigt blevet informeret om, hvordan arbejdet er skredet frem, og de har udstukket retningslinjer for det opfølgende arbejde. Præsident Putin og formand Prodi udvalgte hver en samtalepartner, som fik til opgave at føre dialogen. Udpegelsen af disse faste samtalepartnere har været til fordel for kontinuiteten i dialogen. Medlemsstaterne er regelmæssigt blevet hørt og informeret i Rådet gennem rapporter fra Kommissionen.

Erhvervslivets deltagelse

Allerede fra iværksættelsen af den energipolitiske dialog blev erhvervsledere opfordret til at deltage i bilaterale arbejdsgrupper om strategi, teknologioverførsel, investeringer, miljøspørgsmål og energieffektivitet. Disse grupper, der blev sammensat af eksperter fra EU's og Ruslands private sektorer og nationale myndigheder, fik til opgave at undersøge de fælles interesseområder og afgrænse de samarbejdsområder, der skulle gives prioritet. Deres arbejde mundedede ud i konklusioner og henstillinger, som blev forelagt af de to samtalepartnere på topmødet mellem EU og Rusland i oktober 2001. Grupperne satte sig for at mødes fremover og fik udpeget fire arbejdsområder: investeringer, infrastruktur, energieffektivitet og handelsstrømme.

Erhvervsledernes rundbordsdrøftelser (EU-Russia Industrialists' Round Table) udgør et nyttigt supplement til disse temaarbejdsgrupper. Erhvervslivets deltagelse øger mulighederne for, at energipartnerskabet bliver en succes på langt sigt. De to formænd for rundbordet er for tiden Nils Smedegaard Andersen fra A.P. Møller-Mærsk og Anatolij Tjubajs fra det russiske elektricitetsselskab UES.

De to parter mødes regelmæssigt for at drøfte fremskridtene med hensyn til de behandlede spørgsmål. Siden dialogen blev indledt, har en koordineringsenhed sammensat af de berørte tjenestegrene i Kommissionen holdt et stort antal møder. Medlemmerne af denne enhed mødes regelmæssigt med deres russiske partnere for at drøfte forskellige aktuelle spørgsmål angående handel med naturgas, uran og udveksling af elektricitet.

Der har været afholdt talrige rundbordsdrøftelser mellem de russiske og europæiske partnere fra den private og offentlige sektor. Endelig foretages en løbende sammenligning af analyser, scenarier og strategier på højeste niveau med deltagelse af EU's og Ruslands erhvervsliv. Førnævnte Anatolij Tjubajs og Aleksej Miller, der er formand for Gasprom, har deltaget meget aktivt i dialogen.

Det iværksatte arbejde bistås af to støtteinstanser, et fælles center for energiteknologi og et markedsobservatorium. EU og Rusland oprettede i 2002 et fælles center for energiteknologi i Moskva. Det ledes af to meddirektører fra Rusland og EU. Centerets formål er at fremme avancerede energiteknologier gennem industrielle partnerskaber og at lette finansieringen af investeringer i prioriterede projekter.

Markedsobservatoriet er oprettet for at fremme integration af EU's indre energimarked og øge forsynings sikkerheden. Det har til opgave at overvåge data og spørgsmål af betydning for det indre energimarkeds funktionsduelighed og for forsy-

Støtteinstanser

Det indre marked

ningssikkerheden, samt tilskynde til at oprette de nødvendige energiinfrastrukturer. Desuden skal det udpege trusler mod EU's interne og eksterne energiforsyning. Observatoriet beskæftiger sig i særdeleshed med olie-, naturgas- og elektronerne.

Blandt en række andre resultater er der i kraft af dialogen skabt forudsætninger for Europas energiforsyningsikkerhed på langt sigt gennem støtte til nyanlæg og modernisering af transportinfrastruktur, samt ved fastlæggelse af sikkerhedsregler.

EU's økonomi vil fremover være mest afhængig af gassektoren, som i den sammenhæng forekommer at være den mest skrøbelige. Rusland forventes også fremover at være EU's væsentligste eksterne leverandør. Det må derfor sikres, at eksportlandene ikke omgår reglerne for det indre marked med kontrakter, hvis indhold strider mod Fællesskabsretten.

