

# NUPI notat

Nr. 419  
Januar 1990

NUPI Library  
P. b. 8159 Dep. Oslo, N.  
NORWAY

*Ole Gunnar Austvik*

## *Amerikansk embargo av gass fra Sibir i 1982*

### *Mulige strategier for salg av norsk naturgass*



**NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT**

**NORWEGIAN INSTITUTE  
OF INTERNATIONAL AFFAIRS**

ISSN 0800-0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten med tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

**NORWEGIAN INSTITUTE OF  
INTERNATIONAL AFFAIRS**

P.O.Box 8159 Dep.  
N-0033 Oslo 1  
Norway

**NORSK UTENRIKSPOLITISK  
INSTITUTT**

Tlf: (47) (02) 57 08 50

*Ole Gunnar Austvik*

Norsk Utenrikspolitisk  
Institutt  
Reg. nr. 131

*Amerikansk embargo av  
gass fra Sibir i 1982*

*Mulige strategier for salg  
av norsk naturgass*

**NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT**

## SAMMENDRAG PÅ NORSK:

I første del av dette notatet diskuteres bakgrunnen for amerikanernes forsøk på å stoppe de store sovjetiske gassleveransene til Vest-Europa i 1982. Spesielt drøftes det hvor hensiktsmessig økonomisk press er som utenrikspolitisk virkemiddel. Notatet konkluderer med at det synes kun å være i svært alvorlige krisesituasjoner at det kan være mulig for USA å få de øvrige vestlige landene med på noe annet enn en strategisk embargo mot Sovjetunionen. En strategisk embargo gjennomføres i dag gjennom COCOM-regelverket. Dette var en viktig årsak til at USAs forsøk på å redusere Sovjetunionens gasseksport i stor grad mislyktes i 1982.

Et av elementene i den amerikanske politikken var at Norge skulle være erstatningsleverandør av naturgass. Notatet drøfter den høyprispolitikken Norge valgte som forutsetning for å øke produksjonen av gass. På grunnlag av analysen i første del diskuteres mulige grunner til at den norske strategien ikke førte fram. Likeså nevnes noen alternative strategier.

Siste del av notatet kommer inn på muligheten for at USA igjen vil bruke økonomisk press for å oppnå politiske mål overfor Sovjetunionen. Også spørsmålet om hvorvidt supermaktene, enten det er USA eller Sovjetunionen, på nytt kan rette sin oppmerksomhet mot norsk gasspolitikk drøftes.

## SUMMARY IN ENGLISH:

The first part of this paper discusses the background for the U.S. attempts to stop the huge Soviet gas supplies to the Western European market in 1982. In particular, the adequacy of using economic pressure as a mean in international politics is discussed. The paper concludes that it seems only to be in a situation of extremely serious crises that it is possible for the U.S. to persuade the other Western countries to participate in anything but a strategic embargo. A strategic embargo is today performed through the COCOM rules. This was an important reason why the U.S. failed to halt the Soviet gas sales in 1982.

One element of the U.S. policy was that Norwegian gas exports should be increased and used as a substitute. The paper discusses the high-price requirements that was put forward by Norway as a condition to increase her gas sales. On the basis of the analysis in the first part, possible reasons why this policy was not accepted by the purchasing countries is discussed. Some alternative gas strategic options for Norway is mentioned.

The last part of the paper discusses the possibility that the U.S. once again will use economic pressure in order to achieve political goals towards the Soviet Union. Also the possibility that one of the superpowers, either the U.S. or the Soviet Union, can direct their attention to the formulation of Norwegian gas strategy in the future is discussed.

## OM FORFATTEREN:

Ole Gunnar Austvik er utdannet sosialøkonom (Cand.oecon 1980) og er Master i Public Administration fra John F. Kennedy School of Government, Harvard University (MPA 1989). Han arbeidet i Statistisk Sentralbyrå (SSB) 1981-85. Siden 1985 har han vært forsker på Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) med energiøkonomi og energipolitikk som de viktigste arbeidsområdene.

E: Trade embargo  
Economic aspects  
Natural gas  
Production price  
Subsidies  
NUP  
Statistisk

G: USSK  
United States  
Norway

Innhold:

INNLEDNING . . . . .	4
1 SOVJETISK GASSEKSPORT OG AMERIKANSKE INTERESSER I 1982. . . . .	5
2 ØKONOMISK PRESS BRUKT SOM UTENRIKSPOLITISK VIRKEMIDDEL . . . . .	8
2.1 Økonomisk krigføring . . . . .	9
2.2 Langsiktig binding. . . . .	10
2.3 Strategisk embargo. . . . .	11
3 HVORFOR MISLYKTES USAS BOIKOTTFORSØK I 1982? . . . . .	12
4 NORGES STRATEGI. . . . .	15
4.1 Hvorfor feilet kravet om høyere priser? . . . . .	18
4.2 Alternative strategier. . . . .	21
5 KAN SITUASJONEN OPPSTÅ PÅ NYTT? . . . . .	24
5.1 Konsekvenser for Norge . . . . .	28
LITTERATUR . . . . .	32

## INNLEDNING

I 1982 ble norsk energipolitikk brått en del av et storpolitisk spill. For å hindre at vesteuropeiske land gjennomførte en betydelig gasskjøpsavtale med Sovjetunionen, prøvde USA å få Norge til å øke sin produksjon av gass som erstatning for de sovjetiske leveransene. Amerikanerne fremholdt at dersom Vest-Europa ble for avhengige av sovjetisk gass, kunne Vest-Europa komme under press i en krisesituasjon. Russerne kunne skru igjen kranene for å stoppe energiforsyningene, mente amerikanerne.

