

Stormaktsinteresser og norsk petroleumpolitikk

USAs embargo av sovjetisk gass i 1982

Av Ole Gunnar Austvik

Internasjonale energimarkeder er mer politisert enn de fleste andre varemarkeder. En viktig grunn til dette er at oljeprisen og energiens tilgjengelighet har stor betydning, direkte og indirekte, for utviklingen av alle lands økonomi og politiske stabilitet. Dette gjelder enten landet er nettoeksportør eller -importør av energi. Konflikten ved Den persiske golfen etter Iraks invasjon av Kuwait i 1990 har satt et betydelig utropstegn bak dette faktum.

Over kortere eller lengre tid er det meget sannsynlig at det vil være knapphet på olje og gass i økonomisk, fysisk eller politisk forstand. Med en stadig økende norsk petroleumsproduksjon, særlig av olje, kan det internasjonale samfunn i økende grad komme til å rette sin oppmerksomhet mot Norge. Petroleumsproblematikken har potensial i seg til å bli det viktigste enkeltforhold i norsk utenrikspolitikk ved siden av sikkerhetspolitikken, rett og slett fordi omverdenen definerer det slik.¹

Norsk olje og gass har allerede flere ganger blitt fokusert på i forbindelse med internasjonale konflikter. Senest

våren 1990 stengte Sovjetunionen store deler av sine gassleveranser til Litauen. Norge ble da ønsket som erstatningsleverandør for å lindre det press republikken ble utsatt for. Spørsmål om oljeleveranser til Israel, forholdet til OPEC og ulike gassforhandlinger (Troll, Sleipner) har alle hatt elementer i seg som involverer viktige internasjonale politiske problemstillinger.

Som et eksempel på hvordan norsk petroleumpolitikk kan bli forsøkt påvirket utenfra, skal jeg i denne artikkelen ta for meg situasjonen da norsk energipolitikk for første gang ble et eksplisitt element i et (stor)politisk spill. For å hindre at vesteuropeiske land gjennomførte en betydelig gasskjøpsavtale med Sovjetunionen, prøvde USA i 1982 å få Norge til å øke sin produksjon av gass som erstatning for de sovjetiske leveransene. Amerikanerne fremholdt at dersom Vest-Europa ble for avhengig av sovjetisk gass, kunne det komme under press i en kritesituasjon. Sovjeterne kunne skru igjen kranene for å stoppe energiforsyningene, mente amerikanerne.

Norge svarte at gassproduksjonen ikke kunne økes så fort som det var ønsket. Til det går det for lang tid fra utbyggingsbeslutningen tas og til produksjonen kommer i gang. Det ble også ytret ønske fra norsk side om at dersom utbyggingen skulle skje fortere enn allerede planlagt, måtte vi få en «prispremie» som forsvarte en handling som ellers ville være annerledes.

Amerikanernes boikottforsøk mis-

Austvik, Ole Gunnar, er cand. oec. fra 1980 og har en Master i Public Administration fra Kennedy School of Government, Harvard University. Han arbeider som forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og er førsteamanuensis II ved Handelshøyskolen BI.

lyktes i all hovedsak. Samlet norsk gassproduksjon økte heller ikke nevneverdig utover på åttitallet. Produksjonsøkningen som forventes på nittitallet, skyldes Troll-avtalene fra 1986 som ble undertegnet av andre årsaker enn de amerikanske ønskene. Norske gasspriser har heller ikke blitt høyere enn andre eksportørers priser under ellers like vilkår.

Var argumentet om risiko for leveranseavbrudd det eneste amerikanerne var opptatt av? Var politikken realistisk i forhold til hva kjøperne og selgerne i markedet kunne akseptere? Spilte Norge kortene riktig som svar på de amerikanske ønskene, eller kunne vi fått mer ut av situasjonen ved å ha handlet annerledes? Kan vi lære noe om hvordan vi bør handle i fremtiden når norsk petroleumproduksjon eventuelt igjen blir koplet til internasjonale konflikter?

Sovjetisk gasseksport og amerikanske interesser i 1982

Bakgrunnen for konflikten på begynnelsen av åttitallet var at Sovjetunionen i 1982 var i ferd med å konstruere en rørledning med kapasitet på ca. 40 milliarder kubikkmeter (BCM) pr. år. Rørledningen skulle transportere gass fra Urengoy-feltet på Yamal-halvøya i Vest-Sibir til Vest-Europa. Yamal ligger ca. 4000 kilometer fra Vest-Europa, med permafrost og vanskelige værforhold. I vestlige økonomier ville antakeligvis ikke prosjektet vært lønnsomt. Men på grunn av at det ville gi Sovjetunionen store inntekter i konvertibel valuta, mens storparten av utgiftene var i rubler, ble prosjektet vurdert som rentabelt fra sovjetisk synspunkt.

