

# Innhold

Sikkerhetspolitisk Bibliotek Nr. 6-2004



- 3 Oljens geopolitikk og krigene ved Persiagulfen**
- 8 Midtøsten og prisfastsettelsen på olje**
- 9 1973: Verden oppdager en ressurskrise**
- 12 Revolusjonen i Iran 1978 og Iran-Irak krigen 1980-88**
- 15 Gulfkrigen 1990-1991**
- 19 Krigen mot Irak 2003**
- 21 Utfallet av konflikten er usikkert**
- 24 Hvordan redusere avhengigheten av olje fra Den persiske gulfen?**
- 28 Litteratur**

Utgitt av: Den norske Atlanterhavskomiteé  
Redaktør: Joachim Ruge og Camilla Ahm Nicklasson  
Trykket av: Hegland Trykkeri AS, Flekkefjord  
ISSN: 0802-6602

For mer informasjon, besøk våre internettsider: [www.atlanterhavskomiteen.no](http://www.atlanterhavskomiteen.no)

# Oljens geopolitikk og krigene ved Persiagulfen<sup>1</sup>

*Av Ole Gunnar Austvik*

Kamp mot terrorisme og masseødeleggelsesvåpen har med rette eller urette vært fremført som sentrale motiver for krigen mot Irak i 2003. Som alle konflikter ved Den persiske gulfen (PG) har imidlertid også denne konflikten viktige oljepolitiske og geoøkonomiske konsekvenser. Irak har verdens nest største påviste oljereserver og er samtidig strategisk beliggende til 2/3 av verdens samlede reserver. Landet har dertil alltid vært en ”prishauk” innad i OPEC sammen med Iran, Libya, Algerie og Nigeria, og av og til også Venezuela og Indonesia. ”Duene” har særlig vært mer vestvennlige Saudi-Arabia, De forente arabiske emirater (UAE), Kuwait og Qatar. Konflikter mellom, og styresett i, landene ved Den persiske gulfen har tradisjonelt påvirket deres pris- og produksjonspolitik og likeså OPECs politikk. Et mer vestvennlig regime i Bagdad må samlet antas å ville bidra til en mer moderat prispolitikk enn den Saddam Hussein stod for.

Oljeforbrukende land som USA oppfatter seg dertil avhengig av at mer olje produseres i PG-området (Energy Information Administration - EIA 1996-2004). Dersom Irak-konflikten etter hvert fører til en privatisering av oljevirkosomheten i landet, så vil det gi en produksjonsøkning og et bidrag til en stabilisering av oljeprisen. En slik produksjonsøkning i Irak vil imidlertid i seg selv ikke ha nok betydning til å løse verdens behov for mer olje de neste 10-20 årene med mindre det finnes betydelige til nå ukjente reserver for eksempel vest i landet. Dersom på den annen side flere land i Gulfoområdet går over til en høyproduksjonspolitik, vil det være avgjørende for det totale tilbudet av olje, der Saudi-Arabia fremstår som særlig viktig. Hvorvidt flere PG-land vil endre politikk på dette området er også sterkt påvirket av situasjonen i Irak. Dersom utviklingen i Irak stabiliserer seg og fører til lave oljepriser, vil inntektsbehov kunne presse andre lands

produksjon opp. Effekten av en ”demokratisering” i Irak vil dertil kunne spre seg i regionen, om det i praksis betyr vest- vennlige regimer og vesentlig privatisering av landenes oljeindustri. Privatisering er altså ikke bare en (privatøkonomisk) interesse for de internasjonale oljeselskapene, men viktig også for nasjonale energi- og sikkerhetspolitiske interesser i oljeforbrukende land. Både for å øke oljeproduksjonen og hindre at spente situasjoner i området truer oljeforsyningene og oljemarkedets stabilitet kan permanent militær og diplomatisk tilstedeværelse i PG-området oppfattes som nødvendig, sett fra forbrukslandenes ståsted. Uansett om krigen mot Irak i noen grad er oljemotivert eller ikke, vil oljereservene, oljeproduksjonen og oljemarkedet derfor måtte være et avgjørende (side)hensyn for amerikanerne og deres allierte.

Høsten 2004 passerte imidlertid oljeprisen 50 \$/fat som nominelt er den høyeste prisen noensinne, dels grunnet det høye spenningsnivået i Irak. Det synes i dag lite trolig at ”best-case” forløpet sett fra amerikanernes side som skissert ovenfor vil inntreffe med det første. Om konflikten varer lenge og kanskje dertil sprer seg på ulike vis til naboland og derved ender med at det blir mindre - og ikke mer – vestlig (eller mer presis: forbrukslandvennlig) kontroll med og innflytelse over området, vil oljeprisene kunne forbli høye og ustabile og verdensøkonomien kan oppleve kraftige tilbakeslag. Økonomisk innebærer Irak-konflikten derfor et høyt spill om verdensøkonomiens utvikling og tillit, og den vil påvirke fordelingen av verdier mellom enkeltland og landgrupper og i forlengelse av det mellom selskaper og personer.

I et oljepolitisk og geoøkonomisk perspektiv kan konflikten oppfattes som en forlengelse ikke bare av Gulfkrigen et tiår tidligere, men også av de oljekrisene vi opplevde før den. Høye og ustabile oljepriser førte på 1970- og 1980-tallet til internasjonal økonomisk stagnasjon og arbeidsløshet. Utviklingslandene kom i en gjeldskrise som mange fortsatt ikke er ute av. De høye prisene på 1970-tallet forlenget Sovjetunionens eksistens, mens prisetallet i 1986 bidrog til dens sammenbrudd. Midtøsten og oljeforsyningene der fremstod i denne perioden som sentralt for internasjonal politikk

<sup>1</sup> Takk til Franck Orban, Trygve Refvem og Øyvind Kalnes for nyttige kommentarer til en tidlig versjon av artikkelen. Innhold, feil osv står forfatteren selvsagt eneansvarlig for.

og økonomi, der produsentlandenes markedsrett og forbrukslandenes motrett stod i fokus. Etableringen av Det internasjonale energibyrået (IEA) som motvekt til Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC) uttrykte eksplisitt at det, som i de fleste andre markeder, er en prismessig interessekonflikt mellom selger og kjøper av en vare.

Økt oljeutvinning utenom Midtøsten (for eksempel i Norge), utvikling av alternative energibærere og energisparing ble etter hvert viktige modifierende faktorer for forbrukslandenes avhengighet av olje fra Midtøsten. Oljeprisfallet i 1985/86 og relativt lave priser utover på 1990-tallet førte til at priskonflikten kom noe mer i bakgrunnen for den politiske oppmerksomheten. Men den har aldri forsvunnet. Utvidelse av verdensøkonomien både i bredde og dybde, som blant annet WTO-avtalene og EUs økte integrasjon fra 1994 innebærer, medfører behov for større forsyninger av alle former for energi. Dersom den internasjonale økonomiske veksten, spesielt i Asia, skal fortsette uten at større teknologiske gjennombrudd skjer i produksjon av og/eller i forbruket av energi, er det avgjørende å få mer olje fra Den persiske gulfen. Selv om forbrukslandenes energipolitikk har mange vellykkede trekk de siste 30 årene, har den samlet ikke hatt tilstrekkelig styrke til å unngå at avhengigheten av Midtøsten som den mest sentrale forsyningskilden for energi igjen øker.

