



Photo: Gazprom

Energistormakten Russland i 2020: med storhetstiden bak seg

Ingerid M. Opdahl

Hovedpunkter

- Den russiske energisektoren har stor betydning for økonomi, politikk og utenrikspolitikk i Russland, og har vært særlig viktig i forholdet til andre postsovjetske og europeiske land.
- Bruk av energisektoren som «hard makt» i russisk utenrikspolitikk har imidlertid undergravd Russlands innflytelse i Europa, og de negative konsekvensene ble særlig tydelige etter annekasjonen av Krim i 2014.
- Kina er nå et viktig marked for russisk olje og gass, men energidelen av det bilaterale forholdet har et begrenset omfang, og gir lite igjen for Russland som stormakt.
- Russland er i 2020 fortsatt ikke klar for det grønne skiftet.

Russlands posisjon slik den er i dag, i 2020, hviler i stor grad på ressursrikdom, og særlig energiressurser.¹ Russlands maktbase består åpenbart av langt mer, som en betydelig militærmakt med kjernevåpen, fast plass i FNs sikkerhetsråd, verdens største territorium og et betydelig romfartsprogram. Men ser man til økonomien, dominerer energiressursene. Landet er en av verdens store oljeeksportører og den største eksportøren av naturgass. I den russiske økonomien står olje og gass for rundt 40 prosent av inntektene på statsbudsjettet.² Olje og gass har en særlig betydelig rolle i utenrikshandelen: i 2018 utgjorde dette over 55 prosent av landets eksport.³

Energiressursene har også fått en betydelig plass i Russlands utenrikspolitikk etter 2000. Et nylig eksempel på det kom tidlig i mars, da Russland brøt forhandlingene om å videreføre utvinningskutt innenfor rammen av OPEC+-

avtalen, og økte oljeutvinningen. Dette førte til en priskrig med Saudi-Arabia og et kraftig oljeprisfall med store økonomiske konsekvenser for oljeproduserende land fra USA til Norge. Beslutningen om å bryte forhandlingene vitnet om betydelig risikovilje. Bakgrunnen var sammensatt: en økonomi i balanse med et stort reservefond og netto negativ statsgjeld kunne tåle påkjenningen fra en priskrig, og Russlands gode posisjon i Midtøsten kunne begrense de negative konsekvensene internasjonalt. Det ble også pekt på russiske selskapers forhold til oljemarkedet, ettersom en priskrig kunne styrke særlig Rosneft i konkurransen med skiferolje fra USA. Men risikoen var større enn den russiske regjeringen forutså tidlig i mars. Da OPEC+-forhandlingene ble gjenopptatt kun få uker senere, hadde koronakrisen og priskrig sammen ledet til et oljeprisfall fra 46–47 dollar fatet i begynnelsen av mars til rundt 17 dollar. Det siste var dårlig nytt for Russland, som allerede hadde begynt å merke at staten mistet inntekter: skatteinntektene avkortes dramatisk når oljeprisen kommer under 15 dollar fatet. Med en ny enighet med OPEC og andre oljeproduserende land om kutt i april, steg oljeprisen, og Russland kunne igjen konsentrere seg om å komme seg gjennom koronakrisen.

I løpet av de siste 20 årene har vi vent oss til å se på Russland som en stormakt med en sterk energisektor, som også brukes i utenrikspolitikken. Men hvordan står det til med Russland som energistormakt i 2020? I denne utgaven av IFS Insights ser jeg på Russlands posisjon som energistormakt i forhold til andre europeiske og postsovjetiske land, og til Kina. Jeg begynner med en kort gjennomgang av det innenrikspolitiske bakteppet, og avslutter med å se på utsiktene for energistormakten Russland med utgangspunkt i hvordan landet til nå har møtt det grønne skiftet.

Energisektoren hjemme i Russland

Energisektoren har politisk betydning i Russland. Skatteinntektene fra olje og gass kan utgjøre halvparten av statsbudsjettet i gode år, og energiselskapene er også store

selskaper, med mange ansatte og en stor andel av BNP. Ti av de 20 største selskapene i Russland, målt etter omsetning, tilhører energisektoren.⁴ De største av dem har et betydelig nærvær i mange deler av Russland, og flere har også internasjonalt rettet virksomhet. For eksempel leverer kjernekraftselskapet Rosatom både kjernekraftverk og opplæring av ansatte også til utlandet, og gassrørledningsnett strekker seg til de fleste regioner i Russland og kan levere gass til et tyvetalls land. I tillegg til energiselskapenes sentrale betydning for økonomi, sysselsetting og samfunnsutvikling kommer at de har en rolle når det gjelder å underbygge politisk stabilitet og støtte staten og makthaverne. Det har betydning hvem som leder de store selskapene, og toppledere forventes å være politisk lojale og unngå å kritisere regimets politikk. For ledere i statlige selskaper er i tillegg personlig lojalitet til Putin viktig. Noen bånd er tettere enn andre, for eksempel er Igor Setsjin i Rosneft tidligere visestatsminister og tidligere nær medarbeider av Putin. Også Aleksej Miller i Gazprom, Nikolaj Tokarev i Transneft, og Boris Kovaltsjuk i elektrisitetselskapet Inter RAO er lojale mot Putin, og i Inter RAO er i tillegg Setsjin styreformann.