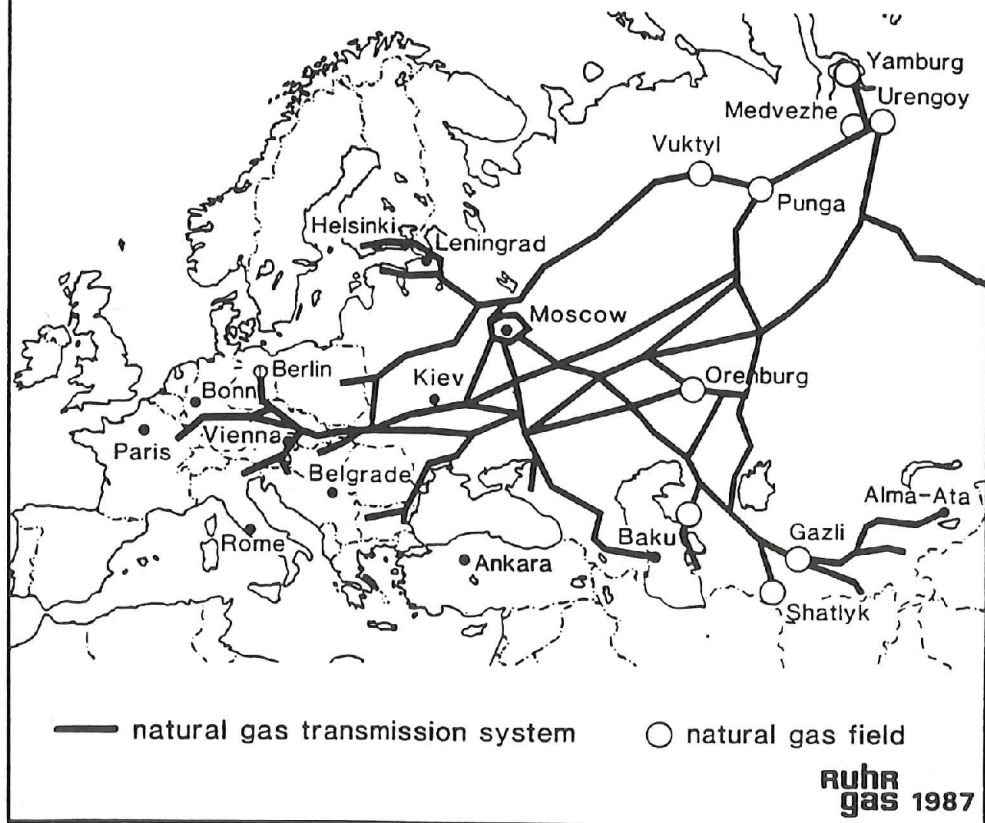
Kjøperlandene var Vest-Tyskland, Frankrike og Italia. En stund var det også aktuelt for Nederland og Belgia å kjøpe sovjetisk gass. Det opprinnelige volum var på ca. 40 BCM, etterhvert redusert til 25–30 BCM. Det med-

førte en sovjetisk andel på 30 % av Forbundsrepublikken Tysklands og Frankrikes og 40 % av Italias gassimport.

Carter-administrasjonen var skeptisk til en slik gassavtale allerede på slutten av 1970-tallet. Synet var at Vest-Europa ville bli for avhengig av energileveranser fra Sovjetunionen. Assistant Secretary of Defense i Reagan-administrasjonen, Richard Perle, uttrykte i november 1981 ('Defence' februar 1982) at de store gasskontraktene var en trussel mot vestlig sikkerhet. For det første gav eksporten sovjeterne store inntekter i hard valuta. Dette ga dem muligheter for import av teknologi til det militære. Det ville også frigjøre sivile ressurser som i sin tur kunne brukes til militære formål. For det andre mente Perle at det ville føre til økonomiske bindinger mellom Vest-Europa og Sovjetunionen. Dette kunne gi sovjeterne økt innflytelse over USAs allierte. Det kunne over tid medvirke til en splittelse mellom USA og Vest-Europa, noe Sovjetunionen lenge hadde ønsket. For det tredje kunne Sovjetunionen i en krisesituasjon avbryte gassleveransene for å skade Vesten. Et fjerde argument, som kom mer i fokus senere, var at en del av det utstyr som ble levert til byggingen av rørledningen, i seg selv kunne ha militær nytte. Avbruddsrisikoen var altså bare ett av flere argumenter for at USA ønsket gassleveransene stoppet.

Sovjetunionen var og er svært avhengig av energi eksport for å tjene inn konvertibel valuta. I 1970 tjente landet \$444 millioner på sin energi eksport, noe som representerte 18,3 % av inntektene i hard valuta. I 1980 var dette beløpet steget til \$14,7 milliarder, eller 62,3 % av hard-valuta-inntektene (Jentleson, 1986). I 1986 var energiandelen av sovjetisk hard-valuta eksport økt til ca. 80 % (Austvik, 1987b). Andre varer som vestlige land var villige til å kjøpe, hadde og har de fortsatt ikke i noen betydelig grad.

Natural Gas from the Soviet Union for Western Europe



Sovjetiske rørssystemer for gass til Vest-Europa

Økning av gass eksporten ble dermed en viktig faktor for å bedre sovjetisk utenriksøkonomi vis-à-vis Vesten.