Denne artikkelen drøfter oljens rolle i krigene ved Persiagulfen. Vi skal først presisere at forbrukslands avhengighet av olje fra Midtøsten i hovedsak er et spørsmål om hvor følsom og/eller sårbar deres økonomi er i forhold til svingninger i og nivå på oljeprisen. Deretter diskuteres de viktigste konfliktene rundt prisfastsettelsen på olje de siste 30 årene; oljesjokkene i 1973/74 og 1978/80, prisfallet i 1985/86, Gulfkrigen i 1990/91 og krigen mot Irak i 2003. Det settes opp scenarier for den videre oljepolitiske utviklingen i Irak og hvordan ulike mulige hendelsesforløp influeres av og selv påvirker oljemarkedet. Avslutningsvis skal vi drøfte økonomiske og politiske virkemidler som subsidiært så vel som komplementært kan virke parallelt med militære aksjoner og hendelser på energipolitiske forhold.

# Kjente oljereserver ved Den Persiske



# Gulfen -Viktige transportveier



## MIDTØSTEN OG PRISFASTSETTELSEN PÅ OLJE

Det faktum at 2/3 av kjente globale oljereserver er konsentrert ved Den persiske gulfen er sentralt for alle kjøpere og selgere av olje, selv for de som verken er involvert i produksjon av eller handel med olje med PG-landene. Olje kan i de fleste situasjoner kjøpes til markedspris fra et eller annet sted i verden. Stor import av olje fra et usikkert område (f. eks PG) representerer i seg selv ikke nødvendigvis noe stort problem. I et fritt marked finnes det alltid et alternativ til en usikker leveranse. Avhengighet av andre land i en internasjonalt økonomisk integrert verden er en normal situasjon, men den kan bli av en følsom eller sårbar karakter dersom en stor og usikker tilbyder (her: PG-området) har stor innvirkning på prisen som alle må betale (Austvik 2005).

I fredstid vil således spørsmålet om hvorvidt importlandenes avhengighet av olje og Midtøsten er et problem, dreie seg om hvorvidt deres økonomi er for sårbar og/eller følsom for store prissvingninger eller et uønsket (høyt) prisenivå. Det kan skyldes et stort oljeforbruk per produsert enhet, og/eller liten fleksibilitet i økonomien til å skifte energibærere når prisene endres. Den økonomiske avhengigheten kan i sin tur medføre politisk sårbar- og/eller følsomhet i forhold til de faktorer og aktører som er viktig for prisdannelsen. Det er dermed stabiliteten, nivået og forutsigbarheten på oljeprisen, samt landets evne til å tilpasse seg endringer i denne på kort og lang sikt, som er avgjørende for hvorvidt stor avhengighet av oljeimport og oljebruk er et problem.

Denne type politisk avhengighet av utviklingen i internasjonale markeder har etter hvert blitt typisk for mange land, heller enn fysisk bilateral avhengighet som land eller landgrupper i større grad var opptatt av da verden var mindre økonomisk integrert. Multinasjonale konsern, nasjoner og internasjonale organisasjoner vil alene eller sammen søke å påvirke utviklingen i viktige markeder. Kriger, systemendringer og teknologiske gjennombrudd er andre forhold som kan endre markedssituasjonen betydelig. Den geografiske fordeling av makt påvirkes både av økonomiske og politisk integrerende krefter globalt og regionalt, og konflikter innen og fragmenteringen av nasjonalstatene som integrasjonen medfører. I en mindre integrert verden stod fysisk territorielt herredømme mye mer

sentralt for global maktfordeling. Betydningen av territoriell kontroll i dag vil i større grad avgjøres av hvordan den påvirker faktorer, mekanismer og institusjoner i det internasjonale økonomiske og politiske systemet. I oljemarkedet blir det en spenning mellom de globalt integrerende kreftene på den ene siden og behov for fremskaffelse av tilstrekkelige mengder olje som en ikke-fornybar ressurs, økonomisk og militær styrke og utenrikspolitikk på den annen.

Et importlands for store avhengighet av olje kan presiseres til for stort oljebruk per produsert enhet og liten fleksibilitet i forbruket slik at det er prisvirkningene landet er sårbart for. Selv om et land som USA importerer relativt lite olje fra PG-området (15-20 prosent) vil landet på de resterende 80-85 prosent oljeimport måtte betale like høy pris som for Midtøsten-olje, enten den kommer fra Norge, Alberta, Venezuela, Mexico eller Algerie. Også olje produsert i USA, som representerer rundt halvparten av forbruket, må betales med samme pris. Oljeindustrien i USA er altså den eneste part i USA som tjener på høye oljepriser. For landet forøvrig vil (for) høye oljepriser føre til betydelig overføring av grunnrente fra konsument- til produsentland og dessuten en proporsjonal oppgang i importutgiftene for forbrukslandene.

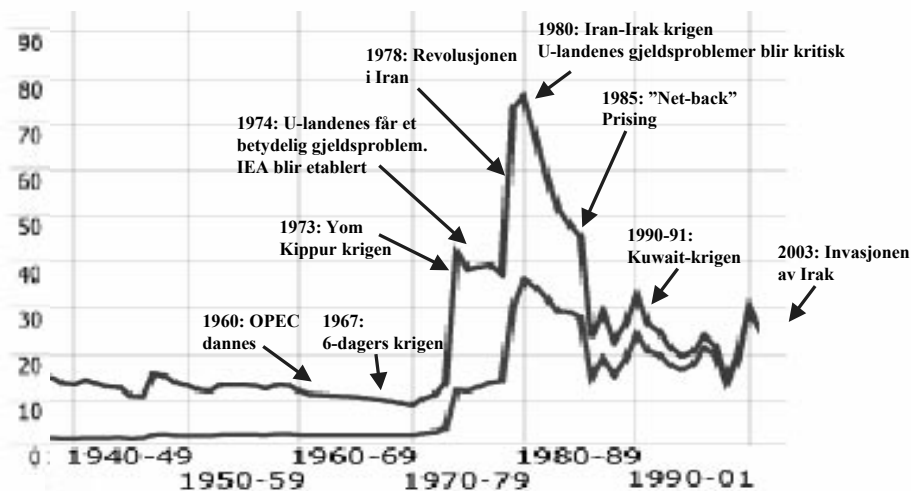
### **1973: VERDEN OPPDAGER EN RESSURSKRISE**

I oljepolitisk forstand kan dagens Irak-konflikt på mange vis oppfattes å ha fellestrekk med konflikter i området de siste 30 årene. De første tiårene etter den annen verdenskrig dreide Midtøsten-politikk seg i hovedsak om forhold rundt etableringen av staten Israel. Selv om Suez-krisen i 1956 hadde store konsekvenser for internasjonal oljetransport, var det først på 1970-tallet at energi i avgjørende grad kom i selvstendig fokus. Riktignok ble OPEC dannet i 1960 ut fra en økende misnøye med at de internasjonale oljeselskapene kunne bestemme priser og utvinningstempo for oljeproduksjonen mot å betale (ofte lave) royalties til vertslandene. OPEC skulle koordinere oljepolitikken i medlemslandene for å stabilisere "skadelige og unødvendige" svingninger i oljeprisen. Organisasjonen fikk imidlertid mindre betydning det første tiåret av sin eksistens enn det den skulle få senere.



Avgjørende innflytelse på produksjon og priser ble først flyttet fra de dominerende internasjonale oljeselskapene ("de syv søstre"<sup>2</sup>) til oljeproduiserende lands regjeringer i forbindelse med Yom Kippur-krigen og det påfølgende første oljesjokket i 1973/74 ("OPEC I"). Nasjonaliseringen gav produsentlandene et nytt og viktig styringsinstrument for utøvelse av sin politikk. OPEC fikk som eksportlandenes samarbeidsorganisasjon betydelig koordinerende makt til å påvirke oljeprisen. Det samme hadde vært forsøkt i forbindelse med seksdagerskrigen i 1967, men mislyktes. Situasjonen ble den gang oppfattet så alvorlig og akutt at vestlige forbruksland, under ledelse av USA og deres utenriksminister Henry Kissinger, umiddelbart (i 1974) etablerte Det internasjonale energibyrådet (IEA) som motmakt til OPECs og eksportlandenes nyvunne posisjon.

