

## **FFI RAPPORT**

### **RUSSISK NORDOMRÅDEPOLITIKK ETTER DEN KALDE KRIGEN: FORHOLDET MELLOM NÆRINGSINTERESSER OG MILITÆRSTRATEGISKE INTERESSER**

ÅTLAND, Kristian

**FFI/RAPPORT-2003/00713**



FFISYS/847/044

Godkjent  
Kjeller 10. desember 2003

Espen Skjelland  
Forskningsjef

**RUSSISK NORDOMRÅDEPOLITIKK ETTER DEN  
KALDE KRIGEN: FORHOLDET MELLOM  
NÆRINGSINTERESSER OG MILITÆR-  
STRATEGISKE INTERESSER**

ÅTLAND, Kristian

FFI/RAPPORT-2003/00713

**FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT**  
**Norwegian Defence Research Establishment**  
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge



**FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)**  
**Norwegian Defence Research Establishment**

**UNCLASSIFIED**

P O BOX 25  
 NO-2027 KJELLER, NORWAY

**SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE**  
 (when data entered)

**REPORT DOCUMENTATION PAGE**

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2003/00713	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 57
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/847/044	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE RUSSISK NORDOMRÅDEPOLITIKK ETTER DEN KALDE KRIGEN: FORHOLDET MELLOM NÆRINGSINTERESSER OG MILITÆRSTRATEGISKE INTERESSER  Russia's Policy in the European Arctic: The Interplay between Commercial and Military-Strategic Interests		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) ÅTLAND, Kristian		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Russia</u>	a) <u>Rusland</u>	
b) <u>European Arctic</u>	b) <u>Nordområdene</u>	
c) <u>Strategic Interests</u>	c) <u>Strategiske interesser</u>	
d) <u>Barents Sea</u>	d) <u>Barentshavet</u>	
e) <u>Oil and Gas</u>	e) <u>Olje og gass</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT This report aims at describing and analyzing important changes that have taken place in Russia's approach to the European Arctic after the Cold War, emphasizing in particular the relationship between commercial and military-strategic interests. The report is based on six case studies: (1) The plans to build an oil terminal in Murmansk; (2) the development of oil and gas fields in the Russian part of the Barents Sea; (3) the Norwegian-Russian negotiations on the delimitation of the Barents Sea shelf and economic zones; (4) Russia's approach to the Svalbard archipelago; (5) the utilization of the Northern Sea Route; and (6) the conversion of the naval yards in Severodvinsk. During the Cold War, the Barents Sea was primarily viewed as a theater of naval operations, and the commercial actors were relegated to playing a subordinate role. After Mikhail Gorbachev's so-called "Murmansk Speech" in 1987, the Soviet Union's one-dimensional approach to the northern regions was gradually replaced by a multi-dimensional approach. Many of the issues that were previously considered crucial to national security were slowly but steadily "desecuritized". In today's post-bipolar context, Russia's policy in the North is increasingly governed by commercial interests. Whereas the potential of an ideologically based military conflict in the European Arctic has been eliminated, the risk of local resource-related conflicts may increase in the years ahead. It remains to be seen whether such conflicts can be dealt with as negotiable political/economic problems or if they will be "securitized".		
9) DATE December 10, 2003	AUTHORIZED BY This page only Espen Skjelland	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0777-5

**UNCLASSIFIED**



**INNHOOLD**

		<b>Side</b>
1	INNLEDNING	7
2	HVORDAN BLIR RUSSISK NORDOMRÅDEPOLITIKK TIL?	10
2.1	”Sikkerhetisering”, ”desikkerhetisering” og ”resikkerhetisering”	10
2.2	Hva ligger i nordområdebegrepet?	12
2.3	Mange kokker – mye søl?	14
3	NÆRINGSINTERESSER VERSUS MILITÆRSTRATEGISKE INTERESSER	17
3.1	Case 1: Oljeterminal i Murmansk	17
3.2	Case 2: Utbygging av olje- og gassfelt i Barentshavet	21
3.3	Case 3: Delelinjeforhandlingene med Norge	26
3.4	Case 4: Russisk Svalbard-politikk	31
3.5	Case 5: Den nordlige sjørute	37
3.6	Case 6: Det militærindustrielle kompleks i Severodvinsk	42
4	KONKLUSJON	46





## RUSSISK NORDOMRÅDEPOLITIKK ETTER DEN KALDE KRIGEN: FORHOLDET MELLOM NÆRINGSINTERESSER OG MILITÆRSTRATEGISKE INTERESSER

### 1 INNLEDNING

Hensikten med denne studien, som inngår i Russlandsprosjektet<sup>1</sup> ved FFI, er å belyse noen av de endringer som har funnet sted i russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen, både når det gjelder interne maktforhold og overordnede prioriteringer. Russlands interesser i Barentshavet og tilstøtende land- og havområder er ikke nødvendigvis de samme som de var for ti-femten år siden. Den gang handlet *nordområdepolitikk* – det være seg sovjetisk, amerikansk eller norsk – først og fremst om *sikkerhetspolitikk*. Faren for militær konfrontasjon mellom de to ideologiske leire ble betraktet som så reell at ikke-sikkerhetspolitiske interesser, eksempelvis økonomiske, som regel måtte vike for de sikkerhetspolitiske. Barentshavet ble først og fremst betraktet som del av et sjømilitært operasjonsteater, og ikke som et satsingsområde for kommersiell virksomhet, iallfall ikke med utenlandsk involvering.

Den sikkerhetspolitiske komponenten i russisk nordområdepolitikk er fortsatt viktig, om enn ikke i samme grad som tidligere. Bortfallet av en bipolar verdensorden og integreringen av Russland i europeiske og transatlantiske samarbeidsstrukturer har utvilsomt resultert i et lavere spenningsnivå også i den arktiske del av Europa. Faren for militær konfrontasjon og/eller regionale konflikter i Russlands nordvestlige hjørne vurderes på offisielt russisk hold som ”minimal” (Fjodorov et al 2001: pkt. 6.2). Det reduserte spenningsnivået har sakte, men sikkert ført med seg reduksjoner i det militære nærværet på Kolahalvøya og i de nordlige havområder.

Samtidig er de næringspolitiske aktørene, særlig innenfor olje- og gassindustrien, blitt mer synlige. Det økonomiske potensialet i nord, illustrert ved det faktum at 80% av Den russiske føderasjons uutnyttede naturressurser befinner seg nord for Polarsirkelen (Steinfeld 2003), vies stadig større oppmerksomhet både i og utenfor Russland. USA setter mye inn på å diversifisere sin import av olje og gass – en utvikling som må ses i sammenheng med de ustabile politiske forholdene i Midtøsten. Dersom planene om et russisk-amerikansk energipartnerskap blir realisert, vil Nordvest-Russland innen få år stå for en betydelig del av USAs oljeimport.

Allerede i sovjetperioden begynte man å sette spørsmålstejn ved kaldkrigstenkningen og -retorikken vedrørende nordområdene. Mikhail Gorbatsjovs berømte ”Murmansk-tale” 1. oktober 1987 ble på mange måter et vendepunkt i sovjetisk nordområdepolitikk. Talen, som ble holdt i anledning tildelingen av Fedrelandsordenen til Murmansk by, ble innledningen til en diplomatisk offensiv overfor Vesten generelt og de nordiske land spesielt. Gorbatsjov tok i talen til orde for opprettelse av en ”arktisk fredssone” og lanserte et seks punkters program for internasjonalt samarbeid i nord. Programmet inkluderte forslag om etablering av en

<sup>1</sup> FFIs prosjekt 847, som har tittelen *Russland – samarbeidspartner og utfordrer*, er et treårig forskningsprosjekt som tar for seg ulike sider ved Russlands forhold til Vesten og utsiktene til et russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap.

atomvåpenfri sone i Nord-Europa, begrensninger i flåteaktiviteten i regionen, internasjonalt samarbeid om utnyttelse av regionens naturressurser, økt forskningsaktivitet (også i samarbeid med nabolandene), intensivt miljør samarbeid og åpning av den nordlige sjørute for internasjonal skipstrafikk (Gorbatsjov 1988: 335-338).

Murmansk-initiativet var et viktig første skritt bort fra den ”endimensjonale” sovjetiske tilnærmingen til nordområdene. De sivile og næringspolitiske dimensjonene ved nordområdepolitikken (ressursforvaltning, kommersiell virksomhet, forskning, miljøvern, skipsfart etc.) ble satt høyere på prioriteringslisten og i noen grad integrert i sikkerhetstenkningen. Man erkjente at sikkerheten snarere var å finne i den *politiske* enn i den *militære* sfære (Østreng 1997: 34). Nullsum-tankegangen overfor Vesten ble nedtonet, og behovet for internasjonalt samarbeid i nord ble tillagt økende vekt.

