

EI R2009:02

Gaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina

vid årsskiftet 2008/2009

Energimarknads
inspektionen



Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna

Energimarknadsinspektionen EI PM2009:0x

Författare: Lennart Göhl

Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se

Tryckt i Eskilstuna 2009

Innehåll

1	Förord	5
2	Sammanfattning.....	6
3	Konfliktens förlopp.....	8
	3.1 Gasen stoppas	8
	3.2 Förhandlingar; EUs medling.....	9
	3.3 Avtal träffas - och följs	13
4	Hur drabbades EUs länder av gaskonflikten?	15
5	Vad konflikten gällde.....	17
6	Utvecklingen av Rysslands relationer till omvärlden efter förra gaskonflikten.....	20
	6.1 Georgien	20
	6.2 Ukraina	21
	6.3 Övriga f.d. sovjetrepubliker.....	22
	6.4 EU.....	24
	6.5 USA	24
7	Orsaker till krisen och konfliktens utbrott	27
	7.1 Ukrainas eftersläpning i betalning för gasen	27
	7.2 Rysslands försämrade ekonomi; Gazproms växande finansiella problem.....	28
	7.3 Ryssland vill sluta subventionera gasen till Ukraina	28
	7.4 Ryssland vill trycka på för att få till stånd alternativa transportvägar för gasen	29
	7.5 Ryssland vill få till stånd en långsiktig lösning av transiteringen genom Ukraina	29
8	Frågeställningar som väckts av gaskonflikten.....	31
	8.1 Hur berörs Sverige vid gaskonflikter som denna?	31
	8.2 Har risken ökat för att Ryssland kan komma att använda "gasvapnet" även mot EUs länder?.....	33
	8.3 Kan en ny gaskonflikt blossa upp mellan Ryssland och Ukraina inom överskådlig framtid?	35

8.4	Kan liknande konflikter utbryta mellan Ryssland och dess randstater (f.d. sovjetrepubliker)?.....	37
8.5	Vad kan EU göra på medellång och längre sikt	
	Generellt	38
	Minska beroendet av rysk naturgas.....	40
	Mildra konsekvenserna vid nya gaskonflikter	43

1 Förord

Efter månader av olika kontakter och förhandlingar under det gångna året mellan Ryssland och Ukraina, utan att man kunnat nå en uppgörelse om priset på den ryska gasen för år 2009, valde det statskontrollerade ryska gasbolaget Gazprom att vid årsskiftet 2008/2009 stoppa leveranserna av naturgas till grannlandet Ukraina. Väl medvetna om risken att Ukraina, trots gällande transiteringsavtal, skulle komma att avleda gas avsedd för Europa för eget bruk, aviserade både Gazprom och den ryska politiska ledningen före årsskiftet möjligheten av ett gasstopp och att det kunde bli problem med de ryska gasleveranserna till Europa via Ukraina.

Jämfört med gaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina under januari 2006, blev denna konflikt betydligt mer långvarig och mer komplex än för tre år sedan. EUs medlemsstater och politiska ledning var denna gång bättre förberedda och kunde därför agera mera kraftfullt mot parterna, och genom sin medverkan och medling i hög grad bidra till att lösa konflikten.


Rapporten beskriver konfliktens förlopp och ger en historisk, ekonomisk och politisk bakgrund till krisen i relationerna mellan Ryssland och Ukraina, och går även in på Rysslands relationer till omvärlden generellt. Rapporten belyser också EUs sårbarhet vad gäller energiförsörjningen på grund av det stora beroendet av rysk naturgas och att tillförseln av gasen till större delen sker via ett enda land, Ukraina.

I rapporten görs också en bedömning vad gäller tillförlitligheten i de ryska gasleveranserna och transportvägen genom Ukraina. Slutligen diskuteras vilka olika åtgärder som EU och dess medlemsländer kan komma att tillgripa för att minska beroendet av den ryska gasen och dess nuvarande transportväg genom Ukraina, i syfte att trygga den framtida energiförsörjningen.

Rapporten har utarbetats av Lennart Göhl, vid Energimarknadsinspektionens internationella sekretariat.



Yvonne Fredriksson



Lennart Göhl

2 Sammanfattning

När Rysslands stora statskontrollerade gasbolag Gazprom vid årsskiftet ströp gasleveranserna till Ukraina mitt under en köldperiod i Europa var man medveten om att en del av den gas som transiterades genom Ukraina till Europa skulle komma att avledas inom landet för intern konsumtion. Den ukrainska ledningen hade öppet hotat med detta, och Kreml varnade före årsskiftet Europa för att det kunde bli störningar i de ryska gasleveranserna till EU via ledningarna genom Ukraina.

EU reagerade denna gång visserligen med mindre bestörtning än vid gasstoppet vid årsskiftet för tre år sedan, men på nytt blev Europas länder påmind om hur starkt beroendet är av den ryska naturgasen och hur sårbar försörjningen av naturgas till majoriteten av EUs medlemsstater är, dels genom att så stor andel av gasen kommer från en enda leverantör (Gazprom), dels därför att merparten av den ryska gasen transiteras genom ett enda land (Ukraina). Eftersom konflikten varade i nära tre veckor kom majoriteten av EUs länder att i olika utsträckning drabbas. Värst drabbade blev länderna i östra Europa, vilka är mest beroende av den ryska gasen.

EU-kommissionen och övriga EU-organ agerade denna gång mera resolut än tidigare och utan att ta ställning för någon part i konflikten krävde man att parterna snabbt bilade tvisten så att gasleveranserna kunde återupptas – i annat fall skulle EUs förtroende både för Ryssland som gasleverantör och Ukraina som transitland anses som förverkat, enligt kommissionens ordförande José Manuel Durão Barroso. EU bidrog till att en kontrollkommission med EU-observatörer snabbt kom på plats i olika gränsavsnitt, för att mäta och kontrollera gasflödet för transiteringen genom Ukraina. Därefter kunde konflikten mellan länderna – sedan ytterligare ett antal tvistefrågor lösts – biläggas, och erforderliga avtal undertecknas.

Gaskonflikten sätter återigen fingret på en rad svagheter i EU-ländernas gasförsörjning: det stora beroendet av en enda leverantör, beroendet av ett transitland, brister i infrastrukturen – det europeiska gasnätet saknar tillräckligt med stora transmissionsledningar och överföringskapacitet för att solidariskt kunna omfördela naturgasen mellan EUs medlemsstater i krissituationer.

Konflikten belyser behovet av fler alternativa leverantörer och fler alternativa transportvägar av gasen, inklusive sjövägen som LNG. Och ger ytterligare argument för satsningen på europeiska och förnybara bränslen.

I denna rapport beskrivs konfliktens förlopp och bakgrund. Konsekvenserna för EUs medlemsstater och Rysslands grannar beskrivs. Vidare görs en sammanfattning av debatten i medierna och av EUs agerande. Slutsatsen är att det i dagsläget inte finns någon större anledning att, med utgångspunkt från den nu bilagda gaskonflikten, ifrågasätta Gazproms affärsmässighet gentemot Europa, även om konflikten och svårigheten för parterna att komma överens, måste ses mot bakgrund av de under senare år starkt försämrade politiska relationerna mellan Ryssland och Ukraina.

Sverige har inte påverkats av konflikten. Den har däremot medfört ett kraftigt ökat fokus på energisäkerheten i EU.

3 Konfliktens förlopp

Den konflikt som bröt ut vid nyår 2008/2009 hade föregåtts av flera månaders kontakter och förhandlingar mellan det statskontrollerade ryska gasbolaget Gazprom och dess ukrainska motsvarighet Naftogaz Ukrainy, med viss uppbackning från de båda ländernas politiska ledning.

Gazproms VD Alexej Miller och Rysslands president Dmitrij Medvedev uppgav i november 2008 att de ryska gasleveranserna till Ukraina skulle upphöra vid nyåret, om Ukraina dessförinnan inte betalat utestående skulder till Gazprom på drygt 2 miljarder dollar för det gångna årets gasleveranser. Naftogaz VD bekräftade i slutet av november att man hade utestående skulder för gasen, men avsåg att betala dessa före årsskiftet.

Vad som sedan hände mellan de båda ländernas gasbolag råder det helt olika uppfattning om. Ukrainas president Viktor Jusjtjenko uppgav i ett uttalande den 30 december 2008 att landet inom några timmar skulle betala den kvarstående skulden, medan företrädare för Gazprom några dagar senare hävdade att någon betalning hade inte inkommit till det ryska gasbolaget.

(Sedermera har det framkommit att Ukraina betalat in 1,6 miljarder dollar precis före årsskiftet och att den återstående skulden då uppgick till ca. 600 miljoner dollar.)

3.1 Gasen stoppas

Vid årsskiftet stoppade Ryssland gasleveranserna till Ukraina, dvs. Gazprom minskade fr.o.m. 1 januari 2009 gasflödet till Ukraina med 90 miljoner kubikmeter gas per dag, motsvarande Ukrainas beräknade förbrukning. Leveranserna på 300 miljoner kubikmeter gas till Europa fortsatte, enligt ryska uppgifter.

Ukrainas ledare, president Viktor Jusjtjenko och premiärminister Julia Tymosjenko, vädjade i ett gemensamt uttalande att Ryssland skulle fortsätta sina gasleveranser till Ukraina och att förhandlingarna skulle fortsätta.

Efter några dagar märktes i Västeuropa en betydande minskning i gasleveranserna. Först drabbades södra och sydöstra Europa, där särskilt Bulgarien och Makedonien drabbades hårt, inte minst p.g.a. den köldvåg sydöstra Europa samtidigt drabbades av. Sedan spred sig snabbt gasbristen till Centraleuropa. Gazprom och den ryska politiska ledningen beskyllde Ukraina för att stjäla gas som var avsedd för de europeiska kunderna.

Den 4 januari bad Ryssland EU om hjälp med att övervaka gasleveranserna genom Ukraina, och den 5 januari meddelade den ryske premiärministern Vladimir Putin att Ryssland skulle leverera mindre gas till EUs länder – Gazprom skulle minska leveranserna med den volym man beräknade att Ukraina avledde.

Från ryskt håll anklagades Ukraina ha stulit 65 miljoner kubikmeter, medan den ukrainska sidan svarade att man flyttade gas av tekniska skäl, för att garantera de ryska gasleveranserna till Europa.

Vladimir Putin uppgav att Gazprom skulle minska flödet med den volym Ukraina hade avlett, och därefter, dag för dag, anpassa gasflödet efter hur mycket gas som försvann inuti Ukraina. Från den ukrainska sidan hävdades att Gazprom ägnade sig åt tekniska manipulationer för att få det att se ut som om gasen försvann.

Den 6 januari stoppades den ryska gasen till Turkiet via Ukraina, och den 7 januari stoppade Gazprom alla gasleveranser till Europa genom Ukraina.

Gazprom gav som förklaring till totalstoppet i gasleveranserna till Europa att företagets europeiska kunder ändå inte fick någon gas, varför det var meningslöst att leverera mer gas vid leveranspunkterna in i Ukraina. Från rysk sida hänvisades till det femåriga transitavtal Gazprom slutit med Ukraina den 4 januari 2006, enligt vilket Ukraina var skyldigt att utan avbrott transitera rysk gas över sitt territorium, ett avtal som enligt Gazprom inte hade någon koppling till något avtal om gasleveranser till ukrainska konsumenter.

Gazprom deklarerade samtidigt att man vidtog alla tänkbara åtgärder för att uppfylla sina förpliktelser gentemot sina europeiska gaskunder: man skulle öka gasleveranserna västerut via ledningarna genom Vitryssland och via Turkiet (ledning Blue Stream), samt leverera gas från sina underjordiska lager i Västeuropa.

Ukraina uppgav att man skulle leverera gas från sina gasreserver till de hårt drabbade grannländerna Bulgarien och Moldavien.