Der har således været anledning til at tydeliggøre reglerne for det indre marked angående langtidskontrakter med klausuler om territoriale begrænsninger, som stred mod den frie bevægelighed og de gældende konkurrenceregler i EU. Takket være dialogen har disse aspekter kunnet drøftes, og der er udtænkt løsninger. Princippet om langtidskontrakter er med rette bevaret. Foruden en garanti for forsyningsikkerheden skaber langtidskontrakternes løbetid også forudsigelighed for de investeringer (i produktion og infrastrukturer), som er nødvendige for EU's forsyninger. Hvad angår klausuler om bestemmelsessted, der strider mod reglerne for det indre energimarked, blev der allerede i 2003 indgået en aftale mellem ENI og Gasprom. Siden er en række andre om samme forhold kommet til.

Som det blev anført i grønbogen fra 2000 om en europæisk strategi for energiforsyningsikkerhed i EU, sigter EU's politik for energiforsyningsikkerhed ikke så meget mod at øge EU's selvforsyning på energiområdet eller at nedbringe afhængighe-

den mest muligt som mod at mindske de risici, der er forbundet hermed. Af den grund må EU i sine forbindelser med Rusland, af hvis energileverancer EU vil blive stadig mere afhængigt, samarbejde om at etablere et forhold med konstruktiv, gensidig afhængighed. Der må fastsættes forudsigelige handelsregler, transportnettet må udbygges, og investeringer må fremmes. Dette søges opfyldt ved at arbejde for en mere stabil og gennemskuelig lovramme og tilskynde til reformer af central betydning i den russiske energisektor. Det er her, at bl.a. energicharterets principper er vigtige.²⁷

Handelen med kulbrinter blev som et af de første emner klarlagt i den energipolitiske dialog. Efter langvarige drøftelser med Rusland, i særdeleshed i forbindelse med den seneste udvidelse, er det nedfældet i en fælles erklæring om forbindelserne mellem Rusland og EU og udvidelsen af EU, at naturgas- og olieimporten i EU ikke længere begrænses.

Inden for rammerne af den bilaterale aftale mellem EU og Rusland om Ruslands tiltrædelse til Verdenshandelsorganisationen i maj 2004 nåede de to parter til enighed om visse spørgsmål på energiområdet. Rusland vil overholde WTO-forpligtelser angående gaspriser til industrielle brugere og om eksportafgifter for energiprodukter. De to parter er desuden blevet enige om at uddybe samarbejdet om spørgsmål vedrørende energiinfrastrukturen. Energi priser er som sådan ikke omfattet af WTO, der bl.a. derfor har begrænset relevans på energiområdet. Dette understreger yderligere betydningen af energicharteret.

Sideløbende hermed forhandles der om handel med nukleare materialer med sigte på at fastsætte gennemsigtige, stabile og forudsigelige handelsregler for at sikre levedygtigheden af de to parters nukleare industrier. Den nye aftale bør ikke alene tage højde for de nye markedsvilkår i det udvidede EU, men også for nødvendigheden af at opretholde industriens fremtidsudsigter hos begge parter.

Nukleare materialer

Handelen med nukleare materialer med de nye medlemsstater repræsenterer 200 mio. dollar pr. år for Rusland, og det svarer til omkring 80 % af markedet i de nye medlemsstater (eller 12 % af markedet i EU-25). Med henblik på levering af brændsler til de nye medlemsstaters kernekraftværker havde de russiske eksportselskaber indgået langtidskontrakter. Ved en brevvæksling, der blev underskrevet mellem de to samtalepartnere i april 2004, blev de gældende regler på området fastsat, og disse kontraktens gyldighed blev bekræftet i henhold til Euratom-traktaten (artikel 105) for ikke at skabe problemer for de nye medlemsstater. Det er vigtigt, at handelen med energi er underlagt gennemsigtige og forudsigelige almene handelsregler og -principper, som det er tilfældet dels med reglerne i partnerskabs- og samarbejdsaftalen og Verdenshandelsorganisationens regler, dels – fremover – i bestemmelserne om handelsfremme og beskyttelse af investeringer inden for rammen af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.²⁸

Transportnet

Energitransportens pålidelighed er en af forudsætningerne for, at EU's energiforsyning er stabil og kontinuerlig. På topmødet mellem EU og Rusland blev der i 2001 opstillet en liste over udvalgte projekter, som inden for rammerne af det transeuropæiske energinet kunne komme i betragtning til gennemførlighedsundersøgelser med samfinansiering fra EU. I forbindelse med revisionen af det transeuropæiske energinet, der blev godkendt den 26. juni 2003, er der opstillet et antal el- og gasinfrastrukturprojekter, som berører Rusland.

