

Risikofylt energihandel og EUs geopolitiske skifte^F

SAMMENDRAG

© 2025 Nick Sitter, Svein S. Andersen



Krigen i Ukraina er også en geopolitisk konflikt mellom Vesten og Putins Russland. Da Russland annekterte Krim i 2014, skiftet forholdet mellom EU og Russland fra fred til sammensatt konflikt. Mellom 2014 og Russlands fullskala-invasjon i 2022 trappet begge sider opp konfliktnivået, særlig med bruk av økonomiske virkemidler. I 2022 mobiliserte Vladimir Putin energivåpenet for fullt, i håp om å splitte EU og svekke organisasjonens handlekraft. Artikkelen tar for seg utviklingen av EUs forhold til Russland og EUs strategi for å knytte Russland nærmere til den liberale internasjonale verdensorden gjennom energihandel frem til 2014, og overgangen til en mer geopolitisk strategi de påfølgende årene og en åpen økonomisk konflikt

i dag. EU har lenge sett på gass som en strategisk vare. Diskusjonene i EU om hvordan man skulle håndtere avhengigheten av Russland, gjorde at organisasjonen var godt forberedt i 2022, selv om dette var underkommunisert til Moskva. EUs, og særlig Tysklands, kraftfulle respons på Russlands angrepskrig i Ukraina skapte langt høyere spenning enn Putin kan ha forventet. Sterkt redusert gasshandel er en viktig del av dette bildet, selv om det er kommet litt i bakgrunnen i forhold til vestlig økonomisk og militær støtte til Ukraina. EUs liberale strategi klarte ikke å forhindre krig mellom Russland og Ukraina, men EUs regulatoriske verktøykasse viste seg raskt å ha en helt sentral rolle i håndteringen av Putins bruk av gassvåpenet.



Nick Sitter er professor i politisk økonomi ved Institutt for rettsvitenskap og styring, Handelshøyskolen BI, og ved Central European University i Wien. Han har doktorgrad fra London School of Economics and Political Science og har skrevet en rekke bøker og artikler om EU-politikk, sikkerhet, geopolitikk og energi.



Svein S. Andersen er professor ved Institutt for ledelse og organisasjon, Handelshøyskolen BI. Han har doktorgrad fra Stanford University og har publisert en rekke bøker og artikler om EU og energipolitikk, inkludert *Energy Union: Europe's New Liberal Mercantilism?* (med Nick Sitter og Andreas Goldthau, Palgrave, 2017).

Fra et 2025-perspektiv, etter tre år med full krig i Ukraina, er det store spørsmålet hvordan EU kunne gjøre seg så avhengig av russisk gass at Putin trodde Russland kunne invadere Ukraina ustraffet. De tre viktigste forklaringene på kontinuitet i EU-politikken på tross av alt som skjedde i Russland og Ukraina mellom 2014 og 2021, ligger i EUs overordnede strategi, medlemsstatenes forskjellige syn på trusselbildet og EUs regler og rutiner for å fatte beslutninger. Alle tre bidro til at endringer i virkelighetsforståelsen gikk tregt, forholdsvis sterke signaler ble bortforklart, og geopolitisk risiko forble underpriset. Men fullskalainvasjonen i februar 2022 fikk EU til å endre forståelse av geopolitisk risiko og utvikle nye strategier for geopolitisk risikohåndtering.

Krigen i Ukraina er også en geopolitisk konflikt mellom Vesten og Putins Russland, om enn godt under terskelen for konvensjonell krig (Diesen, 2025). Da Vladimir Putins regime annekterte Krim i 2014, skiftet forholdet mellom EU og Russland fra fred til sammensatt konflikt. Mellom 2014 og Russlands fullskalainvasjon i 2022 trapet begge sider opp konfliktnivået, særlig med bruk av økonomiske virkemidler. Russlands spill fanges godt opp i det Romarheim (2025) kaller aggressiv disrupsjon. Åpen konflikt skulle unngås. EU satset på at Russland ikke ville sette 50 års energihandel på spill, mens Putin regnet med at flere EU-lands avhengighet av russisk gass ville gjøre EU handlingslammet. Alt endret seg 24. februar 2022. I løpet av året stoppet mesteparten av EUs olje- og gassimport fra Russland opp. Sprengningen av Nord Stream-gassrørledningene under Østersjøen 26. september gjorde det umulig å gjenopprette full gasshandel på kort sikt. Energiprisene i EU skjøt i været, og flere EU-land la planer for rasjonering. En rekke midlertidige inngrep fra så vel EU som medlemsstatene (og Norge) dempet en akutt energikrise vinteren 2022–23 og forhindret en mer langsiktig energikrise. De mest inngripende tiltakene står i sterk kontrast til det markedsliberale reguleringsregimet EU har etablert over flere tiår.

1. EU og Russland: handelspolitikk som geopolitikk

Energihandel har vært en sentral del av EUs geopolitiske forhold til Sovjetunionen og Russland i et halvt århundre. Dette var forankret i tanken om at handel fremmer fred, som er grunntanken bak hele EU-samarbeidet tilbake til etableringen av kull- og stålunionen i 1952. Internasjonal handel bidrar til velstand og gjensidig økonomisk avhengighet og øker kostnadene knyttet til konflikter (Andersen et al., 2017; Godzimirski, 2019). Den liberale verdensordenen var forankret i vestlige verdier som økonomisk liberalisme og liberaldemokrati, i regionale institusjoner som EU og NATO, og i de globale FN- og WTO-organisasjonene (Doyle, 2023; Ikenberry & Kucpan, 2004).