3.2 Förhandlingar; EUs medling

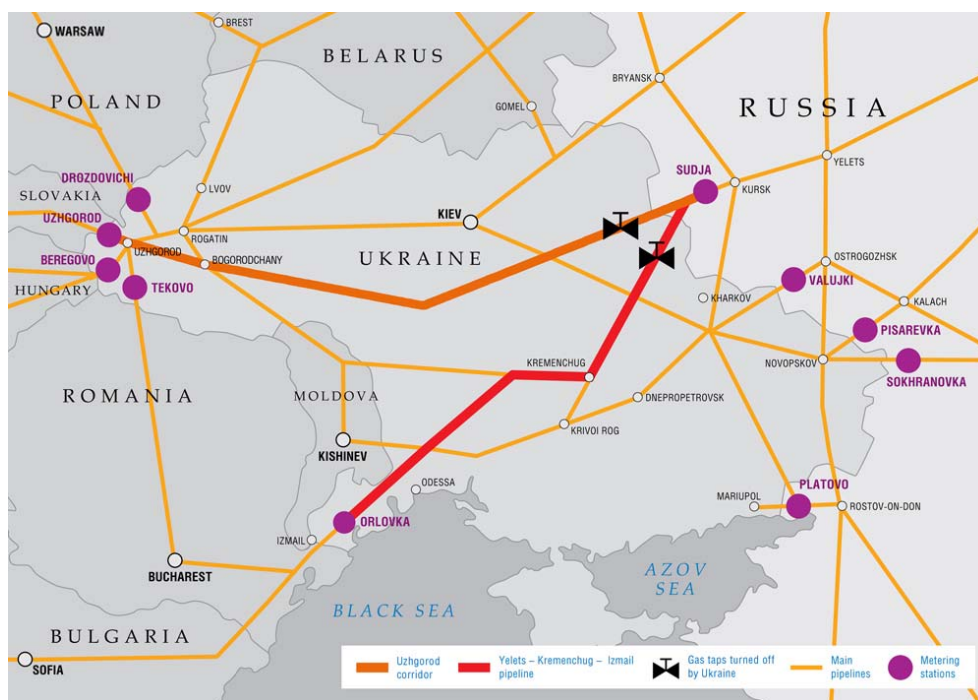
EU-kommissionen under ledning av ordförande José Manuel Durão Barroso uppmanade de båda parterna i gasbräket att genom förhandlingar snabbt bilägga konflikten – han betonade att det var oacceptabelt att EUs länder togs som gisslan.

I Bryssel hölls krismöten. Gazproms VD Alexei Miller mötte där olika EU-ledare och företrädare för Kommissionen. Ryssland hade med sig ett utkast till ett avtal om att sätta upp en internationell kontrollkommission som skulle övervaka transiteringen av gas över Ukrainas territorium, där kommissionens medlemmar bl. a. skulle beredas tillträde till olika punkter där de kunde övervaka och kontrollera gasflödet genom Ukraina, samt få tillträde till underjordiska gaslager på ukrainskt territorium, kontrollrum, m. fl. relevanta platser.

I kommissionen skulle ingå representanter från Ryssland, Ukraina och oberoende experter från Europa.

Den 8 och 9 januari pågick i Bryssel intensiva förhandlingar mellan Ryssland och Ukraina med deltagande av företrädare för EU-kommissionen, under dess ordförande Barroso. Denne klargjorde för de båda parterna att situationen var oacceptabel för EUs medlemsländer. Han krävde att de snarast löste konflikten, så att gasleveranserna till Europa kunde återupptas. Om så inte blev fallet, kunde de betrakta EUs förtroende för deras pålitlighet som samarbetspartner på energiområdet som förverkat.

Den 9 januari hade man nått fram till en preliminär överenskommelse om att skicka en observatörsgrupp med deltagare från EU, Ryssland och Ukraina. Observatörerna kom snabbt på plats och påbörjade sitt uppdrag att övervaka gasflödet genom Ukraina vid ett antal kontrollstationer (se figur 1).



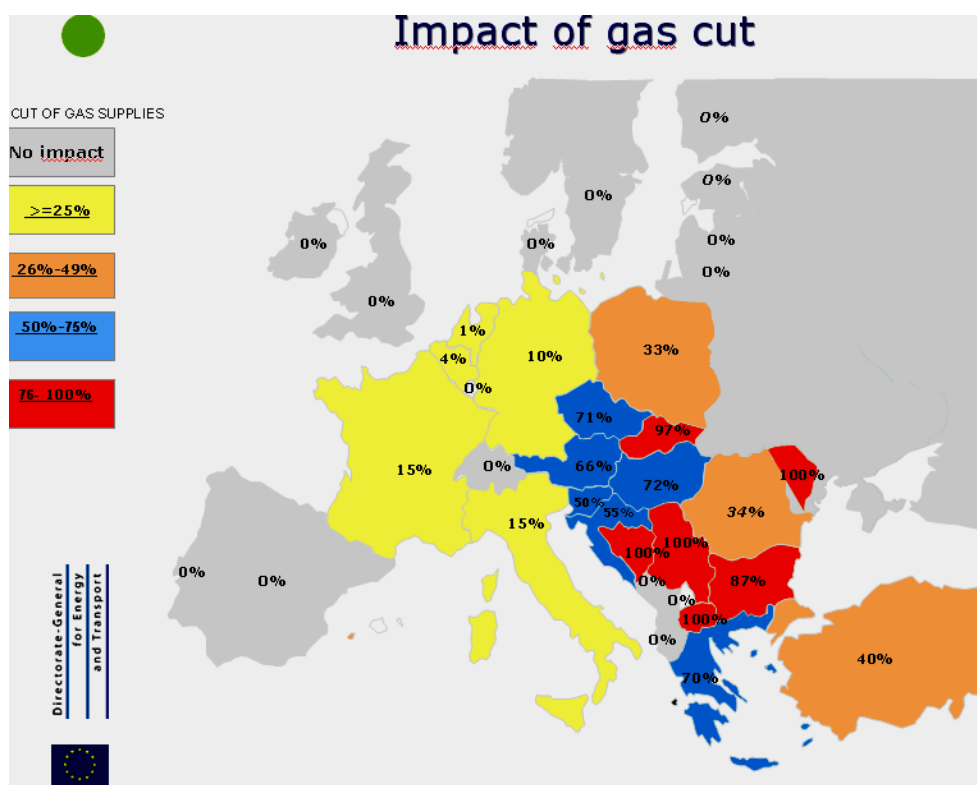
Figur 1

Transiteringen av rysk gas genom Ukraina: EUs kontrollpunkter

Källa: Gazprom

Ukraina ställde sig sedan avvisande till att ryska representanter skulle få tillträde till installationer på ukrainskt territorium. Man motiverade sin ovilja mot att släppa in ryssar på sitt territorium med att de var ute efter att ta över kontrollen över Ukrainas gasnät. Ytterligare en komplikation dök upp : vem skulle stå för den s.k. tekniska gasen, som behövs för driften av gasledningarna. Även där var man oense. Ukraina krävde att Ryssland skulle betala för den, medan Ryssland var av motsatt uppfattning.

Gaskrisen förvärrades dag för dag och 17 av EUs medlemsstater var drabbade av gasbrist. Förutom sydöstra Europa (där Balkan, Bulgarien, Grekland och Moldavien blivit av med mellan 70 och 100 % av sin gastillförsel), drabbades nu också Centraleuropa av svår gasbrist, med underskott på mellan 50 och drygt 70 % av ordinarie gastillförsel. I Slovakien hade 97 % av gasleveranserna gått förlorade, och landet deklarerade att man var tvungen att överväga att ta sitt avställda kärnkraftverk i drift. Läget var något mindre besvärande i västra Europa, där infrastruktur och tillförselmöjligheter tillät att länderna i högre grad än i sydöst solidariskt bistod varandra med gasleveranser där behoven var störst. (Se figur 2)



Figur 2

Minskning i gastillförseln i procent i olika länder

Källa: EU-Kommissionen

Förhandlingarna fortsatte under helgen den 10 och 11 januari under ledning av premiärminister Mirek Topolánek från EUs ordförandeland Tjeckien, och slutligen låg en överenskommelse klar, som först undertecknades av den ryske premiärministern i Moskva, därefter av hans ukrainska motsvarighet i Kiev.

Från ryskt håll uppgavs att man, innan gasleveranserna återupptogs, ville ha en kopia av avtalet. När den ryske presidenten fått en kopia av avtalet, signerat i Kiev av premiärminister Julia Tymosjenko, beordrade Dmitrij Medvedev Gazprom att **inte** släppa på gasen – i det avtal Vladimir Putin skrivit under, hade från ukrainsk sida gjorts tillägg, som Medvedev fann oacceptabla. Bl. a. hade lagts in en passus om att Ukraina inte avlett någon gas avsedd för Europa. I en annan passus hävdades att Ukraina inte var skyldig Gazprom något.

Den 12 januari: Ukraina tog bort de förbehåll man lagt till i avtalet. Man nådde också en överenskommelse om hur observatörsgruppen skulle vara sammansatt, så att gruppen kunde påbörja sitt arbete att övervaka gasleveranserna.

Vid ett extra inkallat möte krävde EUs energiministrar att de båda parterna upptog gasleveranserna omedelbart.

Gazprom öppnade åter gasledningarna västerut på morgonen den 13 januari. Det ukrainska gasbolaget Naftogas vägrade emellertid att släppa igenom den ryska gasen, med motiveringen att Gazprom inte betalade tillräckligt för transiteringen. Efter bara fyra timmar stängde Gazprom på nytt gaskranarna, med motiveringen att Ukraina stal gasen. Den ukrainska sidan hävdade att det behövs 21 miljoner kubikmeter gas dagligen bara för driften av gasledningarna som transiterar gasen, s.k. teknisk gas. (Man hade hittills inte kunnat enas om vem som ska stå för den kostnaden.)

De observatörer EU skickat ut för att övervaka gasflödet hade problem med att de vägrades tillträde till distributionscentralerna både i Moskva och Kiev.

EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso kom i ett anförande den 14 januari inför Europaparlamentet på nytt med mycket skarp kritik mot de båda parterna och krävde att de med omedelbar verkan följde den överenskommelse som EU bidragit till att få till stånd. Han uppmanade även europeiska företag att dra de ryska och ukrainska gasföretagen inför domstol, om de inte snarast avbläste konflikten.

Kommissionens hårda kritik mot både Ryssland och Ukraina – kommissionen undvek att lägga skulden för konflikten på den ena parten – och EUs aktiva medling under tjeckiskt ordförandeskap, synes ha tvingat de stridande parterna att, efter ett toppmöte mellan de båda parterna och ledande EU-representanter i Moskva den 17 januari, nå fram till en kompromissuppgörelse, som båda parter slutligen skrev under.

3.3 Avtal träffas - och följs

Det slutliga avtal som undertecknades i Moskva den 19 januari av de båda ländernas premiärministrar Vladimir Putin och Julia Tymosjenko, och som satte punkt för den tre veckor långa konflikten, innebär i korthet följande:

Ukraina får under första kvartalet av 2009 betala ett pris på 360 dollar per tusen kubikmeter gas. Priset utgår från "den europeiska formeln", dvs. det baseras på det pris EUs länder betalar, men Ukraina ges 20 % rabatt på det priset under år 2009. Fr.o.m. 2010 justeras priset upp till det pris EUs länder betalar. Tariffen för transiteringen ligger kvar på 1,70 dollar per tusen kubikmeter gas och per 100 km.

Båda de ingångna avtalen löper på 10 år. Det pris Ukraina kommer att få betala blir ett medelvärde av det pris Europa får betala för gasen.

Ryske presidenten Medvedev förklarade i samband med avtalets ingående att Ryssland är berett att hjälpa Ukraina att få bankkrediter av storleksordningen 1 miljard dollar för att täcka betalningen för gasen.

Skulle de trots allt ändå bli oense om något, t. ex. tolkningen av de ingångna avtalen, kommer de enligt uppgift sannolikt att hänvända sig till skiljedomsinstitutet vid Stockholms handelskammare för en förlikning. Detta institut fungerar sedan ett par årtionden som världsledande skiljedomare i affärstvister, och anlitas från länder runt om i världen: USA, Kina, arabiska oljeproducerande länder m.fl.

Hur ska man värdera det pris Ukraina får betala, är det orimligt högt eller en fördelaktig prisuppgörelse för Ukraina?