Energi i det russiske statsbyggende prosjektet på 2000-tallet

Mens Russland sett fra Vesten på 1990-tallet i beste fall var en svekket stormakt, var landet for de andre postsovjetiske landene så absolutt en stormakt å regne med. Mye av grunnlaget fantes i energisektoren. Den sovjetiske arven gjorde Russland til navet i energiforsyningen for postsovjetiske land. Elleve av de fjorten andre landene var avhengig av olje- og gassimport for store deler av energiforsyningen sin, og fikk dette i hovedsak fra Russland.⁵ Men avhengigheten var gjensidig. Ukraina, Hviterussland og Moldova var transittland for russisk energi til Russlands viktigste marked, Europa. Nitti prosent av Russlands gasseskport til Europa gikk i transitt gjennom Ukraina. Mye av oljeeksporten gikk over de baltiske landenes østersjøhavner, eller gjennom rørledninger

i Ukraina og Hviterussland. Gjensidig avhengighet i mindre skala fantes også for elektrisitet, og innenfor kjernekraftbransjen. På tross av gjensidigheten hadde Russland likevel større ressurser og kontroll over mer infrastruktur.

Imidlertid endret energisektorens rolle i utenrikspolitikken seg betydelig på 2000-tallet. Det var flere årsaker til denne utviklingen. De globale energimarkedene spilte en rolle, siden oljeprisen steg – og med den økte den russiske statens ressurser. Den russiske økonomien opplevde betydelig vekst etter finanskrisen i 1998, og oljeproduksjonen økte betydelig. Endringer i skattesystemet, også i oljeskatten, gjorde en større del av de økte ressursene om til inntekter for staten. Oljeprisveksten påvirket også prisen for gass i Gazproms langtidskontrakter med europeiske land, og fikk følge av en større råvareboom, med prisvekst også for uran (råstoffet i kjernebrensel) og andre råvarer.

Det nye skattesystemet var del av et større bilde, der staten økte sin styringskapasitet. Et av Putins hovedanliggender fra 2000 var nettopp å styrke staten: «Jo sterkere stat, jo friere er individet.»⁶ I energisektoren ble det gjennomført en rekke tiltak som skulle styrke statlig styring og modernisere de statlige selskapene. Det statlige elektrisitetsmonopolet RAO UES ble reformert i verdens største elektrisitetsreform noensinne.⁷ De russiske kjernekraftselskapene ble også betydelig modernisert og omorganisert. Internasjonalisering og økte ressurser ble brukt som en gulrot i den omfattende prosessen.⁸ Også selskap som Gazprom og Transneft, som ikke ble utsatt for så store omveltninger, gjennomgikk en viss modernisering. Dette var en positiv spiral for staten, der bedre styringskapasitet avlet større ressurser og bedre kontroll, som igjen ga uttelling i form av legitimitet – og enda større ressurser. Reformperioden ebbet ut i løpet av Putins andre presidentperiode (2004–8).

I forholdet til de postsovjetiske landene begynte Russlands styrkede posisjon å

åpne muligheter, særlig i økonomiske forbindelser. Delvis skyldtes det at mer moderne energiselskaper med statlig eierskap var bedre i stand til å utnytte den fordelaktige posisjonen de allerede hadde. Gazprom hadde eierandeler i gassnett i Estland, Latvia og Litauen, Georgia, Armenia, Moldova, og etter hvert også Hviterussland, fordi gassgjeld fra 1990-tallet hadde blitt innfridd på denne måten. På samme vis fikk RAO UES gradvis eierskap i kraftindustrien i Armenia, Moldova, Kasakhstan og Tadsjikistan. Datterselskapet Inter RAO ble deretter raskt en selvfølgelig partner innenfor den regionale elektrisitetssektoren. Delvis kom de bedrede mulighetene som en konsekvens av vekst: oljeboom og økende etterspørsel etter gass og andre råvarer ble fulgt av investeringer i utvinning, foredling og transport.

I løpet av 2000-tallet fikk også økonomi en mer sentral plass i russisk utenrikspolitikk. Dette gjaldt særlig i det postsovjetiske området, der politiske prosjekter som unionen med Hviterussland, og mer allmenne integrasjonsprosjekter som Samveldet av uavhengige stater (SUS), ikke hadde gitt resultater. I stedet for å styrke Russlands posisjon, hadde mangelen på resultater bare understreket Russlands svekkede innflytelse. Men også generelt i utenrikspolitikken fikk økonomi større plass. Mens det utenrikspolitiske konseptet fra 2000 gav enkle føringer om at staten måtte støtte russiske bedrifter internasjonalt, hadde konseptet fra 2008 et eget avsnitt om energisektorens betydning i utenriksøkonomien.⁹ Den første energistrategien på 2000-tallet vektla gjennomgående energisektorens rolle i å styrke staten.¹⁰ Og i uttalelser knyttet president Putin det å ha en sterk økonomi til et sterkere Russland på den internasjonale arenaen. Blant annet fremhevet han at staten hadde større handlingsrom internasjonalt etter at oljeinntektene hadde blitt brukt til å innfri utenlandsgjeld.¹¹ Energisektoren kunne altså understøtte internasjonal maktprojeksjon.