EU og medlemsstatene satset på å knytte de tidligere kommuniststatene til en ny liberal verdensorden. Det var et bevisst politisk valg, og det kom også til uttrykk i ambisjonen om å reformere russisk olje- og gasssektor gjennom bilateralt samarbeid basert på markedsprinsipper. Etter hvert ble ambisjonen å utvikle et juridisk bindende sektorregime etter GATT- og WTO-modellen. Det europeiske energicharteret skulle sikre handel, investering og transitt. Forhandlingene viste imidlertid at det eksisterte dyptgående ideologiske og politiske forskjeller mellom EU og Russland. Charteret ble et prinsipielt rammeverk i 1994, men aldri et juridisk bindende regime (Andersen, 2008).

Fra rundt 2009 ble det stadig tydeligere at EU og Russland var på geopolitisk kollisjonskurs. Gasshandel ble en viktig del av debatten om hvordan EU burde håndtere dette.

Utover 1990-tallet forsøkte EU likevel å bruke olje- og gasshandel som brekkstang for et bedre og fredeligere forhold til Russland og få Moskva mer og mer interessert i regelbaserte internasjonale regimer. Strategien hadde røtter tilbake til østerriksk byttehandel om rørledninger og sovjetisk (ukrainsk) gass på 1960-tallet og Vest-Tysklands utvikling av *Ostpolitik* på 1970-tallet. Den passet godt inn i Henry Kissinger og Richard Nixons avspenningspolitikk, der den kalde krigen skulle dempes ved økt handel (Gustafson, 2020). Gasshandel mellom Sovjetunionen og Vest-Europa fortsatte til tross for økt geopolitisk spenning og kritikk fra Ronald Reagan på 1980-tallet, og ble grunnsteinen i arbeidet med EUs forhold til Boris Jeltsins nye Russland. Med et stort gassoverskudd etter sovjetøkonomiens total kollaps kunne Russland forsyne Sentral-Europa med forholdsvis

billig gass. Selv etter at Russland forlot Energicharteret i 2009, holdt EU forholdsvis stø kurs. Men internt i EU økte kritikken mot russisk energihandel, særlig fra Polen og de baltiske statene.

EUs forsøk på å binde Russland til seg med energi-handel ble utviklet parallelt med at EU liberaliserte sine egne elektrisitet- og gassmarkeder. Det indre markedet og EUs konkurransepolitikk gir Kommisjonen sterk overnasjonal myndighet. Med den første «energipakken» med direktiver i 1996 og 1998 ble dette utvidet til energisektoren. Dette ga Kommisjonen en rekke nye virkemidler som også kunne anvendes overfor utenlandske selskaper som ønsket innpass i EU. De må akseptere EUs regler om de ønsker å selge til eller operere i EUs indre marked (Andersen & Sitter, 2016; Bradford, 2020). Kommisjonen kunne for eksempel tvinge så vel italienske ENI som Russlands Gazprom til å avvike kontraktsklausuler om at EU-selskaper ikke kunne videreselge gassen de importerte – såkalte destinasjonsklausuler (Stern & Yafimava, 2017). Som et stort og attraktivt marked har EU således en form for *reguleringsmakt* som har en effekt langt utover egne grenser (Goldthau & Sitter, 2015).

Denne eksterne virkningen av EU-regelverket kan ha bidratt til at mange undervurderte eller underpriset geopolitisk risiko knyttet til gasshandel med Russland. Bruken av ekstern reguleringsmakt er i tråd med liberale prinsipper om fri handel, men der tiltak treffer eksterne firmaer hardere enn EU-firmaer, får det en merkantilistisk dimensjon (Andersen et al., 2017). I praksis opererte EU med en blanding av klassisk reguleringsmakt og liberal merkantilisme. Tiltak som den såkalte Gazprom-klausulen i den tredje energipakken i 2009 tillot EU-land å hindre oppkjøp av gass-infrastruktur av sikkerhetspolitiske grunner. Da Russland startet rørledningsprosjektet South Stream, under Svartehavet til Bulgaria, støttet EU rivalen Nabucco både finansielt og med unntak fra rørledningsregelverket (begge prosjektene havarerte av finansielle grunner).

Ved å behandle Gazprom som et stort, utenlandsk selskap kunne EU styrke sin stilling og utnytte Russlands eksportavhengighet til sin fordel. Det var med andre ord liten grunn til å behandle Gazprom direkte som et russisk utenrikspolitisk virkemiddel, og slite med å oppnå enstemmighet blant EU-statene i Rådet (som kreves for utenrikspolitiske vedtak), når Kommisjonens reguleringsmakt var såpass effektiv. Det som kunne vært tolket som geopolitisk risiko, ble behandlet som en monopolists misbruk av markedsrett (Goldthau & Sitter, 2015). Dette ble til dels en geopolitisk blindsoner, i den forstand at økonomiske virkemidler ble prioritert fremfor vanskeligere utenrikspolitiske tiltak. På den annen side styrket dette Moskvas oppfatning om at EU opptrådte geopolitisk når de brukte sin reguleringsmakt.

