

Att tala med en röst – en energipolitisk utmaning för EU

*Inträdeshandling i KKrVA avd VI den 16 september 2011
av Mikael Eriksson*

DET ÄR NATURLIGTVIS trivialt att påstå att energiförsörjning och säkerhetspolitik är intimt sammankopplade med varandra. Kring detta faktum råder stor samsämmighet. Det råder heller ingen brist på möjligheter att förkovra sig i ämnet. Det går tretton på dussinet av internationella konferenser och seminarier på temat energi och säkerhet. Antalet artiklar från såväl akademiska institutioner som tankesmedjor är närmast oöverblickbart, och avståndet mellan det som skrivs och det som hinner läsas ökar för varje dag. På svenska gav FOI häromåret ut en hel serie förtjänstfullt skrivna rapporter om energisäkerhet, då med fokus på Försvarmaktens behov av underlag för långsiktig planering.¹

Syftet med detta anförande måste mot den här bakgrunden bli tämligen anspråkslös. Avsikten är att resonera något kring utvecklingen av EU:s gemensamma energipolitik och, mer specifikt, dess externa eller internationella aspekter. Jag kommer inte att behöva övertyga läsaren om att energi och säkerhet hänger ihop. Den insikten finns redan. Min avsikt är istället att med EU:s energipolitik som fond antyda att den bilden kan nyanseras. Jag kommer därför inledningsvis att göra en liten utvikning på temat säkerhet, i syfte att skapa en ram för den fortsatta diskussionen.

Energi och säkerhetisering

Genom att använda ordet ”säkerhetisering” (på engelska ”securitization”) vill jag anknyta till den analys och begreppsapparatur som lanserats inom den statsvetenskapliga skolan i Köpenhamnsskolan.²

Starkt sammanfattat handlar denna analys om hur en företeelse kan göras till en säkerhetspolitisk fråga blott genom att en aktör framgångsrikt framställer företeelsen som en sådan. Oavsett vilka objektiva fakta som föreligger. Säkerhetisering är således en handling där en aktör (som kan vara politiker, militär, massmedia eller någon annan med tillräckligt inflytande), övertygar en publik om att ett objekt är utsatt för ett existentiellt hot. Objektet kan exempelvis vara staten, nationen eller samhällsekonomin. En framgångsrik säkerhetisering av en fråga innebär att den lyfts till en nivå där den anses kräva omedelbar uppmärksamhet och där extraordinära metoder är tillåtna. Sådana fall kan under extrema omständigheter utgöras av undantagstillstånd eller militär mobilisering, men kan också innebära att ordinarie beredningsvägar helt enkelt sätts ur spel och frågan hanteras direkt på hög politisk nivå.

Man kan förstås genom en överdriven eller missriktad säkerhetisering riskera att skapa ett klassiskt säkerhetsdilemma där en aktör, som vidtar åtgärder i syfte att

öka sin egen säkerhet, skapar incitament för en annan aktör att också vidta åtgärder – något som i förlängningen skapar en ond cirkel och minskad säkerhet för bägge parter. På motsvarande sätt kan en utebliven säkerhetisering medföra att man inte lyckas hantera en allvarlig kris på ett effektivt sätt. I analysen ryms också begreppet ”avsäkerhetisering” (”desecuritization”) – en process i motsatt riktning där frågor förs bort från den säkerhetspolitiska dagordningen och istället ses som en normal politisk fråga eller en fråga för marknadskrafterna.

Jag menar att denna begreppsapparat är nyttig att ha med sig när man funderar över energifrågornas plats på den europeiska säkerhetspolitiska dagordningen.