## Oljeprisens geopolittikk



<sup>2</sup>Exxon, Mobil, Chevron, Texaco, Gulf, Royal Dutch Shell og British Petroleum.

Før det første oljesjokket lå oljeprisen nominelt på rundt 3 \$/fat men steg til hele 12 \$/fat i forbindelse med krisen. Dette tilsvarer 30-40 \$/fat i 2004-priser, altså ikke altfor langt fra de prisene vi har opplevd i 2004. Prisendringen fant sted uten at veldig store volumer olje ble holdt tilbake. Dette var mulig fordi etterspørselen etter olje var veldig lite elastisk. De høye prisene førte til at veksten i verdensøkonomien stagnerte og arbeidsløsheten økte. Det gikk verst utover utviklingslandene. I stedet for en stabil vekst i tiårene før, fikk de fleste nå store gjeldsproblemer, noe flere land sliter med fortsatt. Prisen holdt seg på det nye, høyere nivået utover på 1970-tallet. Etter hvert begynte etterspørselen etter olje å stige igjen, og OPEC I ble av mange betraktet som en engangshendelse grunnet nasjonaliseringen av oljeselskapene og den lengre tidshorisont nasjoner gjerne har i forhold til private selskaper. Dette innebar en mer forsiktig produksjonspolitik og høyere priser enn om private selskaper skulle foreta beslutningene (Austvik 2000).

Etterspørselsveksten førte til at markedet igjen ble strammere mot slutten av 1970-tallet. Markedets stramhet åpnet muligheten for nye store prisøkninger. Produksjonskapasitetens størrelse setter naturligvis fysiske skranke for hvor stor produksjonen på ethvert tidspunkt kan bli. Når samlet produksjon nærmer seg total kapasitet, vil prisene få et press oppover selv om ikke det skulle være noen direkte beslutning om prisendringer eller bevisst regulering av produksjonen for å påvirke prisen. Ethvert forsøk på en prisøkning fra en produsent vil kunne møtes med økt produksjon fra én eller flere andre produsenter dersom det er mye ledig kapasitet. I et stramt marked vil en økning i etterspørselen måtte slå ut i form av høyere priser i stedet for høyere produksjonsvolum. Streiker, ulykker, uro og krigshandlinger er faktorer som vil kunne gi betydelige prisvirkninger i situasjoner med liten ledig produksjonskapasitet, der de samme hendelser i situasjoner med mye ledig kapasitet kan ha liten innvirkning. I stramme markedssituasjoner vil også OPECs innflytelse over prisfastsettelsen svekkes, ved at de ikke kan hindre at prisene stiger høyere enn de selv ønsker. Den stramme markedssituasjonen var vesentlig for oljemarkedets utvikling på slutten av 1970-tallet.

## REVOLUSJONEN I IRAN 1978 OG IRAN-IRAK KRIGEN 1980-88

Revolusjonen i Iran i 1978 gav opptakten til det andre oljeprissjokket ("OPEC II"). Ayatolla Khomeini reduserte Irans produksjon administrativt med rundt 2 mb/d<sup>3</sup> fordi han ønsket en lavere produksjonstakt og et mindre materialistisk samfunn enn den styrte Sjahen av Persia (Muhammad Reza Shah Pahlavi). Produksjonsreduksjonen økte oljeprisen nominelt til rundt 20 \$/fat. I tillegg ble en gruppe på 66 amerikanske statsborgere fra 4. november 1979 holdt som gisler i Teheran fram til 20. januar 1981. Det er antatt at gisseltakingen og President Carters manglende evne til å løse problemet sterkt bidro til at han tapte valget mot Ronald Reagan i 1980. I september 1980 angrep dertil Saddam Hussein Iran ut fra en antagelse om at presteregimet i Teheran var militært svakt etter Sjahens fall. Ved å angripe Iran kunne Irak få økt sitt eget territorium der en vesentlig del av Iransk oljeproduksjon foregår, samtidig som det ville gi ham betydelig makt ikke bare overfor Iran, men også overfor hele PG-regionen og OPECs politikk. Iran var imidlertid langt sterkere enn Irak hadde antatt og både Iran og Irak fikk ødelagt mye av sitt produksjonsapparat 4-5 mf/d produksjonskapasitet gjennom langtrukne første verdenskrigsliknende krigshandlinger.

I konsumentlandene var det dertil uro for at konflikten skulle spre seg og føre til ytterligere nedgang i tilbudet av olje. Det ble derfor kjøpt opp store mengder råolje for lagerhold. Dette gjaldt både kommersielle og offentlige eide Strategiske Petroleumslagrene (SPR). SPR ble besluttet bygget opp på 1970-tallet, men selve oppbygningen av dem startet ikke før etter at det andre oljesjokket var et faktum. Virkningen av uroen, produksjonsbortfallet og den økte etterspørselen til lagerhold i en periode med høy kapasitetsutnyttelse, gjorde sammen at prisene nesten tredoblet seg på toppen av det første oljesjokket; fra 13 til 36 dollar per fat på 2 år. Dette tilsvarer omtrent 80 \$/fat i 2004-verdi!

Det nye (for) høye nivået på oljeprisen ble holdt oppe i flere år, til tross for at Sjeik Yamani som OPEC-president og saudi-arabisk oljeminister eksplisitt uttrykte at dette gradvis ville gå utover etterspørselen og kunne føre til kraftige prisfall (Scott 1987). Riktignok falt prisen gradvis, regnet i amerikanske dollar, men styrkingen av dollar mot for eksempel europeiske valutaer medførte liten prisnedgang i Europa (Austvik 1996). I begynnelsen

<sup>3</sup> Millioner fat pr. dag

av krigen var det vanskelig å få prisene noe særlig lavere, selv om Saudi-Arabia i en periode forsøkte å øke produksjonen. Det var rett og slett ikke nok ledig kapasitet til å kompensere for det samlede produksjonsbortfallet i Iran og Irak og etterspørselsøkningen til lagerhold.

Økt produksjon andre steder, gradvis overgang til andre energibærere og etter hvert lavere etterspørsel førte likevel etter hvert til press i retning av lavere priser. De ble da forsøkt ”kunstig” opprettholdt av øvrige OPEC-land, særlig av Saudi-Arabia, Kuwait og UAE, gjennom et kvotesystem i OPEC. Scott (1987) diskuterer hvordan Saudi-Arabias prispolitikk i denne perioden endret seg fra å forsvare et ønske om (relativt sett) moderate priser på syttitallet og i begynnelsen av Iran-Irak krigen, til høye priser i første halvdel av åttitallet. Han begrunner dette som følge av press fra Irak og eget ønske om å hindre at Iran skulle vinne krigen. Hjelpen til Irak kom gjennom betydelig finansiell støtte og våpenleveranser. Dette betinget behov for maksimering av inntektene på kort sikt (dvs. høye oljepriser) selv om det (eventuelt) skulle føre til lavere inntekter senere. I den krigstruede situasjon landet oppfattet seg å være i, og ikke minst at kongedømmet som styreform var truet, oppfattet de at de langsiktige markedsvirkningene av de høye prisene var underordnet.

