



Han er forsiktig med å dele ut ros under vurderingen av utviklingen av norsk oljevirkosomhet, og kritikken er mild når han drøfter EUs bestrebelser på å få Kontinental-EU til å liberalisere sine gassmarkeder. Tilnærmingen er preget av en realisme som virker forfriskende i forhold til den EUfori som har preget deler av norsk EU-forskning, skriver **Trygve Refvem** i sin anmeldelse av Ole Gunnar Austviks siste bok; *The Norwegian State as Oil and Gas Entrepreneur*.

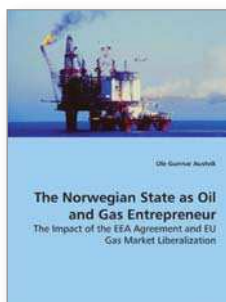


Mild i form, sterk i innhold

Ole Gunnar Austviks doktorgradsavhandling (dr. philos) ved UiO, Institutt for Statsvitenskap, er nå utgitt i bokform. Det er et omfattende arbeid som sammenfatter tema Austvik har arbeidet med over en lang periode. EØS-avtalen, EUs gassdirektiv, utviklingen av Gassforhandlingsutvalget (GFU) og Forsyningsutvalget (FU), EU-kommisjonens Statement of Objection, etableringen av Gassco og Gassled er synlige begivenheter i den utviklingen forfatteren studerer.

The Norwegian State as Oil and Gas Entrepreneur.
Ole Gunnar Austvik
VDM Verlag, 2009.
Paperback,
432 sider.

Anmeldt av
Trygve Refvem



Mer interessant blir drøftelsen av Statens utvikling som naturgassentreprenør. Dette omfatter sentrale tema i norsk oljevirkosomhet fra de ti oljebud, opprettelsen av Statoil, Statoils rolle som eneforhandler av norske gassalg osv. Her kunne vi som utgangspunkt for analysen ønsket oss en drøftelse av de første gasskontraktene (Ekofisk, Frigg og Eldfisk) betydning for den senere utviklingen. Phillips Petroleum/Phillips-gruppen gjorde en viktig pionerinnsetning som agent for norsk gassentreprenørskap ved inngåelsen av den første oljeprisrelaterte gasskontrakt (Ekofisk) allerede i 1972.

Boken er preget av at doktorgradsarbeidet er gjengitt in extenso. De første hundre sidene blir derfor et akademisk plikt-løp hvor begreper, metoder, teorier og tilgjengelig litteratur drøftes. Men også for oss vanlige lesere finnes det mye av interesse i innledningen. Spørsmålet om hva EU egentlig er og kan bli: et forbund av stater (konføderasjon) eller en forbundsstat (føderasjon) er av stor betydning også for norsk gassvirkosomhet. Om utfallet av interessekamp mellom mennesker, selskap eller stater blir vinn/vinn, nullsum eller tap/tap, har også fundamental betydning for de fleste. Likevel er det vel et spørsmål om ikke boken ville vunnet på en strammere redigering i forhold til avhandlingens formalkrav.

Etter oljeprisoppgangen i 1973/74 ble det åpenbart for alle gasselgere at oljeprisindeksering var ønskelig, og Phillips Eldfisk-avtale fra 1974/75 var kanskje den beste norske gasskontrakten noensinne, med større innhold av gassoljeindeksering og uten prisreforhandlingsklausul. I motsetning til senere råoljeparitets prisavtaler, var dette en avtale som som ikke ble reforhandlet nedover. Det var en stor fordel for Statens senere Statoil-aktivistiske gassentreprenørskap, at selskapet slapp å begynne karrieren med en reforhandling av de allerede inngåtte avtalene (som Nederland måtte gjøre).