Det kan också vara värt att påminna om att det ofta hörda begreppet *energisäkerhet* kan betyda ett antal skilda saker: Längst ut på skalan finner vi energi som säkerhetspolitisk faktor (vilket också brukar beskrivas som energi och säkerhet); därefter i meningen tryggade energileveranser och energiflöden (ofta beskrivet som försörjningstrygghet); i en mer begränsad mening som teknisk driftsäkerhet i installationer inklusive fysiskt skydd av kritisk infrastruktur; och slutligen som hälso- och miljöfråga (m a o engelskans ”safety”). Även om ordet energisäkerhet kan ses som ett praktiskt samlingsbegrepp för samtliga dessa betydelser blir det alltså oprecist och därmed en smula problematiskt. Jag kommer här att i stort sett helt avstå från att använda begreppet.³

EU:s energipolitik – en tillbakablick och översikt

Det är ingen ny insikt att europeisk säkerhet hänger samman med energiförsörjning. Det är värt att erinra sig att energi stod i

centrum i samband med själva grundandet av det europeiska samarbetet efter kriget. Den europeiska kol- och stålunionen och Euratom utgjorde tillsammans med EEC-fördraget de tre grundstenarna i de europeiska gemenskaperna. Detta inte minst av säkerhetspolitiska skäl; framtida krig mellan Tyskland och Frankrike skulle ju omöjliggöras genom att energiproduktionen tvinnades samman. Detta är kanske exemplet *par excellence* på en säkerhetisering av energifrågan.

När energi togs upp på gemenskapsnivå under de följande tre årtiondena var det mest försörjningstrygghet som stod i centrum. Så var fallet i samband med oljekrisen 1973 samt när ministerrådet 1986 antog slutsatser om prioriterade åtgärder för att värna europeisk försörjningstrygghet, och bl a nämnde betydelsen av diversifiering av energileverantörer, flexiblare energisystem och nätverk, energisparande samt effektiv krishanteringsförmåga.⁴ Den som följer dagens energipolitiska debatt i EU känner igen dessa prioriteringar.

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

Kring millennieskiftet ändrades förutsättningarna ånyo; de europeiska energimportörerna mötte en säljarens marknad

med starkt stigande eller fluktuerande priser; klimatfrågan framstod alltmer som en helt avgörande utmaning; de två gaskonflikterna mellan Ukraina och Ryssland 2006 och 2009 illustrerade vissa EU-länders stora sårbarhet för leveransavbrott; samtidigt stod det klart att den inhemska produktionen av fossila bränslen skulle avta och importberoendet öka. Sammantaget innebar dessa tendenser att det på många håll inom EU åter var försörjningsfrågorna som sattes högst på dagordningen. Till detta har på senare tid även bidragit utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern samt Fukushima-katastrofen i Japan. Bilden av ”tigha” energimarknader nyanseras emellertid av de senaste årens dramatiska ökning av tillgången på naturgas på de internationella marknaderna, dels i form av utbyggd LNG-kapacitet, dels, och kanske framför allt, genom skiffergasens entré på marknaden.

Det vi ser idag kan sägas vara en kombination av – och till inte ringa del även en konkurrens mellan – de bägge bevelsgrunderna för europeisk energipolitik; marknadens effektivitet respektive försörjningstrygghet. Samtidigt som kommissionen och Rådet fortsätter att driva marknadsfrågorna är försörjningstryggheten ett uttalat mål i lagstiftnings- och policyarbetet. Några exempel får illustrera de senaste årens ganska intensiva aktivitet på energiområdet:

2007 fattade stats- och regeringscheferna beslut om en integrerad energi- och klimatpolitik, och en bred energihandlingsplan.⁵ I och med detta fastställdes EU:s tre energipolitiska grundpelare; konkurrenskraft, miljömässig hållbarhet samt försörjningstrygghet. Med ikraftträdandet av Lissabonfördraget 2009 skapades för första gången också en rättslig grund för energisamarbetet, där artikel 194 anger att

målen för unionens politik ska vara att *i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna* (min kursiv) garantera fungerande energimarknader och trygg energiförsörjning samt att främja energieffektivitet, förnybara energikällor och sammanlänkade energinätverk.⁶ Medlemsstaterna har fortsatt makten över sin egen energimix, men formuleringarna om solidaritet inför ändå ett nytt element av närmare samordning.