Fra rundt 2009 ble det stadig tydeligere at EU og Russland var på geopolitisk kollisjonskurs. Gasshandel ble en viktig del av debatten om hvordan EU burde håndtere dette. Vladimir Putins sterke kritikk av Vesten på sikkerhetskonferansen i München i 2007 signaliserte en mer aggressiv russisk europapolitikk (Krastev & Leonard, 2015; Kuchins, 2012). Spenningen mellom EU og Russland skyldtes til dels Putins økende kritikk av NATO og EU. Et dypere problem

for den russiske presidenten var at EU fremstod som en alternativ samfunnsmodell til den russiske. Befolkningen i flere og flere stater i randsonen mellom Russland og EU så ut til å foretrekke den liberale modellen fremfor den autoritære (Snyder, 2015). For EU var østutvidelse først og fremst et mål om å styrke vekst, velstand og demokrati i sine østlige nabostater (som hadde vært nær knyttet til eller en del av Sovjetunionen). For Putin framstod østutvidelsen av EU (og NATO) derimot som en geopolitisk strategi for å undergrave Russlands makt og status i sine nærområder og landets status som supermakt.

Ved å behandle Gazprom som et stort, utenlandsk selskap kunne EU styrke sin stilling og utnytte Russlands eksportavhengighet til sin fordel.

Væpnede inngrep i Moldova og Georgia, og støtte til russisk-vennlige regimer i Ukraina og Belarus, var klare tegn på at Russland ville gå langt for å bevare innflytelse og kontroll i «nærområdene». I Vesten ble disse hendelsene lenge i stor grad tolket som lokale konflikter og ustabilitet, snarere enn tegn på dypere geopolitiske konfliktlinjer mellom Russland og EU. Men i 2013–14 var signalene utvetydige: Maidan-protestene som begynte i Kiev i november 2013, var en direkte konsekvens av at Putin presset den russiskvennlige presidenten Viktor Janukovitsj til å gå fra en handelsavtale med EU. Janukovitsj flyktet til Moskva, Kiev fikk en ny EU-vennlig regjering, og Russland annekterte Krim 21. mars 2014.

Som hundre år tidligere, i 1914, var Ukraina en sentral brikke i det geopolitiske spillet mellom Tyskland/EU og Russland. Russlands «rørledningsdiplomati» ble det 21. århundrets svar på det tidlige 1900-tallets kanonbåt-diplomati. Mellom 1992 og 2009 gikk 80 prosent av all russisk gass til EU via Ukraina (mellom 100 og 140 milliarder kubikkmeter i året). Det ga Kiev ikke bare gode inntekter, men også et sterkt geopolitisk forhandlingskort. Da Gazprom stoppet salg av (tungt subsidiert) gass til Ukraina i januar 2009, svarte Ukraina med å stoppe gasstransitt til EU inntil en ny avtale kom på plass. Flere østlige EU-stater fikk akutt gassmangel. For EU gjaldt det å finne både nye transittuter og nye kilder til gass, i Nord-Afrika og ved Det kaspiske hav. Russland prioriterte å bygge en rørledning direkte til Tyskland, under Østersjøen. Det sparte transittavgift til Ukraina, som kunne ta høy grunnrente. Russland fikk også geopolitisk gevinst ved å ta fra Kiev et sterkt forhandlingskort og et potensielt energivåpen. Nord Stream 1 kom på plass i 2012. Rørledningen tok 55 milliarder

kubikkmeter gass i året, rundt halvparten av det hadde gått via Ukraina. Polens utenriksminister Radek Sikorski sammenlignet prosjektet med Molotov–Ribbentrop-pakten mellom Nazi-Tyskland og Stalins Sovjetunionen. Et lite lands interesser ble ofret for to stormakter. Med Nord Stream 2 skulle Ukraina-ledningen bli unødvendig – geopolitisk sjakk matt (Goldthau & Sitter, 2020).

2. EUs energiregulering: fra reguleringsmakt til markedsmakt og geøkonomi

Liberaliseringsbølgen som skyllet over EU og Norden på 1980- og 1990-tallet, var basert på tanken om at energi er en *vanlig handelsvare*. Et felles europeisk marked med konkurranse mellom produsenter og forskjellige energityper skulle føre til lavere priser. Men energiforbruk er også et *fellesgode*, i den forstand at en velfungerende økonomi med sikker forsyning og forutsigbare priser er noe hele samfunnet drar nytte av. Og energiforbruk er et *negativt fellesgode* fordi det bidrar til forurensning. I EUs indre marked skulle miljøregulering og konkurransepolitikk ivareta disse prioritene og unngå *markedssvikt* i form av for mye forurensning eller for høye uttak av grunnrente fra aktører med stor markedsmakt. De store kampsakene i EUs energipolitikk handlet om hvor mye konkurranse som var ønskelig, og hvilken miljøpolitikk som var riktig. Spørsmålet om risiko knyttet til avhengighet av russisk olje og gass var først og fremst et tema i Polen og de baltiske statene, der det var stor geopolitisk mistro til Moskva av historiske grunner.

Men energi er også en strategisk vare, eller et *strategisk fellesgode* (Goldthau & Sitter, 2015). Forsyningsikkerhet, definert som uavbrutt tilførsel av energi til akseptabel pris, har vært en del av EUs energipolitikk siden de første forslagene om å liberalisere elektrisitets- og gassmarkedene på slutten av 1980-tallet. Energi kan være en årsak til konflikt, inntekter fra olje og gasseksport kan finansiere konflikter, og brudd på energitilførsel kan brukes som et virkemiddel i en konflikt. Problemet i EU var ikke manglende forståelse for at energi har en geopolitisk og geøkonomisk dimensjon, men heller at den geopolitiske risikoen ikke var priset inn. Russisk gass som ble transportert gjennom rørledninger, var billigere enn de fleste alternative kildene til gass, særlig flytende naturgass via skip (LNG). Med unntak av Polen og Litauen, som bygget ut LNG-terminaler, brukte få EU-stater ressurser på back-up-system i tilfelle avbrudd i gass fra Russland (et stadig viktigere spørsmål etter at Tyskland avvirket kjernekraft). Det viktigste initiativet i EU var å endre øst-vest-rørledningene i Sentral-Europa til toveis rørledninger, for å håndtere midlertidige kutt av den typen man så i januar 2009.