Austvik stiller som mål for Statens utvikling av det oljepolitiske entreprenørskap: Nasjonal kontroll over sektoren, optimal ressursutnyttelse og størst mulig grunnrentefangst. Ekofisk traff blink på første forsøk: En depletion-avtale som muliggjorde betydelig gassinjeksjon for økt oljeutvinning, en god gasspris og en god rørledningstraktat - siden Stortinget måtte overbevises om å fravike sitt eget hovedbud om ilandføring i Norge.

Forfatterens utgangspunkt og rolle er den varig interesserte, distanserte observatør. Hans ros er forsiktig (som i vurderingen av utviklingen av norsk oljevirkosomhet), og hans kritikk mild



“Et av Austviks hovedpoeng er at liberaliseringen av EUs gassmarked tar lite hensyn til at gass er en begrenset, ikke-fornybar ressurs.

BONDEVIK-SCHRÔDER: Norsk aksept av gassdirektivet skjedde under Bondevik-2-regjeringen etter forarbeid av Jens-1.

(som i drøftelsen av EUs bestrebelser på å få Kontinentaleu til faktisk å liberalisere sine gassmarkeder). Hans tilnærming er preget av en realisme (i betydningen realpolitikk) som virker forfriskende i forhold til den EUfori som har preget deler av norsk EU-forskning.

Bokens viktige hovedtema er møtet mellom en aktivistisk norsk oljepolitikk og en liberalistisk EU-ideologi gjennom EØS-avtalen. På mange måter topper dette seg med EUs Gassdirektivvedtak i 1998, avviklingen av GFU/FU og Kommissjonens Statement of Objection av 2001 mot organiseringen av norsk gasseksport, samt norsk vedtak av EUs gassdirektiv i 2002. Austvik gir en bedre gjennomgang av kronologi og interesser i disse prosesser enn noen tidligere publisert analyse. Likevel er dette et emne som ville vinne på noe mer forskning og bedre kildetilgang, siden vi står overfor et relativt dramatisk knekkpunkt i norsk oljevirkosomhet.

Etter ransakingen hos Statoil, Hydro og Saga startet prosessen med spørsmål fra EU-kommisjonen overfor norske gasselgere om hva de kunne bidra med for å øke gasslikviditeten i markedet, siden de langsiktige take-or-pay-avtalene (TOP) gjorde det vanskelig å oppnå en tilsvarende liberaliseringseffekt på kontinentet som den britene hadde fått til med sin hardhendte liberalisering/oppsplitting av British Gas. Siden de norske gasselgerne nylig hadde fullført utbyggingen av et omfattende rørledningsnett til kontinentet, var deres respons måteholden med hensyn til hvilke bidrag som kunne gis til mer gass-til-gass-konkurranse. I dagens verden - hvor bekymringen for sikkerhet i energiforsyningen er nesten like stor som bekymringen for usikkerheten i klimaforverring - er det ufattelig at EU-kommisjonen bare for få år siden anså langsiktige (mer enn 5 år) gassavtaler som uønskede, særlig dersom de var av TOP-typen og enda

verre om de inneholdt oljeprisindeksring. Kommissjonens Statement of Objection (SO) var først og fremst et angrep på disse lange avtalene. Det er ofte blitt antatt at målet for SO var å få avskaffet GFU/FU-ordningen, men ordningen ble avvirket ved en Kongelig resolusjon allerede før SO-en ble utstedt - og formodentlig i et forsøk på å unngå SO. Videre er det klart at GFU/FU-ordningen hadde få gjenværende tilhengere. Konsulentselskapet McKinsey hadde lenge gjort seg næring av å rådgi norske olje- og energiselskap om hvilke verdier som kunne skapes av de aktørene som fulgte ENRON-modellen i et nyliberalisert marked. Her var selvsagt GFU-ordningen en tvangstrøye. Behovet for rask avvikling av ordningen var likevel først og fremst hensynet til salg av Statoil-aksjer, hvor tilretteleggerne fant at usikkerhet om GFU og forholdet til EU vanskeliggjorde salgsprosessen. Under disputasen påpekte en av opponentene at et tilleggsmoment for å forstå den norske opptreden var at ledelsen i UD på den tiden var særlig opptatt av å være førsteklasses EU-tilpasser.