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

Energipolitiken har fortsatt att vara framträdande på den europeiska dagordningen även under de senaste två åren, 2010–2011. En energistrategi för perioden 2011–2020 har antagits, och arbetet på en ”Roadmap” för EU:s långsiktiga energipolitiska perspektiv till 2050 pågår. Kulmen kan sägas utgöras av det möte i Europeiska Rådet som hölls i februari 2011 och som huvudsakligen ägnades just åt energifrågorna. Här slog stats- och regeringscheferna fast att energi är en prioriterad fråga för EU, och man stakade ut vägen för det fortsatta arbetet på området. Häri ingår fullbordandet av den inre marknaden på energiområdet till 2014, integreringen av samtliga EU:s delar i de europeiska gas- och el-

nätverken till 2015 samt formuleringen av en gemensam extern energipolitik.⁷

Medlemsländernas hållning – skiljelinjer

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

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

satsningar på inhemsk och/eller förnybar energi är väl så viktiga aspekter av en politik för ökad försörjningstrygghet. Man får nog säga att de länder som argumenterar för en aktiv ”rörledningsdiplomati” har varit på offensiven och dominerat EU-debatten under de senaste två åren.

Den andra skiljelinjen rör synen på vilka roller som marknaden respektive det offentliga, i detta fall EU, bör spela i styrningen av resurser till förverkligandet av energipolitiken. Även här finns på ytan en samstämmighet; regeringars uppgift är att genom regelverk och institutionella arrangemang skapa en miljö som befodrar att resurser styrs till produktiva ändamål, medan privata marknadsaktörer inom denna ram har att fatta rationella beslut om vilka investeringar som är lönsamma. Denna samstämmighet rymmer dock betydande nyanser i synen på när offentliga medel ändå måste träda in för att uppmuntra marknaden att göra val som överensstämmer med de politiska målsättningarna. För ett land som Polen är det naturligt att EU:s sammanhållningsfonder och andra finansiella instrument ska tas i bruk för ändamålet, under det att länder med andra erfarenheter ser ett värde i att låta marknadskrafterna bestämma till vilka infrastrukturprojekt investeringarna ska gå.

Den externa dimensionen

EU anklagas ibland för att sakna en robust energipolitik. Som torde ha framgått av det föregående är detta knappast en rättvis anklagelse. På ett område är dock EU fortsatt en svagare aktör än man borde kunna vara – och det gäller den externa eller internationella dimensionen. Detta uppmärksammades bl.a. av Europeiska Rådet i februari 2011 när man gav kommissionen i uppdrag att presentera ett förslag till

politik för de externa energirelationerna.⁸ Som svar på denna beställning levererade kommissionen i september 2011 ett meddelande, vilket kommer att behandlas av Rådet under hösten 2011.⁹

Kommissionen utgår i sitt meddelande ifrån en omvärldsbeskrivning som präglas av ett starkt och av allt att döma växande europeiskt importberoende – 80 procent av oljan och 60 procent av naturgasen importeras idag. Av EU:s totala energikonsumtion importeras idag över hälften, och 2030 kan den andelen ha stigit till 70 procent. Samtidigt ökar den internationella konkurrensen om energitillgångar, i takt med att länder som Kina och Indien, utvecklingsekonomier och producentländerna själva ökar sin energikonsumtion. Energimarknaderna präglas av politisk och ekonomisk turbulens och prisfluktuationer, samt en allmän osäkerhet bl.a. i ljuset av klimatfrågan. Det är i denna globala miljö som EU, enligt kommissionens analys, måste anta en starkare roll. EU måste, som mantrat lyder, tala med en röst på den internationella arenan.

Kommissionen menar, för det första, att den *interna samordningen* måste stärkas. Bilateral energiavtal med externa partnerländer ska inte längre kunna ingås utan att övriga EU-länder är informerade. Kommissionen vill också kunna bistå medlemsstater i deras bilaterala förhandlingar, både i syfte att stärka deras positioner och att värna om avtalens överensstämmelse med gällande EU-rätt. I förlängningen kan det också bli fråga om att föra samlade förhandlingar byggda på godkända EU-mandat.

