DEN NORSKE ATLANTERHAVSKOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMITTEE

KORTINFO 1-2010

RUSSISK-UKRAINSKE GASSRELASJONER

Av Roger Johansen

De russisk-ukrainske gassrelasjonene har vært preget av konflikter helt siden Sovjetunionens oppløsning. Ukraina hadde store problemer med å betale gassregningene, og opparbeidet seg derfor en enorm energigjeld på 1990-tallet. Det var imidlertid først da Russland kuttet gasstilførselen til Ukraina i begynnelsen av 2006, og Europa fikk merke redusert trykk i gassrørene, at konflikten nådde vestlig media. Russland ble beskyldt for å bruke gass som et politisk våpen mot Ukraina for å oppnå utenrikspolitiske innrømmelser, og for å få kontroll over landet. I denne artikkelen argumenterer jeg imidlertid for at det hovedsakelig er økonomiske, og ikke politiske årsaker som ligger til grunn for Russlands handlinger i gassektoren.

Et stort problem for Russland, og et godt forhandlingskort for Ukraina, er at 80% av gassen Russland eksporterer til Europa går gjennom Ukraina. Med dette esset i ermet har Ukraina ikke bare lenge klart å holde prisen på gass til landet på et lavt nivå, men også unngått å betale for store mengder gass de fikk levert på 1990-tallet. På 1990-tallet har Russland flere ganger gjennomført, og truet med å gjennomføre straffereaksjoner som å kutte gassleveransene til Ukraina dersom de ikke gjør opp for seg, med det resultat at Ukraina har forsynt seg fra gassleveransene Russland holdt av til Europa.

VEIEN MOT KRISEN I 2006

Etter Vladimir Putin kom til makten i Russland i 2000, og styret i Gazprom ble skiftet ut, var det imidlertid mye som tydet på at situasjonen var på bedringens vei. Sommeren 2004 hadde alle spørsmål om gjeld og transport av gass blitt avklart, og det ble fremlagt en avtale mellom de to partene om et gasskonsortium, et samarbeidsprosjekt om driften av gassrørledningsnettverket i Ukraina Gazprom lenge hadde hatt et ønske om. Et konsortium ville umiddelbart ha løst mange av problemene i gassektoren fordi det ville ha gitt Russland kontroll over rørledningene som går gjennom Ukraina.

Da Viktor Jusjtsjenko ble valgt til president i Ukraina i desember 2004, ble forholdet mellom Russland og Ukraina derimot dårligere, gassrelasjonene inkludert. Jusjtsjenko og hans administrasjon var svært opptatt av at Russland skulle behandle Ukraina som en uavhengig stat, på lik linje med Polen. Som et ledd i denne prosessen fremla den ukrainske energiministeren et forslag om å øke transittavgiften på gass til markedsnivå. Dette ville ha tilsvart en 100% prisøkning på avgiften som Russland må betale for å sende gass gjennom Ukraina.

Forslaget ble svært godt mottatt av Gazprom. En økning av transittavgiften betød nemlig at Russland også kunne øke prisen på gass til Ukraina. Ukraina betalte på denne tiden $50 per 1000m3 (tkm – tusen kubikkmeter), hele $110 under den europeiske markedsprisen på $160 per tkm. Ukraina delte ikke Gazproms entusiasme.

Våren 2005 oppstod en konflikt i gassrelasjonene mellom de to landene da 8 millioner kubikkmeter gass ikke ble gjort tilgjengelig for Gazprom til tross for over 40 forespørsler fra selskapet over en periode på flere måneder. Ukraina unnskyldte seg med at gassen hadde forsvunnet, kommet bort som følge av tekniske problemer eller blitt stjålet av ukjente personer. Etter flere forhandlingsrunder kom gassen imidlertid til rette, og det ble funnet en løsning begge parter var villige til å godta.

Sommeren 2005 hadde de gode relasjonene fra 2004 forsvunnet. Det var ikke lenger enighet mellom partene om prisen på gass for det neste året. Justjsjenko hadde meddelt at konsortiumprosjektet var kansellert, og Russland var utrygg på Ukraina i forhold til Gazproms gasslagre og transitt gjennom landet. Samtidig økte prisen på gass til Europa kraftig, og Russland ble enda ivrigere etter å øke prisen på gass til Ukraina.