Investering

Den energipolitiske dialog kan ikke træde i stedet for den private sektors gennemførelse af disse projekter ud fra kommercielle og økonomiske hensyn. Betegnelsen "projekter af fælles interesse" har til formål at lette gennemførelsen af disse og især imødegå de europæiske investorers tilbageholdenhed med at involvere sig i Rusland på grund af kommercielle risici. Det generelle investeringsklima må gøres mere gennem-

sigtigt, stabilt og forudsigeligt. EU tilskynder fortsat Rusland til at iværksætte de reformer, som er nødvendige i den henseende. Ruslands tiltrædelse til Verdenshandelsorganisationen vil bidrage positivt til denne udvikling. Derudover forventes målene for og tiltagene til fremme af handel og investeringsbeskyttelse, der opstilles inden for rammerne af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, også at bidrage til at forbedre investeringsklimaet i Rusland.

Forbedringen af den finansielle ramme for forbindelserne mellem EU og Rusland på energiområdet er mundet ud i forskellige initiativer. I første omgang opstod i 2002 ideen om en garantifond for internationale voldgiftskendelser. Med dette koncept blev det forsøgt at afhjælpe den latente usikkerhed for europæiske operatører, der kunne risikere en eventuelt manglende russisk efterlevelse af internationale voldgiftskendelser, som er afgivet i tilfælde af handelstvister mellem europæiske og russiske selskaber. I den gennemførelighedsundersøgelse, som Kommissionen bestilte, blev det konkluderet, at selvom det påpegede problem er reelt, ville gennemførelsen være en stor belastning for Fællesskabsbudgettet (i størrelsesorden 500 mio. euro), og selv med dette ville fonden stadig ikke kunne yde tilstrækkelig dækning af de pågældende projekter. Rent juridisk ville løsningen skulle ratificeres af alle EU-medlemsstater og Rusland, og desuden kunne en sådan garanti indebære, at der ikke ville blive gjort noget for at afhjælpe manglerne ved det russiske retssystem.²⁹

Den manglende realisme i garantifondsiden har ført til, at der inden for rammerne af en undersøgelse, som Kommissionen har bestilt hos Den Europæiske Investeringsfond, er opstillet et alternativt initiativ, som indebærer færre omkostninger og større overensstemmelse med markedsmekanismerne. Dette initiativ tager udgangspunkt i, at de russiske operatører selv med stigende råoliepriser stadig ikke har tilstrækkelig adgang til de internationale finansmarkeder, og dette gælder navnlig finansiering på meget langt sigt. Men alene udviklingen af de

Energieffektivitet

støtteberettigede projekter, der skønnes at ville koste 200-300 mia. euro, ville forudsætte adgang til en finansiering med en løbetid, som er længere end den typiske løbetid på fem år.³⁰

Sideløbende hermed kunne andre initiativer udvikles. Det kunne overvejes at oprette en investerings- eller garantifond for energieffektivitet, hvilket forekommer særlig berettiget i lyset af det betydelige energispild i Rusland. Denne fond kunne fokusere på at yde målrettet støtte til europæiske selskaber, som beskæftiger sig med denne sektor i Rusland. Under alle omstændigheder må der foretages en udførlig evaluering og en markedsanalyse med henblik på udformningen af dette instrument, inden det iværksættes.³¹

Den voksende gensidige økonomiske afhængighed mellem EU og Rusland gør det nødvendigt at uddybe samarbejdet – især inden for energisektoren. Dialogen har vist sin nytte i kraft af de opnåede, konkrete resultater. Der må stadig lægges vægt på de emner, som af begge parter anses for at være de væsentligste:

- at fremme reformprocessen i Ruslands energisektor
- at udvikle energieffektivitet, teknologiudveksling og miljøbeskyttelse
- at tilskynde til og beskytte investeringer under iagttagelse af reciprocitet
- at etablere et paneuropæisk marked for naturgas
- at overvåge, at transporten af olie over land styrkes.



Afslutning

Det internationale system befinder sig i en overgangsfase. Situationen kan minde lidt om de første minutter af et større middagsselskab, hvor deltagerne endnu ikke har fundet deres pladser. Det var nemmere under den kolde krig, hvor gæsterne kunne sidde og skule til hinanden fra deres faste pladser ved to godt adskilte hovedborde. Man siger, at der er “no such thing as a free lunch”. Tilsvarende gælder det i det internationale system, at der er “no such thing as free seating”. Geografien er, hvad den er, landene ligger, hvor de ligger, og bordfællerne er de samme, århundrede efter århundrede. Både deltagerne og omgangsformerne ændrer sig en del over tid, men festlokalet bærer evighedens præg.