Under statsminister Nikolaj Ryzjkovs besøk til Oslo i januar 1988 ble spørsmålet om utenlandske selskapers deltagelse i olje- og gassvirksomhet på sovjetisk sokkel diskutert og konkretisert. Ryzjkov tok til orde for etablering av en ”tillitssone” i det omstridte området i Barentshavet, hvor han mente Sovjetunionen og Norge burde innlede et offshore energisamarbeid. Forslaget ble på norsk side oppfattet som et forsøk på å omgå spørsmålet om en endelig grensdragning i Barentshavet, og det ble derfor avvist (Stoltenberg 1989: 13). Ikke desto mindre var utspillet interessant, fordi det indikerte at den militær-relaterte sensitiviteten overfor utenlandsk tilstedeværelse i Kolahalvøyas nærrområder var blitt svekket, evt. at økonomiske hensyn i økende grad ble gitt forrang fremfor militærstrategiske (Scrivener 1989: 37-38).

Dette inntrykket er blitt ytterligere forsterket etter den kalde krigen. Etableringen av Barentsregion-samarbeidet i januar 1993 var fra norsk side motivert av et ønske om å veve Nordvest-Russland og den russiske sentralmakten inn i et nettverk av stabilitetsfremmende samarbeidsordninger – som en motvekt mot, og etter hvert som erstatning for, den sterke militariseringen av området (Tamnes 1997: 334-335). Introduksjonen av et mer kooperativt sikkerhetskonsept innebar at russisk nordområdepolitikk i mindre grad enn før ble underordnet Nordflåtens behov. Det endrede trusselbildet, og ikke minst Russlands økonomiske situasjon på 1990-tallet, førte til kraftige nedskjæringer på det russiske forsvarsbudsjettet. Dette bidro til å svekke de militæres økonomiske stilling og politiske innflytelse på nasjonalt og lokalt nivå.

Samtidig skjedde det en gradvis oppmykning av de sivil-militære relasjonene i nord. Den privilegerte og autonome posisjon som de militære tidligere hadde hatt i nordområdene, kunne ikke opprettholdes, og man var nødt til å se seg om etter andre samarbeidspartnere. Ikke minst var det viktig å holde seg inne med innflytelsesrike politiske og økonomiske aktører i regionene. Russlands væpnede styrker og det militærindustrielle kompleks er som følge av dette blitt stadig mer ”regionalisert”. På samme måte har de næringspolitiske aktørene på russisk side en åpenbar interesse av å holde seg inne med det militære etablissement. Den rivende utvikling som er stilt i utsikt innenfor olje- og gasssektoren i nord vil vanskelig la seg realisere uten en eller annen form for medvirkning eller samtykke fra militært hold. Industrien vil også være avhengig av de

militære når det gjelder å ivareta sikkerheten til de prosjekterte installasjonene, til lands så vel som til havs. Slik sett er det mange faktorer som peker i retning av en mulig tilnærming mellom næringslivet og de væpnede styrker.

”Næringslivet og Forsvaret har ett og samme mål – Russlands gjenreisning”, uttalte direktøren for Russlands største oljeselskap Lukoil, Vagit Alekperov, i et etter manges mening historisk møte med Generalstabens akademi i Moskva 14. desember 2002 (Fjodorov 2002: 1). Om man går olje- og gassindustriens forhold til de væpnede styrker nærmere etter i sømmene, vil man imidlertid se at det ikke er så uproblematisk som Lukoil-direktørens uttalelse kunne tyde på. Eksempelvis har Lukoils planer om å bygge en større oljeterminal på området til Nordflåtens strategiske drivstoffanlegg i Murmanskfjorden (Mokhnatkina Pakhta) møtt høylytt motstand fra Forsvarsministeriets side (Vedomosti 2000: B2). Økt sivil skipstrafikk i nordområdene og utbygging av olje- og gassinstallasjoner i Barentshavet vil ikke nødvendigvis være i Nordflåtens interesse, bl.a. fordi dette vil kunne påvirke transittutene og operasjonsområdet til de strategiske ubåtene.

Det er fortsatt lite som tyder på at vi er vitne til en total ”kommersialisering” av russisk nordområdepolitikk. Sikkerhetstenkingen omkring Kola-basene er på ingen måte forlatt, ei heller synet på Vesten som en potensiell fiende. Russiske militære er ikke entydig positive til den utvikling man nå ser konturene av og setter mye inn på å forsvare sine domener. Opprettelsen av NATO-Russland-rådet og Russlands nye rolle som NATOs støttespiller i kampen mot internasjonal terrorisme har ikke umiddelbart ført med seg noen strategisk-operativ nedprioritering av nordområdene. Dette tilsier at sikkerhetspolitiske hensyn vil bli vektlagt også i årene fremover, om enn i mindre grad enn før.

De trender som er skissert ovenfor, vil få stor betydning for Russlands fremtidige forhold til Norge. Vi bør derfor, så langt det lar seg gjøre, forsøke å sette oss inn i de interne maktforhold på russisk side. Denne studien er ment å belyse forholdet mellom forsvar og næringsliv, både når det gjelder innflytelse på politikken som føres og hvorvidt aktørenes interesser fremstår som motstridende eller sammenfallende. En mer kommersielt orientert russisk nordområdepolitikk trenger ikke nødvendigvis bety at militære hensyn blir tilsidesatt eller overkjørt. En alternativ tolkning kan være at de militære har tilpasset seg det rådende nasjonale og internasjonale klima og forsøker å gjøre det beste ut av situasjonen.

Rapporten består av fire kapitler. I kapittel 2 gis det en kort presentasjon av nordområdepolitikens tilblivelsesprosess og noen av de mekanismer som gjør seg gjeldende i den forbindelse. Kapittel 3 er bygget opp omkring seks ”case-studier”: (3.1) spørsmålet om bygging av oljeterminal i Murmansk, (3.2) utbygging av olje- og gassfelt i Barentshavet, (3.3) delelinjeforhandlingene, (3.4) russisk Svalbard-politikk, (3.5) den nordlige sjørute og (3.6) fremtidig bruk av det militærindustrielle komplekset i Severodvinsk. Temaene er valgt med utgangspunkt i den overordnede problemstillingen og har så vel næringspolitiske som militærstrategiske dimensjoner. Kapittel 4 inneholder en oppsummering og systematisering av de funn som er gjort i case-studiene, samt en vurdering av fremtidige samarbeids- og konfliktlinjer i nordområdene.

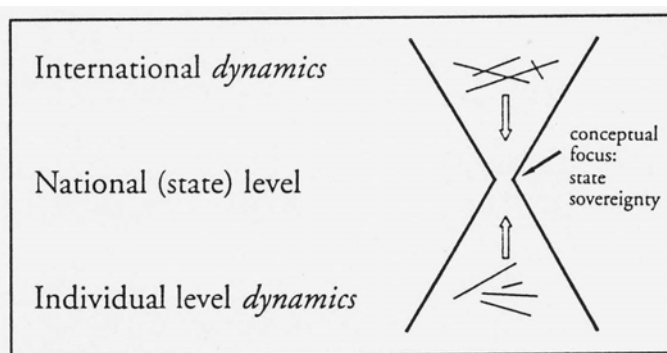
## 2 HVORDAN BLIR RUSSISK NORDOMRÅDEPOLITIKK TIL?

### 2.1 ”Sikkerhetisering”, ”desikkerhetisering” og ”resikkerhetisering”

For bedre å kunne forstå de prosesser som former russisk – og for den saks skyld norsk – nordområdepolitikk, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i den danske statsviteren Ole Wævers teori om ”sikkerhetisering” (”securitization”) og ”desikkerhetisering” (”desecuritization”).

De sikkerhetspolitiske forskningsmiljøene, i Vesten så vel som i Russland, har i de senere år brukt mye tid på å definere innholdet i ”det utvidede sikkerhetsbegrep”. Den gjengse oppfatning synes å være at vi i dag står overfor et annet og mer komplekst trusselbilde enn vi gjorde under den kalde krigen, og at sikkerhetskonseptet derfor bør utvides til å omfatte eksempelvis økonomiske, sosiale og miljørelaterte forhold. Likeledes har det vært argumentert for en utvidelse av antallet referanseobjekter for sikkerhetspolitisk forskning – det snakkes ikke lenger bare om staters sikkerhet, men også om sikkerheten til individer og internasjonale systemer (Buzan 1991: 26).