I desember 2005 annonserte Gazprom at prisen på gass kom til å øke for samtlige land bortsett fra

Hviterussland. Annonseringen ble etterfulgt av flere tøffe forhandlingsrunder mellom Russland og Ukraina. I begynnelsen uttalte Jusjtsjenko at han var villig til å inngå kompromisser og løse konflikten på en transparent måte basert på markedsprinsipper. De senere forhandlingsrundene viste imidlertid tegn til det motsatte.

Forhandlingsrundene ble kaotiske. Ukraina tolket en tidligere kontrakt dit hen at de skulle få beholde eksisterende pris til 2013. Landet kom senere med forslag om å gå over til markedspris først fra 2007. Det ble også foreslått å reforhandle svartehavsflåtekontrakten samt å betale for gass med ukrainske våpensystemer.

Russland var ikke villig til å godta noe av dette, og kom med forslag om å utsette prisøkningen til etter valget i mars, låne Ukraina penger til å finansiere gassforbruket eller skrive under konsortiumavtalen fra 2004 mot å få beholde en lav gasspris.

Partene kom dermed ikke til enighet under forhandlingene, og Russland gjorde alvor av trusselen om å stenge av gasstilførselen til Ukraina. Flere land i Europa merket det reduserte trykket i gassrørene, og konflikten fikk lynraskt en internasjonal dimensjon. Russland ble beskyldt for å bruke gass som politisk våpen. Argumentene var flere.

ARGUMENTENE I KJØLVANNET AV KRISEN

Det ble umiddelbart antatt at prisøkningen til Ukraina ett år etter Jusjtsjenko ble president tydet på at Russland sanksjonerte Ukraina på bakgrunn av landets tilnærmelser mot Vesten. Det ble stilt spørsmål om hvorfor prisene var lave under den pro-russiske Viktor Janukovitsj og økte under den provestlige Viktor Jusjtsjenko.

Det er viktig å være oppmerksom på at prisene til resten av Europa også økte dramatisk på denne tiden. Det var uholdbart for Russland å fortsette og selge gass til Ukraina til sterkt reduserte priser. Som en representant for Gazprom fortalte: prisen ville ikke engang ha dekket utgiftene ved å sende gassen til Ukraina. Prisene måtte altså økes, noe både WTO og IMF også har argumentert for. Ukraina er verdens mest energiintensive land. Landet bruker mer energi enn Polen, Ungarn, Tsjekkia og Slovakia til sammen. Med bare en fjerdedel av energiforbruket har Polen et mye høyere brutto nasjonalprodukt enn Ukraina. En prisøkning på gass vil gi incentiver til å øke energieffektiviteten.

At prisen fortsatte å være lav under Janukovitsj i 2004 kan også sees i sammenheng med at gassrelasjonene mellom de to landene var mer stabile. Det viktigste var avtalen om et gasskonsortium. Kontroll over rørledningsnettverket i Ukraina er svært viktig for Gazprom, og var sannsynligvis verdt en svært lav pris på gass til Ukraina under Janukovitsj. Da Justsjenko la prosjektet dødt, hadde heller ikke Gazprom interesse av å gi prisrabatt til landet.

Dette er også en del av forklaringen på hvorfor Gazprom gir lav pris til Hviterussland i dag og ikke til Ukraina. Gazprom forhandlet frem en avtale med Hviterussland i 2008 om å gi lavere pris mot at selskapet fikk eierandeler i Hviterusslands transittselskap, Beltransgaz. Med dette sikret Russland seg kontroll over Hviterusslands rørledningsnettverk. En kontroll av rørledningene i de forskjellige landene gir ikke bare mulighet til å unngå konflikter som de i 2006 og 2009, men den gir også Gazprom mulighet til å vedlikeholde det gamle rørledningsnettverket, en svært viktig oppgave som Ukraina har neglisjert siden Sovjetunionens oppløsning.

Etter konflikten i 2006 ble Russland også beskyldt for å bruke gassvåpenet til å påvirke valget som skulle holdes i Ukraina i mars 2006. Denne anklagen mangler troverdighet av flere årsaker. For det første kom Putin med forslag om å vente med prisøkning på gass til etter valget i Ukraina, og dermed unngå å bli mistenkt for å ville påvirke valget. For det andre består den pro-russiske støtten i Ukraina hovedsakelig av næringslivet øst i Ukraina. Dette næringslivet har gjort seg avhengig av billig gass fra Russland. Å øke gassprisen for å få støtte blant disse gir derfor lite mening.