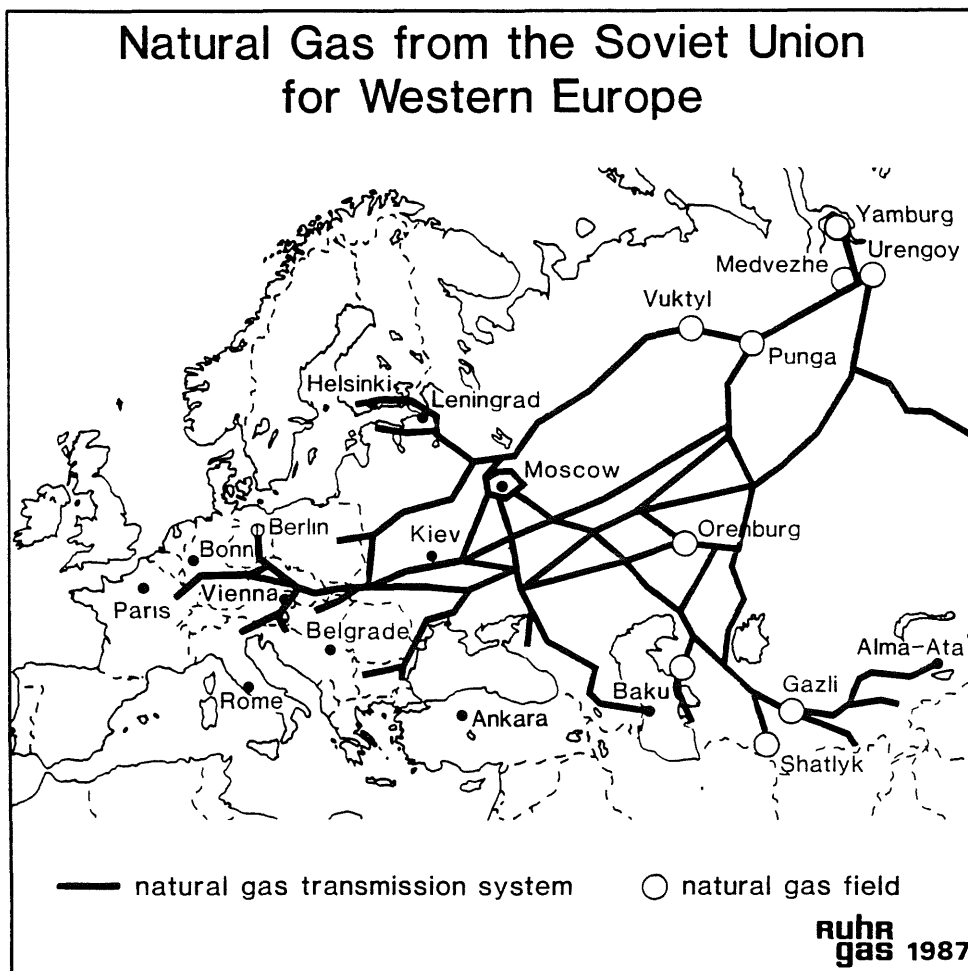
I dette notatet skal vi se nærmere på bakgrunnen for og innholdet i de amerikanske utspillene. Var argumentet om risiko for leveranseavbrudd det eneste amerikanerne var opptatt av? Var den amerikanske politikken realistisk? Vi skal også drøfte Norges reaksjoner på situasjonen. Spilte vi kortene riktig eller kunne vi fått mer ut av situasjonen ved å handle annerledes? Hvor sannsynlig er det at en tilsvarende situasjon kan oppstå på nytt? Til slutt skal vi også drøfte i hvilken grad norsk gasstrategi har betydning for internasjonal politikk.

Kapitel 1 gir en diskusjon av de amerikanske interessene i forbindelse med sovjetisk gasseksport til Vest-Europa. I kapitel 2 drøftes tre alternative måter et land kan utøve politisk press på overfor et annet land ved hjelp av handelspolitiske virkemidler. Ut fra denne analysen diskuteres i kapitel 3 grunnen til at USAs boikott-forsøk mislyktes i 1982. I kapitel 4 drøftes den norske reaksjonen såvel som alternative reaksjonsformer. I kapitel 5 diskuteres hvorvidt en tilsvarende situasjon kan oppstå på nytt og om norsk gasspolitikk igjen kan bli en slik stor oppmerksomhet fra en av supermaktene til del, enten det er U.S.A. eller Sovjetunionen.

## 1 SOVJETISK GASSEKSPORT OG AMERIKANSKE INTERESSER I 1982.

I 1982 var Sovjetunionen 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 ut fra sovjetisk synspunkt.

### 1.1 Kart. Sovjetiske rørsystemer for gass til Vest-Europa



Kjøperlandene var Vest-Tyskland, Frankrike og Italia. En stund var det også aktuelt for Nederland og Belgia å kjøpe sovjetisk gass. Mens det opprinnelige volum var på ca. 40 BCM, ble dette etterhvert redusert til 25-30 BCM. Det medførte 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 gjennom avtalen ville bli for avhengig av energileveranser fra Sovjetunionen. Assistant Secretary of Defence 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 russerne 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 russerne 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 en av flere argumenter for at USA ønsket gassleveransene stoppet.

Det var imidlertid først i forbindelse med unntakstilstanden i Polen at de amerikanske myndighetene fikk en grunn til innføre konkrete sanksjoner mot rørledningen (Jentleson, 1986). "Det ondes rike", som president Reagan kalte Sovjetunionen i sin første presidenttid, måtte straffes for sin behandling av Polen.



Sovjetunionen var og er svært avhengig av energi-eksport for å tjene inn konvertibel valuta. I 1970 tjente landet \$444 millioner på sin energiekseport, 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, 1987) Andre varer som vestlige land var villige til å kjøpe, hadde og har de fortsatt ikke i noen betydelig grad. Økning av gassekseporten ble dermed en viktig faktor for å bedre sovjetisk utenriksøkonomi.

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 dobbelt økonomisk betydning for Sovjetunionen. Ny teknologi kunne gjøre Sovjetunionen mer effektiv. Dette styrket Reagan-administrasjonens syn på at rørledningen måtte stoppes. Et økonomisk sterkere Sovjet ville være farligere enn et økonomisk svakt Sovjet.

Den amerikanske politikken skyldes i stor grad forholdet mellom supermaktene etter den sovjetiske 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 vest 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 overfor en motpart som bare er militær supermakt, og nærmest må oppfattes som et utviklingsland på det økonomiske området. Unntakstilstanden i Polen i 1981 kom

forsåvidt beleilig som direkte grunngeving for tiltakene.

## 2 ØKONOMISK PRESS BRUKT SOM UTENRIKSPOLITISK VIRKEMIDDEL.<sup>1</sup>

Historisk har forsøk på å bruke økonomiske virkemidler for å oppnå politiske målsetninger 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 ved sanksjonen enn det sanksjonerende 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 (Mastandano, 1984).

- Det har ikke alltid vært like lett å forutsi hvordan mållandet reagerer politisk på et økonomisk press. Det kan "mykne opp", men kan også bli hardere. Ulike land er dessuten i forskjellig grad avhengig 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 for å nå politiske mål.