Som Wæver påpeker (Wæver 1995: 48-49), er det viktig å holde fast ved kjernen i sikkerhetsbegrepet. En ”alt-inkluderende” tilnærming til sikkerhetsbegrepet kan lett resultere i at det utvannes og i verste fall tømmes for reelt innhold. Wæver fremholder at sikkerhet vanskelig kan sies å eksistere på individuelt eller internasjonalt nivå, og at *nasjonalstaten* fortsatt bør være begrepets primære referanseobjekt. Dette betyr imidlertid ikke at staters sikkerhet ikke påvirkes av dynamikken på internasjonalt og/eller individuelt nivå, jf. figur 2.1.



Figur 2.1: Ole Wævers ”timeglass-modell” (Wæver 1995: 50)

Teoretiske diskusjoner omkring sikkerhetsbegrepets innhold er både viktige og nødvendige. Samtidig må man ikke fortape seg i *hva*-spørsmål. Vel så interessant er det å diskutere *hvordan* og *hvorfor* et politisk eller økonomisk spørsmål blir et sikkerhetsspørsmål og vice versa – m.a.o. hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende når saker settes på og tas av den sikkerhetspolitiske dagsorden. Begrepet ”sikkerhetisering” betegner den prosess som utspiller seg når den styrende elite i en stat mobiliserer for å avverge en reell eller opplevd trussel mot statens suverenitet, uavhengighet eller politiske orden. Ved å kalle noe et ”nasjonalt sikkerhetsspørsmål” tiltar den styrende elite seg en rett til å håndtere det aktuelle spørsmål med andre midler enn de som er

tilgjengelige innenfor den politiske og økonomiske sfære:

”By uttering ‘security’, a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it” (Wæver 1995: 55).

Vellykket sikkerhetisering forutsetter at ”den sikkerhetiserende aktør” (”securitizing actor”) har den nødvendige *autoritet* overfor sitt ”publikum” (”audience”), og at publikumet er villig til å *akseptere* de påstander som fremsettes i aktørens forsøk på sikkerhetisering (”securitizing move”). Hvorvidt forsøket på sikkerhetisering vil føre frem, vil naturligvis også avhenge av *innholdet i den påståtte trussel* (Buzan et al 1998: 33).

Det høye spenningsnivået som preget øst-vest-relasjonene i den arktiske del av Europa under den kalde krigen, førte med seg en omfattende sikkerhetisering på begge sider av det tidligere jernteppet. Man forsøkte å maksimere sin sikkerhet gjennom en utvidelse av den sikkerhetspolitiske sfære. Spørsmålet man bør stille seg i dag, er om antallet sikkerhetiserte saksområder heller bør innsnevres enn utvides. Poenget er at det kan finnes andre og bedre måter å håndtere de aktuelle utfordringene på. Statene i regionen kan ha mye å vinne på (i) å ikke ”sikkerhetisere” spørsmål som kan håndteres innenfor andre rammer, (ii) å flytte flest mulig av de tidligere etablerte sikkerhetsspørsmålene over i en politisk kontekst (”desikkerhetisering”), samt (iii) å sørge for at de ”desikkerhetiserte” spørsmålene ikke blir ”resikkerhetisert”.

Når et anliggende først er blitt klassifisert som et sikkerhetsspørsmål, er det ikke gjort i en hånd vending å ”desikkerhetisere” det. Det er ikke slik at radikale endringer i det internasjonale klima umiddelbart fører med seg en omdefinering av den hjemlige sikkerhetsagenda. I de fleste tilfeller vil det finnes innflytelsesrike grupper som ser seg best tjent med å opprettholde *status quo*, enten ut fra egennyttige motiver eller fordi man har en annen og mer konservativ oppfatning av det storpolitiske bildet. Denne problematikken er særlig aktuell i forhold til nordområdene.

Det er grunn til å understreke at ”desikkerhetisering” ikke nødvendigvis er ensbetydende med ”nedprioritering”. Det som ligger i begrepet er snarere at man flytter et sikkerhetisert problem eller saksområde over i en politisk eller økonomisk ramme fordi det ikke lenger kan sies å representere noen eksistensiell trussel. Ved å gjøre ”trusler” om til ”utfordringer” og ”sikkerhet” til ”politikk”, vil man kunne myke opp de mellomstatlige relasjonene og skape bedre forutsetninger for konfliktløsning med ikke-militære midler.

De tre mekanismer som her er beskrevet – sikkerhetisering, desikkerhetisering, og resikkerhetisering – kan gjenfinnes i mange, om ikke alle, av de spørsmål som reises i denne studien. Det kan derfor være nyttig å ha dem i mente når man går løs på substansen i russisk nordområdepolitikk.

## 2.2 Hva ligger i nordområdebegrepet?

Å operere med begreper som ”nordområdet” eller ”nordområdene” er ikke uproblematisk. Det kan vanskelig sies å foreligge noen felles forståelse av hva som ligger i disse begrepene, annet enn at de viser til ”områder som ligger i nord”. Spørsmålet er naturligvis hvordan man avgrensner ”områdene i nord” fra områdene lenger sør, og hvilke kriterier man legger til grunn for en slik avgrensning. Generelt kan man si at ens definisjon av begrepet vil være bestemt av hva man ønsker å studere. En forsker som ønsker å studere sikkerhetspolitiske problemstillinger, vil således kunne operere med et noe annet nordområdebegrep enn f.eks. en naturvitenskapsmann.



Figur 2.2: Arktis. Den røde linjen angir 10°C-isotermen for juli måned (<http://www.politinfo.com>).

Innenfor naturvitenskapene har man gjerne lagt geografiske, klimatiske og biologiske forhold til grunn for sine inndelinger av de nordlige land- og havområder. Naturgeografene deler ofte områdene mellom 55 grader nordlig bredde og Nordpolen inn i tre soner: den *subarktiske* (55 - 60 grader nord), den *arktiske* (60 - 75 grader nord) og den *polare* sone (75 - 90 grader nord).<sup>2</sup> En annen måte å avgrense nordområdene på kan være å ta utgangspunkt i tregrensen eller 10°C-isotermen for juli måned, jf. figur 2.2.<sup>3</sup> Et tredje alternativ kan være å trekke opp skillelinjer på grunnlag av flora og fauna. Man kan også fastslå et områdes ”nordlighet” på grunnlag av tverrfaglige definisjoner som integrerer de ulike enkeltdimensjonene (Graham 1990: 23).

<sup>2</sup> Det finnes en tilsvarende inndeling for områdene mellom 55 grader sydlig bredde og Sydpolen.

<sup>3</sup> En slik definisjon ble bl.a. foreslått av den sovjetiske polarforskeren L.L. Brejffus i 1928 (Burkhanov 1970: 26).

Russiske polarforskere som Leo Berg (1876-1950) og Vladimir Vize (1886-1954) gjorde ikke noe klart skille mellom begreper som "Nord" (*Sever*) og "Det ytterste nord" (*Krajnij sever*), og begreper som "Arktis" (*Arktika*), "Polarområdene" (*Zapoljar'je*) og "Issonen" (*Ledjanaja zona*). Behovet for et politisk og økonomisk funksjonelt nordområdebegrep oppstod først på 1930-tallet, da Stalins industrialisering begynte å skyte fart og man begynte å innse den nordlige sjørutes potensial. I sovjetisk lovgivning ble det inkludert en presis geografisk definisjon av begrepet "Det ytterste nord", med tilhørende særbestemmelser relatert til arbeids- og levevilkår. Listen over områder som inngikk i "Det ytterste nord" omfattet store deler av Nord-Russland, Sibir og Det fjerne østen, og den ble i 1945 utvidet til å omfatte en rekke "tilsvarende områder" (*mestnosti, priravnennye k rajonam Krajnego Severa*). Det sovjetiske nordområdebegrepet var først og fremst motivert av økonomiske faktorer, herunder behovet for å benytte skatte-, lønns- og andre privilegier til å stimulere bosetning og næringsvirksomhet i områdene som var definert som nordlige (Vinokurov 2000).

Etter Sovjetunionens oppløsning har det pågått en intens dragkamp mellom Russlands nordlige regioner og sentralmyndighetene i Moskva mht. innholdet i begrepet "Det ytterste nord og tilsvarende områder". De berørte føderasjonssubjektene ønsker av forståelige grunner å opprettholde hovedtrekkene i den inndeling som ble etablert i sovjetperioden, mens den russiske regjering ønsker å snevre inn den privilegerte sonen til kun å omfatte de mest vanskeligstilte områdene. Visøkonomiminister Mukhamed Tsikanov sa i et avisintervju sommeren 2001 at det ville være meningsløst å fortsette å klassifisere 70% av Russlands territorium som "nordlig" (Osipov 2001). Stalintidens slagord om å "erobre nordområdene for enhver pris" er blitt erstattet med mer moderne konsepter som "Russlands behov for å innsnevre sitt økonomiske virksomhetsområde" (Vinokurov 2000). Dette kan tolkes som en indikasjon på at den planøkonomiske tilnærmingen til Russlands nordlige regioner er i ferd med å bli avløst av en mer markedsorientert tilnærming.

