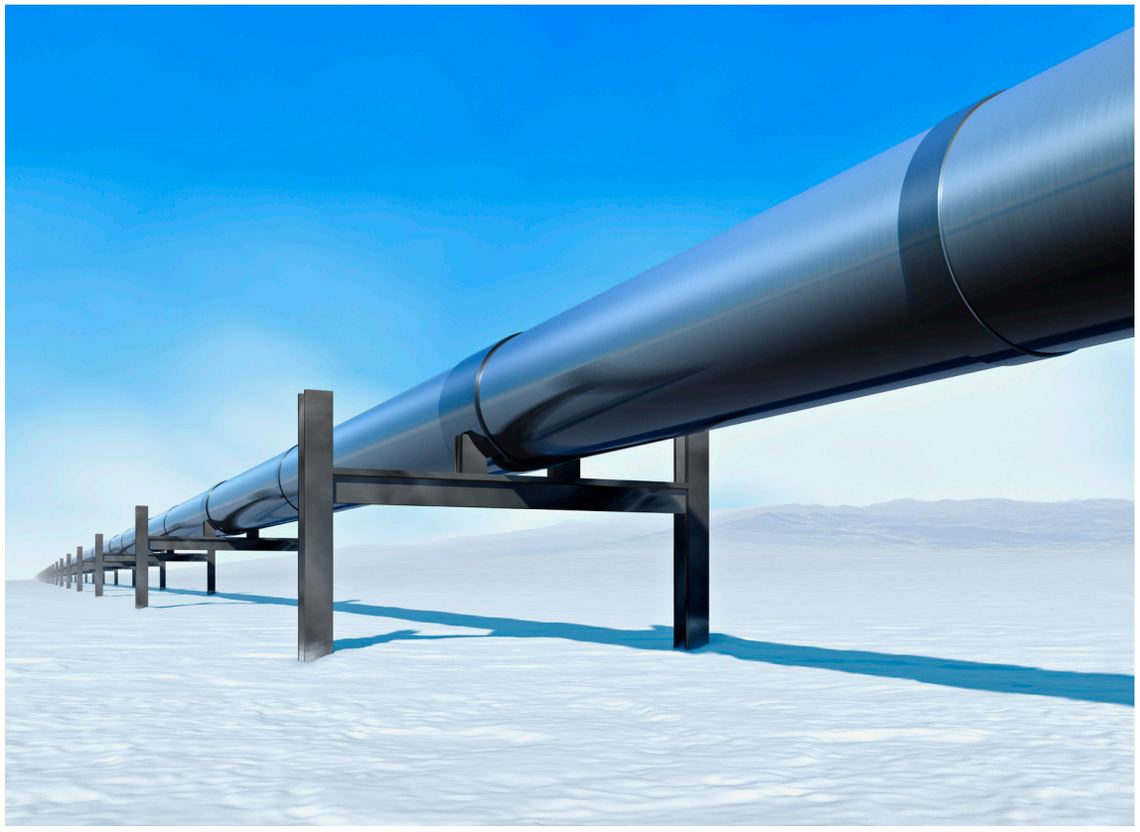
Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis

Energifrågans utveckling mot bakgrund av regionens strategiska dynamik

NIKLAS GRANHOLM, INGOLF KIESOW



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--2971--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
Mars 2010

Försvarsanalys

Niklas Granholm, Ingolf Kiesow

Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis

Energifrågans utveckling mot bakgrund av regionens strategiska dynamik

Titel	Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis. Energifrågans utveckling mot bakgrund av regionens strategiska dynamik.
Title	Oil and Gas in a New Arctic. Developments of the Energy Issue and Regional Strategic Dynamic.
Rapportnr/Report no	FOI-R--2971--SE
Rapporttyp/Report Type	Underlagsrapport/Base Data Report
Månad/Month	Mars/March
Utgivningsår/Year	2010
Antal sidor/Pages	83 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Energimyndigheten
Projektnr/Project no	E15501
Godkänd av/Approved by	Eva Mittermaier

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

164 90 Stockholm

FOI, Swedish Defence Research Agency
Division for Defence Analysis

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Studien tar sin utgångspunkt i de analyser som pekar på att stora energi- och mineralresurser finns i Arktis. Osäkerhet råder dock om hur stora tillgångarna är och i vilken utsträckning det är värt att utvinna dem. I takt med isavsmältningen blir Arktis mer tillgängligt för mänsklig aktivitet än det någonsin varit i modern tid. Samtidigt utvecklas energifrågan med avseende på Arktis mot bakgrunden av att regionens geostrategiska betydelse ökar. Ryssland satsar stort, Norge likaså, medan Kanada och USA är försiktiga. Miljöhänsyn är viktigare i USA, Norge och Kanada än i Ryssland. Analysen i denna studie tar sin utgångspunkt i denna fråga. Förutom energifrågan är andra faktorer också i rörelse. Sjöfartsfrågor, klimatfrågor, kärnvapenfrågans utveckling, övrig militärstrategisk utveckling, de överlappande territoriella anspråken, internationell säkerhetspolitisk utveckling och olika nationella strävanden är alla delar i en utveckling som inte enkelt låter sig beskrivas eller förutses. Dessa faktorer har olika karaktär och utvecklas enligt sin egen inre logik och hastighet. Hur de växelverkar i utvecklingen mot ett nytt Arktis blir därför svårt att förutse. Osäkerheten om den framtida utvecklingen i Arktis är alltså stor.

Arktis kommer att bli tydligare länkat till utvecklingar i andra delar av världen än tidigare. Arktis blir inte som tidigare en fråga enbart för staterna i regionen. Intresset för Arktis är i starkt ökande, inte bara från strandstaterna runt Norra Ishavet utan också från externa, främst statliga aktörer i Europa och Asien samt multilaterala organisationer som EU och NATO.

Nyckelord: geostrategi, säkerhetspolitik, Arktis, sjöfart, Nordostpassagen, Nordvästpassagen, EU, NATO, klimatförändring, militärstrategi, Kärnvapen, Norge, Finland, Sverige, Grönland, Danmark, Island, Ryssland, USA, Kanada, Kina, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, energiutvinning, naturgas, pipelines, skiffergas, LNG, olja, isbrytare, energipolitik, energiförsörjning.

Summary

This study has as its point of departure that large reserves of energy and minerals are deposited in the Arctic. There is uncertainty on how large these reserves are and if extraction of them is technically and economically feasible. As the Arctic gradually becomes more accessible as the melting of the sea-ice in the Arctic Ocean progresses, the region becomes more open to human activities than ever before. The energy issue in the Arctic develops against the background of the region's increasing geostrategic importance. Russia shows no hesitation, Norway also put considerable resources into energy extraction in the Arctic. Environmental protection is a more prominent issue in Norway, Canada and the USA than in Russia. In addition to the energy issue, other factors in the Arctic are also changing. Shipping, climate change, military strategy, nuclear weapons, overlapping territorial claims, developments in international security and national policies and efforts, are all parts of a development that does not easily let itself be described and analysed. The different factors under change develop according to their own character and inner logic and how they interact will be hard to foresee. Uncertainties of future developments in the Arctic therefore remain.

The Arctic will become more clearly linked into developments in the rest of the world than hitherto. The region will no longer be exclusively an issue for the states in the region. The interest in the Arctic is on the increase, not only from the Arctic states, but also from external state actors in Europe and Asia, as well as multilateral organisations such as the European Union and NATO.

Keywords: geostrategy, security policy, the Arctic, Shipping, Northern Sea Route, North West Passage, EU, NATO, climate change, military strategy, nuclear weapons, Norway, Finland, Sweden, Greenland, Denmark, Iceland, Russia, USA, Canada, China, Great Britain, France, Germany, energy extraction, natural gas, shale gas, LNG, oil, ice-breakers, security of supply, energypolicy.

Innehållsförteckning

1 Inledning 7

2 Slutsatser 8

3 Ett nytt Arktis – geostrategiskt sammanhang och säkerhetspolitisk miljö 10

Tre arktiska farleder 11
Aktörer i och utanför Arktis 15
Territoriella tvister och överlappande anspråk 32
Arktis militärstrategiska roll är under förändring 32
Analys och slutsatser för Arktis säkerhetspolitiska och strategiska utveckling 36

4 Olja, gas, klimat och tillgänglighet i Arktis 44

Hur mycket gas finns det i Arktis? 44
Ryssland 45
”Väster” om Nordpolen; Kanada 58
"Väster” om Nordpolen; USA 61
”Arktiska Skandinavien”; Norge 65
”Arktiska Skandinavien”; Danmark/Grönland 71
Ekonomiska och kommersiella aspekter på klimat, sjöfart, arktisk olja och gas; analys och slutsatser 75

1 Inledning

En av de viktigaste aspekterna på utvecklingen i Arktis är förväntningarna om stora energireserver och mineralresurser i regionen. Frågan är hur stora dessa tillgångar är och i vilken utsträckning de är värda att utvinna. Analysen i denna studie tar sin utgångspunkt i denna fråga.

Energifrågan kan dock inte ses enskilt utan måste analyseras mot bakgrund av det flertal andra utvecklingar som samtidigt förändrar Arktis. De geostrategiska, säkerhetspolitiska utvecklingarna samt nationella strävandena drivs på av de klimatologiska förändringarna som, snabbare än i resten av världen, efterhand gör Arktis mer tillgängligt för mänskliga aktiviteter än någonsin i modern tid. Regionen kopplas också tydligare än tidigare till utvecklingar i andra delar av världen.

Utvinning av energiråvaror i Arktis står fram som den mest omvälvande förändringen. Förutom energifrågan är andra faktorer också i rörelse. Sjöfartsfrågor, klimatfrågor, internationell säkerhetspolitisk utveckling och olika nationella strävanden utgör delar i en komplicerad utveckling som inte enkelt låter sig förutses. Hur de växelverkar i utvecklingen mot ett nytt Arktis blir därför svårt att förutse. Osäkerhet råder alltså om den framtida utvecklingen, men det framtida Arktis kommer i flera avseenden att vara mycket annorlunda jämfört med idag. Det är mot denna bakgrund och i denna miljö energifrågan utvecklas.

Studien består av två huvuddelar. Den första ger en beskrivning av och analyserar några viktigare utvecklingar och observerbara strategiska trender i Arktis. I den andra delen ligger fokus på energifrågan. De olika regionerna i Arktis har skilda förutsättningar och utvecklas olika i energihänseende och analyseras därför separat. Ryssland och Norge har gått in med stora statliga satsningar, medan USA och Kanada fortsätter att låta privata intressenter bli avgörande för när projekt rörande olja och gas i Arktis skall anses vara tillräckligt lönsamma för att sättas igång. Miljöfrågorna prioriteras olika, högst i USA och Norge, medan de verkar ha lägre prioritet i Ryssland. Ny teknik för utvinning av skiffergas påverkar prisbilden för gas och därmed lönsamhetsbedömningarna.

Studien har tillkommit på initiativ av Energimyndigheten. Arbetet har utförts av forskningsledare Niklas Granholm, FOI Försvarsanalys samt ambassadör Ingolf Kiesow, Institutet för säkerhets- och utvecklingspolitik (ISDP). Arbetet har till övervägande delen utförts under januari till mars 2010 för att kunna presenteras under Energitinget den 16-17 mars 2010.

2 Slutsatser

- Ett nytt Arktis är på väg. Det kommer att ha en större geostrategisk betydelse än tidigare. Hur ett annorlunda och delvis nytt mönster i Arktis kommer att se ut kan inte säkert fastställas idag.
- Arktis blir tydligare länkat till utvecklingar i andra delar av världen och inte som tidigare en fråga enbart för staterna i regionen. Den geostrategiska utvecklingen leder till att intresset för regionen är i starkt ökande, inte bara från strandstaterna runt Norra Ishavet utan också från externa, statliga och icke-statliga, aktörer i Europa och Asien. Klimatförändringen, energifrågan, kärnvapenfrågans utveckling, övrig militärstrategisk utveckling, sjöfartsfrågan och de överlappande territoriella anspråken i Arktis är alla exempel på det. Arktis kommer att angå fler av oss och i högre grad än tidigare.
- Utvecklingen i Arktis kommer att vara svår att förutsäga. Alla de förändringsfaktorer som beskrivs i denna studie utvecklas enligt sin egen inre logik och det kommer därför att vara svårt att förutse hur de kommer att påverka varandra. Överraskande utvecklingar – både positiva och negativa – kan komma.
- Utvinning av energiråvaror är den mest påtagliga och omvälvande förändringen i ”det nya Arktis”. Den arktiska oljan bedöms motsvara en rätt liten andel av världens totala ”ännu oupptäckta” tillgångar, medan gasen kan motsvara en tredjedel.
- USA och Kanada har mest oljetillgångar i Arktis, medan Ryssland (och Norge) har omkring två tredjedelar av den arktiska gasen. Grönland kan visa sig ha minst lika mycket olja och gas som Nordsjöområdet, men huvudsakligen i havet utmed den östra kusten, som inte blir tillräckligt isfri ännu på ett tag.
- Isavsmältningen går olika fort i olika delar av Arktis, och bedömningen av risker och lönsamhet skiljer sig åt mellan de arktiska strandstaterna. Ryssland och Norge satsar stort med statliga resurser, Ryssland av ekonomisk nödvändighet och Norge mera av skäl som har med ”*Good Governance*” att göra. USA och Kanada låter det privata näringslivet ta hand om investeringsbesluten under mindre statlig påverkan, varför utvinningen sannolikt kommer senare där.
- Grönland har inga egna ekonomiska resurser att satsa på energiutvinning, medan Danmark avvaktar och inte är benäget att satsa då grönlänningarna inte vill fortsätta att vara danska undersåtar utan strävar efter full självständighet. Danmarks egna resurser är också begränsade. Med hänsyn till Grön-

lands potentiellt stora tillgångar av olja och gas kan detta leda till osäkerhet och stormaktstävlan om inflytande över Grönlands tillgångar.

- Inte bara de olika stora bedömda andelarna av världens totala tillgångar på olja och gas gör den arktiska gasen viktigare än den arktiska oljan. Även den tekniska utvecklingen för utvinning i Arktis påverkar gasmarknaden mera än vad utvecklingen i Arktis påverkar oljemarknaden. De svårigheter och kostnader som är förenade med att dra pipelines från avlägsna områden i Arktis gör anläggningar för export i form av *Liquefied Natural Gas* (LNG) till ett mera konkurrenskraftigt alternativ än vad som hittills varit regel. Det leder i sin tur till att det snabbare kan uppstå en spotmarknad som liknar den internationella spotmarknaden för olja.
- Prissvängningar gör de mycket stora investeringar som krävs för utvinning i Arktis extra sårbara. Att oljepriset har återhämtat sig efter den internationella konjunktursvackan och hamnat på en hög nivå motiverar redan en utvinning av oljesand i Kanada och en åtföljande amerikansk inrikespolitisk debatt om oljesanden i Alaska. Återhämtningen i den internationella konjunkturen har däremot ännu inte återspeglats i högre gaspriser, utan de är f.n. fortfarande mycket låga jämfört med oljepriserna och detta hämmar och försenar de ryska investeringsplanerna i gasutvinning avsevärt.
- Ny teknik för utvinning av skiffergas (s.k. *shale gas*) gör USA mindre importbenäget och det bidrar också till att dämpa prisökningen på gas, vilket hämmar satsningarna på gasutvinning i Arktis för alla strandägare.
- Kina och Japan syns inte så mycket till vad gäller ansträngningar att få tillgång till genom den fortgående isavsmältningen efterhand mera tillgängliga importmöjligheter av olja och gas som man skulle kunna förmoda. Båda länderna är mera upptagna av sin gamla tävlan om olja och gas från Sakhalinhalvön och de östligaste delarna av Sibirien. Japan och Sydkorea visar dock intresse för att delta i själva byggandet av nya projekt vid Norra Ishavet, medan Kina inte heller syns till i det sammanhanget, vilket kan ha att göra med brist på teknik för Arktis-miljön.
- Inget asiatiskt land kan på länge än räkna med att importera större mängder olja och gas från Ryssland och Norge via Nordostpassagen, men när isavsmältningen väl har nått dit hän kan Europa räkna med ny konkurrens om tillgången till relativt närbelägen olja och gas.

3 Ett nytt Arktis – geostrategiskt sammanhang och säkerhetspolitisk miljö

Niklas Granholm

Stora förändringar är på väg i Arktis.[1] Förändringarna är så genomgripande och omfattande att det är befogat att säga att ett nytt Arktis är på väg. Förändringarna drivs främst, men inte alls uteslutande, av bilden av klimatförändringarna. De samverkar med flera andra förändringsfaktorer i och utanför Arktis. Regeringar, näringsliv, urbefolkningar, och NGO: er med fokus på Arktis väntar inte på fullständiga prognoser utan agerar för att inte komma i efterhand.[2] Förändringsfaktorerna utvecklas för det första enligt sina egna inre regler och logik och hur de interagerar med varandra är för det andra svårt att förutse, vilket försvårar analyser och prognoser. Att förändringsfaktorernas inre logik och deras interaktion kommer att skapa en rad svårförutsebara andra ordningens effekter är dock klart.

I stort sett alla geostrategiska analytiker och teoretiker som givit sig i kast med att beskriva de globala och storstrategiska mönstren under det senaste århundradet har explicit eller implicit utgått ifrån det faktum att det inte finns någon direkt sjöförbindelse mellan Europa och Asien via Nordatlanten respektive Stilla havet. Det har inte heller funnits sedan sjöfarten började bli verkligt global på 1500-talet och framåt.[3] Men snart finns en eller flera transoceana farleder genom Arktis. Vilken påverkan dessa nya farleder kommer att få på det internationella handelsmönstret, både absolut och relativt, är oklart. På vilken sikt de kommer att öppnas och bli ekonomiskt intressanta för sjöfarten är en annan minst lika relevant fråga.

Avsikten med detta avsnitt är att ge en överblick över de viktigaste förändringsfaktorerna i Arktis, kort analysera dessa och därifrån försöka dra slutsatser om

---

[1] Definitionen av Arktis varierar. Området norr om Polcirkeln på 66,34 grader nordlig bredd är en. Det finns flera olika ryska definitioner där någon går så långt söderut som den öst-västliga linje som utgörs av transsibiriska järnvägen. 10-gradersisotermen i juli eller trädgränsen är en annan. Dessutom gör historia, klimat och befolkningsmönster att i en del av Arktis anses en viss breddgrad extremt långt norrut, medan den i en annan anses ligga för långt söderut för att ingå Arktis. I denna studie väljer vi därför att för enkelhets skull och för att använda en inkluderande definition i bredare termer att definiera Arktis som allt territorium norr om 60 grader nordlig bredd. Denna definition används för övrigt också på kartor av *British Antarctic Survey*. Se British Antarctic Survey, National Environment Research Council 2007 (Karta).

[2] *Non-Governemental Organisations*. Icke statliga organisationer.

[3] Sökandet efter en sådan direkt sjöväg till Asien har dock pågått länge. Många expeditioner har under århundraden sökt efter både Nordost - och Nordvästpassagen, ibland med katastrofala resultat för deltagarna.

hur ett nytt Arktis kan komma att te sig. Hur ett sådant nytt Arktis kommer att se ut och fungera samt regionens kopplingar till resten av världen med dess egen dynamik har implikationer för studiens huvudfråga – hur energifrågan utvecklas i ljuset av ett nytt och annorlunda Arktis.

Tre arktiska farleder[4]

De tre större farleder som oftast diskuteras i debatten om sjöfart genom Arktis är Nordostpassagen (NSR), Nordvästpassagen (NWP) och Nordpolsleden (NPR).[5] Alla tre är sinsemellan olika till sin karaktär, har olika och högst varierande framkomlighet över året. Sjöfarten i Arktis utgörs av c:a 6000 fartyg av olika storlek årligen.[6] De flesta fartygsrörelser görs genom områdets periferi. Koncentrationen av fartygsrörelser är störst i och genom Barents hav samt utmed den norska västkusten, vilket förklaras av Murmansk hamn samt, petroleum-, nickel- och koppartransporter utmed NSR. Också runt Färöarna, sydväst om Grönland och i Berings hav sker viss fartygstrafik. De flesta passager årligen genom de östra delarna av NSR och NWP sker oftast när isläget är som gynnsammast under september, medan NPR i princip inte är öppen annat än för enstaka genomfarter av de största isbrytarna. Den totala fartygstrafiken i och genom Arktis är alltså fortfarande blygsam.

Något genombrott för fartygstrafiken i Arktis har inte skett ännu. Enligt Arktiska rådets *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, är det troligt att det kommer att så förbli under överskådlig framtid. Men det går också att föreställa sig scenarier där detta kan förändras i takt med avsmältningen av havsisen.

Alla tre farlederna kommer på grund av förändringen av de klimatologiska och hydrologiska förhållandena att bli tillgängliga för sjöfart vid sinsemellan skilda tidpunkter.[7] De kommer också att vara tillgängliga i varierande grad över året och sannolikt efterhand under allt längre perioder. Vid en viss tidpunkt kommer den seglingsbara perioden att var tillräckligt lång för att rederier kommer att göra bedömningen att det är värt att använda sig av någon av polarrutterna. Detta antagande måste då kopplas till tillgängligheten av alternativa rutter: dessa är visserligen längre än de arktiska, men kan likafullt vara mer ekonomiska att använda. Om fraktrater och bränslepris är gynnsamma kan sjötrafiken på de arktis-

[4] Grunden för denna analys utgörs av Arktiska rådets studie *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report.* http://www.pame.is/images/stories/PDF_Files/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf Hämtat 10301.

[5] Nordostpassagen går på engelska under namnet ”Northern Sea Route” (NSR), Nordvästpassagen ”North-West Passage” (NPR) och Nordpolsleden, ”North Polar route” (NPR). I det följande används de engelskspråkiga förkortningarna.

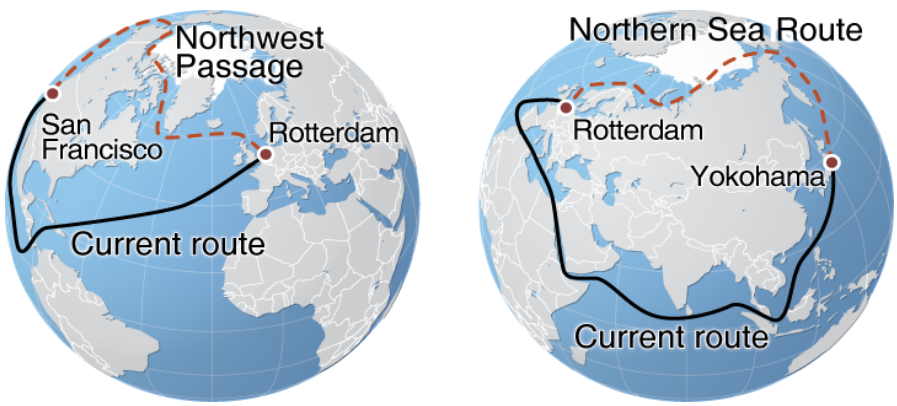
[6] *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report.* Sid.71f.

[7] För ett utförligt resonemang om följderna av ett isfritt Arktis se Carman, Jessie C, ”Economic and Strategic Implications of Ice-Free Arctic Seas.” I *Globalization and Maritime Power*, Tangredi, Sam J. (ed.) National Defence University, Washington D.C. 2002, s. 171-187.

ka farlederna hastigt komma att öka. Till den bilden kan läggas att om andra farleder av olika skäl inte vore tillgängliga eller skulle vara svårframkomliga skulle de arktiska farlederna framstå som ännu mer attraktiva. Exempel på sådana problem i övriga världen kunde vara en blockerad Panama-kanal, omfattande piratverksamhet i Adenviken eller en öppen konflikt i Mellanöstern eller Sydostasien. Den internationella handeln är starkt beroende av de 10-12 internationella sund och farleder där världens c:a 300 miljoner containrar och runt 50 000 större handelsfartyg – bärarna av det globala flödet av varor och gods – ständigt passerar igenom. En eller flera fungerande alternativa rutter genom Arktis skulle därför kunna minska systemets sårbarhet genom att öka antalet alternativa rutter i systemet. Men håller detta antagande?

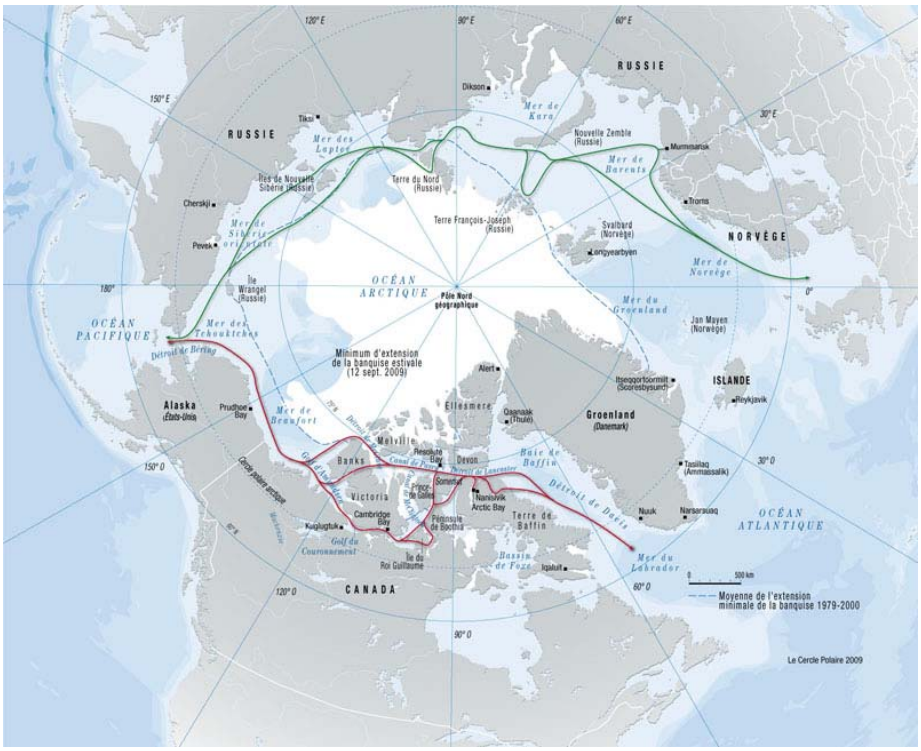
	Från Hamburg till:			
Farled via:	Vancouver	Yokohama	Hong Kong	Singapore
Northern Sea Route	6 635	6 920	8 370	9 730
Suezkanalen	15 377	11 073	9 360	8 377
Godahoppsudden	18 846	14 452	13 109	11 846
Panamakanalen	8 741	12 420	12 920	15 208

Avstånd mellan viktiga hamnar i Atlanten och Stilla havet via alternativa rutter. Avstånd i nautiska mil.[8]



Nuvarande farleder jämfört med framtida genom Arktis.

[8] Ragner, Claes Lykke, *Northern Sea Route Cargo Flows and Infrastructure: Present State and Future Potential*, FNI Report 13/2000, s.1. I Åtland, Christian, *Climate Change and Security in the Arctic*. ISA-paper presented for 51st Annual ISA Convention, New Orleans 20 February 2010.



Karta över Arktis och möjliga farleder.

Nordostpassagen (NSR), löper från Nordkap österut genom Barents hav, genom Kara-sundet in i Karahavet och vidare österut norr om Sibiriens kust. Leden slutar vid Berings sund där den ansluter till Berings hav och Stilla havet. Leden går delvis genom ryskt territorialhav och till stora delar genom rysk exklusiv ekonomisk zon (EEZ). Den västligaste delen av NSR, från Novaja Zemlja till Nordkap, är isfri hela eller stora delar av året och dess västra del används året runt som kommersiell farled. Sensommaren, när det arktiska istäcket har sin minsta utsträckning, är den tidpunkt som för närvarande används för genomfart av farleden i sin helhet.[9]

Nordvästpassagen (NWP) löper norrut utmed Grönlands västkust och vidare västerut igenom den kanadensiska skärgården. I skärgården finns flera alternativa leder. NWP passerar därefter den kanadensiska nordkusten genom Beauforthavet samt USA:s kust norr om Alaska innan den når fram till Berings sund och via

[9] Det tysklandsbaserade rederiet Beluga passerade igenom NSR med två fartyg från öster till väster under augusti-september 2009. http://www.reuters.com/article/idUSTRE58B01K20090912 Hämtat 100301.

Berings hav når Stilla havet. Leden går genom danskt territorialhav, kanadensiskt territorialhav, inre vatten och exklusiv ekonomisk zon. Amerikanskt territorialhav och ekonomisk zon ingår också i dess västligaste del. Klimatet utmed NWP innebär mer is större delar av året jämfört med NSR. NWP är öppen kortare delar av året och då oftast för specialfartyg med isgående kapacitet. Leden används idag kommersiellt i den del som går genom Beauforthavet.

Den tredje farleden, Nordpolsrutten (NPR), är i dagsläget närmast en endast tänkt farled som löper ungefärligen från Islands nordostkust norrut genom den geografiska Nordpolen och fram mot Berings sund. NPR är inte kommersiellt användbar idag. När och om den kommer att bli det beror på isavsmältningen. Så länge som havsisen inte smälter av under den korta arktiska sommaren och ger öppet vatten, kräver genomfart mycket stora resurser. Idag kan inte ens de största tillgängliga isbrytarna garantera genomfart. Om isavsmältningen med tiden leder till att det fleråriga istäcket istället endast blir ettårigt, förenklas genomfarten betydligt. NPR är i dagsläget långt från detta, och prognoserna för när det i så fall kan ske är osäkra. Av dessa skäl torde en kommersiellt användbar NPR ligga minst ett par årtionden bort. NPR har dock som främsta fördel att den är den kortaste av de tre farlederna.