Båda sidors representanter har framställt sig som "segrare" i gaskonflikten: *den ryska sidan* sade sig ha nått sitt mål – att Ukraina fortsättningsvis (fr.o.m. 2010) kommer att få betala samma pris som övriga Europa, dvs. ett internationellt marknadspris (f.n. ca 450 dollar per tusen kubikmeter), sedan årets 20 % rabatt upphör vid nästa årsskifte.

Från *den ukrainska sidan* nämner Julia Tymosjenko att det pris Ukraina kommer att få betala är ca. 230 dollar, vilket ligger obetydligt över den prisnivå på drygt 200 dollar som de ukrainska förhandlarna tidigare sagt sig acceptera under hösten 2008.

Båda sidor har i sak rätt – men man talar om olika saker, och båda sidor har valt att presentera de siffror som är fördelaktigast för den egna sidan. Medan Vladimir Putin talar om priset 360 dollar, som innebär 20 % rabatt på dagens marknadspris på ca. 450 dollar, väljer Julia Tymosjenko att basera sitt pris på ett uppskattat genomsnittligt pris i Europa för helåret 2009. Eftersom gaspriset är kopplat till oljepriset, med en eftersläpning på upp till 6-8 månader, är det rimligt att anta att det senaste årets kraftiga prisfall på olja, från en högsta nivå på 147 dollar per fat för knappt ett år sedan till drygt 40 dollar f.n., också kommer att slå igenom på gaspriset under årets senare del.

4 Hur drabbades EUs länder av gaskonflikten?

Den ryska gasen svarar för ca. 26 % av EUs gasförbrukning och ca. 42% av Unionens gasimport härrör från de ryska gasfälten. Hittills har EU-länderna kunnat täcka en betydande del av gasbehovet från de egna gasfälten, men idag har utvinningen där passerat zenit. Istället importeras - förutom rysk gas - i ökad utsträckning gas från Norge och Nordafrika samt sjövägen som kondenserad gas, s.k. LNG. Det senare alternativet tillåter en mer långväga gasimport från viktiga gasexporterande länder i Nordafrika och Mellanöstern. Försörjningen med LNG bedöms ha en betydande tillväxtpotential och kan inom ett par årtionden komma att svara för så mycket som en tredjedel av EUs totala gasbehov, eventuellt mer.

Rysslands gasexport till Europa sker främst via ett antal stora pipelines som passerar Ukrainas och Vitrysslands territorium. Ca. 80 % av gasen med destination EU passerar Ukraina, och 20 % Vitryssland. Finland och Baltikum är direkt anslutna till det ryska transmissionsnätet.

Till Östeuropa började Ryssland (dåvarande Sovjetunionen) leverera gas direkt efter andra världskriget, inom ramen för den ekonomiska samarbetsorganisationen COMECON, en östeuropeisk motsvarighet till Västeuropas EG, som under sovjetisk ledning integrerade de socialistiska ländernas ekonomier. Till Västeuropa kom den ryska gasen först omkring 1970, när relationerna med Väst (och främst med Västtyskland) började tinas upp sedan det kalla krigets kulmen passerats.

Fortfarande är det de östeuropeiska, f.d. socialistländerna som är mest beroende av den ryska gasen. Bland EUs medlemstater är Estland, Lettland, Slovakien och även Finland till 100 % beroende av den ryska gasen, medan Tjeckien, Bulgarien, Grekland och Litauen får mer än 80 % av sitt gasbehov tillgodosett med rysk gas. Ungern och Österrike importerar mer än 50 % av sin gas från Ryssland.

I sydöstra Europa förses Serbien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien och Moldavien till 100 % med rysk gas, medan övriga länder också är starkt beroende av den.

Det var också östra och sydöstra Europa som drabbades först och även hårdast av de uteblivna gasleveranserna. Länder som Moldavien, Serbien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien blev helt utan gas, och Slovakien, Tjeckien, Bulgarien, Grekland, Ungern och Österrike såg sina gasleveranser minska med mellan 66 % och 97 %.

Skandinavien, Baltikum, de brittiska öarna och iberiska halvön berördes inte alls av det ryska gasstoppet. De tre stora länderna Tyskland, Frankrike och Italien

drabbades av en minskning i gasleveranserna på mellan 10 och 15 %. Benelux-länderna berördes i mycket obetydlig utsträckning av minskade gasleveranser.

Att en rad stora EU-länder inte drabbades ännu värre beror bl. a. på att EU-länderna – trots begränsningar i överföringsmöjligheterna – sinsemellan delade med sig av tillgänglig gas, samt att Gazprom öppnade sina underjordiska gaslager i Västeuropa och även ökade volymen gas i ledningarna genom Vitryssland och Turkiet. Även Ukraina levererade mitt under konflikten en viss volym gas till de hårt drabbade grannländerna Moldavien och Bulgarien.

Andra åtgärder som man vidtog – förutom att minska gasanvändningen inom t. ex. industrin – var att öka gasproduktionen inom EU, där så var möjligt, och i vissa fall gå över till andra bränslen, t.ex. olja eller kol.

5 Vad konflikten gällde

Här bortses från den politiska dimensionen och redogörs för vad man i sak var oense om – priset på den gas som Gazprom levererar vid Ukrainas gräns för distribution inom landet, samt Ukrainas utestående skulder till Gazprom.

Från ukrainsk sida har man – vid ett flertal tillfällen, bl. a. vid gaskrisen vid nyår för tre år sedan - förklarat sig vara beredd att tillmötesgå Gazproms krav att betala ett pris i nivå med det internationella marknadspriset, om prishöjningen sker i etapper och inte abrupt, där anpassning sker i ett steg, något som skulle drabba den ukrainska ekonomin mycket hårt.

Inför omförhandlingarna av det gasavtal som löpte ut vid årsskiftet 2008/2009 undertecknades den 2 oktober 2008 ett *morandum of understanding* av de båda ländernas premiärministrar, där man var överens om en övergång till långtidskontrakt som avser direkt försäljning av rysk gas till statliga ukrainska Naftogaz Ukrainy (inte som tidigare via ett samägt dotterbolag), och samtidigt under en treårsperiod (fram till 2011) anpassar priset till det internationella marknadspriset.

Från rysk sida hävdar det statskontrollerade Gazprom att innehållet i nämnda memorandum är baserat på förutsättningen att Naftogaz Ukrainy uppfyller överenskommelsen att betala utestående skulder, som i slutet av 2008 enligt Gazprom uppgick till ca. 2,4 miljarder dollar, eller ca. 20 miljarder SEK. Gazprom betonar att det är ett affärsföretag och kräver ersättning för levererad gas, om det ska fortsätta sina leveranser.

Vid de förhandlingar som pågått under förra årets sista månader mellan Gazprom och Naftogaz har man diskuterat dels priset per tusen kubikmeter gas till Ukraina, dels priset för transiteringen av samma volym gas via de ukrainska ledningarna till EUs länder. Den ukrainska sidan krävde att de båda prissättningarna diskuteras i ett sammanhang och kopplas till varandra, medan den ryska sidan ville diskutera och träffa separata överenskommelser om priserna – avgiften för transiteringen av gas till Europa ska inte kopplas till priset på den gas Ukraina köper av Ryssland.

Från ryskt håll har i flera år visats intresse att dels få kontroll över transiteringsledningarna till Europa – via övertagande eller samägande – och dels att genom ett dotterbolag till Gazprom få distribuera gasen direkt till kunderna i Ukraina, utan Naftogaz som mellanhand. Den politiska ledningen i Ukraina har resolut motsatt sig varje försök till rysk kontroll över transiteringsledningarna, och inte heller ställt sig positiv till en ökad rysk andel av slutkundsmarknaden. (Gazproms dotterbolag har f.n. en marknadsandel på ca. 10 %)

Enligt det avtal som löpte ut vid nyåret 2008/2009 betalade Naftogaz Ukrainy vid gränsen 179,5 dollar per tusen kubikmeter gas, samtidigt som man sålde gasen för 320 dollar på den inhemska marknaden.

(Enligt vissa uppgifter görs gällande att man även sålt rysk gas på EUs gasmarknad, till det ännu högre marknadspriset där.)

Efter gaskonflikten vid årsskiftet 2005/2006 höjdes gaspriset från 50 dollar per tusen kubikmeter i ett första steg till 95 dollar (samtidigt som marknadspriset inom EU var drygt 200 dollar) , varvid även transiteringstariffen Gazprom betalar till Ukraina höjdes. Därefter har priset per tusen kubikmeter gas etappvis höjts enligt följande:

2006	95 dollar
2007	135 dollar
2008	179,50 dollar

Gazprom har vid förhandlingarna i slutet av 2008 erbjudit Ukraina ett pris på 250 dollar för år 2009, medan den ukrainska sidan sagt sig acceptera ett pris på högst 201 dollar.

Det ryska gasbolaget säger sig, med tanke på den allvarliga ekonomiska situationen i Ukraina, ha försökt underlätta för grannlandet att finansiera gasleveranserna och bl. a. bistått Ukraina vid förhandlingar med Deutsche Bank om finansiering av Naftogaz Ukrainys verksamhet och "skuldsanering", men säger sig uppleva överläggningarna och olika motsägelsefulla uttalanden från den ukrainska sidan som förvirrande.

Ukraina uppges ha motiverat uteblivna betalningar för gasen med att den letts ner i landets underjordiska reservoarer, och ännu inte sålts till slutkunder. Vid årsskiftet, då gaskonflikten bröt ut, uppgavs från ukrainskt håll att man hade gas som skulle räcka under vintermånaderna. När gaskonflikten pågätt i ca. 10 dagar, avslöjade premiärministern Tymosjenko att landets gasreserver räckte för ett helt års behov. Detta trots att den ukrainska ledningen vägrat erkänna att gas avsedd för EUs länder hade avletts av Ukraina.

Gazprom har även erbjudit Ukraina att erlagga förskottsbetalning av transitavgifterna för gasen, för att möjliggöra betalning av Ukrainas skulder för förra årets gasleveranser.

Den ukrainska sidan har vid olika förhandlingar med Gazprom under 2008 erkänt den utestående skulden, och t.ex. i ett uttalande av Naftogaz Ukrainys VD den 24 november 2008 lovat att betala av skulden. Det var därför ägnat att förvåna, när Ukrainas premiärminister Tymosjenko plötsligt under gaskonflikten gjorde en helomvändning och, för att skriva under det avtal man förhandlat fram, krävde att

få göra flera tillägg i avtalet (som då redan underskrivits i Moskva), bl. a. om att Ukraina varken avlett någon gas avsedd för Europa, eller hade några utestående skulder till Gazprom. Dessa tillägg accepterades emellertid inte av den ryska sidan.

Gazproms position är entydig: man är ett affärsföretag som behandlar sina kunder på ett icke-diskriminerande sätt. Samtidigt anser man sig inte behöva subventionera Ukrainas energipriser, 17 år efter Sovjetunionens upplösning. Man pekar på att Ukraina inte särbehandlas - övriga f.d. sovjetrepubliker såsom Armenien, Moldavien, Vitryssland och de tre baltiska staterna behandlas på ett likartat sätt, med en successiv övergång till internationella marknadspriser. Alla andra grannstater har enligt Gazprom betalat för gasen enligt ingångna avtal, eller dragit ner på konsumtionen.

6 Utvecklingen av Rysslands relationer till omvärlden efter förra gaskonflikten

6.1 Georgien

Georgien har sedan den USA-utbildade och nationalistiskt inriktade presidenten Mikhail Saakhashvilis makttillträde i början av 2004 kommit på kollisionskurs med Ryssland. Viktigaste konfliktorsak är de två autonoma områdena Abchasien och Sydossetien, som formellt tillhört Republiken Georgien sedan sovjettiden, men som förklarade sig självständiga vid Sovjetunionens upplösning och i praktiken aldrig befunnit sig under det självständiga Georgiens kontroll. Istället har de samarbetat med de ryska myndigheterna, och uttryckt önskemål om att som självstyrande områden få ingå i Ryska Federationen.

Konflikten har varit latent men funnits där i många år, och ibland har militära intermezzon inträffat i gränsområdena.