Det er imidlertid grunn til å understreke at nordområdebegrepet ikke bare relaterer seg til nasjonale sosioøkonomiske behov. Det har også klare *geopolitiske* undertoner. Nordområdene har tradisjonelt vært et møtested for den nordlige halvkules store og små stater. Det trusselbilde som ble etablert under den kalde krigen, har ikke sluttet å prege de ulike aktørenes strategiske tenkning. Selv om de mellomstatlige relasjonene i Barentsregionen og andre deler av Arktis i dag preges av vilje til dialog og samarbeid, finnes det fortsatt uløste jurisdiksjons- og ressursforvaltnings spørsmål, bilaterale så vel som multilaterale, som gjerne blir tolket i en sikkerhetspolitisk kontekst.

Det russiske parlament, Utenriksministeriet og sentrale russiske forskningsmiljøer<sup>4</sup> har i de senere år ofte operert med begreper som "det nordlige Europa" og "det europeiske nord" (*Sever Evropy/Europejskij Sever*). Disse begrepene skiller seg grunnleggende fra begrepene som er nevnt ovenfor, bl.a. ved at de ikke inkluderer områdene øst for Ural. Oppmerksomheten rettes i stedet mot Russlands utfordringer i nordvest, herunder forholdet til de nordiske og baltiske land (Fjodorov et al 2001). Begrepene "det nordlige Europa" og "det europeiske nord" har både

<sup>4</sup> Herunder Rådet for utenriks- og forsvarspolitik (SVOP).

sikkerhetspolitiske og økonomiske dimensjoner, og egner seg slik sett godt som utgangspunkt for en studie som denne. Samtlige av de problemstillinger som tas opp i kapittel 3, relaterer seg primært til nordområdenes europeiske del.<sup>5</sup>

### 2.3 Mange kokker – mye søl?

Statlige, halvstatlige og ikke-statlige aktører på sentralt, regionalt og lokalt nivå forsøker etter beste evne å fremme sine interesser når russisk nordområdepolitikk skal utformes og iverksettes. De overordnede strategiske målsetningene defineres i første rekke av *presidenten* og *regjeringen* og er nedfelt i autoritative dokumenter som Det nasjonale sikkerhetskonsept av 10. januar 2000, Militærdoktrinen av 21. april 2000, Det utenrikspolitiske konsept av 28. juni 2000, Den maritime doktrine av 27. juni 2001 og Den nasjonale energistrategi av 22. mai 2003.

Felles for disse dokumentene er at de har en sektoriell – og ikke en geografisk – innfallsvinkel. Det kan med andre ord ikke sies å foreligge noen samlet russisk ”nordområdestrategi”, hvis man med dette forstår en strategi som integrerer de ulike sektorene. Russisk nordområdepolitikk har både innenrikspolitiske/økonomiske og utenrikspolitiske/strategiske dimensjoner. Den berører forholdet mellom sentrum og periferi i Den russiske føderasjon, og den berører Russlands forhold til Vesten. Det er således ikke til å undres over at nordområdespørsmål står sentralt på agendaen til store deler av det russiske statsapparatet.

- *Utenriksministeriet* (MID) har det overordnede ansvar for de politiske sider ved Russlands forhold til omverdenen, herunder samarbeidet i Barentsregionen og de bilaterale forbindelsene med nabolandene. Spørsmål vedrørende avgrensningen av kontinentalsokkelen og de økonomiske soner i Barentshavet har f.eks. vært sett på som Utenriksministeriets domene. Det samme gjelder spørsmålet om fortsatt russisk bosetning på Svalbard. Generelt kan man si at Utenriksministeriet i mindre grad enn før er i stand til å tøyte andre russiske myndighetsorganer (f.eks. Forsvarsministeriet) og ikke minst mektige russiske selskaper (f.eks. Gazprom), fordi disse i praksis fører sin egen utenrikspolitikk.

- *Forsvarsministeriet* (Minoborony) har tradisjonelt vært en viktig premissleverandør for nordområdepolitikken, noe som må forstås på bakgrunn av regionens strategiske betydning under den kalde krigen. Forsvarsministeriet råder fortsatt over betydelige land-, sjø- og luftbaserte styrker i området, som påvirker – og påvirkes av – den sivile virksomheten. Fra Forsvarsministeriets side ønsker man på den ene siden å sette grenser for sivil virksomhet som oppleves å være til alvorlig hinder for den militære. På den andre siden ønsker man å bruke økt sivil virksomhet som et argument for økt militær tilstedeværelse.

- *Den føderale sikkerhetstjenesten* (FSB) er en annen relevant aktør. FSBs rolle i nordområdene er etter alt å dømme blitt styrket etter at tjenesten i oktober 2002 overtok ansvaret for de føderale grensevaktstyrkene (FPS) fra Innenriksministeriet (MVD). FSBs virkefelt i nordområdene omfatter videre kontraspionasje, som ofte tolkes i vid forstand (jf. Nikitin-saken), og

<sup>5</sup> Det faller imidlertid naturlig å bevege seg noe lenger øst i case 5 (den nordlige sjørute).



forebygging av terrorisme. Selv om terrorfaren i nordområdene trolig oppleves som mindre enn i Sør-Russland, er det på det rene at ødeleggelsespotensialet vil være stort dersom ekstremist-grupper skulle få tilgang til masseødeleggelsesvåpen eller spaltbart materiale fra lagre i nord.

- *Energiministeriet* (Mintopenergo) har to oppgaver av stor betydning for den økonomiske utvikling i nordområdene. Den første oppgaven består i å skape gode rammebetingelser for den russiske olje- og gassindustrien. Den andre består i å styre tempoet i utbyggingsprosjektene til lands og til havs. Russlands mineralressurser er i henhold til den russiske konstitusjon statens eiendom, og skal forvaltes i fellesskap av føderale og regionale myndigheter. Det er imidlertid verdt å merke seg at de føderale myndighetene har eksklusiv forvaltningsrett til olje- og gass-ressursene på russisk arktisk sokkel (dvs. utenfor 12 nautiske mil fra kysten). Dette betyr på ingen måte at kystregionene, herunder Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome krets, forholder seg likegyldig til utbygging på arktisk sokkel.

- *Atomenergiministeriet* (Minatom) er en viktig aktør hva angår drift av den sivile atom-industrien og håndtering/ikke-spredning av radioaktivt avfall fra bl.a. Nordflåtens ubåter. Minatom er i likhet med Forsvarsministeriet en viktig aktør i det norsk-russisk-britisk-amerikanske samarbeidet om håndtering av forsvarsrelaterte miljøproblemer i nordområdene (AMEC). Ministeriet driver i tillegg utstrakt sivil og militær-relatert forskningsvirksomhet og disponerer Russlands eneste atomprøvefelt (på Novaja Zemlja).

- *Ministeriet for handel og økonomisk utvikling* (Minekonomrazvitija) spiller en sentral rolle når det gjelder å legge til rette for økt næringslivssamarbeid og samhandel med omverdenen. Ministeriet ble til gjennom en sammenslåing av Utenrikshandelsministeriet, Økonomiministeriet og deler av Den føderale valuta- og eksportkontrolltjenesten (VEK) våren 2000. Størstedelen av den maritime sektor faller inn under ansvarsområdet til det nye ministeriet, som også har koordineringsansvaret for det føderale arbeidsprogrammet *Mirovoj okean*.<sup>6</sup>

- *Ministeriet for naturressurser* (MPR) er føderal fagmyndighet for ressursforvaltning og miljøvernsspørsmål. Det er imidlertid lite som tyder på at miljøvern hensyn står øverst på regjeringens prioriteringsliste når nordområdepolitikken blir utformet. Sammenlignet med f.eks. Energiministeriet eller Fiskerikomiteen, har MPR relativt begrenset reguleringsmyndighet i ressursforvaltningsspørsmål.

- *Statskomiteen for fiskeri* (Goskomrybolovstva) er Russlands fagmyndighet hva angår forvaltning av fiskeressursene i Barentshavet. Komiteens første viseformann leder den russiske delegasjonen i de jevnligte fiskeriforhandlingene med Norge. I tillegg til å fastsette fangstkvoter søker komiteen å fremme fiskerinæringens interesser vis-à-vis bl.a. forsvarsmyndighetene og olje- og gassindustrien.