När och i vilken utsträckning dessa farleder kommer att bli tillgängliga är alltså svårt att förutse. Trenden är dock tydlig; avsmältningen av havsisen öppnar efterhand farlederna under allt längre delar av året. Om övriga relevanta faktorer då är gynnsamma, kan en omslagspunkt nås där intensiteten i sjöfarten genom Arktis snabbt ökar. Därtill kan läggas möjligheten av att en eller flera strandstater runt Norra Ishavet tar initiativ till att satsa på att stödja utvecklingen av en eller flera av farlederna genom att förbättra ledutprickning, räddningstjänst, organisera lotsväsende och bygga bunkringsstationer. Detta kan ske antingen genom att privata entreprenörer eller statliga bolag ges en roll i en sådan utveckling. Ett framtida Arktis med lite eller ingen havsis innebär dock fortfarande stora utmaningar för sjöfarten. Mörker, kraftig dimma, drivis, nedisning och svåra stormar ställer höga krav på gott sjömanskap och teknisk utformning av fartygen och deras tekniska system.

Ovan ställdes frågan om antagandet håller att utvecklingen av de tre transoceana farlederna i Arktis kommer att ske. Ett entydigt svar kan inte ges, men sannolikt kan en eller flera av dem vara aktuella inom en tio- till femtonårsperiod. Av dessa ligger troligen NSR tidigast i en sådan utveckling. Detta beror i första hand på klimatförändringarna, politisk vilja till utveckling och hur shippingbranschen värderar farleden. NSR är också relevant då stora gas- och oljefält ligger utmed den, vilket sannolikt är den främsta anledningen till att utveckla farleden kommersiellt. Den transoceana containertrafiken ligger sannolikt i ett senare skede. Längre fram i tiden ligger NWP. Återigen är det de klimatologiska förutsättningarna, främst isläget över året, som är gränssättande samt om dispyten mellan

Kanada och USA över NWP:s legala status kommer att regleras. NPR-rutten ligger betydligt längre fram i tiden.

Aktörer i och utanför Arktis

I den arktiska regionen finns tre egentliga typer av aktörer; stater, urbefolkningar och icke-statliga aktörer (NGO:s, dvs. ideella organisationer och näringsliv). Staterna dominerar p.g.a. de långa avstånden och de stora resurser som krävs för att verka i Arktis. Man bör dock inte bortse från övriga aktörer, då de i kraft av moraliska och miljömässiga argument ofta kan påverka internationell opinion och de regeringar som har att utveckla sina respektive länders policy. Näringslivets aktörer har ofta väl utvecklade kontakter i länders policyformulerande kretsar och är ibland statligt ägda och kontrollerade. Den stora potential för utvinning av naturresurser som Arktis bär på och de därmed sammanhängande vinsterna utgör kraftfulla argument i sammanhanget. De icke-statliga organisationerna kan alltså inte själva kontrollera alla delar av aktiviteterna i Arktis (något som för övrigt också gäller i andra delar av världen), men väl påverka dem genom att ha moraliska, miljömässiga och ekonomiska argument och genom att vara kunniga och pålästa.

En specialroll spelar de multilaterala organisationerna, dels som fora för diskussion och utveckling av gemensamma handlingslinjer för stater och ibland NGO:er, dels som bärare av internationella regimer – i Arktis fall FN:s havsrättskonvention som intar en särställning.

De statliga aktörerna står därför i fokus i denna analys och de kan indelas i olika grupper. Indelningen beror dels på geografiska förutsättningar – närhet till Norra ishavet, dels på intressena hos de olika staterna och hur de väljer att agera i Arktis.

De fem strandstaterna runt Norra Ishavet – USA, Kanada, Danmark, Norge och Ryssland – utgör en slags arktisk kärngrupp. De är sinsemellan olika och de har också skilda karaktärer på sina inre politiska processer för att formulera sin hållning och politik i Arktisfrågor. De har det gemensamt att de alla har både land- och sjöterritorium i Arktis. Samtidigt har de kommit olika långt i utvecklingen av sina arktiska handlingslinjer. Vid sidan av de fem finns tre övriga arktiska stater som karaktäriseras av att de har landterritorium men att två av dem saknar sjöterritorium i Arktis; Sverige, Finland samt Island.[10]

En tredje grupp är de externa arktiska aktörerna, stater som saknar både land- och sjöterritorium i Arktis, men anser sig ha intressen i regionen. De sönderfaller i en

[10] Här hamnar Island i en mellanställning, man räknas inte till en av de fem i kärngruppen, men har samtidigt sjöterritorium i Arktis. Island är samtidigt medlem av Arktiska rådet, Nordiska rådet, NATO, står utanför EU, men är med i EES.

europeisk grupp som utgörs av Storbritannien, Tyskland och Frankrike, samt en asiatisk; Folkrepubliken Kina, Sydkorea och Japan.[11]

De fem i kärngruppen är de som hittills tydligast har formulerat sina intressen i Arktis och handlingslinjer och dessutom kommit längst i att formulera en gemensam politik på flera områden. Det tydligaste uttrycket är det möte som de fem ordnade i Ilullissat på Grönland i maj 2008.[12] Där lades fast en gemensam hållning i Arktisfrågorna utan att övriga arktiska stater inbjöds, än mindre de externa statliga aktörerna. Medvetenheten om detta dilemma ledde till att man i mötets slutdeklaration dels betonar att man avser att följa gällande internationella regimer, dels visar öppenhet för samarbete med övriga arktiska stater. Detta tycks ha skapat ett missnöje gränsande till misstänksamhet i övriga arktiska länder då det senare kommit uttalanden om att de fem kunde skapa ett slags ”stängsel” av gemensamma bestämmelser och tillträdeskrav som kunde utesluta övriga från tillträde till regionen. På sikt riskerar det agerandet innebära en försvagning av Arktiska rådet där alla åtta arktiska stater är medlemmar.[13] De fem arktiska staterna i kärngruppen planerar att återigen mötas i Kanada i mars 2010.

Ryssland – Arktis som energiexportregion

Den stat som har det största sjöterritoriet i Arktis är Ryssland. Landet har det senaste årtiondet återhämtat sig ekonomiskt från 1990-talets kriser som följde på Sovjetunionens sammanbrott, främst i kraft av sin energiexport. Dessutom har Ryssland lång erfarenhet av verksamhet i Arktis, vilken går tillbaka till tsartiden. De planer som nu finns på att utveckla Arktis, främst avseende energiexport, kan beskrivas som storslagna.[14] Det är dock oklart i vilken grad Ryssland kommer att klara att sätta dessa planer i verket. De klimatologiska förändringarna påverkar existerande infrastruktur: Smältande permafrost skadar all infrastruktur och gör byggande av ny sådan svårare. Detta kommer bl.a. annat att inverka på kapaciteten för nuvarande energiutvinning i norr, samt tvinga fram omfördelning av medel till reparation och uppbyggnad från ny sådan. Förändrade nederbördsmängder kan också påverka vattenföringen i floder och vattendrag och ytterligare komplicera utbyggnaden av ny infrastruktur. Prognoserna är dock osäkra och förståelsen

[11] Någon officiell indisk hållning i Arktisfrågan har såvitt känt ännu inte formulerats, men Indiens på sikt växande stormaktsroll kommer sannolikt att på sikt leda fram till en sådan.

[12] Danish Ministry for Foreign Affairs. *The Ilullissat Declaration. Arctic Ocean Conference, Ilullissat, Greenland* 27-29 May 2008.

[13] *Address by Ambassador Thomas Winkler, Undersecretary for Legal Affairs, Ministry for Foreign Affairs of Denmark at the Conference of New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region*, Berlin 11-13 March 2009, sid. 5.

[14] *Russia: Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2020 and for a further perspective.*, Publicerad av The Arctic Governance Project, http://www.arcticgovernance.org. Hämtat 100308.

av de framtida utvecklingarna ofullständig.[15] Ett mer omedelbart problem är att den ryska finanskrisen bidragit till att skjuta fram vissa projekt. T.ex. har den fortsatta utvecklingen av *Shtokman*-fältet i Barents hav skjutits upp. I kraft av den ekonomiska utvecklingen har Ryssland också blivit mer aktivt i Arktis på det militära området. Återupptagna flygningar med strategiskt bombflyg och en ökad marin aktivitet främst i Barents hav är en del av bilden. De ryska planerna för upprustning av Norra Marinen, baserad i Murmansk på Kolahalvön, anses av många som alltför optimistiska, men den viktigaste delen av norra marinen, de kärnvapenstrategiska ubåtarna kommer man att fortsätta att utveckla även om kostnaderna kommer att bli mycket höga, då de konstituerar Rysslands status som första rangens supermakt.

USA – policyutveckling pågår

USA:s nuvarande Arktispolitik finns formulerad i det *National Security Presidential Decision Directive - 66* som den avgående Bushadministrationen avgav under sina sista dagar i januari 2009.[16] Flera uppgifter tyder på att den pågående Obamaadministrationen både var informerad om att detta policydirektiv, som legat färdigt under lång tid, skulle kungöras och att man också gillade det. Obamaadminstrationen har heller inte ändrat hållning i Arktisfrågorna från föregående administration. Direktiv NSPD-66/HSPD-25 innehåller flera huvudpunkter där de viktigaste områdena anges och i förekommande fall hur strategin skall implementeras. Nationella säkerhetsintressen skall värnas, bl.a. genom att utveckla lämpliga resurser för Arktis, särskilt när det gäller den marina närvaron respektive flygresurser. International styrning (”*governance*”) av Arktis betonas där International Maritime Organization (IMO), Arktiska rådet samt alla andra redan ingångna överenskommelser skall nyttjas. Ett Arktisfördrag i linje med det ingångna Antarktisfördraget avvisas med hänsyn till skillnaden i karaktär mellan de två regionerna. Senaten uppmanas att agera så att USA kan ansluta sig till FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) då det ligger i USA:s nationella intresse. Ett avsnitt ägnas åt vikten av att gränsdragningsfrågorna i Arktis kan redas ut. De överlappande anspråken mellan Kanada och USA, respektive Ryssland och USA bör lösas och åter hänvisar man till fördelarna med anslutning till UNCLOS. Forskning och internationellt vetenskapligs samarbete skall främjas och ses om ett vitalt (”*vital”*) intresse för USA i regionen och här åläggs flera federala myndigheter att samarbeta i frågan. Ekonomi och energifrågor ges även de ett eget

[15] För en sammanfattning av klimatförändringarna i Arktis, se Haldén, Peter, Klimatförändringarna i Arktis, I *Arktis–strategiska frågor i en region i förändring*. FOI-R--2469--SE, januari 2008. Dessa förändringar är inte begränsade till ryska Arktis, men Rysslands ambitiösa planer på vidareutveckling av storskalig energiutvinning möter klimatförändringarna särskilt tydligt här.

[16] NSPD-66 / HSPD-25,”*Arctic Region Policy*”, 9 januari 2009. I och med att detta utfärdades upphävdes det tidigare gällande Arktisdirektivet NSC-26/PDD-26 från 1994 vad gäller Arktis-policy. De delar som gäller policy för Antarktis kvarstår.

avsnitt. Här söker USA att balansera en framtida energiutvinning med skydd av den känsliga naturmiljön. Hänsyn skall tas till urbefolkningen i Arktis. Samarbete i denna fråga med övriga arktiska nationer betonas. Miljöskydd och skydd av naturresurser anses viktigt då Arktis naturmiljö är under förändring. Ökade mänskliga aktiviteter förväntas medföra ökad stress för det känsliga arktiska ekosystemet. Fisket ska även det skyddas enligt gällande bestämmelser och särskilt destruktiva fiskemetoder skall förhindras. Den sista punkten i direktivet rör de resurser som allokeras för att kunna genomföra det som strategin anvisar. Här konstateras endast att genomförandet skall ske givet de resurser som ges enligt gällande budgetprocesser. Departements- och ministeriechefer skall arbeta för att identifiera framtida budget-, personal- eller lagstiftningsbehov för att kunna implementera givna direktiv om Arktis.

USA har alltså ännu inte genomfört det som anges i NSPD-66/HSPD-25. En process har initierats där man ålägger förvaltningen att tänka på frågorna, men hur implementeringen skall ske mer precist är alltså långtifrån klart. Flera frågor återstår att lösa och sannolikt ligger inte Arktisfrågorna högst på agendan i ljuset av den allvarliga ekonomiska krisen, irakfrågan och utvecklingen i Afghanistan. I policyutvecklande kretsar i Washington D.C, både privata tankesmedjor och offentliga federala organ, studeras dock Arktisfrågorna alltmer, men några tydliga policyinitiativ har ännu inte tagits på federal nivå. Det finns tecken på att USA har påbörjat en översyn av sin Arktispolitik under det kommande året, dels då Kanada, Ryssland och Kina efterhand aktiverar sig alltmer i Arktis, dels då utvecklingen av missilförsvarsfrågan under hösten 2009 kan medföra att Arktis kan komma att spela en större roll här.[17] USA deltog i Ilullissat-mötet på Grönland i maj 2008. USA har inte ratificerat FN:s havsrättskonvention, trots att det varit flera tidigare administrationers linje, inklusive den nuvarande. Det är i senaten som det politiska motståndet ligger, men det är oklart om motståndet är av mer principiell natur eller om det mer är en tidsfråga innan ratificering kan ske.

Kanada – besvärliga avvägningsproblem[18]

Den kanadensiska arktispolitiken har över tiden varit närmast cyklisk. För närvarande är man dock mycket aktiv i arktisfrågorna. Det finns flera skäl till detta, både inrikes- och utrikespolitiska. Arktis har i Kanada en närmast mytisk roll, samtidigt som det är ytterst glest befolkat och få har varit ”*north of sixty*”. Kanadensisk nationalkänsla inkluderar Arktis och det är en tydlig del av landets identitet. Det ökande intresset för Arktis är också betingat av att andra länder också börjat intressera sig alltmer för regionen. T.ex. bidrog den ryska expedition som placerade en flagga på Nordpolens botten 2007, till att accelerera policyutveck-

[17] Se vidare avsnittet om militärstrategisk utveckling i Arktis.
[18] Avsnittet om Kanada baserar sig på ”Delar av ett nytt Arktis - isländsk, kanadensisk och dansk Arktispolitik.” FOI-R--2861--SE, december 2009. sid. 31-42.

lingen. Kanadas relation till USA är vidare central för landets ekonomi och politik. Som medlem av frihandelsområdet NAFTA är det utbytet av central betydelse för Kanada. Man har också en stor och olöst fråga gentemot USA över Nordvästpassagens (NWP) status. USA önskar fortsatt se den definierad som ett internationellt sund, medan Kanada vill att farleden erkänns som del av kanadensiskt inre vatten, vilket gör att genomfart med fartyg måste anmälas i förväg. För närvarande är de bägge regeringarna överens om att inte vara överens och frågan vilar tills vidare. En mindre fråga som rör överlappande anspråk på sjöterritorium i Beauforthavet ser dock ut att kunna lösas med tiden då det mer ser ut att handla om vilka principer som ska gälla för sjömätning av området samtidigt som området är ännu är ofullständigt sjömätt. Två mindre tvister med Danmark om Grönland ser också ut att kunna lösas. Den militära relationen till USA är också viktig för bägge parter. Under det kalla kriget var kanadensiskt territorium viktigt för bägge parter som förvarningszon för ett sovjetiskt angrepp. Med tiden utvecklades luftförsvarssystem i samarbete mellan bl.a. USA och Kanada.

Utvecklingen av Kanadas nya nordområdespolitik har alltså inte börjat med tomt blad. Sedan 2005 finns en handlingsplan för haven, inklusive Kanadas del av Norra ishavet. Den bygger i sin tur på tidigare lagar om utnyttjande av de kanadensiska haven från 1996 och strategin för haven från 2002. Handlingsplanen från 2005 har ett brett anslag och betonar bl.a. behovet av en stark flotta för att kunna stödja kanadensiska intressen till havs. Havsövervakning, patrullering och att vid behov kunna ingripa ses som centrala uppgifter. Kanada anslöt sig 2003 till FN:s havsrättskonvention. Konventionen ger Kanada 10 år på sig att formulera territoriella anspråk och samla in data till stöd för dem. Den försvarspolitiska vision som formulerades av premiärminister Harper vid trontalet i oktober 2007 fick stark effekt och hade föregåtts av andra policyuttalanden tidigare under året. I *Canada First Defence Strategy* betonades starkt kanadensisk suveränitet över Arktis. Kunde Kanada inte hävda sin suveränitet över nordområdena skulle man riskera att förlora kontrollen över dem, hävdades det. För att just hävda suveräniteten skulle en satsning nu ske på det militära försvaret. Den innehöll bland annat en permanent bemannad garnison i Resolute Bay och en flottbas och djupvattenhamn i Nanisivik på Baffin Island. I planerna fanns också sex till åtta isgående patrullfartyg. Ett övervakningssystem skulle också byggas upp – *Wide Area Surveillance* – för de arktiska områdena. Sist men inte minst vill man utöka det inuitiska hemvärnet – *Canadian Arctic Rangers*. I trontalet betonades också att man skulle sätta in resurser för en fullständig sjömätning av Kanadas arktiska havsområden.

Ett militärt hot från Ryssland ses inte som ett problem och inte heller finns några konventionella hot mot Kanada i Arktis idag. Det man i huvudsak oroar sig för tycks mer röra sig om den dynamik i Arktis som man menar kommer att leda till mer mänsklig aktivitet där – kontroll över fartygstrafik, risk för smuggling av gods och människor, risk för miljöförstöring och organiserad brottslighet.

Samtidigt har Kanada åtaganden för Försvarsmakten utomlands som inte skall få påverkas av satsningen på hemmaterritoriet. Kanadas vill fortfarande kunna delta överallt där det behövs. Den för närvarande största insatsen är i Afghanistan där man håller drygt 3 000 man idag.

De kanadensiska dilemman som omvärldsutvecklingen ställer landet inför är av flera slag. Uppfyllandet av strategin för nordområdena måste ses i relation till andra politikområden och de kopplingar och bindningar de innebär. Planerna för försvarsutvecklingen, havsstrategin och det sociala och forskningsmässiga fokus på nordområdena som de senare årens politik har lett till innebär stora och långsiktiga investeringar, satsningar på nya tekniska system och inte minst personal. Detta hade antagligen varit möjligt om den mycket goda ekonomiska utvecklingen det senaste årtiondet fortsatt. Den ekonomiska krisen från hösten 2009 tvingar dock sannolikt fram omprioriteringar, nya avvägningar och förskjutningar av de olika programmen. I ekonomiskt besvärliga tider och då planerna ännu inte prioriterats helt på politisk nivå samtidigt som de ska fyllas med konkret innehåll, pekar det sammantaget mot en komplicerad genomförandeprocess av Kanadas arktiska politik.

Norge – fokusförskjutning norrut

Norska perspektiv på Arktis och därmed landets Arktispolitik präglas i hög grad av den omfattande energiutvinningen – olja och gas – som sedan fyra årtionden efterhand bedrivits allt längre norrut längs Norges kust.[19] Utvinningen är så omfattande, investeringarna och inkomsterna så stora att frågekomplexet kommit att inta en central och dominerande roll i norsk ekonomisk politik, liksom i utrikes- och säkerhetspolitiken. Omfattande resurser– både privata och offentliga – läggs också på studier, analyser, forskning och inte minst att kommunicera norsk policy internationellt. Denna verksamhet bekostas både av statliga medel och med privata, främst från energibolagen. Insikten om att Arktis är på väg att förändras kom därför tidigare i Norge än i flera andra länder. En omläggning av politiken kom redan 2006 och innebar en sammanhållen och koordinerad satsning på flera områden samtidigt.

Utvecklingen i Arktis intar en central del också i försvars- och säkerhetspolitiken vilket medfört en tyngdpunktsförskjutning av det militära försvaret, kustbevakning, fiskeövervakning, räddningstjänst och miljöskydd norrut. Målet är att Norge skall ha övervakning av nordområdena året runt, dygnet runt, samt ha kapacitet att med kort varsel kunna ingripa mot kränkningar av norskt territorium. Nordområdena har nu högsta prioritet i detta avseende. Internationell kris- och konflikthantering i multilaterala sammanhang ligger inte längre högst. Man vill

[19] En historik av Norges utveckling till olje- och gasexportör finns i Tamnes, Rolf *"Oljealder 1965-1995."*, Universitetsforlaget, Oslo 1997.

utveckla grannrelationerna med Ryssland; ta fullt ansvar för att bekämpa illegalt fiske och driva en ansvarsfull och hållbar fiskepolitik; agera så att naturmiljön skyddas i Arktis, samt inte minst förbättra levnadsförhållandena för Arktis urbefolkningar. Dessa insatser är fokuserade på Norges närområde medan Arktis som helhet har en lägre prioritet och oftast diskuteras i termer av att klimatförändring, nya farleder och utvinningen av energiresurserna i Arktis utgör en utmaning för Norge som kan skapa internationella friktioner. Parallellt med det har satsningarna på utvecklingen av energiutvinningen följt. *Snøhvit*-fältet, som uppskattas innehålla gas värt motsvarande i storleksordningen hälften av den norska oljefonden har börjat utvinnas.[20] Diskussioner pågår om att påbörja utvinning av fälten utanför Lofoten, något som är inrikespolitiskt omstritt, på grund av de mycket rika fiskevattnen där.

Norsk utrikespolitisk utveckling speglas också i den ökade aktiviteten i nordområdena. Norge utvecklar stor utrikespolitisk energi för att få internationell uppmärksamhet för utvecklingen i Arktis och då särskilt i *The High North.*[21] Aktiviteter och verksamhet för ökad uppmärksamhet och fokus på frågorna paras med en strävan att också söka sätta dagordningen för diskussionerna om utvecklingen i Arktis. Norge önskar också att NATO lägger större vikt vid uppgifterna i hemmaområdet och NATO-ländernas ”periferi” relativt idag, genom att tydligare fokusera på den kollektiva säkerhetsgarantin i Natofördragets artikel 5, som man menar har kommit i skymundan under senare år. Mellanstatliga konflikter kan åter vara på väg att bli en del av säkerhetsagendan.[22] Norges olika utspel i säkerhetsdebatten bör ses i ljuset av NATO:s process för att ta fram ett nytt strategiskt koncept. Arbetet med det pågår och det nya strategiska konceptet väntas bli offentligt i slutet av 2010. Andra initiativ har också fokuserat mer direkt på Nordområdena: den rapport med förslag på hur det nordiska samarbetet kunde utvecklas som leddes av förre norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg, ledde till en rad förslag till Nordiska rådets utrikesministrar.[23] Den alldeles övervägande delen av förslagen fokuserade på Nordområdena och Nordatlanten medan endast

[20] Den norska oljefonden bildades 1990 och är i dagsläget värd i drygt 2 500 miljarder norska kronor, vilket motsvarar c:a 3 000 miljarder svenska kronor.

[21] Uttrycket *The High North* används i den norska nordområdesstrategin från 2006 och framåt. Det användes ursprungligen under det kalla krigets dagar av den norske försvarsministern Johan Jörgen Holst. Uttrycket etablerades under andra halvan av 1980-talet internationellt som ett samlingsbegrepp vid dåtidens diskussion av de militärstrategiska sammanhangen i Norska Havet och Barents Hav. Det används även idag, både i Norge och inom NATO, men då främst som en beskrivning av det geografiska området och med en bredare ansats. Se Dörfer, Ingemar, Wallin, Lars (eds.) *Proceedings of a Symposium on Changing Strategic Conditions in the High North: Stockholm, September 28-29 1987*. Swedish National Defence Research Establishment (Försvarets Forskningsanstalt), Stockholm 1990.

[22] ”Collective Defence in Today’s Security Environment”. Tal av Statssekreterare Espen Barth Eide, 16 oktober 2009.

[23] *Nordisk Samarbeid om utenriks- och forsvarspolitikk. Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksminsistermøde, Oslo 9. februar 2009.*

ett av de tretton förslagen gällde Östersjöfrågor. Norge har också tagit initiativ till att förändra *status quo* avseende Svalbardstraktaten från 1920. Traktaten innebär att Norge har suveränitet över området, men alla stater som skriver under traktaten får verka ekonomiskt på Svalbard (säljakt, kolbrytning), medan området i praktiken är demilitariserat. Norge önskar få området från 12 till 200 nautiska mil från Svalbardskust erkänt som norsk exklusiv ekonomisk zon (EEZ), men har inte fått öppet stöd från någon av Svalbardstraktens signatärmakter för det förslaget.

Danmark – Grönlandsfrågan i centrum

Danmark är en arktisk nation i kraft av att Grönland är en del av det danska *Rigsfaelleskabet*. Grönland, världens största ö på 2,2 miljoner km² och med 57 000 invånare, har sedan 1979 haft begränsat självstyre, vilket sedan sommaren 2009 har utökats. Initiativrätten för att efterhand ta över alltfler förvaltningsområden ligger nu hos det grönländska folkvalda församlingen – *Landstinget.* Den politiska viljan till full självständighet på sikt uttrycks klart av det nuvarande *Landsstyret* (d.v.s. Grönlands valda regering).[24] Efter landstingsvalen i juni 2009 skedde en politisk förskjutning och föryngring i det ledande politiska skiktet som innebar en starkare betoning av strävan till självständighet än tidigare. Grönlands ekonomi är starkt beroende av årliga bidrag från Köpenhamn och strävan att söka utveckla den lokala ekonomin med energiutvinning, vattenkraft, gruvnäring och turism för att på sikt kunna göra sig självständiga är tydlig. Dansk övergripande politik avseende Grönland är att om man inte längre skulle vara välkommen, så lämnar man Grönland. Samtidigt tilläggs det att man då inte längre vill betala för driften av landet. Tre faktorer talar alltså för att Grönland blir självständigt på sikt: den politiska viljan hos grönlänningarna själva, viljan att på sikt utveckla ekonomin som följd av klimatförändringarna och Köpenhamns långsiktiga linje att främja en pragmatisk utveckling som på sikt leder till full självständighet.

Danmark handhar den territoriella integriteten och skyddet av de grönländska fiskevattnen genom en kontinuerlig närvaro på land, i luften och till sjöss. En intensifierad utforskning och sjömätning av vattnen runt Grönland har initierats, dels för att undersöka om olje- och gasresurser kan finnas där, dels för att stödja framtida anspråk på en utökad EEZ norr om Grönland. Den verksamheten skall för det första ses i ljuset av förväntade klimatförändringarna som kan öppna för naturresursutvinning. För det andra är det ett sätt att möte de ryska anspråken på en EEZ som ansluter till ryskt territorialhav via Lomonosovryggen i Norra Ishavet från det sibiriska fastlandet.

[24] Agathe Fontain, *Challenges for the people living in the Arctic*. Anförande av Grönlands hälsominister, vid konferensen *Arctic Frontiers*, Tromsö, 25 januari 2010.

Grönland är via försvarsavtalet med USA från 1951 inkopplat i de storstrategiska sammanhangen. Thulebasen på Nordostgrönland, den enda återstående amerikanska basen på ön, används för kommunikation med satelliter i polär bana samt som radarspaningsstation i det missilförsvar som är under uppbyggnad. Man kan drastiskt uttryckt säga att Danmark i dessa avseenden skötte Grönland för USA:s räkning under det kalla kriget och fram till idag.

Finland, Sverige och Island

De tre nordiska staterna med territorium i Arktis, Finland, Sverige och Island har det gemensamt att de delvis ligger i Arktis, men att de, med undantag för Island, helt saknar sjöterritorium i Arktis.[25] Finland och Sverige är med avseende på Arktis likartade. Norr om dem ligger ryskt och norskt land- och sjöterritorium och tillgång till Arktis kan ske från Östersjön och via Västerhavet. Bägge länderna har en lång tradition av framstående naturvetenskaplig forskning om Arktis – en del av den i världsklass – men inget av länderna har förrän helt nyligen visat något större intresse för utvecklingen på andra områden. Finlands regering har under 2009 deklarerat att man avser att ta fram en Arktispolicy.[26] Arbetet med den pågår och väntas bli presenterad vid halvårsskiftet 2010.

Sveriges Arktispolitik är även den stadd i förändring. Då tyngdpunkterna i svensk politik, liksom i finsk, legat på annat håll är även här hållningen i Arktisfrågorna under utveckling. Både Sverige och Finland har i ljuset av EU:s utveckling mot att skaffa sig en hållning i Arktisfrågan behövt formulera sin politik tydigare, vilket nu är på väg. Någon tydligt uttalad strävan, likt Finland, att formulera en svensk Arktispolitik kan dock inte observeras. Detta betyder inte att handlingslinjer saknas i enskilda frågor. Båda länderna följer också den utveckling där Ryssland åter satsar på återuppbyggnad av det militära baskomplexet på Kolahalvön och den ryska och norska utbyggnaden av infrastruktur för energiutvinning i Barents hav. De är också aktiva i Arktiska rådets arbete.