Økonomisk krigføring; en politikk som generelt søker å begrense

---

<sup>1</sup> Kapittel 2 og 3 er hovedsakelig skrevet med basis i Allison & Cornesale (1988).

motpartens handel med andre land. Tanken er at en generelt svakere økonomi også fører til svakere militær evne.

Langsiktig binding; en planmessig oppbygging av handel der partene gjensidig blir avhengig av hverandre. Den relative ulikhet i avhengigheten gjør at det økonomisk sterkeste landet (partielt sett) får størst mulighet til å bruke handelen for å presse gjennom vedtak i det andre landet. Den vil på det stadiet, til forskjell fra økonomisk krigføring, som sikter mot en generell begrensning i handelen, som regel være selektiv ved f.eks. å oppheve en enkelt handelsavtale for å "straffe" motparten for dens handlinger. Dersom to land allerede handler tilstrekkelig med hverandre, kan en slik straffende- og belønnende handelspolitikk føres uten at en behøver en oppbyggende fase først.

Strategisk embargo; i dette tilfellet boikottes kun varer med direkte militær betydning, f.eks. slik de blir definert under regelverket til the Consultative Group Coordinating Committee (COCOM). Her er det altså ikke økonomien som sådan som er målet. En søker derimot direkte å begrense motpartens tilgang på varen/teknologien som det økonomiske samkvemmet medfører og som kan brukes av motpartens militærvesen.

Alle de tre opsjonene er strategier som sikter mot å begrense motpartens militære evne ved å bruke økonomiske i stedet for politiske virkemidler. Vi skal gå noe nærmere inn på hver av dem.

## **2.1 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, høyere 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. Usikkerheten ligger i hvor store utslagene er.

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 som regel være en slik vare. Foruten å være viktig militært er teknologien nesten alltid en flaskehals i et lands økonomiske utvikling. Det er også opplagt at de store gassleveransene gir betydelige inntekter for Sovjetunionen i hard valuta. Vanligvis blir den amerikanske politikken i 1982 sett som en del av en økonomisk krigføring.

## **2.2 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.<sup>2</sup> 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 vanligvis ikke blir oppfattet som en langsiktig binding-politikk, er at den var knyttet til Sovjetunionens politikk som sådan mer enn enkeltforhold i den. Dersom Sovjetunionen f.eks. hadde trukket seg ut av Afghanistan i 1982, er det imidlertid mulig at amerikanernes forsøk på å stoppe gassleveransene ville bli såvidt urealistiske at politikken måtte bli oppfattet som en langsiktig binding der tilbaketrekkingen og aksept av gassavtalene ville bli satt opp mot hverandre.

### **2.3 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 flaskehalser i mållandets økonomi så lenge de ikke samtidig berører militære flaskehalser. Tidligere var råvarer ofte en slik vare, det igjen er teknologi som er det nå. I den grad utstyr til gassturbinene ikke har militær anvendelse, faller en boikott av de sovjetiske gassleveransene altså utenom

---

<sup>2</sup> En kopling mellom handel og politiske motkrav opplevde Norge i forbindelse med signeringen 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 samarbeide. Se f.eks. Austvik (1989a).

denne strategien. Begrensning av teknologi-eksport under COCOM-reglene er imidlertid en del av en strategisk embargo.

### 3 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. 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 mindreverdige 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 cruise-missiler, med til dels sterk intern 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 dette ville dessuten bli motvirket ved å øke lagringsmulighetene for gass, installere 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.

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 høyteknologi 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, noe som en velting av gassavtalen måtte sees som en del av.<sup>3</sup>

Da leveransene av kompressorer og annet utstyr startet opp i slutten av august 1982, innførte president Reagan forbud mot all amerikansk eksport til de firmaer som leverte til det

---

<sup>3</sup> Et særtrekk ved situasjonen var at de vest-europeiske landene opptrådte noenlunde likt enten det var sosialistiske eller konservative regjeringer. EF protesterte mot uakseptabel innblanding i landenes suverene anliggender. Margareth Thatcher brukte engelske økonomiske interesser som argument for å gjennomføre avtalen. Det vest-europeiske samholdet kan ha styrket vest-europeiske land vis a vis USA i alliansesammenheng, altså i og for seg et politisk tap for USA.

sovjetrussiske storprosjektet. De europeiske landene ble imidlertid enda mindre villige til å bryte kontraktene da Reagan økte den amerikanske korneksporten til Sovjetunionen samme høst. Den 13. november opphevet så amerikanerne 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 signere nye gasskontrakter med Sovjetunionen til a) Det internasjonale energibyrå (IEA) hadde fullført en studie om faren ved (for stor) gassavhengighet av Sovjetunionen; b) OECD hadde avsluttet en studie om virkningen av eksportkreditter til Sovjetunionen; c) en COCOM-overenskomst var inngått om begrensning 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 en ren kommersiell vurdering mente de at det var ingen grunn til å vurdere sovjetiske leveranser av gass som mer usikre enn en rekke andre energileveranser, som f.eks. olje fra Den persiske golf enn si gass fra Nordsjøen. Energipolitiske hensyn kunne tilsi at et fravær av sovjetiske gassleveranser ville medføre mindre grad av diversifisering mellom ulike energileverandører og således faktisk svekke Vest-Europas energisikkerhet. I tillegg mente enkelte at en boikott ville virke provoserende på Sovjetunionen og kanskje gjennom det svekke vestlig sikkerhet heller enn å styrke den.

#### **4 NORGES STRATEGI.**



I det foregående kapitlet diskuterte vi hvordan dragninger mellom Sovjetunionen, USA og de vesteuropeiske landene påvirket utfallet av den russiske gasskontrakten i 1982. Dette er en klar illustrasjon på at handel med naturgass i Vest-Europa involverer flere aspekter enn de rent kommersielle. Blant annet er altså utenriks- og sikkerhetspolitiske forhold med og former markedet og blir trukket inn i grunnlaget for de strategivalg hvert enkelt land foretar. Dette skyldes mye gasshandelens økonomiske dimensjoner og de fysiske bindinger som oppstår mellom selger- og kjøperland gjennom legging av rørledninger.