Om USA skulle påvirke Sovjetunionens økonomiske situasjon, ble dermed gassavtalen et attraktivt mål. Sovjetunionen har dessuten stort behov for vestlig teknologi i produksjonen av energi generelt. Den teknologioverføringen som utstyrsleveransene til byggingen av gassrørledningen medførte, fikk dermed en dobbel økonomisk betydning for Sovjetunionen. Ny

teknologi kunne gjøre Sovjetunionen mer effektiv. Dette styrket Reagan-administrasjonens syn på at rørledningen måtte stoppes: et økonomisk sterkt Sovjet ville være farligere enn et økonomisk svakt Sovjet.

Den amerikanske politikken skyldtes i stor grad forholdet mellom supermaktene etter invasjonen av Afghanistan i 1980. USA mente at Sovjetunionen ville oppleve en svak økonomisk utvikling, underskudd i handelen med utlandet og mangel på hard valuta.

Denne situasjonen kunne bli ytterligere vanskeliggjort ved ikke bare å begrense tilgangen på vestlig teknologi og kreditter, men også å begrense Sovjetunionens handel med Vesten som sådan. Et autarkisk land er vanligvis et land som bruker sine ressurser mindre effektivt enn et handlende land.

Som både økonomisk og militær supermakt syntes det logisk for amerikanerne å kople økonomi og politikk for å fremme sine interesser. Spesielt gjelder det overfor en motpart som i stor grad bare er militær supermakt, og nærmest må oppfattes som et utviklingsland på mange økonomiske områder.

Unntakstilstanden i Polen i 1981 kom dermed forsåvidt beleilig som direkte grunngeving for tiltakene. Det var i forbindelse med denne at de amerikanske myndighetene fikk en konkret grunn til innføre sanksjoner mot rørledningen (Jentleson, 1986). «Det ondes imperium», som president Reagan kalte Sovjetunionen i sin første presidenttid, måtte straffes for sin behandling av Polen.

Økonomisk press som utenrikspolitisk virkemiddel

Historisk har forsøk på å bruke økonomiske virkemidler for å oppnå politiske målsetninger² i stor grad vært mislykket (Doxey, 1980). Hovedsakelig har dette tre grunner:

— Personer, forretningsdrivende og andre som må ta byrden ved en økonomisk boikott, er ikke villig til det. Dette ble eksempelvis uttrykt av amerikanske jordbrukere som la press på president Reagan for å få opphevet kornembargoen som president Carter innførte mot Sovjetunionen i 1978.

— Land som er mulige alternative kilder for mållandet, har nektet å samarbeide. Dette kan enten skyldes at de har et annet syn på formålet

med sanksjonen enn det sanksjone-rende landet. Eller de mener at en uforholdsmessig stor del av byrden ved sanksjonen faller på dem. Under kornembargoen ikke bare tillot Argentina salg til Sovjetunionen, men vred eksporten i noen grad fra sine tidligere markeder mot Sovjet (Ma-standano, 1984).

— Det har ikke alltid vært like lett å forutsi hvordan mållandet reagerer politisk på økonomisk press. Det kan «mykne opp», men kan også bli hardere. Ulike land er dessuten i forskjellig grad avhengige av handel, noe som setter grenser (og skaper muligheter) for hvor mye en kan oppnå ved å boikotte det.

Vi skal her skille mellom tre måter et land kan bruke økonomiske virkemidler på for å nå politiske mål; økonomisk krigføring, langsiktig binding og strategisk embargo.

Økonomisk krigføring

Økonomisk krigføring går i korthet ut på å svekke det andre landets militære evne gjennom å svekke dets økonomi. Det forutsetter visse forbindelser mellom landets handel og dets økonomiske utvikling og likeså mellom dets økonomi og det militære. Bedret teknologi, bedre kvalifisert arbeidskraft og mer sofistikerte styringsmekanismer i den sivile del av samfunnet som sådan, vil styrke det militære utover den direkte militære effekt importerte varer måtte ha.

Strategien behøver ikke nødvendigvis bli gjort gjeldende for alle varer. Den kan i prinsippet være selektiv ved at varer som betyr mest for det landet en ønsker å skade og som innebærer minst økonomiske kostnader for det sanksjonerende landet, blir plukket ut. Det gjelder å finne varer der etterspørselen i mållandet er svært uelastisk, der kostnadene de har ved å produsere varen selv er svært høye, og hvor det

er (blir gjort) umulig å få den fra andre leverandører.

Teknologi vil nesten alltid være en slik vare. Foruten å være viktig militært er teknologien ofte en flaskehals i et lands økonomiske utvikling. Det er også opplagt at de store gassleveransene gir betydelige inntekter for Sovjetunionen i hard valuta og således vil kunne inngå i en økonomisk krigføring.

Langsiktig binding

Langsiktig binding er planmessig sammenkobling av økonomiske og politiske/militære forhold som søker å påvirke mållandets *politikk*, i større grad enn primært å svekke dets militære evne. Dersom handel kan svekke motpartens *nytte* av sitt militærapparat, selv om det militære fortsatt blir bygget ut, kan nettoresultatet for egen sikkerhet bli positivt. Et lands sikkerhet er ikke bare avhengig av motpartens militære evne, men også den kostnaden det innebærer for motparten å bruke sin militære kapabilitet.