---

<sup>6</sup> *Mirovoj okean* er et langsiktig (1998-2012) og bredt anlagt arbeidsprogram som har som siktemål å styrke Russlands posisjon på verdenshavene og sikre en bedre forvaltning av landets ressurser til havs (både marine ressurser og mineralressurser). Programmet involverer en rekke myndighetsorganer, bl.a. Utenriksministeriet, Forsvarsministeriet, Ministeriet for naturressurser, Transportministeriet, Vitenskapsministeriet, Landbruksministeriet og Den føderale hydrometeorologi-tjenesten (Rosgidromet).

Russisk nordområdepolitikk involverer som vi forstår en rekke føderale myndighetsorganer, hvor ovenstående synes å være blant de viktigste. Forholdet mellom dem preges ofte av mangelfull koordinering og delvis overlappende ansvarsforhold. De har ulike og tidvis motstridende interesser. Det er naturlig å anta at det går en grunnleggende konfliktlinje mellom myndighetsorganene som primært har en *sikkerhetspolitisk* tilnærming til nordområdespørsmål (Utenriksministeriet, Forsvarsministeriet og FSB), og myndighetsorganene som primært har en *næringspolitisk* tilnærming (Energiministeriet, Handelsministeriet og Fiskerikomiteen).<sup>7</sup>

Videre er det klart at sentralmyndighetenes vurderinger ikke alltid deles av de regionale myndighetene. Føderasjonssubjektenes guvernører, administrasjon og folkevalgte organer har ofte et noe annet fokus enn sentralmyndighetene i Moskva. Sentralmaktens oppmerksomhet er gjerne rettet mot problemstillinger av nasjonal (strategisk) karakter, mens de regionale myndighetenes oppmerksomhet først og fremst er rettet mot regionenes egne (økonomiske) behov. Dette betyr på ingen måte at en demilitarisering av Kolahalvøya er å betrakte som ønskelig sett fra de regionale myndigheters side. Guvernøren i Murmansk og Nordflåtens ledelse har mange felles interesser vis-à-vis Moskva, som de kan fremme gjennom ulike kanaler.

For å problematisere forholdet ytterligere, kan man spørre seg om det i praksis er russiske *myndigheter* som styrer utviklingen i nordområdene, eller om denne langt på vei er et resultat av prioriteringene til mektige russiske *næringslivsaktører*. Forholdet mellom myndigheter og næringslivsaktører må ses i sammenheng med privatiseringen på 1990-tallet, som gav opphav til store og innflytelsesrike selskaper, bl.a. innenfor energisektoren. De største av dem kontrollerer enorme verdier og står for en betydelig del av Russlands industriproduksjon og skatteinntekter (i Gazproms tilfelle henholdsvis 8 og 25%). Næringslivsaktørens økonomiske maktposisjon har gitt dem stor politisk gjennomslagskraft, også i nordområdesammenheng.

- *Gazprom* er verdens største produsent av naturgass. Selskapet ble opprettet i 1989 med utgangspunkt i det sovjetiske gassindustriministeriet. Det har i dag status som et "åpent aksjeselskap", hvor 38,37 % av aksjene eies av den russiske stat. Gazprom står for om lag 90% av dagens gassutvinning i Russland, hvorav en betydelig del skjer i Vest-Sibir, og eksporterer gass til 27 land via et omfattende nettverk av rørledninger. På sikt ønsker selskapet å starte gassutvinning også i Barentshavet og Karahavet, noe som vil kreve betydelige investeringer i infrastruktur.

- *Lukoil* er Russlands største oljeprodusent og har aktiviteter i 55 av Russlands 89 føderasjons-subjekter. Den russiske stat solgte i desember 2002 ut sin siste aksjeandel i selskapet (5,9%). Hva oljereserver angår, ligger Lukoil på fjerde plass i verden etter ExxonMobil, Shell og PetroChina. En betydelig del av selskapets reserver befinner seg i Vest-Sibir. Lukoil planlegger å transportere store deler av sin fremtidige produksjon ut sjøveien fra Murmansk til USA og Vest-Europa. Dette vil i praksis forutsette, gitt de volum man ser for seg, at det blir bygget en oljerørledning fra Vest-Sibir til Murmansk og en oljeterminal i Murmansk-området.

---

<sup>7</sup> Det finnes selvsagt betydelige interessemotsetninger også innen de to "leire", eksempelvis mellom Utenriksministeriet og Forsvarsministeriet, eller mellom Energiministeriet og Fiskerikomiteen.

- Blant de andre private aktørene på det russiske oljemarkedet finner man selskaper som *Yukos* og *Sibneft*, som lenge har arbeidet med planer om en fusjon. Fusjonen er imidlertid blitt utsatt som resultat av korrupsjonssaken mot tidligere Yukos-direktør Mikhail Khodorskovskij. De to selskapene er for tiden Russlands nest største og femte største og har betydelig virksomhet i nordområdene, inkludert Øst-Sibir. Yukos har i likhet Sibneft, Lukoil og Tyumen Oil Company (TNK) vært en viktig pådriver for oljeterminalprosjektet i Murmansk.

De store russiske selskapene har mange muligheter til å påvirke både den lovgivende og den utøvende makt. I tillegg til den tilgang deres ledere måtte ha til den russiske president og hans innerste krets, har de gjerne sentralt plasserte "beskyttere" både i Regjeringen, Føderasjonsrådet og Dumaen. Det er for øvrig ikke uvanlig å bruke næringslivet som springbrett for en politisk karriere, eller for den saks skyld å fortsette med næringsvirksomhet "på si" etter at man har gått inn i politikken. Næringslivsaktørene råder over et bredt spekter av virkemidler: finansiering av valgkampanjer, formidling av politiske "hestehandler", levering av ulike "tjenester", korrupsjon, trusler om "bråk", og populistiske utspill i pressen (Jensen 2001: 52-53, Bukkvoll 2003: 232-234). Selskaper som Gazprom, Lukoil og Yukos kontrollerer sentrale russiske nyhetsmedier.

Med det store antall "kokker" som er med på å forme russisk nordområdepolitikk, kan man selvsagt spørre seg om det ikke kan bli vel mye "søl". Gitt nordområdenes økonomiske og strategiske betydning for Russland, er det ikke annet å vente enn at store deler av russisk næringsliv og statsadministrasjon engasjerer seg i nordområdespørsmål. Dét er i og for seg et sunnhetstegn. "Sølet" oppstår først når "kukkene" begynner å følge hver sin oppskrift og legger hindringer i veien for hverandre.

Under en nordområdehøring i Føderasjonsrådet 21. april 2003 konkluderte viseutenriksminister Vladimir Tsjizjov med å understreke behovet for "[...] presis koordinering av virksomheten til alle føderale maktstrukturer – sivile og militære, samt regionale og lokale enheter, med sikte på en samordnet ivaretagelse av Russlands nasjonale interesser [i Nordområdene]" (Tsjizjov 2003). Tsjizjovs uttalelse kan tolkes som en erkjennelse av at koordineringen til nå ikke har vært god nok, og som en oppfordring til de føderale, regionale og lokale maktstrukturene om å tenke mer helhetlig. Det gjenstår å se om oppfordringen vil bli fulgt.

### **3 NÆRINGSINTERESSER VERSUS MILITÆRSTRATEGISKE INTERESSER**

#### **3.1 Case 1: Oljeterminal i Murmansk**

Ideen om å gjøre Murmansk til utskipningssted for olje fra Vest-Sibir har lenge versert i det russiske oljemiljøet. Allerede på slutten av 1980-tallet foreslo daværende første viseminister i det sovjetiske olje- og gassministeriet, Lukoils nåværende konsernsjef Vagit Alekperov, å åpne for oljeeksport fra Murmansk havn. Planene ble imidlertid aldri realisert, angivelig fordi det etter forsvarsmyndighetenes syn ikke var forenlig med hemmeligholdelsesregimet som omga de militære installasjonene i området (Sapozjnikov/Tsjeresjneev 2002: 16).

Når spørsmålet om oljerelatert havneutbygging på Kola igjen er blitt aktualisert, har dette sammenheng med det endrede internasjonale klima og Russlands nye geopolitiske situasjon. For det første er spenningsnivået i nordområdene atskillig lavere nå enn under den kalde krigen, hvilket tilsier at de sikkerhetsrelaterte motargumentene mot prosjektet har mistet mye av sin relevans. For det andre står Russland tilbake med under halvparten av Sovjetunionens havnefasiliteter.<sup>8</sup> Østersjø- og Svartehavshavnene kontrolleres – med få unntak – av andre land enn Russland, og mange av Russlands gjenværende havner har begrenset kapasitet, ligger i grunne farvann eller har mangelfullt utviklede tilførselsårer (Illarionov 2000: 7).