I Irak var det gjennom hele 1980-tallet store indre politiske motsetninger. President Saddam Hussein var kjent for blodig undertrykkelse av opposisjonelle selv om han konsoliderte sin stilling innen Baath-partiet, i Hæren og i byråkratiet etter en del ”personutskiftninger”. Brutaliteten gjaldt ikke minst overfor den kurdiske minoriteten i nord der mange hadde måttet flykte til Tyrkia eller blitt deportert fra grensen mot Iran til den vestlige delen av landet. Prisfallet på olje skapte finansielle problemer for alle oljeproduiserende land, men spesielt for Irak (og i stor grad også for Iran) på grunn av deres ensidige avhengighet av oljeinntektene og utgifter til krigføring. Irak har dessuten en svært kort kyststripe mot Gulfen og kun to havnebyer, Fao og Umm Qasr, ingen av dem veldig langt fra Iran. Fao ble bombet i begynnelsen av krigen mot Iran slik at Umm Qasr lenge var Iraks eneste innenlandske fungerende utskipningshavn for råolje. Forøvrig ble store deler av oljen transportert i rørledninger gjennom Tyrkia for utskipning i Middelhavet (til Dordyol) og via den nye rørledningen til Yanbu ved Rødehavet. Territorielle, finansielle og politiske skranker la et sterkt press på Irak og Saddam Hussein i sluttfasen av krigen.

Iran hadde på åttitallet på sin side få venner. Ayatollah Khomeini vendte amerikanerne ryggen relativt fort, samtidig som regimet var sterkt anti-kommunistisk og så Sovjetunionen som en kanskje like stor trussel som USA. Landet var i krig med Irak, og resten av den arabiske og muslimske verden fryktet at iransk fundamentalisme skulle spre seg, konkretisert for eksempel ved okkupasjonen av den hellige moské i Mekka i november 1979. Denne frykten bidro til at Kuwait og Saudi-Arabia valgte å støtte Irak under krigen, til tross for at disse landenes forhold til Irak slett ikke var godt. I tillegg invaderte Sovjetunionen i 1980 Afghanistan, noe som ytterligere innringet Iran med fiender og spisset stormaktrivaliseringen mellom Sovjetunionen og USA i betydelig grad.

Fra midten av åttitallet gikk Saudi-Arabia tilbake til en moderat prispolitikk. Det var også en produksjons- og markedsmessig grunn til dette. Saudi-Arabia alene, som markedsleder, reduserte gjennom OPECs kvotesystem produksjonen fra 9.5 til 3.5 mf/d i perioden 1981-85, eller med hele 6 mf/d. Alle OPEC-land bidro i flere år til å holde prisene oppe ved også å redusere produksjonen, men langt mindre enn PG-landene og særlig Saudi-Arabia. De vedvarende høye prisene førte til redusert etterspørsel på verdensbasis og større produksjon utenom OPEC. På verdensbasis sank etterspørselen med rundt 6 mf/d, mens produksjonskapasiteten utenom OPEC økte med rundt 7 mf/d. Det var altså en samlet nedgang i etterspørselen etter OPEC-olje på hele 13 mf/d, og Saudi-Arabia kunne ikke redusere produksjonen ytterligere.

Til slutt kom prisrasen vinteren 1985/86 (ofte kalt "OPEC III") da Saudi-Arabia gikk over til en såkalt netback-prising på sin olje. I en periode falt prisene ned i 10 \$/fat, men stabiliserte seg på årsbasis på ca. 13 \$/fat. De lave prisene førte etterhvert til sterkt stigende etterspørselen etter olje igjen etter hvert kraftig samtidig som produksjonsveksten utenom OPEC stoppet opp. Dette medførte at PG-landene gradvis kunne øke produksjonen. Global etterspørsel økte i perioden 1986-89 med 5.6 mf/d. Mesteparten av etterspørselsøkningen ble dekket av eksport fra Midtøsten. Dette gjorde at det viktigste område for råolje på relativt kort tid igjen ble liggende i PG-landene både økonomisk, politisk og produksjonsmessig.

Det var lenge ikke noen vesentlige fremskritt i de FN-baserte meglingsforsøkene for en mer endelig fredsløsning mellom Iran og Irak etter at krigen tok slutt i 1988. Iran ønsket at gjenværende irakiske soldater på Irans territorium skulle trekkes tilbake. Uenigheten om elven Shatt-al-Arab var også vanskelig å få løst. Oljemarkedet var fortsatt svakt, men gradvis strammere og med svakt stigende priser. Saddam Husseins betingelsesløse aksept av Irans krav i august 1990 innebar imidlertid en plutselig løsning av disse konfliktspørsmålene mellom Iran og Irak. Det innebar også at 350000 irakiske soldater med ett ble ”ledige” for oppdrag andre steder.

### **GULFKRIGEN 1990-1991**

Iraks invasjon av Kuwait den 2. august 1990 ble kalt historiens største væpnede ran. Fra et økonomisk og ressursmessig synspunkt var imidlertid uenigheten om prispolitikk på olje en kanskje vel så viktig økonomisk grunn til invasjonen. Vitale økonomiske interesser, med ønske om et moderat nivå på oljeprisen, var tilsvarende en viktig årsak til at de allierte styrkene, med USA i spissen, gikk til krig mot Irak den 17. januar 1991. I Gulfkrigen var de produsent- og konsumentland som oljen er svært viktig for, og som samtidig hadde betydelige militære virkemidler, for første gang direkte involvert som hovedaktører i området bokstavelig talt oppe på verdens største og avgjørende oljereservoar. Daværende president Bush uttrykte at invasjonen var et angrep på vitale amerikanske interesser og sendte etter få dager tropper til Saudi-Arabia.

Iraks invasjon av Kuwait åpenbarte også motstridende økonomiske og utenrikspolitiske interesser mellom produsentlandene Irak og Iran, på den ene side, og Kuwait, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater på den annen. I både økonomisk og utenrikspolitisk forstand konkretiserte uenigheten også her seg rundt prisfastsetting på olje, men denne gang ble konklusjonene til ”duene” i OPEC (Kuwait, Saudi-Arabia og UAE) annerledes enn på første halvdel av 1980-tallet. Etter krigen med Iran 1980-88 og med lave oljepriser var irakisk økonomi nær sammenbruddet. Den ortodokst sosialistisk organiserte staten fungerte dertil svært lite effektivt. Gjelden til vestlige land beløp seg til rundt 120 milliarder kroner. I tillegg hadde Irak ”lånt” store beløp av nabolandene Kuwait, Saudi-Arabia og Emiratenes for å finansiere krigen mot Iran. Det er antatt at disse lånene

beløp seg til 3-400 milliarder kroner. Irak var totalt avhengig av inntekter fra oljesektoren og med små muligheter for noen betydelig økning av eksportkapasiteten på kort sikt. Med landets sterkt begrensede adgang til havner og kostbare og potensielt usikre eksportmuligheter gjennom rørledninger i Tyrkia og Saudi-Arabia, kunne en langsiktig kapasitetsoppbygging også vise seg vanskelig. På kort og mellomlang sikt syntes det bare å være en høyere pris på råolje som kunne redde landet fra økonomisk kaos. På lang sikt ville også bedret fysisk adgang til omverdenen, noe Kuwait hadde være viktig om kapasiteten skulle økes.

Kuwait hadde en helt annet struktur på sin økonomi. Landet tjente mye på utenlandsinvesteringer, blant annet i raffinerier og bensinstasjonskjeder, som blant annet bensinstasjonskjeden Q8, i vestlige land. Landets valutainntekter var derfor ikke bare avhengig av prisen på råolje, men også av den pris landet kunne selge produktene for i markedet og avkastningen på øvrige investeringer.<sup>4</sup> Dette gjorde at Kuwait var mer avhengig av en godt fungerende vestlig økonomi enn Irak (og Iran). Heller ikke land som Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater har ønsket for høye priser ut fra tilsvarende økonomiske hensyn. I tillegg kom landets store reserver som tilsa en lengre produksjonshorisont og dermed ønsker om lavere priser enn Iran og Irak.