Man gör samtidigt en poäng av att mycket av EU:s styrka internationellt står att finna i *EU:s marknadsmodell*. Det handlar därför om att exportera denna modell, genom marknadsintegration och

regelapproximering med i första hand kandidatländer och de stater i Östeuropa och på Balkan som ingår i den sk energi-gemenskapen. I ett vidare perspektiv också med andra länder, exempelvis i södra Medelhavsområdet, med vilka man kan ingå partnerskap om olika former av energisamarbeten. Ett djupgående partnerskap med Ryssland anges som en prioritet.

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

I kommissionens meddelande finns även förslag till en intensifierad dialog med andra producentländer, liksom med viktiga konsumentländer som USA och Japan. Ett antal förslag avseende kärnsäkerhet presenteras, och en tydligt högre ambitionsnivå anges vad gäller energifrågornas plats i det internationella utvecklingsarbetet.

Det återstår att se hur kommissionens meddelande tas emot av medlemskretsen och vad som i slutänden kommer att återstå av dess förslag. Det är dock ingen vild gissning att de förslag som rör medlemsstaternas informationsplikt och, i än högre grad, kommissionens möjligheter att utöva tillsyn över bilaterala energiavtal – och till slut kanske själv stå som avtalspart – kommer att leda till diskussioner. Det är heller ingen vild gissning att vissa länder, låt oss kalla dem ”rörledningsdiplomatins vänner” kommer att välkomna den höjda ambitionsnivån vad gäller konkreta åtgärder för att säkra energiflödena från öst och syd. Samtidigt kan marknadsliberalerna inom

EU söka tröst i att kommissionen slår fast att det är i EU:s marknadsmodell som unionens styrka och attraktionskraft ligger.

Om vi återknyter till *säkerhetsisering* som begrepp, förefaller kommissionen medvetet ha undvikit att gå den vägen. Det hade annars varit frestande att göra kampen om resurser till huvudtema, och att teckna energirelationen till Ryssland som en politisk maktkamp på högsta nivå, kännetecknad av ett farligt europeiskt beroende av en enda leverantör. Detta har man inte gjort, och det är också det som fått en del hökar att ställa sig kritiska till de utkast som cirkulerat. EU duckar för de verkliga frågorna menar man, och tar inte rysslandsproblematiken och naturgasberoendet på allvar. ”More of the same” - att lita till EU:s inre marknad är alldeles för passivt, tycker somliga.

Aktuella utmaningar

Vilka är de utmaningar som den externa energipolitiken har att möta? Listan kan göras lång, men vissa framstår ändå som väsentliga.

Ryssland-Ukraina

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

energimaktspel framstår landets energisektor som hopplöst ineffektiv och plågad av utbredd korrupktion. Intrycket att ”Ryssen kommer” blir knappast mindre när man läser stora dagstidningars artiklar om öppnandet av Nordstream.¹⁰ Att det i detta ljus ligger nära till hands att betrakta energirelationerna med Ryssland som en central säkerhetspolitisk utmaning – att säkerhetssera dem – är inte konstigt.

Jag menar heller inte att det är fel, och jag tycker inte vi ska vara naiva. Men jag tror att vi har allt att tjäna på att nyansera vår bild av Ryssland och Ukraina i energisammanhang. Det är viktigt att se relationen som ett ömsesidigt, inte ensidigt, beroende. Ryssland är precis lika beroende av europeiska kunder som EU är av Ryssland som leverantör. Och jag tror att krisen 2009 satte fingret på just detta förhållande – det var inte bara Bulgarien som berövades viktiga gasleveranser – Gazprom gick miste om marknadsandelar och fick se sina relationer med europeiska energiföretag naggade i kanten, och betalade till slut skadestånd till några av dem. För övrigt tror jag inte att det är riktigt hela sanningen att krisen löstes när Putin, Tymoshenko och Barroso satte sig ned vid samma bord. Lika viktigt var nog att europeiska energiföretag började röra på sig, genom att dels göra klart för Gazprom att det var hög tid att lösa krisen, dels sätta samman finansieringsförslag som hade kunnat lösa frågan om de behövts.¹¹