I en slik strategi vil en endre handelspolitikken alt etter hvor fornøyd en er med motpartens politikk. Handelen kan bli utvidet dersom motparten fører en politikk som oppfattes som positiv, og reduseres dersom den oppfattes negativt. Motparten er da faktisk begrenset i sine handlinger i den forstand at en politisk handling kan medføre tap av en viktig handelsavtale. Er handelen tilstrekkelig stor og viktig, kan det førende landet oppnå en politisk innflytelse i mållandet gjennom den økonomiske avhengighet som har oppstått og de personlige kontaktene som er etablert.³ Det har oppstått en økonomisk avhengighet mellom partene som reduserer *interessen* av å føre krig med hverandre. Det vil imidlertid, i vekslende grad, gjelde påvirkning begge veier, positivt som negativt. Grunnen til at den amerikanske embargoen i 1982 vanlig-

vis ikke blir oppfattet som en langsiktig binding-politikk, er at den var knyttet til Sovjetunionens politikk som sådan mer enn enkeltforhold i den.

Strategisk embargo

Ved en strategisk embargo er ikke det sanksjonerende landet opptatt av å svekke motparten økonomisk. Det vil kun ønske å ramme varer som kan være til direkte militær nytte. Forbud mot kontrabande under krig er et eksempel på strategisk embargo.

Under en strategisk embargo tillates eksport av varer som reduserer økonomiske flaskehals i mållandets økonomi så lenge de ikke samtidig berører militære flaskehals. Tidligere var råvarer ofte en slik vare, mens det nå igjen er teknologi. I den grad utstyr til gassturbinene ikke har militær anvendelse, faller en boikott av de sovjetiske gassleveransene altså utenom denne strategien. Begrensning av teknologi-eksport under COCOM-reglene (Consultative Group Coordinating Committee) må imidlertid betegnes som en del av en strategisk embargo.

Hvorfor mislyktes USAs boikottforsøk i 1982?

I 1982 reiste en delegasjon under ledelse av det amerikanske utenriksdepartementet til Europa med en økonomisk kompensasjonspakke for å overbevise vesteuropeerne om at de ikke skulle kjøpe sovjetisk gass, men heller velge andre alternativer for å dekke sitt økende energibehov. Amerikanernes begrunnelse lå nær opp til det vi har beskrevet som økonomisk krigføring, selv om altså hele spektret av mulige begrunnelser rent faktisk ble brukt (jfr. Perles argumentliste); et økonomisk sterkt Sovjet er farligere enn et økonomisk svakt Sovjet. Kompensasjonspakken inneholdt 2 hovedkomponenter (Jentleson 1986, side 185—187): Henholdsvis amerikansk

kull og norsk gass ble presentert som alternativer til sovjetisk gass.

Forslaget om amerikansk kull var noe vagt da den kapasitet som trengtes for en slik eksport, på det tidspunkt ikke fantes i USA. Kull medfører dessuten et miljøproblem og kan oppfattes som en mindreverdig energikilde i forhold til gass. Fullstendige transportløsninger over Atlanterhavet ble heller ikke presentert av amerikanerne.

Forslaget om norsk gass innebar problemer amerikanerne tydeligvis ikke hadde tenkt på. Jentleson (1986) hevder at amerikanerne oppfattet det som manglende vilje fra den norske regjeringens side. Men det var for Norge teknisk nær umulig å øke produksjonen så fort og så mye som det var snakk om.

Ved siden av å presentere to relativt lite aktuelle alternativer for de europeiske gasskjøperlandene, unnlot amerikanerne også å inkludere forslag til kompensasjon for tap av eksportkontrakter for utstyr til rørledningen. Basisforutsetningene om «rettferdig» byrdefordeling ble altså brutt i kompensasjonsforslaget.

Foruten at Vest-Europa og USA hadde ulike økonomiske interesser i byrdefordelingen, var det også politisk divergens om ønskeligheten av en embargo. For det første hadde Vest-Europa gått gjennom en periode med vedtak om utplassering av Pershing-raketter og krysser-missiler, med til dels sterk indre motstand. Dette vanskeliggjorde en aksept av et nytt vestlig initiativ mot Sovjetunionen. For det andre mente de fleste landene at gassleveransene ville føre til mindre politisk avhengighet av Sovjetunionen enn det amerikanerne la til grunn.

En eventuell risiko ved en slik avhengighet ville dessuten bli motvirket ved å øke lagringsmulighetene for gass, installering av utstyr som gir større muligheter for å veksle mellom ulike energiformer, øke fleksibiliteten

i de nasjonale distribusjonssystemene og sikre tilgang på hollandske og norske gassleveranser på *lengre* sikt. Selv om de vesteuropeiske landene ikke benektet muligheten av et sovjetisk leveranseavbrudd i et worst-case scenario, anså de seg altså ikke såvidt sårbare som den amerikanske administrasjonen uttrykte det.

En tredje divergens var at europeerne hevdet at amerikanerne overvurderte de strategiske fordelene Sovjetunionen ville få gjennom avtalen. Det hersket stor grad av enighet om Sovjets fordeler av høyteknologisk import, altså om viktigheten av en *strategisk embargo*. Enigheten var ikke like stor m.h.t. i hvor stor grad hardvalutainntekter ville øke Sovjetunionen militære kapabilitet. Det var m.a.o. uenighet om nytten av en *økonomisk krigføring*.⁴

Da leveransene av kompressorer og annet utstyr startet i slutten av august 1982, innførte president Reagan forbud mot all amerikansk eksport til de firmaer som leverte til det sovjetrusiske storprosjektet. De europeiske leveransene fortsatte imidlertid til tross for dette. Enda mindre villige til å bryte kontraktene ble de europeiske landene da Reagan økte den amerikanske korneksporten til Sovjetunionen samme høst.