Island hör till samma nordiska grupp som Sverige och Finland, men landets geostrategiska läge är mycket annorlunda.[27] Läget mitt i Nordatlanten och med sjöförbindelser åt alla väderstreck och inte minst landets relativa litenhet, präglar dess politik. Island gick under senhösten 2009 in i en mycket svår och sannolikt långvarig ekonomisk kris, samtidigt som dagens försvarspolitiska lösning med

[25] Finland hade dock fram till och med Vinterkriget 1939-40 tillgång till Norra ishavet via hamnen i *Petsamo* på Kolahalvön. Området avträddes till Sovjetunionen som del av fredsavtalet 1940.

[26] Alexander Stubb, *A New Arctic Era and Finland's Arctic Policy. Keynote Speech in the 20th Anniversary Seminar of the Arctic Centre,* 29 September 2009. http://formin.finland.fi/Public/Print.aspx?contentid=171839&nodeid=15149&culture=en-US&contentlan=2 Hämtat 100308.

[27] För en utförligare analys av Islands strategiska läge se Granholm, Niklas, "Delar av ett nytt Arktis. Utvecklingar av dansk, kanadensisk och isländsk Arktispolitik." FOI-R—2861—SE, december 2009. s. 43-60.

intermittent luftbevakning och incidentberedskap från övriga NATO-länder, s.k. *Air-Policing*, inte står i samklang med de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling, där Island kommit mer i fokus än på länge. Den ryska aktiviteten i Nordatlanten med strategiskt bombflyg och marina aktiviteter sammanföll med att USA lämnade Keflavikbasen på Island 2006. Island har samtidigt en inre splittring som följd av samhällsutvecklingen som inneburit en snabb modernisering efter andra världskriget.[28] De tre kriserna växelverkar med varandra och detta kommer sannolikt att fördröja ett isländskt EU-inträde. Islands Arktispolitik är avvaktande och man menar att den ”hysteri” som kunnat ses i media avseende utvecklingen i Arktis är överdriven. Island vill samtidigt inte se någon ny militarisering av Arktis, men har noterat den ökande ryska militära flyg- och marinaktiviteten runt Island och i Nordatlanten. Möjligheterna av att nya farleder för handelssjöfarten öppnas genom Arktis inger både hopp och oro. Dels, då man ser att det kan ge inkomster från transithamnar, dels då man ser miljörisker med ökad fartygstrafik samt inte minst risk för olyckor och utsläpp i den känsliga naturmiljön. Samtidigt undersöker Island möjligheterna av oljeutvinning i den s.k. Drakzonen i sin exklusiva ekonomiska zon nära Jan Mayen.

Tre externa aktörer i Europa

Av de övriga europeiska staterna är de tre största, Frankrike, Storbritannien och Tyskland de viktigaste externa europeiska aktörerna i Arktis. Ingen av de tre har land- eller sjöterritorium i Arktis, men Frankrike och Storbritannien har i kraft av sitt kärnvapeninnehav intresse av att fortsatt kunna operera i Arktis. Alla tre är tunga medlemmar i EU, och en del av EU:s policyutveckling avseende Arktis betingas av de tres intressen i regionen.

Tyskland, i kraft av att man är en stor sjöfartsnation och med en av världens största hamnar, präglar landets intresseprofil. Den federala regeringen har fokuserat på de folkrättsliga frågorna i Arktis. Tyska sjöfartsintressen har också, via Europeiska unionen, föreslagit att EU bör bygga och driva en stor isbrytare för forskning i Arktis. Projektet, *Aurora Borealis*, har fått visst gensvar bland EU-länderna.[29]

Storbritannien har via NATO-medlemskapet, den nära relationen till USA och inte minst grundackordet som önation, ett starkt intresse för havet. Man är beroende av energiimport från egna gasfält i Nordsjön, som sakta sinar och är mycket medveten om det nuvarande och framtida behovet av energiimport, dels via pipelines, dels via *Liquified Natural Gas* (LNG). Pipelines direkt från norska gasfält

[28] Magnason, Andre Snaer. Dreamland. A Self-Help Manual for a Frightened Nation, Citizen Press, London, August 2008.

[29] EU-isbrytaren är planerad att vara på c:a 65 000 ton och byggas enligt AICS högsta isklass: Polar Class 1. Byggkostnaden beräknas till 650 miljoner Euro och den årliga driftskostnaden till 36 miljoner Euro. http://www.eri-aurora-borealis.eu/en/home/ . Hämtat 100303.

– *Ormen Lange* – har också öppnats. En på sikt ökad handelsjöfart nära eller igenom brittiska farvattnen som funktion av nya arktiska farleder nämns också i sammanhanget. Fiskefrågor är fortfarande viktiga, men har inte samma tyngd som för några årtionden sedan. Minnet av fiskekonflikterna med Island under 1950- och 1970-talen bleknar sakta.

Det franska intresset för Arktis är för närvarande inte tydligare definierat än att man uppmärksammar frågan och uttrycker från högsta ort att Arktis inte får tillåtas bli en ny konfliktzon mellan USA, Ryssland och EU. Klimatfrågan aktualiserar främst öppnandet av Nordostpassagen.[30] Den franske ambassadören för polarfrågor Michel Rocard utvecklar i en kortare artikel franska synpunkter i liknande riktning om Arktis. Fokus ligger på de stora klimatförändringar som särskilt i Arktis påverkar regionen snabbare och mer genomgripande än i många andra delar av världen. Energiresurserna, sjöfartens ökning, ur- och lokalbefolkningarnas situation, de territoriella frågorna samt inte minst behovet av förtroendeskapande åtgärder när maritim och inte minst marin verksamhet år från år underlättas i Norra Ishavet tas upp i artikeln.[31] Den franska militärstrategiska dimensionen är tydlig i kraft av det ubåtsbaserade kärnvapeninnehavet. Frankrike har också sedan sitt återinträde i NATO bidragit till s.k. *Air-Policing* på Island. Fiskefrågor och tillträdesfrågor finns också på dagordningen. Energidimensionen är företrädd genom franska energibolags – t.ex. *Total* – joint ventures med ryska bolag för utveckling av gasfälten i Barents hav.

Externa asiatiska aktörer – Kina, Japan och Sydkorea

Kina är den viktigaste av de asiatiska externa aktörerna i Arktis i kraft av sin storlek, starkt växande ekonomi och ökande intresse för råvaror och sjöfart. Landet har sedan mitten av 1990-talet efterhand intresserat sig alltmer för utvecklingen i Arktis. Man har sedan 2004 en forskningsstation på Spetsbergen och opererar en isbrytare – *Xuelong*.[32] I oktober 2009 beslutade den kinesiska regeringen efter långt övervägande att anskaffa en ny isbrytare. Denna kommer att byggas i Kina med utländska partners och beräknas vara operativ 2013.[33] Man har också ansökt om permanent observatörskap i Arktiska rådet, men beviljas för

---

[30] *Allocution de M. Le President de la Republique, a la Conférence sur la Securité*. München, 7 februari 2009. s. 3. http://www.elysee.fr/search?q=arctique&site=elyseev2&proxystylesheet=v2&output=xml_no_dtd&client=v2&lr=lang_fr&ie=utf8&oe=utf8&mode=html&getfields=video-image.nxtitle.nxcategory.topic.media-image&btnG.x=13&btnG.y=8

[31] Rocard, Michel, *Gépolitique et géostratégie du climat*, Revue Défense Nationale, Février 2010, No 727. S. 5-15.

[32] *"The Snow Dragon"*. Isbrytaren är på 21 250 ton och byggd i Ukraina 1993. Dess roll är främst som vetenskaplig plattform för att stödja kinesisk arktisk och antarktisk forskning. http://china.org.cn/english/features/CPR/168828.htm hämtat 100226.

[33] Den nya isbrytaren blir på 8 000 ton alltså betydligt mindre än *Xuelong*. http://news.xinhuanet.com/tech/2009-11/19/content_12495351.htm Hämtat 100303.

närvarande endast sådan på ad-hoc-basis. Kinas intresse för arktisk forskning är betingat av att man, liksom i andra regioner, i första hand önskar säkra tillgång till energiimport, andra naturtillgångar, samt nya farleder för import- och exportsjöfarten. Kina antyder också lågmält men tydligt genom officiella företrädare att man visserligen ser Arktiska rådet som ett viktigt forum för att hantera arktiska regionala frågor, men att Kina också önskar en större roll i Arktis i kraft av sin stormaktsställning.[34] Landet har också den största ambassaden i Reykjavik, vilket motiveras av att man ser att Island kommer bli ett viktigt centrum för handelsjöfarten i Arktis. Andra motiv, t.ex. aluminiumsmältverken på Island och teknologi för geotermisk energiutvinning, kan också ligga bakom. Hittills uppträder Kina dock försiktigt, givet den övergripande utrikespoliska linjen om strikt respekt för statssuveräniteten. En mer aktivistisk kinesisk Arktispolicy skulle kunna utlösa motåtgärder som vore kontraproduktiva för långsiktiga kinesiska intressen.[35] Samtidigt som man uppmanar de arktiska staterna att uppträda så att Arktis kan bli till nytta för hela mänskligheten, är Kinas rättigheter i Arktis begränsade enligt internationell rätt. Den troligaste utvecklingen är att Kinas långsiktiga politik blir en försiktig och enveten politik för att hålla Arktis tillgängligt för Kina.[36]

Den japanska inställningen till utvecklingen i Arktis är mindre utvecklad, men sannolikt pågår även där en lågmäld policyutveckling, för att kunna möta ett nytt Arktis. Främst är den betingad av en utveckling där man ser en framtid med betydligt ökad sjöfart från norr genom Berings hav till och från kinesiska hamnar på fastlandet genom japanska sund och inre farvatten. De flesta större kinesiska import- och exporthamnarna ligger innanför de japanska öarna. Japanskt intresse är också betingat av sjöfartsintresset avseende olje- och gasimport via farleder från norr, men också möjligheten av att transocean containertrafik för direkt tillgång till europeiska och amerikanska marknader på sikt kan bli möjlig via Nordostpassagen (NSR). Den inrikespolitiska utvecklingen i Japan där ett regeringsskifte inte verkar ge de reformer som förväntats, parat med en svag ekonomisk återhämtning efter en mycket lång stagnationsperiod, gör landet säkerhetspolitiskt mer beroende av alliansen med USA. Detta kommer sannolikt att prägla utvecklingen av japansk arktispolitik.

Sydkoreansk inställning till Arktis betingas även den av energifrågan. Tillgången till nya energikällor och rutter för sjöfarten gör att landet intresserar sig för Arktis. Landet har också en stor skeppsbyggnadsindustri för handelsfartyg och tekniskt kunnande om olika typer av specialtonnage. Om efterfrågan på specialtonnage (isbrytare, isgående handelsfartyg, LNG-tankers, m.m.) för arktiska farvatten ökar, kommer Sydkorea att vilja spela en större roll i att följa regionens ut-

[34] *China's View on the Arctic Affair*. Anförande av Kinas Ambassadör till Oslo, *Tang Guoqiang* vid konferensen Arctic Frontiers, Tromsö, 25-26 januari 2010.
[35] Jacobson, Linda, a.a. sid. 12.
[36] Jacobson, Linda, a.a. sid. 13.

veckling. Inte minst följdeffekter av nya farleder för handelssjöfart och energiexport i och genom Arktis kan komma att påverka geoekonomisk och geostrategisk utveckling i Sydasien.

NATO

Nato har uppmärksammat förändringen i Arktis. Chefen för NATO:s europakommando (SACEUR), kommenterade utvecklingen i Arktis – ”The High North” – vid sitt första offentliga tal under senhösten 2009.[37] Kärnan i anförandets arktiska del pekar på att man avser att ta hänsyn till utvecklingen i norr, men att man inte bör överreagera. Utvecklingen skall noga följas. SACEUR påpekar också att förändringarna i norr berör flera kompetensområden än NATO:s. Det kan därför inte vara NATO:s huvudansvar att hantera alla. Man noterar också den ökande ryska aktiviteten i norr. Samtidigt pågår processen med att utveckla ett nytt strategiskt koncept för alliansen. Sannolikt kommer Arktisfrågan att vara en del av konceptet när det läggs fram i slutet av 2010. NATO:s intresse för Arktis har också manifesterats i form av att man under 2009 lagt ett toppmöte till Reykjavik, kopplat till ett forskningsseminarium där Arktisfrågorna stod i fokus.[38]

Europeiska Unionen - en process mot arktisk position

Europeiska Unionen har påbörjat en utveckling mot att skaffa sig en position i Arktisfrågan. [39] Man anger sex huvudsakliga skäl för detta. För det första ligger intresset rotat i geografi, historia, ekonomisk utveckling och vetenskapliga framgångar och strävanden. Utvecklingarna i Arktis kommer att påverka alla européer under flera generationer framåt. För det andra är det uppenbart, menar man, att de arktiska utmaningarna kräver globala ansträngningar. EU ligger i fronten när det gäller att hantera klimatförändringarna, liksom andra globala utmaningar och har dessutom stora resurser och kapaciteter att bidra med. För det tredje ligger flera fält av relevans för arktiskt samarbete helt eller delvis inom EU:s kompetensområde. Lissabonfördraget vidgar detta område ytterligare. Dessutom har EU:s medlemsstater också visat ökat intresse för Arktis. För det fjärde är tre av EU:s medlemsstater arktiska stater: Danmark, Sverige och Finland medan Norge och Island deltar i EES. Därtill är USA och Kanada viktiga samarbetspartners till EU. Det finns en hög grad av samsyn mellan denna grupp av länder om synen på

---

[37] SACEUR, Amiral James Stavdridis anförande på *Royal United Services Institute*, London, 8 oktober 2009. http://www.rusi.org/events/past/ref:E4A9413F968B7F/ hämtat 100226.

[38] Holtsmark, Sven G, Smith-Windsor, Brooke A. (eds.) Seminar on Security Prospects in the High North. Geostrategic Thaw or Freeze? Reykjavik, 29-30 January, NATO Defence College, May 2009.

[39] *The European Union and the Arctic*, anförande av ambassadör Janos Herman, chef för EU:s Norgekontor, vid konferensen Arctic Frontiers, 25 januari 2010.

Arktis utveckling. De utmaningar Arktis står inför är klimatförändringar, sjö- och vattenföroreningar, skadligt utnyttjande av naturresurser, överfiskning, misshushållning med skogsresurser, föroreningar från gruvdrift och metallutvinning, effekter av infrastrukturbyggnad, risk för olyckor vid olje- och gasutvinning, landförstöring, förlust av biologisk mångfald, samt sist men inte minst försämring av havs- och sötvattentillgångar. Det femte skälet är att EU redan gör en hel del och att de av EU hel- eller delfinansierade studie - och forskningsprojekten ökar. För det sjätte finns redan en komplex samarbetsstruktur utvecklad för Arktis, vilken EU redan bidrar till.

EU:s egen policyutveckling har tagit några steg under de senaste åren. I mars 2008 skrevs ett gemensamt dokument av Höge representanten för utrikesfrågor och EU-kommissionen om klimatförändring och säkerhet där Arktis var ett av flera teman. I oktober samma år kom ett uttalande från EU-parlamentet om arktispolitiken, vilket följdes av en s.k. ”*Communication*” från Europeiska kommissionen om unionens hållning i arktiska frågor. Detta följdes sedan av Europeiska rådets slutsatser i december 2009.[40] Dessa rådsslutsatser är alltså de aktuella förslagen för hur EU bör agera i Arktis:

- Först och främst att stödja de tre huvudmålen som kommissionen lagt fram (skydd av befolkning och miljö, stöd till hållbar utvinning av naturresurser och utvecklingen av arktisk ”governance”, dess ramverk och fortsatta utveckling)
- Grunden för EU:s politik skall läggas fast genom att:
    - Ta effektiva steg för att mildra effekterna av klimatförändringarna.
    - Förstärka de multilaterala regimerna för Arktis, baserat på UNCLOS och andra relevanta internationella instrument.
    - Se till att de åtgärder EU vidtar verkligen blir effektiva, samtidigt som de respekterar Arktis känsliga ekosystem, biologiska mångfald, såväl som regionens befolkningar.
    - Stödja en stabil och fredlig utveckling i Arktis genom att agera försiktigt i ljuset av nya möjligheter för sjötransport, forskning och naturresursutvinning.
- Implementeringen ska ske genom att:
    - Öka stödet till övervakning, forskning och strategiska miljöutvärderingar.
    - Insatser till stöd för skydd av arktiska eko-system och biologisk mångfald.

[40] *Council Conclusions on Arctic Issues. 2985th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 8 December 2009.* De 23 slutsatserna i dokumentet redovisas i kort sammandrag. *http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/111814.pdf* . Hämtat 100304.

- Minska utsläpp av kemikalier och andra farliga utsläpp.
- En försiktig attityd till nytt fiske i Arktis intill dess att de områden som redan inte täcks av fiskeregleringar kan skyddas.
- Stöd till IMO:s initiativ för att skydda den arktiska marina miljön och för att stärka maritim säkerhet, bl.a. genom en framtida ökning av navigations- och kommunikationssatelliter samt igenkänningssystem och räddningstjänst.
- Rådet erkänner Arktiska rådet som det främsta kompetenta organet för arktiskt samarbete och välkomnar Italiens och Europeiska kommissionens ansökan om att bli permanenta observatörer i Arktiska rådet. Arbetet i Arktiska rådets olika arbetsgrupper bör fortsatt stödjas.
- Rådet anser att EU bör söka konsensuslösningar med stater och territorier utanför EU; Kanada, USA, Grönland, Island, Norge, Ryssland, m.fl. Särskilt bör EU-Grönlandsrelationen utvecklas till ett bilateralt partnerskap.
- Den reviderade ”Nordic Dimension”-policyns ”Arctic Window” - policyn uppmuntras utan att den därför ska dubblera Arktiska rådets och Barentsrådets arbete.
- Rådet stödjer också Barentssamarbetets olika former. *Barents Euro-Arctic Council* (BEAC) där Danmark, Finland, Sverige, Island, Norge, Ryssland och EU-kommissionen är medlemmar.
- Rådet inbjuder EU-kommissionen att tillsamman med medlemsstaterna att undersöka möjligheten av att inrätta ett arktiskt informationscenter i EU. Dialog med NGO:s skall också uppmuntras.
- Sist och slutligen, begär rådet att EU-kommissionen levererar en rapport om vilka framsteg man gjort på ovannämnda områden innan juni månads utgång 2011.

Karaktären av den politik som EU är i färd med att utveckla för Arktis har alltså ett brett anslag. Man kan notera att flera av de punkter som står under ”implementering”, ännu saknar mycket av nödvändig konkretion. Säkerhetsfrågorna för Arktis är inte nämnda alls – någon ESDP-dimension i EU:s Arktispolitik kan inte skönjas i dokumenten. Det går alltså att dra slutsatsen att det kommer att krävas stora insatser för att den fortsatta utvecklingen på alla de områden som anges och skall kunna bli en verklig EU-politik. Vad som kan ses i ovanstående sammanfattning är sannolikt början på en mycket längre process.

FN - väktare av viktiga regimer för Arktis

Förenta Nationernas är det forum där de internationella regimer som reglerar mycket av förhållandena i Arktis avhandlas. Den viktigaste av dessa är FN:s havsrättskonvention från 1982 (UNCLOS), som reglerar vilka internationalrätts-

liga regler som gäller för nyttjandet av haven. Hur de överlappande territoriella anspråk som gjorts avseende sjöterritoriet i Norra Ishavet behandlas av de FN-organ som satts upp enligt UNCLOS. Regimen har under det senaste årtiondet stärkts då fler och fler stater anslutit sig till den. Med avseende på Arktis har alla arktiska stater utom USA anslutit sig.

Arktiska rådet och Barentsrådet

Arktiska rådet och Barentsrådet är två av de viktigare regionala respektive sub-regionala multilaterala samarbetsorganisationer där frågor som rör miljöfrågor, forskning, vetenskapligt och kulturellt utbyte, och mycket annat hanteras.

Arktiska Rådet, bildat 1996, har i sina stadgar specifika formuleringar om att man inte hanterar säkerhetsfrågor. Huvudsyftet med Arktiska rådet är att verka för hållbar utveckling samt skydda lokalbefolkning och miljö. Arktiska rådet har visat sig vara en livaktig organisation och efterhand har alltfler frågor lagts till, och kommittéer och arbetsgrupper bildats. Rådet har bildats på ministernivå, men arbetar vanligen på senior tjänstemannanivå. Kanada, Danmark, Finland, Norge, Ryssland, Sverige och USA ingår som medlemmar. Representanter för olika minoritetsfolk i region deltar, såsom samer och inuiter. Beslut fattas endast av medlemmarna (med konsensus). Permanent observatörskap står också öppet för icke-arktiska länder och internationella organisationer. Storbritannien, Frankrike, Nederländerna, Polen och Spanien är permanenta observatörer. Italien och Sydkorea är ad-hoc observatörer i rådet, vilket innebär att de måste söka observatörskap för att kunna delta i varje enskilt möte. Också Kina har observatörsstatus på ad-hoc basis. Europeiska unionen ansökte om permanent observatörsstatus, men detta nekades då Kanada lade in sitt veto.[41] Skälet var att Kanada ansåg att EU genom sitt förbud mot införsel av sälkött och säljaktsprodukter ”… inte visade erforderlig förståelse…”, och därmed kunde inte heller enighet nås om att bevilja ansökningarna från Italien, Sydkorea och Kina om permanent observatörsstatus.[42]

[41] *Canada against EU entry to Arctic Council because of seal trade ban.* http://www.cbc.ca/world/story/2009/04/29/cda-eu-arctic-seal.html Hämtat 100304.

[42] Round-up from the Arctic Council Ministerial Meeting (2/2), Foreign Policy Association 2009-05-01. *“Canada doesn’t feel that the European Union, at this stage, has the required sensitivity to be able to acknowledge the Arctic Council, as well as its membership, and so therefore I’m opposed to it… I see no reason why… they should be a permanent member on the Arctic Council”,* Citat från Kanadas utrikesminister Lawrence Cannon vid mötet. http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/05/01/round-up-from-the-arctic-council-ministerial-meeting-22/. Hämtat 100309.

EU är för närvarande alltså inte observatör ens på ad-hoc-basis och har för närvarande sämre representation i Arktiska rådet än Kina. [43]

Barentsrådet är en subregional samarbetsorganisation som verkar på två nivåer.[44] Danmark, Sverige, Island, Finland, Norge, Ryssland och EU-kommissionen inledde samarbetet vid ett utrikesministermöte 1993 i Kirkenes. Den s.k. Kirkenesdeklarationen etablerade *Barents Euro-Arctic Council* (BEAC), Barentsrådet, på den mellanstatliga nivån. Samtidigt undertecknade landshövdingar, guvernörer och representanter urbefolkningarna i regionen ett protokoll som etablerade *Barents Regional Council* (BRC), ett samarbete mellan 13 olika regioner. Arbetsgrupper finns på respektive nivå, och vissa är gemensamma för bägge nivåerna. Många samhällsområden är representerade; ekonomi, energi, hälsa, kultur, miljö, urfolksfrågor. Ordförandeskapet för BEAC växlar vartannat år mellan Sverige, Ryssland, Norge och Finland. Sverige är ordförande i BEAC från hösten 2009 till hösten 2011.

Non-Governemental Organisations

Ett flertal NGO:er (*Non-Governemental Organisations*) är verksamma i eller runt Arktis. De kan ibland i kraft av stort kunnande på sitt område i kombination med god förmåga att nå ut med sitt budskap påverka allmän opinion och regeringars politik i en viss fokusfråga. Även om det i Arktisfallet är tydligt att det är stater som dominerar skeendet är de långtifrån okänsliga för påverkan från olika NGO:er. I miljöfrågor, jakt- och fiskefrågor, stöd till urbefolkningars rättigheter, m.m., är de aktiva och lyckas ibland också påverka politikens utveckling.[45]

Urbefolkningar och lokalbefolkningar kan påverka

Arktis är glest befolkat, men långtifrån obebott. Urbefolkningarna har levt där av jakt, fiske och handel i tusentals år. På senare år har urbefolkningarna i Arktis efterhand fått större inflytande på utvecklingen av sina angelägenheter i flera av de stater där de bor. Stora landterritorier som de traditionellt ansett tillhöra dem har lämnats över till deras förvaltning, t.ex. *Nunavut* i norra Kanada, olika former av valda eller lokalt utsedda församlingar (sameting, sameparlament och motsvarande) har utvecklats i flera av de arktiska länderna. Urbefolkningarna har också i viss mån fått gehör från de energi- och gruvbolag som tidigare inte tagit särskilt

---

[43] Att Kina önskar permanent observatörsstatus i Arktiska rådet är tydligt. *Drömmer om Arktisk Råd: Stormakten Kina vil gjerne inn i den arktiske varmen,* Tromsöbladet 2010-01-26.

[44] ”Sveriges ordförandeskap i Barentsrådet.” http://www.regeringen.se/sb/d/2716/a/123324 . Hämtat 100305.

[45] Ett aktuellt exempel när den regionala nivån även kan påverka på nationellt är den s.k. Tea-Partyrörelsen i USA, en konservativt republikansk proteströrelse mot den nuvarande presidentadministrationen. Denna utvecklades ur den regionala rörelsen för ökad energiutvinning i Alaska. En av profilfigurerna i bägge rörelserna är Alaskas förra guvernör Sarah Palin.

stora hänsyn till miljön där de verkar. Oftare än tidigare får de inflytande över hur exploatering skall ske. Att energi- och oljebolagen har uppfattat det ökande inflytandet från dem är tydligt, åtminstone på det verbala planet.

Territoriella tvister och överlappande anspråk

I Arktis finns ett flertal territoriella tvister och överlappande territoriella anspråk. De flesta av tvisterna och överlappande anspråken – åtta större ärenden finns – kommer sannolikt att kunna lösas respektive avgöras då de många gånger rör sig om sjömätnings- eller karteringsfrågor.[46] Arktis är ofullständigt sjömätt och karterat. När väl tillräckliga data till stöd för anspråken kunnat samlas in och lämnas till relevant FN-organ för avdömning kommer dessa tvister att kunna biläggas. De flesta anspråken har lett till en omfattande aktivitet för att samla in data – bottenprofiler och sedimentprover – för att stödja anspråken i linje med regelverken i UNCLOS. I detta avseende är det befogat att tala om rusning – de länder som har få eller inga isbrytare hyr dessa från andra länder för att agera som plattformar för mätningar under den arktiska sommaren.

Med några av tvisterna förhåller det sig annorlunda. Det rör stora områden, sannolikt med olja och gasfyndigheter, där intressen mellan stater krockar. De mycket stora potentiella resurserna gör att mycket står på spel. Även här pågår intensiva mätningsexpeditioner. Då det i dessa fall anses gälla kontrollen över stora naturresurser och inte minst nationell prestige och stolthet är insatserna höga och kan komma att leda till spänningar av olika slag.

Arktis militärstrategiska roll är under förändring[47]

Militärgeografi och klimatförhållanden

Arktis är i militärgeografiskt hänseende främst en marin- och flygregion, medan arméförband spelar en mindre roll. De långa avstånden och ett hav som till stora delar är täckt av packis, och där ett mycket hårt klimat råder, gör att sjö- och

[46] De åtta överlappande anspråken och tvisterna är: (1) gränsdragningen mellan Norges och Ryss-lands ekonomiska zoner och kontinentalsocklar i Barents hav, (2) den legala statusen av den av Norge proklamerade fiskeskyddszonen runt Svalbard främst mellan Ryssland och Norge, (3) gränsdragningen i Berings sund mellan USA och Ryssland, (4) Beauforthavet mellan USA och Kanada, (5) Hans Ö mellan Kanada och Danmark, (6) Nordvästpassagens status mellan USA och Kanada, (7) Nordostpassagens status främst mellan USA och Ryssland och (8) dragningen av gränsen för kontinentalsockeln bortom 200 sjömilsgränsen som främst gäller Danmark, Kanada och Ryssland. En utförlig analys av dessa gränsdragningsfrågor görs i Kristian Åtlands artikel *Climate Change and Security in the Arctic*. ISA-paper presented for 51st Annual ISA Convention, New Orleans 20 February 2010.

[47] Avsnittet bygger delvis på studien ”Arktis – strategiska frågor i en region i förändring”, Niklas Granholm (red.), m.fl. FOI-R--2469--SE, januari 2008. s.11ff.

luftburna system dominerar regionen. Norra Ishavet har ett sund och en förbindelse till Stilla Havet respektive Nordatlanten. Runt Norra Ishavet är den öppna terrängen snö- och istäckt stora delar av året. Stora landområden är frusna hela eller delar av året frusna och ligger norr om trädgränsen. De långa avstånden ställer stora krav på räckvidd hos flygsystemen. De hårda sjöförhållandena utsätter de marina systemen för stora påfrestningar, särskilt med tanke på isförhållandena. Risken för nedisning av fartyg och vapensystem är stor och ställer höga krav på utbildning och teknisk utformning. De flesta marina system är idag inte utvecklade för så hårda förhållanden och saknar i stort sett förmåga till gång i isen.[48]

Arktis militärstrategiska betydelse är i ökande

Under de femton åren som följde på det kalla krigets slut minskade Arktis militärstrategiska betydelse snabbt. Norra Ishavet var ett patrulleringsområde och avskjutningszon för kärnvapenbärande strategiska ubåtar och tillhörande system samt en möjlig stridszon i en öppen konfrontation mellan de två stormaktsblocken. Delar av regionen var under lång tid mycket tätt militariserad. Från att tidigare varit en arena där supermakterna noga följde varandras dispositioner och en potentiell framtida konfliktzon, sjönk regionen sedan tillbaka i militärstrategisk betydelse.[49]

Intresset minskade för regionen men det försvann dock inte helt och ett antal faktorer finns kvar. De kärnvapenstrategiska ubåtarna från USA, Ryssland, Frankrike och Storbritannien fortsatte att patrullera dolt vid och under polarisen, men intensitet och frekvens gick ned kraftigt, på rysk sida tidvis till noll eller någon enstaka patrull. Såvitt känt stängdes inte de fasta spanings- och underrättelsesystemen på västsidan av utan behölls för att bibehålla lägesbild och lägesförståelse.

