

Sjtokman-beslutningen: Forklaringer og implikasjoner

Arild Moe
assisterende direktør og
seniorforsker ved Fridtjof
Nansens Institutt

Det gigantiske gassfeltet Sjtokman (russ.: Sjtokmanovskoje) i russisk Barentshav, 550 km nord for Kola-kysten, er blitt et velkjent navn i norsk offentlighet. Selv om feltet ble oppdaget allerede i 1988, er det først de tre siste årene det har vært realistiske utsikter til snarlig utbygging.¹ Dette skyldes både den teknologiske utviklingen, som har redusert kostnadene, og mulighetene til å selge gass i flytende form – LNG – til det amerikanske markedet, hvor prisene har steget kraftig. Utviklingen av en energidialog mellom USA og Russland etter 11. september var også en del av bakteppet.

Det russiske statsdominerte gasselskapet Gazprom, som har lisens for utbyggingen av feltet gjennom et datterselskap, inviterte høsten 2003 utenlandske oljeselskaper til å være med å danne et konsortium for utvinning, produksjon av LNG, transport og markedsføring av gass fra feltet, med sikte på oppstart i 2011. Dette første av i alt tre trinn på Sjtokman ville omfatte produksjon av ca. 20 milliarder kubikkmeter gass årlig. De fleste store internasjonale selskapene viste interesse og i september 2005 offentliggjorde Gazprom en liste på fem som skulle være med i siste anbudsrunde: Chevron, ConocoPhillips, Total, Statoil og Hydro. Fra denne listen ville Gazprom velge de selskaper som skulle bli med i konsortiet, hvor de ville få en samlet eierandel på 49 %. Endelig avgjørelse ble utsatt en rekke ganger, uten klare begrunnelser. Imidlertid

Forfatteren takker for kommentarer fra Leif Christian Jensen, Kristine Offerdal, Thomas Devold og to anonyme fagfeller.

1 For en oversikt over de første forsøkene på å etablere et Sjtokman-prosjekt, se Moe (1994, 2001).

bredte det seg en stigende optimisme i Norge om at begge de to norske selskapene ville komme med når avgjørelsen først ble tatt. Optimismen var næret blant annet av uttalelser fra russisk side om Norge som en strategisk partner på energiområdet. Sjtokman skulle bli verdens hittil største gassfelt i produksjon offshore og samtidig markere åpningen av den russiske arktiske sokkel hvor det er påvist flere enorme gassfelt. Deltakelse i Sjtokman-prosjektet ville derfor kunne ha stor strategisk betydning for alle involverte selskaper, ikke minst de norske.

Den 9. oktober 2006 kunngjorde imidlertid Gazprom en beslutning som kullkastet de vestlige visjonene for utvikling av feltet. Det har allerede vært spekulert mye i hva som er den virkelige begrunnelsen for denne beslutningen. Vi kan ikke vite med sikkerhet hvilke overlegninger russiske beslutningstakere har gjort, men jeg vil i denne artikkelen sannsynliggjøre noen forklaringer med basis i det vi faktisk vet noe om, nemlig den offisielle begrunnelsen, måten beslutningen ble formidlet på, samt utviklingen innenfor andre relevante saksområder som har løpt parallelt og mer generelle utviklingstrekk i Russland. Mot denne bakgrunnen kan vi også diskutere hva som er sannsynlig utvikling fremover. Beslutningen reiser også mer generelle spørsmål om hvordan viktige avgjørelser fattes i dagens Russland og om hvordan russisk energidiplomati virker.

Beslutningen og den offisielle begrunnelsen

Sjtokman-beslutningen hadde to hovedelementer. For det første ble planen om å utvikle et prosjekt med produksjon av flytende naturgass rettet mot det amerikanske markedet skrinlagt sammen med tanken om å danne et internasjonalt konsortium. Anbudskonkurransen var med andre ord annullert. Det andre elementet gikk ut på at man nå ville utvikle et alternativt prosjekt der gassen skulle sendes med rørledning til Europa, og at Gazprom ville stå for utbyggingen selv. Det ble gitt to begrunnelser, én negativ og én positiv. Den negative knytter seg til det første elementet i beslutningen: De utenlandske selskapene hadde ikke tilbudt Gazprom aktiva i bytte som i størrelse og kvalitet sto i forhold til de andeler de søkte i Sjtokman. Den positive begrunnelsen omhandlet det andre elementet: Den nye utbyggingsplanen ville utgjøre en ytterligere garanti for gassleveransene til Europa og samtidig være bevis på at det europeiske markedet har prioritet for Gazprom.