Det må vara att Ryssland har säkerhetsiserat sin energisektor och betraktar den som ett nationellt säkerhetsintresse (jag skriver för övrigt under på den analysen) – men det innebär inte nödvändigtvis att det är en optimal strategi att svara med samma mynt. Kanske är det tvärtom så att EU ska fortsätta att göra det vi gör bäst – att envetet driva fortsatt marknadsliberalisering

och integration. Att exempelvis insistera på att vertikala monopol, där såväl produktion som transport och försäljning av gas drivs av samma företag, bryts upp; och att tredje part ges tillträde till energiinfrastruktur. En sådan strategi förutsätter ett transparent och tydligt partnerskap – vilket är just fokus i kommissionens meddelande. Det förutsätter också att enskilda EU-länder blir mer öppna om sina bilaterala relationer med Ryssland.

Vi läser i tidningarna om fortsatta spänningar mellan Ukraina och Ryssland. Ukraina vill köpa gasen billigare än vad man kom överens om 2009 och Ryssland ställer för Ukraina oacceptabla motkrav som går ut på att Ukraina i så fall går med i tullunionen med Ryssland och Vitryssland eller går med på en sammanslagning av Gazprom och Naftogaz. Huruvida situationen kommer att eskalera till en ny gaskonflikt återstår att se. Intressant är ändå att det är Ukrainas stora importberoende som står i centrum. Detta är ett tydligt exempel på att försörjningstrygghet inte kan reduceras till priser och kvantiteter på gas, utan måste ses bredare. Det är sannolikt så att Ukraina med en energieffektivitet på europeisk nivå skulle vara oberoende av rysk gas tack vare de inhemska energitillgångarna. Det finns således skäl att även i fråga om försörjningssäkerhet ge hög prioritet åt energieffektivitet.

Östersjöregionens energiintegration

Man kan höra baltiska vänner uttrycka sig på ungefär följande sätt om säkerhet: Vår suveränitet och vår säkerhet bygger på tre pelare. Av dessa har vi klarat av två: militär säkerhet genom vårt medlemskap i Nato, säkerhet i bred ekonomisk mening genom vårt medlemskap i EU. Det som nu återstår är att ordna vår energisäkerhet. Det är klart

att det med detta perspektiv inte kan vara fråga om något annat än ett vitalt nationellt säkerhetsintresse. De baltiska staterna har också varit framgångsrika i att europeisera frågan, och förmått EU, och inte minst Sverige, att gå in i ett samarbete på bred front. Det huvudsakliga instrumentet utgörs av BEMIP – *Baltic Energy Market Interconnection Plan*, ett regionalt samarbete mellan de baltiska och nordiska EU-länderna samt Polen och kommissionen.

Det är viktiga och känsliga frågor som behandlas: elmarknader ska integreras genom fysiska installationer som exempelvis elkabeln Nordbalt mellan Sverige och Litauen. Av ännu större betydelse är den process som nu inleds för en teknisk synkronisering av de baltiska staternas elsystem med övriga Europas, och en motsvarande avveckling av synkroniseringen med Ryssland och Vitryssland. Frågan har en politisk sprängkraft, och komplexiteten ökar dessutom till följd av att Kaliningrad ligger där det ligger och såvitt kan förstås också måste länkas till EU. Vidare har kärnkraften seglat upp som en tydligt politisk fråga inte minst för Litauen som driver en intensiv kampanj för att förmå EU att ta ställning mot pågående kärnkraftplaner i Kaliningrad respektive Vitryssland. Samtidigt har man egna problem med avvecklingen av kärnkraftverket Ignalina. Relationerna mellan Vilnius och Moskva och Gazprom är inte okomplicerade. Putin anklagar Litauen för ”stöld” när man insisterar på att genomföra EU:s inremarknadslagstiftning och bryta Gazproms monopol¹² – och Litauen svarar med att göra framställningar i Bryssel om att kommissionen ska granska Gazproms missbruk av dess marknadsdominans.