Även om parterna beskyllt varandra för att ha startat kriget 2008, står väl numera klart (bl. a. har FN uttalat sig i den riktningen) att Georgien startade den militära konflikten genom att anfälla Sydossetien, för att "återställa Georgiens kontroll över hela sitt territorium", som M. Saakhashvili uttryckt det. Hans politik har hela tiden gått ut på att återintegrera "utbrytarområdena" i Republiken Georgien.

Ryssland å sin sida har inte heller bidragit till att främja en fredlig lösning av konflikten med Georgien, utan snarare till att skärpa motsättningarna till grannstaten, genom att tilldela befolkningen i de två områdena ryskt medborgarskap, och i hög grad utöka sin närvaro i områdena på ett sätt som, åtminstone till viss del, gett intryck av att man velat annektera områdena och integrera dem med den Ryska Federationen. Denna utveckling tog fart på allvar under första halvåret 2008, sedan Kosovo utropat sin självständighet. Ryssland har starkt motsatt sig att Kosovo skulle lösgöras från Serbien, och varnat för att ett självständigt Kosovo skulle bli prejudicerande för de territoriella konflikterna i Kaukasus, bl. a. för konflikten mellan Ryssland och Georgien om Abchasien och Sydossetien.

Saakhashvili har under George W Bushs mandatperioder sökt och fått amerikanskt stöd. USA har bl. a. skickat militära rådgivare och gett georgiska styrkor militär utbildning. USAs låga profil under kriget med Ryssland under 2008 var sannolikt en svår misräkning för Saakhashvili, som förväntat sig ett betydligt mer uttalat stöd från västmakterna.

Den militära konflikten mellan Georgien och Ryssland har bidragit till att permanenta motsättningarna mellan länderna, något som även återspeglas i handelsutbytet. De diplomatiska förbindelserna är sedan kriget brutna och sköts f.n. via tredje land.

6.2 Ukraina

Både Ukraina och Ryssland har drabbats mycket hårt av den internationella finanskrisen. Men redan innan den inträffade hade Ukraina problem med att betala för den ryska naturgasen, och har under det gångna året i stor utsträckning släpat efter med betalningen av gasen. Trots att det pris (179,50 dollar per tusen kubikmeter) som Ukraina fått betala ligger avsevärt under världsmarknadspriset, f.n. över 400 dollar per tusen kubikmeter. I början av mars 2008 ledde uteblivna betalningar till att Ryssland under några dagar minskade leveranserna till Ukraina med först 25%, sedan med 50 %. Ukraina uppgav dock att det begränsade avbrottet inte kom att beröra konsumenterna i någon större omfattning.

Under hösten 2008 och framemot årsskiftet skärptes konflikten om uteblivna betalningar på nytt. I november meddelade Gazprom och Rysslands ledning (bl. a. president Medvedev) att Ryssland skulle komma att stänga av gasen till Ukraina, om landet inte betalade sina utestående skulder på ca. 2.4 miljarder dollar, och – i avvaktan på ett nytt avtal mellan länderna – världsmarknadspriset på drygt 400 dollar per tusen kubikmeter gas.

Ukraina är inte det enda av de länder som ingick i f.d. Sovjetunionen, där irritation betr. ryska gasleveranser och deras prissättning förekommit under de senaste åren. Fortfarande 17 år efter Sovjetunionens upplösning betalar flera f.d. sovjetrepubliker ett pris långt under den internationella prisnivån. Och Ryssland hävdar sin position att vill länderna ha rysk naturgas, får de betala samma pris som gäller på världsmarknaden.

Men de flesta internationella bedömare ser ändå ett samband mellan den irritation och de konflikter med Ryssland om gasleveranserna som uppstått och de politiska relationerna med Ryssland, dvs. gaskonflikterna har en politisk dimension. De av Rysslands grannländer - Georgien och Ukraina - som mest uttalat agerat för att omorientera sin utrikespolitik, försvarssamarbete och handelsutbyte mot EU och västvärlden, är också de länder som drabbats mest av konfliktsituationer med Ryssland.

Ukraina har sedan den "orangea revolutionen" för några år sedan fört en mer västinriktad politik, med sikte på integration i den europeiska gemenskapen och eventuellt även NATO. Eftersom Ukraina historiskt sett utgjort ett av det ryska väldets kärnområden, och varit en integrerande del av den ryska ekonomin, är det nya Ukrainas självständighet och nya orientering - bort från beroendet av Ryssland - något som är svårt att acceptera för Ryssland. Som inte vill avskrika tanken på

att på litet längre sikt återföreka kärnområdena inom Sovjetunionen och tidigare Tsarryssland i någon form av ekonomisk-politisk gemenskap.

Även om motsättningarna mellan Moskva och Kiev inte tagit sig lika dramatiska uttryck som i fallet Ryssland – Georgien, har relationen mellan de två viktigaste unionsrepublikerna inom f.d. Sovjetunionen varit spänd sedan den västorienterade presidenten Viktor Jusjtjenko valdes till landets ledare. Föremål för ”gräl” mellan länderna har – förutom pris och andra villkor för gasleveranserna – varit bl. a. rätten för Ryssland att ha sin Svartahavsflotta stationerad på Krim i södra Ukraina. Även Krimhalvöns status som en självstyrande republik tillhörande Ukraina ifrågasätts av många i Ryssland. Krim har historiskt utgjort en del av Ryssland, men överfördes 1954 från den Ryska Federativa Sovjetrepubliken till den Ukrainska Sovjetrepubliken på initiativ av den ukrainskättade sovjetledaren Nikita Chrusjtjov.

Enligt rysk tolkning av det då upprättade avtalet ingick inte flottbasen Sevastopol i överlåtelsen, utan kvarstod under Moskvans jurisdiktion.

Arrendeavtalet - dess giltighet och ekonomiska villkor - för flottbasen i Sevastopol har regelbundet tagits upp till diskussion av Ukraina, när oenighet mellan länderna rått om naturgasleveranserna. Liksom avtal om villkoren för transitering av naturgas genom Ukraina till EUs medlemsstater i centrala och västra Europa. Gazproms ambition att få kontroll över transiteringen genom Ukraina genom t. ex. ägande eller deläggande i gasledningarna genom Ukraina, har mött starkt motstånd från Ukrainas politiska ledning.

Nyligen uppgavs i ryska media att Ryssland avser att bygga en ny flottbas för sin Svartahavsflotta i Abchasien. Dessa uppgifter har gett upphov till oro i NATO-kretsar, som betonar att alliansens relationer till Ryssland är avhängiga av hur Ryssland agerar i Kaukasusområdet. USA har deklarerat att man inte har för avsikt att anlägga baser i Georgien, och att ryska baser i någon av de två ”utbrytarrepublikerna” skulle inkräkta på Georgiens territoriella integritet.

Under den väpnade konflikten mellan Georgien och Ryssland i augusti 2008 stödde Ukrainas ledning den georgiska sidan och reagerade starkt när ryska örlogsfartyg skickades till krigszonen från flottbasen i Sevastopol, som ligger på ukrainskt territorium.

6.3 Övriga f.d. sovjetrepubliker

Den ryska maktsfären/intressesfären under sovjettiden kan beskrivas i termerna av en inre kärna, omgiven av två yttre ringar. Kärnan bestod i första hand av Ryssland, men p.g.a. av gemensam historia, likartad kultur och närbesläktade språk, i viss mån även av Ukraina, Vitryssland och den rysktalande norra, till Ryssland angränsande, delen av Kazakstan.

Den inre ringen bestod av övriga f.d. sovjetrepubliker, medan den yttre ringen utgjordes av övriga f.d. socialistländer i Rysslands närområde. Genom medlemskapet i EU och NATO har det ryska inflytandet i de senare samt de f.d. sovjetrepublikerna Estland, Lettland och Litauen minskat på ett dramatiskt sätt, och de flesta av dessa länder kan knappast längre betraktas som den ryska stormaktens primära intressesfär. Länderna har genom inträdet i EU och i NATO alltmer kommit att integreras med länderna i Väst, något som Ryssland motvilligt fått acceptera. Men man har högljutt visat sin irritation vid ett flertal tillfällen, t. ex. vid ”striden” om det sovjetiska krigsmonumentet i Tallinn härom året. Vilket var en påminnelse om att man i Moskva noggrant följer den rysktalande befolkningen och dess öde.

Rysslands relationer till de övriga f.d. sovjetrepubliker som orienterat sig alltmer mot EU och NATO är betydligt sämre än till de länder som är villiga till samarbete i någon form, inom ramen för de post-sovjetiska samarbetsorganisationerna OSS (Oberoende Staters Samvälde) eller EAEC (eng förkortning för Eurasiatiska Ekonomiska Gemenskapen). OSS saknar idag alltmer relevans, medan EAEC fortfarande fungerar som samarbetsform. En aktuell fråga, som f.n. diskuteras i kölvattnet på den globala finansiella krisen, är att i stabiliserande syfte införa en gemensam valuta inom EAECs område – och då företrädesvis den ryska rubeln. En annan fråga som Ryssland driver är att alla länder som deltar i det post-sovjetiska samarbetet bör (åter) införa ryska som ett av sina officiella språk, för att underlätta kommunikationen länderna emellan.

De flesta f.d. sovjetrepubliker - utom Baltikum - samarbetar med Ryssland inom ramen för EAEC-avtalet, antingen som fullvärdiga medlemmar av organisationen, eller som associerade medlemmar. Georgien och Ukraina har under senare tid i praktiken ställt sig utanför EAEC-samarbetet, och även Azerbajdzjan och Moldavien har uteblivit från organisationens möten. Rysslands relationer till dessa länder har påtagligt försämrats under de senaste åren.

Även med de f.d. sovjetrepubliker som hittills ställt sig mest positiva till fortsatt ekonomiskt och politiskt samarbete med Ryssland, t. ex. Vitryssland, Kazakstan, Uzbekistan, Turkmenistan och Kirgizistan har samarbetet inte varit helt friktionsfritt. Centralasien har efter Sovjetunionens upplösning, p.g.a. av dess geopolitiskt strategiska läge – med betydande naturresurser i form av olja och gas, samt p.g.a. närheten till krigszonen i Afghanistan – kommit att tilldra sig övriga stormakters intresse, inte minst har USA ansträngt sig för att få fotfäste i regionen. Något som bidragit till de försämrade relationerna mellan Ryssland och USA.

Tendenser till ökad rivalitet mellan de på naturtillgångar rika länderna Kazakstan och Uzbekistan har utnyttjats av stormakterna, som dock inte kunnat förhindra att dessa länder gjort inviter i andra riktningar när så passat.

Den nyligen avslutade gaskonflikten kommer sannolikt generellt att påverka Rysslands relationer till landets samarbetspartner inom det postsovjetiska rummet till det sämre. Även Rysslands trognaste allierade Vitryssland har den senaste tiden gett signaler att det är intresserat av ökade kontakter med Västeuropa.

6.4 EU

Flertalet f.d. socialistländer i mellersta/östra Europa är idag medlemmar av Europeiska Unionen. Av de f.d. sovjetrepublikerna har hittills Estland, Lettland och Litauen beviljats inträde i EU. Flera länder på Balkan har närmat sig EU och påbörjat en process som efterhand leder till ansökan om medlemskap i Unionen.

Bland Rysslands grannar har särskilt Georgien och Ukraina visat stort intresse för ett framtida medlemskap både i Europeiska Unionen och i NATO, något som Ryssland visat påtaglig irritation över. Speciellt vad gäller medlemskap i den sistnämnda militära alliansen.

EU har hittills visat återhållsamhet i sitt stöd till dessa båda f.d. sovjetrepubliker och inte öppet uppmuntrat dem att ansöka om medlemskap, samtidigt som man inte velat utesluta en sådan utveckling på längre sikt.

I den nu aktuella gaskonflikten har Unionen undvikit att öppet lägga skulden på den ena av de båda parterna, men betonat att svårigheterna för de båda parterna att kunna bilägga konflikten via förhandlingar har minskat tilltron både till Rysslands pålitlighet som gasleverantör till EU, samtidigt som man ifrågasätter Ukrainas pålitlighet som transitör av gasen.