Kunngjøringen var oppsiktsvekkende på flere måter. Beslutningen om å gi opp planene om LNG-salg til USA innebar et klart brudd med Gazproms strategi for utvikling av LNG og innpass på nye markeder – les USA (Stern 2005: 162–63). Også begrunnelsen virket merkelig. Tidligere hadde Gazprom uttalt at de avgjørende kriteriene for valg av partnere ville være teknologi, finansiell styrke og adgang til det amerikanske markedet. Flere av de interesserte selskapene, deriblant Statoil og Hydro, hadde imidlertid lagt inn andeler i egne felt som Snøhvit og Ormen Lange som et element i sine tilbudspakker. Statoil tilbød endatil Gazprom adgang til LNG-terminalen i Cove Point i USA. På denne måten ville selskapet både kunne få tilført kompetanse og få LNG å selge på et tidlig tidspunkt.

Det var tydelig at andeler i prosjekter i utlandet fortonte seg som mer og mer interessant for Gazprom, men selskapet hadde ikke, i hvert fall ikke utad, krevd at slike andeler skulle stå i forhold til Sjtokman i størrelse. For øvrig uttalte Gazproms stedfortredende direktør med ansvar for LNG, Aleksandr Rjzanov, så sent som i juli at de aktiva som var tilbudt av de utenlandske selskapene var meget interessante. Senere har det kommet avismeldinger om at Gazproms forventninger til feltet har økt og at «bytteforholdet» med utenlandske aktiva dermed fortonte seg mindre gunstig enn tidligere (*Kommersant* 19. oktober 2006).² Men det virker likevel ikke troverdig at selskapet ville forkaste sin strategi på et slikt grunnlag – ikke uten å gjøre sine mulige samarbeidspartnere kjent med at man nå prioriterte andeler i utlandet mye høyere enn før og/eller at man hadde revurdert feltets potensial.

Hvem bestemmer?

Beslutningen ble kunngjort 9. oktober 2006 gjennom et intervju Gazproms direktør, Aleksej Miller, gav til en russisk tv-kanal som primært er rettet mot utenlandske seere. Et sammendrag av intervjuet ble senere på dagen sendt ut som en pressemelding fra Gazprom.³ De fem utenlandske selskapene som tidligere hadde vært i nær kontakt med Gazprom, og som hadde lagt ned millioner

2 De siste re-estimatene av Sjtokman, basert på boring på feltet i sommer, kom for øvrig samtidig eller rett etter kunngjøringen av Sjtokman-beslutningen.

3 For Gazproms pressemelding 9. oktober 2006, se www.gazprom.ru/news/2006/10/091755_21270.shtml.

i arbeidet med omfattende tilbud, fikk intet forhåndsvarsel. Selv flere uker etter kunngjøringen hadde de ikke mottatt noen direkte beskjed fra Gazprom.

Flere har tilskrevet den manglende informasjonen til de tidligere prospektive samarbeidspartnerne russisk arroganse. Men det er også mulig at den skyldes selve beslutningsprosessen. Det kan se ut som det ikke var noen omfattende prosess forut for beslutningen, og at det derfor egentlig var svært få som kunne uttale seg om den. Det virker helt klart at beslutningen ikke var blitt behandlet i regjeringen. Energi- og industriministeren var ikke orientert. Bare få timer før kunngjøringen holdt han en bred energipolitisk redegjørelse hvor Sjtokman fortsatt figureerte. Den som imidlertid var på høyde med situasjonen var president Putin. Han hadde allerede kommet med uttalelser et par uker tidligere om at deler av gassen fra Sjtokman kunne bli dirigert mot Europa (*Vremja Novostej* 25. september 2006). Dette ble ikke særlig vektlagt av observatører fordi sammenhengen var så uforpliktende. I retrospekt virker det opplagt at dette var et forvarsel om beslutningen. Dagen etter Millers kunngjøring, 10. oktober, dro Putin på statsbesøk til Tyskland. Det virker rimelig å anta at kunngjøringstidspunktet var avpasset til – og kanskje fremskyndet på grunn av – dette besøket, hvor energisamarbeid var et hovedtema.

I Tyskland gjentok Putin den offisielle begrunnelsen, men utdyppet den også: «Vårt selskap var ikke interessert i finansielle ressurser, men i bytte av aktiva.»⁴ Han la særlig vekt på at deler av gassen nå skulle sendes til Europa via rørledning. Av høflighet, eller også for å stikke en liten kile inn mellom Tyskland og USA, passet han på å si at dette konseptet opprinnelig var forbundskansler Angela Merkels idé. Hun hadde foreslått det på et av sine første møter med Putin og «vi tenkte over det». Putin presenterte omdirigeringen av gassen fra Sjtokman som en del av en større visjon om tett energisamarbeid mellom Russland og Tyskland: «Dette betyr at i løpet av 50–60–70 år vil Tyskland motta ytterligere [energi]ressurser – i dag mottar landet ca. 40 milliarder – 50–55 milliarder kommer i tillegg. [Tyskland] blir ikke bare den største forbrukeren av russisk gass, men også et transittland, og blir et stort senter for videre distribusjon