Det utenrikspolitiske element i konfliktene mellom landenes oljepolitikk grunnet seg i den labile sikkerhetspolitiske situasjonen i området. En høyprispolitikk for Kuwait, gjennomført ved hjelp av noe lavere produksjonsvekst, ville ført til at også nabolandene Irak og Iran hadde fått høyere inntekter. Fra Kuwaits synspunkt ville det kunne finansiere ny fiendtlighet i Gulfen. Høye priser var således ikke utenrikspolitisk ønskelig verken for Kuwait, Saudi-Arabia eller UAE av regionalpolitiske årsaker og frykt for aggresjon fra Irak og Iran. Landenes gode forhold til og militære støtte fra vestlige oljeimporterende land, særlig USA, forsterket ønsket om en lavprispolitikk. Lavprispolitikken til disse tre landene ble gjennomført ved stadig å øke produksjonen, slik at prisvirkningene av en økt etterspørsel etter olje ble nær eliminert. I OPEC-sammenheng betydde dette nær kontinuerlige brudd på avtalte produksjonskvoter, særlig fra Kuwait og

<sup>4</sup> Norge er også i ferd med å komme i en slik situasjon etterhvert som avkastningen på investeringene gjennom oljefondet kan komme til å gi større avkastning enn inntjeningen fra løpende oljeinntekter.

Emiratenes side. Oljeprisen ble holdt mellom 16 og 19 \$/fat (1992-verdi) de siste 5 årene fram til Iraks invasjon av Kuwait. Dette var i realverdi de laveste prisene siden 1973.

Saddam Hussein mente at denne overproduksjons- og lavprispolitikken var aggressiv mot Irak, ikke minst etter at han hadde utkjempet kampen mot den felles fienden, Iran. I den vanskelige økonomiske situasjonen landet var i, kan han ha følt seg presset til å gjøre noe drastisk. Det drastiske, nemlig å okkupere Kuwait, eventuelt også deler av Saudi-Arabia, passet i tillegg med de stormaktsambisjoner han ellers hadde. Det faktum at Irak selv ikke brydde seg om OPECs kvoter da landet hadde mulighet til å øke produksjonen betydde tydeligvis lite for Saddam. Iraks frustrasjon over den vanskelige økonomiske situasjon kom i 1990 stadig sterkere til syne. Daværende utenriksminister, og senere visestatsminister, Tariq Aziz uttrykte, med adresse til overprodusentene Kuwait og De forente arabiske emirater, samtidig med OPEC-møtet 2-3.mai 1990, at "this is a very serious issue (...) we warn them against continuing with this irresponsible game". Til tross for formell enighet på dette møtet om redusert produksjon og overholdelse av kvotene, fortsatte imidlertid de to landene sin kraftige overproduksjon, hver med om lag 1 million fat pr. dag mer enn avtalt. Etter hvert ga Irak eksplisitt Kuwait skylden for landets dårlige økonomi. Så sent som den 11. juli 1990 lovet Kuwait igjen å overholde sine OPEC-kvoter. Men markedet reagerte ikke på signalene i form av en prisoppgang, etter erfaringer om at slik retorikk tidligere ikke var blitt fulgt av handling fra Kuwaits side. Den 27. juli 1990 holdt Saddam Hussein en tale der han antydte muligheten for å tvinge gjennom produksjonsdisiplin i OPEC gjennom "unilaterale" tiltak. Han samlet tropper ved grensen mot Kuwait for å understreke alvoret i situasjonen og presset i tillegg på for å få krigslånene ettergitt.

På OPEC-møtet i Wien, som foregikk samtidig, godtok Kuwait igjen å overholde sin produksjonskvote, som samtidig ble økt fra 1 mf/d til 1,5 mf/d. Kompromissprisen ble satt til 21 \$/fat. Det var få som ventet at Saddam Hussein faktisk skulle gå til angrep på Kuwait da han endelig i noen grad hadde fått gjennom sine ønsker overfor overprodusentene. Men innrømmelsene har åpenbart ikke vært tilstrekkelige for Irak, eller



det kom for sent i en allerede langt fremskreden prosess. De kan også ha vært retorikk for å finne argumenter for denne gang å erobre oljerike Kuwait etter å ha mislyktes med å okkupere de oljerike delen av Iran i 1980. Misnøye med grensdragningene etter oppløsningen av det Ottomanske riket forsvarte også aksjonen.

Dertil hevdet Irak at prisen på olje burde være 25 \$/fat, mens Iran krevde 30 \$/fat. Fysisk eiendomsoverdragelse av Kuwaits oljeresurser var et kraftig økonomisk tilleggsargument for Iraks invasjon. Invasjonen kan godt oppfattes som ”verdens største væpnede ran” gjennom ønsket om å ta over Kuwaitisk olje. Men prisvirkningene denne eiendoms-”overdragelsen” kunne få ville bety langt mer for internasjonal politikk og økonomi enn Iraks eiendomsrett til oljen, og økte dertil verdien av Iraks ”bytte”. Dette bidro sterkt til at så mange oljekonsumerende land umiddelbart engasjerte seg i konflikten. Disse vestlige landene kunne vanskelig sies å ha følt seg direkte fysisk truet av Irak (slik en del andre araberland, ikke minst Saudi-Arabia, kunne).

Dersom Irak hadde lyktes i å beholde kontrollen over Kuwait, og igjen fått innpass på det internasjonale oljemarkedet, ville ”Stor-Irak” økt sin produksjonskapasitet fra ca. 3,5 til 5,5/6,0 millioner fat pr. dag. Den samlede produksjon i Irak og Kuwait var før invasjonen anslått til noe over 5 millioner fat pr. dag. Det var nesten like mye som Saudi-Arabias produksjon på det tidspunkt. Saudi-Arabia hadde imidlertid 2-3 millioner fat pr. dag ledig kapasitet og ville uansett forblitt den (potensielt) største produsenten i området. Denne ledige produksjonskapasiteten utnyttet Saudi-Arabia fra da krisen startet. Med kombinasjonen Irak og Kuwait ville produksjonsmessig blitt en betydelig nummer to i oljemarkedet. I tillegg hadde Saddam Hussein en stående hær på én million mann, mange med krigserfaring fra krigen med Iran. Summen av økt oljeøkonomisk betydning og et betydelig og aktivt militærapparat kunne gjort Irak til det politisk mektigste landet i regionen.

Med Kuwait ville Irak dessuten blitt så vidt stort i oljesammenheng at den samlede produksjon i seg selv kunne hatt betydning for prissettingen på råolje. En slik rolle har Saudi-Arabia stort sett vært alene om å ha mulighet

for å spille. Saudiarabisk oljepolitikk har på sin side vært langsiktig og ofte, men ikke alltid, mer i tråd med vestlige ønsker enn mange andre araberland har likt. Med en mer anti-vestlig markedsregulator som Irak ville vært, ville det bety høye oljepriser. Gjennom sin oljepolitisk og militært styrkede posisjon kunne Saddam ha lagt press på naboland slik at produksjonen i disse landene ble redusert og planer om økt produksjonskapasitet stoppet. I en krisesituasjon ville tilbudet av irakisk og andre lands olje kunne reduseres dramatisk. Dette ville kunne innebære en mulighet for større økonomisk-politisk press regionalt så vel som internasjonalt fra hans side.