EUs strategi for å håndtere energisikkerhet bygget altså først og fremst på organisasjonens *reguleringsmakt*. Aad Correljé og Coby van der Linde (2006) satte EUs strategi for å bygge «markeder og institusjoner» opp mot Russlands forutsetning om at energihandel først og fremst var et spørsmål om «regioner og imperier». Men utover 2000-tallet utviklet EU-kommisjonen også en rekke initiativ som involverer bruk av *markedsmakt*. I motsetning

til den mer nøytrale bruken av reguleringsmakt innebærer markedsmakt at EU bruker sine juridiske og økonomiske ressurser til fordel for eget næringsliv og egen politikk. Her er det altså snakk om å bruke regulering og andre økonomiske virkemidler for å fremme EUs konkrete politiske og økonomiske interesser, ikke bare for å fremme det overordnede målet om internasjonal handel og en liberal verdensorden.

Problemet i EU var ikke manglende forståelse for at energi har en geopolitisk og geøkonomisk dimensjon, men heller at den geopolitiske risikoen ikke var priset inn.

Rørledningsdiplomati og Gazprom-klausulen nevnt ovenfor er de best kjente eksemplene på EUs bruk av markedsmakt i energisektoren. Andre eksempler er forsøket på å lage en felles innkjøpsordning (et innkjøpsmonopol) for gass fra Turkmenistan, som ville krevd unntak fra konkurranseretten. Mellom 2009 og 2022 bygget EUs forhold til Russland derfor på en kombinasjon av den liberale modellen for fred gjennom handel, og en stadig sterkere forståelse av at Putin var mer opptatt av geopolitikk enn internasjonale handelsregimer. I kjølvannet av Russlands annektering av Krim i 2014 tok EU også i bruk *hard økonomisk makt* i form av sanksjoner. Rettslig var EUs *Energiunion* i 2015 først og fremst en opprydding og samling av eksisterende tiltak, men det at energisikkerhet ble flyttet til toppen av listen over EUs energipolitiske prioriteter, sendte et klart signal til Moskva (Goldthau & Sitter, 2020). Både Kommisjonen og den tyske regjeringen viste økt vilje til å bruke markedsmakt, næringslivspolitik og hard økonomisk makt – eller *geøkonomisk makt* (Luttwak, 1990) – for å oppnå sikkerhetspolitiske mål.

Sommeren og høsten 2021 var det ingen tvil om at gasshandel spilte en helt sentral rolle i den økte spenningen mellom Russland, Ukraina og EU. Rørledningsdiplomati hadde pågått i to tiår. Nord Stream 1 og 2-rørledningene var utsatt for sterk kritikk fra så vel USA som EUs nordøstlige medlemsstater. Danmark halte ut godkjenningen av Nord Stream 2 og vedtok nye regler for å kunne stoppe rørledninger i nasjonalt farvann av sikkerhetspolitiske grunner. Energiminister Lars Christian Lilleholt understreket at rørledningen «kan ha sikkerhets- og utenrikspolitiske aspekter så vi ber nå Folketinget om å vedta en lov som gir oss mulighet for å si nei» (Hotvedt, 2017). Gazprom flyttet

Nord Stream 2-ruten ut av dansk farvann. Polens forsøk på å endre EU-reglene og få Kommisjonen til å forby slutføringen av Nord Stream 2 endte opp i et kompromiss, ved at EUs gassdirektiv ble endret i 2019 på et vis som overløt den viktigste delen av sertifisering av den nye rørledningen til tyske reguleringsmyndigheter. Kansler Angela Merkel anerkjente den geopolitiske betydningen av rørledningen og knyttet fremtidig operasjon av Nord Stream 2 til Russlands adferd i Ukraina. En kontrakt om fortsatt gasstransitt via Ukraina ut 2024 ble forhandlet frem sommeren 2021, og Merkel lovet USAs president Joe Biden at Tyskland ville gjøre alt man kunne for å innføre EU-sanksjoner «dersom Russland skulle bruke energivåpenet eller gjennomføre videre aggressive handlinger mot Ukraina» (Euractiv, 2021). Nord Stream 2 var ettertrykkelig knyttet til Russlands geopolitiske oppførsel. Implisitt gjaldt dette nok hele den tyske (og derfor europeiske) olje- og gass-handelen med EU. Da krisen kom utover høsten 2021, hadde EU derfor en rekke geoøkonomiske virkemidler på plass.