4 Fra president Putin og forbundskansler Merkels felles pressekonferanse i Dresden 10. oktober 2006 (www.kremlin.ru/appears/2006/10/10/2214_type63377type63380type82634_112317.shtml).

av energiresurser til våre kunder i Europa.»⁵ Putin fortalte videre at noe av gassen vil bli gjort flytende og sendt til verdensmarkedene, men «vi har ikke bestemt oss ennå for de faktiske proporsjonene» (*Süddeutsche Zeitung* 10. oktober 2006).⁶

Ikke overraskende peker indisiene mot at den endelige avgjørelsen i Sjtokman-saken ble truffet i presidentens administrasjon og ikke i Gazprom selv. Gazprom er i økende grad blitt knyttet til den utøvende makt, og både Miller og selskapets styreformann Dmitrij Medvedev er Putins menn. I en sak med sterke utenrikspolitiske så vel som nasjonaløkonomiske overtoner har det hele tiden vært antatt at det politiske maktsentrum var involvert. Imidlertid har de fleste utenforstående observatører vært av den oppfatning at prosjektet som sådan ble politisk klarert for lenge siden, og at den politiske «innblanding» i siste fase ville dreie seg om valg av samarbeidspartnere. Når nå hele prosjektet ble lagt til side, eller i alle fall ble radikalt endret, må man spørre hvilke forhold som har forandret seg.

Gazprom er ikke en enhetlig aktør

Selv om selskapets ledelse like til det siste gav sin støtte til utbygging av Sjtokman-feltets første fase som et LNG-prosjekt, har det hele tiden hersket intern uenighet i Gazprom. Tyngdepunktet i selskapets organisasjon ligger i Vest-Sibir, i driften av de gigantiske gassfeltene der og rørledningene som frakter gassen tusenvis av kilometer vestover. Folk med bakgrunn i denne kjernevirksomheten har ofte betraktet offshore og LNG som et fremmedelement som ville kunne trekke oppmerksomhet og investeringsmidler bort fra utbyggingen i Vest-Sibir, spesielt Jamalhalvøya.

I og med at Sjtokman skulle utbygges som et LNG-prosjekt primært rettet mot det amerikanske markedet, utgjorde prosjektet tilsynelatende ikke noen «konkurrent» til utbyggingen av Jamalhalvøya. Gassen derfra vil bli pumpet inn i rørledningsnettet. «Sibir-lobbyen» så det imidlertid annerledes. De fryktet at Sjtokman ville ta oppmerksomhet såvel som investeringsmidler bort fra deres interesseområde. Dessuten var det åpnet for at de neste utbyggings-

5 Stenografisk referat fra møte med representanter for forretningslivet i Bayern 11. oktober 2006 (www.kremlin.ru/appears/2006/10/11/2353_type63376type63377type63381_112412.shtml).

6 En engelsk oversettelse av intervjuet finnes på www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/10/10/1519_type82916_112362.shtml.

trinnene på Sjtokman skulle inkludere en rørledning sørover fra Kolahalvøya. Dermed ville Sjtokman etter hvert bli et alternativ til utbygging i Vest-Sibir også leveransemessig.

Sibir-lobbyen har argumentert for at utbyggingen av Sjtokman burde vente til etter Jamal. Det kan antas at i Gazproms ledelse har særlig Aleksandr Ananekov, som er en av Millers stedfortredere og tidligere sjef for selskapets største produksjonsorganisasjon, Jamburggazdobytsja, målbåret slike synspunkter. Den ledende talsmann for Sjtokman i selskapsledelsen har vært en annen av stedfortrederne, Aleksandr Rjazanov, som har hatt ansvaret for LNG-satsningen og som også ble satt inn som leder for selskapets oljevirkosomhet Gazprom Neft. Både LNG og olje er virksomheter som retter seg mot nye markeder og har andre fortjenestemarginer enn den tradisjonelle gassproduksjonen. 15. november kunngjorde Gazprom at Rjazanov var blitt fritatt for sin funksjon som stedfortreder «i forbindelse med utløp av arbeidskontrakten».⁷

Motstanden mot Sjtokman innad i Gazprom har altså hele tiden vært til stede, men den har ikke vært sterk nok til å forhindre at prosjektet ble videreutviklet. Den kan derfor neppe alene forklare beslutningen som ble truffet om å gi opp LNG-prosjektet. Dessuten kan man innvende at Gazprom ikke har satt kroken på døren for Sjtokman, de har bare omdefinert prosjektet. Ved å prioritere gass gjennom rørledning til Europa er jo faktisk «konkurransen» med Jamal blitt enda tydeligere enn den var med LNG-konseptet. Dessuten vil det nye konseptet innebære at Gazprom må stå for investeringene alene. Dermed skulle man tro at det andre hovedelementet i Sjtokman-beslutningen står i sterk strid med interessene til Sibir-lobbyen. Spørsmålet blir da hvordan de to elementene i Sjtokman-beslutningen forholder seg til hverandre og hvilken vekt man skal tillegge dem.