Efter gaskonflikten mellem Ukraine og Rusland i 2006 kom der fra mange sider opfordringer til at søge større geografisk spredning af de europæiske kilder til energiimport, såkaldt diversificering. Det er der for alle parter god fornuft i. En mindre del af Ruslands gaseksport vil formentlig om nogle år gå til fjernøsten, og EU vil allerede af volumenmæssige grunde blive nødt til at øge importen fra andre dele af verden. Men i en situation med visse tendenser til ordkrig mellem EU og Rusland, er det også fornuftigt at være tilbageholdende med at bruge et ord som diversificering til at kommunikere utilfredshed med Ruslands politiske udvikling. Den værdipolitiske diskussion, som finder sted løbende, bør kunne klares uden at få økonomiske overtoner. Ligesom en ordkrig kan eskalere og komme ud af kontrol, kan diversificering også udvikle sig til en form for eskalerende mistro mellem parter-

Olieudvinding i Sibirien, 1997.

Den største vanskelighed for udbygning af energisektoren i Østsibirien er det svagt udviklede transportsystem.

(AFP/Scanpix Danmark).

Diversificeringskapløb

ne, et diversificeringskapløb, hvor eksportører, transitlande og importører forsøger at gardere sig mod hinanden med store infrastrukturprojekter, hvis tekniske og økonomiske rationalitet, der kan stilles spørgsmålstegn ved. Det er ikke kun os, der kan diversificere. Det kan russerne også. Og hvis sådanne strategier får lov til at udvikle sig for langt i retning af et modstanderspil, vil det i et marked som olie- og gasmarkedet, der er funderet på meget store langtidsinvesteringer, skabe betydelig investeringsusikkerhed og formentlig på både kort og langt sigt give mindre økonomisk udbytte for næsten alle parter. Det er næppe skudt ved siden af, når Shell i sin *Global Scenarios to 2025* forudså, at et neorealistisk scenarie med "Low-trust globalisation" med en vis "sikkerhedspolitiserings" af energisektoren ville betyde lavere globale vækstrater end et neoliberalt scenarie med "open doors", der er baseret på gennemsigtighed og flere multilaterale spilleregler.

Alternativer

EU har tre hovedleverandører af gas, og Rusland er den vigtigste. Hvad olieforsyningerne angår, er de allerede diversificerede. I det omfang det er muligt at ændre i prioriteringen af EU's gasleverandører, kan det være forbundet med ekstra omkostninger til infrastruktur og kontrakter. Til stadighed må man dog bedømme alternativerne med omhu. En vis spredning af gasimporten er ved at finde sted, i kraft af at flydende naturgas, der leveres med tankskibe, får en øget markedsandel. Det er imidlertid ikke umiddelbart indlysende, at hovedalternativerne – Iran, Nigeria, Venezuela, Algeriet og Libyen – ville være mere stabile, imødekommende og pålidelige end Rusland.³²

Ruslands tre hatte

Med den store opmærksomhed, der er om Ruslands stilling som energileverandør til EU, glemmer man let, at Rusland på energiområdet bærer tre hatte, og at det også er importør og transitland. Det betyder, at Rusland i et større eurasiske perspektiv har en vital interesse i et stabilt internationalt regime, der skaber ordnede retsforhold på hele dette område.

Der er allerede udfoldet store anstrengelser for at etablere EU's interne energimarked, og der er behov for en tilsvarende stor indsats for at nå frem til en fælles ekstern energipolitik. Kommissionens nye energipakke opfordrer medlemslandene til at tale med én stemme, men man mangler at definere, hvad denne ene stemme skal sige til Rusland. Måske vil indholdet af EU's eksterne energipolitik udvikle sig organisk i samspil med den interne energipolitik, som nu er ved at vokse frem, bl.a. med de initiativer, som er fremlagt i efteråret 2007. Indtil man når frem til en fælles position, uden tvivl et ønskværdigt mål, kan gode bilaterale forbindelser mellem EU's enkelte medlemslande og Rusland bidrage til stabilisering af energisamarbejdet og til processen med at udvikle den fælles EU-politik.³³