På amerikansk side begynte man for alvor å diskutere spørsmålet om oljeimport fra Russland etter 11. september 2001. Under toppmøtet i Moskva i mai 2002 forpliktet presidentene Bush og Putin seg til å arbeide for å redusere svingningene i det globale energimarked og fremme investeringer i den russiske oljeindustrien (*Joint Statement...2002*). Innholdet i den russisk-amerikanske energidialogen ble konkretisert under oljetoppmøtet i Houston i oktober samme år, hvor det fra amerikansk hold ikke ble lagt skjul på at USA ønsket å diversifisere sin oljeimport, bl.a. på bakgrunn av den vedvarende uroen i Midtøsten og Den persiske gulf. Særlig var USA interessert i å redusere avhengigheten av Saudi-Arabia, en av flere stater i regionen som ble ansett å ha støttet terroristiske grupperinger (Denisenkova 2003: 34).

Som potensielt bindeledd mellom oljefeltene i Vest-Sibir og det nordamerikanske markedet står Murmansk-området på mange måter i en særstilling. Til forskjell fra havområdene lenger øst er Murmanskfjorden både isfri hele året og dyp nok til å ta imot supertankere på opptil 300 000 tonn. Avstanden fra Murmansk til den amerikanske østkysten er snaue 9300 km, mindre enn halve distansen fra Gulfen til Østkysten (ca. 20 500 km) (Andreassen 2002).

Transportutgiftene for et tonn olje fra Timan-Petsjora, Komi-republikken og Nenets autonome krets via Murmansk til amerikanske havner anslås av Lukoils økonomer til mellom 23 og 25 USD, med andre ord 3,2-3,4 USD pr. fat (Ivanova 2003). Dersom anslagene er riktige, betyr dette at transitten fra Nordvest-Russland til USA ikke vil bli uforholdmessig mye dyrere pr. fat enn transitten fra Den persiske gulf (Aleksanders...2003). Forutsatt at den nødvendige infrastruktur kommer på plass og at oljeprisen holder seg på samme høye nivå som i dag, vil oljeimporten fra Murmansk kunne bli et konkurransedyktig alternativ til iallfall en del av USAs oljeimport fra Gulf-området.

Kort tid etter det russisk-amerikanske oljetoppmøtet i Houston høsten 2002 undertegnet fire av Russlands største oljeselskaper – Lukoil, Yukos, TNK<sup>9</sup> og Sibneft – en intensjonserklæring om bygging av en oljerørledning fra Vest-Sibir til Murmansk og en oljeterminal i Murmansk-området. Terminalen er anslått å koste ca. 300 millioner USD, mens prisanslagene for rørledningen varierer mellom 3,4 og 4,5 mrd USD, avhengig av om man velger å legge den under (via Usa, total lengde 2500 km) eller rundt Kvitsjøen (via Uktha, total lengde 3600 km).

---

<sup>8</sup> Sovjetunionen hadde med stort og smått 82 sjø- og elveterminaler. Russland har i dag ca. 40 (Illarionov 2000: 7).

<sup>9</sup> TNK ble i februar 2003 delvis overtatt av British Petroleum, og heter nå TNK-BP.

Det har versert flere alternativer mht. terminalens lokalisering. Lukoils foretrukne sted har hele tiden vært dypvannshavnen Mokhnatkina Pakhta like nord for Murmansk, hvor Nordflåten i dag har sitt strategiske drivstoffanlegg. Lukoils datterselskap Lukoil Arctic Tankers har helt siden 1994 fått foreta omlastinger i Mokhnatkina Pakhta, og har sågar fått bygge utstikkere, lasterammer og rørledninger på anlegget. Dette betyr imidlertid ikke at Nordflåten er innstilt på å gi fra seg kontrollen med anlegget. Andre lokaliseringer som har vært foreslått, er Murmansk havn (pir 21), munningen av elven Volna og Petsjenga-bukten (Ivanova 2002).

I tillegg til selve *omlastingsterminalen*, hvis kapasitetsbehov er anslått til 50 millioner tonn olje pr. år, ønsker man å bygge et større *oljeraffineri* og *lageranlegg* for råolje og oljeprodukter (bensin, diesel og brenselolje). Det finnes i dag ikke noe eget raffineri på Kolahalvøya (Motyl'kov 2000), og det har lenge vært diskutert å bygge et. Allerede i desember 1999 undertegnet Lukoil-direktør Vagit Alekperov og Murmansk-guvernør Jurij Jevdokimov en protokoll om å bygge et oljeraffineri i Mokhnatkina Pakhta. Byggearbeidene var ment å starte i mai 2000, men ble stanset av Forsvarsministeriet og Nordflåtens ledelse (Kommersant 2000: 5). Tidligere øverstkommanderende for Nordflåten, admiral Vjatsjeslav Popov, fremstod den gang som en kompromissløs motstander av Lukoils planer for Mokhnatkina Pakhta. "Så lenge jeg innehar min nåværende stilling, vil private selskaper aldri slippe til i Nordflåtens nærhet", uttalte han i et avisintervju høsten 2000 (Desinenko/Drankina 2002: 34).

Det kan ha vært flere bakenforliggende årsaker til Nordflåtens motvilje mot å gjøre Mokhnatkina Pakhta-anlegget om til en sivil oljeterminal. Skepsisen mot å overlate hele eller deler av det nåværende basekomplekset til private oljeselskaper kan være et signal om at de militære ønsker å forsvare sine gjenværende domener. De militære avdelingene på Kola, herunder Nordflåten, opplever stadig oftere at deres interesser blir tilsidesatt når kommersielle interesser presser på. Slik sett kan terminalspørsmålet betraktes som en viktig *symbolsak* for Nordflåten. Det er selvsagt mulig at planene om en internasjonal oljeterminal i Mokhnatkina Pakhta oppfattes som en rell trussel mot den militære virksomheten på anlegget, eksempelvis utfra en kapasitets- eller sensitivitetsvurdering. Nordflåtens skepsis har særlig rettet seg mot kommersiell virksomhet som kan tenkes å involvere utenlandske statsborgere, dernest annen privat virksomhet, og til sist sivil virksomhet i statlig regi.

En annen mulig årsak til Nordflåtens skepsis kan være at en sivil oljeterminal i Mokhnatkina Pakhta ville føre med seg økt trafikk av supertankere inn og ut av Murmanskfjorden, særlig dersom terminalen skulle bli knyttet opp mot oljefeltene i Vest-Sibir gjennom et rørlednings-system. Selv dagens tanktrafikk, som begrenser seg til noen få anløp i uken, legger betydelige begrensinger på øvrig skipstrafikk – også den militære – i de berørte områder. Store områder blir av sikkerhetsmessige hensyn avsperrret under tankskipenes innfart og utfart, og eventuell omlasting på red. Dette vil imidlertid være situasjonen også dersom oljeterminalen legges et annet sted i Murmanskfjorden. Man kan selvsagt spekulere i om de militæres motvilje mot terminalplanene primært er rettet mot utbygging *på militært område*, eller om den relaterer seg til tanktrafikken som sådan.

Det militære aktivitetsnivået i Mokhnatkina Pakhta er i dag relativt lavt, og mye tyder på at forsvarsmyndighetenes skepsis mot oljeutbygging der er i ferd med å mykes opp. Nordflåtens økonomiske situasjon tilsier at økt samvirke med oljeindustrien vil kunne være i deres interesse fordi det vil kunne bidra til økonomisk vekst i regionen, og fordi det vil kunne bedre flåtens tilgang på drivstoff. Selv i lukkede områder på Kolahalvøya (såkalte ZATO-er<sup>10</sup>) finnes det eksempler på vellykket samarbeid mellom oljeindustrien og lokale myndigheter. Oljeselskapet *Sevneft* fikk for to år siden grønt lys fra Severomorsk ZATO og oblast-administrasjonen i Murmansk til å bygge et mindre oljeraffineri i den lukkede byen Safonovo-1, finansiert dels av private investorer og dels med føderale midler. Fremdriften i prosjektet har riktignok vært langsommere enn opprinnelig forutsatt, men dette skyldes snarere finansielle problemer enn motstand fra forsvarsmyndighetenes side (Gudkov 2001: 14). Dette kan ha motivert Lukoil til å gå en ny runde med Nordflåten om Mokhnatkina Pakhta.

Utskiftningene innen Nordflåtens ledelse som fulgte etter Kursk-forliset<sup>11</sup> ser også ut til å ha bidratt til en bedre dialog mellom oljeselskapene og Nordflåten. Kort tid etter sin utnevnelse gav Nordflåtens nye sjef, admiral Gennadij Sutsjkov, uttrykk for en noe mer pragmatisk holdning i terminals spørsmålet enn hva forgjengeren hadde tilkjennegitt: ”Vi [Nordflåten] er først og fremst interessert i på en eller annen måte å revitalisere oljebasen i Mokhnatkina Pakhta. Erfaring fra samvirke med private selskaper finnes jo allerede hos de andre [russiske] flåtene – så hvorfor skulle ikke også vi forsøke å nyttiggjøre oss denne erfaringen?” (Denisenko/Drankina 2002: 34).