Russland, det postsovjetiske området og de europeiske kundene

Utover på 2000-tallet ble det imidlertid tydelig at en energibasert maktprojeksjon ikke var så enkelt. I den russiske utenrikspolitikken ble det stadig vanskeligere å unngå at politikken i den postsovjetiske regionen,¹² der Russland tilstrebet regionalt hegemoni, påvirket forholdet til sentrale europeiske land negativt. I stadig større grad påvirket Russlands politikk overfor de vestligste postsovjetiske landene, og spesielt Ukraina, synet på landet som en viktig energileverandør i Europa. Jo mer energiavhengighet og transittforhold ble brukt som utenrikspolitisk pressmiddel, jo vanskeligere var det samtidig å opprettholde tilliten russiske selskaper trengte i europeiske markeder.

Både i januar 2006 og januar 2009 førte brudd i pris- og gjeldsforhandlinger mellom Gazprom og Ukraina til at forsyningen av gass til de europeiske markedene ble redusert. Det ble også tydelig at Gazproms storstilte utbygging av nye rørledninger til de europeiske markedene hadde fått stor betydning i utenrikspolitikken overfor Ukraina. Rørledningene Jamal gjennom Hviterussland (åpnet 2001) og Blue Stream i Svartehavet (2002) dekket behovet for økt kapasitet. Men det var et viktig moment å unngå transittland, og særlig å redusere transitten via Ukraina. Med Nord Stream i Østersjøen (2011–12), TurkStream – enda en rørledning i Svartehavet (i drift fra januar 2020) og Nord Stream II (under utbygging fra 2019) økte den samlede transportkapasiteten til de europeiske markedene. De senere prosjektene reduserte markant behovet for transitt via Ukraina.¹³

Nettopp muligheten til å bruke energiavhengighet til å utøve press ble stadig viktigere for Russlands politikk overfor de postsovjetiske landene på 2010-tallet. Dominans i den regionale energisektoren åpnet muligheter til å inngå større pakkeavtaler som søkte å knytte andre land tettere til Russland også politisk. Det mest kjente eksemplet er nok avtalen president Putin inngikk med Ukrainas president, Viktor Janukovytsj, i november 2013. Da

ble prisrabatt på gass, økonomisk støtte og fortsatt kjernekraftsamarbeid brukt som lokkemiddel for å få Ukraina til å si nei til en assosieringsavtale med EU, og i stedet åpne for deltagelse i Russlands eget eurasiske integrasjonsprosjekt, som skulle lede frem til Den eurasiske økonomiske union. Gasspris og -gjeld var også en del av verktøykassen da Armenias president, Serzj Sargsian, i september samme år oppgav assosieringsavtalen med EU og sluttet seg til prosessen som ledet frem til opprettelsen av Den eurasiske økonomiske unionen i 2015.¹⁴ Et lignende forsøk på sakskobling overfor Moldova, også i 2013, bremset integrasjonen med EU noe, blant annet ved å utsette Moldovas implementering av EUs tredje energimarkedspakke. I 2011 hadde utbyggingen av Nord Stream gjort det mulig endelig å få på plass en avtale om Gazproms overtagelse av det hviterussiske gasselskapet Beltransgaz som betaling for gammel gassgjeld. I 2010 koblet den såkalte Kharkiv-avtalen mellom Janukovytsj og Putin gassleveranser og transittvilkår til baserettighetene for den russiske Svartehavsflåten på Krimhalvøya.¹⁵ Når Armenia og Russland diskuterte gass og elektrisitet, var dette tett knyttet til det militære allianseforholdet mellom de to statene. Russland forsøkte gjentatte ganger å bruke gasspriser og oljetransitt – og handel med matvarer – til å oppnå tettere integrasjon med Hviterussland innenfor unionsstaten som eksisterte på papiret fra 1997.

Det som ble mer tydelig på 2010-tallet og særlig i 2013, var at Russland tilla avtalene stor politisk betydning. Overfor Ukraina, Armenia og Moldova i 2013 var det et særdeles viktig mål å fremme det eurasiske integrasjonsprosjektet, og i det minste å svekke integrasjon med EU.¹⁶ Eurasiske integrasjon kunne styrke Russland som stormakt, og energisektoren hadde en instrumentell rolle. Hovedideen var ikke ny. Allerede i 1995 hadde det første policydokumentet om Russlands politikk i det postsovjetiske området, «Russlands strategiske kurs i forhold til medlemsstatene i SUS», hatt som målsetning at integrasjonen

blant SUS-landene skulle ha Russland som den «ledende kraft».¹⁷ Russlands begrensede ressurser på 1990-tallet gjorde det vanskelig å fremme integrasjon, og det oppstod et gap mellom erklæringer og opplevd politikk. Men, i de enkelttilfellene der Russland hadde mulighet til å delta og øke sin innflytelse i den postsovjetiske energisektoren, var russisk politikk at det å være en ledende kraft innebar *russiskledet og under russisk kontroll*. Da ressursene økte på 2000-tallet, var det mulig å gjennomføre dette i langt større grad.