Det ryska baskomplexet för Norra marinen på Kolahalvön var under lång tid efter Sovjetunionens sammanbrott i stark nedgång, men har på senare år åter kommit i fokus i ljuset av Rysslands vilja att åter utveckla sina marina stridskrafter. De ryska planerna för utveckling av krigsmakten som sträcker sig till 2025, talar bl.a. om en satsning på vidmakthållande och vidareutveckling av den kärnvapenstrategiska ubåtskapaciteten. Kolahalvön med dess baser, inklusive dess stöd- och skyddsfunktioner, förblir för överskådlig framtid en central del i den ryska uppbyggnaden. Ryssland kommer sannolikt att behålla och något utöka

[48] Ett undantag utgörs av kärnvapenstrategiska SSBN-ubåtar (*Strategic Submarine Ballistic Nuclear*), kärnkraftsdrivna ubåtar med kärnvapenladdade ballistiska robotar.

[49] Två olika bilder av hur denna verksamhet mellan stormakterna bedrevs i det tysta ur två västliga perspektiv ges i *Blind Man's Bluff, The Untold Story of American Submarine Espionage*. Sontag, Sherry, Drew Christopher. Public Affairs, New York 1998, samt *We Come Unseen, The Untold Story of Britain's Cold War Submarines*, Ring, Jim. John Murray publishers, London 2001.

ubåtspatrulleringarna i Norra Ishavet och Nordatlanten. Omfattningen av dem kommer att bero på Rysslands förmåga att åter vilja bli en internationell maktspelare. Den utvecklingen talar sannolikt för en ökad rysk militär närvaro med stöd- och konventionella skyddsförband och till den kopplad övningsverksamhet i Kola-Barentsregionen. Energidimensionen spelar också in här - den marina och militära närvaron ses som ett stöd för den ekonomiska utvecklingen av regionen.

Kärnvapendimensionen innebär också att robotbanor för interkontinentala missiler går över Arktis – det var och är den kortaste vägen mellan det kalla krigets två huvudkontrahenter. Även om den kontinuerliga spänningen från tidigare årtionden mellan två inbördes oförenliga politiska system inte finns kvar, är de tekniska systemen fortfarande i funktion. Förutom de strategiska ubåtarna är undervattensinstallationer i form av hydrofonkedjor, radarspaningssystem och spaningssatelliter m.m. för tidig förvarning fortfarande aktiva. Området är också anflygningsväg för strategiskt bombflyg.

Arktis spelar därtill en roll i en annan del av den kärnvapenstrategiska utvecklingen. I takt med att teknologispridningen på det kärnvapen- och robotteknologiska området fortgår, finns risk att alltfler stater skaffar sig kärnvapen och långräckviddiga robotar. Även en begränsad sådan kapacitet kan skapa instabilitet och i värsta fall öka risken för en nukleär slagväxling. För att möta en sådan utveckling har USA sedan lång tid utvecklat ett försvarssystem mot enstaka robotar på väg mot USA (*Missile Defence*, MD). De länder som står i fokus för en sådan utveckling är Nordkorea och Iran. Systemet är tänkt att kunna upptäcka enstaka robotar i bana och skjuta ner dem innan de når fram till sina mål. De tänkta robotbanorna går över Arktis. I takt med fortgående isavsmältning kommer det att bli möjligt att placera fler delar av missilförsvarssystemet i Arktis. Några finns redan där, t.ex. på Thulebasen på nordvästra Grönland. Den amerikanska administrationen förändrade under hösten 2009 planerna för systemets fortsatta utveckling.[50] I stället för att främst satsa på landbaserade och ännu inte färdigutvecklade system, kommer man att lägga tyngdpunkt på de sjöbaserade dito. De landbaserade systemen skjuts framåt i tiden. Förändringen får störst effekt i Europa, där planerna på landbaserade system i Polen och Tjeckien upprörde Ryssland. Delar av dessa av system, främst det sjöbaserade AEGIS, finns redan utvecklade och här görs en del av den fortsatta utvecklingen av MD-systemet som främst kommer att påverka Arktis. Samtidigt fortsätter utvecklingen i övriga delar av MD-systemet och avsikten att kunna upptäcka och skjuta ner ballistiska robotar både i början, i mitten och i slutet av sina banor kvarstår. Utvecklingen av alla tre huvudkomponenterna fortsätter alltså. Vidareutvecklingen av nätverk för överföring av data för att inrikta systemet fortsätter likaså.

[50] *A Better Missile Defence for a Safer Europe*, Robert M. Gates, New York Times, 19 september 2009. http://www.nytimes.com/2009/09/20/opinion/20gates.html?_r=1&sq=Robert Gates Missile Defence&st=cse&scp=1&pagewanted=print. Hämtat 100305.

Dessa två faktorer – den förväntade isavsmältningen som på sikt ger ökad tillgänglighet samt en tyngdpunktsförflyttning mot sjöbaserade delar av MD-systemet – kommer sannolikt att på sikt innebära att närvaro med fartyg med dessa system i Arktis blir en del av det amerikanska marina mönstret. USA:s intresse för Arktis som strategisk försvarszon kommer därför att öka.

Militär närvaro i Arktis kan öka av andra skäl

Militär närvaro i Arktis kan komma att öka av två andra skäl. Området är som anförts ovan för det första rikt på fisk, olja, naturgas och mineraler. Därtill kommer sjöfarten på sikt att öka i området i takt med fortsatt avsmältning. Viljan att skydda farleder och ekonomiska verksamheter i strandstaternas egna ekonomiska zoner kommer därför sannolikt att leda till ökad militär närvaro. Den verksamheten kan också komma att delvis genomföras med civila övervakningsresurser. Kustbevakning, polis och tull kan komma att användas för dessa uppgifter då det kan ses som mindre provokativt. Vilka fartygstyper som anskaffas, och i vilka antal, kommer att vara en indikation på hur denna fråga utvecklas. Även andra aktörer är som sagts ovan på väg att öka sitt intresse för Arktis – Kina och Japan t.ex. – men det kommer inte med säkerhet att innebära militär närvaro från dessa aktörers sida.

För det andra kommer den rent militära övervakningen av området, från havet, under ytan och från luften och rymden sannolikt att öka under kommande år till stöd för de anspråk som strandstaterna ställer i Arktis. Flera av strandstaterna har, som redovisats ovan, redan börjat förnya och förstärka sina militära resurser i Arktis, om än så länge i blygsam omfattning. Så länge som frågorna om de territoriella överlappande anspråken inte har avgjorts, vilket inte verkar troligt inom en snar framtid, kommer denna utveckling att fortsätta. En tydlig trend i den riktningen är att den suveränitetshävdande politik som flera av strandstaterna driver också pekar i riktning mot ökad militär närvaro i Arktis. Det kan därför inte uteslutas att det i sin tur kan leda till ökad spänning, konfrontationer och skärmytslingar, vilket i så fall skulle påverka naturresursutvinning och fartygstrafik. En storskalig öppen militär konflikt är dock osannolik. Om det säkerhetspolitiska klimatet skulle försämras ökar risken för allvarligare konfrontationer. Ingen part torde ha något att vinna på att sådana konfrontationer övergår i öppen konflikt, vilket i sin tur inverkar på parternas vilja att diplomatiskt och politiskt hantera sådana konfrontationer.

Mot denna bild av den militärstrategiska utvecklingen skall ställas de fördelar ett långtgående samarbete om naturresurser, fiske, räddningstjänst och sjöfart som står att vinna i ett framtida mer tillgängligt Arktis. Insikt finns om att de vinster som står att göra skulle gå förlorade om samarbete inte kan komma till stånd. Detta kan observeras i flera av de arktiska ländernas agerande som därför utgörs av en blandning av multilaterala initiativ och suveränitetshävdande politik.

Även en gynnsam utveckling i Arktis kommer dock att medföra en viss ökad militär närvaro i Arktis. Som en markering av staternas politiska och ekonomiska intressen behöver det inte i sig betraktas som onaturligt eller med automatik leda till ökad spänning.

Norra ishavets roll som kärnvapenstrategisk arena påverkas också i sig av de observerbara och förväntade klimatförändringarna. De system för nukleär strategisk andraslagsförmåga som utvecklades under det kalla kriget finns fortfarande kvar, även om patrulleringen som sagt har gått ner och beredskapen har sänkts. Dessa system – särskilt de i stort sett oåtkomliga ubåtsbaserade – utgör genom den enorma potentiella förstörelsekraft de bär på en manifestation av makt i det internationella systemet. Genom den tekniska och strategiska utvecklingen under de senaste fyra årtiondena är vapensystemen en del av det geostrategiska landskapet som inte kommer att försvinna på länge. Norra Ishavet spelade och spelar fortfarande rollen av säkert patrullerings- och avskjutningsområde för dessa system. Amerikanska, ryska, brittiska och franska strategiska ubåtar använder sig av Norra Ishavet i för detta ändamål. Under packisen var dessa system mycket svåra att upptäcka och bekämpa. Men den pågående och förväntade avsmältningen av Arktis havsis reser ett antal frågor. Om istäcket minskar eller på sikt helt försvinner, på vilket sätt kommer det att påverka förmågan till dolt uppträdande för de kärnvapenstrategiska ubåtarna? Om isen finns kvar men blir tunnare, ettårig vinteris istället för som i dag flerårig, hur påverkar det risken för upptäckt och därmed möjlighet till bekämpning? Vilken blir då i nästa led effekten på nukleär strategisk stabilitet? Hur påverkas den tekniska utvecklingen av nya system? På vilken sikt sker förändringarna? Ovanstående frågor kan inte besvaras i denna studie, men de pekar på att klimatförändringarna i Arktis – i detta fall avsmältningen av havsisen– också har inverkan på dessa strategiska frågor vilka komplicerar den arktiska analysen.

Analys och slutsatser för Arktis säkerhetspolitiska och strategiska utveckling

Det är mot bakgrunden av den strategiska miljö som beskrivs ovan energifrågan kommer att formas. Den strategiska miljön i Arktis kännetecknas av att flera förändringsfaktorer samtidigt är i rörelse. Dessa utvecklas enligt sin egen inre logik och hastighet. Det framstår dels som centralt att rätt förstå och tolka utvecklingen av de enskilda förändringsfaktorerna, dels att i nästa led försöka förutse hur förändringsfaktorerna kan interagera. Interaktionen mellan dem kan ge andra ordningens effekter som driver utvecklingen åt oväntade håll. Analysen av Arktis är bland annat mot denna bakgrund behäftad med stora osäkerheter.

Motiv, avsändare och media

Analysen av utvecklingen i Arktis kompliceras dessutom av andra skäl. De säkerhetspolitiska analyser som görs av utvecklingen i Arktis är av varierande kvalitet. Detta har flera skilda orsaker. En del av analyserna är rimligt objektiva och anger från vilka utgångspunkter de gjorts, vilket gör det enklare att följa resonemangen och värdera slutsatserna. Andra analyser är förment objektiva, och är i grunden uttryck för ett lands grundläggande policy i en eller flera frågor. Den ursprungliga avsändaren kan alltså vara en annan än den som utfört analysen och syftet vara att påverka andra aktörer. Andra åter är uttryck för åsikter och uppfattningar som en viss intressegrupp eller en del av näringslivet önskar framföra. Det kan ibland vara otydligt att se var skiljelinjerna går i framförda uppfattningar och rekommendationer, både från statliga och icke-statliga kommentatorer.

Massmedia, som i Arktisfrågan alltför ofta önskar dramatisera beskrivningen av en utveckling, kan i vissa fall bidra till att göra bilden av utvecklingen mer drastisk än vad det sakligt finns täckning för. Den som uttrycker sig drastiskt kommer oftare fram än andra, oavsett om det finns stöd för det eller inte. Det är fullt förklarligt då debattartiklar, ledarstick, insändare och analyserande nyhetsartiklar alla tävlar om ett begränsat utrymme. Detta kan driva på utvecklingen och öka spänningar i brist på korrekt förmedlad information.[51] Å andra sidan kan det inom de nationella diplomatiska systemen, som har att hantera utvecklingen av ett lands politik i en viss fråga, finnas intresse av att tona ner de problem som faktiskt riskerar att leda till ökad spänning. Att tala om trollen kan ibland bedömas som att riskera att devalvera de egna argumenten. Då utvecklingen i Arktis de senaste åren tilldragit sig alltmer intresse från flera håll befinner sig många i en brant inlärningskurva avseende Arktis. När policy och analys blandas blir det ibland problematiskt att skilja av någon aktör önskad utveckling från verklig, observerbar utveckling.

Slutsatser

De slutsatser som ändå kan dras ur den genomgång som gjorts i detta avsnitt pekar på tre övergripande utvecklingar. Det nya Arktis är för det första tydligt på väg att få en större geostrategisk betydelse än det haft på mycket länge. Intresset för regionen är i starkt ökande, inte bara från strandstater och övriga arktiska stater, utan också från de externa aktörerna i Europa och Asien. Hur ett annorlunda och delvis nytt mönster i Arktis kommer att se ut kan inte säkert fastställas idag. Då ett flertal faktorer är i rörelse samtidigt blir osäkerheten om den framti-

[51] Under den dansk-kanadensiska krisen över Hans Ø 2004-2005 var detta tydligt. Se Delar av ett nytt Arktis. Utvecklingar av dansk, kanadensisk och isländsk Arktispolitik, Granholm, Niklas, FOI-R--2861--SE, december 2009.

da utvecklingen stor. Att det nya Arktis kommer att fungera annorlunda än tidigare står dock klart.

För det andra ger utvecklingen i Arktis vid handen att regionen inte som tidigare kommer att vara en fråga enbart för specialister eller bara för staterna i regionen. Arktis är genom den geostrategiska utvecklingen på väg att i allt högre grad kopplas till andra regioner och globala frågor och trender. Klimatförändringen som öppnar regionen, energifrågan där andra stater har behov av tillgång till efterhand tillgängliga energiresurser, utveckling mot ökad sjöfart i och genom Arktis, kärnvapenfrågans utveckling, militärstrategisk utveckling innebärande ökad militär aktivitet i regionen, och hur de överlappande territoriella anspråken i Arktis skall lösas är alla frågor som länkar regionen till förändringsprocesser också i resten av världen. Arktis angår fler av oss och i högre grad än tidigare.

En tredje slutsats är att den framtida utvecklingen kommer att vara svårförutsägbar. Alla de i detta avsnitt beskrivna faktorerna utvecklas enligt egen inre logik och hastighet. Det kommer därför att vara svårt att förutse hur de kommer att påverka varandra och överraskningar kan komma. Dessa kan vara av både positivt och negativt slag – osäkerhet om utvecklingen råder.

Åtta arktiska trender

De osäkerheter som råder om Arktis utveckling på längre sikt gör det dock varken omöjligt eller meningslöst att söka analysera dagens utvecklingstrender för att försöka minska osäkerheten om utvecklingen. En rad utvecklingstrender de senaste åren kan bidra till att kasta ljus över framtida mönster.

En av de viktigare trenderna är att en inre grupp av arktiska stater tycks vara på väg att formeras. Formeringen är ännu lös, men består av de fem strandstaterna runt Norra Ishavet– USA, Kanada, Danmark, Norge och Ryssland – vilka alla har territoriella anspråk och därmed intressen, inte minst vad gäller energi och kontroll av framtida sjöfart genom regionen. De har också sett att om tvister och dispyter om de överlappande territoriella anspråken och naturresurserna utvecklas till kriser kan priset, inte minst ekonomiskt, bli högt. Strävan att söka dämpa och helst kunna bilägga tvister har bidragit till att driva fram möten och kontakter som går utanför redan etablerade fora där alla arktiska intressenter möts. Det av Danmark initierade Ilullissat-mötet på Grönland 2008 är ett tydligt exempel. På det planet har man varit framgångsrik. Den dialog som etableras mellan de fem staterna får en fortsättning och ett nytt möte i kretsen – denna gång på kanadensiskt initiativ – har aviserats till mars 2010.

Men genom att skapa detta, ännu så länge löst sammanhållna forum, riskerar man att skapa nya friktionsytor gentemot andra arktiska aktörer om utvecklingen går vidare mot ett allt mer utvecklat arbete de fem emellan. De friktionsytorna är av flera slag. Dels vetter de mot andra stater i den arktiska regionen, utan anspråk men väl med intressen i Norra ishavet, dels mot de externa stater i Europa och

Asien som i kraft av militärstrategiska intressen, ekonomiskt inflytande och strävan att säkra tillgång till naturresurser också önskar påverka Arktis utveckling. Därtill exkluderas de olika multilaterala organisationer som fungerar som fora för bl.a. de arktiska frågorna. Arktiska rådet, med åtta medlemmar, ad-hoc-adjungerade observatörer, och där många frågor rörande Arktis dryftas och bereds, är ett forum som då skulle riskera marginalisering.[52]

Europeiska unionen, där tre av medlemsstaterna är arktiska stater, är en annan av de multilaterala aktörerna som visar ett ökande intresse för utvecklingen i Arktis. Men endast Danmark är den av EU:s medlemsstater som är en av de fem arktiska strandstaterna, samtidigt som tre av de viktigaste EU-medlemmarna är externa arktiska aktörer. De spänningar som uppstått mellan de fem har delvis kunnat desarmeras genom att man träffas och gör upp. I takt med att den intressegemenskapen, baserat på energi, territorium, sjöfart och militärstrategi utvecklas, blir frågor om detta kan leda till ökad friktion gentemot de andra arktiska aktörerna aktuella. Skulle så bli fallet, byts efterhand flera av de arktiska friktionsytorna ut mot andra. Om dessa friktioner i sin tur kan hanteras är en fråga som bör bli föremål för vidare studier och analys.

En andra trend i den arktiska förändringen är hur den tendens till amerikansk-tryskt närmande som kunnat observeras sedan något år kan påverka Arktis utveckling. Den nytillträdda amerikanska administrationen har på flera sätt tagit initiativ till en tätare dialog med Ryssland. En ny START-förhandling ser i dagsläget ut att vara på väg mot en överenskommelse där en minskning av de strategiska kärnvapnen ser ut att ligga i korten.[53] Samtidigt har missilförsvarsfrågan, där stridsfrågan gällt utplacering av delsystem i Polen och Tjeckien kommit i ett delvis nytt läge i och med en förändrad syn på hur missilförsvarssystemet skall utvecklas. I kort sammanfattning kan sägas att fokus i utvecklingen av systemet förflyttats på två sätt. Dels önskar man initialt ge sjöbaserade system en ökad roll, dels önskar man att fortsatt utveckling av systemet skall baseras på vidareutveckling av existerande system i stället för ny och troligen kostsam nyutveckling. I arktishänseende skulle det, i kombination med förväntad isavsmältning, komma att medföra en ökad närvaro av fartyg med MD-system i isfria delar av Arktis. Ryssland har på olika sätt uttryckt misstänksamhet mot denna utveckling. Amerikansk argumentation utgår ifrån att systemet är tänkt att kunna upptäcka och oskadliggöra robotar från Nordkorea och Iran, men att det inte har kapacitet att möta en mer omfattande kärnvapenattack och därför inte utgör något problem för Ryssland. Det ryska intresset av att markera stormaktsstatus genom efterhand ökad närvaro – både civil och militär – i Arktis har också noterats, liksom ryska

[52] Säkerhetsfrågorna undantogs dock explicit från Arktiska rådets kompetens vid organisationens bildande 1996. Arktiska rådet beskrivs ibland som ”decision -shaping" men inte ”decision-making”.

[53] START – *Strategic Arms Reduction Talks.* Gällande avtal gick ut 5 december 2009 och nya förhandlingsrundor pågår nu.

territoriella anspråk på stora områden i Arktis. I bakgrunden finns det faktum att, även om spänningen är låg, innehar de bägge länderna de kraftigaste och mest potenta vapensystemen i världen. Delar av dessa patrullerar kontinuerligt i Arktis. USA och Ryssland är de två stater som i kraft av sin internationella maktställning och geografiska belägenhet kommer att prägla mönstret i Arktis. Övriga stater har att förhålla sig till detta faktum. Samtidigt kan ingen av de två ensamt avgöra alla frågor i Arktis. För närvarande är läget det att de ryska initiativen och aktiviteterna noterats av USA, men man har där ännu inte formulerat klara handlingslinjer om hur man vill bemöta dem.

Analysen i föregående stycke rymmer alltså två tydliga dimensioner. Å ena sidan den militärstrategiska nödvändigheten av att kunna hantera kärnvapenbalans och konventionell balans genom rustningskontrollåtgärder i olika former för främjande av gemensam säkerhet, samt å den andra en gemensam strävan till en fungerande och helst enhetlig reglering av andra staters fredliga sjöfart och andra aktiviteter regionen.

En tredje trend utgörs av att ett rysk-amerikanskt närmande också på sikt kan påverkas av den ökande makt och det inflytande som är på väg i och med den långsiktiga kinesiska ekonomiska utvecklingen. Med ökad kinesisk tyngd följer ett ökat intresse samt större möjligheter för Kina att kunna utöva makt i det internationella systemet. Arktis utgör på sikt inget undantag. Ett ökat kinesiskt inflytande i Arktis kan dock komma att mötas av ett amerikansk-ryskt närmande. Här möts i så fall två dimensioner i den arktiska strategiska utvecklingen: å ena sidan ett främst militärstrategiskt närmande mellan USA och Ryssland, och å den andra en främst energistrategiskt grundad kinesisk strävan att skaffa sig ökat inflytande i regionen. Ett exempel på det kunde vara en tänkt framtida konkurrenssituation mellan Nordostpassagen (NSR) samt Nordvästpassagen (NWP).

Hur detta förhållande mellan stormakterna med avseende på Arktis på sikt kan utvecklas är en fråga att följa för fortsatta studier då den har långtgående implikationer för mönstret i Arktis och resten av världen. Kommer vi att få se en internationalpolitisk variant av ”två slår den tredje”?

En fjärde trend som observerats är det samarbete som är under utveckling mellan Kanada och Norge. Bägge länderna tillhör den arktiska fem-gruppen, de är bägge medlemmar av NATO och står utanför EU. Den militärstrategiska dimensionen i Arktis har likheter och för bägge länderna är relationen till USA central. Oron för utvecklingen i Ryssland delar de också. Energifrågan är därtill central för dem. Återkommande bilaterala möten om de arktiska frågorna pågår också sedan några år i form av de återkommande *Canada-Norway High North Dialogue Meeting*. Kanada offentliggjorde under april 2009 att man beslutat upprätta ett arktiskt policy-center, *the Canadian Centre for the Arctic Region* i Oslo, lett av en från Ottawa utsänd diplomat. Syftet uppges vara att förbättra Kanadas möjligheter att

främja landets intressen, påverka nyckelpartners i Arktis och att bättre förstå framväxande frågor.[54] Norge och Kanada har gemensamt sponsrat en konferens på Wilton Park i England i februari 2010. Flera fakta talar alltså för att en slags ”Oslo-Ottawa-axel” i arktiska frågor kan vara på väg. Om denna sedan får någon avgörande betydelse kan i dagsläget inte avgöras säkert, men ett gemensamt agerande kan få övriga arktiska stater att förändra sin politik i för Kanada och Norge önskvärd riktning.

En femte trend är förändringen av Arktis säkerhetspolitiska ställning som är på väg i kraft av Islands kriser samt Grönlands självständighetssträvanden. För Islands del pekar mycket på att landets problem blir långvariga. Landets ekonomiska respektive försvars- och säkerhetspolitiska problem i samband med ett inrikes missnöje interagerar på ett sätt som gör den fortsatta utvecklingen osäker. Grönlands utökade självstyre från 2009 pekar i riktning mot full självständighet. Med vilken hastighet denna process utvecklas är svårt att fastställa, men riktningen är tydlig – Grönlands valda representanter uttalar öppet önskan om full självständighet på sikt, medan Köpenhamn inte motsätter sig dessa strävanden. Den avgörande frågan blir hur Grönlands ekonomi utvecklas. Utan en stabil utveckling i denna del av Arktis, kan flera av de problem regionen står mitt uppe i komma att försvåra en godartad utveckling i regionen.

En sjätte trend är att ökad militär närvaro i Arktis verkar trolig. Isavsmältningen som på sikt ger nya transoceana farleder, önskan att övervaka eget territorium och markera intresse för gjorda anspråk samt de på sikt förändrade kärnvapenstrategiska förutsättningarna, pekar alla i riktning mot en sådan utveckling. Det behöver dock inte med automatik innebära ökad militär spänning i Arktis, utan kan ses som stöd för nationella policies och intressen. Den strategiska situationen är dessutom mycket annorlunda än under det kalla kriget. Det är inte idag fråga om två motstående och inbördes oförenliga system. Dagens situation liknar mer en intressemotsättning mellan olika stater av klassiskt slag. Motsättningarna modereras av existensen av multilaterala organisationer, internationella legala regimer och regelverk samt inte minst urbefolkningar, internationell opinion och NGO:er som kan bidra till att dämpa och i bästa fall lösa motsättningar av detta slag. Dessutom är den föreställning om staternas minskande inflytande, som kan ha fog för sig i andra delar av världen, i mindre grad giltig i Arktis. Ryktet om staternas bortdöende i Arktis är betydligt överdrivet. Bland dessa stater finns också en medvetenhet om att mycket står på spel vilket också kommer att inverka på hur avvägningen mellan konfrontation och samarbete kommer att se ut. Men om mönstret utvecklas mot mer spänning eller mindre är idag inte möjligt att klart avgöra.

[54] *Minister Cannon Highlights Canadian Leadership on Arctic Issues at Arctic Council Meeting in Norway and Announces Creation of Canadian International Centre for the Arctic Region.* http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiques/2009/387104.aspx?lang=en . Hämtat 100305.

De kommande arktiska transoceana farledernas roll är en sjunde trend som pekar på att utvecklingen i Arktis inte kan begränsas till regionen. Sedan sjöfarten blev globaliserad från och med 1500-talet har en av förutsättningarna varit att det inte funnits någon direkt sjöförbindelse mellan Europa och Asien. Relativt snart kommer detta förhållande att förändras. Farlederna ger i sig nya transportmöjligheter som kommer att öppna Arktis, inte minst för energiutvinning och energitransport men också för transocean containertransport. De bör också ses i relation till andra internationella farleder. Om det dussintal strategiska sund och trängre farleder som idag utgör klara fysiska begränsningar på sikt kompletteras med en eller flera i Arktis, uppstår fler alternativ. Om övriga farleder av en eller annan anledning inte skulle gå att använda ökar betydelsen av de arktiska farlederna. En rad andra faktorer spelar också in, inte minst volymen av världshandeln och konjunkturcyklernas utveckling, m.m. Det talar för att den ännu blygsamma sjöfartsaktiviteten i Arktis, kan öka med kort varsel. Grundfrågan återstår dock att besvara och får hänvisas till vidare studier: på vilken sikt kommer tillräckligt många av dessa villkor att vara uppfyllda för att en ”take-off” för sjöfart i och genom Arktis skall bli verklighet?

En åttonde trend utgörs av de internationella regimer som reglerar utnyttjandet av haven och hur dess territorium skall fördelas vilket regleras i FN:s havsrättskonvention från 1982 (UNCLOS). När det gäller Arktis har UNCLOS kommit i centrum då det finns ett flertal överlappande territoriella anspråk där. Regimen ställer upp förhållningsregler för hur dessa dispyter skall lösas. Alltfler stater har efterhand anslutit sig till UNCLOS och regimen har efterhand stärkts som instrument i den internationella havsrätten. I fallet med de överlappande territoriella anspråken i Arktis är UNCLOS regelverk klart. En utsträckt exklusiv ekonomisk zon kan godkännas om det kan visas att kontinentalsockeln sträcker sig utanför de 200 nautiska mil som är grundtilldelningen från baslinjen.[55] Denna utsträckta EEZ måste dock styrkas med oceanografiska data (godkända bottenprofiler och sedimentprov) för att kunna erkännas internationellt. Men delar av Norra Ishavet är ofullständigt sjömätt på grund av det tidigare svala intresset för regionen och de svåra isförhållanden som råder där. Omfattande sjömätningsaktiviteter genomförs nu sedan några år av flera stater för att ta fram underlag till anspråk enligt UNCLOS. I vissa fall har anspråk utan tillräckligt underlag lagts fram och avvisats av FN:s havsrättskommission.