Vladimir Milov, en respektert russisk energianalytiker, er blant dem som også har reagert på de differensierte prisene til Russlands naboland. Han mener at Russland gir billigere gass til land som anses for å være allierte. Stikk i strid med dette argumentet satte Gazprom opp prisen på gass til Armenia i 2006. Landet er nært knyttet til Russland, og det samme uttalte mål om NATO-medlemskap. Det må også understrekes at prisen på gass til de forskjellige landene i Vest-Europa også er svært forskjellige. Sverige og Danmark betalte for eksempel rundt $1300 tkm i 2008, mens Storbritannia

betalte $500 tkm. Det er få som vil hevde at dette er politisk motivert. Det er heller en indikasjon på at prisen på gass reguleres etter økonomiske prinsipper, ikke politiske.

Krisen i 2006 varte kun noen få dager, og en avtale ble omsider inngått. Mange ukrainske politikere var svært misfornøyd med hvordan Jusjtsjenko hadde håndtert situasjonen og selve avtalen ble kalt et Pearl Harbor i ukrainsk diplomati. Selv Jusjtsjenkos støttespillere var sterkt kritiske. Dette kan ha bidratt til at Jusjtsjenkos parti tapte valget i mars, og Janukovitsj endte som statsminister.

I avtalen fra 2006 ble det bestemt at Ukraina skulle betale $95 per tkm. Det var en dårlig avtale for Ukraina fordi den ikke klargjorde hvilken prisøkning Ukraina skulle få i fremtiden. Forhandlingene som ledet frem til avtalen i 2007 ble ledet av Janukovitsj. Disse gikk mye bedre enn i 2005, og partene ble enige om en prisøkning på mellom 30-40% hvert år frem til 2011. Denne skulle begynne allerede fra og med 2007. Dette tilsvarte en økning fra $95 tkm til $135 tkm. Forhandlingene i desember 2007 fulgte samme mønster med en prisøkning på 38% fra $135 tkm til $180 tkm.

NY KRISE – NYTT ALVOR

I mars 2008 kuttet Russland nok en gang gasstilførselen til Ukraina grunnet ubetalt gjeld. Krisen var kortvarig og ble knapt lagt merke til i Vest-Europa. Gazprom var under press på denne tiden. Russland hadde samme måned inngått en avtale med de sentralasiatiske leverandørene av gass om å gå over til å betale markedspris fra 2009. Dette førte til at Gazprom måtte betale $360 tkm. Etter å ha inngått denne avtalen, ga Russland Ukraina beskjed om at de måtte belage seg å betale markedspris fra og med 2010.

På et møte mellom de to statsministrene Julia Timosjenko og Vladimir Putin i oktober 2008, ble partene enige om at Ukraina skulle gå over til å betale markedspriser på gass over en periode på tre år. Ukraina skulle også få mulighet til å samarbeide med Gazprom om eksport av gass videre til Europa, noe som ga Ukraina tilgang til et lukrativt marked. Dette ble de enige om på betingelse av at Ukraina nedbetalte gjelden sin innen desember samme år.

Ukraina klarte ikke dette, noe det raskt ble en disputt om i desember. Gazprom nektet å undertegne en ny leveransekontrakt for 2009 dersom Ukraina ikke gjorde opp for seg. Etter noen vanskelige forhandlingsrunder låste konflikten seg, og Russland kuttet på ny gasstilførselen til Ukraina. Mange europeiske land merket dette umiddelbart, og krisen som fulgte ble den alvorligste i Russlands historie som gassleverandør. I flere land, blant annet i Bulgaria, fryktet man en humanitær krise på grunn av mangel på varme.

Det er vanskelig å forstå hvorfor konflikten i begynnelsen av 2009 oppstod. I utgangspunktet fremstår den som meningsløs. Avtalen som ble underskrevet i oktober var svært god for Ukraina. Det kom også klart frem fra IMF at Ukraina hadde tilstrekkelige midler til å betale for seg i desember. Russland viste også evne til kompromissvilje. På tross av å ha blitt rammet svært hardt av finanskrisen, og at de nå måtte betale markedspris på gass fra Sentral-Asia, var Russland villig til å holde på avtalen inngått av Janukovitsj i slutten av 2006. Prisen på $250 per tkm tilsvarte en økning på mellom 30-40%. Dette tilsvarer samme økning i pris som de to foregående årene da Janukovitsj satt ved forhandlingsbordet, noe som indikerer at Russland er konsekvent i prisøkningen uavhengig av hvem de forhandler med eller hvilke politiske konflikter som eksisterer mellom de to landene.