Allerede før inngåelsen av EØS-avtalen var det fra norsk side gjort et grundig arbeid med å sikre fortsatt norsk råderett over kontinentalsokkelen og ressursforvaltningen, og GFU/FU-ordningen var veiet og funnet tung nok. Nasjonalt prerogativ hva ressursforvaltning angår er ikke et særnorsk krav. I Grunnlovstraktatutkastet, og senere i Lisboa-avtalen, er dette eksplisitt knesatt, hva for øvrig også Nederlands praktisering av en volumbegrensning på egen gasseksport er et uttrykk for. Til slutt valgte Kommissjonen å trekke tilbake sitt Statement of Objection etter råd fra egne jurister. Det omfattende juridisk arbeidet og saksfremstillingen fra den norske siden, hadde overbevist motparten om lovligheten av arrangementet. Nøkkelordet var at ordningen var en del av norsk ressursforvaltning, og at det var en ordning pålagt rettighetshaverne av Staten som ressursseier/konsesjonstildeler. Det kan være nyttig å påpeke disse forholdene, siden det i ettertid har spredt seg et inntrykk av at GFU-samarbeidet ble avvirket fordi det var i strid med EØS-avtalen og konkurranselovgevingen i EU. Et av Austviks hovedpoeng er at liberaliseringen av EUs gassmarked tar lite hensyn til at gass er en begrenset/ikke-fornybar ressurs. Om liberalisering slipper løs reservekapasitet i dag med prisfall som resultat, vil forbruksøkningen fort spise opp kapasiteten og konsekvensen blir knapphet og høyere priser.

Et annet hovedpoeng er at mens liberaliseringen av gassmarkedet i USA og Storbritannia stort sett representerte en omfordeling av verdier og risiko mellom innenlandske aktører, berører EUs gassliberalisering sentrale forhold i internasjonale relasjoner mellom tunge medlemsland i EU og eksterne leverandører i Den Russiske Føderasjon, Norge, Algerie m.v. EU-kommisjonen søker å adressere disse spørsmålene ved å foreslå en felles ytre energipolitikk, hvor 450 millioner innbyggere ved å tale med en sterk røst skal kunne hevde sin rett. Austvik konstaterer nokså tørt at en slikt felles ytre energipolitikk er vanskelig å realisere i en konføderasjon av suverene medlemsland, og at det ikke finnes noen overnasjonal regulator i EU med tilsvarende kompetanse som FERC i USA og OFGEM i UK. Han er grunnleggende skeptisk til hvordan regulering i det hele tatt kan oppnå annet enn nest best-løsninger. Samlivet mellom regulator og de regulerte utvikler seg ofte til de regulertes fordel.

Austvik har i mange år publisert arbeider med skatt og grunnrentefordeling mellom produsent- og forbruksland, og kommer også i denne boken inn på emnet. Hans advarsel om hvordan forbruksbeskatning av gass kan føre til omfattende grunnrenteoverføring til forbrukslandet fortjener å bli tatt alvorlig. Hans hovedtese er at det kontinental-europeiske gassmarkedet ikke vil bli fullstendig liberalisert, og at denne tilstanden skaper både behov og manøvreringsrom for fortsatt statlig norsk gassentreprenørskap. Boken er lesverdig og anbefales alle som interesserer seg for norsk gasspolitikk og europeiske energimarkeder. Forfatteren fortjener ros for sitt lange virke som en blant få uavhengige og kunnskapsrike analytikere i den norske energifaunaen.

Trygve Refvem (f. 1947) er nestleder i styret i Gassco, og arbeider for tiden som frittstående rådgiver. Han har vært konsulent ved Europa-programmet, konserndirektør i Norsk Hydro, direktør i Hydro Agri og direktør i Hydro Olje og Gass.