Den norske responsen overfor amerikanerne gikk for det ene ut på at det var umulig å forsere produksjonen, f.eks. på Trollfeltet, tilstrekkelig til at norsk gass kunne være et reelt substitutt for den russiske gassen på kort og mellomlang sikt. Selv om amerikanerne syntes å ha problemer med å akseptere dette, virker responsen 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 vi få en tilleggspris som gjorde økningen økonomisk forsvarlig. Konsekvensen ble at Norge krevde 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 signert.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> En viktig medvirkende årsak til mangelen på nye kontrakter var den svake markedsutviklingen en opplevde utover på åtti-tallet.

Begrenses likevel målsetningen til å ønske at profitten av nytt gassalg skal økes i forhold til profitt etter dagens priser, 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 stordriftsfordeler. En stor produksjon medfører i sin alminnelighet lavere enhetskostnader enn en liten produksjon. Dersom volumøkning skulle være målsetningen, må spørsmål stilles om det er slik at dette primært kommer gjennom et voksende totalmarked der alle leverandører øker sin eksport. Er det i så fall noe vi kan gjøre for å øke forbruket av naturgass i Europa på en generell basis? Eller er det slik at Norge hadde potensiale til å øke sine markedsandeler på russernes bekostning når rammer ble endret i 1982?

En helt annen norsk målsetning kunne vært å utnytte situasjonen til å bedre andre økonomiske og politiske forhold overfor omverdenen. Det er opplagt at en nasjon som Norge, som er en vesentlig eksportør av gass i et sterkt politisert marked, ikke kan la være å vurdere også dette i en helhetlig strategi. For selskapene er ikke dette like relevant. Hvor viktig det er å ta hensyn til denne type problemstillinger, opplevde vi i forbindelse med signeringen av Troll-avtalen. Den franske regjeringens krav for å godta den kommersielle avtalen var en

bedring av Frankrikes forhold overfor Norge på en lang rekke områder (se fotnote nr.2).

Valget av målsetning og strategi for å oppnå denne vil måtte vurderes ut fra hva som er den endogene likevektsløsning i markedet og hvilke faktorer som påvirker den og hvordan. Denne likevekten er det svært komplisert å finne fram til, men den dannes på noe vis av de teknisk-økonomiske skranker for den enkelte eksportør og importør, de transmisjonsstrukturer som finnes og den diversifikasjon de enkelte kjøpere ønsker seg ut fra kommersielle, konkurransemessige og sikkerhetsmessige og politiske vurderinger i øvrig. Den kan endres over tid, eksempelvis ved at kapasitet utvides eller gjøres mer fleksibel, at den administrative dyktighet (politisk og kommersielt) forbedres, at politiske eller markedsmessige styrkeforhold mellom aktørene endrer seg, etterspørselen endres, nye rørledninger bygges osv. En må danne seg en oppfatning av om situasjonen i 1982 i seg selv endret forholdene i markedet slik at de i større grad virket i Norges favør og som vi kunne dra direkte nytte av der og da. Men det må også vurderes hvorvidt situasjonen kunne brukes til å påvirke forhold ytterligere, slik at rammebetingelsene ble bedret for norsk gassalg også på sikt.

Det vil falle utenom hensikten med dette notatet å gå i dybden med en vurdering av alle mulige norske strategier i 1982 ut fra den ovennevnte prinsipielle diskusjonen. I dette kapitlet skal vi begrense oss til å søke å forklare hvorfor kravet om høyere priser ikke førte fram. Dette skal vi gjøre med basis i den diskusjon vi foretok i kapittel 2 og 3. Men det faktum at markedets økonomiske og politiske funksjonsmåte har stor betydning for vellykketheten av politikken vil også være en bærende premiss for drøftelsen. I vurderingen av den faktiske politikk er det viktig å se alle strategier i en total markedssammenheng (som skissert over) for å kunne si noe om dens holdbarhet. I forlengelsen av drøftingen av høyprispolitikken skal vi derfor antyde noen alternative målsetninger og strategier som kunne vært satt opp for Norge i 1982.

#### 4.1 Hvorfor feilet kravet om høyere priser?

På det tidspunkt USA framsatte ønsket om utvidet norsk gassproduksjon til erstatning for den russiske gassen, var oljeprisene, og dermed også gassprisene, høye. Det var sterke forventninger om nye store gasskontrakter til høye priser ut fra markedsøkonomiske årsaker. Statfjord-kontrakten fra 1980/81, som inneholdt de til da høyeste prisene på naturgass i Europa, bygget opp under dette forventningspresset. Amerikanernes politiske press for å få kjøperlandene til å kjøpe norsk framfor russisk gass kom i tillegg til denne gunstige markedssituasjonen. Utsiktene for salg av norsk gass syntes svært lyse på begynnelsen av åtti-tallet, både ut fra en kommersiell og politisk synsvinkel.

Priskravet har hovedsakelig vært begrunnet med at prisene for det første med sikkerhet må dekke alle kostnadene ved utbygging av felt og rørsystemer. For det andre ble utvinning av naturgass satt opp mot utvinning av råolje. Dersom ikke gassproduksjon ga minst like høy fortjeneste som produksjon av olje, ville det ikke være noen grunn for Norge å øke utvinningstakten. I alle fall ikke i slike mengder som enkelte scenarios for etterspørselsutviklingen i Europa tilsa ville være nødvendig dersom russisk gass skulle fortrenge vi noe monn.<sup>5</sup> Fornuften i vårt priskrav var altså basert i produksjonsøkonomiske betraktninger.

I Norge har det vært mest oppmerksomhet rundt begrunnelsen om at russerne kunne skru igjen kranene i en krisesituasjon. Norge, som vil stå sammen med de øvrige vestlige land i en politisk og/eller militær øst-vest-konfrontasjon, skulle være en tryggere

---

<sup>5</sup> Pris-premie-politikken bidrog til "oljeopsjons-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 opplever om lag en fordobling av norsk oljeproduksjon.

kilde enn Sovjetunionen. Vi hadde i så måte fellesinteresser med kjøperlandene. Men selv om kjøperlandene nok hadde vurdert risikoen for leveranseavbrudd, var den bare en del av et totalt risikobilde for leveranseavbrudd og avhengighetsforhold. Det var dessuten bare et av amerikanernes argumenter for å stoppe leveransene.