Gazproms utbygging av gassrørledninger var viktig i denne sammenhengen. Også det eksportrettede oljerørledningsnett og havneterminaler ble bygget ut i storstilt skala. Monopolselskapet Transneft sikret seg her regjeringens velsignelse til å pålegge russiske oljeselskaper å finansiere utbyggingen. Den utenrikspolitiske komponenten var ikke fullt så sentral i denne bransjen, men utviklingen reduserte likefullt Estland, Latvia og Litauens, og senere (2012) også Hviterusslands rolle i oljetransitt til de europeiske markedene. I 2011 ble de nye rørledningssystemene BTS og BTS-2 omtalt som «uavhengighetens trasé», med referanse til de baltiske landenes medlemskap i NATO.¹⁸ Dominans i oljetransport demonstrerte overfor andre postsovjetiske, oljeutvinnende land, som Aserbajdsjan og Kazakhstan, at de var avhengige av Transneft for å transportere olje til Nord-Europa. En sterk internasjonal posisjon i kjernekraftbransjen kunne brukes som gulrot der andre bilaterale energiforbindelser hadde surnet. Nettopp økt kjernekraftsamarbeid ble brukt for å blidgjøre Ukraina etter Kharkiv-avtalen fra 2010, selv om det ikke veide helt opp for det vanskelige bilaterale forholdet i gassektoren. Og da Gazproms overtagelse av Hviterusslands gasselskap Beltransgaz ble endelig avtalt i 2011,¹⁹ inneholdt den endelige avtalen både redusert gasspris og et russisk lån på ti milliarder dollar til et hviterussisk kjernekraftverk.

Betydningen av energiselskapene i utenrikspolitikken ble understreket, og forsterket, i 2012, da President Putin utstedte et dekret som forpliktet strategiske

selskaper til å forfølge russiske nasjonale interesser i alle forretningsforbindelser og andre kontakter i utlandet.²⁰ Den direkte foranledningen var å vise overfor EU at Gazprom hadde den russiske statens fulle støtte. Dekretet omfattet imidlertid langt flere selskaper, deriblant Transneft og Inter RAO, som alle nå måtte innhente regjeringens godkjenning i forkant av kontakt med utenlandske forbindelser. Tolket bokstavelig opphevet dekretet skillet mellom stat og selskap i forhold som angikk utlandet. Dekretet begrenset imidlertid også muligheten til å opprettholde en sfære av ikke-politiserte utenriksøkonomiske forbindelser som både styrket russisk innflytelse og underbygget tilliten til Russland som energileverandør. Det å vektlegge økonomisk makt som «hard» makt, undergravde den bredere innflytelsen.

Et vannskille i forholdet til EU

Anneksjonen av Krim og intervensjonen i øst-Ukraina i 2014 ble vannskillet for Russland regionalt og i den større internasjonale sammenhengen – også hva energiselskapene angikk. Dette gjaldt særlig i forholdet til markeder, motparter og partnere i Europa, det postsovjetiske området og Asia.

Den økte transportkapasiteten til EU-land, og Russlands sentrale rolle som gassleverandør, ble allerede fra 2009 oppfattet som mer av et problem på EU-nivået enn tidligere. Både før og etter 2014 rettet politikken seg særlig mot Gazproms markedsadgang. EUs gassdirektiv III fra 2009 (en del av EUs tredje energimarkedspakke) stilte en rekke vilkår for aktørene i gassmarkedet. Blant annet ble det innført krav til et selskapsmessig og funksjonelt skille mellom utvinning og distribusjon. Kravet gjaldt også leverandører fra tredjeland, og hadde som siktemål å begrense Gazproms innflytelse i europeiske gassmarkeder. Det var vanskeligere å samles om tiltak som reduserte Gazproms tilgang til infrastrukturen i EU. Det var hevet over enhver tvil at russisk gass ville dekke en stor del av det europeiske energibehovet i lang tid fremover. At Gazprom selv bekostet store utbyggingsprosjekter, bidro til å

begrense diskusjonen om sikkerhetspolitiske konsekvenser av de nye rørledningene. Tysklands linje hadde også stor betydning. Angela Merkel insisterte på å skille mellom Russland som en kommersiell, pålitelig, og langsiktig energileverandør, og landets sikkerhetspolitiske agenda i Europa. Dette var en del av bakgrunnen for at de europeiske sanksjonene mot den russiske energisektoren i 2014 i liten grad var rettet mot gass. EU kunne lenge heller ikke enes om tiltak som begrenset Gazproms mulighet til å maksimere effekten av Nord Stream-rørledningen, og bruke Tyskland som knutepunkt for gassleveranser til store deler av EU.

Mot slutten av 2010-tallet ble det tydelig at det likevel gikk en grense for hvor mye innflytelse Russland kunne få i Europa på bakgrunn av posisjonen som energileverandør. Dette viste seg blant annet da EU vedtok en energisikkerhetsstrategi i slutten av mai 2014, der et sentralt mål var å balansere avhengigheten av russisk gass med diversifiserende tiltak (European Commission, 2014).²¹ Forholdet mellom Russland og Ukraina fikk betydning for hvordan europeiske land så på forsynings sikkerheten. Uenighet mellom Gazprom og Naftogaz om hvordan den gjeldende gasskontrakten fra 2009 kunne regulere forholdet etter 2014, ble tatt til voldgiftsretten ved handelskammeret i Stockholm. Særlig Gazproms anke i februar 2018 påvirket synet på Gazprom som leverandør negativt. Etterspørselen etter russisk gass i EU økte noe fra 2015, og oversteg 38 prosent av samlet gassimport både i 2018 og 2019.²² Gazproms sterke posisjon i markedet ble imidlertid ikke lenger oppfattet som en positiv faktor i det generelle forholdet mellom Russland og EU. Da EU-landene etter lang tid samlet seg om et revidert gassdirektiv i 2019, utvidet det EUs regler for rørledninger til å gjelde også rørledninger til tredjeland som Russland. EU kan nå i større grad begrense kontroll med og bruk av rørledninger som Nord Stream 2, noe som senker terskelen for å se det politiske forholdet til Russland i

sammenheng med Gazproms markedsadgang i Europa.