Ovenstående uttalelse kan tolkes som et tegn på at Nordflåten ønsker å ”desikkerhetisere” terminalsaken og forsøke å komme oljeindustrien i møte. Det gjenstår å se hvor langt dette ønsket strekker seg. Flåteledelsen, som trolig har vært eksponert for betydelig lobbyvirksomhet fra oljeselskapenes side, ønsker ikke å havne i en situasjon der den blir anklaget for å ha ”solgt ut” Nordflåtens strategiske fasiliteter. For å komme slike spekulasjoner i forkjøpet, har admiral Sutsjkov valgt å oversende terminalsaken til Flåtens sentralstab og Forsvarsministeriet for videre behandling. Sutsjkov er for øvrig blitt midlertidig suspendert fra sin stilling etter forliset av ubåten K-159 i august 2003.

Når russiske oljeselskaper i dag ser seg om etter steder å legge en utskipningsterminal for olje fra Vest-Sibir, baserer de seg sannsynligvis på kriterier som bunnforhold, is- og strømforhold, eksisterende infrastruktur (veier, jernbane, lagerfasiliteter etc.) og eventuelle ekspansjonsmuligheter for denne, samt nærhet til Vesten. Dette er langt på vei de samme kriteriene som lå til grunn for plasseringen av flåtebasene på Kolahalvøya under den kalde krigen. Det er således ikke til å undres over at det fra tid til annen kan oppstå interessemotsetninger mellom forsvarsmyndighetene og den fremvoksende oljenæringen.

Samtidig er det klart at Nordflåten har andre behov i dag enn den hadde på 1980-tallet, da

<sup>10</sup> “Zakrytye Administrativno-Territorial’nye Obrazovaniya” (“Lukkede administrative territoriale enheter”). For en oversikt over ZATO-enes antall og lokalisering vises det til Hønneland/Jørgensen 1999, s. 96-97 og 141.

<sup>11</sup> Store deler av Nordflåtens topledelse ble skiftet ut etter at atomubåten Kursk i august 2000 havarerte i Barentshavet med 118 mann om bord. Dette gjaldt bl.a. admiral Popov (sjef for Nordflåten), viseadmiral Motsak (Nordflåtens stabssjef) og viseadmiral Burtsev (sjef for Nordflåtens ubåtflotilje).

flåteaktiviteten på Kolahalvøya lå på et betydelig høyere nivå.<sup>12</sup> Flåtens nåværende utfordringer er snarere økonomiske enn strategiske. Dette tilsier at de militære kan se seg tjent med å holde seg inne med den pengesterke oljeindustrien, fremfor å ”sikkerhetisere” ethvert spørsmål som kan tenkes å berøre den militære virksomheten. Forsvarsministeriet og Nordflåten er neppe blant de mest aktive motstanderne av Lukoil, Yukos, Sibneft og TNKs terminal- og rørledningsprosjekt. Det statlige rørledningsmonopolet *Transneft*, som ønsker å skipe en stor del av den vest-sibirske oljen ut fra stillehavshavnen Nakhodka<sup>13</sup>, fremstår som en langt mer iherdig motstander av prosjektet.<sup>14</sup> Det samme kan sies om det statseide oljeselskapet *Rosneft*, som heller enn å bygge en rørledning til Murmansk, ønsker å styrke kapasiteten til det baltiske rørledningssystemet (van der Leeuw 2003: 1-2).

Ifølge russisk presse skal den russiske regjering allerede ha vedtatt å bygge en eksportørledning til Kina (fra Angarsk til Daqing), noe som kan indikere at Murmansk-alternativet fortsatt står et stykke nede på prioriteringslisten. En vedvarende statlig satsing på østlige transportløsninger, kombinert med en eventuell utbedring av det baltiske rørledningsnett, vil ifølge fremstående oljeanalytikere kunne gjøre det private rørledningsprosjektet i Nordvest-Russland noe mindre attraktivt (Ignatova/Tikhonov 2003). Dersom byggingen av en rørledning mellom Vest-Sibir og Murmansk skulle bli skjøvet ut i tid, vil oljeselskapene sannsynligvis også vente med å bygge et gigantisk terminalanlegg for supertankere i Murmansk-området, uavhengig av om dette skulle være i Nordflåtens interesse eller ikke.

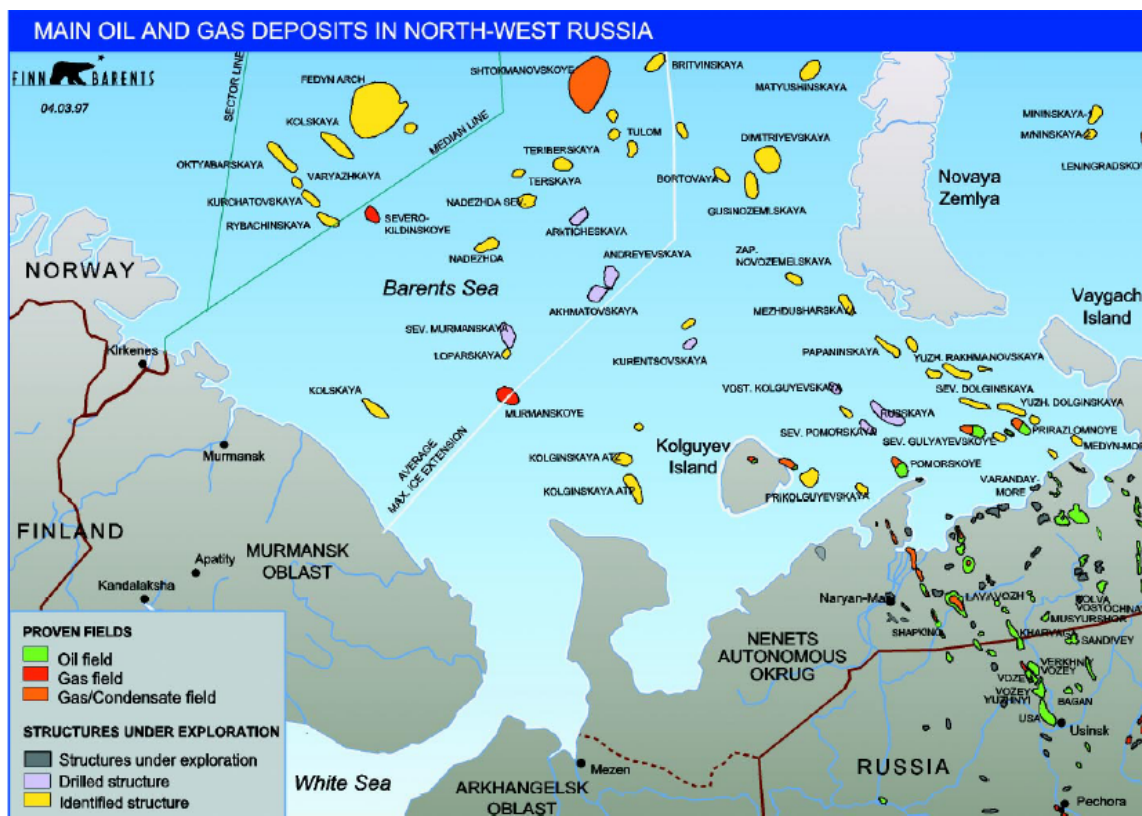
### 3.2 Case 2: Utbygging av olje- og gassfelt i Barentshavet

Nordflåtens operasjoner i Barentshavet er på den ene siden begrenset av *naturgitte forhold* (havdybde, isforhold etc.), og på den andre siden av restriksjoner knyttet til *andre interesserte parters virksomhet* (olje- og gassvirksomhet, skipsfart, fiskeri, forskningsvirksomhet etc.). Det er viktig å se de to typene begrensninger i sammenheng. Dersom det sivile aktivitetsnivået øker i områder hvor det i utgangspunktet finnes få eller ingen naturgitte begrensninger for sjømilitære operasjoner, vil dette påvirke Nordflåtens *modus operandi* mer enn om det sivile aktivitetsnivået hadde økt i områder som flåten sjelden benytter seg av, f.eks. p.g.a. dybde- eller isforhold. Samtidig er det klart at den sivile virksomheten, i likhet med den militære, i høy grad er en funksjon av de naturgitte forutsetningene. Ressursutnyttelsen må skje der hvor ressursene finnes, og skipstrafikken må gå der hvor forholdene ligger til rette for det.