UNCLOS har också att behandla alla övriga anspråk som läggs fram i alla andra delar av världen. Allt detta bäddar för en omfattande process och sannolikt kommer belastningen på specialistorganen på att värdera, bedöma och avgöra inlämnade territoriella anspråk att öka. För Arktis del kan man spåra en viss brådska hos de ansökande staterna att få sina anspråk reglerade. Då det samtidigt uppfattas att mycket står på spel kan otåligheten stiga. Om den internationella

[55] Se UNCLOS, artikel 76, *Definition of the Continental Shelf.*

legala processen dessutom skulle utfalla till nackdel i förhållande till de av en stat ställda territoriella anspråken ställs saken på sin spets. I avvägningen mellan åtlydande av en viktig internationell regim och första rangens nationella intressen – i detta fall tillgång till potentiellt mycket stora naturresurser – kan åtlydandet av den internationella regimen få ge vika till förmån för mer snävt definierade nationella intressen. Skulle så ske finge det mycket långtgående internationella konsekvenser. En sådan utveckling är troligen mindre sannolik, men möjligheten av den bör därför inte avvisas. Grunden för internationella legala regimers fortlevnad är ytterst att de respekteras av de stater som anslutit sig till dem.

4 Olja, gas, klimat och tillgänglighet i Arktis

Ingolf Kiesow

Hur mycket gas finns det i Arktis?

I god tid före klimatkonferensen i Köpenhamn - sommaren 2008 - presenterade amerikanska Geological Survey (USGS) resultatet av en omfattande uppdatering och omvärdering av nu tillgänglig information om ”oupptäckta, tekniskt utvinningsbara konventionella olje- och gastillgångar i Arktis”. Resultatet har analyserats och publicerats i bearbetad form av Energy Information Administration (EIA).[56]

Enligt EIA:s utvärdering innehåller rapportmaterialet från USGS underlag för både glada och ledsamma budskap. [57] Det positiva är att Arktis bedöms innehålla omkring 22 % av världens ”ännu oupptäckta” konventionella tillgångar av alla former av olja och gas. Därav representerar arktiska oupptäckta oljetillgångar 13 % av världens samtliga oupptäckta tillgångar, arktiska flytande gastillgångar 20 % och de arktiska naturgastillgångarna totalt 30 %.

Negativa element är däremot att tillgångarna i Arktis huvudsakligen består av naturgas och så kallade flytande gaser såsom propangas, butangas m.fl. som alla på engelska betecknas som ”natural gas liquids”. Dessa gasformer är svåra och dyra att transportera. Dessutom är all gas och olja i Arktis jämförelsevis svårtillgänglig och dyr att utvinna.

Om man beräknar tillgångarna i form av ”oljeekvivalenter”, dvs. hur mycket energi man kan få ut ur en viss mängd blir den amerikanska andelen av Arktis ”oupptäckta” tillgångar 36 % och den ”eurasiska”, d.v.s. sammanlagda ryska och

---

[56] EIA har ett gott rykte som en tillförlitlig och användbar utgivare av internationell statistik om olja och gas. Detta goda rykte skall dock inte dölja att man kanske inte alltid kan vara helt säker på att alla data i alla sammanhang publiceras helt utan baktanke, särskilt inte när det gäller sakförhållanden som har bäring på amerikanska nationella intressen, exempelvis andra staters anspråk på ekonomiska zoner i Arktis. Å andra sidan finns det knappast någon annan källa som lämnar data som är lika detaljerade och lämpar sig lika väl för internationella jämförelser.

[57] *Arctic Oil and Natural Gas Potential*, 2008-10-19, U.S. Energy Information Administration http://www.eia.doe.gov/oiaf/analysispaper/arctic/index.html Besökt 2009-12-21
Russia , Maj 2008, U.S. Energy Information Administration, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/pdf.pdf Besökt 2010-01-14
World Proved Reserves of Oil and Natural Gas, most recent estimates, Mars 2009 http://www.eia.doe.gov/emeu/international/reserves.html Besökt 2010 01-18

norska andelen 63 %. Eftersom USA har mera ont om olja än gas är det kanske en tröst för amerikaner och kanadensare att 65 % av deras andel av oljeekvivalenterna består av olja.

De största tillgångarna finns i Ryssland. Där finns 47 % av Arktis oupptäckta naturgastillgångar i den så kallade västsibiriska bassängen och i den östra delen av Barentshavet. I båda fallen består 97 % av de beräknade tillgångarna på kolväten av naturgas och flytande gaser.

Det är viktigt att komma ihåg att alla dessa beräkningar inte är något annat än just beräkningar. De utgår från geologiska data, vilka ger underlag för sannolikhetsberäkningar. Den verkligen möjliga utvinningen efter prospektering och installation av utrustning brukar ge resultat som ligger under hälften av beräkningarna. En ytterligare osäkerhet är kring den ekonomiska kalkylen. Svåra förhållanden, såsom hårt klimat och geografisk svårtillgänglighet lär göra utvinningen i Arktis dyrare än på andra håll. I USA och Kanada är man ännu återhållsam med att investera ens i prospektering i dessa områden, där det ju är olja som i första hand kan utvinnas. Priset på råolja måste sannolikt vara högt, högre än idag, och stabilt på denna höga nivå, innan det blir någon rusning för utvinning av olja till den del av Arktis som vetter mot den amerikanska kontinenten.

Ryssland

I den arktiska delen av Ryssland, där det främst är naturgas, som kan utvinnas – pågår intensiv aktivitet, och i viss utsträckning kan man säga detsamma om Norge, som redan har investerat stora summor i Snøhvit-fälten vid Barentshavet. Först skall här behandlas de ryska planerna, och då skall framhållas att staten spelar en mera avgörande roll för vilka investeringar som görs än vad som är fallet i USA, Kanada och Danmark/Grönland. Av strategiska skäl byggdes redan under Sovjetunionens tid en betydande infrastruktur upp kring Murmansk för att härbärgera de sovjetiska strategiska ubåtarna och hela den övriga del av Sovjetunionens örlogsflotta som hade Atlanten som operationsområde – Nordflottan - samt dessutom i de områden längs ishavskusten som är rika på mineraler som koppar och nickel.

Detta arv och den typen av tänkande verkar fortfarande spela en roll, vilket skall beröras i ett avsnitt om den officiella politiken för Arktis, men först skall nämnas att Rysslands ekonomiska situation också gör en skillnad.

Ryssland uppskattas för närvarande ha omkring 46 000 miljarder kubikmeter naturgas i bevisade reserver[58] att jämföra med totalt 182 000 miljarder kubikme-

[58] Siffrorna om Rysslands olje- och gastillgångar har hämtats ur följande publikationer av Energy Information Agency: *Russia Energy Data*, http://www.eia.doe.gov./emeu/cabs/Russia/pdf.pdf Besökt 2010-01-18; *Russia Energy Profile*, http://tonto.eia.doe.gov/country/country/_energy_data_.cfm?fips=RS Besökt 2010-01-18

ter i hela världen, eller en dryg fjärdedel av alla kända reserver. Det är världens största bevisade tillgångar, och Ryssland är också världens största gasexportör med 662 miljarder kubikmeter om året.

Ifråga om olja intar inte Ryssland en lika framträdande plats vad gäller bevisade reserver; 76 miljarder fat att jämföra med totalt 1,184 miljarder fat i hela världen. Det ger landet ”bara” en åttondeplats ifråga om bevisade reserver, men det hindrar inte att Ryssland är världens näst största producent av råolja med 9,8 miljoner fat om dagen under 2008, enligt amerikanska Energy Information Agency (EIA), vilket kan jämföra med världens totala produktion, som var omkring 84,4 miljoner fat om dagen under samma år.

Ryssland har en arktisk politik för perioden fram till 2020 och har uttryckligen också ett perspektiv bortom detta årtal. Den har antagits av president Medvedev under 2008, promulgerades på samma sätt som en förordning i mars 2009 och har nyligen publicerats i officiell engelsk översättning.[59] Trots den lagliknande utformningen är det en avsiktsförklaring, som knappast kan användas som något annat än ett riktmärke. [60]

Som ”nationella intressen” definieras först att göra Arktis till en resursbas för att ”lösa problem med social och ekonomisk utveckling”. Därefter nämns att göra Arktis till en ”zon för fred och samarbete”. Först på tredje plats kommer att bevara områdets ”unika ekologiska system”, följt av att använda ”den norra sjövägen” som en transportled.[61] Miljöskydd kommer före transportbehov men flera steg efter resursutvinning.

Också i uppräkningen av målsättningar och strategiska prioriteringar kommer resursutvinningen först och därefter upprätthållande av en godtagbar stridspotential för de väpnade styrkorna. På det mera praktiska planet skall man göra en noggrann dragning av gränserna i havet, bygga upp räddningstjänsten i området, stärka det internationella samarbetet, organisera vad som behövs för att kunna utnyttja Nordostpassagen och göra markeringar av ryska intressen i Spetsbergen.

Av särskilt intresse är att man säger att staten först och främst skall stödja resursutvinning, särskilt avseende olja och gas och bidra med delfinansiering över budget till olika projekt, alltså en form av regelrätt subsidiering till de deltagande företagen. Dessutom skall myndigheterna bidra med en lång rad av olika åtgärder

---

World Proved reserves of Oil and Natural Gas, most recent Estimates, http://www.eia.doe.gov/emeu/international/reserves.html Besökt 2010-01-18

[59] *Russia: Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2020 and for a further perspective*, Publicerad av The Arctic Governance Project, http://www.arcticgovernance.org Besökt 2010-01-14

[60] Något som slår en svensk vid genomläsningen är att som ”sub-arktiska stater” räknas bara Ryssland, Kanada, USA, Danmark och Ryssland, men inte Sverige och Finland eller något annat av de andra länder som skrivit under internationella avtal om Arktis.

[61] Med detta avses Nordostpassagen, eller Northern Sea Route.

inom sina olika kompetensområden och de väpnade styrkorna skall se till att hålla resurser i området samt ”optimera systemet” för kontroll av situationen där.

Sammanfattningsvis är detta en energisk avsiktsförklaring av Rysslands president om planer och vilja att mobilisera resurser och att sätta in statliga hjälpåtgärder, både i form av myndighetsinsatser och i form av finansiering, till och med militära resurser, allt i avsikt att utvinna naturresurser. Självklart rör det sig först och främst om olja och gas.

Bränslesektorn svarade 2007 för 20,5 % av den ryska bruttonational-produkten och drygt 60 % av exportinkomsterna. Utomlands finns många som befarar att särskilt råoljeutvinningen går för snabbt och att Ryssland inom ett eller två decennier kommer att få ont om olja att exportera och att trycket hos gasen i de ”mogna” fälten kommer att sjunka[62]. Det ger i båda fallen ett starkt incitament för att påbörja utvinning i mera svårtillgängliga olje- och gasfält och då riktar sig naturligen blickarna mot Arktisområdet. [63] Bristande ryska investeringar i existerande olje- och gasfält bidrar till detta.

Emellertid är det idag inte lätt att få fram de finansiella resurser som krävs. Den ryska ekonomin har drabbats hårt av nedgången i den globala ekonomin, som har minskat efterfrågan på olja och gas och framför allt sänkt priserna på råolja och på spotmarknaden för naturgas i form av ”Liquified Natural Gas” (LNG). I en FOI-studie granskade den ryska ekonomin under 2009.[64] Här konstateras att den ryska bruttonationalprodukten beräknas ha fallit med över 8 % under 2009 och att statsbudgeten lär få ett underskott på 8,9 %. De antikrisåtgärder som har vidtagits under året har inte haft önskad effekt. Det är för närvarande svårt att finna medel för finansiering av subsidier till nyinvesteringar i Arktis, trots att de behövs så väl redan nu för att höja inkomsterna.

Mycket har redan gjorts

De viktigaste olje- och naturgastillgångarna inom den Ryska Federationen finns i norra Ryssland och västra Sibirien och där utvinns en stor del av den gas som exporteras till Europa. I de flesta av dessa fält finns tecken på ”mognad” och

---

[62] *World Energy Outlook*, International Energy Agency, http://worldenergyoutlook.org/docs/weo2009/WEO2009_es_english.pdf

[63] Se exempelvis *Russian Oil a Deletion Rate Model estimate of the future Russian oil production and export*, Mäkivierikko, Aram, 2007, Uppsala Universitet, UPTEC.ES07018 http://www.fysast.uu.se/ges/sv/aram-makivierikko Besökt 2010-01-18
Energy in Russia: No consensus on oil production shortages, Olga Senina, artikel i Telegraph, 2009-08-05 http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/6100559/Energy-in-Russia-No-consensus-on-oil-production-shortages.html Besökt 2010-01-14

[64] *Rysslands ekonomi: dramatisk nedgång trots krisåtgärder*, Oxenstierna, Susanne, 2010-01-15, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R--2853--SE, http://www2.foi.se/rapp/foir2853.pdf besökt 2010-01-20

dyrare produktion. De tillgångsrika områden som hittills inte har blivit föremål för utvinning finns främst på kontinentalsockeln utanför stränderna längs norra Ishavet, där de arktiska förhållandena hittills har gjort prospektering alltför dyr och svår att genomföra, för att inte tala om utvinning där tillgångar konstaterats. Som exempel kan nämnas att provborrning till havs inte som i varmare vatten kan ske från fasta torn, eftersom drivis kan förstöra eller helt driva bort dem. Flytande plattformar måste specialtillverkas, vilka vid behov kan flyttas och räddas undan de drivande ismassorna.

Länge var de svåra förhållandena avskräckande för investering i de arktiska områdena. Först när priserna har gått upp till en högre nivå än på 1990-talet och många av de traditionella källorna visar tecken på ”mognad” eller sjunkande tryck börjar mycket av de nya planerna på utvinning inriktas på tillgångar under havet – och då börjar man från väster, närmast exportmålen i Europa, dit ledningarna inte behöver bli lika långa och lättare kan anknytas till redan existerande nätverk. Som skall beskrivas längre fram finns det områden i östra Sibirien, som också blir föremål för liknande investeringar i infrastruktur för att möjliggöra export till Östasien och USA.

Shtokman

Det är naturligtvis i de arktiska havsområdena, som ett varmare klimat kan betyda ännu mera för en ökning av intresset. Två områden har redan blivit föremål för investeringar i ny infrastruktur för att möjliggöra utvinning, nämligen Shtokman-fältet i Barents hav och det angränsande Pechora-havet samt Yamal-halvön, som gränsar till Kara-havet. Enligt det ryska energiministeriet räknar man med att det skall finnas 27,6 miljarder ton av ”utvinningsbara oljeekvivalenter” i Barents- och Pechorahaven och 54 miljarder ton i Kara-havet.[65]

Shtokman-projektet är namnet på ett mycket stort projekt mitt i Barentshavet, ungefär 550 kilometer från kusten. Det förväntas årligen framställa mellan 60 och 90 miljarder kubikmeter naturgas, med början omkring år 2020. Rättigheterna i området ägs av ett dotterbolag till det statskontrollerade Gazprom. Ett Schweiz-registrerat konsortium har bildats för konstruktion och drift av Gazprom (51 %) tillsammans med franska Total (25 %) och norska Statoil Hydro (24 %).[66] Reserverna beräknas av det ryska energiministeriet uppgå till 2,536 miljarder kubikmeter. Tidigare har de första leveranserna av naturgas beräknats ge 23 miljarder kubikmeter om året redan under 2013, efter igångsättande av de första installationerna till havs. Redan under 2009 investerades 761 miljarder rubel. I januari 2010 kungjorde dock Gazproms styrelseordförande Viktor Zubkov, tillika

[65] Bambyulak Alexei och Frantzen, Björn, 2005, *Oil transport from the Russian part of the Barents Region*, Svanhovd miljö center, 2005, sid. 13

[66] Gazproms hemsida http://old.gazprom.ru/articles/article20262.shtml Besökt 2010-01-20

Rysslands vice premiärminister, att investeringsbeslutet avseende 2010 måste uppskjutas. [67] Något skäl angavs inte, men Gazproms uteblivna inkomster under 2009 p.g.a. av sjunkande och utebliven europeisk efterfrågan på gas är ett sannolikt skäl bakom beslutet.

I planerna för Shtokman-projektet ingår en pipeline in till fastlandet i närheten av Murmansk och vidare utmed gränsen till Finland att förbindas med Nordstream-ledningen till Europa, men även en helt ny anläggning för nedkylning av naturgas för LNG-transport till den internationella spotmarknaden. Den lilla staden Teriberka 100 kilometer norr om Murmansk skall byggas ut till centrum för denna hantering. För projektet har Gazprom ingått avtal med såväl myndigheterna i Murmansk-regionen som med den ryska marinen. Som framgår av dessa uppgifter rör det sig om ett synnerligen statsunderstött projekt, även om det sker inom ramen för ett internationellt konsortium. De utländska företagen behövs för att tillföra erforderlig teknik för att kunna genomföra utvinning till havs under arktiska förhållanden, men projektet drivs fram av en rysk statlig politik som skall ge landet nya exportinkomster.

Yamal

Yamal är namnet på en halvö, som sticker ut i Karahavet från fastlandet väster om floden Obs utflöde. I havet och på fastlandet finns mycket stora fyndigheter av gas och olja. På halvön har upptäckts 11 gasfält och 15 fält med både olja och gas. Reserverna beräknas till 5.900 miljarder kubikmeter naturgas och 227 miljoner ton olja (c:a 1,8 miljarder fat). Rättigheterna ägs av det Gazprom-ägda dotterbolaget Gazprom Dobycha Nadym. Vid kusten till Karahavet ligger det mycket stora Bovanenkovo-fältet, som beräknas innehålla 4.900 miljarder kubikmeter naturgas.

För att förse både Ryssland och Europa med naturgas har Gazprom startat ett investeringsprogram som innehåller infrastruktur för boende i orten Bovanenkovo inne på halvön, nio borrtorn, byggande av ett nät av gasledningar med en sammanlagd längd av 2.450 kilometer och en 1.100 kilometer lång järnväg från en ändstation för en redan existerande järnväg som slutar vid Obs mynning. Gasledningsnätet skall förbinda Bovanenkovo med både gas- och oljeutvinningsorter inne på fastlandet och med det ryska ”Förenade Systemet” av gasledningar, som sammanbinder alla viktiga ryska städer med varandra. Det förbinder också Ryssland med Europa. En ledning skall sträckas från Bovanenkovo till staden Ukhta i nordvästra Sibirien, dit en gren av det ryska gasledningsnätet redan löper.

[67] http://www.barentsobserver.com/zubkov-shtokman-will-be-postponed.4668180.html Besökt 2010-01-20

340 kilometer av den nya ledningen, som delvis går under havet, har redan färdigställts.[68]

Den nya järnvägen mellan Obskaya och Bovanenkovo är 520 kilometer lång. Den är redan färdigställd och invigdes i januari 2010. Den skall användas för transport av utrustning för byggandet av borrtornen och ledningsnätet samt en ny flygplats i Bovanenkovo.

Beslutet om att starta projektet fattades så sent som 2002 och är en jätteansträngning för Gazprom, som har lidit svårt av lägre gasinkomster från Europa under konjunkturnedgången 2008-2009. Ursprungligen var det avsett att börja leverera 115 miljarder kubikmeter gas om året med början 2011, men p.g.a. av finanskrisen inom Gazprom har den beräknade starten skjutits upp till 2012. När projektet är helt färdigt beräknas det kunna ge 140 miljarder kubikmeter naturgas om året – att jämföras med Gazproms nuvarande totala kapacitet, som ligger på omkring 600 miljarder kubikmeter.

Ute i Karahavet ligger flera mycket stora, men ofullständigt utforskade fält. Chefen för det Gazpromägda forskningsinstitutet VNIIGAZ gick sommaren 2009 ut med ett pressmeddelande, där han hävdade att år 2030 skulle investeringar i Karahavet förbindas med anläggningarna inne på Yamalhalvön och tillföra 160-180 miljarder kubikmeter gas om året. Några beslut om sådana investeringar har dock inte fattats ännu, såvitt bekant inte ens om nya geologiska undersökningar.

Laptevhavet

Vid ishavskusten i östra Sibirien finns vissa tillgångar på olja och gas under havet. Dessa är så svårtillgängliga att mycket litet har gjorts för att utforska dem.

Den tidigare nämnda stora amerikanska utvärderingen av geologiska data rörande ännu oupptäckta tillgångar på olja och gas i Arktis har beräknat att det i Laptevhavet skall finnas omkring 9,4 miljarder fat olja och 930 miljarder kubikmeter gas. Det finns inga kända planer på att utvinna dessa tillgångar.

Sakhalin

Den ryska ön Sakhalin utanför östra Sibirien ligger inte i det egentliga Arktis (det ligger söder om den sextionde breddgraden), men den ligger i Okhotska havet, som är ett område med arktiskt klimat. Sakhalins norra spets ligger i höjd med Skånes sydspets, men medeltemperaturen på öns norra del är i februari omkring 20 minusgrader Celsius. Eftersom Sakhalin och områdena utanför dess kust är mycket rika på olja och gas brukar man ofta räkna in dem i Rysslands arktiska

[68] Gazproms hemsida, http://www.gazprom.com/production/projects/mega-yamal/ Besökt 210-01-20

områden, särskilt i samband med rysk energiplanering. Östra Sibirien och ryska ”Fjärran Östern” skall 2020 producera 150 miljarder kubikmeter naturgas om året enligt premiärminister Putin.[69]

Ryska myndigheter har delat upp utvinningsområdena i sex etapper. Sakhalin 1 började utbyggas 2003 och Sakhalin 2 under 2007. Sakhalinfälten beräknas sammanlagt innehålla 7 miljarder fat olja och 1095 miljarder kubikmeter naturgas.[70] Det är mera naturgas än i Laptevhavet, som också ligger i östra Sibirien och beräknas ha 930 miljarder kubikmeter, men är långt mera svåråtkomligt p.g.a. isförhållandena och avståndet från marknaderna (och därför ännu outnyttjat). Det är å andra sidan betydligt mindre än i Barentshavet med sina 2.536 miljarder kubikmeter i beräknade reserver och Yamalhalvön med cirka 5.900 och Karahavet med cirka 4,900 miljarder kubikmeter. Eftersom Sakhalin ligger nära de stora marknaderna i Asien har det ändå blivit utbyggt tidigt och Rysslands första anläggning för nedkylning till flytande form eller ”likvifiering” av naturgas för LNG-transport har byggts där.

Sakhalin har blivit föremål för en bitter konkurrens mellan de båda statsägda ryska företagen Gazprom, som huvudsakligen äger anläggningar för produktion och transport av naturgas och Rosneft, som är ett oljebolag. Också amerikanska Exxon Mobil Corporation och holländsk-brittiska Shell har tidvis kommit i motsatsställning till varandra.[71]

Konsortiet för utbyggandet av Sakhalin 1 leds av ryska Rosneft, men det mesta av den operativa ledningen ligger hos Exxon Mobil. Japanska Itochu och Marubeni liksom indiska ONGC Videsh ingår också. Olja och naturgas går i pipeline från kusten över ön och vidare under vatten till fastlandet och söderut till exportterminalen De Kastri, där oljan lastas i isbrytande tankfartyg och gasledningen ansluter till Rysslands stora nätverk. Oljefälten visar redan tecken på sjunkande produktion p.g.a. uttömning, och försäljningen av olja gick därför ned med 14,5% under 2009 – till 8,2 miljoner ton per år.[72]

En intressekonflikt har uppstått mellan Exxon/Rosneft och Gazprom rörande gasleveranserna från Sakhalin 1. Exxon har haft planer på export till Kina, medan

---

[69] *Gazprom looks for far-eastern riches,* Alexander’s Gas & Oil Connections 2009-09-09, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94423.htm Besökt 2010-01-05

[70] *Economy Committee of Sakhalin Region, oil and gas industry,* http://www.sakhipa.ru/index.php?id=67&L01 Besökt 2010-01-28. *U.S. Energy Information Administration, Sakhalin Island,* http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Sakhalin/Background.html Besökt 2010-01-28. *Encyclopedia of the Earth, Energy Profile of Sakhalin Island, Russia,* http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_Sakahlin_Island,_Russia Besökt 2010-01-28

[71] *Gazprom sees Sakhalin-1 gas deal with Exxon,* Reuters, http://www.reuters.com/article/idUSTRE56U28B20090731 Besökt 2010-01-28

[72] *Exxon’s Sakhalin-1 2009 oil output drops 14,5 pct,* Reuters, http://www.reuters.com.article/idUKLDE60JOJG20100120?type=marketsNews Besökt 2010-01-28

Gazprom har velat ha den marknaden ostörd för sina egna exportanläggningar på andra håll. Dessutom har Gazprom fått ett statligt kontrakt på att bygga en pipeline för naturgas från Sakhalin via Khabarovsk till Vladivostok, ett projekt som nyligen invigdes av premiärminister Putin och avses transportera 28 miljarder kubikmeter om året[73]. För att förse ledningen med gas har Gazprom planerat att använda gas från Sakhalin 2, där man har en hälftenandel, men innan det projektet är helt utbyggt önskar Gazprom få köpa all gas som produceras av Sakhalin 1 - vilket ägarna av det projektet, särskilt Rosneft, motsätter sig. Tidigare misshälligheter gör oenigheten till en uppmärksammad affär.[74]

Sakhalin 2 drivs på ett kontrakt med den ryska staten av ett konsortium som har bildats av Gazprom (50 % plus), Royal Dutch Shell (27,5%), Mitsui (12,5%) och Mitsubishi (10 %). Projektet omfattar byggande av tre offshore-plattformar för olja och gas samt 300 kilometer offshore pipelines, som förbinder plattformarna med varandra och med fastlandet. Det sker genom drygt 800 kilometer pipeline vidare ned till Sakhalins sydspets. Där finns en hamn som är isfri nästan hela året runt och i den hamnen skall man bygga en exportterminal för olja samt Rysslands första anläggning för likvifiering av naturgas för LNG-transport. Plattformarna och pipelines är färdiga och LNG-anläggningen invigdes i mars 2009 av Rysslands president i närvaro av bl.a. Japans premiärminister.[75] Anläggningen skall producera 9,3 miljoner ton flytande gas om året. Exportkontrakt för LNG-gasen finns redan med japanska, amerikanska, mexikanska och sydkoreanska företag, och leveranserna pågår redan.[76]

Sakhalin 3 är ännu bara delvis föremål för utbyggnad. Ursprungligen hade Exxon Mobil vunnit anbudstävlan för hela området, men detta upphävdes 2004 av den ryska regeringen. Det finns därefter fyra block, varav två har varit föremål för tvister. Veninski-blocket innehades först av ett konsortium med bl.a. Rosneft och Shell, men det utsattes för anmärkningar om brott mot miljöskyddsbestämmelser

---

[73] *Gazprom looks for far-eastern riches,*Alexander,s Gas & Oil Connections 2009-09-09, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94423.htm Besökt 2010-01-05

[74] *Exxon caught in Déjà Vu Dispute,* The Moscow Times 22 Januari,2010 http://www.themoscowtimes.com/business/article/exxon-caught-in-deja-vu-dispute/3979 Besökt 2010-01-28. *Gazprom launches construction of Sakhalin-Khabarovsk-Vladivostok gas transmission system,* Gazprom http://www.gazprom.com/press/news/2009/july/article66851/ Besökt 2010-01-28

[75] *Sakhalin Energy,* Hemsida för Sakhalin 2, http://www.sakhalinenergy.com/en/ataglance.asp?p=aag_main&s=1 Besökt 2010-01-28. *Sakhalin –II gears up for full production,* Alexander's Oil & Gas Connections 2009-08-07, http://www.gasandoil.com/goc/company/cnr93123.htm Besökt 2010-01-28.

[76] *U.S. Energy Information Administration, Sakhalin Island,* http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Sakhalin/Background.html Besökt 2010-01-28. *Russia Agency wants withdrawal of Sakhalin- 3 license,* Reuters 2008-05-13, http://uk.reuters.com/article/idUKL1393719020080513 Besökt 2010-01-28

och 2006 överfördes blocket till ett nytt konsortium av Rosneft och det kinesiska Sinopec.

Nästa block, Kirinski-blocket, kom att tilldelas Gazprom utan anbudstävlan. Det har antytts att det skedde i förväntan på en ny lag, som definierar oljefält över en viss storlek som strategiska och därför skall kunna tilldelas ett ryskt företag utan anbudstävlan. [77]

Gazprom anstränger sig överlag att ta över så mycket som möjligt av gasfälten i östra Sibirien och använder sig ibland av rätt hårdhänta metoder. Samtidigt har gasmarknaden utvecklats oförmånligt för Gazprom, och behovet av nya exportinkomster är stort, samtidigt som det råder brist på intäkter att finansiera nyinvesteringar med. För att uppnå sina mål har Gazprom inbjudit både Rosneft och Shell till samarbete i utvecklingen av Sakhalin 3, något som i ljuset av tidigare mellanhavanden kanske inte framstår som självklart enkelt, men som å andra sidan egentligen borde te sig naturligt, eftersom Sakhalin 3 tros innehålla större tillgångar av olja än av gas. [78] Övriga block i Sakhalin 3 är såvitt bekant fortfarande under övervägande och förhandling.