Ukraina gikk ikke med på forslaget til Gazprom, og Russland tok med det av seg silkehanskene. De krevde en umiddelbar overgang til markedspriser for Ukraina, noe som tilsvarte en pris på $450 per tkm. Etter å ha avslått det billigere alternativet på $250 per tkm, kom det ikke som noen overraskelse at Ukraina også nektet å gå med på det endelige forslaget. Gazprom valgte deretter å kutte gassleveransene til Ukraina. Krisen som oppstod varte i nesten tre uker. Russland gikk med på å gi 20% avslag på gassprisen i forhold til den gjennomsnittlige prisen i Europa. Dette tilsvarte $360 tkm.

Partene ble også enige om å fjerne mellomleddet RosUkrEnergo, og at Ukraina skulle betale markedspris fra 2010 som skulle bli beregnet ut fra oljeprisen. Ukraina måtte enn videre betale gassregningen innen den 7. i hver måned, og betale for den mengden gass som stod i kontrakten selv om de ikke gjorde bruk av hele forsyningen.

Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 8
0160 Oslo

B
DISTRIBUERT AV POSTEN NORGE
posten
NORGE P.P. PORTO BETALT

USTABILITETEN FORTSETTER

I ettertid kan det sies at avtalen var et skritt i riktig retning, men at den også la opp til potensielle konflikter som fortsatt er et stort usikkerhetsmoment i gassrelasjonen mellom de to landene.

Det er i dag stor spenning mellom landene de første dagene i hver måned knyttet til hvorvidt Ukraina vil klare å betale for seg eller ikke. Naftogaz, det ukrainske gasselskapet, er på randen av konkurs, og har i hele 2009 slitt med å betale i tide. Enkelte ganger har de ikke klart dette, noe som medførte mindre konflikter både i juli og oktober. Ukraina har dessuten kun brukt halvparten av den kontraherte gassen. Landet har nektet å betale for gass de ikke bruker, til tross for forpliktelsen fra 2009 om å gjøre dette.

Russland har til nå valgt å ikke sanksjonere Ukraina på dette punktet, og Putin sa i mars 2009 at "det ikke er riktig å ta våre partnere av dage". Russland har fortsatt den milde linjen, og har for året 2010 redusert mengden kontrahert gass til Ukraina samtidig som de har avstått fra å kreve betaling fra Ukraina for ubrukt gass.

Prisen Gazprom må betale for transitt av gass gjennom Ukraina er også en potensiell kilde til konflikt. Timosjenko nevnte at hun ville øke prisen Russland må betale for dette. Gazprom var ikke interessert. Partene har imidlertid funnet en løsning på transittavgift for 2010, der Gazprom gikk med på å betale en høyere pris.

Russland har holdt løftet om å gi Ukraina en gasspris beregnet etter prisen på olje. Ukraina betaler nå $208 tkm, noe som er en god pris for landet. Det var fryktet at Russland ville bruke gassventilen til å påvirke valget i Ukraina i februar 2010, men dette har ikke forekommet. Holdningen til Ukraina er også positiv. Gazproms direktør Aleksej Miller, uttalte i januar at Ukraina har klart å betale gassregningene i tide, og alt tyder på at regningen i fremtiden også vil bli betalt.

Uansett hvilken part som har skyld i krisene i 2006 og 2009, har de utvilsomt bidratt til å svekke Russlands rykte som en pålitelig gassleverandør. Russlands milde behandling av Ukraina kan tyde på at Kreml er svært bevisst sin sårbarhet i gassektoren, og gjør sitt beste for å unngå at slike kriser gjentar seg.

Valget av Janukovitsj til president i Ukraina kan bidra til å stabilisere gassrelasjonene mellom de to landene ytterligere. Janukovitsj uttalte før valget at han mener det er viktig å opprette et gasskonsortium, et etterlengtet mål for Russland. Inntil dette blir avklart, vil det imidlertid fortsette å være betydelig usikkerhet i gassrelasjonene mellom de to landene.

www.heglandtrykk.no

Om Kortinfo fra DNAK:

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form.
Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Neving Rudskjær
ISSN: 1502-6361