Det norske argumentet hadde altså ikke samme markedsfornuft som det var produksjonsøkonomisk fornuftig. Det var amerikanernes ønske at russerne skulle selge minst mulig gass til Vest-Europa, ikke de vesteuropeiske regjeringenes. I Vest-Europa var vurderingen slik at de så seg, totalt sett, tjent med de sovjetiske gassleveransene. Det var eventuelt felles vestlig sikkerhet og/eller amerikanske interesser som stod på spill i en krisesituasjon, ikke bare interessene til det enkelte vest-europeiske konsumentland av gass.

En prispremie for norsk gass burde således vært fakturert enten USA eller f.eks. NATO. Hvorvidt det ville vært mulig å få USA til å betale en slik premie er vel heller tvilsomt, når vi ser på amerikanske regjeringers tidligere uvillighet til å dekke andres kostnader ved økonomiske boikottaksjoner overfor Sovjetunionen (jfr. f.eks. kornembargoen og amerikanske gardbrukeres reaksjoner). Det ville også vært unikt om f.eks. NATO skulle gått inn på en slik økonomisk kompensasjonsordning. Det synes vanskelig å tro at NATO-landene ville kunne blitt enige om det når en tar interessemotsetningene over Atlanteren i betraktning. Det er nærliggende å trekke den konklusjon at det uansett ville være vanskelig å få en eksplisitt prispremie enten det skulle være fra konsumentlandene, USA og/eller NATO.

Ovenfor avbruddsscenarioet som begrunnelse hadde åpenbart Vest-Europa og USA ulike syn på hvordan leveringssikkerhet skulle oppfattes. Sikkerhet mot leveranseavbrudd er fundamentalt for alle energiimportører. Denne sikkerhetsholdningen, både mot økonomisk press og leveransestopp/reduksjon enten det er av tekniske eller politiske årsaker, er da også hovedårsaken til at

de fleste land ønsker å minske avhengigheten av oljeimporten (og dermed av leveranser fra det sårbare Gulf-området) og øke forbruket av andre energibærere. En slik sikkerhetsfilosofi kan en finne igjen i all internasjonal handel og arbeidsdeling.<sup>6</sup> En må ha tillit til hverandre for at det internasjonale system skal fungere, noe som bare i vekslende grad er tilfelle. De fleste land må vurdere hvordan ønsker om høy selvdekningsgrad og konsum diversifisert på alternative energibærere og alternative land skal veies opp mot det (kortsiktige) økonomiske velferdstap det innebærer å ikke satse mer ensidig på enkelte energibærere og -leverandører. En må altså mene at sannsynligheten for et avbrudd og de ulemper det medfører er såvidt store at det oppveier kostnadene ved i normale perioder å diversifisere, på ulikt vis, mer enn det rent økonomiske forhold skulle tilsi. Et slik resonnement falt altså ikke ut i Sovjetunionens disfavør i 1982, sett ifra Vest-Europa.

Faktisk kan argumentet snus mot Norge. I et scenario der en antar at russerne skrur igjen kranene, i en ekstremt spent øst/vest-situasjon, mister de også 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 russiske leveransene. Muligens er tanken om at russerne skrur igjen sine egne kraner, et såvidt dramatisk scenario at det politiske klima kan muliggjøre et slik press også mot Norge, f.eks. gjennom sabotasjehandling. Usikkerhet omkring leveranseavbrudd av politiske/militære årsaker kan altså også snus mot Norge, ikke bare mot Sovjetunionen, selv om Sovjetunionen i begge tilfeller er tenkt som den aktive part. 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.

---

<sup>6</sup> I Norge har jordbrukspolitikken de siste 10-20 årene vært ført blant annet med høyest mulig selvdekningsgrad som begrunnelse.

## 4.2 Alternative strategier.

Vi skal nevne noen forhold i kontraktene og rammebetingelser for markedet som kanskje kunne vært forsøkt endret til fordel for norske gassinteresser, heller enn å fremme priskravet. Dette er ment som illustrasjoner på alternative strategier til dette kravet som muligens kunne vært mer realistisk å oppnå, i tråd med diskusjonen innledningsvis i kapitlet.

- \* 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. Dessverre ser det ut til at i en situasjon med antatt voksende priser tenker heller ikke selgeren mye på at prisene kan gå nedover igjen.
- \* Det kan se ut til at gassprisene i Vest-Europa i stor utstrekning blir bestemt ut fra en markedslievekt. Undersøkelser har vist at prisene tenderer mot å bli temmelig like for alle eksportører når en korrigerer for ulik kvalitet på gassen (Austvik, 1986). 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.<sup>7</sup> 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 Ruhrgas) i lengre tid har kunnet blokkere gjennomføringen av avtalen.<sup>8</sup> 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 rammene for senere norsk gassalg.<sup>9</sup>

Med den svake markedsutviklingen vi i ettertid har opplevd i det vest-europeiske gassmarkedet, 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 markedsutviklingen ble så svak etterhvert at heller ikke dette

---

<sup>7</sup> "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.

<sup>8</sup> Denne type problematikk er en viktig årsak til at EF-kommisjonen nå vurderer innføring av et såkalt Common Carriage system for transport av naturgass i forbindelse med etableringen av det indre marked i 1992. Se Austvik (1989a).

<sup>9</sup> Hvorvidt dette ville være et realistisk krav overfor myndighetene i kjøperlandene er imidlertid muligens avhengig av en mer overordnet endring av transmisjonssektorens funksjonsmåte.



ville vært mulig å oppnå skal ikke avvises fullstendig.<sup>10</sup> Men det synes som det ville vært mer realistisk å forsøke seg på andre forhold enn priskravet.

Faktisk kan det vesteuropeiske gassmarkedet heller oppfattes slik at vi i noen grad har fellesinteresser med russerne 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). 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. Denne situasjonen vil kunne bli forsterket dersom Storbritannia også skulle samordne sin innkjøpspolitikk med landene på kontinentet.<sup>11</sup>

Dersom en tenkte å utnytte denne mulige fellesinteressen med russerne ved å samordne prispolitikken med dem, ville den eventuelle økonomiske vinsten ved dette 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

---

<sup>10</sup> Det synes å være rimelig enighet om at Sleipner-avtalen med British Gas ble avslått av den britiske regjeringen hovedsaklig av indrepolitiske grunner. Men prisene også i denne kontrakten var vesentlig høyere enn priser på øvrig gasseksport til Storbritannia. En viss rolle spilte antakeligvis således prisformelen også for dette avslaget.