En komplicerande faktor är att de tre baltiska staterna inte alltid agerar i samklang. Fortsatt finns frågetecken kring

engagemanget för det gemensamma kärnkraftverk som man planerat bygga som ersättning för Ignalina; och att samtliga tre baltiska stater går vidare med egna planer på att bygga LNG-terminaler är knappast en effektiv lösning. Frågan är också om det är enbart av godo för de baltiska staterna att föra upp energifrågorna allra högst på den säkerhetspolitiska dagordningen. Det är tydligt att man genom sitt agerande triggat ryska motåtgärder och retorik, och man har också skapat ett mått av misstänksamhet i Moskva där man inte ens tycks hålla det för otroligt att det finns ett baltiskt intresse att utföra sabotage mot Nordstream.

Några ord om Nordstream, som ju är ett faktum vid det här laget. Det är intressant att notera i vilken grad byggandet av en gasledning i Östersjön var föremål för säkerhetsisering under en längre tid, utan att man egentligen kunde finna någon rysk ”smoking gun”. När ansökan lämnades in och den formella beredningen inom regeringskansliet och med berörda myndigheter påbörjades var det andra överväganden som kom att stå i förgrunden. Främst av dessa fanns internationell rätt, där havsrätten ju tämligen klart angav vilket ansvar Sverige hade och var gränsen för vårt agerande gick. När denna ram väl var etablerad övergick processen till att bli en, enligt min mening, gedigen beredning av i första hand miljökonsekvenserna av byggnationen. Det har spekulerats en del kring tidsmässiga förhållanden, som att Sverige och Finland fattade sina beslut samtidigt och att EU:s toppmöte med Ryssland ägde rum nära i tiden. I vilken grad sådana saker styrts av politiska överväganden vet jag inte, men de förtar inte intrycket att den svenska beredningen av Nordstreambeslutet i allt väsentligt var en framgångs-

rik avsäkerhetsisering av ett ärende med potentiellt stor politisk sprängkraft.

Södra korridoren

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

EU:s och Rysslands skilda mål kan sägas symboliseras av kampen mellan gasledningarna Nabucco, som stöds av EU och ska leda kaspisk gas, och den ryska South Stream, som ska leda rysk gas, till Europa. Den vanligaste uppfattningen bland bedömare torde vara att det inte finns förutsättningar för att bygga bägge ledningarna.

Det är en komplex struktur av relationer som spelar in, och det gäller för EU att manövrera på ett sätt som tillgodoser europeiska energipolitiska såväl som säkerhetspolitiska mål. Turkiet och Azerbajdzjan måste komma överens om priser och villkor för gas som transiteras genom Turkiet. En normalisering mellan Turkiet och Armenien måste äga rum utan att det negativt påverkar relationen Turkiet-Azerbajdzjan. Länderna runt Kaspiska havet måste acceptera att en rörledning läggs på havsbotten utan att alla utestående gränsdragningsfrågor i havet lösts ut. Om gas ska flyta från Irak måste den regionala kurdiska regeringen komma överens med Bagdad om hur inkomster ska fördelas. På ett

annat plan måste marknads olika aktörer komma överens om priser och villkor för gasens väg till Europa; det är producentkonsortiet Shah Deniz som producerar gasen, det är Nabuccokonsortiet - eller någon annan rörläggare - som transporterar den, det är internationella banker och finansieringsinstitut som lånar ut pengar till den och det är de europeiska gasbolagen som till slut köper den. Och allt detta samtidigt som Ryssland sluter avtal med europeiska transitländer och gasbolag om South Stream, och på ett ganska framgångsrikt sätt förmedlar bilden att man systematiskt går mot projektets förverkligande medan Nabucco kört fast.