Regional stormakt

Russisk bruk av energi som et pressmiddel overfor Ukraina hadde også negative konsekvenser for landets regionale posisjon. Postsovjetiske ledere hadde lang erfaring med å forholde seg til Russlands maktambisjoner. Det ble ofte møtt med spørsmål om hva Russland kunne bidra med til gjengjeld. Enhver eskalert krise, ethvert bilateralt problem kunne bidra til et inntrykk av at Russland ikke leverte, heller ikke innenfor en kontekst av hegemoni.

Jo tettere regional dominans ble knyttet til hard bruk av energimakt, jo mer styrket det sentrifugale tendenser i regionen. Russlands manglende oppfølging av kjernekraftsamarbeidet med Ukraina etter 2010 svekket tilliten til Rosatom i den ukrainske kjernekraftindustrien. På lengre sikt forsvant den lille tilliten som var igjen til Russland som økonomisk samarbeidspartner mens orienteringen mot EU ble styrket. Etter annekasjonen av Krim var nettopp redusert avhengighet av Gazprom, og av Rosatom, en sentral del av Ukrainas økonomiske dreining vekk fra Russland. For Armenia ble det mer og mer utfordrende å føre en selvstendig politikk i en energisektor som var dels eid, dels sterkt avhengig av russiske selskaper. Selv om landet når det kom til stykket ikke inngikk en assosiasjonsavtale med EU, handlet de folkelige demonstrasjonene i 2015 og 2018, og regimeskiftet i 2018, også om å finne en vei ut av en økonomisk politikk definert av avhengigheten av Russland. Manglende russisk vilje til å komme for eksempel Kasakhstan i møte med investeringer i oljerørledninger i perioden 2001–8 irriterte også i et langt mer samarbeidspreget forhold. Kasakhstans langsiktige satsning på olje- og gassrørledninger til Kina, og på å ta en mest mulig selvstendig rolle i den internasjonale kjernekraftbransjen, var også tiltak rettet mot å balansere avhengigheten av Russland. De skjøt fart når russiske selskap ikke leverte.

Vannskillet 2014 styrket de sentrifugale

tendensene i også i den postsovjetske regionen. Blant de andre medlemmene av Den eurasiske unionen, og særlig det ledende landet, Kasakhstan, var det utstrakt misnøye med at Russland hadde eskalert krisen i Ukraina for å presse landet til medlemskap. Fra de andre medlemslandenes side ble unionen sett på som et mer økonomisk, og mindre politisk, prosjekt. Også de militære virkemidlene, annekasjonen av Krim og intervensjonen i Øst-Ukraina, og særlig bruken av russisktalende befolkning som et påskudd for intervensjon, hadde en negativ effekt på Russland nærmeste postsovjetske partnere. Kasakhstan, Hviterussland og Kirgisistan responderte med å søke å begrense omfanget av politiske erklæringer i utkastet til traktat for Den eurasiske union.²³

Energileverandør til Kina

Både fra politisk og selskaps hold i Russland ble økende energileveranser til Kina fremhevet som et alternativ til det europeiske markedet fra 2014. Krigen i Ukraina og sanksjonene mot russiske selskaper, inkludert energiselskaper, gjorde at Russland satset enda mer på å utvikle de økonomiske båndene til Kina. På energisiden fantes det en del å videreutvikle. Utbyggingen av en oljerørledning til Kina hadde tatt til allerede i 2006, og allerede i 2014 var den etablert som en viktig eksport rute med 13 prosent av Russlands samlede oljeeksport.²⁴ Russland er Kinas andre viktigste oljeleverandør, etter Saudi-Arabia, med en 15 prosents andel av importen i 2019.²⁵ På gassiden stod forhandlingene lenge i stå over spørsmålet om pris. En avtale kom på plass i mai 2014, og det forverrede forholdet til EU var en viktig årsak til at enighet ble oppnådd. De første gassleveransene gjennom den mer enn 2000 km lange rørledningen «Sila Sibiri» til Kina tok til i desember 2019. Men på tross av den betydelige dreiningen i retning av økt eksport til Asia og spesielt Kina, har de store russiske forhåpningene fra 2014 om at kinesiske selskaper kunne erstatte de største internasjonale oljeselskapene som både forretningsmessige og finansielle partnere i energisektoren, ikke blitt innfridd.

Mye av forklaringen finnes i at mens

Russland og Kina har etablert et strategisk partnerskap tuftet på delvis sammenfallende geopolitiske interesser,²⁶ er samsvaret ikke like sterkt på energisiden. Russland er bare en av mange mulige olje- og gassleverandører til Kina. Kinesiske selskaper har i liten grad ønsket å finansiere utviklingen av de nye importrutene fra Russland, og var for eksempel ikke villige til å gi lån til nettopp «Sila Sibiri».²⁷ Det har også gått langsomt for Russland å tiltrekke seg kinesiske investeringer som kunne støtte den bredere utviklingen i den russiske energisektoren. Det ble ikke noe av den ventede finansieringen fra China Development Bank til det store gassprosesseringsanlegget Amur, nær grensen til Kina.²⁸ Forsøkene på å få inn kinesiske eiere i Rosneft i 2017 førte heller ikke frem.²⁹ I utviklingen av felt og utvinningsregioner lenger vekk fra Kina, har kinesiske selskaper konsentrert investeringene i prosjekter som er både svært forretningsmessig lønnsomme og strategisk interessante for Kina, for eksempel i Novateks utvikling av LNG på Jamal-halvøya i Karahavet.³⁰ Som andre mulige investorer vurderer kinesiske energiselskaper og kinesiske banker det slik at de vestlige sanksjonene mot russisk energisektor har økt risikoen ved deltagelse. Kinesiske investorer er tilsynelatende svært tilbakeholdne overfor Russland, og lå ved inngangen til 2020 på 19.plass over investorer i Russland, under flere sentrale EU-medlemsland og USA, og bare rett over Sør-Korea.³¹