Spenningen ble utløst da amerikanerne den 13. november 1982 opphevet sanksjonene mot de vesteuropeiske firmaene. Det ble ikke avtalt noen europeiske bindinger som motytelser for dette, men det ble oppnådd enighet (Jentleson, 1986) om at Vest-Europa skulle vente med å undertegne nye gasskontrakter med Sovjetunionen til

- Det internasjonale energibyrå (IEA) hadde fullført en studie om faren ved (for stor) gassavhengighet av Sovjetunionen;
- OECD hadde avsluttet en studie om virkningen av eksportkreditter til Sovjetunionen;
- en COCOM-overenskomst var inngått om begrensnig av høyteknologi-eksport

til Sovjetunionen og d) en NATO-studie av betydningen av handel mellom WP- og NATO-land på et mer generelt plan var ferdig.

Nå ble riktignok volumene redusert en del i forhold til de opprinnelige ca. 40 BCM pr. år. Amerikanerne ga uttrykk for at det skyldtes det press som ble lagt på de vesteuropeiske landene. Landene selv gav uttrykk for at det var markedssituasjonen som hadde ført til denne reduksjonen. Fallende oljepriser og svakere økonomisk vekst var hovedgrunnene. De fleste hovedleverandører av gass til det vesteuropeiske markedet måtte redusere sine kvanta i forhold til forventningene.

Selv om den samlede økonomisk krigføringen mot Sovjetunionen altså mislyktes i 1982, var enigheten større om en revisjon og oppdatering av COCOM-reglene, med andre ord om en strategisk embargo. USA ønsket en noe lengre liste av varer enn de allierte, mens disse på sin side godtok en mer konsekvent håndtering av reglene og kontroll med sovjetiske agenter som bedrev teknologisk spionasje i vestlige land. Vesteuropeiske økonomiske interesser avvek noe fra amerikanske, da mer av handelen med datautstyr foregår mellom vest- og østeuropeiske land enn mellom USA og Øst-Europa. Men i juli 1984 ble en overenskomst inngått om gjennomføring av en strategisk embargo, gjennom COCOM-reglene, mot Sovjetunionen.

Norges strategi

Den norske reaksjonen overfor amerikanerne gikk for det ene ut på at det var umulig å forsere produksjonen, f. eks. på Troll-feltet, tilstrekkelig til at norsk gass kunne være et reelt substitutt for den sovjetiske gassen på kort og mellomlang sikt. Selv om amerikanerne syntes å ha problemer med å akseptere dette, virker reaksjonen korrekt nok. Det tar lang tid å bygge ut gassfelt i Nordsjøen.

Del to av responsen uttrykte at dersom produksjonen skulle forseres på lengre sikt, måtte Norge få en tilleggspris som gjorde økningen økonomisk forsvarlig. Konsekvensen ble at Norge uttrykte ønske om en pris høyere enn sine konkurrenter p.g.a. sikkerhetspolitiske forhold. Denne linjen ble fulgt helt fram til Willoch-regjeringens fall i 1986, uten at noen gasskontrakter av betydning ble underskrevet. Det var først da regjeringen Harlem Brundtland i 1986 la om til en form for markedsprising på gass, at det kom fortgang i Troll-forhandlingene.⁵

Hva som *burde* vært målsetningen ved norsk strategi i 1982, kan ses fra ulike vinkler. Selv om valget falt på et ønske om en høyere pris i nye kontrakter, implisitt en økning av volumet, ville vi også vært tjent med større avsetningssikkerhet, prisgarantier og fleksibilitet i kontraktene, for å nevne noe.

Begrenses likevel målsetningen til å ønske at profitten av nytt gassalg skal økes i forhold til tidligere beregnet profitt, er det viktig å ha en oppfatning om hvordan markedet fungerer for å forme ut strategien. En økt pris *kan* oppnås ved at vi blir preferert framfor konkurrerende eksportører. Men er det mulig å bli preferert i form av pris framfor andre eksportører? Dersom svaret er ja, må en finne fram til om det er bare kommersielle vurderinger som da legges til grunn eller om det også er politiske, som i dette tilfelle. Eller er det slik at høyere priser på vår gass kun kan oppnås når prisene i markedet generelt økes? Er det i så fall noe vi kan gjøre for at dette skal skje? Er det i seg selv ønskelig?

Dersom vi løser opp målsetningen fra et ønske om høyere priser til å fremme norske gassinteresser mer generelt, vil økning av volumet også kunne være et mål. Økt volum vil være viktig blant annet fordi produksjon og transmisjon av gass er en industri som har åpenbare elementer av stor-

valutainntektene. Hva om de i stedet hadde mulighet for å redusere norske leveranser? Da ville de redusere energileveransene til Vest-Europa samtidig som de beholdt sine valutainntekter. Vest-Europa ville da være enda mer avhengig av de sovjetiske leveransene. Muligens er tanken om at sovjeterne skrur igjen sine egne kraner et såvidt dramatisk scenario at det politiske klima kan muliggjøre et slik press også mot Norge. Dette illustrerer at den risikovurdering en må foreta med hensyn til leveranseavbrudd, må settes i en bredere ramme for å gi mening i seg selv.