Här finns en tydlig utmaning för EU att finna former för effektiv samordning av energipolitiken och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Kina

Kinas roll i det internationella energispelet har fram till idag inte uppmärksammats i tillräckligt hög grad. Och fortfarande är det nog så att kinesisk energipolitik inte syns så tydligt på radarskärmarna. Vissa förhållanden är dock uppenbara. Landets energikonsumtion kommer att stiga kraftigt under de kommande åren, och en stor del av ökningen måste hämtas från externa energikällor. Försörjningsstrygghet är därför en central prioritering för kinesisk utrikespolitik. Det tycks som att en kinesisk energistrategi bygger på en i grunden skeptisk inställning till att agera på de internationella energimarknaderna, och att man istället föredrar att investera direkt i produktionen, för att inte säga direkt i borttornen. Kopplat till dessa investeringar finns också kinesernas överlägsna förmåga att mobilisera finansiella resurser för att kunna erbjuda värdländerna attraktiva

finansieringspaket. ”Vi köper er olja, och, förresten, vi kan bygga er pipeline också” är ett attraktivt erbjudande. Man bör dock kanske akta sig för att automatiskt dra slutsatsen att kinesiskt agerande stänger Europa ute från viktiga energiresurser. Tvärtom kan det vara så att en aktiv kinesisk politik för investeringar i energiproduktion över världen ökar det globala utbudet och att detta i slutändan också letar sig fram till världsmarknaderna. Man ska också komma ihåg att det är försörjningsstrygghet, inte det globala energipolitiska spelet, som står i fokus för kineserna.

Skiffergas

Jag har talat mycket om utmaningar i olika regioner, men det finns också andra viktiga frågor. En sådan är den dramatiska ökningen i produktionen av skiffergas som ägt rum under de allra senaste åren särskilt i USA. Skiffergas är naturgas som finns insprängd i bergets porer snarare än att ligga lagrad i fickor, och har fram till nyligen varit svår och olönsam att utvinna. Teknologiska landvinningar, där man dels lärt sig att dels borra horisontellt dels spräcka berggrunden och frigöra gasen har dock lett till en mer än tiodubblad produktion de senaste tio åren. USA har gått från att vara importberoende till att vara självförsörjande på naturgas de närmaste ca 100 åren! Man talar om skiffergasen som en ”Game Changer” på de internationella energimarknaderna.¹³

Den kraftigt minskade amerikanska efterfrågan på gas har redan ökat utbudet på marknaden. Det rör sig här främst om att flytande gas, LNG, som varit avsedd för den amerikanska marknaden finns till försäljning. Världsmarknadspriserna har som ett resultat utsatts för en press. Detta i sin tur har medfört att långsiktiga kontrakt

med fasta priser kopplade till oljepriset inte framstår som lika attraktiva längre. Det är denna prisdynamik som bl.a. ligger bakom att Ukraina vill omförhandla sina gasleveransvillkor med Ryssland. För rysk del har skiffergasrevolutionen omkullkastat en hel del planer, särskilt vad gäller expansionen i norr.

Man frågar sig nu om skiffergasen kan spela samma roll i Europa som i USA. Klart är att redan den amerikanska utvecklingen har haft stor betydelse för Europa, men en inhemsk EU-produktion hägrar också för vissa länder. Polen har mycket höga ambitioner, och lyckades också få Europeiska rådet att i februari i år uttala som sin mening att förutsättningarna för skiffergasen i Europa ska utredas.¹⁴ Geologiskt är förutsättningarna goda i Polen, Frankrike och ett antal andra länder, däribland Sverige. Intressant nog är också Ukraina bland de länder som beräknas kunna ha stora tillgångar. Det skulle föra för långt att här gå in på vad som krävs mer än geologiska förutsättningar för att en nämnvärd produktion ska komma igång, men det står klart att många hinder återstår, inte minst miljömässiga, och det kan ta uppåt tio år innan vi vet om skiffergasutvinning kan ske kommersiellt även i Europa.