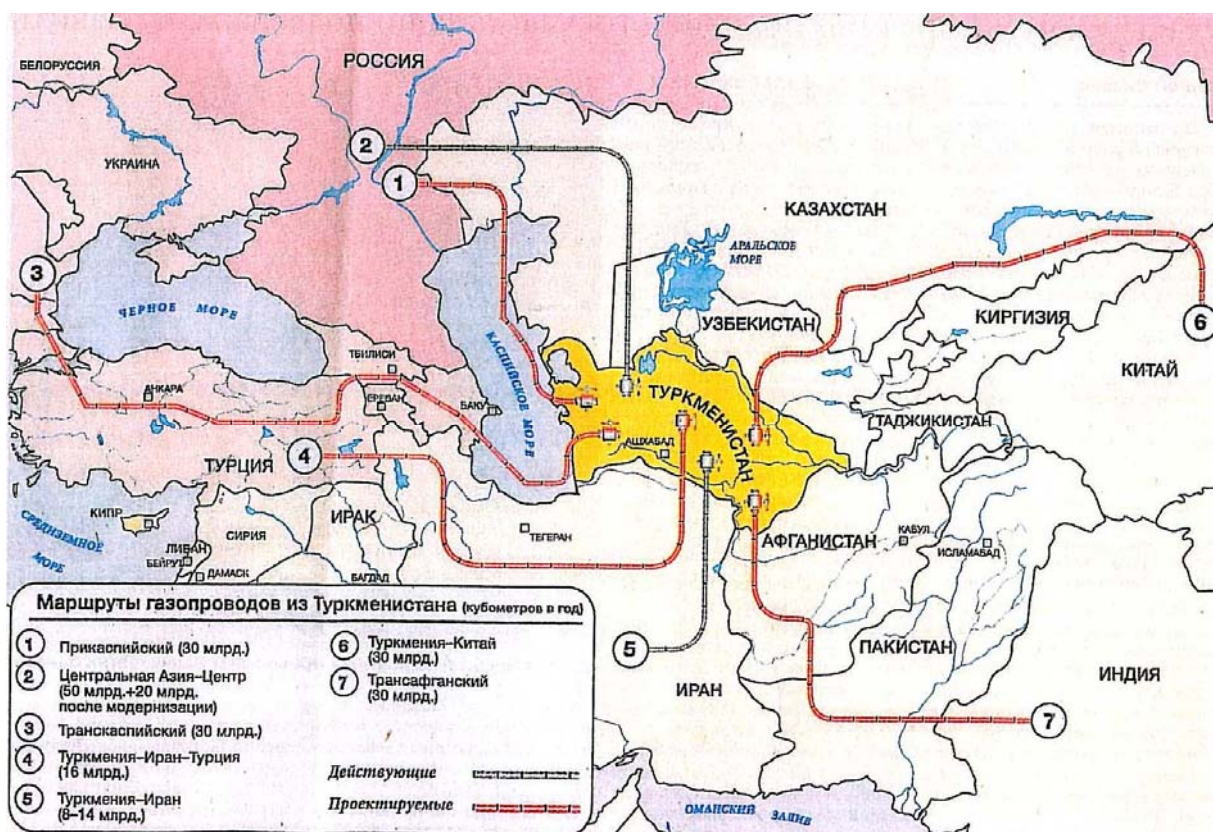
6.5 USA

Om Ryssland visat påtaglig irritation över Ukrainas och Georgiens kontakter och närmande till EU, har irritationen och avståndstagandet varit än större vad gäller USAs agerande visavi Rysslands grannstater och amerikanskt diplomatiskt, ekonomiskt och (i några fall) militärt stöd till f.d. sovjetrepubliker vid Rysslands gränser. Här finns visst fog att tala om en gradvis återgång till situationen från det kalla krigets dagar, och relationerna mellan Ryssland och USA har avsevärt försämrats under de senaste åren. Bland de viktigaste konfliktämnena kan nämnas Kosovofrågan, kriget med Georgien och USAs strävan att etablera robotramper och en missilsköld mot – som amerikanerna hävdar – potentiella attacker från "terroriststater" i Mellanöstern och Asien. Från rysk sida finns misstanken att de amerikanska militära installationerna lika gärna kan avses riktas mot Ryssland.

Ryssland tolkar de ökade amerikanska aktiviteterna – som är betingade av bl. a Kaukasus och f.d. sovjetiska Centralasiens stora strategiska betydelse ur militär och energipolitisk synpunkt – som ett allvarligt intrång i den ryska intressesfären, och i flera fall som rena provokationer riktade mot Ryssland.

Enligt ryskt synsätt skulle Georgien och Ukraina knappast agera så självsäkert och ryskfientligt som de gjort under senare tid, utan ett klart uttalat stöd från Washington. Under den aktuella gaskonflikten har man från rysk sida refererat till ett avtal som skulle undertecknats mellan USA och Ukraina, där ukrainarna återförsäkras om amerikanskt stöd vid konflikter med det stora grannlandet.

Från ryskt håll antyds att USA ligger bakom motståndet mot de ryska gasleveranserna genom Ukraina till Europa. Istället stöder USA olika projekt med gas- och oljeledningar från länder runt Kaspiska Havet till Europa, som kringgår ryskt territorium. (Se bl. a. figur 3: från gasrika Turkmenistan planeras ett flertal nya gasledningar, som kringgår ryskt territorium)



Figur 3

Befintliga (grå) och planerade (röda) gasledningar från Turkmenistan (gult); gasen i ledningarna 3 och 4 ska gå västerut mot Europa via Turkiet, i ledningarna 5, 6 och 7 till Iran, Kina och Indien.

Källa: Nezavisimaya Gazeta, Moskva

I Centralasien har Ryssland de senaste åren agerat alltmer aktivt för att begränsa USAs relationer till de f.d. sovjetrepublikerna i regionen. Nyligen undertecknades

enligt uppgift ett avtal mellan Ryssland och Kirgizistan, där det centralasiatiska landet förpliktigas att stänga den amerikanska flygbasen i landet, i utbyte mot ett massivt ekonomiskt bistånd från Ryssland.

Utanför det euroasiatiska landområdet har Ryssland under de senaste åren bl. a. strävat att återupprätta de nära relationer med Kuba som existerade under sovjetepoken, men som inte längre prioriterades av Ryssland under det första årtiondet efter Sovjetunionens avveckling. Detta kan tolkas som att Ryssland vill markera sin stormaktsstatus gentemot USA. Också Gazprom har under senare år utsträckt sin verksamhet västerut bortom Europas gränser, och har idag större projekt på gång i det gasrika Nordafrika (Algeriet) och längre ner på den afrikanska kontinenten (Nigeria).

Sedan Barack Obama installerades som USAs president i januari 2009, har man från amerikansk sida emellertid anslagit en mer försonlig ton gentemot Ryssland, och man säger sig vilja förbättra relationerna mellan länderna. Även om den nya amerikanska regeringen aviserat att man inte kommer att erkänna Abchasiens och Sydossetiens självständighet, och att man tänker fortsätta med projektet att sätta upp en robotsköld nära Rysslands västgräns (i Polen och Tjeckien) som skydd mot eventuella robotattacker från "terroristländer" i Mellanöstern, har man deklarerat att man kommer att göra det i samarbete med sina allierade inom NATO och i samråd med Ryssland.

Den ryska ledningen säger sig välkomna det amerikanska utspelet.

7 Orsaker till krisen och konfliktens utbrott

7.1 Ukrainas eftersläpning i betalning för gasen

Ukraina har under senare år sett ett betydande uppsving i ekonomin, i likhet med övriga f.d. sovjetrepubliker. Trots politisk turbulens och ideliga politiska konflikter, även mellan ledarna för det s.k. demokratiska blocket (som uppstod vid den "orangea revolutionen") som innehar makten, har ekonomiska reformer, bl. a. omfattande privatiseringar, kunnat genomföras och fram till september 2008, då den internationella bankkrisen inträffade, låg den årliga tillväxten i ekonomin på nivån 7 %.

Därefter har krisen snabbt försatt Ukraina i en mycket allvarlig ekonomisk situation. Inte minst har banksektorn drabbats och bankerna saknar i stor utsträckning likviditet. Den ekonomiska aktiviteten har mer och mer stannat av, med ökad arbetslöshet som följd. Luften har t. ex. gått ur stålmarknaden internationellt, och eftersom stål är Ukrainas främsta exportvara har det bidragit till raset i ekonomiska indikatorer i landet. Valutan har förlorat 25 % av sitt värde under den senaste tiden, och regeringen har fattat beslut om budgetnedskärningar på 20 % i administrativa kostnader och att reducera sociala kostnader. Landet har ansökt och beviljats lån på mer än 16 miljarder dollar från Internationella Valutafonden, IMF.

Konflikter mellan de politiska ledarna (sannolikt till en del betingade av det kommande presidentvalet) har inverkat menligt på handlingskraften hos regeringen. Samtidigt som den politiska ledningen alltmer orienterat sig mot väst efter den "orangea revolutionen", har man svårt att få folkets stöd för en alltför västorienterad politik. Premiärminister Julia Tymosjenko medgav i en intervju med två västjournalister nyligen att endast 20 – 25% av befolkningen stöder tanken på ett medlemskap i NATO.

Ukraina har i dagsläget stora ekonomiska svårigheter att hantera, och detta gäller naturligtvis även den utestående skulden till Gazprom som ackumulerats under 2008. Att då få en dramatisk höjning av gaspriset och tvingas få betala ett internationellt marknadspris för den ryska gasen är något man värjt sig emot med alla till buds stående medel.

7.2 Rysslands försämrade ekonomi; Gazproms växande finansiella problem

Finanskrisen har även drabbat Ryssland mycket hårt. Längre verkade både makthavarna i Kreml och många internationella bedömare tro att stora tillväxtländer som Ryssland, Kina, Indien och Brasilien skulle kunna klara sig undan mycket lindrigt från den finanskris som utvecklades inom den amerikanska finanssektorn och efterhand spred sig till Europa och andra delar av världen.

När krisen slutligen drabbade Ryssland under hösten 2008, slog den till mycket hårt, med spektakulära börsfall (och en rad börsstopp), med bankkonkurser, företagsnedläggningar, arbetslöshet och företag som inte kunde betala ut löner till de anställda. Rysslands stora budgetöverskott och rekordstora valutareserv rasade.

Ryssland är oerhört starkt beroende av sin export av olja, gas och metaller, och när oljepriset fallit dramatiskt, liksom råvarupriserna, har det ekonomiska läget snabbt förvärrats. Gaspriset är kopplat till oljepriset, och väntas på sikt också sjunka. Talet om diversifiering av ekonomin har inte omsatts i praktiken. Näringslivets utveckling hämmas också av en omfattande korruption, som president Medvedev vill bekämpa med lagstiftning.

Ryssland har dock – jämfört med Ukraina – kunnat använda intäkterna från energiexporten att bygga upp en betydande valutareserv och nationella fonder som buffert inför en kommande lågkonjunktur.

Gazprom har sett sina intäkter minska under andra halvåret 2008, och aktien har stört dykt på moskvabörsen. Företaget hade vid årsskiftet skulder på ca. 360 miljarder kronor. Investeringsbehovet är stort inför kommande år. Gazprom drabbades i september 2008 av ytterligare en motgång, när företaget fälldes för brott mot Rysslands antitrustlagar, p.g.a. att man inte ville upplåta sina gasledningar till ett annat företag för transitering av gas. Aktien föll direkt med 8 %, när beskedet kom om att bötesbeloppet i värsta fall skulle uppgå till 1,6 miljarder kronor.

7.3 Ryssland vill sluta subventionera gasen till Ukraina

Reformerna inom den ryska energisektorn betyder att den starkt subventionerade naturgasen kommer att prishöjas stegvis upp till ett internationellt marknadspris fram till 2011 – eller senast 2013. Det innebär en avsevärd prisstegring från dagens 70 dollar per tusen kubikmeter upp till det pris som EUs länder får betala.