Alternative strategier

Som *illustrasjon* på alternative strategier skal vi nevne noen forhold i kontraktene og rammebetingelser for markedet som kanskje kunne vært foresøkt endret til fordel for norske gassinteresser, heller enn priskravet.

Med de store kostnadene utbyggingen av norske felt innebærer, ville det være av betydning om Norge var garantert en viss pris over en lang periode. En slik *prisgaranti* ville det kanskje være realistisk å oppnå i en god markedssituasjon som i 1982–85, rett og slett fordi det virket så usannsynlig at den noen gang skulle bli effektiv. I et svakt marked med lave priser ville en prisgaranti fungere som en prispremie. Med de lave gassprisene vi har opplevd i annen halvdel av åttitallet, ville Norge kunne hatt en betydelig økonomisk gevinst gjennom dette.

Det kan se ut til at gassprisene i Vest-Europa i stor utstrekning blir bestemt ut fra en markedslukevekt. Undersøkelser har vist at prisene tenderer mot å bli temmelig like for alle eksportører når en korrigerer for ulik kvalitet på gassen (Austvik, 1987a). Det kunne derfor kanskje

være mer realistisk å søke å øke markedsandelene til denne markedsprisen, enn selve prisen som sådan. I noen grad kan en vel si at inngåelsen av Troll-kontraktene i 1986 gjenspeiler en slik tankegang. Økte markedsandeler ville også trygge norsk gassalg på lengre sikt.

En eksportør kan bli preferert gjennom å få mer fordelaktige «take-or-pay»- eller «deliver-or-pay»-klausuler enn andre eksportører.⁸ Det kan også gjøres gjennom gunstigere force majeure-vilkår; i det hele tatt gjennom å gi en selger større grad av sikkerhet mot variasjoner i kjøpskvantum enn en annen selger, eventuelt at erstatningsforordningene går mest mulig i den ene eksportørens favør.

Transmisjonsselskapene (rørselskapene) for gass er en tredje aktør i markedet i tillegg til selger (produsent) og kjøper (distribusjonsselskaper, store industrielle brukere og elektrisitetsverk). For gjennomføringen av den norsk-østerrikske gassavtalen i 1986 har vi sett hvordan rørselskapet (i dette tilfellet Ruhr-gas) i lengre tid har kunnet blokkere gjennomføringen av avtalen.⁹ Muligens burde det i 1982 (og årene etterpå) vært vurdert hvorvidt sikrere adgang til rørsystemene på kontinentet til en rimelig tariff kunne vært forhandlet inn for å bedre rammen for senere norsk gassalg.¹⁰

Med den svakere markedsutviklingen vi har opplevd i det vesteuropeiske gassmarkedet i annen halvdel av åttitallet, kan vi kanskje si at den «støtten» Norge uventet fikk fra amerikansk hold for kjøp av norsk gass, burde vært benyttet til å bedre våre posisjoner på en eller flere av de ovennevnte måtene, heller enn i realiteten å kreve høyere priser enn våre sovjetiske konkurrenter. Hvorvidt mar-

kedsutviklingen ble så svak etterhvert at heller ikke dette ville vært mulig å oppnå, skal ikke avvises fullstendig.

Faktisk kan det vesteuropeiske gassmarkedet oppfattes slik at vi i noen grad har fellesinteresser med sovjeterne på prisområdet. Med en gruppe av importland samlet i et konsortium på kontinentet og med selgerlandene splittet, en markedsstruktur mer eller mindre skapt ut av dagens politiske situasjon, kan markedet betraktes som et oligopol på selgersiden og et monopsoni på kjøpersiden. Gitt at et monopsoni har større muligheter for å påvirke prisene i ønsket retning enn et oligopol, kan en si at den politiske situasjonen har ført til lavere gasspriser enn hva som ellers kunne ha blitt realisert (forutsatt at de blir like for alle eksportører), gjennom splittelsen av selgerne. Og det er i kjøpernes interesse at denne situasjonen opprettholdes. Således kan en si at den politiske prispremien går i konsumentenes favør på bekostning av produsentene, ikke til en produsent på bekostning av en annen.

Dersom en tenkte å utnytte denne mulige fellesinteressen med sovjeterne ved å samordne prispolitikken med dem, ville på den annen side den eventuelle økonomiske gevinsten måtte veies mot den politiske belastning og de kostnadene det ville medføre overfor de øvrige vestlige land å koordinere prispolitikken med et land som i de fleste øvrige relasjoner har blitt betraktet som en fiende.¹¹ En slik tilnærming til Sovjetunionen i gassmarkedet ville antakelig være mer problematisk å gjennomføre politisk enn den tilnærmingen vi har foretatt til OPEC i oljemarkedet (Austvik, 1989), selv om problemet kan bli mindre etterhvert som Sovjetunionen eventuelt åpner seg mer mot vest. USA har nok (i alle fall tidligere) villet at Norge skal selge gass på bekostning av Sovjetunionen, men ikke at sovjeterne skal få høyere priser.