Rysslands gasexport och den europeiska marknaden

Under 2009 ökade Gazproms driftskostnader med 20 % under första kvartalet medan gasförsäljningen gick ned med 50 % under det första halvåret, framför allt beroende på den globala ekonomiska nedgången, enligt Gazproms egna uppgifter. Gazproms portfölj av oreglerade kundskulder växte under det första kvartalet med 27 %. I oktober beslutades följaktligen om en nedskärning av planerade investeringar för 2010 med 17 %.[79]

Nedgången i europeisk efterfrågan har inte bara berott på den ekonomiska konjunkturen. Stor inverkan hade också dispyten mellan Ryssland och Ukraina vintern 2008/2009 om gaspriset. Den uppgörelsen höll stora delar av Europa som

---

[77] *U.S. Energy Information Administration, Sakhalin Island,* http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Sakhalin/Background.html Besökt 2010-01-28 *Gazprom looks for far-eastern riches,* Alexander's Gas & Oil Connections 2009-09-09, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94423.htm Besökt 2010-01-05

[78] *Sakhalin 3 chance for foreign firms: Shell may be able to expand its presence in Sakhalin as gazprom looks to take on new licences in the region,* Alexander's Oil & Gas Connections 2009-05-17, Besökt 20010-01-28. *Russian energy overview,* Alexander's Oil & Gas Connections 2009-12-18 http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr95054.html Besökt 2010-01-05.*Gazprom looks for far-eastern riches,* Alexander's Gas & Oil Connections 2009-09-09, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94423.htm Besökt 2010-01-05

[79] *Russian gas export revenues down 50%,* Alexander's Oil & Gas Connections 2009-09-11. http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94430.htm Besökt 2010-01-05, *Gazprom cuts investments by 50%,* Alexander's Oil & Gas Connections 2009-09-04, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94433.htm Besökt 2010-01-05

gisslan eftersom den europeiska gasimporten går i ledningar genom Ukraina och Ryssland hotade med att stänga av tillförseln, som skedde 2006. Dispyten ledde till en europeisk ansträngning att minska beroendet av rysk gas, som var särskilt uttalad i media, vilket i sin tur skrämmer beslutsfattarna i Moskva. Det finns många uttalanden på hög nivå, som visar att man tar den europeiska oron på allvar. Bl.a. har president Medvedev sagt att han tänker engagera sig personligen för att göra den ryska ekonomin mindre beroende av export av olja och gas, ett beroende som han kallar för ”en av de huvudsakliga strategiska riskerna och ett hot mot den framtida nationella säkerheten”.[80]

Avsikterna stärks av det relativa överskott på naturgas som verkar strömma till Europa just nu från nya LNG-terminaler och från nya ”okonventionella” gasfält i USA (väsentligen skiffergasfält) och från Afrika. Förutom genom en diversifiering av den ryska ekonomin skall minskningen av Europaberoendet åstadkommas genom en diversifiering av kundunderlaget. Gas skall säljas både till andra marknader än i Europa och exporten skall i mindre utsträckning ske med långa kontrakt med fasta priser för transport av gasen genom pipelines. I stället skall kapaciteten att exportera gas i form av LNG ökas, men en utbyggnad av LNG-kapacitet kan bara ske med hjälp av utländsk teknik. Yamal-regionens utveckling blir den första anhalten i denna planering, och premiärminister Putin har i stor stil inbjudit elva större utländska företag till en granskning av möjligheterna att medverka.[81]

Det är stora investeringar som behövs, om detta skall åstadkommas. Enligt Rysslands minister för naturresurser, Sergei Donskoi, omfattar planeringen att 200 nya källor skall borras, och 70 offshore-plattformar skall byggas, samt 14 flytande olje- och gasriggar för arktiska vatten, ett 60-tal tankfartyg och 150 andra farkoster. Mycket av detta, särskilt de flytande olje- och gasriggarna samt åtskilliga av de nya tankfartygen skall byggas för att sättas in på arktiska offshorefält.[82]

---

[80] *Russian energy overview,* Alexander’s Oil & Gas Connections 2009-12-18 http://www.gasandoil.com/goc/frame_ntr_news.htm Besökt 2010-01-05

[81] Franska Total, norska Statoil Hydro, brittisk-holländska Shell, Japans Mitsui och Mitsubishi, Exxon Mobil, Conoco-Philips, tyska E.On, franska Gdf Suez sydkoreanska Kogas och malaysiska Petronagas.

[82] *Russia Needs $ 310 bn for continental shelf development,* Alexander’s Oil & Gas Connections 2009-01-10, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94642.htm Besökt 2010-01-05, *Rosneft to invest up to 6 bn in offshore projects,* Alexander’s Oil & Gas Connections 2009-12-18, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr95063.htm Besökt 2010-01-05

Alternativa kunder i öster

Kina och Japan har båda visat stort intresse för rysk naturgas och rysk olja från östra Sibirien. Så fort det blev känt att det ryska statsägda pipeline-företaget Transneft planerade att bygga en pipeline från nya oljefält i Baikalregionen i östra Sibirien till exportmarknaderna österut började japanska och kinesiska företag att tävla om tillgången till den olja som skulle exporteras. Japanerna argumenterade för en dragning norr om gränsen till Kina och ut till kusten, där oljan kunde skeppas från en hamn i Kozmino nära Nahodka.

Kineserna argumenterade för en dragning fram till den kinesiska gränsen, där en ledning skulle byggas till Kinas egna oljefält i Daiqing och där anslutas till det nationella kinesiska nätet. Förhandlingarna pågick under flera år och fördes upp på regeringsnivå och sedan till statschefsnivå utan att Ryssland utlovade den ena eller andra dragningen. Resultatet blev att Transneft började bygga en ledning till Skrovodino nära gränsen till Kina. Därifrån ansluter Kina en ledning som byggs av kineserna själva, men bara hälften av oljan (cirka 300 000 fat om dagen) skall ledas den vägen. Sträckan Baikal-Skorovodino blev färdig i december 2009, liksom en lastningsterminal för tanktåg. Resten av oljan skall nämligen lastas på tanktåg, som för oljan till Kozmino, och den trafiken har redan påbörjats.[83]

Kina har börjat bygga sin ledning, och Transneft förmodas bygga vidare på sträckan från Skorovodino till Kozmino, men det är ännu osäkert när det projektet kan förverkligas. Varken med japanska eller kinesiska företag har Ryssland accepterat att ingå avtal om finansiering eller/och byggande av ledningarna, trots att både japanska och kinesiska premiärministrar har uppvaktat förre presidenten Putin. Ryssland skall själv ha kontrollen över försäljningen, och den del som går till utförselhamnen i Kozmino kommer att säljas på den internationella marknaden. Tarifferna blir desamma för den olja som köps av kineserna. [84]

Dessa utvecklingar har beskrivits för att illustrera två saker. Dels innebär Rysslands politik för försäljning från de arktiska områdena, dit stora delar av östra Sibirien också räknas enligt rysk terminologi, att inget av de asiatiska grannländerna ges prioritet av politiska skäl utan måste betala fullt marknadspris. Dels är tävlan om rysk olja (och gas) intensiv mellan Kina och Japan, och i den tävlingen har också Sydkorea börjat delta. Det har också framgått att Ryssland tänker ge de asiatiska och amerikanska företagen möjlighet att delta i utbyggnaden av terminaler i arktiska hamnar, exempelvis i Yamal. På sikt, och särskilt när isen har

[83] Kiesow, Ingolf, 2008, *The Global race for Oil and Gas; Power politics and Principles in Asia*, Institutet för säkerhets och utvecklingspolitik (ISDP), sid.59-60. http://www.isdp.eu/files/publications/ap/08/ik08globalrace.pdf Besökt 2010-01-29

[84] *Russian crude oil exports to the Far East – ESPO starts flowing*, Special report December 2009, Platts Publications, www.platts.com *Transneft begins operations at Skorovodino oil terminal*, Alexander's Oil & Gas Connections 2009-12-10, http://www.gasandoil.com/goc/news/ntr94637.htm Besökt 2010-01-05

smält tillräckligt för att möjliggöra trafik utmed Nordostpassagen till Asien, innebär det att Europa inte längre blir ensam eller kanske ens dominerande kund. Ifråga om östra Sibirien kommer såväl USA som Japan, Kina och Sydkorea att vara med i budgivningen, och det kommer så småningom också att gälla för både norra och västra Sibirien.

Nya frakter

Det kan inte vara vem som helst som ger sig in på den nya farliga och tekniskt krävande rederiverksamheten i Norra Ishavet. Ryska Maritime Register of Shipping och US Bureau of Shipping har kommit överens om gemensamma villkor för att tillåta trafik i de arktiska lederna med LNG-fartyg.[85]

Det är stora behov som skall tillgodoses enligt den ryska planeringen. Gazprom har genom ett dotterbolag kungjort att man förväntar sig att det kommer att behövas 25 nya LNG-fartyg den närmaste tiden bara för Shtokman-projektet. På ett sätt som påminner om sovjettiden ser det ut som om det blir det helt statsägda Sovcomflot-rederiet, som får ta hand om de första frakterna. Det är Rysslands största rederi, och under de senaste fem åren har det haft betydande framgångar, tredubblat sitt tonnage till 10,4 miljoner ton och specialiserat sig på arktiska frakter åt olje- och gasindustrin, där man har gjort trettio procent av nyinvesteringarna. [86] Det tänker man gå vidare med. I offshore- anläggningar tänker man investera 1,6 miljarder USD under de närmaste sex åren, och i nybyggnad av tankfartyg och LNG-fartyg skall 5,5 miljarder dollar investeras under de närmaste fem åren[87] [88].

Redan nu har Sovcomflot en ishavsflotta bestående av 16 fartyg med isklass 1A och 1A-Super samt 11 fartyg med isklass 1B och 1C, vilket motsvarar mycket högt ställda krav.[89] I Sakhalin-projektet har man satt in två fartyg av Aframax-

---

[85] *Russia, USA agree about Arctic LNG,* Barents Observer.com 2008-04-28, http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4478803 Besökt 2009-12-21

[86] *Sovcomflot President and CEO Sergey Frank meets with Prime Minister Vladimir Putin,* Press Release 2009-12-26, http://www.setcorp.ru/main/perssrease.phtml?news_id=26885&language=english Besökt 2010-02-01

[87] *Sovcomflot charges ahead with US$1.6 billion offshore plans,* Norwegian Maritime Magazine 2010-01-12, http://www.bairdmaritime.com/index.php?option=com_content?view=article&id=4922:sovcomflot_charges_ahead_with_us16_billion_offshore_plans&catid=70&Itemid=62 Besökt 2010-02-01

[88] *Sovcomflot stes out plans for 5.5bn fleet expansion,* Lloyds list 2009-12-24, http://www.lloydslist,com/11/news/sovcomflot-sets-out-plans-for-5-5-bn-fleet-expansion Besökt 20010-02-01

[89] Hänvisningarna till isklasser syftar på bestämmelser, som utfärdas av sjöfartsmyndigheter i samverkan med internationella försäkringsbolag, bl.a. organiserade i the International Association of Classification Societies, IACS. Det finns inte en fullständigt enhetlig klassificering, utan olika

klassen, som motsvarar isklass 1C/1A och klarar temperaturer ned till 30 grader minus. I Varandey-projektet har man 3 tankfartyg på 70 000 ton vardera med isklass 1A Super, som själva kan bryta is med en tjocklek på upp till 1,5 meter. I Barentshavet har man också engagerat två tankfartyg av samma storlek och klass.

Det är dock inte bara oerhört specialiserade tankfartyg, som skall börja trafikera de arktiska farvattnen. Kanadas Nordvästpassage är redan öppen för trafik, och under 2008 utnyttjades den av 62 fartyg. Visserligen for de för all del mestadels i regional trafik mellan hamnar utmed leden, men några fartyg utnyttjade möjligheten att ta sig igenom hela sträckan mellan Stilla havet och Atlanten.[90]

Nordostpassagen utmed den ryska kusten, eller den Norra sjövägen eller Northern Sea Route, som den också kallas, har först nyligen börjat trafikeras. Den första helt kommersiella konvojen med två tyska styckegodsfartyg åtföljda av isbrytare passerade 2009 genom ishavet norr om Ryssland från Asien till Europa. Det ryska transportministeriet utlovar att taxorna för eskort och övriga avgifter skall sänkas betydligt. Passage kräver tillstånd (och rysk isbrytareskort) denna väg, eftersom leden går genom ryska territorialvatten. [91]

Forskning för att få vara med

Liksom fallet har varit med Japan, Taiwan och Sydkorea beror Kinas snabba ekonomiska utveckling i hög grad på liberalisering av ekonomin, öppning till omvärlden och framför allt export för att finansiera nyinvesteringar. Utrikeshandeln är avgörande, och 46 % av BNP är på något sätt avhängigt av sjötransporter. Nordostpassagen öppnar helt nya perspektiv.[92] Sträckan är 4,000 sjömil kortare än via Suez-kanalen eller runt Kap Horn. Ett containerfartyg kan beräknas spara en halv miljon dollar på en resa.[93] För att skaffa sig erfarenheter av arktiska förhållanden har Kina tagit över ett ukrainskt isbrytarfartyg, moderniserat det och

länder tillämpar något skiljaktiga regler. Det finns sålunda olika ryska och finsk-svenska regler (se www.nautinst.org/ice).

[90] *Ice-free Arctic, new shipping rules,* Shipping news 2009-08-17, http://maritimenews.info/shipping-news/ice-free-arctic-new-shipping-rules/ Besökt 2010-02-01

[91] *Arctic shortcut Beckons Shippers as Ice Thaws,* The New York Times 2009-09-10, http://www.nytimes.com/2009/09/11/science/earth/11passage.html?_r=2&hpw Besökt 2010-02-01

[92] Den benämns ofta ”nordvästpassagen” i det nationalstolta Mittens Rike, där man inte vill acceptera att man börjar någon annan stans än just i ”Mittens Rike” och alltså seglar åt nordväst.

[93] *China and the Arctic: The Awakening Snow Dragon,* China Brief 2009-03-19, http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single?tx_ttnews%Btt_news%5D=347 Besökt 2010-02-01

gjort flera forskningsexpeditioner till Antarktis. I augusti/september 2008 gjorde man också en expedition till Arktis.[94]

Det är naturligt att Kina försöker hålla sig uppdaterat om utvecklingen kring Nordkalotten, något som också det mera avlägsna Indien försöker att göra. Båda länderna bedriver sedan åtskilliga år polarforskning i Antarktis, och båda har, liksom Japan och Sydkorea anslutit sig till de länder som bedriver forskning vid Ny Aalesund nära Longyearbyen på Svalbard, där Norge har öppnat en möjlighet till internationell forskning. (Även Sverige har accepterat inbjudan att öppna en forskningsstation där.)

Japan har kommit ännu längre än Kina och har fyra forskningsisbrytare i drift (en av dem intressant nog åt försvarsministeriet). Den japanska polarforskningen samordnas av ett institut under utbildningsministeriet .[95]

Även Sydkorea har tagit sig in i polarforskningssammanhang och invigde sin första isbrytare i januari 2010. [96] Det koreanska polarforskningsinstitutet KOPRI har tidigare nästan uteslutande ägnat sig åt Antarktis. Det lyder under sjöfartsministeriet och bedriver sedan några år också forskning på Svalbard.[97]

”Väster” om Nordpolen; Kanada

Egentligen är det definitionsmässigt fel att tala om väderstreck i förhållande till den geografiska Nordpolen – den är ju den nordligaste punkt från vilken allt utgår och det är bara söder om den punkten som platser på ett klot kan anges med väderstreck i förhållande till varandra - men USA och Kanada brukar av tradition anses ligga åt väster, medan Ryssland och Asien ligger åt öster.

Kanada och USA skall behandlas mindre i detalj, eftersom deras inverkan på Europa vad gäller tillgång till energiråvaror och transporter i Arktis är mindre än Norges och Rysslands. Både USA och Kanada lämnar huvudsakligen åt privata företag att sköta utvinning av olja och sjötransporter. Dessa staters roll är betydligt mindre än i Norge och Ryssland. Därmed blir ekonomisk lönsamhet helt avgörande för i vad mån verksamhet kommer igång, och det har gjort att investeringar i Arktis har fått en långsammare start.

---

[94] *China in the arctic,* Xinhua 2008-08-02, http://arctic-healy-baker-2008.blogspot.com/2008/09/china-in-arctic.html Besökt 2010-02-01

[95] *Polar Research in Japan,* National Science Foundation Tokyo regional office, http://www.nsftokyo.org/rm99-07.html Besökt 2010-02-01

[96] *First Antarctic voyage for South Korean icebreaker,* Yonhap News 2010-01-13, http://www.polarconservation.org/news/pco-news-articles/first-antarctic-voyage-for-south-korean-icebreaker Besökt 2010—02-01

[97] *Arctic Research at Dasan station,* Korea Polar Research Institute, KOPDI, http://www.kopri.re.kr//english/eng_research/eng_majortopics08/eng-_majortopic08/majortopic08.cms Besökt 2010-02-01

Kanada

Kanada brukar anses ha de största reserverna av olja efter Saudiarabien, men det mesta finns i form av oljesand, som är dyrbart att utvinna och kräver mycket energi, företrädesvis i form av naturgas, samt vatten för att göras till syntetisk råolja. [98] Eftersom den är energikrävande skapar processen mycket koldioxid och är extremt ofördelaktig ur klimatsynpunkt. Större omfattning kommer den formen av utvinning sannolikt först att få när världens mera lättåtkomliga tillgångar börjar sina och andra alternativ blir riktigt svåra att komma åt. Likväl pågår redan viss utvinning med dessa dyra metoder. Den tog fart när oljepriset började ligga över 20 dollar per fat efter 2003. Särskilt trycket från den amerikanska marknaden bidrog till detta. Kanada är USA:s största leverantör av olja.

Det mesta av utvinningen pågår i de mera lättåtkomliga södra delarna av Kanada, där arktiska förhållanden inte gör utvinningen lika dyr och som inte heller ligger lika långt från den amerikanska exportmarknaden.

De stora och ännu huvudsakligen outnyttjade olje- och gastillgångarna ligger på tundran vid norra ishavskusten vid Beauforthavet och på Elisabethöarna nära Grönland.[99] Dessutom räknar man med att det finns tillgångar under havet och Kanadas premiärminister har förkunnat att Kanada kommer att resa anspråk i FN enligt havsrättskonventionen på en utvidgad 200 sjömils exklusiv ekonomisk zon. Det motiveras också med miljöskäl och en önskan att kunna kräva rapportering av utländska fartyg, som trafikerar området.[100]

I en nyligen publicerad ”Northern Strategy” anger den kanadensiska regeringen fyra målsättningar:

- Utöva ”Arktisk suveränitet”
- Främja social och ekonomisk utveckling
- Skydda det kulturella arvet
- Förbättra och utveckla myndighetsutövning i de nordliga områdena.[101]

Detta är ju väldigt allmänna formuleringar. Något mera konkret är att man också vill främja utvinning av naturgas och byggandet av en gasledning från Macken-

---

[98] *Canada Oil*,U.S. energy Information Administration, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Canada/Oil.html Besökt 2010-02-03, *Canada’s Oil Reserves 2nd Only To Saudi Arabia*, Petroleum world, http://www.rense.com/general37/petrol.htm Besökt 2010-02-02

[99] *Major oil and gas development areas in Arctic Canada and on the Alaskan Beaufort Sea coast*, AMAP, http://www.amap.no/mapsgraphic/major-oil-and-gas-development-areas Besökt 2010-02-02

[100] *Canada extends control over oil-rich Arctic region*, IANS 2008-08-28, http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/canada-extends-control-over-oil-rich-arctic-region_10089561.html Besökt 2010-02-02

[101] *Canada’s Northern Strategy*, Government of Canada, Ottawa 2009, sid. 6

zie-deltat vid Beauforthavet till delstaten Alberta, ett projekt, som anges kosta 16 miljarder US$, samt byggande av plattformar för olja och gas i havet utanför deltat. De statliga insatser som nämns omfattar dock bara kartläggning och geologiska undersökningar, resten lämnas uttryckligen åt det privata näringslivet.[102]

Kanada har mycket stora naturgastillgångar. Landet är USA:s största leverantör av naturgas, svarar för 16 % av den amerikanska konsumtionen och 90 % av importen av gas. Den planerade ledningen från Mackenziedeltat skall dock främst förse produktionen i oljesandsbältet i Alberta med den gas som behövs i stora mängder för att framställa olja ur sanden, även om ledningen också skall anslutas till det nätverk som möjliggör export till USA. [103]

Oppositionen från miljöorganisationer har varit stark, och en utredning pågår om projektet kan tillåtas över huvud taget. [104] Att man har funnit nya gastillgångar i områden närmare Alberta än i de svårtillgängliga arktiska områdena vid Mackenziefloden bidrar också till att projektet ifrågasätts.

Liksom i Ryssland kan man se hur asiatiska och europeiska företag ivrigt tränger sig på och deltar i anbudstävlingar om exploateringstillstånd. Exempelvis är kinesiska, koreanska och franska bolag aktiva. Det gäller i oljesandsområden där ny produktion kan ifrågakomma, och flera av de fält som bjuds ut ligger i arktiska områden, exempelvis på Melvilleön.[105]

Även om ingen del av den kanadensiska stillahavskusten ligger norr om den sextionde breddgraden bör det nämnas att av miljöskäl råder ett totalt förbud för all utvinning längs den kusten, trots att expertutlåtanden har givit vid handen att det också där kan finnas betydande tillgångar.

Den kanadensiska oljeindustrin överväger att bygga terminaler för LNG-hantering, i första hand för att införa naturgas för den energikrävande framställningen av olja ur oljesand, men möjligen också för likvifiering av egen naturgas. Inget av dessa projekt är dock aktuellt i något arktiskt område.

Ett kanadensiskt företag har också köpt in sig i de närliggande fälten under havet i vatten som hävdas av Danmark/Grönland. Det är Husky Energy, som dock ännu

---

[102] *Canada's Northern Strategy*, Government of Canada, Ottawa 2009, sid. 15-16

[103] *Canada Natural Gas*, U.S. Energy Information Administration, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Canada/NaturalGas.html Besökt 2010-02-03

[104] *Canada's Tar Sands and the Mackenzie Valley Pipeline: by the numbers*, Boreal Songbird Initiative, www.borealbirds.org/resources/factsheet-bsi-tarsands.doc Besökt 2010-02-03, *Pipeline dream in peril: Mackenzie Valley plan too costly, sources say, National post 2009-10-27, http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=2149049* Besökt 2010-02-03

[105] Canada Natural Gas U.S. Energy Information Administration http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Canada/NaturalGas.html Besökt 2010-02-03

bara förbereder geologiska undersökningar av förutsättningarna till utvinning.[106] Det är ett känsligt förhållande, eftersom dessa områden i havet är omtvistade mellan Danmark och Kanada. [107]

Överlag kan man säga att Kanada ännu bara står i början av utvinning i de arktiska områdena och ännu inte har en detaljerad politik. Staten spelar en mycket mindre roll än exempelvis i Ryssland. Eftersom utvinningen i Arktis är dyrare än i andra delar av världen kommer de privata företagen sannolikt inte att komma igång på allvar tillnärmelsevis lika snabbt.

Väster om Nordpolen; USA

Nästan som man kunde vänta sig med tanke på ländernas olika historia under det kalla kriget står den amerikanska Arktispolitiken närmast i motsats till Rysslands, och det gäller i synnerhet på energins område. Bland ”issues” på Vita husets hemsida återfinns ”energy” bara under rubriken ”energy and environment”[108], och Arktispolitiken finns som sådan bara uttryckligen definierad som en del av säkerhetspolitiken[109], och då med prioritet för att skydda landets integritet och bevara miljön. Liksom i Kanada ligger olje- och gasindustrin i privata händer, och inga statliga subsidier lämnas i någon form för etablering av olje- eller gasprojekt i Arktis. USA har endast en fungerande större statlig isbrytare för Arktisområdet att jämföras med exempelvis Rysslands 20 och Kanadas 12. [110] [111]

Alaska är den enda delstat i USA, som ligger inom den arktiska regionen. Där röner olje- och gasutvinning genomgående häftig debatt och motstånd från lokala befolkningsminoriteter, såsom Inuiter samt från miljövänner. I gengäld får den starkt stöd från lokalbefolkningar i Alaskas trakter med stor arbetslöshet. Det enda stora energiutvinningsprojekt i Alaska som fått etableringstillstånd avsåg

---

[106] *Areas of Operations Upstream Greenland,* Husky Energy hemsida www.huskyenergy.ca/ Besökt 2010-02-03

[107] *Denmark ”Goes Viking” in Canada’s Arctic Islands-Strategic Resources of the High Arctic entice the Danes,* Canadian Defence Policy, Foreign Policy, & Canada-US Relations (CASR). http://www.casr.ca/id-arcticviking1htm Besökt 2010-02-03

[108] The White House, homepage, http://www.whitehouse.gov/issues/energy-and-environment Besökt 2010-02-08

[109] *National Security Directive and Homeland Security Presidential Directive/NSPD-66/Homeland Security Presidential Directives/HSPD-25,* http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm Besökt 2010-02-08

[110] Samt en i malpåse och en skrotfärdig och två för forskningsändamål i Antarktis.

[111] *The Arctic Climate Change and Security Policy Conference, Final Report and Findings,* Carnegie Endowment http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=23314 Besökt 2010-02-08, *Polar Icebreakers Roles and U.S. Future Needs: A Preliminary Assessment,* The National academic Press 2005, p.17-18. http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=11525&page=28 Besökt 2010-02-08

oljeutvinning i Greater Prudhoe Bay samt en oljeledning tvärs genom Alaska ned till en utförselhamn i Valdez på Stillahavskusten.

Det tillkom under det närmast panikartade tillstånd som uppstod under oljekrisen 1973. Oljefälten vid ishavskusten utmed Greater Prudhoe Bay gav som mest cirka 2 miljoner fat om dagen, men källorna börjar sina, och produktionen är nu nere i en nivå under 800.000 fat om dagen.[112] Sedan oljekrisen på 70-talet har höga kostnader för utvinning i arktisk miljö satt stopp för ambitionerna. Inte förrän de höga oljepriserna under 2006-2008 gav ny styrka åt investeringsviljan hos de privata energiföretagen, har den federala regeringen på allvar börjat överväga att ge nya etableringstillstånd.

Presidentens ovan nämnda direktiv för Arktispolitiken från januari 2009 har ett begränsat syfte, nämligen att definiera de säkerhetspolitiska aspekterna, och kan därför inte direkt jämföras med den ryske presidentens deklaration om en politik för Arktis. Direktivet har ändå ett mycket brett fokus, och prioriteringar ges för olika politikområden.[113]

Det förtjänar att uppmärksammas att i motsats till den ryska Arktispolitiken sägs det inte något om att garantera utvinning av mineraler, det talas bara om att skötseln av naturresurserna skall göras ekologiskt hållbar. Den amerikanska senaten uppmanas att besluta om anslutning av USA till den internationella havsrättskonventionen (UNCLOS).[114]

Här kan det också spela in att anslutning till konventionen kan öppna möjligheter att göra anspråk på att utvinna olja och gas i en utsträckt ekonomisk zon på kontinentalsockeln även utanför den ”vanliga” ekonomiska zonen på upp till 200 sjömil från baslinjen, särskilt som andra arktiska länder har börjat varsla om sådana anspråk. För amerikansk del lär detta dock knappast möjliggöra anspråk på några ytterligare nu kända tillgångar på olja och gas.

Amerikanska Geological Survey (USGS) har som nämnts gjort en omfattande uppdatering och omvärdering av nu tillgänglig information om ”oupptäckta, tekniskt utvinningsbara konventionella olje- och gastillgångar i Arktis”. [115] Alaska och områdena i havet utanför delstatens kust bedöms enligt USGS innehålla cirka 30 miljarder fat olja (och 6,269 miljarder kubikmeter naturgas). Det finns

---

[112] *Alaska's Key to Oil Production – it's a gas...*,Tom Standing I 2009 ASPO International Peak Oil Conference publication 2008-11-24, http://www.aspousa.org/index.php/2008/11/alaskas-key-to-oil-production-its-a-gas Besökt 2010-02-08

[113] *National Security Directive and Homeland Security Presidential Directive/NSPD-66/Homeland Security Presidential Directives/HSPD-25,* http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm Besökt 2010-02-08

[114] Artikel 23 i konventionen. Texten finns på http://www.un.org/Dept/los/convention_agreements/texts.closindx.htm Besökt 2010-02-28

[115] *Arctic Oil and Natural Gas Potential,* 2008-10-19, U.S. Energy Information Administration http://www.eia.doe.gov/iaf/analysispaper/article/index.html Besökt 2009-12-21

dock många faktorer, som talar mot ytterligare utvinning utöver den som redan pågår. Offshore-utvinning i den arktiska miljön brukar bedömas kräva en kapitalinsats som är 1,5 till 2 gånger så stor som vad som krävs för motsvarande investering i exempelvis Texas. I motsats till vad som ibland är fallet i Ryssland svarar staten aldrig för sådan infrastruktur som vägar, järnvägar, hamnar, flygfält, elförsörjning och nya bostäder, och i motsats till förhållandena i Ryssland är olje- och gasbolagen aldrig statliga. Kostnaderna för åtgärder för att bevara miljön är också högre, till och med mycket högre, vilket skall belysas längre fram. U.S. Energy Information Administration gör bedömningen att ”det är svårt att förutsäga tidpunkten för någon avsevärd ökning av arktisk utvinning”. [116]

Med de höga kraven på miljösäkerhet blir det många tänkbara oljefält, som förblir outnyttjade, åtminstone tills vidare. Det väcker en hel del opposition, och det finns organiserade rörelser för att få fram en ändrad inställning hos både federala och delstatliga myndigheter. En sådan organisation är Arctic Power. Den stöds av Alaskas nyligen avgångna guvernör Sarah Palin och säger sig ha över 10 000 aktiva medlemmar, inklusive näringslivsorganisationer, fackföreningar och intresseorganisationer.[117] Dess målsättning är att få till stånd utvinning av olja och gas på kustslätten utmed ishavet inom ett federalt ägt område med drygt 1 214 000 hektar på land och 1 862 000 hektar till havs. [118] Det ligger i Alaskas östra delar inom och vid ett viltvårdsområde på 77 miljoner hektar vid namn Arctic National Wildlife Refuge, (ANWR).