Med tanke på den aviserade höjningen av gaspriset i Ryssland och det svåra ekonomiska läget inom landet, känner den politiska ledningen sannolikt ett ökat tryck från befolkningen att agera fast och beslutsamt gentemot Ukrainas krav på starkt rabatterade gaspriser. Något som är svårt att motivera inför det ryska folket, mot bakgrund av de dåliga relationerna mellan länderna, och att de båda ländernas politiska samhörighet upphörde för mer än 17 år sedan.

Den ryska befolkningen har idag en mindre positiv inställning till övriga Europa, EU och USA än vad man hade för 15 – 20 år sedan. Man uppfattar det ofta som att Europa och USA ensidigt tar ställning mot Ryssland och för Rysslands grannländer, vid varje konflikt mellan dessa och Ryssland. Det kan gälla Ukraina, Georgien, men även andra länder. Den ryska befolkningen orienterar sig idag i ökad utsträckning mot sin egen kultur, sin historia, sina stora historiska ledare. Förmodligen är detta en reaktion på vad man upplever som misstänksamhet mot landet i västvärlden. Denna renässans för det genuint ryska reflekteras inte minst i intresset för Rysslands historia.

7.4 Ryssland vill trycka på för att få till stånd alternativa transportvägar för gasen

Ett argument som Ryssland hela tiden fört fram vid diskussioner och förhandlingar med bl. a. EU-representanter och västliga kunder, är behovet av alternativa transportvägar för gasen för slippa konflikter med transiteringsländer.

Främst trycker man på behovet av att snabbt få till stånd ledningarna NordStream i Östersjön samt South Stream, som ska gå under Kaspiska havet och landa i Bulgarien. Därifrån fortsätter ledningen in emot det centrala Europa, där den ansluter sig till det centraleuropeiska nätet i Österrike - för övrigt precis där den planerade ledningen Nabucco från Mellanöstern genom Turkiet beräknas landa.

NordStreams sträckning genom Östersjön har utstakats för att undvika att beröra randstaternas territorialvatten, på sin väg från ryskt territorium i det inre av Finska viken, tills den landar i norra Tyskland. Ledningen har emellertid väckt protester från olika stater runt Östersjön – främst Polen och de baltiska staterna. Kritiken har främst bestått av miljöargument och oron för vad som kan finnas dolt i havsdjupet sedan slutet av andra världskriget. Diskussionen har också gällt kontrolltorn och ev. rysk militär närvaro för att bevaka och skydda ledningen.

Motståndet och fördröjningen av projektet NordStream har utan tvekan varit ett irritationsmoment för Ryssland och Gazprom, som äger drygt hälften av aktierna i det samägda bolaget. (Övriga delägare är de tyska företagen E.ON Gas och BASF samt det nederländska Gasunie.)

7.5 Ryssland vill få till stånd en långsiktig lösning av transiteringen genom Ukraina

Detta skäl torde, tillsammans med den ekonomiska aspekten, utgöra en av de tyngsta orsakerna till att Ryssland valde att ta strid med Ukraina vid årsskiftet, genom att strypa gasflödet till den ukrainska marknaden.

Transiteringen av den ryska gasen till EUs medlemsländer via ett antal pipelines över ukrainskt territorium uppfattas av ryssarna som något av en akilleshäla i Rysslands gasexport till Europa. När ledningarna drogs under sovjetepoken kunde man knappast ana att ledningssträckningen skulle vålla något problem i framtiden.

Med dagens starkt försämrade relationer mellan de båda länderna har kontrollen över transiteringen genom ukrainskt territorium blivit något av ett "ess i kortleken" som Ukraina inte tvekat att plocka fram, när det varit lägligt för de egna intressena – något som från rysk sida ofta betecknats som utpressning.

Medan man från rysk sida konsekvent i avtal velat skilja på transiteringen och leveranserna av rysk gas till Ukraina, har den ukrainska sidan lika envist försökt att behålla kopplingen mellan priset på gasleveranserna (som stannat inom landet) och den transiteringsavgift som Gazprom betalar.

Vis av vad som hände under gaskonflikten vid årsskiftet 2005/2006, varnade Vladimir Putin i december EU i förväg att det fanns risk att Gazprom skulle tvingas att stoppa gasleveranserna till Ukraina vid kommande årsskifte, och att detta skulle kunna leda till "problem" med Gazproms gasleveranser till Europa. (Ukrainas ledning hade enligt uppgift redan aviserat att man skulle avleda gas för eget bruk, vid ett gasstopp.)

Att tvinga EU att aktivt ingripa i konflikten och bidra till att oberoende EU-personal engagerades i kontrollen av det ryska gasflödet in i och ut ur Ukraina, synes ha varit en viktig orsak och ett huvudmål, när Ryssland valde att ta strid med Ukraina vid senaste årsskiftet.

8 Frågeställningar som väckts av gaskonflikten

8.1 Hur berörs Sverige vid gaskonflikter som denna?

Naturgasens betydelse för Sverige

Sverige är ett av de minst gasberoende länderna inom EU. Antingen man räknar naturgasens andel av total tillförd energi eller förbrukad energi, står naturgasen endast för ca. 2 procent av Sveriges energibehov.

Det svenska ledningssystemet för naturgas täcker inte landet i sin helhet, utan ett ganska begränsat område i södra och västra Sverige. Gasen importerar söderifrån via Danmark och distribueras sedan genom överföringsledningar genom Skåne och längs Västkusten, med avgreningar in i landet, och når f.n. som längst till Gnosjö i Småland.

Det bör emellertid noteras att där naturgasnätet finns svarar gasen för drygt 20 % av energiförsörjningen, vilket är i nivå med genomsnittet i övriga EU.

Gasföretag har f.n. inne ansökningar om tillstånd att dra en ny ledning längs Bohuskusten till Göteborgsområdet, för tillförsel av norsk gas. En ansökan har också inlämnats om tillstånd för en ledning från Gnosjö upp till Oxelösund. I övrigt finns inga konkreta projekt för ytterligare naturgasledningar, även om en diskussion pågått i ett par årtionden om möjligheten att förse även Mellansverige med naturgas.

Naturgasen har haft många förespråkare i den offentliga debatten, inte minst p.g.a. att gasen anses vara en jämförelsevis "ren" energikälla. De svenska statsmakternas inställning till naturgas synes ha varit tämligen "neutral" - man säger inte nej till mer naturgas inom Sveriges energiförsörjning, men anser att en expansion av naturgasnätet måste ske på marknadsmässiga villkor, i konkurrens med andra energislag, och kommer inte att ske i statlig regi eller subventioneras av staten.

Den överenskommelse som de regerande allianspartierna slöt den 5 februari 2009 baserar sig på EUs nyligen beslutade klimat- och energipaket, och syftar till att skapa långsiktiga spelregler och stabila villkor för energimarknadens aktörer, och därmed bidra till en trygg energiförsörjning.

Regeringen för i presentationen av överenskommelsen fram försörjningstryggheten som en av tre grundpelare (vid sidan av ekologisk hållbarhet och konkurrenskraft) för svensk energipolitik – som ska återspegla samarbetet inom EU.

För att komma bort från beroendet av fossila bränslen betonas fortsatt vikten av att satsa på effektivare energianvändning och förnybar energi.

Vad som är nytt är *dels* att man öppnar upp för att ersätta existerande kärnkraftverk med nya, då deras tekniska och ekonomiska livstid löper ut, *dels* att man lyfter fram naturgasen och påpekar att även om det är ett fossilt och ändligt bränsle, kan naturgasen ha betydelse för energiförsörjningen under en omställningsperiod. Och om det utvecklas en infrastruktur för gasen på kommersiella villkor under en sådan period, kan detta sedan understödja en successiv introduktion av biogas.

Kan Sverige drabbas av avbrott i de ryska gasleveranserna till EU?

Eftersom importen av naturgas till Sverige sker via ledningar genom Danmark, berörs gasimporten inte direkt av eventuella stopp i gasleveranserna österifrån genom Ukraina. Gasen som flyter i ledningarna i nordvästra Europa härrör till stor del från de gasfält i Nordsjön som exploateras av Danmark, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Norge – en gasproduktion som fortsätter, oberoende av gaskonflikter i östra Europa.

Gazprom uppger att man – för att motverka gasbristen inom EU, sedan Ukraina stoppat transiteringen av gas över sitt territorium – ökat flödet västerut i ledningarna genom Vitryssland och Turkiet, samtidigt som man öppnat de gaslager det ryska företaget kontrollerar i Västeuropa.

EU har i sina direktiv tagit upp frågan om hur medlemsstaterna ska kunna samarbeta och solidariskt hjälpa varandra med gasleveranser vid en större gaskonflikt. F.n. tillåter dock befintlig infrastruktur vad gäller överföringsmöjligheter endast begränsade sådana insatser, p.g.a. otillräcklig överföringskapacitet mellan länderna.

Just bristerna i infrastrukturen, och de begränsade möjligheterna att leverera t. ex. den gas vi importerar via Danmark vidare till andra delar av Europa, innebär att sannolikheten är mycket liten att vi i Sverige skulle påverkas av eventuella fortsatta gaskonflikter mellan Ryssland och Ukraina.

I den mån gaspriset skulle långsiktigt påverkas, t. ex. till följd av en längre, fördjupad konflikt, skulle det givetvis få konsekvenser även för den svenska marknaden. Men i dagsläget finns ingen sådan risk.

8.2 Har risken ökat för att Ryssland kan komma att använda "gasvapnet" även mot EUs länder?

I massmedia ser man ofta formuleringar som "Rysslands gasvapen" eller "Gazprom – den ryska utrikespolitikens maktvapen", etc. Med referenser till EUs stora – och under senare år ökade – beroende av naturgasimporten från Ryssland, som idag svarar för 26 % av EUs totala gasförbrukning, pekas på Unionens stora sårbarhet och utsatthet, om Ryssland skulle frestas att använda gasleveranserna som påtryckningsmedel i sin utrikespolitik.

Hur sannolikt är det att Ryssland kan komma att vända "gasvapnet" mot Europeiska Unionens stater?

Den sannolikheten (risken) måste i dagsläget, och på kort och medellång sikt, dvs. under överskådlig framtid, bedömas vara mycket liten. Samtidigt som EU idag och under överskådlig framtid är oerhört beroende av leveranserna av rysk naturgas, är Ryssland lika beroende av EU som handelspartner, dvs. beroendet är ömsesidigt och mycket starkt från båda sidor.