Er de alternative planene troverdige?

Kunngjøringen om at LNG-prosjektet var lagt til side og at deltakelse fra utenlandske selskaper med store eierandeler ikke lenger var aktuelt, fremstår som entydig og endelig. Beslutningen kan vanskelig omgjøres fordi Gazprom med sin beslutning sendte et signal til markedet om at det må orientere seg mot andre LNG-leverandører.

7 Pressemelding fra Gazprom 15. november 2006 (www.gazprom.ru/news/2006/11/151650_21595.shtml). Degraderingen ble sannsynligvis ikke primært utløst av Sjtokman-saken, men av strid om organiseringen av Gazprom Neft. Men svekkelsen av Rjazanovs stilling – som hadde pågått over tid – har nok også svekket Sjtokman-prosjektet.

Den markedsnisjen i USA som Sjtokman-gass var ment å dekke, har høyst sannsynlig allerede forsvunnet. Det andre elementet – planene om rørledning sørover – er av en annen karakter. De er uforpliktende og uten klar tidsangivelse. Men hovedspørsmålet blir om de i det hele tatt er troverdige.

Når Gazprom i utgangspunktet ønsket å samarbeide med utenlandske selskaper i utbyggingen av Sjtokman, hadde det flere begrunnelser. En viktig årsak var teknologi. Sjtokman er et felt som vil kreve det ypperste av helt ny teknologi både for produksjon av gassen og transporten inn til land over avstander som er betydelig større og forhold som er langt vanskeligere enn for noe stort felt under produksjon i dag. Finansiering og deling av risiko var også en begrunnelse for å søke samarbeid. Endelig var erfaring med LNG-handel og markedsadgang et argument.

Markedsadgang i USA og LNG-erfaring er naturligvis mindre relevant i det nye prosjektet. Finansiering oppfattes tydeligvis heller ikke som kritisk. Ifølge Putin er det «lett å reise penger for et høylikvid prosjekt som dette på verdens finansmarkeder» (*Süddeutsche Zeitung* 10. oktober 2006). Men det vil være nærmest unikt at ett selskap alene påtar seg hele risikoen ved et prosjekt av Sjtokmans størrelse og karakter, noe som selvfølgelig vil påvirke betingelsene for finansieringen. Når det gjelder teknologi, er det ikke kontroversielt å hevde at den ikke lenger kontrolleres av olje- og gasselskapene. Teknologi og teknologitjenester kan kjøpes fra spesialiserte leverandører. Denne muligheten ble da også eksplisitt nevnt i Millers redegjørelse om Sjtokman og var et poeng teknologileverandører som f.eks. Aker Kværner merket seg.

Betyr dette at deltakelse fra utenlandske oljeselskaper ikke er påkrevet? Her finnes det nok delte meninger. Men det er helt sikkert at et prosjekt som Sjtokman må ha en kvalifisert operatør til å lede utbyggingen. Den vil sette meget store krav til prosjektleidelse og gjennomføring. Gazprom har lite offshore-erfaring, noe de ikke har lagt skjul på. Hva som er mindre kjent, er at Gazprom har svært liten erfaring med store feltutbygginger overhodet. Siden reorganiseringen av den statlige russiske gassindustrien som et eget selskap på begynnelsen av 1990-tallet har det ikke skjedd noen store utbygginger fra grunnen av. På det største nye feltet som er satt i produksjon, Zapoljarnoe, var det meste av forarbeidet gjort allerede i sovjettiden. Den gang var det ikke gassindustrien selv, men et spesialisert ministerium, Minneftegazstroj, som sto for utbygging av olje- og gassfelt. Det er sterk grunn til å tvile på at Gazprom de nærmeste årene vil være i stand til å lede en kompleks offshore-ut-

bygging, selv om den nødvendige teknologien kan kjøpes. Man må også spørre seg om ledelsen i Gazprom selv tror på de nye planene, eller om de først og fremst er fremlagt for å dempe inntrykket av at hele Sjtokman er lagt på is.

Nye muligheter for utenlandske selskaper?