Kan tilsvarende situasjoner oppstå på nytt?

At Norge ble trukket inn i dragkampen om den sibirske gassrørledningen, er et eksempel på at det er av betydning for supermaktene hvordan vi formulerer vår energipolitikk. Og det er ikke bare USA som vil være opptatt av den. Likesom amerikanerne har vært opptatt av at sovjeterne ikke skulle få inntekter av slike dimensjoner som gasseksporten innebærer, er sovjeterne opptatt av at de får det. For Sovjetunionen er Norge en økonomisk konkurrent som gasselger. I noen utstrekning begrenser vi sovjetiske muligheter til å skaffe vestlig valuta. Selv om vi sannsynligvis har fellesinteresser med sovjeterne på prisområdet, er vi konkurrenter når det gjelder volum. Ut fra dette vil norsk gasstrategi ha økonomisk og strategisk betydning også for Sovjetunionen, til dels uavhengig av den politiske utviklingen mellom øst og vest.

En noe tilsvarende problemstilling av interessefellesskap og -motsetninger som Norge står overfor i forholdet til Sovjetunionen i det vesteuropeiske gassmarkedet, står medlemslandene i Organisasjonen av petroleumeksportende land (OPEC) overfor seg imellom. Hvert OPEC-medlem har fellesinteresse med de andre medlemslandene i at det felles gode, nemlig oljeprisen i det globale oljemarkedet, skal være så høy som mulig (innen visse grenser) og at markedet skal være så stort som mulig. Men medlemslandene har motstridende interesser seg imellom når det gjelder hvem som skal betale for at prisen holdes høy. Dette synes gjennom de stadige diskusjoner om produksjons- og kvotefordelinger. Alle OPEC-land ønsker å påvirke de andre produsentlandene til å redusere sin produksjon slik at mer blir igjen til dem selv. Iraks invasjon av Kuwait er det kanskje mest ekstreme uttrykk for slik «påvirkning».¹²

Som en etterhvert betydelig oljeproducent har Norge således innvirkning på andre oljeproduserende lands velferd, ved at vi ved vår produksjon holder oljeprisen lavere enn den ellers ville ha vært. Dette har vist seg konfliktfylt allerede, der vårt samspill med OPEC ble introdusert i 1986 som respons på et press, og har potensial for igjen å oppstå i noen form i takt med størrelsen på vår produksjon, den internasjonale situasjon og oljemarkedets status. Tilsvarende har vår gass-eksport økonomisk og politisk betydning både for importører (særlig EF) og andre eksportører (særlig Sovjetunionen og Algerie) av gass.

Norsk internasjonal petroleumsstrategi må således utformes med bevissthet om at supermaktene, både USA og Sovjetunionen, og petroleumseksporterende og -importerende land generelt, i mange situasjoner er opptatt av innholdet i den. Som energieksporthar ikke Norge helhetlige fellesinteresser med noe annet land, bare på enkeltområder. «Politikkpakkene» Norge skal komponere i dette bildet må således være definert etter egne, nasjonale interesser og være fleksible i forhold til markedets status og den politiske situasjon. I et stramt energimarked og/eller en spent politisk situasjon vil de energiimporterende land legge større vekt på leveringssikkerheten og en moderat prisutvikling. Det vil da kunne komme press på Norge om å øke

leveransene og moderere prisene, noe som da i noen grad også kan være i norsk egeninteresse. I et svakt marked og/eller i en situasjon med politisk avspenning vil imidlertid våre leveringsmuligheter og prisutviklingen på gassen kunne være truet. Da vil press kunne komme fra andre eksportører (særlig av olje) om begrensninger av produksjon og koordinerte handlinger for å stabilisere prisene, noe som også kan være i norsk egeninteresse i en slik situasjon. Norges interesser vil således, som et energieksporthar vestlig industriland, ofte ligge et sted «imellom» interessene til de rent energiimporterende og rent energieksporthar land.

Vi står således overfor noe andre problemstillinger om troverdighet i vår internasjonale energipolitikk enn vi gjør f.eks. i sikkerhetspolitikken. På energiområdet har endrede forutsetninger vist seg å komme brått og voldsomt fra tid til annen i et tett integrert samspill mellom økonomi, politikk og rent militære bevegelser. Virkemidlene (politikken) i utformingen av norsk internasjonal petroleumsstrategi synes det derfor ikke som et mål å holde «fast» på i samme form for enhver pris. Tvert i mot, norske nasjonale interesser kan tilsi at det er selve dynamikken og selvstendigheten i den som kan være avgjørende for om den vil være vellykket. Et helt «fritt» marked finnes ikke.