Som sagt er en fælles ekstern EU-energipolitik ønskelig, men bag argumenterne for den gemmer der sig undertiden mindre konstruktive forsøg på at "sikkerhedspolisere" debatten og en forestilling om, at Rusland allerede taler med én stemme. Det sidste er ikke nødvendigvis tilfældet. På mange områder foregår der en indsigtsfuld storpolitisk debat i Rusland – fuldt på højde med, hvad vi kender andre steder i verden. Denne debat er med til at styrke troen på mulighederne for udvikling af det multilaterale energisamarbejde. Man kan ikke udelukke den mulighed, at den nuværende flerhed af stemmer i EU, der når Rusland gennem mange forskellige kanaler, kunne vise sig at rumme fordele, ikke kun ulemper.³⁴ Stadig er vi imidlertid nødt til at understrege usikkerheden om, hvilken retning udviklingen i russisk udenrigspolitik vil tage på det lidt længere sigt.

En fælles energipolitik

Noter

1. Wagstyl, 2007.
2. Karaganov, 2007.
3. Se f.eks. Oxford Analytica, 2007.
4. Leonard & Popescu, 2007.
5. Se f.eks. Barber, 2007.
6. Putin, 2007a.
7. Putin, 2007b.
8. Se f.eks. Rislakki, 2007; Kishkovsky, 2007; Kramer, 2007.
9. Levada-centeret, 2007a.
10. Levada-centeret, 2007b.
11. Levada-centeret, 2007c.
12. OECD Economic Outlook 76; Europa-Kommissionen, 2000.
13. Europa-Kommissionen, 2006.
14. Europa-Kommissionen, 2006.
15. Europa-Kommissionen, 2006.
16. Europa-Kommissionen, 2006, Annex.
17. Europa-Kommissionen, 2006.
18. Her og i det følgende Handke & de Jong, 2007; se også energicharterets webside.
19. G8, 2007.
20. Jastrsjembskij, 2007.
21. Jastrsjembskij, 2007; G8, 2006.
22. Milov, 2007.
23. Handke & de Jong, 2007: 56.
24. Handke & de Jong, 2007: 56.

25. ECT Sekretariat, 2003.
26. Handke & de Jong, 2007.
27. Europa-Kommissionen, 2004.
28. Europa-Kommissionen, 2004.
29. Europa-Kommissionen, 2004.
30. Europa-Kommissionen, 2004.
31. Europa-Kommissionen, 2004.
32. Monaghan & Montanaro-Jankovski, 2006.
33. Handke & de Jong, 2007.
34. Den sidste betragtning stammer fra en brevveksling med professor Leopoldo Nuti, Università Roma Tre.

Kilder og litteratur

Barber, Tony (2007): "EU documents reflect a new realism in attitude to Russia", *Financial Times*, 25. okt. 2007.

ECT Secretariat (2007): *About the Charter*.
(<http://www.encharter.org/index.php?id=7>)

ECT Secretariat (2003): *Final Act of the Energy Charter Conference with Respect to the Energy Charter Protocol on Transit*, 31. okt. 2003.
(http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/CC251.pdf)

Flockhart, Trine (2007): "A New Transatlantic Relationship? European Responses to US Global Hegemony", *DIIS Working Paper* 2007/13, København.

G8 (2006): *Global Energy Security*, G8 Summit Documents, Skt. Petersborg, 16. juli 2006.
(<http://en.g8russia.ru/docs/11.html>)

G8 (2007): *Growth And Responsibility In The World Economy. Summit Declaration*, Heiligendamm, 7. juni 2007.
(http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/__g8-summit/anlagen/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng)

Europa-Kommissionen (2000): *Grønbog. På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningsikkerhed*, KOM(2000) 769, endelig udg., 29. nov. 2000.

Europa-Kommissionen (2004): *Den energipolitiske dialog mellem Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation fra 2000 til 2004*, meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, KOM(2004) 777 endelig, 13. dec. 2004.

Europa-Kommissionen (2006): *Grønbog. En europæisk energi-strategi: bæredygtighed, konkurrenceevne og forsyningsikkerhed*, KOM (2006) 105 endelig, 8. sep. 2006.

Europa-Kommissionen (2007): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1775/2005 om betingelserne for adgang til naturgastransmissionsnet, (forelagt af Kommissionen), KOM(2007) 532 endelig, 19. sep. 2007.