Denna regionalpolitiska konflikt har pågått ända sedan Alaska blev en delstat 1959. Innan dess var Alaska ett federalt område, men staten behöll en del av marken för vilt- och naturvård, när området övergick till att bli en delstat. Sedan dess har gränsdragningen varit föremål för konflikter och förhandlingar mellan lokala minoriteter som aleuter, eskimåer och tlingiter samt delstaten och unionen. En reviderad plan från den federala fiskeri- och viltvårdsmyndigheten är nu under diskussion.[119] Den omfattar dock inte den ekonomiskt mest betydelsefulla frågan, nämligen utvinningen av gas och olja i trakterna utmed Alaskas gräns till Kanada, vilket den federala kongressen har förbehållit sig rätten att bestämma om.

Näringslivsorganisationerna i Alaska anser att miljövårdsskäl hotar att skapa nedgång och arbetslöshet. Det beror på att trycket i Prudhoe Bay-fälten, som väntat sjunker av naturliga skäl; Peak Production-nivån har passerats, och fälten ger lägre avkastning för att så småningom torka ut helt. När utvinningen sjunkit

[116] *Arctic Oil and Natural Gas Potential,* Philip Budzik, U.S. Energy Information Administration Office of Integrated Analysis and Forecasting Oil and Gas Division, 2009-10, http://www.eia.doe.gov/oiaf/analysispaper/arctic/index.html Besökt 2009-11-21

[117] Hemsida: http://www.anwr.org/About-us.php Besökt 2010-02-09

[118] *Making the case for ANWR development,*http://www.anwr.org/case.htm Besökt 2010-02-09

[119] *Arctic National Wildlife Refuge,* http://arctic.fws.gov/ccp.htm Besökt 2010-02-09

till en viss nivå åligger det delägarna (bl.a. BP, Conoco Philips Alaska Inc och Exxon Mobil) att skrota den väldiga ledning som kallas Trans-Alaska Pipeline System (TAPS) och som dragits från ishavskusten till hamnen i Valdez på stillahavskusten.[120] Därefter skulle det bli mycket dyrare att utvinna olja och gas i Alaska, eftersom en ny ledning måste byggas, och andra outnyttjade fält inte har den enorma storlek som Prudhoe Bay har haft. Det är oklart om någon kombination av nya fält kan bära en sådan kostnad.

Alternativen till utveckling av ANWR som skulle kunna ge nya bidrag till att hålla igång TAPS ligger i stället i västlig riktning, i Beauforthavet och Chuckchihavet nordväst om Alaska samt i ett reservat för oljeberedskap som ligger på den nordvästra kustremsan och har beteckningen National Petroleum Reserve-Alaska (NPRA).

Oljereserven skapades genom lagstiftning 1923, då Alaska ännu inte var en egen delstat utan ett federalt område. Den omfattar 9,7 miljoner hektar och tros innehålla omkring 9 miljarder fat olja. Cirka 1,9 miljoner hektar av NPRA är föremål för studier av federala myndigheter för att bedöma om tillstånd för exploatering skall kunna beviljas och fälten göras till föremål för budgivning och om rättigheterna kan säljas. Miljöorganisationer som Greenpeace motsätter sig planerna och bedriver en motståndskampanj. Särskilt vädjar Greenpeace om skydd av flera viltarter som lever i området, varav några är utrotningshotade. Dessutom hävdas att utvinning kommer att ske med federala subsidier i form av skattelättnader, något som i stället borde användas till förnybara energiformer.[121]

Debattens hetta har gjort att USA:s inrikesminister Ken Salazar förkunnat en ny politik för användningen av de federala områden som kan användas för utvinning av olja och gas. Han kritiserar den förre presidenten George W. Bush för en vårdslös användning av federala resurser och har beordrat en total genomgång av alla planer. Det blir federala Bureau of Land Management som får utföra arbetet, och utgången för Alaskas del är osäker, vilket väckt stark lokal indignation.[122]

Offshore-utvinning i Chuckchihavet och Beauforthavet skulle kräva antingen nya anslutningsledningar till TAPS eller transport av oljan till fastlandet med isbry-

---

[120] *Pipeline Facts*, Alyeska Pipeline Service Company, http://www.alyeskaa-pipe.coom/pipelinefacts.html Besökt 2010-02-09

[121] *National Petroleum Reserve-Alaska*, Bureau of Land Management, http:/www.blm.gov/ak/st/en/prog/energy/oil_gas/npra.html Besökt 2010-02-05, *National Petroleum Reserve-Alaska*, Greenpeace http://archive.greenpeace.org/climate/arctic99/reports/npr.html Besökt 2010-02-05

[122] *News Release Secretary Salazar Launches…*U.S. Department of the Interior http://www.doi.gov/archive/news/09_News_Releases/012909.html Besökt 2010-02-10, *New Oil and Gas Policy Fact Sheet*, Bureau of Land Management, http:/www.blm.gov/ak/st/en/prog/energy/oil_gas/npra.html Besökt 2010-02-05, *What is at Stake*, Alaska Conservation Foundation http://www.alaskaconservation.org/_pages/about_ACF/about_alaska/what_is_at_stake.php

tande tankfartyg, något som amerikanska företag inte har mycket vana vid och som drar höga kostnader.[123] Båda områdena öppnades för undersökning av intresserade företag under George W. Bushs administration, men för att bevilja tillstånd för utvinning krävs ett remissförfarande, och den nye inrikesministern Ken Salazar har förlängt den tidsperiod som remissförfarandet skall få ta. Även detta har väckt lokal indignation.[124] I december 2009 gav Salazar tillstånd för Shell att påbörja provborrning i tre nya fält i Chuckchihavet, men betonade samtidigt att tillstånd för utvinning endast skulle komma att beviljas efter fortsatt noggrann konsekvensanalys.[125]

Under tiden fortsätter pumpningen och utförseln av tillgångarna i Prudhoe Bay och närliggande områden, och den tidpunkt rycker närmare då nivån har sjunkit så lågt att driften inte längre är lönsam – och därmed också tiden för stängning och nedmontering av TAPS. Det perspektivet förskräcker en stor del av befolkningen i Alaska, men det gläder miljövännerna både där och i övriga USA.

Uppenbart är att endast ett fortsatt högt oljepris kommer att vara skäl nog för oljebolagen att trotsa de utmaningar som utvinning i en fientlig arktisk miljö kommer att medföra – och de höga kostnader som är förenade med sådan verksamhet. Att det inte blir något självklart beslut framgår av utförliga beskrivningar av problemen i den amerikanska fackpressen.[126] Visserligen kan den pågående klimatförändringen komma att påverka förutsättningarna, men det tar tid, och någon riktigt stor ekonomisk betydelse får detta sannolikt inte inom det närmaste decenniet.

”Arktiska Skandinavien”; Norge

Den norska olje- och gasindustrin får nog sägas ligga närmare den ryska än den amerikansk-kanadensiska modellen. Norge har från början av sin korta historia som oljeland (med början 1963) haft en uttalad ambition att ge staten en dominerande roll. På det norska Olje- och energidepartementets hemsida deklareras att

---

[123] *ANWR Oil-Politics and Logistics*, Arctic Power http://www.anwr.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=136&pop=1&pag Besökt 2010-02-09.

[124] *Salazar to wait on OCS Alaska-decision deadline may be meaningless*, Arctic Power http://www.anwr.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=139&pop=1&pag Besökt 2010-02-05

[125] *Interior Oks exploratory drilling in Chuckchi Sea*, Anchorage Daily News 2009-12-09, http://adn.com/money/industries/oil/story/1044468.html Besökt 2010-02-05, *Chuckchi Sea oil exploration plan gets cheers, jeers*, Anchorage Daily News 2010-12-12, http://www.westernroundtable.com/News/ArticleDetails/tabid/2735/smid/6719/ArticleID/3098/reftab/2742/Default.aspx Besökt 2010-02-05

[126] *A seasonal solution for offshore drilling in an ice environment*, One Petro http://onepetro.org/mslib/servlet/onepetropreview?id=SPE-119818-MS&soc=S Besökt 2010-02-10

olje- och energibolagen har en sådan storlek och tyngd att en utförsäljning av statliga tillgångar inte skulle kunna ersättas med intressen inom den privata sektorn. [127]

Därför förbehåller sig staten delägande i projekt i havet på den norska kontinentalsockeln som verkar ge vinst och utövar sin kontroll genom det helstatliga bolaget Petoro. Detta bolag skall se till att regeringens och Stortingets målsättningar för verksamheten efterlevs och att utvinningen säkerställer ett nationellt underlag för det statsägda oljebolaget Statoils marknadsföring. Särskilt i Arktis bidrar också staten med ny infrastruktur i form av vägar, sjukvård, skolor och universitet, väderlekstjänst och sjöräddningsfaciliteter m.m. för att underlätta investeringarna i nya olje- och gasfält.

Genom lagstiftning har ett särskilt ”Statens Direkte Ökonomiske Engasjement” (SDÖE) inrättats. Det innebär att staten betalar en viss andel av nyinvesteringarna och driftskostnaderna på den norska kontinentalsockeln och sedan får motsvarande utdelning av inkomsterna i verksamheten. Stortinget beslutar i de enskilda fallen hur stort det statliga engagemanget skall bli, och både utgifterna och intäkterna går sedan direkt via statskassan och utgör en del av budgeten.

StatoilHydro ASA (”Statoil”) skall svara för marknadsföringen av oljan och gasen. Det är sedan 2001 delvis privatiserat och börsnoterat i New York och Oslo och svarar för omkring 80 % av all försäljning av norsk olja och gas. Statoil innehar också betydande egna produktionsanläggningar, både i Norge och utomlands.

År 2006 svarade petroleumsektorn för 26 % av mervärdet i den norska nationalproduktionen. Norge är den tredje största gasexportören i världen och den femte största gasproducenten. Norge är också den femte största oljeexportören i världen, och som oljeproducent ligger landet på tionde plats.

Allt detta är dock knappast en återspegling av storleken på tillgångarna. Ungefär hälften av oljan har redan förbrukats enligt officiella uppgifter, och exporten är redan på tillbakagång. Av gastillgångarna sägs 20 % ha förbrukats, och Norge har bara omkring 1,6 % av världens tillgångar, men är efter Ryssland den näst största leverantören av naturgas till Europa. Oljan uppges kunna fortsätta att exporteras fram till 2050. Ifråga om gasen publiceras inte någon motsvarande uppskattning.[128]

---

[127] *Ownership policy*, Ministry of Petroleum and Energy http://regjeringen.no/en/dep/oed/subject/State-participation-in-the–petroleum-se Besökt 2010-02-11

[128] *Norway’s oil and gas resources*, Ministry of Petroleum and Energy http://www.regjeringen.no/en/dep/oed/Subject/Oil-and-Gas/Norways-oil-and-gas-reso Besökt 2010-02-10

Arktis

En drivkraft för att börja utnyttja nya områden ligger naturligtvis i en avtagande exportkapacitet ifråga om olja och förmodligen även avtagande tryck i de gasfält som från början varit det främsta kommersiella underlaget för Norges välstånd som oljeland. Sådana nya områden finns i Arktis, där dock miljön är ömtålig och Ryssland är en granne med territoriella anspråk, som delvis kolliderar med de norska. Den norska Arktispolitiken har tagit hänsyn till detta, och 2006 publicerades en ”Nordområdesstrategi”. Bl.a. prioriterades kunskapsbyggande, miljövård, utveckling av oljesektorn i Barentshavet, bevarande av minoritetsfolkens traditioner och samarbete över gränserna, särskilt med Ryssland. [129]

Tjugotvå verksamhetsmål formulerades, och redan i mars 2009 ansågs det mesta av målsättningarna ha uppfyllts. En ny strategi formulerades med benämningen ”Nye byggesteiner i nord”.[130] I den betonas att ”höga Nord”-politiken är ett komplement till den allmänna norska landsortspolitiken och för att upprätthålla och bevara samhällena i norr och främja de lokala folkslagens situation.

Utnyttjandet av tillgångarna i norr skall vara ett instrument för hävdande av suveränitet liksom ett sätt att främja landets ekonomiska utveckling. [131]

I förordet till den nya strategin hänvisar statsministern till motsvarande nya EU-, ryska och amerikanska Arktisstrategier. Regeringen vill

- utveckla kunskaperna om klimat och miljö i ”den höga Nord”
- förbättra uppföljning, katastrofberedskap och marina säkerhetssystem i de norra farvattnen
- främja en hållbar utveckling av offshore petroleumutvinning och förnybara marina resurser
- främja utvecklingen av affärslivet till lands
- ytterligare utveckla infrastrukturen i norr
- fortsätta ett fast utövande av suveränitet samt stärka samarbetet över gränserna i norr och
- bevara de infödda folkslagens kultur och levnadssätt.

---

[129] *The Norwegian Government's High North strategy,* Norska UD http://regjeringen.no/upload/UD/vedlegg/strategien.pdf Besökt 2010-02-05

[130] *New Building blocks in the North, the next step in the government's High North Strategy,* Norska UD http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Reports-programmes-of-action-and-plans/Action-plans-and-programmes/2009/north_blocks.html?id=548803 Besökt 2010-02-05 och 2010-03-02, varvid sidan inte längre fungerar.

[131] *New Building blocks in the North, the next step in the government's High North Strategy,*Norska UD http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Reports-programmes-of-action-and-plans/Action-plans-and-programmes/2009/north_blocks.html?id=548803 Besökt 2010-02-05 och sedan 2010-03-02, varvid sidan inte längre fungerar

Dessa handlingsplaner har ett tidsperspektiv på 10-15 år, men de skall inte ses som någon slutlig plan utan hållas ”i ett dynamiskt perspektiv”.[132] Ökad internationell uppmärksamhet ägnas åt hur ”den höga Nord” påverkas av miljö- och klimatförändringar, avsmältningen av polarisen och alla de utmaningar som följer med dessa förändringar. Norge skall därför göra flera omfattande forskningsinsatser, bl.a. bygga ett isbrytande forskningsfartyg. Sjötrafiken växer och olje- och gasutvinning byggs ut i Norra ishavet. Det kräver utbyggande av ett nytt integrerat sjösäkerhetssystem med bl.a. satellitkommunikation, radarstationer och identifieringssystem på radio för fartyg till havs, allt i samarbete med Ryssland och Kanada. Hamnen på Svalbard skall byggas ut, liksom flera andra hamnar längs den norra kusten.[133]

På längre sikt kan isavsmältningen medföra att nya farleder utvecklas, som berör Norges norra kust. Till exempel kan det bli aktuellt att trafikera sträckan från USA:s västkust till Asien via Norra ishavet i stället för via Panama- och Suezkanalerna. Det leder till nya affärstillfällen, och både reparationsvarv och andra tjänster i nya hamnar kan behöva stödjas av såväl staten som de lokala myndigheterna i Tromsö och Bodö.[134] En integrerad samhällsplanering för Barentshavet-Lofoten-regionen skall utarbetas och beslutas under 2010. Samråd skall bedrivas i Kirkenes och Bodö med ryska statliga och regionala myndigheter för att bidra till den ryska utvecklingen av Nordostpassagen.[135]

Mycket försiktigt antyds att rysk och norsk petroleumutvinning i Barentshavet kan behöva medföra att man bygger ut vissa nya hamnar som bas för verksamheten. Ett helt kapitel ägnas åt vilka vägar och flygfält samt vilka elkraftverk och kraftledningar som kan behövas byggas ut och förstärkas under perioden 2010-2013. Regeringen utlovar egna nyinvesteringar och andra åtgärder för att hjälpa det privata näringslivet.[136]

Det är alltså fråga om en integrerad samhällsplanering för två ändamål, att bygga ut olje- och gasutvinning och att bidra till att sjövägarna norr om Norge kan utnyttjas bättre. Det senare är en direkt hjälp till de ryska ansträngningarna att bygga ut LNG- och oljetransporter från Shtokman- och Yamalfälten samt på sikt även Nordostpassagen till Asien. Den egna olje- och gasutvinningen kan däremot på sikt komma att ske också i områden i havet där man inte är överens med Ryssland om hur gränserna skall dras.

För närvarande är det bara ett nytt område i havet som byggs ut i Arktisregionen, nämligen det så kallade Snøhvitfältet, men det skall genast sägas att det är ett

[132] Ibidem, sid. 7
[133] Ibidem, sid.15 ff.
[134] Ibidem, sid.22
[135] Ibidem, sid.24
[136] Ibidem, sid.35-36

mycket stort projekt. Det ligger långt från den ryska gränsen, 143 kilometer nordväst om Hammerfest på den yttersta norra västkusten. Reserverna beräknas till 193 miljarder kubikmeter naturgas och 113 miljoner fat olja. Utvinning påbörjades 2007 och beräknas pågå till 2035. Ägare är Statoil (33,53 %), Petoro (30,00 %), Total E & P Norge (18,40 %) och GDF Suez E & P (12,00 %) och övriga (6,07 %).[137]

Anläggningarna är hypermoderna. Alla installationer ligger under vattnet på ett djup av mellan 250 och 345 meter. Naturgas transporteras i helautomatiska ledningar, som styrs från land. Där omvandlas den till LNG och skeppas till hamnar i Europa. Under omvandlingen till LNG frigörs stora mängder koldioxid. För att inte förorena atmosfären skickas koldioxiden tillbaka och pumpas ned i en särskilt utborrad anläggning under havsbottnen, en så kallad Carbon Capture Plant (CCP), en av de första i världen. Statoil har för övrigt redan ytterligare en sådan anläggning i drift i Norge. [138] Det har inte varit helt lätt att få hela anläggningen att fungera som den skall. Först i januari 2010 kom utskeppningen av gas igång igen efter en serie uppehåll.[139]

Snøhvitfältet skall i denna fas inte utvinna olja, och miljörörelser har länge och intensivt opponerat mot all oljeutvinning i områdena kring Lofoten och i södra Barentshavet. [140] I maj 2009 beslutade dock den norska regeringen att godkänna det så kallade Goliatprojektet, som innebär att ett konsortium av italienska ENI och Statoil skall få bygga en flytande oljeplattform nordväst om Hammerfest.[141] Både naturgas och olja (100 000 fat om dagen) skall utvinnas. Stortinget måste dock först godkänna projektet, innan det kan påbörjas.

Olja och gas i omtvistade områden

Det finns två områden norr om det norska fastlandet, där man tror att olja och gas kan finnas, men där Norge och Ryssland inte är överens om gränsdragning och rättigheter. Det ena området är mellan de båda ländernas krav på en ekonomisk zon enligt havsrättskonventionen (UNCLOS) i Barentshavet. Där har Ryssland

---

[137] *Facts about Snöhvit,* Statoils hemsida, http://www.statoil.com/en/OurOperations/ExplorationProd/ncs/snoehvit/Pages/default.aspx Besökt 2010-02-10

[138] *Carbon storage started on Snöhvit,* Statoils hemsida http://www.statoil.com/en/NewsAndMedia/News/2008/Pages/CarbonStorageStartedO Besökt 2010-02-10

[139] *Update: Statoil: Norway Snöhvit Gas Shipments Resume,* Business Europe http://online.wsj.com/article/BT-CO-20100105-702183.html Besökt 2010-02-10

[140] *No oil activity in the Barents Sea and Lofoten/vesterålen,* Norges Naturvernforbund http://naturvernforbundet.no/cgi-bin/naturvern/imaker?id=126092 Besökt 2010-02-12

[141] *Eni approval for Goliath development, first oil field in Barents sea,* E&P News 2009-05-08 http://www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=75931 Besökt 2010-02-12

redan börjat provborrningar i ett omtvistat område långt ut i havet, som på ryska kartor anges som del av Rysslands ekonomiska zon, men som hävdas av Norge.[142] Olja och gas tros finnas också i omstridda delar av Barentshavet nära den norska kusten, men ingen provborrning har börjat där ännu.

Det andra omtvistade området är havsbottnen kring Svalbard eller Spetsbergen, som ögruppen också heter. Tvisten rör innebörden av det internationella avtal som ger Norge suveränitet över Svalbard. Ryssland hävdar att avtalet, som ingicks 1920 och har undertecknats av ett fyrtiotal stater, endast reglerar Norges suveränitet över själva landmassan i ögruppen, däremot inte över kringliggande vatten. Som bevis anförs att avtalet också stadgar att alla länders medborgare skall ha lika rätt att bedriva gruvdrift på öarna. Alltså kan inte avtalet anses ge full suveränitet åt Norge, endast överhöghet i de avseenden som nämns i själva avtalstexten. Norges ekonomiska zon kan bara beräknas från fastlandet, inte från Svalbard. Däremot har Ryssland inga invändningar mot den norska myndighetsutövningen på öarna i övrigt.[143]

Norge hävdar å sin sida (utan att vinna stöd hos övriga signatärmakter av avtalet) att havsrättskonventionen ger nya rättigheter åt strandägarna och att alldeles oberoende av Norges rätt till ekonomisk zon från sitt fastland skall också Svalbard ge rätt till en norsk ekonomisk zon enligt konventionen, eftersom Norge äger Svalbard.[144]

Frågan kan ha en viss ekonomisk betydelse, eftersom havsbotten runt Svalbard av geologerna bedöms kunna innehålla både olja och gas. Ryska forskare anser sig ha definierat förutsättningar väster och sydväst om ögruppen. [145] Norska forskare talar om gashydrater i samma områden liksom i Barentshavet.[146] Det norska Oljedirektoratet verkar å andra sidan inte ha givit tillstånd till några provborrningar kring Svalbard, åtminstone inte sedan många år tillbaka.

Samtidigt som Norge alltså intar en uppenbart försiktig attityd har ryska myndigheter (Russian Agency on Sub Soil Resources, Rosnedra) deklarerat att man tänker bedriva kartmätningar i områdena väster om Svalbard. Det motsatte sig

---

[142] Karta hos UN's Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/RUS_CLCS_01_2001 Besökt 2010-02-12. Recommendations of the CLSCS in regard to the Submission made by Norway of 27 November 2006 http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission-nor.htm.Recommendations Besökt 2010-02-12

[143] *About Spitsbergen*, hemsidan för Rysslands ambassad i Oslo http://www.norway.mid.ru/sp_eng.html Besökt 2010-02-12

[144] Utenriksdepartementet, Retningslinje, 30-10-2009 The continental shelf – questions and answers http://regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/lover_regler/retningslinjer/2009/the-contine Besökt 2010-02-10

[145] *Geological structure and oil-and-gas potential of Spitsbergen continental margin* http://www.cprm.gov.br/33IGC/1340110.html Besökt 2010-02-10

[146] *About gas*, GANS http://folk.uib.no/nglbh/GANS/about.html Besökt 2010-02-10

genast Norges utrikesminister i ett uttalande där han understryker att Norge har rätt att etablera en ekonomisk zon upp till 200 sjömil runt Svalbard, eftersom området är en del av Norges kontinentalsockel. [147] Därmed skulle Ryssland behöva norskt tillstånd för kartmätningar. Han medgav dock i en tidningsintervju att det inte bara är Ryssland som motsätter sig tolkningen av havsrättskonventionen att Norge har rätt till en sådan zon runt Svalbard. Inte heller Storbritannien anser att Svalbardsavtalet 1920 ger Norge rätt till suveränitet att kräva en ekonomisk zon i detta sammanhang.

Meningsutbytet skapade en del ryktesspridning. Norska forskare spred ryktet om en kompromiss på väg, som skulle innebära att Norge gav upp sina krav i Barentshavet i utbyte mot att Ryssland ger upp sina krav runt Svalbard.[148] Någon bekräftelse på ryktena kom aldrig. Det är nog svårt att tänka sig en sådan byteshandel, parternas eftergifter är inte likvärdiga. Det finns inte mycket som tyder på några omfattande olje- och gastillgångar runt Svalbard, medan havsbottnen norr om Nordkap är rik på både olja och gas. Å andra sidan kommer andra aspekter också in i bilden, till exempel att Norge skulle få rätt att övervaka fartyg som passerar genom Svalbards ekonomiska zon, vilket kan vara en av anledningarna till att sjömakten Storbritannien motsätter sig de norska anspråken.

Det kan nämnas att ett mindre norskt företag, Nordic Petroleum ASA, för sina aktieägare uppger att man har rätt att bedriva provborrningar på Svalbard.[149] Företaget verkar dock ha fullt upp med att få finanserna att gå ihop i avvaktan på att andra olje- och gastillgångar, som bolaget äger, skall komma igång. Dessutom säger man att provborrningarna kan ske från land, vilket tyder på att de inte ligger så långt ut att de kan skapa någon norsk-rysk konfrontation.

”Arktiska Skandinavien”; Danmark/Grönland

Grönlandsfrågan utgör ett av de största osäkerhetsmomenten i Arktisregionen. De 58 000 grönlänningarna gavs utökat självstyre i juni 2009 i de flesta frågor med undantag för bl.a. utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt valuta- och penningpolitiska frågor. Övriga politikområden skall gradvis tas över av den grönländska regeringen, dock i takt med att den också kan bära kostnaderna, och det skall den få råd med i takt med att den kan ge koncessioner för oljeutvinning. (För närvarande svarar finansiellt stöd från Danmark för 60 % av den grönländska budgeten). När grönlänningarna visar att de har resurser att klara sig själva

[147] *Norway challenged by Russian plans in Spitsbergen waters*, Barents Observer.com 2008-08-05 http://barentsobserver.com/norway-challenged-by-russian-plans-in-spitsbergen Besökt 2010-02-10

[148] *Norwegian-Russian swap deal in the Barents Sea?* BarentsObserver.com http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4513035 Besökt 2010-02-10

[149] *Nordic Petroleum ASA: Prosjekter: Svalbard* http://www.nop.as/nor/prosjekter/svalbard.html Besökt 2010-02-10

skall de få välja om de vill få full självständighet eller, stanna kvar i det förenade kungadömet Danmark.[150] De säkerhets- och utrikespolitiska aspekterna kommer att behandlas på annan plats i denna rapport, här skall bara skildras några praktiska och allmänpolitiska följdverkningar för omvärlden.

Skall Grönland fortsätta att endast vara ett ”översjöiskt associerat territorium” (Overseas Countries and Territories, OCT) till EU eller ändra inställning och vilja ansluta sig som fullvärdig medlem? Fiskeriintressen har gjort att grönlänningarna har ställt sig utanför och endast accepterat OCT-status, och indignation över att EU infört ett förbud mot införsel av produkter från säljakt (trots danska invändningar) gör det mindre sannolikt att de skulle ändra sig på kort sikt. Frågan är dock om de kommer att återvända till unionen, om trycket från stora länders oljebolag och andra särintressen blir för starkt för en mycket liten stat att stå emot. En grönländsk parlamentsledamot har väckt frågan, och debatten pågår.[151] Den får naturligtvis stor betydelse för EU:s ställning gentemot främst USA och Ryssland i Arktisfrågor.

Kommer Grönland att lämna Danmark och välja full självständighet, inte bara den nuvarande autonomin? Stämningarna på Grönland gör att den frågan visserligen verkar kunna besvaras med ja för närvarande, men osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen är betydande och kan påverka opinionen i en annan riktning.

Hur väl kommer Grönland att lyckas hantera tillståndsgivningen för oljeutvinning i vattnen utanför kusten? Det rör sig om mycket stora förekomster, och tillståndsgivningen ligger redan i grönländska händer.[152]

Kommer Danmark att å Grönlands vägnar fortsätta att driva frågan om kontinentalsockeln norr om Grönland och söka förmå övriga Arktisländer att genomföra strikta och höga säkerhetsregler för fartyg som passerar ekonomiska zoner, vilket skulle medföra att inga fartyg får komma in i Norra ishavet utan tillstånd från strandstaterna?[153] Det får naturligtvis stor betydelse för möjligheterna att göra

---

[150] Granholm, Niklas (2009) *Delar av ett nytt Arktis,* Underlagsrapport, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R--2681--SE, sid. 23-25

[151] *Green Paper, future relations between the EU and the Overseas Countries and Territories,* Commission of the European Union http://europa.eu/development/icenter/repository/1_EN_ACT_part1_v8.pdf Besökt 2010-02-13, *Europe votes to ban seal product trade,* Guardian 2009.03-17, http://ww.guardian.co.uk/environment/2009/may/05/eu-bans-seal-products Besökt 2010-02-13, *EU membership debates,* Sermitsiaq 2010-02-05 http://sermitsiaq.gl.politik/article73961.ece?lang=EN Besökt 2010-02-13

[152] *Mining and Oil,* Official Greenland Travel Guide, http://www.greenland.com/content/english/business_and_investment/setting_up_business Besökt 2010-02-13

[153] Granholm, Niklas (2009) *Delar av ett nytt Arktis,* Underlagsrapport, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R--2681--SE, sid. 17

verklighet av drömmarna om en nordvästpassage för kommersiell fartygstrafik från Stillahavskusten till Atlanten. Om Grönland väljer full självständighet hamnar den frågan i ett nytt läge.