Dette illustrerer noe av (særlig) USAs oljepolitiske dilemma gjennom Iraks anneksjon av Kuwait. Med en sterk Saddam i Midtøsten, et geografisk område som har en avgjørende betydning for tilbudet av og dermed for prisutviklingen på olje, er det meget mulig at oljeprisen kunne holdes vedvarende høyere enn før. Når en prisøkning på 10 dollar per fat per år utgjør 2-300 milliarder norske kroner i økt importutgifter for USA alene, ville militærutgiftene ved et engasjement lett kunne forsvares. Det var nær umulig å ikke reagere mot Iraks anneksjon av Kuwait ut fra oljepolitiske og økonomiske hensyn.

### **KRIGEN MOT IRAK 2003**

Utover på 1990-tallet holdt oljeprisen seg stabil og i det samme området som den var før Gulfkrigen (15-20 \$/fat). Det var en pris vestlige forbruksland var godt fornøyd med. Forbruket økte, og de fleste OPEC-land kunne etter hvert produsere for fullt. Incitamentet for investeringer i økt produksjon utenom PG-området ble imidlertid redusert gjennom de lave prisene. Den samlede produksjonen utenom PG-området holdt seg rimelig stabil gjennom at økningen i produksjon, som følge av beslutninger på 1980-tallet flere steder i verden (hovedsakelig olje produsert utenom OPEC-landene), ble ”kompensert” for med en tilsvarende nedgang i russisk oljeproduksjon etter Sovjetunionens sammenbrudd. Etterspørselsøkningen førte etter hvert til at markedet ble betydelig strammere enn det var på 1970- og 1980-tallet, men prisene reagerte ikke på samme måte som da. Grunnen var antakeligvis at de allierte styrkenes militære tilstedeværelse i PG-området etter Gulfkrigen reduserte markedets forventinger om at nye dramatiske hendelser kunne skje der. Før krigen var stabiliteten i PG-

området avhengig av de regionale maktens innbyrdes balanse og maktforskjvninger. Spenningsnivået i og forventninger om den politiske utviklingen i området gir direkte prisvirkninger globalt. Når troen på at situasjonen var under kontroll ble sterkere, ble også tilliten til at oljeforsyningene var stabile bedret. Dette styrket også tilliten til at oljeprisen dermed også mer stabil til tross for en høyere kapasitetsutnyttelse.

Siden samlet utnyttet produksjonskapasitet i hele OPEC-området var kommet opp i ca. 98 % i år 2000, skjøt til slutt prisene opp igjen til et høyere nivå (25-30 \$/fat), riktignok etter et kraftig og mer tilfeldig prisfall i 1998. Både det amerikanske energidepartementet og IEA hadde da allerede i flere år laget prognoser for en situasjon med sterk økning i global energietterspørsel, herunder også olje, som følge av økonomisk vekst, særlig fra kjemper som Kina og India. Amerikanernes forventninger for produksjonen i de 5 PG-landene (Saudi-Arabia, Kuwait, UAE, Iran og Irak) hadde lenge vært at den samlet måtte doubles (øke med rundt 23 mf/d) fram mot år 2025 for å dekke den økte verdensetterspørselen. PG-området er det eneste som fra et ressurs- og kostnadmessig hensyn kan dekke den forventede etterspørselsøkningen etter olje i årene fremover selv om enkelte andre områder også kan øke noe (særlig rundt det Kaspiske havet).

Knappheten i markedet ble synlig gjennom de høyere oljeprisene som alle måtte betale fra år 2000. Forbrukslandene måtte nå forberede seg enten på at oljeprisene kunne forbli høye og kanskje høyere, slik at olje fra andre steder og alternative energibærere ble mer lønnsomt å produsere og energisparingsiltak ble utviklet fortere, eller så måtte mer olje produseres fra Midtøsten. Ved forbrukslandene, anført av USA, ved ikke å gjøre noe med avhengigheten av stabile og økte tilførsler av olje fra Den persiske gulfen, vil de høyere energiprisene, på kort og mellomlang sikt, innebære kostbar diversifikasjon til andre energibærere, konservering av energibruk og på mellomlang sikt lavere økonomisk vekst. Det vil i sin tur kunne medføre en viss endring av livsstil, ikke minst for amerikanernes bilkjøring og bensinpriser. Ingen ønsker å endre livsstil frivillig, i alle fall ikke før en er nødt til det og kanskje helst ikke i demokratier med korte valghorisonter.

Det er (i ulik grad) i forbrukslandenes fellesinteresse at PG-området holdes stabilt og at oljeproduksjonen fra området øker. Det vil likevel påligge hegemonen i internasjonal politikk og økonomi, USA, et betydelig ansvar. Det bør være opplagt at en stormakt må veie alle viktige interesser mot hverandre før de gikk til aksjonen mot Irak. Dersom oljeinteressen var den drivende faktor blant disse samlede interessene, kan situasjon etter 11. september 2001 og påstander om Iraks forbindelser til terrororganisasjoner og masseødeleggelsesvåpen oppfattes som en passende anledning der det (så vidt) ble politisk mulig å prøve å gjøre noe vesentlig med oljeavhengighetsproblematikken. Om oljen ikke var motivet, så vil den måtte tillegges avgjørende sidehensyn.

Det er altså ikke noen vesentlige konfliktinteresse mellom forbrukslandene i å nå de oljepolitiske målene. Men det kan være uenighet om hvor reelt det er å klare det, hvor stabile løsninger det er mulig å utvikle over tid, konflikter rundt kostnadsfordelingen av en operasjon og likeså fordeling av selskapsmessig fortjeneste der denne måtte komme i forlengelse av en eventuell stabilisering av situasjonen.

En FN-administrert oljeproduksjon er derfor i denne sammenheng i de fleste forbrukslandenes interesse dersom Iraks oljeindustri privatiseres (med nøytral tildeling av oppdrag og rettigheter), men ikke nødvendigvis USAs primærønske. Hovedargumentet for at amerikanerne skulle gå med på det er at en slik løsning også kan være mindre konfliktfylt overfor Iraks naboland, og derved mer stabilt, enn om amerikanere og briter og deres selskaper i hovedsak blir sittende i området alene. En FN-administrasjon vil dertil bedre kunne sikre støtte fra øvrige land som Kina og Russland over tid.

#### **UTFALLET AV KONFLIKTEN ER USIKKERT**

Bli en amerikansk-ledet kontroll med Irak det langsiktige utfallet av konflikten, må vi forvente at oljeproduksjonen i Irak vil øke, muligens også at inntektsbehov i nabolandene vil føre til økt oljeproduksjon og dermed at prisene holdes nede. Tilbudssidens politiske markedsmakt gjennom OPEC vil svekkes som en positiv effekt sett fra konsumentlandenes ståsted. En langt på vei amerikansk-styrt representant vil kunne sitte sentralt ved bordet på OPEC-møtene. Samtidig vil fokus for oljeselskapene settes på

utviklingen av ytterligere produksjon i landene ved Den persiske gulfen og ledes bort fra andre i økonomisk forstand mer marginale produksjonsområder i verden, særlig der det kreves store nye investeringer. Om prisene presses lavere enn 15-20 \$/fat, kan dette gjelde områder som i Nord-Norge, Barentshavet, Russland og USA. Selv om OPEC som organisasjon kan tenkes å bli svekket, vil konsentrasjonen om produksjonen i PG-området øke dette områdets betydning for oljemarkedet.