Handke, Susann & Jaques J. de Jong (2007): *Energy as a Bond: Relations with Russia in the European and Dutch Context*, Clingendael International Energy Programme, September. (http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071000_ciep_energy_handke.pdf)

Helm, Dieter (2007): "The Russian dimension and Europe's external energy policy", *Paper*, Oxford, 3. sep. 2007.

Jastrsjembskij, Sergej (2007): "Jastrschembski: Das polnische Veto ist kein russisches sondern ein europäisches Problem", *russland.RU, Russlandonline*, 26. okt. 2007. (<http://russlandonline.ru/schlagzeilen/morenews.php?iditem=40377>)

Karaganov, Sergej (2007): *The World Around Russia: 2017. An Outlook for the Midterm Future*, The Council on Foreign and Defense Policy; State University – Higher School of Economics; RIO Center, Moskva. (http://www.globalaffairs.ru/docs/2017_eng_reader.pdf)

Kishkovsky, Sophia (2007): "Putin visits memorial to victims of Stalin", *International Herald Tribune*, 31. okt. 2007.

Kramer, Andrew E. (2007): "New Russian history: Yes, people died, but ...", *International Herald Tribune*, 15. aug. 2007.
(<http://www.ihf.com/articles/2007/08/15/news/letter.php>)

Leonard, Mark & Nicu Popescu (2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*, Policy Paper, European Council on Foreign Relations, ECFR, November.

Levada-centeret (2007a): *Россия и Европа. Опрос 1600 россиян* [Rusland og Europa. Meningsmåling på 1600 russere] 10-13 августа 2007 года, Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр), 3. sep. 2007.
(<http://www.levada.ru/press/2007090303.html>)

Levada-centeret (2007b): *Нарушение прав человека. Опрос 1600 россиян* [Krænkelser af menneskerettighederne. Meningsmåling på 1600 russere] 19-23 октября 2007 года. Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр), 9. nov. 2007.
(<http://www.levada.ru/press/2007110904.html>)

Levada-centeret (2007c): *Назад в будущее: скорее «нет», чем «да». Опрос 1600 россиян* [Tilbage til fremtiden: snarere "nej" end "ja"] 5-10 октября 2007 года. Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр), 29. okt. 2007.
(<http://www.levada.ru/press/2007102902.html>)

Milov, Vladimir (2007): "Russia-EU Energy Dialog: Filling a Vacuum", *Russia in Global Affairs* 5:4, October-December, Moskva, s. 132-142.

MN (2007): “Россия завладела инициативой в отношениях с единой Европой” [“Rusland har erobret initiativet i forbindelserne med EU”], *Московские Новости*, 8. nov. 2007.
(<http://www.mn.ru/news.shtml/news/61612.html>)

Monaghan, Andrew & Lucia Montanaro-Jankovski (2006): “EU-Russia Energy Relations: The Need for Active Engagement”, *EPC Issue Paper* 45, marts.

Oxford Analytica (2007): “Russia: Policy dilemmas”, *International Herald Tribune*, 17. juli 2007.
(<http://www.iht.com/articles/2007/07/17/news/17oxan-russia.php>)

Putin, Vladimir (2007a): “Dokument: Vladimir Putin i München”, *Udenrigs* 2, København.

Putin, Vladimir (2007b): *Live with President Vladimir Putin – Hot line (excerpts)*, 18. okt. 2007.
(http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/10/18/1034_type82917type148987_148822.shtml)

Rislakki, Jukka (2007): “Stalin portrayed as hero in new Russian school textbook”, *Helsingin Sanomat*, 1. nov. 2007.
(www.helsinginsanomat.fi/english)

Romanova, Tatiana (2006?): *EU-Russian Relations Through the Prism of International Relations and Integration Theories*, Draft, manuskriptet udateret.

Sokolov, Sergej (2007): “Russia and the EU to Negotiate a New Cooperation Agreement”, *Russia in Global Affairs* 5:2, July-September, Moskva. (<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/20/1138.html>)

Stent, Angela & Lilia Shevtsova (2002-2003): "America, Russia and Europe: a Realignment?", *Survival, The IISS Quarterly* 44:4, Winter, s. 121-134.

Thieme, Tom (2007): "Extremistische Parteien im post-kommunistischen Osteuropa", *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43/2007, 22. okt. 2007, s. 21-26.

Wagstyl, Stefan (2007): "Warning on trade between EU and Russia", *International Herald Tribune*, 26. okt. 2007.