<sup>11</sup> Dette har vært lite aktuelt foreløpig, noe som delvis kan skyldes at de norske leveransene til St.Fergus i Storbritannia fra Frigg-området i lange perioder har vært priset lavere enn gass levert Emden. Også britenes tradisjonelle uvilje mot å knytte seg til kontinentet spiller en viss rolle. På lengre sikt må en imidlertid regne med at britene kan komme til å kjøpe russisk gass og dermed bli knyttet til rørsystemet på Kontinentet.

fiende.<sup>12</sup> 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 1989b), selv om problematikken svekkes en del etterhvert som Sovjetunionen eventuelt åpner seg mer mot vest. USA har nok villet at Norge skal se gass på bekostning av Sovjetunionen, men ikke at russerne skal få høyere priser. Det ville imidlertid uansett være viktig å vite hvor mye prisen eventuelt kunne fås opp som følge av slike overenskomster, for å kunne sette det opp mot de politiske kostnadene.<sup>13</sup>

## 5 KAN SITUASJONEN OPPSTÅ PÅ NYTT?

Dersom USA alene boikotter Sovjetunionen, kan russerne som regel skaffe tilsvarende varer fra Vest-Europa eller Japan. En økonomisk krigføring fra USAs side må altså være støttet av de allierte for å være vellykket. I tilfellet med gassledningen fra Sibir, så en rekke europeiske land en slik boikott som for kostbar.

Mens amerikanske jordbrukere i 1979/80 satte grenser for utøvelsen av amerikansk økonomisk utenrikspolitikk overfor Sovjetunionen<sup>14</sup>, satte altså amerikanernes allierte grenser for politikken i 1982. Konklusjonen syntes å være at dersom økonomisk krig skulle føres, måtte USA gjøre dette unilateralt, noe som i sin tur bare ville være et tap for USA selv. Det synes som USA kun i krig og i svært alvorlige krisesituasjoner kan regne med å få støtte fra sine allierte til en økonomisk

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> De politiske kostnadene ville variere blant annet med nivået på spenningen mellom øst og vest.

<sup>14</sup> Dette var en medvirkende årsak til president Carters tap i valgkampen i 1980. Ronald Reagan lovte å oppheve embargoen dersom han ble valgt.

krigføring. I fredstid har ikke USA økonomisk tyngde til å presse en slik politikk igjennom, aller minst så lenge de ikke er innstilt på å ta kostnadene ved den samtidig.

Selv om en samlet økonomisk krigføring 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 divergerte 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.

Den tredje av opsjonene i vår gjennomgang, langsiktig binding, er noe USA fremdeles ikke har brukt i særlig grad mot Sovjetunionen.<sup>15</sup> Med så mange land som den vestlige verden består av, er det klart at det vil være vanskelig på en systematisk måte å samarbeide om en langsiktig binding mellom utenrikshandel og sikkerhetspolitikk. På sett og vis innebærer denne politikken mange elementer av en økonomisk krigføring, men langsiktig binding er altså mer selektiv. En annen forskjell er at en bevisst kan søke å bygge opp handelen med et annet land for så å bruke den politisk. Mange av problemene ved en økonomisk krigføring gjelder imidlertid også her. Det må ikke finnes alternative kilder for mållandet til å skaffe seg varene og dets kostnader ved å produsere dem selv må være så store at de i praksis er prohibitive. Imidlertid kan en tenke seg den amerikanske korneksporten som en del av en langsiktig binding av sovjetisk landbruk. Dersom bare eksporten blir stor nok, kan amerikanerne komme i en pressituasjon på sikt der intet annet

---

<sup>15</sup> Etter den annen verdenskrig var vel imidlertid noe av filosofien ved å hjelpe Vest-Europa og Japan til økonomisk vekst, at de dermed skapte interesser i disse landene til å holde kontakten med USA. Et annet forhold er at det også reduserte Sovjetunionens attraktivitet for venstresiden i Europa.

land kan klare å erstatte et eventuell bortfall av amerikansk korn.

Et annet problem ved en økt samhandel er at det sanksjonerende landet selv blir avhengig av den og det vil koste en selv mer og mer å bruke den som våpen. Eksempelvis har handelen mellom Øst- og Vest-Tyskland de siste tiårene vokst betydelig. Et eventuelt brudd i handelen mellom disse landene ville føre til et merkbart tilbakeslag i vesttysk økonomi. Men det ville sannsynligvis være en økonomisk katastrofe for Øst-Tyskland. Tilsvarende er det i dag nærmest utenkelig at Frankrike og Vest-Tyskland nå skulle gå til krig mot hverandre, slik de har gjort flere ganger opp til og med første verdenskrig. Samhandelen mellom landene har vært et vesentlig element som har gjort det svært lite interessant å bruke krig som virkemiddel for å fremme sine interesser overfor den annen part.

Selv om altså øst ville tape mest på en embargo, ville også vest tape. Et viktig resultat av utbyggingen av handelsforbindelsene mellom land er den gjensidige bindingen den gir og den svekkede interessen av å skade motparten. Gjensidig avhengighet reduserer interessen av å føre krig mot hverandre. Dette har vært et viktig element i tyskernes "Ostpolitik" som Willy Brandt initierte.

En amerikansk kopling mellom handel og politiske mål skaper også problemer overfor amerikanske forretningsinteresser. Hvem skal egentlig betale for en sanksjon av Sovjetunionen. Dette viste seg ved jordbrukernes reaksjoner mot kornembargoen<sup>16</sup>. Amerikanske forretningsinteresser vil tilsvarende normalt støtte en økt økonomisk samhandel med Sovjetunionen, og motsette seg ensidige

---

<sup>16</sup> Enkelte hevdet også at kornimporten til Sovjetunionen hadde positiv strategisk verdi for Vesten fordi den absorberte konvertible valuta-inntekter i Sovjetunionen som ellers ville kunne blitt brukt til kjøp av vestlig (militær) teknologi.

amerikanske tiltak.<sup>17</sup> Jo større handelen blir, jo mindre kan en anta at USA har muligheter for å bruke den som politisk virkemiddel, bortsett fra i en krise eller kriseliknende situasjon. Men så lenge Vesten er den sterkeste økonomiske part, vil økt handel føre til større muligheter for å påvirke Sovjetunionen dersom en krisesituasjon faktisk skulle oppstå. De fleste ville vel være villige til å ofre noe levestandard for å sikre trygghet om det skulle bli nødvendig.