Under slike forhold har det vært vanskelig å bruke forholdet til Kina i energisektoren til å styrke Russlands posisjon som stormakt. Mens Russland på 2000- og 2010-tallet kunne utnytte sin posisjon som energileverandør i Europa til også å styrke seg sikkerhetspolitisk i regionen, er det i forholdet til Kina heller slik at energi er mindre sentralt enn andre sider av det strategiske partnerskapet.

Det manglende skiftet

I dag er energi ikke en døråpner for Russlands innflytelse i like stor grad som for

ti år siden. Russisk markedsrett møtes med flere balanserende tiltak, og utviklingen i de internasjonale energimarkedene er langt mer uforutsigbar. 2020- og 2030-tallets Russland vil fortsatt være en viktig leverandør av olje og gass, men skal landet beholde sin posisjon som energileverandør, må politikken legges om for å møte det grønne skiftet. Russland har tross alt gode forutsetninger og en etablert posisjon som energileverandør. Orienteringen vekk fra spesielt olje og kull, men også gass, er på vei i Europa, og under utvikling også i andre markeder. Er Russland forberedt?

På det overordnede nivået har Russland etter 2014 økt, ikke redusert, økonomiens avhengighet av olje og gass.³² Selv om landet ble part i Parisavtalen i 2019, tre år etter at den trådte i kraft, har ledelsen gjentatte ganger skjøvet det grønne skiftet foran seg. Det fremherskende synet på klimaendringer er at de ikke finnes eller er betydelig overdrevet.³³ Dette til tross for jevnlig påminnelser om at både natur og industriell infrastruktur i de olje- og gassproduserende regionene i nord er særlig utsatt når klimaet endres.³⁴ Noe av bakgrunnen ligger nettopp i at Russlands økonomiske styrke – og stormaktstatus – er så tett knyttet til energisektoren. Det er få tegn til at dette kommer til å endre seg med det første. Senest i den nye, overordnede energistrategien, godkjent i juni i år, er kvalitet i innenlandsk energiforsyning, infrastruktur, LNG-utbygging og digitalisering sentrale stikkord, mens innovasjon i sektoren er et selskapsansvar.³⁵ I strategien vises det til at oljeproduksjonen vil flate ut mot 2035, men dette som en konsekvens av lavere utviklingstakt i industrien (s.36). Strategien vektlegger også at Russland skal beholde sin posisjon som verdens største gasseksportør (s.40) og styrke sin relative posisjon i det internasjonale kullmarkedet (s.43). Også innenfor energieffektivisering er strategien rettet mot olje- og gassindustrien, for eksempel ved å øke utnyttelsen av assosiert gass fra oljeproduksjonen (s.48–49). Utvikling av fornybare energikilder knyttes særlig til mer effektiv bruk av vannkraft

(s.57). Strategien bestemmer ikke alt, men den setter rammene for videre utvikling i energisektoren. Budskapet i energistrategien gir også et signal om hva staten som en viktig eier i energisektoren vil vektlegge fremover. Det er ikke det grønne skiftet.

Likevel har det de siste årene vært en betydelig utbygging av fornybar kraftproduksjon, delvis stimulert av staten gjennom utviklingsprogrammet for kraftindustrien, der satsningen på fornybar energi ble trappet opp i 2019.³⁶ Med det øker også kraftproduksjon fra sol og vind. Bare i 2019 økte vindkraftproduksjonen med over 47 prosent, mens kraftproduksjon fra solceller økte med nesten 70 prosent.³⁷ Imidlertid ligger Russland på et lavt nivå, og vindkraft og solkraft utgjør under en prosent av kraftproduksjonen. Vindturbiner og solceller, der Russland har ganske gode forutsetninger for vekst, kommer fortsatt i skyggen av vannkraft, der statlige RusHydro produserer 17,6 prosent av all kraft i Russland.³⁸ Og alle de fornybare kildene møter sterk konkurranse fra Gazproms storstilte utbygging av gassrørledninger til alle deler av Russland, inkludert tynt befolkede strøk: «Gazifikatsija»-programmet.³⁹

Russland som energistormakt kommer til å være med oss også i årene som kommer. Men gitt at utsikten er utflatende oljeproduksjon og langsom omstilling fra et svakt utgangspunkt, samtidig som utenrikspolitikken har gjort forholdet til viktige kunder og partnere mer komplisert, vil det være vanskelig å fortsette å være en stormakt som også bruker energimakt som virkemiddel.