3. EU–Russland: fra varig krangel til varslet krig

Konfrontasjonen mellom EU og Russland våren 2022 kom ikke som en stor geopolitisk overraskelse. Selv om det var delte meninger i EU (og Norge) høsten 2021 om hvor stor faren for fullskalakrig var, var spørsmålet om hvor langt Russland ville gå i Ukraina, og hvordan EU burde svare på dette, grundig drøftet i årene etter Russlands annekasjon av Krim i 2014. Selv om EU-landene var delt i spørsmålet om hvor stor trussel Putin utgjorde for EU, og om han burde konfronteres mer åpent, var det bred enighet om at olje- og gasshandel var et viktig geopolitisk virkemiddel. Hvis 2022-krisen i forholdet mellom EU og Russland var en godt varslet katastrofe, og den geopolitiske betydningen av energi var grundig diskutert og godt forstått, hvorfor klarte ikke EU å avskrekke Russland høsten 2021?

En del av svaret ligger i asymmetrien i avhengighetsforholdet mellom EU og Russland i energisektoren. Russland eksporterte rundt 150 milliarder kubikkmeter gass til EU og UK årlig, i overkant av en tredjedpart av hele gassforbruket. EU var meget sårbare for et forsyningskutt på kort sikt. Særlig de sentraleuropeiske medlemsstatene ville lide om vinteren hvis import av russisk gass opphørte. To måneder før invasjonen understreket Italias statsminister Mario Draghi at EU ikke hadde andre virkemidler enn økonomiske sanksjoner for å avskrekke Russland, og at EU ikke var i stand til å gi opp russisk gass (Borrelli, 2021). Sanksjoner var greit, men de skulle ikke treffe energihandel direkte. Russland, derimot, hadde finansielle reserver nok til å klare seg et år eller to, men over tid ville Putins regime lide mye av tapet av olje- og gassinntekter. Salg av fossilt brennstoff dekket mellom en fjerdepart og halvparten statsbudsjettet 2011–2021 og gikk i all hovedsak til EU (Yermakov, 2024). Nye rørledninger fra Vest-Sibir til Kina måtte nødvendigvis bli mye lengre og dyrere og ville være et tiårsprosjekt. Putin hadde derfor et visst grunnlag for å tro at han kunne håndtere en kort krise knyttet til en rask militær seier og håndtere dette betydelig bedre enn EU. Men dette regnestykket var basert på dårlig etterretning og analyse av EU og europeisk politikk (Bukkvold, 2023; Heier, 2023).

Fire K-er må være på plass for at avskrekking skal virke: 1) kostnad, 2) kapasitet, 3) troverdighet (kredibilitet), og 4) kommunikasjon. EU slet med alle fire høsten 2021.

Kunne EU påføre Russland stor nok *kostnad* til å avskrekke? På lang sikt, ja, men regnestykket ble mer komplisert hvis Putin regnet med en kort krig og lange, vanskelige beslutningsprosesser i EU-landene. Når alt kom til alt, kunne det ikke være tvil om at EU og Vesten hadde de ressursene som skulle til for å påføre Russland store økonomiske kostnader, men hvor Putins smerteterskel lå, var lang fra klart.

Hadde EU *kapasitet* til å gjennomføre sanksjoner? Gitt kravet om enstemmighet i Rådet, og en meget vennligsinnet regjering i Budapest, hadde Putin god grunn til å tvile på EUs kapasitet. Men at EU hadde både den formelle kompetansen til å innføre sanksjoner og evne til å legge press på Ungarn, burde vært forstått i Moskva.

Selv om EU-landene var delt i spørsmålet om hvor stor trussel Putin utgjorde for EU, og om han burde konfronteres mer åpent, var det bred enighet om at olje- og gasshandel var et viktig geopolitisk virkemiddel.

Troverdigheten var et større problem fra EUs side. Særlig regjeringene i Roma og Wien var klart skeptiske til å bruke økonomisk makt mot Russland, og ytre høyre så ut til å skulle gjøre det godt i valgene i Italia og Frankrike. Gitt EU-statenes forskjellige syn på trusselbildet var det et åpent spørsmål om en trussel fra EU om sanksjoner noen gang kunne være troverdig. Høsten 2021 var svaret meget uklart.

Det svakeste leddet var *kommunikasjon*. For at avskrekking skal virke, må kapasiteten og viljen til å ta i bruk hard makt kommuniseres klart og tydelig. Mellom 2014 og 2022 var dette langt fra tilfellet i EU. Selv om russisk etterretningssvikt må være en del av forklaringen på at Putin undervurderte EUs reaksjon, kunne særlig Tysklands kansler Olaf Scholz kommunisert viljen til å ta kostnaden med en energikrig bedre. Hans kansellering av Nord Stream 2 to dager før invasjonen i 2022 og *Zeitenwende*-talen fem dager senere burde ikke ha kommet som et sjokk på Moskva (Bundesregierung, 2022).

Det dypere spørsmålet er hvordan EU kunne gjøre seg så avhengig av russisk gass at Putin trodde Russland kunne invadere Ukraina ustraffet. EUs overordnede strategi, med-

lemsstatenes forskjellige syn på trusselbildet, og EUs regler og rutiner for å fatte beslutninger er de viktigste elementene i svaret.

For det første har EU som organisasjon et sterkt normativt fokus på økonomiske virkemidler. Det går helt tilbake til opprettelsen av det økonomiske samarbeidet på 1950-tallet. EU var den vesteuropeiske organisasjonen som ble tildelt oppgaven med å utvikle økonomisk samarbeid for å fremme demokrati, velstand og sikkerhet, mens den militære oppgaven ble tildelt NATO. Hele EUs eksistensberettigelse, og hele strukturen fra traktatene til virkemidler, legger mer vekt på myk makt og reguleringsmakt enn hard økonomisk og militær makt (Nye, 1990). Selv på områder der EU har utviklet eller fått tildelt kompetanse på bruk av hard makt, er terskelen høy. EU er i all hovedsak en *liberal aktør* i en stadig mer geopolitisk verden (Goldthau & Sitter, 2015).