I president Putins kommentar til Sjtokman-beslutningen under pressekonferansen i Tyskland 10. oktober og i avisintervjuet med *Süddeutsche Zeitung* samme dag presiserte han at deltakelse av utenlandske selskaper i samarbeid om utvikling av feltet, LNG-anlegg, transport og markedsføring i tredje land ikke kunne utelukkes. Utenlandske selskaper merket seg nok denne uttalelsen, og en representant for Shell erklærte at hans selskap er villig til å delta på Sjtokman som kontraktør (*Prime-Tass* 24. oktober 2006). Dette kan bety at Shell vil leie ut sin organisasjon til å lede prosjektet mot betaling og at Gazprom bare nominelt blir operatør. Slike arrangementer er kjent fra mindre utbygginger, bl.a. i Nordsjøen. Men Sjtokman er av en annen størrelsesorden. Et kontraktørarrangement ville innebære kompliserte forhandlinger om risiko. Ville eieren av feltet – Gazprom – kunne akseptere å ta all risiko ved et prosjekt som gjennomføres av et annet, utenlandsk selskap? Ville Shell kunne påta seg noen som helst risiko uten også å ha en andel i prosjektets oppside? Og hvis utenlandske selskaper likevel må inn bakveien, hva var da poenget med å hive dem ut i første omgang?

Anonyme kilder i Gazprom antyder at man tenker seg et såkalt «buy-back»-skjema, som går ut på at utenlandske operatører får betalt gjennom produksjonen fra feltet etter en nærmere avtalt formel og selv må bære tapene hvis prosjektet ikke går etter planen (*Kommersant* 19. oktober 2006). Lisenseierens risiko blir tilsvarende redusert. Slike arrangementer er blitt anvendt i Iran de senere årene. Oljeselskapene liker det ikke, men har gått med på det. Men i den grad utenlandske selskaper og Gazprom har vesensforskjellige oppfatninger av risiki på Sjtokman-prosjektet, kan man spørre seg om et slikt skjema i det hele tatt er anvendbart der.

Utenlandske selskapers stilling i Russland

Utsiktene til utbygging med hjelp fra utenlandske selskaper må også ses i lys av andre forklaringer på Sjtokman-beslutningen. Det hersker ingen tvil om at den russiske stat har økt sin kontroll med olje- og gassindustrien de seneste årene. Selskaper hvor staten er

eneier eller har et klart flertall av aksjene, står i dag for en langt større andel av produksjonen enn for bare få år siden. Overføringen av Yukos' produksjon til Rosneft og salget av Sibneft til Gazprom har betydd mest i så måte.

Russiske myndigheter og myndighetspersoner har i tillegg ved flere anledninger markert at direkte deltakelse fra utenlandske selskaper i Russland hverken er ansett som påtrengende viktig eller ønskelig. Allerede inngåtte avtaler er blitt satt under press som oppfattes som i hvert fall delvis politisk motivert. Det mest slående eksemplet er kritikken av produksjonsdelingsavtalen (PSA) for Sakhalin 2-prosjektet i Stillehavet. Sakhalin 2-avtalen ble inngått for 12 år siden, på et tidspunkt da prosjektets oppfattede risiko var vesentlig høyere og oljeprisen betraktelig lavere enn tilfellet er i dag. Når produksjonen på Sakhalin 2 settes i gang, kommer Russland mye dårligere ut enn om avtalen var blitt inngått i den situasjon man har i dag, noe mange russiske politikere har merket seg. Flere observatører har derfor ment at Sjtokmans skjebne er et resultat av det vanry som slike produksjonsdelingsavtaler har kommet i.

Selv om en PSA lenge ble fremholdt som det beste arrangement for Sjtokman både av de utenlandske oljeselskapene og av Gazprom selv, var ikke andre løsninger utelukket. Alle de fem selskapene som var med i siste runde hadde erklært at de også kunne vurdere andre løsninger (i motsetning til et selskap som Shell som visstnok krevde PSA, noe som kan være en av årsakene til at dette selskapet ikke kom med i siste runde). Produksjonsdelingsproblematikken kan derfor neppe være en direkte forklaring på Sjtokman-beslutningen. Noe annet er at PSA-kritikken inngår i et større bilde hvor skepsisen til utenlandske selskaper er blitt større og det antatte behovet for deres deltakelse er blitt mindre. På Sakhalin er en av grunnene til at Russland kommer dårlig ut, at kostnadene på prosjektet har økt voldsomt. Dette etterlater et inntrykk av at deltakelse av internasjonale selskaper ikke borger for effektivitet.

Den negative holdningen til utenlandske selskaper må også ses på bakgrunn av markedsforholdene så vel som utviklingen i den russiske olje- og gassindustrien. Produksjonsveksten de senere år, i en situasjon med høye verdensmarkedspriser for både olje og gass, har gitt russiske myndigheter og selskaper både handlefrihet og selvsikkerhet. Skepsisen til utlandet, som hele tiden har vært til stede, kan i dag uttrykkes uten betydelige kostnader av noe slag. I dagens energimarked er produsentlandenes posisjon vesentlig sterkere enn for bare få år tilbake. Inntrykket man sitter med i Russland er at de store importlandene og de internasjonale oljeselskapene er

villige til å sluke kameler for å få tilgang til ressursene. Det politiske klimaet er også klart endret de senere år, og 49 prosent utenlandsk eierandel i en strategisk ressurs på russisk territorium er blitt mindre politisk akseptabelt.