Sluttnoter

- 1 Flere av hovedpunktene i denne teksten er publisert på engelsk og i utvidet versjon i Opdahl, I.M., 2020, *The Russian State and Russian Energy Companies, 1992–2018*. London/New York: Routledge.
- 2 Informasjon om statsbudsjettet finnes hos det russiske Finansdepartementet, <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute/>, og utregningen er basert på regnearket «Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета», sist oppdatert 18.8.2020.
- 3 Informasjon om Russlands utenrikshandel gjelder for 2018 og er hentet fra avsnittet «Product trade» hos The Observatory of Economic Complexity: <https://oec.world/en/profile/country/rus/>
- 4 Informasjonen om russiske selskaper gjelder for 2019. Den er hentet fra avisen RBKs årlige oversikt over de 500 største russiske selskapene etter overskudd og omsetning, som finnes på <https://www.rbc.ru/rbc500/>
- 5 De elleve landene var (1992) Armenia, Hviterussland, Estland, Georgia, Kasakhstan, Kyrgyzstan, Litauen, Latvia, Moldova, Tadsjikistan og Ukraina. Alle disse landene importerte over 75 prosent av forbruket av både olje og gass. Kasakhstan reduserte sin importavhengighet for olje og gass i første halvdel av nittitallet, mens det for de andre landene kun har vært mindre endringer i importavhengigheten. Unntaket er Ukraina, som reduserte importavhengigheten, særlig for gass, markert etter 2009. Utregningen er basert på statistikk innhentet fra databasen til Det internasjonale energibyrået, IEA, <https://www.iea.org/data-and-statistics>
- 6 Putin, V., 2000, «Открытое письмо Владимира Путина к российским избирателям», *Kommersant*, 25. februar, s.3.
- 7 Reformen begynte i 1998 og endte i 2008 med at RAO UES, et ureformert statlig elektrisitetsmonopol først ble omorganisert etter funksjonelle og geografiske prinsipper, og det gjenværende «gamle» holdingselskapet på toppen oppløst. Elektrisitetsnettet, som er et naturlig monopol, ble overdratt til et statlig nettselskap. Underveis i reformen ble det innført konkurranse og markedsprinsipper i kraftproduksjon og -salg i to av de tre nasjonale kraftregionene (unntaket er Det fjerne Østen). Produksjons- og distribusjonsleddet ble også privatisert. I årene etter 2008 ekspanderte statlige energiselskaper (Inter RAO, Rosatom, RusHydro og GazpromEnergo) og tok gradvis over mer enn halvparten av kraftproduksjonen.
- 8 Atomdepartementet Minatom ble i 2004 erstattet av Rosatom, som først var et atomdirektorat før det i 2007 ble omorganisert til en statlig korporasjon, en særegen selskapsform med statlig eierskap og stor uavhengighet. Underliggende enheter og selskaper, som tidligere fremstod delvis selvstendig, ble underlagt Rosatom i større grad, og fikk gradvis tydeligere og mer avgrensede ansvarsområder. Reformen ble sluttført i 2008.
- 9 Se Det russiske utenriksministeriet, 2000, «Концепция внешней политики Российской Федерации», trykket i Rossijskaja gazeta, 11.juli, og Russlands president, 2008, «Концепция внешней политики Российской Федерации», tilgjengelig fra <http://kremlin.ru/acts/news/785>
- 10 Se Det russiske ministeriet for industri og handel, 2003, «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года», tilgjengelig fra (pdf) http://www.energystrategy.ru/projects/ES-28_08_2003.pdf
- 11 Se Kremlin.ru, 2006, Стенографический отчет о встрече с участниками третьего заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай», 9. september, tilgjengelig fra <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23789>
- 12 Begrepet «det nære utland» om de andre postsovjetske landene ble innført i russisk politisk debatt allerede i 1992. Resten av verden var «det fjerne utland».
- 13 Pirani, S., 2019, «Russian gas transit through Ukraine after 2019: the options», Oxford Energy Insight nr.41, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, tilgjengelig fra <https://www.oxfordenergy.org/publications/russian-gas-transit-ukraine-2019-options/>
- 14 Se f.eks. Dragneva, R., og Wolczuk, K., 2013, «The Eurasian Customs Union: framing the analysis», ss.1–12 i Dragneva, R. & Wolczuk, K. (red.), *Eurasian Economic Integration. Law, Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar, for den bredere rammen rundt økonomisk integrasjon i det postsovjetske området, og Libman, A., og Obydenkova, A.V., 2018, «Regional international organizations as a strategy of autocracy: the Eurasian Economic Union and Russian foreign policy», *International Affairs*, 94, 5:1037–1058, for en analyse av Russlands strategier overfor mulige medlemsland i Den eurasiske økonomiske union.
- 15 Koblingen til gass var ikke ny: Etter den opprinnelige avtalen om deling av Svartehavsflåten, inngått i 1997, ble Russlands betaling for flåten og baserettigheter i 20 år trukket fra Ukrainas regning for russisk gass.
- 16 Se Libman og Obydenkova, op.cit.
- 17 Russlands president, 1995, «Об утверждении стратегического курса Российской Федерации с государствами-участниками Содружества Независимых Государств», dekret nr.940 av 14.september.
- 18 Marotsjkin, V., 2012, «Трасса независимости», *Трубопроводный транспорт нефти*, nr.1-2, ss.14-25.
- 19 Overdragelsen var opprinnelig avtalt som betaling for gassleveranser fra Russland, og spørsmålet kom på den bilaterale agendaen i 1993.
- 20 Russlands president, 2012, «О мерах по защите интересов Российской Федерации при осуществлении российскими юридическими лицами внешнеэкономической деятельности», dekret nr.1285 av 11.september, tilgjengelig fra <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16463>
- 21 European Commission, 2014, «European Energy Security Strategy», Brussel: Den europeiske kommisjonen, 28.mai.
- 22 Eurostat, 2020, «EU imports of energy products - recent developments (Statistics Explained)», tilgjengelig fra (pdf) <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>
- 23 Smith, H., 2016, «Statecraft and Post-Imperial Attractiveness: Eurasian Integration and Russia as a Great Power», *Problems of Post-Communism*, 63, 3:171–182, s.180.
- 24 Regjeringens analysesenter, 2015, «Потенциал энергетического сотрудничества стран БРИКС», *Energetitsjeskij Bjulleten* nr.26, juli, s.11.
- 25 U.S. Energy Information Administration (EIA), 2020, «China's crude oil imports surpassed 10 million barrels per day in 2019», tilgjengelig fra <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43216>
- 26 Se f.eks. forrige utgave av IFS Insights: [https://forsvaret.no/ifs/Publikasjoner/ifs-insights-kronologisk-\(2010-\)/hsiung_missile_defense_sino_russian_defense_partnership](https://forsvaret.no/ifs/Publikasjoner/ifs-insights-kronologisk-(2010-)/hsiung_missile_defense_sino_russian_defense_partnership)
- 27 Gabuev, A., 2016, «Friends with benefits? Russian-Chinese Relations after the Ukraine Crisis», 29.juni, Carnegie Moscow Center, tilgjengelig fra <https://carnegie.ru/2016/06/29/friends-with-benefits-russian-chinese-relations-after-ukraine-crisis/>, s.16.
- 28 Mordjusjenko, O., 2019, «Китайские деньги не пошли в «Газпром», *Kommersant*, 29.januar, s.9.