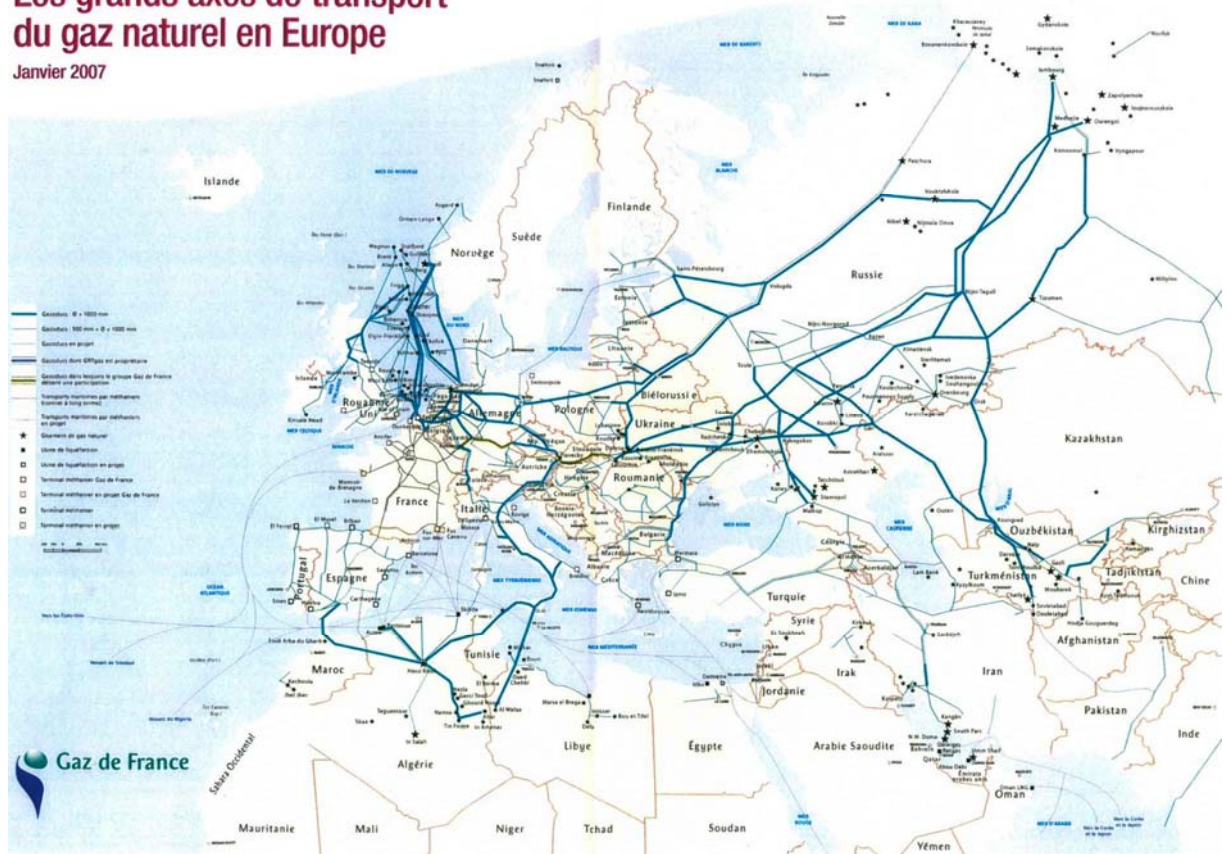
Huvudargumenten för bedömningen är följande:

EU utgör Rysslands i särklass största exportmarknad, som svarar för ca. 2/3 av Gazproms totala exportintäkter. Av företagets totala omsättning är 30 procent att hänföra till den europeiska marknaden, och 60 procent till den inhemska, ryska marknaden, men där är priset starkt subventionerat och ligger f.n. på nivån 70 dollar per tusen kubikmeter, samtidigt som det internationella marknadspriset stigit till nivån 500 dollar under 2008. Genom reformeringen av den ryska energimarknaden väntas den inhemska prisnivån för gasen anpassas till den internationella, med en övergångstid på några år, fram till 2011 eller som längst till 2013. F.n. är det dock från exportintäkterna som Gazproms hela vinst kommer. *Intäkterna från exporten av energi och råvaror (metaller) utgör ryggraden i den ryska ekonomin.*

Infrastrukturen som Ryssland byggt upp (pipelines m.m.) är mycket kostsam och **nästan helt inriktad på export till Europa**. (Se figur 4)

Les grands axes de transport du gaz naturel en Europe

Janvier 2007



Figur 4

Stora transmissionsledningear för naturgas inom Europa och från Ryssland och Nordafrika

Källa: Gaz de France

Ryssland står inför mycket stora investeringar i nya gasfält allt högre upp i arktiska trakter, samtidigt som mer lätt utvinnbara och mer närbelägna gaskällor sinar. Dessa investeringar lär kräva medverkan av europeiskt kapital och kräver avsättning för gasen på en kapitalstark, säker marknad, dvs. primärt EU.

För investeringar av den omfattning det rör sig om här, vad gäller ledtider, kapitalbehov och risktagande, behöver Ryssland säkerställa ett långsiktigt samarbete med EU, baserat på förtroende och långsiktiga kontrakt.

Rysslands rykte som pålitlig gasleverantör skulle spolieras, om gasleveranserna användes som politiskt påtryckningsmedel gentemot EUs länder. Ryssland har vid gaskonflikterna med Ukraina (vid årsskiftena 2005/2006 och 2008/2009) varit oerhört noga med att betona att man är en mycket korrekt handelspartner och pålitlig gasleverantör.

Vid konflikten med Ukraina för tre år sedan accepterade man t.ex. att under ett skede av konflikten leverera mer gas i ledningarna till Europa än vad kontrakten föreskrev – när det visade att Ukraina avledde gas avsedd för EUs länder – för att kompensera för den gas Ukraina avledde. Detta enbart för att inom EU framstå som en pålitlig gasleverantör.

Under det kvartssekel som Sovjetunionen försåg Västeuropa med rysk naturgas, flöt gasen kontinuerligt i ledningarna västerut utan några stopp i leveranserna – även under perioder när det ”kalla kriget” fick Västeuropa och Sovjetunionen att inta olika ståndpunkter vid internationella konflikter.

Det finns inga precedensfall där Sovjetunionen skulle hotat att använda ”gasvapnet”, än mindre gjort allvar av sitt hot.

Avsevärda ekonomiska förluster för Gazprom (och ryska staten) vid stoppade gasleveranser

Förutom utebliven betalning för icke levererad gas leder ett gasstopp till att höga bötesbelopp måste betalas. I Gazproms avtal med västeuropeiska gaskunder stipuleras att böter på 5% av marknadspriset ska erläggas vid uteblivna gasleveranser.

Under de två första veckorna av den nu aktuella gaskonflikten har Ryssland, enligt uppgift från president Dmitrij Medvedev, förlorat 1,2 miljarder dollar p.g.a. transitproblemen med Ukraina. (Enligt en annan källa blev förlusten för Gazprom under de tre veckor konflikten varade 1,5 - 2 miljarder dollar.)

8.3 Kan en ny gaskonflikt blossa upp mellan Ryssland och Ukraina inom överskådlig framtid?

Ja. De politiska relationerna mellan länderna har med gaskonflikten nått en nivå där ländernas ledare har svårt att kommunicera utan att en tredje part medlar. Den nu avslutade konflikten bilades genom EUs resoluta ingripande och hårda tryck mot de båda ländernas politiska ledning, vilket tvingade dem att kompromissa fram en överenskommelse – om en sådan inte träffats, skulle de båda ländernas relationer till EU blivit allvarligt skadade för överskådlig tid framåt.

En möjlig orsak till ny konflikt kan vara tolkningstvister om de ingångna avtalen. Men enligt uppgift kommer man i så fall att vända sig till skiljedomsinstitutet vid Stockholms handelskammare, vars beslut kan undanröja affärsmässiga stridigheter.

En av de troligaste anledningarna till att en ny konflikt kan bryta ut mellan Ryssland och Ukraina inom en snart framtid är instabiliteten inom den ukrainska inrikespolitiken, en situation som enligt en schweizisk tidning kännetecknas av "bysantinsk oberäknlighet". Sedan den demokratiska, s.k. orangea revolutionen 2004, har dess forna koalitionspartner, nuvarande presidenten Viktor Jusjtjenko och premiärministern Julia Tymosjenko, hela tiden varit i konflikt med varandra – i en ständig maktkamp som sägs återspegla luckor i konstitutionen vad gäller maktfördelningen mellan president och regeringschef.

Ett konkret exempel på förvirringen om vem som har mandat att fatta beslut på regeringsnivå är den aktuella gaskonflikten med Ryssland. Enligt ryske premiärministern Vladimir Putin hade Ryssland och Ukraina under hösten kommit fram till en överenskommelse om nytt gaspris för 2009, och tecknat ett avtal som från ukrainsk sida underskrivits av premiärministern Julia Tymosjenko. President Viktor Jusjtjenko hade emellertid vägrat acceptera uppgörelsen, och låtit makulera det underskrivna avtalet.

Även det avtal, som kom till stånd i Moskva den 19 januari efter EUs påtryckningar, ifrågasattes först av Jusjtjenko, som lät sina jurister undersöka om det kunde ogiltigförklaras. Han lät dock senare meddela att han accepterade uppgörelsen som premiärminister Julia Tymosjenko träffat med sin ryske kollega.

Till dessa konflikter inom det styrande demokratiska blocket kommer en rad andra konflikter mellan olika politiska partier, konfrontationer mellan regering/president och parlament eller andra statsorgan. Avsättningar, hot om riks rätt och andra extrema åtgärder hör snarare till dagordningen än undantagen. Mitt under pågående gaskonflikt krävde den förre, ryskorienterade premiärministern Viktor Janukovitj att president Viktor Jusjtjenko skulle ställas inför riks rätt, och att premiärminister Julia Tymosjenko skulle avsättas. I ett sådant politiskt kaos kan en regering inte agera handlingskraftigt. Vilket Julia Tymosjenko öppet medger i olika uttalanden.

Dagens Ukraina är en statsbildning som är sammanfogad av delar som historiskt sett inte hört samman. Kievområdet, i mitten, har en historisk gemenskap med Ryssland, medan västra delen är starkt (kulturellt, religiöst) präglad av en lång gemensam historia med Polen och Litauen, och östra Ukraina till språk och kultur är starkt ryskorienterat och rysktalande. Krim har historiskt aldrig tillhört Ukraina, innan Nikita Chrusjtjov fick idén att "skänka" det till Ukraina på 1950-talet.

I dagsläget styrs landet av ukrainska nationalisterna, som vill minska kontakterna med Ryssland och vända blicken västerut, mot Europa och EU. Det skapar starka spänningar mellan landets olika regioner, speciellt när nationalisterna vid makten vill påtvinga icke-ukrainska regioner det ukrainska språket - det övervägande rysktalande Krim reagerar t. ex. starkt, när Kiev vill beskära den autonoma republikens självstyre, och integrera den med det övriga Ukraina.

På toppen av alla existerande inrikespolitiska problem har den internationella ekonomiska krisen slagit oerhört hårt mot Ukraina, som begärt – och fått – omfattande internationella lån för att hanka sig fram genom krisen.

I det läge Ukraina befinner sig i kan det vara frestande för den politiska ledningen att kompensera sin inrikespolitiska svaghet med att - inför hemmapubliken - visa utrikespolitisk handlingskraft. När Ukrainas politiska ledning visar "bysantinsk oberäknelighet" vid förhandlingar och olika internationella utspel, kan agerandet mycket väl i första hand vara riktat till den inhemska publiken.

Under innevarande år förbereder man sig i Ukraina inför det kommande presidentvalet, och de olika presidentkandidaterna anklagar varandra för att prioritera att positionera sig inför presidentvalet framför att se till landets bästa.

8.4 Kan liknande konflikter utbryta mellan Ryssland och dess randstater (f.d. sovjetrepubliker)?

Ja. Det är relativt sannolikt att konflikter om naturgas eller andra konflikter relaterade till det kommersiella utbytet mellan Ryssland och övriga icke-europeiska f.d. sovjetrepubliker kan bryta ut under de närmaste åren – konflikter som, även om de formellt rör konkreta kommersiella tvister, sannolikt återspeglar försämrade politiska relationer mellan Ryssland och dess grannstater.

Stor betydelse kommer naturligtvis det världspolitiska läget att ha under kommande år, om EU och inte minst USA, under Obamas administration, kan återknyta till den avspänningsperiod som tidigare kännetecknade relationerna mellan Ryssland och västvärlden, men som under innevarande decennium successivt förvandlats till vad en rysk politisk bedömare kallar en "kall fred".

Ju bättre politiska och ekonomiska relationer Väst kan etablera med Ryssland, desto mindre blir sannolikt risken att Ryssland överreagerar på vad som Moskva uppfattar som provokationer och intrång i den ryska intressesfären – som enligt rysk uppfattning utgörs av de postsovjetiska staterna inom f.d. Sovjetunionens område, med undantag av de tre baltiska staterna – och när f.d. unionspartner väljer att knyta närmare ekonomiska förbindelser med Väst.

8.5 Vad kan EU göra på medellång och längre sikt för att

- minska beroendet av rysk naturgas
- mildra konsekvenserna vid nya gaskonflikter

Generellt

EU-Kommissionens ordförande José Manuel Durão Barroso uttalade sig mycket skarpt i ett anförande inför Europaparlamentet den 14 januari – när gasflödet fortfarande inte kommit igång, trots att avtal underskrivits av de båda parterna om att låta oberoende EU-observatörer övervaka transiteringen av gas genom Ukraina i ett antal gränssnitt – och förklarade att den situation vissa EU stater hamnat i, till följd av Rysslands och Ukrainas konflikt om transiteringen av naturgas till EU, var både oacceptabel och otrolig. Oacceptabel därför att medborgare i vissa EU länder fortfarande efter en vecka var utan gas, otrolig eftersom fortfarande en dag efter det att de ryska och ukrainska ledarna försäkrat att överenskommelsen ska följas, så inte var fallet.