Andra utmaningar

Två aktuella områden som jag inte berört är Nordafrika och Arktis. Bägge skulle mycket väl kunna avhandlas i separata anföranden, men jag nöjer mig här med att göra ett par korta reflektioner.

När det gäller utvecklingen i Nordafrika är de globala politiska konsekvenserna svåra att överskatta. Jag menar dock att de reella följderna för europeisk energiförsörjning inte varit särskilt omfattande. Oron på marknaderna har visserligen lett

till prisökningar, och en del europeiska raffinaderier har haft svårt att finna ersättning för den libyska lätta oljan – men i rent försörjningshänseende har bortfallet varit ganska litet. Däremot har energiexportens betydelse för de sittande regimerna vägts in när EU beslutat om sanktioner mot Libyen och nu senast mot Syrien.

När det gäller Arktis lyfts energitillgångarna fram som föremålet för en kamp om resurser. Jag vill inte bortse från att det visst finns en sådan konkurrens, men det är inte ett nytt Klondyke. De arktiska länderna är i allt väsentligt inbegripna i ett nära och gott samarbete där man kartlägger området och framställer sina anspråk i enlighet med gällande internationell rätt. Den överenskommelse om gränsdragningar i Barents hav som Norge och Ryssland nådde för en tid sedan visar att även svåra frågor, där stora resurser står på spel, är möjliga att lösa. Spektakulära utspel som flaggplanteringar på havsbotten, ges stor uppmärksamhet i media, men rör i de flesta fall inte upp känslorna alltför mycket i de arktiska staternas regeringshögkvarter. Under alla förhållanden återstår det ett antal år innan vi ser storskalig expansion av olje- och gasutvinningen.

Avslutande ord

Det har nog framgått att jag är lite skeptisk till att göra säkerhetspolitik av det mesta som har med internationella energirelationer att göra. Jag menar att det kan leda till en alltför ensidig analys av de utmaningar man ställs inför och i värsta fall skapar säkerhetsdilemman som i själva verket ökar osäkerheten. Detta kan kanske uppfattas som en smula paradoxalt med tanke på att jag i min verksamhet ägnar mig just åt energifrågornas säkerhetspolitiska dimension. Men att söka särskilja mellan vad som

är reella säkerhetsproblem och vad som framställs som sådana samt att hålla säkerhetspolitiska argument borta från sammanhang där de inte hör hemma – det är också en fullt respektabel sysselsättning för en diplomat.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Jonsson, Daniel K (red) et al: *Energisäkerhet: syntes och sammanfattning av ett tvåårigt forskningsprojekt för Försvarsmakten*, FOI, Stockholm 2009
2. Buzan, Barry; Waeber, Ole och Wilde, Jaap de: *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner, Boulder, Colo 1998
3. För en grundligare analys av begreppets olika innebörd, se exempelvis: Op cit, Jonsson, Daniel, se not 1, s 20-22
4. Official Journal C 241, 1986-09-25: *Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States*, Bryssel 1986
5. *Presidency Conclusions, European Council 8/9 March 2007*, Council of the European Union, Bryssel 2007
6. Se t ex *Lissabonfördraget*, SNS Förlag, Stockholm 2008
7. *European Council 4 February 2011 Conclusions*, European Council, Bryssel, 2011
8. Ibid
9. *Communication on security of energy supply and international cooperation – "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders"*, European Commission, Bryssel 2001
10. Se t ex Bursell, Jacob: "Sverige på väg in i ryskt gasberoende", *Svenska Dagbladet* 2011-09-05
11. De europeiska gasbolagens roll i krisens upplösning diskuteras bl a i Stern, Jonathan et al: *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2009
12. Arkhipov, Ilya: *Putin Says Lithuania's Unbundling Plan for Gazprom's Lietuvos Is 'Robbery'*, Bloomberg's 2010-11-26
13. För en genomgång av skiffergasens betydelse och förutsättningar, se exempelvis: *What is shale gas and why is it important?* US Energy Information Agency, http://www.eia.gov/energy_in_brief/about_shale_gas.cfm
14. Op cit, European Council, se not 7