- 29 Fadejeva, A., Podobedova, L., og Tkatsjov, I., 2018, «Шейхи в «Роснефти»: как катарский QIA заменил скандальную SEFC из Китая», RBK, 5.mai. Tilgjengelig fra <https://www.rbc.ru/business/05/05/2018/5aec97e59a7947f6533d1ea1>
- 30 Informasjon om prosjektet Yamal LNG finnes på <http://www.novatek.ru/en/business/yamal-lng/> og <http://yamallng.ru/en/project/about/>. Kinesiske CNPC ble med i prosjektet i 2013, Silk Road Fund i 2016. Informasjon om prosjektet Arctic LNG-2 finnes på <http://www.novatek.ru/en/business/arctic-lng/>. De kinesiske selskapene CNPC og CNOOC ble med i prosjektet i 2019.
- 31 Statistikk innhentet fra Russlands sentralbank, http://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/#a_45380, regneark «Операции по инструментам и странам-партнерам».
- 32 Bradshaw, M., Van de Graaf, T. og Connolly, R., 2019, "Preparing for the new oil order? Saudi Arabia and Russia", Energy Strategy Reviews, 26:100374
- 33 Tynkkynen, V.-P. og Tynkkynen, N., 2018, "Climate Denial Revisited: (Re)contextualising Russian Public Discourse on Climate Change during Putin 2.0", Europe-Asia Studies, 70, 7:1103–1120.
- 34 Se f.eks. Staalesen, A., 2020, "New giant crater is found on Russian Arctic tundra", The Barents Observer, 4. september, <https://thebarentsobserver.com/en/2020/09/new-giant-sinkhole-found-russian-arctic-tundra> og Staalesen, A., 2020, «A month after environmental disaster comes another major oil spill on Taymyr tundra», The Barents Observer, 12.juli, <https://thebarentsobserver.com/en/ecology/2020/07/month-after-environmental-disaster-comes-another-major-oil-spill-taymyr-tundra>
- 35 Den russiske regjeringen, 2020, "Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года", Regjeringsordre nr.1523 av 9.juni, tilgjengelig fra <https://minenergo.gov.ru/node/1026>
- 36 Vavina, E., 2019, «Солнечная генерация в мире увеличится вдвое за шесть лет», Vedomosti, 29.oktober, tilgjengelig fra <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/10/29/815019-solnechnaya-generatsiya>
- 37 Det forente kraftsystemets systemoperatør, 2020, «Отчет о функционировании ЕЭС России в 2019 году», tilgjengelig fra (pdf) https://so-ups.ru/fileadmin/files/company/reports/disclosure/2020/ups_rep2019.pdf, s.19.
- 38 Ibid.
- 39 Informasjon om programmet finnes på Gazproms hjemmeside: <https://www.gazprom.ru/about/production/gasification/>



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Ingerid M. Opdahl er førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier ved Forsvarets høgskole, og leder Russlandsprogrammet ved IFS. Hun har en PhD i Russlandsstudier fra Universitetet i Birmingham (Storbritannia), og fagfeltet hennes inkluderer russisk utenrikspolitikk og russisk politisk økonomi.

PROGRAM FOR RUSSISK SIKKERHETS- OG FORSVARSPOLITIKK

Russlandsprogrammet ved IFS fokuserer på utviklingen av ny kunnskap og innsikt om russisk sikkerhets- og forsvarspolitikk gjennom forskning og formidling av høy kvalitet. Programmet analyserer hvordan russisk politikk blir utformet og utøvd, og ser på Russlands bruk av politiske og militære virkemidler. Sentralt står implikasjoner og konsekvenser av Russlands utvikling for internasjonal sikkerhet og for Norge.

<https://forsvaret.no/ifs/Forskning/program-russland-forsvar-sikkerhetspolitikk>