I tilfeller der ting har gått bra over lang tid, kan det være fristende å gjette på at fremtiden blir som fortiden, særlig hvis dette er økonomisk lønnsomt.

For det andre er det store forskjeller mellom medlemsstatenes sikkerhetspolitiske profiler, ikke minst hvordan Russland passer inn i trusselbildet. Polen og de nordiske og baltiske landene betrakter Russland som den største og viktigste sikkerhetspolitiske utfordringen, samme hvem som er i regjering. Dette ser ganske annerledes ut for mer russiskvennlige land som Italia og Østerrike, og ikke minst Viktor Orbáns Ungarn. Middelhavslandene er mer opptatt av trusler knyttet til Midtøsten eller Nord-Afrika. Hugo Meijer og Marco Wyss (2018) beskriver EU som en «strategisk kakofoni». Det er betydelig stivhengighet i nasjonal strategi og trusselanalyse knyttet til geografi og historiske erfaringer. Likeledes er det store politiske forskjeller internt i flere land. Både høyrepopulister og ytre venstre er generelt mer Putin-vennlig enn konservative, liberale og sosialdemokratiske partier. Selv om 2022-invasjonen førte til at nesten alle regjeringer i EU oppgraderte Russlands status i trusselbildet, forble forskjellene fortsatt store.

Det tredje elementet i forklaringen ligger i EUs beslutningsprosesser. Mens Kommisjonen har en sterk rolle i regulering og økonomisk politikk, og den enkelte medlemsstat har begrenset mulighet til å blokkere beslutninger, styres utenriks- og sikkerhetspolitikk mer av statene i Rådet. Beslutninger må i stor grad fattes enstemmig. Ungarns regjering har brukt trusselen om veto mot sanksjoner flittig og har fått vannet ut flere av EUs initiativ mot Russland (Rieker et al., 2023). Hvordan det enkelte land responderer, reflekterer

ikke bare geopolitiske endringer, men hvordan de forstås og tolkes innen etablerte politiske perspektiver. EUs politikk på dette området hviler ofte på komplekse kompromisser. En reorientering vil kunne gjenopplive mer eller mindre uavklarte spenninger knyttet til interesser og identitet.

Disse tre faktorene betyr at begrenset rasjonalitet og stivhengighet blir en særlig utfordring i situasjoner som krever rask og radikal endring (Scharpf, 1999; Simon, 1991). Tidligere beslutninger legges til grunn for fremtidig oppførsel og risikoanalyse. I tilfeller der ting har gått bra over lang tid, kan det være fristende å gjette på at fremtiden blir som fortiden, særlig hvis dette er økonomisk lønnsomt. Selv om det var en utbredt forståelse for at russisk gass i prinsippet innebar geopolitisk risiko, hadde Vest-Europa et halvt århundres erfaring med uavbrutt handel selv i vanskelige tider. Ideen om at det er mye bråk, men til slutt går alt bra, var nærliggende. I kognitiv teori kalles dette normalisering av avvik (Wissema, 2002). Selv sterke signaler om at ting er i endring, bortforklares, og risiko tas ikke på alvor. I EUs energimarkeder førte dette til underprising av geopolitisk risiko: Ingen måtte betale risikopremie for import av russisk gass, som dermed konkurrerte godt på pris med norsk gass og LNG fra det globale markedet.

4. Energivåpenet: asymmetrisk risiko, sabotasje og politisk hamskifte

Selv om underprisingen av geopolitisk risiko gjorde EU langt mer sårbar for Putins energivåpen enn nødvendig, hadde EU på mange måter lagt til rette for en handlekraftig reaksjon hvis og når faren ble realisert. Grundige diskusjoner og utredninger om forskjellige verktøy knyttet til reguleringsmakt, markedsrett og hard økonomisk makt var på plass, selv om den politiske viljen til å ta dem i bruk manglet. Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022 endret det politiske bildet fullstendig. Selv de mest Putin-vennlige politikerne, som Ungarns statsminister Viktor Orbán, la inn årene. I løpet av våren og sommeren fikk EU på plass en rekke sanksjoner (formelt kalt *restrictive measures*), som etter hvert ble utvidet til å begrense russisk adgang til vestlige finansmarkeder og tjenester for oljeindustrien.

Russland var raskt ute med å bruke gassvåpenet som svar på EUs første sanksjoner. I mars og april 2022, etter invasjon av Ukraina, forlangte Russland at alle europeiske gasskjøpere nå måtte betale i rubler. Motivet for dette kontraktsbruddet var sammensatt: 1) å splitte EU, dersom enkelte land gikk med på den nye betalingsmåten, 2) å signalisere handlekraft og motreaksjoner på EUs sanksjoner, og 3) en unnskyldning for å kutte gasshandel med «ikke-vennlige» stater. Eksport via Yamal-rørledningen til Polen ble avsluttet 27. april 2022 (Dempsey, 2022). Over sommeren reduserte Russland gassforsyningene til Tyskland via Nord Stream 1, og 2. september sluttet gasseksport via denne rørledningen helt opp. Putin gjorde det klart at Nord Stream 1 ikke skulle tas i bruk før EU løftet sine sanksjoner (Sheppard, 2022a og 2022b). Russlands egne tiltak kostet dem dyrt. Sprengningen av Nord Stream 1 og 2 i september 2022 var en dramatisk bruk av gassvåpenet. Det er uklart hvem som stod bak, men konsekvensene var

store. Mye av kruttet i det russiske gassvåpenet ble brukt opp, til liten effekt. Samtidig ble det skapt et *fait accompli* som la begrensninger på videre bruk av gassvåpenet for begge parter.