En annen sak er om Sovjetunionen ønsker å komme i et økonomisk avhengighetsforhold til Vesten. Landet har så langt nærmest vært et autarki i økonomisk forstand, og det skal vel fortsatt store forandringer i samfunnet til om sovjeterne skulle akseptere en økonomisk avhengighet av Vesten som kunne skade dem vesentlig i en krisesituasjon. Spørsmålet blir imidlertid hvorvidt en økt samhandel gradvis vil kunne svekke den militære interessen de fortsatt måtte ha av å være militært ekspansiv og gi større plass til den sivile sektor i sin total-økonomi.

Et argument mot å langsiktig kople handels- og utenrikspolitikk er at Sovjetunionen, i alle fall opp til slutten av 1980-tallet, har vektlagt økonomi mindre og politiske forhold mer enn vestlige land. Selv om asymmetrien i avhengigheten av handel målt i forhold til nasjonalprodukt og utenrikshandel klart går i vestlig favør (ved at Vesten er minst avhengig av handelen), kan det tenkes at politiske målsetninger kan være så viktige for Sovjetunionen at landet er villige til å betale en økonomisk pris som vi ikke ville vært villige til å betale. Det er således svært viktig å kunne tenke og prioritere slik både USA og Sovjetunionen gjør når vi skal vurdere den nytte og de kostnader supermaktene mener å få av sine handlinger.

Idet det er relativt stor enighet i Vest-Europa, Japan og USA om at teknologi-overføringer bør begrenses, har en strategisk

---

<sup>17</sup> En bevisst økning av samhandelen USA-Sovjet ville på den annen side kunne skape intern politisk opposisjon i USA. Ut fra tanken om at det er russerne som tjener mest på en slik handel, kan det gi støtte for argumenter om at de derfor bør betale en politisk pris for den.

embargo vist seg å være lettest gjennomførbar av de opsjoner vi har diskutert, slik vi altså ser det gjennom COCOM-regelverket. Handel som ikke har direkte militær nytte, vil antakelig måtte foregå på kommersielle vilkår, der en i større grad ender opp med mer vanlige proteksjonistiske og eksportfremmende tiltak i samhandelen, slik det foregår i verdensøkonomien forøvrig.

I en mer spent situasjon kan en selvsagt tenke seg at en økonomisk krigføring igjen vil bli forsøkt. Dersom USA da vil foreta en mer realistisk byrdefordeling, kan den faktisk tenkes vellykket gjennomført. Utviklingen i Sovjetunionen vil antakelig være den faktor som avgjør om dette er et realistisk scenario eller ei. Gorbatsjovs politikk med adgang til å inngå joint ventures, tanker om en eller annen form for konvertibilitet av sovjetisk valuta og et åpnere samfunn er trekk som tilsier at en økonomisk krigføring hvor norsk gass igjen kan bli trukket inn som erstatningsleveranser pr. i dag synes lite sannsynlig. Med de ulike forslagene beveger Sovjetunionen seg i retning av en mindre grad av autarki. På den annen side er det svært langt igjen før en her har hva som kan kalles en åpen økonomi i vestlig forstand. Det er også en stund igjen til vi kan se hvorvidt reformene i sovjetisk økonomi vil lykkes.

### **5.1 Konsekvenser for Norge**

Det at Norge ble trukket inn i dragkampen om den sibirske gassrørledningen, viser 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 russerne ikke skal få inntekter i slike dimensjoner som gasseksporten innebærer, er russerne opptatt av at de får det. For Sovjetunionen er Norge derfor en økonomisk konkurrent. I noen utstrekning begrenser vi sovjetiske muligheter til å skaffe vestlig valuta. Selv om vi sannsynligvis har fellesinteresser med russerne på prisområdet, er vi konkurrenter når det gjelder volum. Ut fra dette vil norsk

gasstrategi ha økonomisk og strategisk betydning for Sovjetunionen.

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 petroleumsporterende land (OPEC) overfor seg imellom. Hvert OPEC-medlem har fellesinteresse med de andre OPEC-medlemmene 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 til å redusere sin produksjon slik at mer blir igjen til dem selv.

Hvilke muligheter har så Sovjetunionen for å påvirke situasjonen i det vesteuropeiske gassmarkedet i sin favør, dvs å få flere gasskontrakter på Norges og andre gasseksportørers bekostning samtidig som prisen på gass holdes oppe? Noen av tiltakene vil måtte gå på å påvirke rammene til markedet i generell forstand og å gjøre "jobben" mest mulig profesjonelt.<sup>18</sup> Som alle andre operatører i markedet må russerne legge vekt på kommersiell innsats og dyktige forhandlere i konkurranse med blant annet Norge.

Glasnost- og perestrojka-prosessen endrer også rammene for det vesteuropeiske gassmarkedet og gjør Sovjetunionen til en mer attraktiv handelspartner enn før. Energi, og i stor grad gass, er så langt omtrent det eneste de har å selge til Vest-Europa i bytte mot mer bearbeidde varer. Sovjetisk økonomi er av en helt annen størrelsesorden enn den norske og er dermed økonomisk mer

---

<sup>18</sup> Markedsføringsmessig er dette noe forskjellig fra i oljemarkedet der oljen selges til en pris få kan påvirke i markedet etter relativt oppsatte spilleregler.

interessant for de fleste vesteuropeiske land å handle med. Handelsavtaler mellom Vest-Europa og Sovjetunionen har dermed potensial til å omfatte økte sovjetiske gassleveranser i fremtiden. Muligens vil dette skje på bekostning av norsk gass. På den annen side skal vi heller ikke se oss blinde på dette konkurransemomentet. En liberalisering i Øst kan i seg selv bevirke økt bruk av naturgass både på grunn av samhandels- og diversifikasjonsønsker hos konsumentlandene. Dette kan virke i retning av økt kjøp både av russisk og norsk gass.

Hvorvidt Sovjetunionen har mulighet for å påvirke norsk gassalg i øvrig, skal ikke vi ta standpunkt til her. Men gassalgets betydning for sovjetisk utenriksøkonomi gir norsk gasstrategi potensial til å kunne være det enkeltområde i norsk politikk som har størst betydning for russerne, nest etter sikkerhetspolitikken. Men som nevnt er det ikke bare motsetningene som nødvendigvis må være de fremtredende. Fellesinteressene av en høy pris og vekst i markedet totalt er også sider som russerne, og vi selv, må ta hensyn til.