Kan ett eventuellt självständigt Grönland uppbåda tillräckliga isbrytarresurser och andra resurser för att göra sjötrafik genom grönländska vatten tillräckligt säker för att möjliggöra en nordvästpassage? Inte ens Danmark har ännu sådana resurser, vilket skall beröras nedan.

Hur kommer Grönland att finansiera sin sjöräddningstjänst och isbrytarservice? Kommer man att försöka tillämpa samma metoder som Ryssland och kräva mycket höga avgifter, som inte bara bidrar till att finansiera isbrytartjänsten utan även ger ett extra bidrag till statskassan? Hur kommer stormakternas fartyg att reagera på hårda säkerhetskrav? Kommer de att ignorera dem och använda egna isbrytare i mån av behov utan att bry sig om strandstatens krav? Den frågan blir naturligtvis mera aktuell om Grönland väljer full självständighet.

Bakgrundsfakta till vissa politikfrågor

Grönlands regering har stora planer på en finansiellt oberoende framtid. Amerikanska geologiska undersökningar har konstaterat stora förekomster av olja och möjligen naturgas på havsbottnen nordöst, väster och nordväst om Grönland. Det har också gjort att Grönlands regering har slutit ett avtal om en studie om möjligheten att bygga ett stort aluminiumsmältverk på Grönland, med utnyttjande av de lokala oljeförekomsterna som energikälla. [154]

Vad gäller oljeförekomsterna har Grönlands Byrå för mineraler och petroleum gjorts ansvarig för tillståndsgivning, liksom andra frågor om hanteringen.[155] Det är av praktiska skäl först tillgångarna väster om Grönland, som blir föremål för utvinning. De danska och grönländska regeringarna fattade 2004 ett principbeslut om att börja utfärda tillstånd redan 2004. [156] De största tillgångarna tros dock finnas öster om Grönland, men de är också mera svåråtkomliga.[157] Totalt uppskattar U.S. Geological Survey Grönlands oljetillgångar till uppåt 50 miljarder fat (vilket kan jämföras med de 38 miljarder fat som hittills har hämtats upp från samtliga fält i Nordsjön.) Det finns de som tror att havsbottnen kring Grönlands

[154] CIA-The World Factbook—Greenland http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gl.html Besökt 2010-02-13

[155] *Mining and Oil,* Official Greenland Travel Guide, http://www.greenland.com/content/english/business_and_investment/setting_up_business Besökt 2010-02-13

[156] *Oil and Gas in Greenland,* MBendi Information Service http://www.mbendi.com.indy/oig/am/gl/p0005.htm Besökt 2010-02-13

[157] *Greenland Makes Oil Companies Melt,* AFP 2006-07-16, http://terradily.com.reports/Greenland_Makes_oil_Companies_Melt_999html Besökt 2010-02-13

kuster kan rymma dubbelt så stora tillgångar, eller mera än vad som finns i Saudiarabien. Det är dock mycket dyrt att ta upp olja från havsbottnen i farvatten, som är frusna större delen av året – eller hela året i stora områden – och tidigare har oljepriset inte varit högt nog för att särskilt många företag skulle engagera sig. Sedan oljepriset kommit att ligga över 50 dollar fatet har inställningen hos oljebolagen förändrats radikalt, enligt VD för oljebolaget Cairn's lokala dotterbolag.[158] Ett urval av de internationella oljebolagen har redan hunnit organisera sig och startat en intresseförening med uppgift att förhandla med regeringen om villkoren för utvinningen. Initiativtagarna består av de grönländska dotterbolagen till danska DONG E & P, amerikanska Esso och Chevron, kanadensiska Husky Oil Operations, skotska Cairn, samt svenska PA Resources AB och grönländska statsägda Nunaoil A/S. Flera oljebolag, som också fått tillstånd för undersökningar, såsom Japan National Oil Company, Shell, Statoil, BP, Exxon och Texaco, finns ännu inte med i medlemslistan.

Regelrätta provborrningar ser redan ut att komma igång under 2010, sedan Cairn fått tillstånd och inköpt utrustning för ändamålet.[159] Enligt Grönlands energiminister hade elva företag redan 2008 fått tillstånd till prospektering och undersökning.[160]

Redan oljeprospektering nära Grönlands kust väcker frågor om sjösäkerhet och tillgång till isbrytare. De förnyade diskussionerna om den så kallade Nordvästpassagen gör frågan ännu mera aktuell. Nordvästpassagen finns dock ännu inte i praktiken, utan är bara en sedan länge närd dröm om att kunna bedriva regelbunden sjöfart från Atlanten till Stilla havet i en korridor i isen genom den kanadensiska norra skärgården och norr om Alaska. Inloppet skulle gå utmed Grönlands västkust. Eftersom Kanada har överhöghet över större delen av rutten skulle amerikanska isbrytare behöva begära tillstånd av kanadensiska myndigheter eller begära assistans av kanadensiska isbrytare, och Kanada kan föreskriva att vattnen inte får passeras utan isbrytarhjälp, vilket man också tycks planera att göra. Dessa frågor är redan under diskussion mellan Kanada och USA utan att isavsmält-

[158] *Oil giants zero in on untapped Greenland,* Business Times 2009-09-13, http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/natural_resources/article6 Besökt 2010-02-13

[159] *Cairn energy will drill at a Greenland oil project a year ahead of plans,* Stock Market Review 2009-12-25, http://www.stockmarketsreview.com/news/cairn_energy_will_drill_at_a_greenland_oil Besökt 2010-02-13

[160] *Oil giants zero in on untapped Greenland,* Business Times 2009-09-13 http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/natural_resources/article6 Besökt 20010-02-13

ningen har hunnit tillnärmelsevis så långt att någon trafik är realistisk ens på ganska många års sikt.[161]

Om den globala uppvärmningen på sikt skulle möjliggöra trafik genom Nordvästpassagen, skulle det innebära en förkortning av sträckan Europa-Asien med cirka 4000 kilometer jämfört med nuvarande trafik genom Suez-kanalen (eller runt Godahoppsudden i Sydafrika). Det skulle också innebära att grönländska vatten och hamnar skulle få ny trafik, och det skulle ställa stora anspråk på sjöräddning och behov av isbrytare skulle aktualiseras. Grönlands miljö är mycket känslig för till exempel oljespill, och fartygskatastrofer i isen kan inte tolereras. Inte ens Danmark har idag isbrytare, som är avsedda för Grönland. Danmark har fyra isbrytare, som alla är insatta i danska farvatten. Ingen isbrytarassistans erbjuds i grönländska farvatten av danska eller grönländska myndigheter. Endast rapporter om istjocklek och vissa andra meterologiska tjänster erbjuds ifråga om Grönland på danska örlogsflottans hemsida.[162] Redan idag passerar utländska kryssningsfartyg grönländska vatten utan att bry sig om de lokala säkerhetsreglerna och till och med landsätter jollar och gummiflottar på isberg för att roa turister. De grönländska myndigheterna kan inte göra mera än att vädja om ändrad inställning. [163] Man kan med viss bävan föreställa sig hur svårt det kan bli för grönlänningarna att freda och säkra sina vatten, antingen de fortsätter att leva i union med Danmark eller de väljer att bli självständiga.

Ekonomiska och kommersiella aspekter på klimat, sjöfart, arktisk olja och gas; analys och slutsatser

Global uppvärmning och energisäkerhet

Det lyckades inte vid FN:s klimatkonferens i Köpenhamn att nå fram till någon enighet om vilka åtgärder som bör vidtas mot den globala uppvärmningen. Likväl har redan själva förberedelserna och diskussionerna i massmedia väckt ett starkt och världsomspännande engagemang. De politiska ledarna upplever ett hårt tryck för att fortsätta bearbeta frågan. En minskning av koldioxidutsläppen tros allmänt vara den metod som skall väljas, och åtgärder för att minska för-

[161] *What is the Northwest Passage?* Geology.com http://geology.com/articles/northwest_passage-shtml Besökt 2010-02-13

[162] Navy Admiral Danish Fleet http://www.forsvaret.dk/SOK/eng/National/Ice/Assitance/Pages/default.aspx Besökt 2010-02-13 Se också WMO-574-Denmark http://web.dmi.dk/pub/GDSIDB_mirror/wmo_574/denmark.html Besökt 2010-10-13

[163] *Safety on Arctic Waters*, Grönländska regeringens hemsida http://www.greenland.com/content/english/business_and_investment/travel_trade/cruise/safety_on_arctic_waters Besökt 2010-02-13

bränningen av olja och gas lär sannolikt komma att ingå i det internationella åtgärdspaket som kommer att beslutas eller åtminstone rekommenderas.

Redan de höga kostnaderna och stora riskerna som utvinning i Arktis medför utgör hinder på vägen för många planer. En negativ miljöopinion med krav på extra hänsyn till en ömtålig artisk miljö kan medföra sådana restriktioner att en omprövning av redan pågående planeringar aktualiseras, om massmedia trycker på.

Sannolikheten av teorierna om ett samband mellan förbränning av olja, gas och kol, den därpå påföljande högre halten av koldioxid i de övre luftlagren och den globala uppvärmningen har en avgörande betydelse. Efter Köpenhamnsmötet avslöjades brister i det underlag som delegaterna hade fått och detta samband har åter ifrågasatts, men antagandet utgör trots detta en tydlig huvudlinje i de flesta av världens huvudstäder.

Det kan vara på sin plats att något granska vilka teorier och fakta om den globala uppvärmningen som kan påverka inriktningen av debatten rörande Arktis. Det är ett etablerat faktum att havsisen i Arktis smälter. Den har redan dragit sig tillbaka i sådan omfattning att nya farleder öppnar sig norr om Ryssland, Kanada och USA. Permafrosten i Sibirien och Alaska har blivit tunnare. Likaså har isen runt Grönland smält så att nödvändiga provborrningar nu kan genomföras under de sommarmånader eller veckor som behövs för att kunna ge tillräcklig information om de geologiska förutsättningarna för utvinning av olja och gas. Mängder av iakttagelser styrker antagandet att en uppvärmning av havet och tundran ligger bakom dessa fenomen. Att haven har värmts upp som ett resultat av en global uppvärmning av jordklotet i en mätbar omfattning är likaså relativt allmänt accepterat, men redan detta samband ifrågasätts av en del forskare. [164]

Det är å andra sidan lätt att finna andra faktorer än koldioxidföroreningar som också kan ha föranlett eller bidragit till en uppvärmning av haven (och förmodligen även jorden överlag). Jordaxelns lutning mot solen varierar över tiden, påverkas av andra himlakroppars banor och skapar varmare och kallare klimat enligt vissa mönster, men det är rätt oklart var i dessa cykler som jorden befinner sig just nu.[165] Både havsströmmarna och mönstret hos vindarna över Arktis och Antarktis påverkar isbildningen i polartrakterna, liksom temperaturen i världsha-

[164] Se exempelvis *Melting snow and ice, A report by Nobel Prize laureate Al Gora and Norway's Minister of Foreign Affairs Jonas Gahr Store,* Centre for Ice, Climate and Ecosystems, Norwegian Polar Institute, Tromsö. Se även*: Impacts of a Warming Arctic – Arctic Climate Assessment,* Cambridge University Press, http://www.cambridge.org Paperback (ISBN-13:9780521617789/ISBN-10521617782)

[165] För kort sammanfattning: *Global Climate Change: Effect of the Earth's Orbit,* Energy Center, http://www.dnrmo.gov/energy/cc/cc7.htm Besökt 2010-03-07 Som argument i klimatdebatten: *Greenland Ice Sheet Growing: What Makes an Ice age?* Artikel av Laurence Hecht i Executive Intelligence Review, http://www.larouchepub.com/other/2006/3315greenland_ice.html Besökt 2010-03-07

ven. Båda dessa faktorer påverkas av de tidigare nämnda faktorerna.[166] Permafrostens tinande leder till avdunstning av metangaser, som accelererar ökningen av koldioxidhalten i de övre luftlagren och därmed den globala uppvärmningen.[167] Alla dessa faktorer påverkar varandra inbördes och det är förståeligt att vissa forskare reagerar mot att den allmänna opinionen så oreserverat utpekar koldioxiden som den enda boven i dramat. Sambanden ter sig oerhört mycket mera komplicerade för många forskare

Beslutsfattande politiker kan inte sätta sig in i alla dessa teorier. De får utgå från vad som verkar uppenbart. Det uppenbara verkar vara att människan bidrar till koldioxiden i atmosfären och därmed riskerar att bidra till en kanske i och för sig liten balansförskjutning, men kanske å andra sidan till en balansförskjutning som kan få katastrofala resultat. Ingen politiker vill bli beskylld för att medverka till en katastrof. Investeringar i arktiska områden sker definitionsmässigt i en ömtålig miljö. Kraven på skademinskande regler för verksamheten kan komma att växa i och med att debatten om den globala uppvärmningen hårdnar.

Med tanke på vad som sagts ovan om Rysslands beroende av inkomsterna från export av olja och gas är det nog svårt att tänka sig att någon mera allvarlig omprövning av projekten i Arktis kommer att ske i Moskva. Däremot är inte otänkbart att man i USA kan komma att lägga den typen av synpunkter till de redan av andra miljöskäl intensiva invändningarna mot planer på att utnyttja vildmarksreservaten och energireservaten i Alaska. Det är också lätt att få stöd för invändningar mot nya exploateringsplaner av miljöskäl i Norge och Kanada. För grönlänningarna lär kanske inte dessa invändningar te sig så relevanta, när frågan uppkommer om att avstå från oljeinkomster, som är de enda inkomster av betydelse som ett eventuellt självständigt Grönland kan få i form av utländsk valuta. Däremot kan invändningarna få genomslagskraft i Danmark.

En helt annan men också kanske väl så viktig sak är frågan vad det nuvarande höga oljepriset säger oss om tillgängligheten av olja och gas. USA:s problem med ”peak-production” av naturgas kan ses som en illustration till tesen att jordens resurser av olja och gas inte är outtömliga. Att oljepriset blivit så högt att det har blivit lönsamt för kinesiska företag att omvandla kol till olja är ett annat sådant tecken, liksom att man på allvar diskuterar storskalig utvinning i oljesandsbältena i Alaska och Kanada. Att Rysslands traditionella gasfält har kommit så långt på vägen mot uttömning att det har blivit nödvändigt för den ryska statskassan att satsa på de dyra och svårbearbetade fälten i Norra ishavet är ännu ett sådant tecken.

---

[166] *Why is Antarctic sea ice increasing?* Artikel I Sceptical Science av Linjun Zhang 2007, http://www.skepticalscience.com/Why-is-Antarctic-sea-ice-increasing.html Besökt 2010-03-07

[167] *AMAP 2009 Update on selected Climate Issues of Concern*, Arctic Monitoring and Assessment Programme. Finns på http://www.amap.no/frontpage.htm Besökt 2010-03-07

Det lär inte stoppa utvinningen, men det bör vara ett argument för förändrade konsumtionsvanor rörande olja och gas. Det skulle vara naturligt om argumentet verkade ännu mera övertygande än de miljömässiga argumenten om människans ökning av koldioxidhalten och sambandet med den globala uppvärmningen. Ändå är uttömningen av amerikanska och ryska gasfält ett förhållande som inte ges tillnärmelsevis lika uppmärksamhet som en varning om våra konsumtionsvanor. Den varningen är dock entydig och förtjänar att lyftas fram.

Olja

Av det föregående har framgått att den viktigaste ekonomiska aktivitet som kan äga rum i närtid i Arktis lär bli gasutvinning. Utvinning av olja sker redan i Alaska och Kanada, men det rör sig om tidigare genomförda satsningar. ”Peak-production”-nivån för de fälten har redan passerats. Eventuella nya satsningar på oljeutvinning i de mindre återstående fälten i nordamerikanska Arktis lär knappast påverka oljemarknaden särskilt mycket. Det har redan framhållits att det beräknas finnas 13 % av världens ”oupptäckta” oljetillgångar i hela Arktis.

De största arktiska tillgångarna på olja finns i Alaska och Kanada. I både USA och Kanada är industrin privatägd, och det blir en företagsekonomisk bedömning, som får avgöra om investeringar skall ske i Arktis. Eftersom det är stor skillnad i kostnader till Arktis nackdel, blir det sannolikt inte förrän oljepriset stigit ännu en del, som oljebolagen ger sig in i de mera svårtillgängliga områdena i norr. För USA:s del gäller dessutom att det svaga beståndet av statliga isbrytare gör utvinningen mera riskfylld – företagen är hänvisade till sina egna resurser, och investering i isbrytare kräver miljardbelopp. Oljeutvinning planeras också ske i norska Arktis och utanför Grönland, men inte i en sådan omfattning att det nämnvärt kommer att påverka världsmarknaden för olja.

Gas

Även gasutvinning i Arktis kräver isbrytarassistans, men dels har Ryssland ett stort antal statliga isbrytare, som ger en regelbunden service, dels finns det sedan Sovjetunionens dagar ett nät av bosättningar, ofta hela byar, som tillkom av militärstrategiska skäl och som fortfarande kan användas, även om det är svårt – och dyrt - att rekrytera folk dit. Grundläggande infrastruktur finns inom rimligt räckhåll och behöver inte sättas upp till enorma kostnader. Det finns också många ryssar som har fått utbildning i arbete i en arktisk miljö. Staten har ett helt annat engagemang i den regionala utvecklingen än i USA, och dessutom en uttalad ambition att få till stånd en export av naturgas från ryska Arktis. Gasbolagen är statliga eller delvis statsägda, och de är vana att göra investeringar i projekt, som gynnas av statsmakten. Allt detta förklarar varför den ryska naturgasutvinningen i Arktis ser ut att komma igång fortare och få större ekonomisk och regionalpolitisk betydelse än utvinning av olja i USA:s och Kanadas polartrakter.

USA:s gasimport

USA har varit i ett sämre försörjningsläge ifråga om gas än Ryssland. Naturgas uppskattas svara för omkring 24 % av USA:s energibehov och har inte funnits i tillräckligt stora mängder inom landet för att göra det helt självförsörjande. Importen har enligt U.S. Energy Information Administration åren 2003-2008 legat på 13-16 % av behovet. 1-3 % av importen har skett i form av LNG. Under senare år har dock källorna börjat tömmas överraskande fort, och importen har vuxit. Man visste i och för sig att trycket skulle sjunka, men dels kom det snabbare än väntat och dels hittade man färre nya fält, vilket inte heller var väntat. P.g.a. att gas är svårare och mera kostnadskrävande att transportera, i synnerhet över havet, måste gasen ersättas med olja i stor utsträckning, vilket har varit en av de många förklaringarna till det snabbt stigande internationella oljepriset. (USA svarar för ungefär 25 % av världens förbrukning av olja). Gas måste USA importera i form av LNG, med allt vad det innebär ifråga om energiförluster och dyrbar utrustning. USA blir också mera ekonomiskt sårbart, vilket är en farlig situation för en supermakt. Det gäller dock både för olja och gas.

EU:s gasimport

Även i Europa sjunker trycket i de gamla gasfälten i Nordsjön, liksom till lands, och beroendet av importerad gas från Ryssland har tidvis varit mycket stort. Det kan inte väntas minska, det kommer snarare att öka, och de nya fälten norr om Norge och Ryssland har strategisk betydelse för länderna i Europa, även om EU inte har samma ambition som USA att vara någon osårbar supermakt. I gengäld är EU den helt dominerande avnämaren av rysk gas. Vilka priser som betalas för gasen (liksom för oljan) från Ryssland får avgörande betydelse för den ryska statsbudgetens storlek. Beroendet är med andra ord ömsesidigt.

Prisrelationen olja-gas

Naturgas är i viss mening en undervärderad energiform, vilket delvis förmodas bero på att den i så stor utsträckning brukar säljas via gasledningar. För att kunna finansiera ledningarna krävs det långtidsavtal. Leverantören kan inte ändra sin export till att gå till andra kunder sedan investeringen väl har skett, och importören kan inte heller vända sig någon annan stans. Man kan jämföra priset på den mängd energi som finns i en kubikmeter naturgas med den mängd olja som krävs för att producera samma mängd energi. En jämförelse mellan resultatet av leveranser av olja enligt normalkontrakt och utfallet av villkoren i de långtidskontrakt som idag tillämpas för leveranser via pipelines utfaller till naturgasens nackdel – naturgasleverantören får sämre betalt per enhet energi. Så har det varit under de senaste åren på de internationella marknaderna. Till detta har bidragit att det hittills inte har funnits någon spotmarknad för naturgas på samma sätt som det finns för olja på olika håll i världen.

Ett exempel kan illustrera vilka resultat detta kan leda till. Naturgas ger en mängd värme som kan mätas i Btu (British Thermal Units) och tusen kubikfot brukar i genomsnitt ligga omkring 1 035 000 Btu. För råolja ligger den mängd värme som kan åstadkommas med ett fat råolja genomsnittligt omkring 5 800 000 Btu. I november 2009 låg enligt amerikanska Energy Information Administration (EIA) världspriset för naturgas på 4,26 USD per tusen kubikfot. Detta ger en kostnad för en värmemängd i form a naturgas, som ungefär motsvarar ett fat råolja, på 24,71 USD. Samtidigt uppger EIA att världsmarknadspriset den 11 november 2009 låg på 75,75 USD per fat råolja. För tillfället är naturgas extremt undervärderad som energialstrare på världsmarknaden.

Ryssland och världsmarknaden för gas

Diskrepansen mellan olje- och gaspriserna har gett upphov till ryska ansträngningar att åstadkomma en förhandlingskartell av gasleverantörer av samma slag som OPEC, men det har hittills inte haft någon framgång, trots att det bara finns ytterligare två andra gasexporterande länder i samma storleksordning som Ryssland, nämligen Iran och Qatar.

Ett sätt för naturgasexportörerna att öka sina inkomster kan vara att åstadkomma en spotmarknad genom att sälja i form av LNG, och i någon mån sägs en sådan marknad redan vara på väg att uppstå. Det har byggts många LNG-fartyg under senare år, inte minst ryska sådana. Något som hindrat en utveckling av detta slag har varit brist på mottagarterminaler och grenverk för vidare distribution av gasen till olika kunder. Efter de omtalade tvisterna vintern 2008/2009 mellan Ukraina och Ryssland om gastransporterna genom ledningar via Ukraina till Europa har den europeiska benägenheten att ta emot gas i form av LNG dock ökat. Européerna uttalar avsikter att göra sig mindre beroende av rysk gas via pipelines, men de får då köpa mera i form av LNG, vilket är ett dyrbarare förfarande, som sätter exportören i ett starkare förhandlingsläge.

Rysslands satsningar på ny export av naturgas i form av LNG från Arktis kan ses i ljuset av att man tjänar mera på sin export, som kan ske till bättre priser (och innebär ett större förädlingsvärde eftersom man skeppar gasen med egna fartyg), samtidigt som man kan behålla sin kundkrets i Europa, om än på något mer osäkra premisser.

Ryska ledare säger å andra sidan för sin del att man skall försöka minska beroendet av Europa som köpare och i stället sälja till Kina och andra länder i Asien. Det är en mycket rimlig attityd om man ser det som en fråga om att maximera vinsten från den mängd gas som man totalt har i sin ägo under hela den tid som man kan exportera. Den attityden upplevs dock som närmast förrädisk i Europa. Det har för övrigt ännu inte hittills lyckats att få några asiatiska intressenter att satsa några nämnvärda resurser i Arktis.

Det är av nödtvång, som Ryssland gör dyrbara satsningar i Arktis. Gasfälten i västra Sibirien, där man hittills tagit det mesta av sin gas, visar tydliga tecken på uttömning, och trycket sjunker, något som the International Energy Agency (IEA) har varnat Ryssland för. För att upprätthålla nivån på gasförsäljningen – och statsinkomsterna – är det nödvändigt att bygga nya ledningar till Europa, liksom att bygga exportanläggningar i Arktisområdet.

Försöken att öka försäljningen av naturgas i östra Sibirien till Kina kan knappast ge resultat genom direkttransport genom Norra ishavet (annat än på mycket lång sikt), utan kan först genomföras sedan nya ledningar har byggts genom Sibirien. Förhandlingarna om finansieringen av nya ledningar med Kina går trögt. Om Ryssland själv får stå för hela finansieringen kommer man sannolikt att – som ryska ledare redan säger – föra ut gasen till exporthamnar, där den kan föras vidare som LNG inte bara till Kina utan även till både Japan och Sydkorea. En sådan utveckling skulle kunna skapa konkurrens mellan länderna i Asien och Europa och ge Ryssland bättre priser för gasen.

Särskilt kan det skapa en ny försörjningssituation för Europa, om även nya ledningar till Kina eller/och exporthamnar vid Stilla havet byggs från västra Sibirien. Där utvinns nämligen för närvarande stora mängder naturgas som går på export till Europa (liksom till egentliga Ryssland för inhemsk konsumtion). En sådan ledning ryktas vara under planering, men skulle ta åtskilliga år att realisera. Kapitalknapphet i rysk gasindustri är för närvarande ett stort problem för nya projekt. En ny situation kan därför inte förväntas under de närmaste åren, men konsumenter av naturgas har mycket lång framförhållning, och säkerheten i gasleveranserna är viktig för vilket pris man är benägen att betala. Gaspriserna är för närvarande låga, vilket skall beröras senare.

Norge och världsmarknaden

Även Norge har ett liknande incitament att bygga anläggningar för LNG-export. Det är svårt att få lönsamhet i att bygga ledningar genom de bergiga delarna av landet och över havet ned till exportmottagarna i Europa. Skall man över huvud taget kunna sälja sin gas kan det bli mera lönsamt att skeppa ut den i form av LNG. Det kan i sin tur bidra till ”spotifieringen” av naturgasmarknaden och skulle kunna göra den något mera lik den internationella oljemarknaden. Dit är det dock ännu mycket långt.

Skiffergas kontra arktisk gas

Priset på naturgas har ingalunda alltid varit så oförmånligt för säljarna jämfört med vad oljeexportörerna kan få ut. Prisrelationen mellan olja och gas är komplicerad. I fackpressen framhålls ofta att det är vanligt att koppla samman priserna under ett långtidskontrakt med utvecklingen av priset för olja på den internationella marknaden. Under vissa perioder har gaspriserna kommit att ligga högre

per energienhet (Btu) än för olja, även om detta inte har varit det normala. Under de senaste åren har gaspriset gått ned osedvanligt mycket. IEA berättar i World Energy Outlook 2009 att priset för naturgas på den amerikanska marknaden gick ned från 9 USD per miljon Btu under 2008 till under 3 USD i september 2009.

Bakom denna utveckling ligger nya tekniska landvinningar, som gör att man i USA kan utvinna så kallad skiffergas (”shale gas”) till en kommersiellt rimlig kostnad, vilket gör att ett stort antal nya fält plötsligt blir tillgängliga. I det föregående beskrevs i vilken prekär försörjningssituation som USA befann sig, i och med att de inhemska gasfälten började uttömmas. Nu har USA:s naturgastillgångar skrivits upp med 40 %. Nya importkontrakt blir ointressanta, och LNG-importen till USA har gått ned till en bottennivå.

Detta har naturligtvis fått en stark inverkan på den internationella gasmarknaden, särskilt som det inträffar samtidigt som den internationella konjunktursvackan minskar behovet av energi överlag och just som både Qatar och Ryssland har fått leverans av ett betydande antal nya stora LNG-fartyg och Norge satt igång en ny stor anläggning för LNG-export. Tillgången på naturgas överstiger betydligt efterfrågan i detta läge. För Rysslands del tillkommer den minskade europeiska benägenheten att importera gas från just Ryssland, och allt detta ligger bakom de finansiella svårigheter som Gazprom brottas med och som diskuterats tidigare i denna rapport. Försäljningen har gått ned och priserna har varit dåliga ur rysk synvinkel.

Läget är så dåligt på gasmarknaden att IEA i sin ovan nämnda rapport för 2009 förutspår en krissituation med anledning av avbrutna och försenade investeringar i ny kapacitet samt brister i underhåll av existerande utvinningskapacitet hos producentländerna. IEA förutspår också att producentländerna i denna situation kommer att försöka sälja mera av gasen på spotmarknaderna.

Frågan är dock om detta gäller för relationen mellan de europeiska länderna som kunder och Ryssland som säljare. Det är inte säkert att européerna kan dra nytta av Rysslands dilemma särskilt mycket. Visserligen finns det teoretiska möjligheter att även i Europa framställa skiffergas, men det kan bli svårare i praktiken pga. miljöskäl. Det krävs stora mängder vatten för att använda den nya skiffergastekniken, och de teoretiska fyndplatserna, där det finns skiffergas, är oftare belägna på platser som ligger olämpligt från transportsynpunkt. Sådana hänsyn väger tyngre i Europa än i USA. Dessutom finns det ett förhållandevis mindre antal platser, där det är sannolikt att skiffergas förekommer än i USA. Det europeiska beroendet av rysk gas lär på lång sikt inte försvinna så lätt, och de ryska investeringsplanerna i Arktis vilar därigenom på en relativt solid grundval.

Asiatisk konkurrens om den ryska gasen

För europeisk del kan noteras att konkurrensen från Asien om den ryska gasen kan märkas redan inom några år, medan den knappast ställer till med allvarliga

problem för Europa som importör förrän gigantiska investeringar har genomförts i Sibirien. Givet den kinesiska oviljan att delta i investeringar i gemensamma projekt, kan det dröja mycket länge, om inte politiska motiv ges en viktigare roll i planeringen än vad som är fallet för närvarande.