Oljeavhengighetsproblemet er da midlertidig ”løst”, men samtidig vil avhengigheten av olje fra PG-landene øke. Likevel – og kanskje på grunn av konflikten og den antatt nødvendige og permanente diplomatiske og militære tilstedeværelsen – vil dramatiske reaksjoner i den arabiske verden kunne bli regelen heller enn unntaket. Situasjonen kan over tid gå veldig galt av sted, også sett fra forbrukslandenes ståsted. Konflikten kan vare lenge og spre seg til naboland, og for så vidt over hele verden. Her kan vi spore en viss uenighet mellom forbrukslandene. Operasjonen er risikabel. En mangel på reell stabil løsning kan medføre oljepriser på et høyt nivå (30-50 \$/bbl). Går det helt galt, kan prisene skyte enda høyere opp og verdensøkonomien oppleve kraftige tilbakeslag over lengre tid (Austvik 1992, 2000). Et mislykket post-Saddam regime kan bidra til å destabilisere hele regionen og verdensøkonomien. Det vil gi et ustabilt oljemarked, vedvarende politisk press mellom vestlige land og araberstatene, og mellom de enkelte oljeproduserende land.

Mulige oljepolitiske utfall av konflikten med Irak representerer altså et stort spekter. Som utgangspunkt kan vi se på to ekstremsituasjoner sett fra amerikansk side :

”Best case”: Nytt vestligvennlig regime etableres i Bagdad, ingen vesentlige reaksjoner i den arabiske verden over tid, privatisering av oljesektoren, økt oljeproduksjon, spillover-effekter til andre PG-land, demokratisering i vestlig forstand. Oljeprisen stabiliserer seg etter hvert rundt 15 \$/fat, men kan midlertidig bli lavere. Vinsten for forbrukslandene i et slik scenario vil kunne bli betydelig over de neste 10-20 årene. Dersom alt dette over tid blir resultatet av konflikten, vil USA i oljepolitisk forstand ha oppnådd enda mer enn den kontroll Saddam Hussein kan oppfattes å mislyktes

med i krigen mot Iran i 1980 og ved invasjonen av Kuwait i 1990, men med motsatt fortegn.

Ulempe: På lang sikt vil avhengigheten av PG-olje øke. Det blir behov for permanent militær tilstedeværelse.

”Worst case”: Langvarig konflikt som sprer seg i hele området, nye fundamentalistiske regimer i flere land. Statskupp i Saudi-Arabia (President Osama bin-Laden?), Hormuz-stredet blir krigsarena, betydelig ødeleggelse av oljeinstallasjoner, terrorangrep over hele verden. Oljeprisen ustabil, holder seg i området 30-50 \$/fat med periodevis store svingninger over dette nivået. Over tid kan de Strategiske petroleumsreservene (SPR) bli for små, noe som kan føre til enda høyere priser (Austvik 2005).

Fordel: De høye prisene og ustabiliteten fører til økt energidiversifisering, mer olje fra andre steder, energisparing, effektivisering. Avhengigheten av PG-olje minsker relativt over tid.

Det er bare dersom konflikten sprer seg dramatisk at prisene i første omgang vil holde seg særlig lenge over en øvre tålegrense i forhold til priser på og tilgjengelighet av andre energibærere og makroøkonomisk tåleevne i forbrukslandene (> 40 \$/fat). Inntil situasjonen avklares må imidlertid prisene forventes å kunne være svært ustabile og følsomme for forventninger. I en situasjon der ting går ”helt galt” for amerikanerne vil land utenom området, Norge inkludert, kunne oppleve meget sterkt press fra alle forbruksland og ikke bare fra USA om å øke produksjonen utover det de selv ønsker.

Det fremstår som en vital nasjonal interesse for alle forbruksland å sikre og øke forsyningene av olje fra Midtøsten, noe amerikanerne lenge har poengtert (EIA 1996-2004 og Commission on America’s National Interests 2000). Det er ingen tvil om at amerikansk energipolitikk er global og ikke regional, og at den retter seg mot økte energileveranser fra alle steder i verden, ikke bare innen USA (White House 2001). Den langsiktige effekten av en slik produksjonsøkning vil på den annen side være at avhengigheten av PG-området som forsyningskilde for olje vil øke. Kort- og langsiktige

hensyn og politisk tenkning kan i noen grad stå mot hverandre når det gjelder økt utvinning av olje fra dette området.

Den faktiske utviklingen ville mest sannsynlig ende opp et sted mellom de to ekstremløsningene vi diskuterte foran. Det er samtidig mer langsiktige alternative veier ut av energiavhengighetsproblemet. En amerikansk president ville kunne gå inn for at nasjonen (og verden) måtte samle seg om å gjøre energibruken mer effektiv, diversifisere energibruken, satse mer på å utvikle alternative energiformer osv. utover bare å satse på at tilbudet av energi skal øke. Vi skal derfor her avslutningsvis drøfte virkemidler som forbruksland kan nytte for å påvirke problemene forbundet med avhengighet av import av olje fra PG-området.

### **HVORDAN REDUSERE AVHENGIGHETEN AV OLJE FRA DEN PERSISKE GULFEN?**

Når et land blir sensitivt eller sårbart i dets import av råolje fra usikre kilder, har importen og forbruket en ekstern kostnad som ikke reflekteres i markedet. Et fritt marked kan da resultere i at landet blir for avhengig av råoljeimport. Selvberging er på den annen side heller ikke optimalt og for mange land heller ikke mulig. Samtidig vil en betydelig nok økning i oljeproduksjonen fra andre steder enn PG heller ikke være ønskelig ut fra miljø- og ressursforvaltningsperspektiv, og så vidt vites i dag heller ikke mulig i tilstrekkelig grad. Siden olje er en ikke-fornybar ressurs er det en brukerkostnad knyttet til utvinningen. Å produsere så mye mer olje utenom PG-området som trengs for å tilfredstille den forventede etterspørselsveksten de neste 10-20 årene vil være en kortsiktig og knapt mulig politikk som øker sårbarheten på lengre sikt.

Måtene avhengighetsproblemet skal håndteres på er avhengig av hvor oljeintensive forbrukslandene er i sin økonomi og hvor sannsynlig det er at en krise vil oppstå. Det er mindre og større prissvingninger i markedet og de kan vare over kortere eller lengre perioder. Land kan være mer eller mindre godt forberedt på å håndtere store endringer når de måtte komme.

På kort sikt er utfordringen å håndtere leveranseavbrudd og prishopp når de inntreffer, der raskt skifte til andre energibærere, kortsiktige forbruksreduksjoner og bruk av strategiske lagre (SPR) er viktige virkemidler. Dette er

sentrale deler av IEAs prosedyrer for å håndtere oljesjokk (Austvik 2005). På lengre sikt er viktige spørsmål reduksjon av forbruket til et optimalt nivå, der petroleumsavgifter og energieffektiviseringstiltak kan være viktige virkemidler. Innen EU er for eksempel bensinskattene meget høye, noe som bidrar til en langt mer forsiktig forbruksutvikling i Europa enn i USA. I 2003 harmoniserte EU all energibeskatning (EU 2003). Den svakere forbruksutviklingen innen EU bidrar til lavere oljepriser, noe som også er en fordel for USA og vekstøkonomene i Asia.

På den annen side vil Europa dra nytte av de større SPR-lagrene som finnes i USA. I noen grad er dermed amerikansk og europeisk energipolitikk komplementære på dette området. Om det skulle være mulig å heve bensinskattene i USA for å redusere forbruksveksten er et viktig spørsmål. En visjonær og sterk amerikansk presidentkandidat vil kunne fremme forslag om høyere energiskatter både ut fra fiskale, miljømessige og energipolitiske begrunnelser, men det synes lite sannsynlig at vedkommende ville bli valgt.