Norsk gasstrategi må således utformes med bevissthet om at supermaktene, både USA og Sovjetunionen, i enkelte tilfeller er opptatt av innholdet i den. Men "politikkpakkene" Norge skal komponere i dette bildet, bør være fleksible i forhold til markedssituasjonen og den politiske situasjon. I et stramt energimarked og/eller en spent politisk situasjon vil IEA og 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 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. I dagens situasjon opplever vi samtidig avspenning og et gradvis strammere energimarked. Sammen med innføringen av EFs indre marked i 1992 kan dette generelt føre til en vekst i forbruket av naturgass. Interessen av økte markedsmuligheter må i noen grad settes opp mot de konflikter



som kan oppstå med russerne i konkrete salgssituasjoner.

Virkemidlene (politikken) i utformingen av norsk gasstrategi synes det altså ikke som et mål å holde "fast" på i samme form for enhver pris. Som et energieksporterende vestlig industriland står vi overfor andre problemstillinger om troverdighet i energipolitikken enn f.eks. i sikkerhetspolitikken. Dersom norsk energipolitikk skal ha som målsetning å forsvare norske nasjonale økonomiske og politiske interesser i et lengre perspektiv, vil den måtte være fleksibel i formen etter som markedsforhold og internasjonal politikk endrer seg.

LITTERATUR:

- Allison G. & Cornesale A., Fall 1988: "American Foreign Policy; Managing the Superpower Relationship", Kurs på John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Austvik, Ole Gunnar 1986: **The Western European Gas Market; Should Norwegian Gas Be Better Paid Than Soviet Gas?**, NUPI-rapport nr. 110, juli.
- , 1987: **Rapport fra et besøk på Instituttet for verdensøkonomi og internasjonale forhold i Moskva, 24-26 februar 1987**, NUPI-notat no. 377 april.
- , 1989a: **Europe 1992; Introduction of Common Carriage for Natural Gas?** Energy & Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- , 1989b: **Norwegian Oil and Foreign Policy** (editor), Norwegian Foreign Policy Studies nr. 68, NUPI/Vett & Viten.
- Becker, Abraham 1986: "U.S. - Soviet Trade and East-West Trade Policy" i Hornelick: **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**

# NUPI-NOTAT 1989

- Nr.405 Iver B. Neumann Europa tanken som statsover-  
skridende prosjekt. (August)
- Nr.406 Aage Eknes Revitalizing Peacekeeping:  
Old Constraints, New Challenges.  
(August)
- Nr.407 Aage Eknes Frome Scandal to Success. The  
United Nations and the Iran-Iraq  
War 1980-1988. (August)
- Nr.408 Sigvald Hauge The Political Economy of Terrorism.  
The case of Lockerbie. (August)
- Nr.409 Carl-Erik Schulz Om jordsruk, skjerming og velferd.  
(September)
- Nr.410 Olav F. Knudsen The Parochial Scholar. Barriers to  
Communication in European  
International Studies. (September)
- Nr.411 Marianne Heiberg Lebanon, Political Playground of  
the Middle East. The Role of  
Peacekeeping. (October)
- Nr.412 Ole Gunnar Austvik Pipeline Economics in 1992.  
The Common Carriage Proposal -  
Implication and Alternatives.  
(November)
- Nr.413 Gunnar Fermann Terrorbalanse og krisehåndtering  
FNs fredsbevarende operasjoner i  
perspektiv av et realpolitisk  
kjerneparadigme. (November)
- Nr.414 Jan Fagerberg Innovation, Industrial  
Transformation and Economic  
Integration. (December)
- Nr.415 John Kristen Skogan Nordic Security and US Forward  
Maritime Strategy.  
Does the latter enhance the former?  
(December)
- Nr.416 Johan J. Holst UN Peacekeeping Operations  
Present Trades and Future  
Opportunities. (December)
- Nr.417 Johan J. Holst Europe at the Crossroads.  
(December)
- Nr.418 M. P. Ferreira EC's Trade Policies with Emphasis  
on Policies vis-a-vis Non-Member  
Countries. (December)

**P**

UBLIKASJONENE PÅ DENNE  
SIDEN ER DE SIST UT-  
KOMNE INNEN DE RESPEKTIVE SERIER.  
ALLE ER Å FÅ SA VEL I ABONNEMENT  
SOM I LØSSALG FRA :

NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT  
POSTBOKS 8159 DEP., 0033 OSLO 1

ELLER VED TELEFONISK HENVENDELSE  
RETTET TIL TIDSSKRIFTKONTORET:  
(02) 57 08 50 LINJE 605.

IP. Kr.120 (Abonnement kr.195)

FFU. Kr. 60 (Abonnement kr.100)

NUPA. Kr.210 (Abonnement kr 210)

# INTERNASJONAL POLITIKK

Latin-Amerika

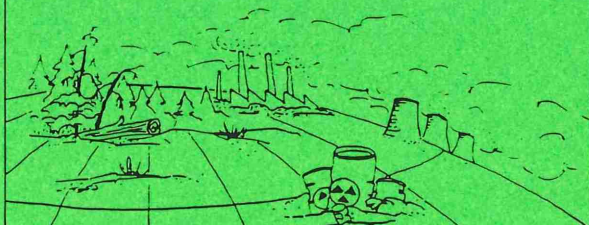
NR. 4-6

1989



**NYHETER  
FRA NUPI**

## NORSK UTENRIKSPOLITISK ÅRBOK 1988



RED.: HARALD OLAV SKAR  
RED.SEKR.: JAN RISVIK

NORSK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT

### Forum for utviklingsstudier



Nr. 1 1989 tar bl.a. opp følgende temaer:

- Bærekraftig utvikling i Sahel-området
- Perspektiv på den økologiske krisen i Rødehavsregionen
- Politikk og vitenskap i en miljøtid: ørkenspredning, ozonhull, sur nedbør, drivhuseffekt, regnskoger
- Lærdommen fra 20 års bistandssamarbeid med Tanzania
- Kinas bistandspolitikk i historisk perspektiv

Nr. 2 1989 (vil foreligge i desember)

Temahefte om statens rolle i utviklingsprosessen, med bidrag fra flere disipliner (sosialantropologi, historie, offentlig administrasjon, sosiologi, statsvitenskap og økonomi).

Nr. 1 1990 (vil foreligge i april 1990)

Temahefte om bærekraftig utvikling.