Noter

1. Ved årsskiftet 1990/91 var norsk olje-produksjon nådd opp i nesten 1,9 millioner fat pr. dag (mf/d). Dette er på nivå med Kuwait's produksjon pr. juli 1990. I tillegg har Norge produsert naturgass stabilt i underkant av 30 milliarder kubikkmeter (BCM) de siste årene. Som samlet olje- og gassprodusent er således Norge større enn Kuwait. Produksjonen forventes dertil å øke utover på nittitallet, både av olje og gass.
2. Dette kapitlet er hovedsakelig skrevet med basis i Allison & Cornesale (1988).
3. En kopling mellom handel og politiske motkrav opplevde Norge i forbindelse med undertegnelsen av Troll-avtalen. For at franskmennene skulle godta avtalen ble det skrevet en generell avtale mellom Norge og Frankrike som innebar et nærmere politisk, vitenskapelig, handelsmessig, kulturelt og industrielt samarbeid. Se f.eks. Austvik (1990a).
4. Et særtrekk ved situasjonen var at de vesteuropeiske landene opptrådte noenlunde likt enten det var sosialistiske eller konservative regjeringer. EF protesterte mot uakseptabel innblanding i landenes suverene anliggender. Margaret Thatcher brukte britiske økonomiske interesser som argument for å gjennomføre avtalen. Det vesteuropeiske samholdet kan ha styrket vesteuropeiske land vis-à-vis USA i allianse-sammenheng, altså i og for seg et politisk tap for USA.
5. En viktig medvirkende årsak til mangelen på nye kontrakter var imidlertid også den svake markedsutviklingen en opplevde i første halvdel av åttitallet. I annen halvdel tok etterspørselen seg opp igjen.
6. Pris-premie-politikken bidrog til «oljeoppsjons-politikken». I korthet gikk den ut på at dersom vi ikke fikk aksept for det høyere prisforlangende på gass, ville vi i stedet bygge ut oljefelt og la gassen ligge i grunnen. Dette har bidratt til at vi i perioden 1986–90 har hatt om lag en fordobling av norsk oljeproduksjon.
7. I Norge har jordbrukspolitikken de siste 10–20 årene vært ført blant annet med høyest mulig selvdekningsgrad som begrunnelse.
8. «Take-or-pay»-klausuler innebærer at kjøperen enten tar i mot den kontrakterte leveransen, eller betaler en erstatning for den gassen han har kontraktert, men ikke brukt. «Deliver-or-pay»-klausuler innebærer at selgeren enten leverer gass som er avtalt eller betaler erstatning for uteblivelse av leveransen.
9. Denne type problematikk er en viktig årsak til at EF-kommisjonen har vurdert innføring av noen form for «open access»-system for transport av naturgass i forbindelse med etableringen av det indre marked i 1992. Se Austvik (1990a).
10. Hvorvidt dette ville være et realistisk krav overfor myndighetene i kjøperlandene, er muligens avhengig av en mer overordnet endring av transmisjonssektorens funksjonsmåte.
11. Det er viktig å være klar over at mulighetene for å påvirke gassprisene er mye mindre enn OPECs muligheter (teknisk sett) til å påvirke oljeprisene. Prisene på naturgass er i Vest-Europa knyttet til priser på alternative energibærere, særlig oljeprodukter. Men selv om styrte prisendringer på gass foregår innenfor snevrere rammer enn tilsvarende for oljeprisen, utgjør små marginer betydelige beløp. En prisøkning på 10 prosent for norsk naturgass ville eksempelvis i 1989 utgjøre en økning i eksportverdien på i størrelsesorden 2 milliarder kroner.
12. Se Austvik (1990b) for en diskusjon av de oljepolitiske sidene ved konflikten ved Den persiske golfen siden 1990.

Litteratur

Allison G. & Cornesale A., høsten 1988: «American Foreign Policy; Managing the Superpower Relationship», Kurs på John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Austvik, Ole Gunnar 1987a: «Political Gas Pricing Premiums», *OPEC Review* no.2, June.

— «— 1987b: «Rapport fra et besøk på Instituttet for verdensøkonomi og internasjonale forhold i Moskva, 24.—26. februar 1987», *NUPI-notat* nr. 377, april.

— «— 1989: *Norwegian Oil and Foreign Policy* (editor), Norwegian Foreign Policy Studies nr. 68, NUPI/Vett & Viten.

— «— 1990a: «Europe 1992; Introduction of Common Carriage for Natural Gas?» Discussion Paper M-90-01 Energy & Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

— «— 1990b: «Et nytt prissjokk på olje?», *Internasjonal Politikk* nr. 4.

Becker, Abraham 1986: «U.S.—Soviet Trade and East—West Trade Policy» i Horne-lick: *U.S. — Soviet Relations*, Cornell.

Davies, Jerome 1984: *Blue Gold. The Political Economy of Natural Gas*, George Allen & Unwin, Boston/Sydney.

Doxey, Margaret P. 1980: *Economic Sanctions and International Enforcement*, Oxford University Press.

Holzman & Portes 1978: «The Limits of Pressure», *Foreign Policy*, Fall.

Huntington, Samuel 1978: «Trade, Technology and Leverage: Economic Diplomacy», *Foreign Policy*, Fall.

Jentleson, Bruce 1986: *Pipeline Politics; The Complex Political Economy of East-West Energy Trade*, Cornell University Press.

Mastandano, Michael 1985: «Strategies of Economic Containment; U.S. Trade Relations with the Soviet Union», *World Politics*, July.

Stent, Angela: «Economic Containment» in Gaddis & Diebel: *Containing the Soviet Union*.