Om den er vellykket og permanent, er bruken av militærmakt en mulighet overfor PG-land både for den langsiktige forsyningsikkerheten og for å redusere sjansene for et forsyningsavbrudd. Vellykket militær tilstedeværelse kan også få markedet til å tåle en høyere kapasitetsutnyttelse uten at prisene stiger. Vurderingen av om en militær tilstedeværelse og/eller tiltak er ”vellykket” eller ikke, kan i økonomisk forstand kalkuleres som verdien av fordelene av antatt lavere oljepriser i forhold til kostnadene ved tilstedeværelsen og andre relaterte kostnader (slik som kostnadene ved å forebygge terrorisme). Rent privatøkonomiske interesser av privatisering av oljeindustrien, rederflåten høyere inntjening under kriser etc. kan også legges inn i et slikt regnestykke.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> På nåværende produksjons- og forbruksnivå vil en prisøkning på 10 \$/fat representere en årlig endring i import- og eksportutgifter på omtrent 800 milliarder NOK fra forbruksland til produsentland. Norge alene vil tjene 80 milliarder kroner årlig på det i form av økte eksportinntekter, mens det vil koste USA 200 milliarder kroner årlig i økte importutgifter. For forbrukslandene må kostnader knyttet til svekket konkurransevne, evt. lavere vekst og arbeidsløshet som følge av høyere oljepriser legges til.



Om en militær tilstedeværelse på den annen side ikke er vellykket, kan den vise seg katastrofal for den kortsiktige forsyningsikkerheten, men noe mindre katastrofal på lengre sikt. Høye og ustabile priser som måtte følge av en konflikt vil føre til at etterspørselen etter olje fra dette området ville gå ned ved forbrukernes overgang til andre energibærere, energisparing, nye energibærere og økt utvinning av olje andre steder.

Tiltak er i mange tilfeller ikke alternativer som utelukker hverandre men heller komplementære. Om oljeprisene forventes å forbli høye i framtida, bør oljeforbruket reduseres. Om oljesjokk forventes å være av begrenset varighet, kan tilstrekkelige store SPR gjøre mye av jobben sammen med tiltak som gjør at viktige sektorer i størst mulig grad har mulighet til å skifte energibærere. Om oljeprisene forventes å øke over tid, men også tidvis å være svært ustabile, vil en kombinasjonspolitik av redusert forbruk og lagerhold kunne brukes. Militære tiltak kan betraktes som et middel til både å håndtere lang- og kortsiktige avhengighetsproblemer, men de skaper også større problemer om de ikke er vellykket.

Langsiktige tiltak for å redusere sensitiv og sårbar importavhengighet har også en forsikringsvirkning mot politisk utpressing fra det som for brukslandene oppfattes som fiendtlige produsentland. Mindre importavhengighet vil i seg selv bidra til å svekke motivet for slike regimer til å administrere en avbruddssituasjon. Om et avbrudd har ingen eller liten virkning, er den eneste taperen selgerne selv. Verdien av denne avskrekningseffekten bør tas i betraktning (premie som betales for at et sjokk aldri skal inntreffe) ikke bare når styrker utplasseres i PG-land og ved økte diplomatiske anstrengelser overfor landene, men også når den optimale størrelsen av skatter, SPRs og annen IEA-type politikk skal fastsettes. Bruk av militær makt vil naturligvis oppfattes negativt blant oljeeksportører, noe som i seg selv kan medføre store kostnader.

Valget av politikk avhenger dermed også av valg av tidshorison. Langsiktige politikk som sikter mot å redusere etterspørselen etter olje, skattlegging, effektiviseringstiltak og utvikling av fornybare energikilder er politisk ofte mer upopulær enn politikk som løser et problem her og nå. Tiltak som ikke har kostbare direkte virkninger for forbrukere i det korte løp er lettere å

gjennomføre. Blant disse er oppbygging av SPR-lagre, militære omkostninger selv om de koster mye gjennom offentlige budsjetter og eventuelt økte skatter senere. De langsiktige energihensynene med fokus på et redusert og mer fleksibelt forbruk var høyere oppe på den politiske dagsordenen da oljeprisene var høye og IEA ble etablert i 1974 og frem til oljeprisfallet i 1985/86. Etter dette prisfallet har det politiske fokus vært mer rettet mot miljø- enn energiproblemer. Vi kan derfor nå stå ovenfor et skifte tilbake til en situasjon der energipolitikk igjen blir viktigst av de to.

Hva med ikke å gjøre ikke noe med avhengigheten av forbruket av olje og import fra PG-området? Forbruket vil fortsette å vokse, effektivisering av energibruken oppmuntres ikke og forbrukslandene kan få svært høye importregninger når knappheten uttrykker seg gjennom høye oljepriser så vel som priser på andre energibærere. En del av løsningen kommer da etter hvert fra markedet selv, siden høye oljepriser vil dempe og effektivisere forbruket, føre til blant annet overgang til andre energibærere osv. Prisendringene kommer imidlertid da ikke som en kontinuerlig prosess men gjennom dramatiske endringer nesten over natten på grunn av inelastisitet både i kortsiktig tilbud og etterspørsel. Det å ikke ha noen politikk kan altså vise seg som svært kostbart.

Med de strammere energimarkedene vi ser over hele verden gjennom høye oljepriser og omfattende strømbrudd opplever vi en fornyet fokus på leveringssikkerhet for energi. Faren forbundet med bruk av kjernekraft og andre miljø- og sikkerhetsmessige forhold og måten markeder blir på liberalisert på kan bli revurdert. Men situasjonen er svært forskjellig fra 1970-tallet. Gjennom politikk utviklet over de siste 30 årene har forbrukslandene redskaper som har brakt dem i en langt sterkere posisjon enn før oljesjokket i 1973. Ved å utvikle disse videre kan de lykkes i å fortsette å flytte den markedsrett produsentlandene klarte å tilrive seg på 1960- og 1970-tallet tilbake til seg selv. Dersom politikken imidlertid for ensidig er opptatt av å løse kort- og mellomlangsigte problemer i forbindelse med nye oljekriser og av å øke produksjonen i av olje i PG-land, vil den fysiske avhengigheten av import av olje fra dette ustabile området øke og gjøre forbrukslandene mer sensitive og muligens sårbare for den ustabilitet som måtte komme videre i regionen.

**LITTERATUR:**

Austvik, O.G., 1992: "Limits to Oil Pricing, Scenario Planning as a Device to Understand Oil Price Developments". Energy Policy vol 20/no.11 pp. 1097-1105. November 1992

---, 1996: "Avgifter og petroleumspriser. Tar forbrukslandene olje- og gassinntektene?", Sosialøkonomen nr 5

---, 2000; Drivkreftene i oljemarkedet, Research Report nr. 50, Lillehammer University College. Se [www.oga.no](http://www.oga.no).

---, 2005: "Strategies for Reducing Consuming Countries' Oil Dependency", Energy Policy Elsevier Science (Forthcoming)

EU, European Union, 2003: Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003

EIA, Energy Information Administration, 2004:  
<http://eiainfo.eia.doe.gov/>

IEA, International Energy Agency, 2000: Fact Sheet on IEA Oil Stocks and Response Potential, <http://www.iea.org>

Commission on America's National Interests (Allison, G. & Blackwill, R.); 2000; America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, Harvard University, The Nixon Center, RAND Corporation

Scott, B., 1987: Saudi Arabia. Emergence as a World Power, Case Paper, Harvard Business School.

White House, 2001: National Energy Policy, Report from the National Energy Policy Group