Mer inngående analyser av både olje- og gassektoren i Russland viser at det ligger problemer forut (IEA 2006, Ahrend & Tompson 2006). Lete- og utbyggingsaktiviteten har vært for liten de senere årene. Det kan bli behov for å tenke nytt i forhold til internasjonale selskaper om bare få år hvis produksjonen begynner å falle eller verdensmarkedsprisen skulle synke merkbart. Men per i dag er bildet som preger russisk politikk at ting går bra uten utenlandsk deltakelse. Hvorfor skal man da forsere utbyggingen av Sjtokman ved hjelp av store utenlandske eierandeler?

Forholdet til USA og WTO

Holdningen til utenlandske selskaper er også preget av utenrikspolitiske forhold. Da Sjtokman-prosjektet ble konsipert i 2003, skjedde det på bakgrunn av en forbedring av forholdet mellom USA og Russland. De to landene hadde innledet en energidialog, og det ble snakket om Russland som et viktig alternativ til det ustabile Midtøsten for olje- og gassforsyninger til USA. Det ble imidlertid ganske raskt klart at Russland ikke ville få noen særbehandling i USA, og Yukos-saken skapte betydelig politisk skepsis til utviklingen i Russland generelt og energisektoren spesielt. Det siste som var igjen av energidialogen var faktisk Sjtokman.

Det mer anstrengte forholdet mellom Russland og USA ble reflektert på flere saksområder. Ett av disse var forhandlingene om russisk medlemskap i WTO. Tidlig i 2006 ble det rapportert fra pålitelige kilder at man fra russisk side hadde truet med å utestenge amerikanske selskaper fra Sjtokman dersom det ikke ble enighet om russisk WTO-medlemskap. Koblingen ble aldri uttrykt offisielt, og man måtte spørre seg om dette var en ren bløff. Det virket nemlig lite sannsynlig at det kunne bli noen utbygging av Sjtokman med LNG-leveranser til USA hvis amerikanske selskaper var utelukket fra deltakelse. Og hvorfor skulle man fra russisk side lage en kobling som kunne føre til at et prosjekt man ellers var interessert i havarerte? Ville ikke dette være å skyte seg selv i foten?

Hvis WTO-forhandlingene faktisk var medvirkende årsak, ville det ha vært et poeng å markere at det var en sammenheng, for å vise at Russland kunne sette makt bak kravene. Og selv om det i virkeligheten ikke var noen sammenheng, kunne man ha scoret et

lite forhandlingspoeng ved å late som det var det. Så vidt vites har imidlertid russiske myndigheter ikke henvist til WTO-forhandlingene som en forklaring på Sjtokman-beslutningen, og det virker lite trolig at de hadde noen selvstendig betydning. Men også på det utenrikspolitiske området er det nå en stemning som ikke støtter opp om et langsiktig, internasjonalt samarbeidsprosjekt som Sjtokman ville kunne blitt.

Gassbalansen

Første fase av Sjtokman ville ha betydd økte inntekter og innpass på nye markeder for Gazprom. Den ville imidlertid ikke ha ført gass inn i det russiske ledningsnett som forsyner innenlandske konsumenter og leverer gass til de europeiske markedene hvor Gazprom har inngått langsiktige eksportkontrakter. Det er en økende oppmerksomhet i Russland – og i utlandet – rundt behovet for å bygge ut ny produksjonskapasitet for å kompensere fallet i produksjon fra gigantfeltene i Vest-Sibir (IEA 2006: 33–35).

Noen dager før Sjtokman-beslutningen ble kunngjort, fattet Gazproms ledelse vedtak om å iverksette utbygging av Bovanenko-feltet på Jamalhalvøya med sikte på produksjonsstart i 2011.⁸ Planen er etter hvert å nå et produksjonsnivå på 115 milliarder kubikkmeter i året, og det antydes at feltet vil kunne produsere hele 140 milliarder årlig. Dette er selvsagt ikke en beslutning som er truffet i hui og hast. Planene har foreligget lenge. Men innfasingstidspunktet har blitt forskjøvet og endret flere ganger. Det så lenge ut til at feltet først ville bli faset inn etter Sjtokman, men de nyeste prognosene for gassbehovet har gjort utbygging der til et mer presserende spørsmål. Dermed ville utbyggingen av Bovanenko ha måttet gå parallelt med Sjtokman. Det virker ikke usannsynlig at noen har sett at dette kunne bli for mye, finansielt, organisatorisk og med hensyn til industriell kapasitet. Ett av prosjektene måtte utsettes, og kostnadene ved å droppe LNG-prosjektet ble ansett som mindre enn problemene som vil kunne oppstå ved svikt i gassforsyningen.