Barroso betonade att detta var ett mycket tydligt budskap han ville framföra till Moskva och Kiev: om överenskommelsen som EU aktivt bidragit till att få till stånd inte följs med omedelbar verkan, kommer han att uppmana de europeiska företagen att gå till domstol samt uppmana EUs medlemsländer att gemensamt arbeta fram en strategi med alternativa energikällor och alternativa transitvägar.

Barroso: "Vi kommer mycket snart se om det uteblivna gasflödet beror på något tekniskt problem, eller om det är den politiska viljan som saknas att följa överenskommelsen. Och låt mig säga det i klartext - om överenskommelsen inte följs, innebär detta att Ryssland och Ukraina inte längre kan betraktas som pålitliga partner till EU för Unionens energiförsörjning."

Från Bryssel kommer nu signaler om nödvändigheten av att vidta ytterligare åtgärder för att trygga EUs energiförsörjning. **Ministerrådet** bedömer att dessa åtgärder bör baseras på fyra principer:

- transparens i gasflödet, i efterfrågan på gas samt gasens lagring
- överenskommelser om "solidaritet" mellan medlemsstaterna
- förstärkning av förbindelselänkarna mellan medlemsstaterna
- större diversifiering betr. transportvägar och leverantörer

Ministerrådet har uppdragit åt Kommissionen att, med hjälp av de medlemsstater som drabbats mest av gaskonflikten, att identifiera de ekonomiska och sociala

konsekvenserna av krisen och peka ut vilka lämpliga åtgärder som kan vidtas för att bistå medlemsstaterna.

Kommissionen har tillkännagivit att den ska göra en revision av direktivet om försörjningstrygghet (The Security of Gas Supply Directive, 2004/67/EC).

Av de tre stora gasregionerna i Europa – Nordväst, Syd-Sydost och Syd - var det regionen Syd-Sydost som drabbades i särklass svårast av den utdragna gaskonflikten. När väl gaskonflikten var löst, samlades den 29 och 30 januari 2009 ett drygt fyrtiotal berörda aktörer och intressenter (s.k. **stakeholders**) från sistnämnda region till ett möte i det av gaskonflikten hårt drabbade Bulgariens huvudstad Sofia, för att diskutera och utvärdera gaskrisen och se vilka lärdomar som kunde dras och vilka åtgärder som bör vidtas framöver, för att mildra verkningarna av eventuella nya gaskonflikter.

Diskussionerna i Sofia utmynnade i liknande slutsatser som EUs ministerråd fört fram:

- mer transparens i gasflödet
- tvåvägs gasflöden, för ökad flexibilitet i krissituationer
- investeringar i fler förbindelselänkar och harmonisering av gasnäten
- flexibla instrument, som mer lagerrum, utveckling av gashandeln och (mer) LNG
- diversifiering av gasförsörjningen

Efter den gaskonflikt mellan Ryssland och Ukraina som utspelades vid årsskiftet 2005/2006 tillsattes av EU en speciell grupp, the **Gas Coordination Group**, som fick till uppgift att omsätta vad som eftersträvas av Direktivet 2004/67/EC, som rör åtgärder för att garantera en säker tillförsel av naturgas. Gruppen består av representanter från medlemsstaterna, företrädare för den europeiska gasbranschen samt konsumentrepresentanter.

Gruppen samlades till ett sedan länge planerat ordinarie möte mitt under gaskonflikten. Man lyfte fram den "trestegsmodell" som tagits fram och sedan 2006 tillämpats vid kriser i gastillförseln:

- (1) gasföretagen vidtar åtgärder för att lösa problemen
- (2) åtgärder vidtas på nationell nivå
- (3) om åtgärder på nivå 1 och 2 visar sig otillräckliga (om 20 % eller mer av gastillförseln bortfaller), träder krismekanismer på EU-nivå i kraft

Den europeiska samarbetsorganisationen för reglerare på el - och gasmarknaderna (**EREGG**, European Regulators Group for Electricity and Gas) - som samtidigt är rådgivande organ till EU-Kommissionen - konstaterar i en skrivelse till Kommissionen i början på februari att gaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina har avslöjat att allvarliga brister vidhäftar den europeiska gasmarknaden, vilket gör den väldigt sårbar för avbrott i gastillförseln. Inte minst sårbar är den östra delen av gasmarknaden, bl. a. på grund av otillräckliga förbindelseledningar mellan öst och väst och att man i öst är mer ensidigt beroende av en enda gasleverantör, och – i motsats till väst – saknar de fördelar som mer diversifierade gasleveranser erbjuder.

De åtgärder man – ur ett reglerperspektiv – vill vidta på kort och litet längre sikt är bl. a. :

- förbättra infrastrukturen, med fler förbindelser mellan länderna och ökad kapacitet
- bättre planering för krissituationer; mer samordning mellan ländernas krishanteringsåtgärder
- bättre regional samordning betr. tillträde till gasledningarna
- bättre transparens och övervakning av gasflödena, inkl. mer tillgänglig information

EREGG påpekar att fram till nu har EUs olika medlemsstater haft mycket olika sätt att planera och förbereda sig för kriser i gasförsörjningen, och informationen som varit tillgänglig utanför resp. länder om gasflöden och gaslager har varit minst sagt knapphändig. Här efterlyser EREGG krisplaner med konkreta åtgärder, som samordnas med angränsande stater. Även Kommissionen ska vara informerad om planerna och åtgärderna.

EREGG betonar att denna krisberedskap och krisåtgärder inte innebär något avsteg från den principiella inställningen att en fungerande konkurrensutsatt inre marknad för naturgas är en huvudpelare i den europeiska målsättningen att skapa en effektiv energimarknad, som ger rätta investeringssignaler och bereder alla aktörer samma möjligheter till fair och icke-diskriminerande tillträde till näten.

Minska beroendet av rysk naturgas

I den diskussion som följt i media och bland experter och folk inom branschen – och inom EUs olika organ, enligt ovan – efter konflikten mellan Ryssland och Ukraina i januari 2009, om vilken strategi Europa bör välja för att minska beroendet av den ryska naturgasen för sin energiförsörjning, synes följande strategi förespråkas av de flesta:

- *Satsa mer på alternativa leverantörer och transportvägar*

Till det europeiska gasnätet går redan idag **flera pipelines tvärs över Medelhavet** från de stora gasproducenterna Algeriet och Libyen. Ökad överföringskapacitet i befintliga eller nya gasledningar från dessa länder är ett alternativ att minska beroendet av den ryska gasen. (Se figur 5)



Figur 5 Källa: GTE (Gas Transmission Europe)

Gasfyndigheter och stora gasledningar i Europa, västra Ryssland och Nordafrika

Ett stort gasledningsprojekt som EU och USA ställt sig bakom, och som inte berör ryskt territorium, är den s.k. **Nabuccoledningen**. Projektet startade 2002, och första gaskontraktet tecknades i juni 2008. Ledningen utgår från östra Turkiet och går sedan via Bulgarien, Rumänien och Ungern till Österrike, där den ansluter till det europeiska gasnätet.

Gas avses i första hand matas in från Azerbajdzjan, Turkmenistan och Iran, men även gas från Kazakstan, Egypten och Irak kan komma att transporteras till Europa den vägen. En hållhake är att Turkiet ställer krav på EU vad gäller Turkiets framtida samarbete med Unionen. Man kan därför inte utesluta problem med transiteringen genom Turkiet.

Det finns sannolikt ett samband mellan Rysslands envisa argumentation f.n. om behovet av alternativa transportvägar för den ryska gasen som inte berör Ukraina - dvs. ledningarna NordStream och South Stream - och den konkurrens som gas från Mellanöstern via Nabuccoledningen utgör.

- *Satsa mer på LNG*

Ett annat sätt att minska beroendet av rysk gas är att satsa mer på LNG, dvs. kondenserad naturgas. Därtill erfordras dock att man bygger fler stora hamnterminaler för att ta emot gasen, dvs. en mycket kostsam infrastruktur. Med LNG får man emellertid större möjlighet att väljas leverantörer.

LNG bedöms ha en stor tillväxtpotential, världsproduktionen skulle kunna flerdubblas under de närmaste årtiondena. Och naturgasproducenter med exportkapacitet finns i flera delar av världen, främst i Mellanöstern (Iran, Qatar), och på litet närmre håll i Nordafrika (Algeriet, Libyen, Egypten) och länderna kring Guineabukten i Afrika (främst Nigeria).

- *Ger satsning på mer LNG en säkrare gasförsörjning ?*

Att transportera naturgasen sjövägen som LNG innebär att man kan diversifiera leverantörer och transportvägar, men behöver inte i alla lägen resultera i större försörjningstrygghet. De utomeuropeiska regioner som har de största förekomsterna av naturgas är inte politiskt stabila regioner. Förutom de mer normala tekniska och kommersiella riskerna i samband med olika gasprojekt, tillkommer även betydande politiska risker.

För att satsa på stora gasprojekt – som är kapitalintensiva och med ledtider på ett par decennier – krävs långsiktiga, stabila samarbetsformer mellan producenter och kunder.

Medan oljan varit en råvara som övervägande sålts på världsmarknaden till ett spotpris som reflekterat utbud och efterfrågan, har LNG hittills mest handlats via bilaterala kontrakt med mycket lång löptid. Gaspriset reflekterar inte på samma sätt som oljepriset en marknadsprissättning.

- *Ökad satsning på gaslager*

En lärdom som dragits av flera aktörer från gaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina för tre år sedan är betydelsen av att ha reservlager med gas. Ukraina uppgav redan i början av konflikten att man hade gas så man skulle klara sig under vintermånaderna. (Och sedan konflikten pågått drygt en vecka, hade man enligt premiärminister Julia Tymosjenko gasreserver som räckte att försörja landet ett helt år.)

Även Gazprom hade lagt upp betydande gaslager centralt i Västeuropa, som sannolikt i stor utsträckning mildrade verkningarna av gasstoppet inom västra delen av EU.

Att satsa på större gaslager är ett sätt att mildra verkningarna av ett avbrott i leveranserna.

Andra sätt att minska beroendet av rysk gas är naturligtvis att satsa på andra energislag eller spara energi:

- *Ökad satsning på alternativa energislag*
- *Ökad satsning på energieffektivisering*

Mildra konsekvenserna vid nya gaskonflikter

EU har i direktivet 2004/67/EC tagit upp problemet med "emergency measures" för att i krissituationer säkra Unionens försörjning med naturgas - hur man ska organisera ett solidariskt, inbördes stöd inom Unionen och fördela tillgänglig gas mellan medlemsländerna i krissituationer. Direktivet uppges nu, efter den utdragna gaskonflikten i januari, vara under revidering.

Största hindren i dagsläget är – som framgår av vad som sagts ovan – är den bristfälliga **infrastrukturen, brister vad gäller krisplanering och brist på samordning.**

Vid ett krismöte på ministernivå i Bryssel under den nu aktuella gaskonflikten kom man fram till att det europeiska gasnätet är inte tillräckligt utvecklat för att kunna överföra tillräckligt med gas mellan medlemsstaterna i en nödsituation. Vilket sedan bekräftats av olika andra berörda organisationer och arbetsgrupper, vid utvärdering av den nyss avslutade gaskonflikten. Förbindelselänkar och överföringskapacitet behöver uppgraderas avsevärt för det ändamålet, så att länderna bättre kan bistå varandra under en gaskonflikt. Och man behöver **mer lagerutrymmen** där gasreserver kan förvaras. Men - en **diversifiering av gasleverantörer och tillförselvägar** och mer **satsning på LNG** är kanske de viktigaste åtgärderna för att undvika att situationer med gasbrist uppstår.

ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN
Box 155 • 631 03 Eskilstuna • Besöksadress Kungsgatan 43
Telefon 016-16 27 00 • Telefax 016-16 27 01
registrator@ei.se • www.ei.se
Org.nr 202100-5695