Russlands fullskala-invasjon av Ukraina i februar 2022 endret det politiske bildet fullstendig.

EUs svar på dette var å *reduesere* kjøp av russisk gass (og olje) for å svekke Russlands økonomi og evne til å føre krig. Inntekter fra energi representerte i 2021 hele 45 prosent av statlige inntekter. Avhengigheten av russisk gass gjorde det umulig for EU å bli enige om full gassboikott av Russland. Fram til sommeren 2024 hadde EU vedtatt 13 sanksjonspakker mot Russland, men ingen av dem har inneholdt sanksjoner mot russisk gasseksport. Likevel hadde russisk gass-eksport til Europa sunket drastisk. I 2021 kom 34 prosent av all gass EU brukte, fra Russland. I 2023 hadde andelen sunket til 15 prosent (ACER, 2024). I juni 2024 vedtok EU den 14. sanksjonspakken mot Russland. Det var første gang et samlet EU vedtok noe som helst mot russisk gass, men tiltaket var svært begrenset. Forbudet rammer kommersielle selskaper som tjener penger på videresalg av russisk LNG, ikke europeiske forbrukere.

Forholdet mellom EU og Russland bærer først og fremst preg av en geopolitisk konflikt, med stadig sterkere bruk av geoøkonomiske virkemidler. EUs, og særlig Tysklands, kraftfulle respons på Russlands angrepskrig i Ukraina skapte langt høyere spenning enn Putin kan ha forventet. Sterkt redusert gasshandel er en del av bildet, men det er kommet litt i bakgrunnen i forhold til vestlig økonomisk og militær støtte til Ukraina og Putins trusler om atomkrig. Det er fortsatt et visst rom for olje- og gasshandel, men i begrenset omfang og under geopolitisk motiverte rammer. Med symbolsk henvisning til kontrakter bruker Putin salg til russiskvennlige EU-stater som Ungarn som et klart geopolitisk mål om å skape splittelse i EU. Her fremstår EUs lavmælte handelspolitiske grunnholdninger overraskende robuste, og som grunnlaget for en strategi som i realiteten innebærer en dyptgripende endring. EUs Russland-politikk har i stor grad blitt Ukraina-politikk.

EUs politikk overfor Russland dreier seg ikke lenger bare om reguleringsmakt for å bygge og vedlikeholde velfungerende markeder, men om markeds- og geoøkonomi. Da Russland først mobiliserte energivåpenet, var det ingen vei tilbake. Et halvt århundres energihandel er avsluttet, og ideen om å behandle Gazprom først og fremst som en stor markedsaktør tilhører historien. EU har som mål å gjøre seg helt uavhengig av alle typer russisk gass innen 2027. Russisk gassindustri merker allerede konsekvensene. I 2023 gikk

verdens største gasselskap Gazprom med et underskudd for første gang siden århundreskiftet, på over 72 milliarder kroner (Soldatkin & Kobzeva, 2024). Tiden da EU kunne betrakte olje og gass først og fremst som en handelsvare, der sikkerhet kom som andre eller tredje prioritet, er forbi. For både Russland og EU er energipolitikk geopolitikk preget av gjensidige avhengigheter.

Gasshandel mellom Russland og EU samt Ukrainias rolle som transitland har en sentral rolle i konflikten. Samtidig har handelen langt på vei respektert grunnleggende prinsipper for kommersielle kontrakter mellom selskap. Selv Putins krav om betaling i rubler våren 2022 måtte tolkes og håndteres innenfor nasjonale og internasjonale forettingsjuridiske rammeverk. Firmaer i EU kunne nekte å godta den nye betalingsmåten, og Gazprom kunne svare med å kutte forsyning til slike firmaer. Beslutningene var politisk motivert, men ble framstilt i lys av juridisk uenighet. Et eklatant kontraktbrudd kunne svekke muligheten for framtidig handel. Østerrikske OMV sa opp sin kontrakt med Gazprom i desember 2024 (den løp helt frem til 2040). Det russiske firmaet hadde stoppet all eksport til OMV etter at International Chamber of Commerces voldgiftsdomstol tilkjente OMV 230 millioner euro knyttet til avvik fra avtalte leveranser. Slutten på gassalg fra Russland til Ungarn og Slovenia via Ukraina fikk vente til transitkontrakten utløp 31. desember 2024. EUs liberale strategi, bygget opp over et halvt århundre, klarte ikke å forhindre krig. Men EUs regulatoriske verktøykasse viste seg allikevel å spille en sentral rolle i håndteringen av forholdet til Russland og de praktiske sidene ved Putins bruk av gassvåpenet.