Dette resonnementet har også implikasjoner for de nye «planene» for Sjtokman. Hvis det av de ovennevnte grunner var ufor-svarlig å gå i gang med LNG-prosjektet nå, vil det være nesten like problematisk å bygge ut feltet som et rørledningsprosjekt. Følgelig er det ikke grunn til å tro at det vil skje før etter at Jamal er kommet

8 Se Gazproms pressemelding 6. oktober 2006 på www.gazprom.ru/news/2006/10/061805_21254.shtml.

under kontroll. Denne konklusjonen sammenfaller med vurderingen av at Gazprom per i dag ikke har evnen til å bygge ut selv i noe fall. Ikke desto mindre kommer det uttalelser fra Gazprom om at leveranser fra Sjtokman til rørledningsnettet skal starte allerede i 2013.⁹ Det er imidlertid verdt å minne om at Gazprom har en lang historie med fastsettelse av datoer for produksjonsstart på felt, deriblant Sjtokman, som har vist seg å savne ethvert grunnlag i realistiske tidsperspektiver for utbygging.¹⁰

En norsk dimensjon?

De siste to år har det nærmest hersket en «Sjtokman-feber» i Norge. Selv om man lenge slett ikke var sikker på om de norske selskapene ville bli med i konsortiet, var det tilsynelatende hevet over all tvil at feltet ville bli realisert relativt raskt og at det ville ha betydelige ringvirkninger i Norge, regionalt så vel som nasjonalt, uavhengig av om de norske selskapene kom med eller ikke. Det siste året har også optimismen rundt norsk deltakelse økt. Men Sjtokman har aldri hatt en så sentral posisjon i offentligheten i Russland som i Norge. Russland er stort land og det foregår hele tiden viktige ting langt utenfor norsk synsvinkel og interessesfære.

I Norge har man lett for å isolere saker som angår Norge, fra andre interesser og utviklingstrekk i Russland. Man ser dem gjerne i en norsk-russisk dimensjon og kobler dem til andre norsk-russiske anliggender, som for eksempel avgrensingsforhandlingene i Barentshavet. Det virker imidlertid som en temmelig sikker konklusjon at Sjtokman-avgjørelsen ikke har noen brodd mot Norge, selv om det proklamerte strategiske partnerskap ikke har vist seg å ha særlig betydning.¹¹ Man kan også med stor sikkerhet hevde at det ikke er noe norske myndigheter eller selskaper kunne ha gjort som ville ha gitt et annet utfall. Noe annet er at bortfallet av Sjtokman vil ha konsekvenser for norsk nordområdepolitikk, siden det var forventet at prosjektet ville medføre utvikling av kontakter og samarbeid Norge–Russland over et bredt spekter og virke som en motor for utviklingen i nord.

9 Intervju med Vlada Rusakova, leder for Gazproms avdeling for strategisk utvikling og medlem av konsernledelsen (*Vremja Novostej* 17. oktober 2006). Aleksandr Ananenkov er også blitt sitert med en lignende uttalelse (*Gazeta.ru* 30. oktober 2006).

10 Se for eksempel Moe (2001: 142, 148).

11 Putin fortsetter allikevel å snakke om at Norge er en naturlig partner for Russland på energiområdet, jf. pressemelding om møte med statsminister Jens Stoltenberg 24. november 2006 (www.kremlin.ru/text/appears/2006/11/114453.shtml).

Konklusjoner

I denne artikkelen er en rekke forklaringer på Sjtokman-beslutningen blitt drøftet. Noen er blitt forkastet, men de fleste kan tenkes å ha hatt en betydning og står ikke nødvendigvis i konflikt med hverandre. Er så beslutningen god eller dårlig for Russland? Dette skal man være forsiktig med å uttale seg om uten å kjenne beslutningsgrunnlaget i mer detalj. Men kjernepunktet i beslutningen ser ut til å være at man ikke ønsket å sette i gang et nytt stort energiprojekt med utenlandske selskaper i en ledende rolle nå. Man vil kunne hevde at den russiske stat som ressurseier kan ha langsiktige interesser som ikke harmonerer med utenlandske selskapers og gasskjøperes interesser, og det finnes også utenlandske observatører som mener beslutningen var riktig – for Russland. Men selv om man skulle slutte seg til dette syn, er det trekk ved beslutningen som gir den et preg av å ikke være fullt ut gjennomtenkt.

For det første, hvis hovedpoenget var å utsette Sjtokman, kunne det ha vært gjort på en mykere måte. Beslutningen har lukket opsjoner på LNG-siden for Russland, opsjoner man ikke trengte å lukke så ettertrykkelig. Den udiplomatiske formidlingen av beslutningen var i seg selv ikke egnet til å inngi tillit.