REFERANSER

- Andersen, S. S. (2008.) The institutionalization of a meta-order: Negotiating the energy charter treaty (s.211-228). I H. Flam & M. Carson (Red.), *Rule systems theory: Applications and explorations*. Peter Lang.
- Andersen, S. S., Goldthau, A. & Sitter, N. (2017). *Energy union: Europe's new liberal mercantilism?* Palgrave.
- Andersen, S. S. & Sitter, N. (2016). The external reach of the EU regulatory state Norway, Russia and the security of natural gas supplies (s.80-97). I I. Peters (Red.), *The European Union's foreign policy in a comparative perspective*. Routledge.
- Borrelli, S. S. (2021, 22. desember). Draghi says Europe lacks means to deter Russia over Ukraine. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/dd-808ad2-585c-488d-a62b-8f963b1a4bb7>
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press.
- Bundesregierung. (2022). Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>
- Bukkvold, T. (2023). Hvordan Putin ble overbevist om å gå til krig (s.151-168). I T. Heier (Red.), *Krigen i Ukraina*. Fagbokforlaget.
- Correljé, A. & van der Linde, C. (2006). Energy supply security and geopolitics: A European perspective. *Energy Policy*, 34(5) 532-543.
- Dempsey, H. (2022, 26. april). Poland and Bulgaria braced for halt to Russian gas supplies. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/7872a-d6a-918a-4d22-833f-4f5bae7b3e36>
- Diesen, S. (2025). Konfliktspekteret: Sammensatte konflikter. *Magma*, dette nummeret.

- Doyle, M. (2023). *Cold peace: Avoiding the new cold war*. Liveright.
- Euractiv. (2021, 26. august). Germany buys itself free with Nord Stream 2 agreement. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/german-court-says-eu-unbundling-rules-apply-to-nord-stream-2-pipeline/>
- European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER). (2024). *Key developments in European gas markets. 2024 Market Monitoring Report*. https://www.acer.europa.eu/monitoring/MMR/gas_key_developments_Q3_2024
- Fukuyama, F. (1989). The end of history. *The National Interest*, 16, 3–18.
- Godzimirski, J. M. (Red.). (2019). *New political economy of energy in Europe: Power to project, power to adapt*. Palgrave.
- Goldthau, A. & Sitter, N. (2015). *A liberal actor in a realist world. The European Union regulatory state and the global political economy of energy*. Oxford University Press.
- Goldthau, A. & Sitter, N. (2020). Power, authority and security: The EU's Russian gas dilemma. *Journal of European Integration*, 42(1), 111–127.
- Gustafson, T. (2020) *The bridge: Natural gas in a redivided Europe*. Harvard University Press.
- Heier, T. (2023). Hvordan kan vi forstå Ukraina-krigen (s29–48). I T. Heier (Red.), *Krigen i Ukraina*. Fagbokforlaget.
- Hotvedt, S. K. (2017, 11. april). *Danmark vil stanse omstridt, russisk gassrørledning*. NRK Urix. https://www.nrk.no/urix/danmark-vil-stanse-omstridt_-russisk-gassrorledning-1.13469088
- Ikenberry, G. J. & Kucpan, C. A. (2004) Liberal realism: The foundations of a democratic foreign policy. *The National Interest*, 77, 38–49.
- Krastev, I. & Leonard, M. (2015). Europe's shattered dream of order: How Putin is disrupting the Atlantic alliance. *Foreign Affairs*, 94(3) 48–58.
- Kuchins, A. C. (2012, 1. mars) The end of the 'reset': Why Putin's re-election means turbulence ahead. *Foreign Affairs*.
- Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, 20, 17–23.
- Meijer, H. & Wyss, M. (2018). Introduction: Beyond CSDP. The resurgence of national armed forces in Europe. I H. Meijer & M. Wyss (Red.), *The handbook of European defence policies and armed forces* (s. 1–30). Oxford University Press.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- Rieker, P., Riddervold, M. & Gunnarsdottir, E. (2023). EUs respons på krigen i Ukraina. I T. Heier (Red.), *Krigen i Ukraina* (s. 233–254). Fagbokforlaget.
- Romarheim, A. (2025). Aggressiv disrupsjon og nasjonal sikkerhet i det nye trusselbildet. *Magma*, dette nummeret.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Sheppard, D. (2022a, 2. september). Russia indefinitely suspends Nord Stream gas pipeline to Europe. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/5867c175-df16-4c8b-9b7a-a868a19d0138>
- Sheppard, D. (2022b, 5. september). European gas prices surge by almost a third after Russia suspends Nord Stream 1 pipeline. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/f8450175-7332-4074-aaac-71534141e305>
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125–234.
- Snyder, T. (2015). Integration and disintegration: Europe, Ukraine, and the World. *Slavic Review*, 74(4) 695–707.
- Soldatkin, V. & Kobzeva, O. (2024, 2. mai). Gazprom plunges to first annual loss in 20 years as trade with Europe hit. *Reuters*. <https://www.reuters.com/business/energy/russias-gazprom-swings-into-69-billion-net-loss-2023-2024-05-02/>
- Stern, J. & K. Yafimava (2017). *The EU Competition investigation of Gazprom's sales in central and eastern Europe: A detailed analysis of the commitments and the way forward* (OIES Paper: NG 121). The Oxford Institute for Energy Studies. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/07/The-EU-Competition-investigation-of-Gazproms-sales-in-central-and-eastern-Europe-a-detailed-analysis-of-the-commitments-and-the-way-forward-NG-121.pdf>
- Wissema, H. (2002). Driving through red lights: How warning signals are missed or ignored. *Long Range Planning*, 35(5), 521–539.
- Yermakov, V. (2024). *Follow the money: Understanding Russia's oil and gas revenues* (OIES Oxford Energy Notes). The Oxford Institute for Energy Studies. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2024/03/Follow-the-Money-Russian-Oil.pdf>