Ouverturen til Tyskland og Europa har heller ikke vært særlig vellykket. Sjtokman-beslutningen har ikke utløst store gledesreaksjoner der. Det er flere grunner til dette. Mange ser at Gazprom ikke har levert noe overbevisende konsept for utbygging av feltet med seg selv i lederrollen. Dermed vil ikke feltet utgjøre noe reelt tillegg til forsyningene til Europa. Men en annen viktig faktor er at beslutningen oppfattes som politisk grunnet. Selv om den denne gangen gikk i favør av Europa, viser den et system hvor politiske overlegninger kan trumfe kommersielle vurderinger gjort av selskaper. En annen gang kan Europa rammes på en like uforutsigbar måte. Det er ikke mange måneder siden man fra russisk side truet med å prioritere andre markeder enn Europa hvis Gazprom ikke fikk bedre innpass nedstrøms.¹² På denne bakgrunn har kanskje Sjtokman-beslutningen snarere økt mistilliten mellom Europa og Russland enn redusert den, og er i så fall nok et eksempel på at russisk energidiplomati ikke virker helt etter hensikten.¹³

12 For Aleksej Millers trusler i april 2006 om å prioritere det asiatiske markedet, se www.spiegel.de/international/0,1518,412155,00.html.

13 For en diskusjon av russisk energidiplomati og bruken av energi som pressmiddel i russisk utenrikspolitikk, se Larsson (2006).

På amerikansk side er stillheten etter beslutningen øredøvende. Det kan virke som man der allerede hadde avskrevet Russland som en pålitelig leverandør. I alle fall er det ikke noe ved begrunnelsen for beslutningen og kommentarene som er gitt etterpå fra russisk side som har forsøkt å redde stumpene av den russisk-amerikanske energidialogen.

Selv om man kan identifisere mange argumenter som er relevante for Sjtokman-beslutningen, virker det ikke trolig at alle implikasjoner er grundig gjennomtenkt fra russisk side. Snarere kan det virke som beslutningsprosessen er abrupt og litt tilfeldig. Generelt har den økende sentraliseringen i Russland ført til en overbelastning av de sentrale beslutningstakerne (Hønneland & Jørgensen 2006). Ansvar for endelige beslutninger skyves oppover. President Putin har selv klaget over at regjeringen ikke klarer å treffe beslutninger og at presidentadministrasjonen må inn i bildet i for mange saker. Utbygging av Sjtokman er antakelig en type strategisk beslutning hvor toppledelsen i landet ville vært inne i bildet selv om systemet var mer desentralisert. Men problemet for Sjtokman er at toppledelsen er involvert i så mye annet at kvalitetssikringen også av denne beslutningen blir skadelidende. Innenfor et slikt beslutningssystem er det de store trekk som betyr noe, ikke de finere detaljer.

Det kan trekkes mange lærdommer av Sjtokman-saken. Én er utvilsomt at det er de til enhver tid rådende politiske forhold som betyr noe, og ikke politiske erklæringer og intensjoner som blir uttalt når et samarbeid startes opp. Det ser videre ut til at man på russisk side betrakter kostnadene ved å gå bort fra tidligere erklæringer som små. Et annet poeng er at mange av de forklaringselementene som er lansert i denne artikkelen, egentlig ikke har så mye å gjøre med selve Sjtokman. Avgjørelsen kan i stor grad ses som en konsekvens av bredere utviklingstrekk og prioriteringer. En viktig implikasjon er at man må unngå nærsynthet i analysen av enkeltprosjekter – selv når de er så store som Sjtokman. En tredje opplagt lærdom er at drastiske vedtak fattes uten særlig forvarsel. Man må være innstilt på uforutsigbarhet også i andre saker. Men man skal ikke forvente at Sjtokman-prosjektet plutselig kommer tilbake. Riktignok kunne en ensidig russisk beslutning stoppe prosjektet, men for å starte et nytt trengs det tilslutning og tillit fra andre aktører, både kommersielle og statlige.

Litteratur

- Ahrend, Rüdiger & William Tompson (2006) Realising the Oil Supply Potential of the CIS. *OECD Economics Department Working Papers* (484). Paris: OECD.
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006) *Moderne russisk politikk – En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- IEA (2006) *Optimising Russian Gas – Reform and Climate Policy*. Paris: International Energy Agency.
- Larsson, Robert L. (2006) *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*. Stockholm: FOI.
- Moe, Arild (1994) «Oil and Gas: Future Role of the Barents Region» i Olav Schram Stokke & Ola Tunanander (red.) *The Barents Region: Cooperation in Arctic Europe*. London: Sage Publications.
- Moe, Arild (2001) «Offshore Developments: The Compatibility of Central Decisions and Regional Concerns» i Geir Hønneland & Helge Blakkisrud (red.) *Centre–Periphery Relations in Russia*. Aldershot: Ashgate.
- Stern, Jonathan (2005) *The Future of Russian Gas and Gazprom*. Oxford: Oxford University Press.