<sup>12</sup> Nordflåtens strategiske atomubåter og overflatefartøyer gjennomførte i 1985 henholdsvis 80 og 125 tokt. Ti år senere var antallet tokt pr. år redusert til 18 for ubåtene og 45 for overflatefartøyene (Litovkin 2003: 4). I dag er tallet sannsynligvis enda lavere.

<sup>13</sup> Transnefts planer inkluderer bygging av en rørledning fra Angarsk til Nakhodka. En slik løsning vil ifølge Lukoil's beregninger medføre en transportutgift på 7,2-7,6 USD pr. fat for transitten fra Vest-Sibir til USA (Salozjnikov/Tsjeresjnev 2002: 16).

<sup>14</sup> Gjennom *Transneft* kontrollerer den russiske regjering i dag de russiske oljerørledningene, og den russiske antimonopol-lovgivningen slår fast prinsippet om ”lik tilgang” til disse, uavhengig av hvem som eier eller har bygget dem. Statsminister Kasianov har ved flere anledninger gitt uttrykk for at den russiske regjering vil motsette seg bygging av nye rørledninger som ikke er under statlig kontroll, og at transittavgiftene også i fremtiden vil bli fastsatt av Den føderale energikommisjon, og ikke av rørledningens eier. Under slike betingelser kan det bli vanskelig for Lukoil, Yukos, Sibneft og TNK å realisere sitt prosjekt (Aleksander's 2002a).



Figur 3.1: Olje- og gassfelt i Barentshavet (<http://arcticcentre.urova.fi>)

Allerede tidlig på 1970-tallet ble det gjennomført seismiske undersøkelser på russisk sokkel i Barentshavet. Ressurskartleggingen ble intensivert etter 1978, og i 1981 ble det innledet prøveboringer i den sørøstlige del av Barentshavet (Petsjorahavet). Leteboringene økte i omfang utover på 1980-tallet og ble dessuten utvidet til å omfatte andre og mindre tilgjengelige deler av Russlands vest-arktiske sokkel. Det ble i denne perioden gjort flere lovende funn, herunder oljefeltet *Prirazlomnoje* sørøst i Petsjorahavet (1989) og gassfeltet *Shtokmanovskoye* nordvest i Barentshavet (1988), jf. figur 3.1. Utviklings- og produksjonslisens for begge feltene, gjeldende fra 1997 til 2018, innehas av det Gazprom- og Rosneft-kontrollerte selskapet Sevmorneftegaz.<sup>15</sup>

Prirazlomnoje-feltet har ofte vært sett på som en potensiell økonomisk brekkstang for andre offshore olje- og gassprosjekter i Barentshavet. Feltet ligger relativt lett tilgjengelig på 19-20 meters dyp, 60 km utenfor kysten av Nenets autonome krets. Feltets utvinnbare ressurser anslås til 83,2 millioner tonn (Rosneft 2003a). Isforholdene i Petsjorahavet utgjør selvsagt en utfordring for lisenshaverne. Utbyggingen av feltet vil kreve betydelig investeringer, både når det gjelder produksjonsplattform(er) og øvrig infrastruktur (inkludert 2-3 isbrytere). Understellet til den første av flere plattformer som planlegges brukt på feltet, har siden 1996 vært under bygging ved Sevmasj-verftet i Severodvinsk (se kap. 3.6). Prosjektet er blitt betydelig forsinket,

<sup>15</sup> Det var opprinnelig Rossjelf som ble tildelt de to lisensene. Lisensene ble imidlertid overført til Sevmorneftegaz i november 2002. Sevmorneftegaz ble opprettet året før av Rossjelf og Rosneft-Purneftegaz, datterselskaper av henholdsvis Gazprom og Rosneft (Pirani 2003).



ikke minst på grunn av manglende finansiering. Flere utenlandske selskaper har vært inne i bildet, deriblant australske BHP og tyske Wintershall, men disse har av ulike grunner trukket seg ut av prosjektet.<sup>16</sup> Dersom Sevmorneftegaz klarer å tilveiebringe den nødvendige kapital, kan feltet likevel komme i produksjon så tidlig som i 2005.

Sjtokmanovskoje-feltet, som ligger atskillig dypere (280-380 m) og lenger fra kysten (ca. 550 km), er blant verdens største offshore gass- og gasskondensatfelt. Gassforekomstene på feltet er beregnet til 3000 milliarder m<sup>3</sup> (m.a.o. mer enn dobbelt så mye som på Troll-feltet), mens kondensatforekomstene er anslått til 31 millioner tonn (Rosneft 2003b). Det knytter seg imidlertid betydelige tekniske og finansielle utfordringer til utbyggingen av feltet. I perioden 1995-2002 samarbeidet Rossjelf med et konsortium bestående av fire utenlandske selskaper<sup>17</sup> om å forbedre de geologiske data for feltet og vurdere ulike produksjons- og distribusjonsløsninger. Ønsket om å involvere utenlandske selskaper i den tidlige fase av prosjektet er imidlertid blitt sterkt nedtonet etter at samarbeidsavtalen med konsortiet utløp høsten 2002. Byggingen av en eller flere produksjonsplattformer, en rørledning til fastlandet og en gassterminal på land – sannsynligvis i Teriberka øst for Murmansk – vil kreve betydelige investeringer. I tillegg vil det bli nødvendig å knytte et eventuelt terminalanlegg på land opp mot det baltiske/europeiske rørledningsnettet. Det har også vært foreslått å bygge et nedkjølingsanlegg for flytende gass (LNG-anlegg) på Kolahalvøya, noe som vil muliggjøre oversjøisk gasseksport på tankskip.

Det er fortsatt mange praktiske, finansielle og juridiske hindringer som må ryddes av veien før Sjtokmanovskoje-feltet kan komme i produksjon. Lisenshaver Sevmorneftegaz vil ventelig se an utviklingen på Prirazlomnoje-feltet før selskapet går i gang med en såvidt kapitalintensiv utbygging som Sjtokmanovskoje. Norges erfaringer fra Snøhvit-utbyggingen vil trolig også være av interesse. Den russiske olje- og gassindustriens oppmerksomhet er fortsatt primært rettet mot Vest-Sibir, og ikke mot Barentshavet. Samtidig er de russiske selskapene i ferd med å posisjonere seg for den utbygging som vil skje på russisk sokkel i de kommende tiår. Ifølge avdelingsdirektør Rinat Murzin i Naturressursministeriet er det allerede tildelt 13 lisenser i den ”vest-arktiske sektor” (Barentshavet, Petsjorahavet og Karahavet), hvorav 8 letelisenser og 5 utviklings- og produksjonslisenser. Det legges opp til at ytterligere 22 blokker vil bli lagt ut i perioden 2003-2005 (Murzin 2003: 3-7).

Hvordan vil så utbyggingen av olje- og gassfelt i Barentshavet influere på Nordflåtens virksomhet? Under et nylig norsk-russisk seminar om forholdet mellom sjømiliter virksomhet og offshore petroleumsvirksomhet ble det fra russisk side ikke lagt skjul på at økt olje- og gassvirksomhet i de nordlige havområdene ville by på betydelige utfordringer for Nordflåten, særlig i nærheten av hyppig benyttede skipsleder og baseanlegg. Man har tidligere avslått søknader om leteboring i nærheten av anbefalt skipsled ved utløpet av Murmanskfjorden. Og i områdene som allerede er klarert for petroleumsvirksomhet, vil man måtte iverksette en rekke

<sup>16</sup> BHP trakk seg fra aktiv deltagelse i prosjektet i januar 1999, etter en risiko- og lønnsomhetsvurdering (Moe/Jørgensen 2000: 13-14). Foranledningen for at Wintershall trakk seg ut av prosjektet drøyt to år senere, var etter alt å dømme Gazproms partnerskap med Wintershalls konkurrent Ruhrgas (Aleksander's 2002).

<sup>17</sup> Norsk Hydro, Fortum (Finland), Conoco (USA) og TotalFina (Frankrike).

tiltak av navigasjonsmessig, hydrografisk og hydrometeorologisk art for å sikre skipstrafikken og de aktuelle installasjonene (Smolovskij 2003: 6-7).

Hvorvidt utbygging av olje- og gassfelt i Barentshavet vil skape problemer for den sjømilitære virksomheten, vil først og fremst avhenge av hvor offshore-installasjonene blir plassert. Det er grunn til å anta at utbyggingen på russisk side først vil skje i de grunne farvannene sørøst i Barentshavet (Petsjorahavet), som neppe er av like stor strategisk betydning som havområdene utenfor den vestlige del av Kolahalvøya. Samtidig er det bare et tidsspørsmål før utbygging vil skje også i Barentshavets sentrale, og noe dypere, del (Sjtokmanovskoje).

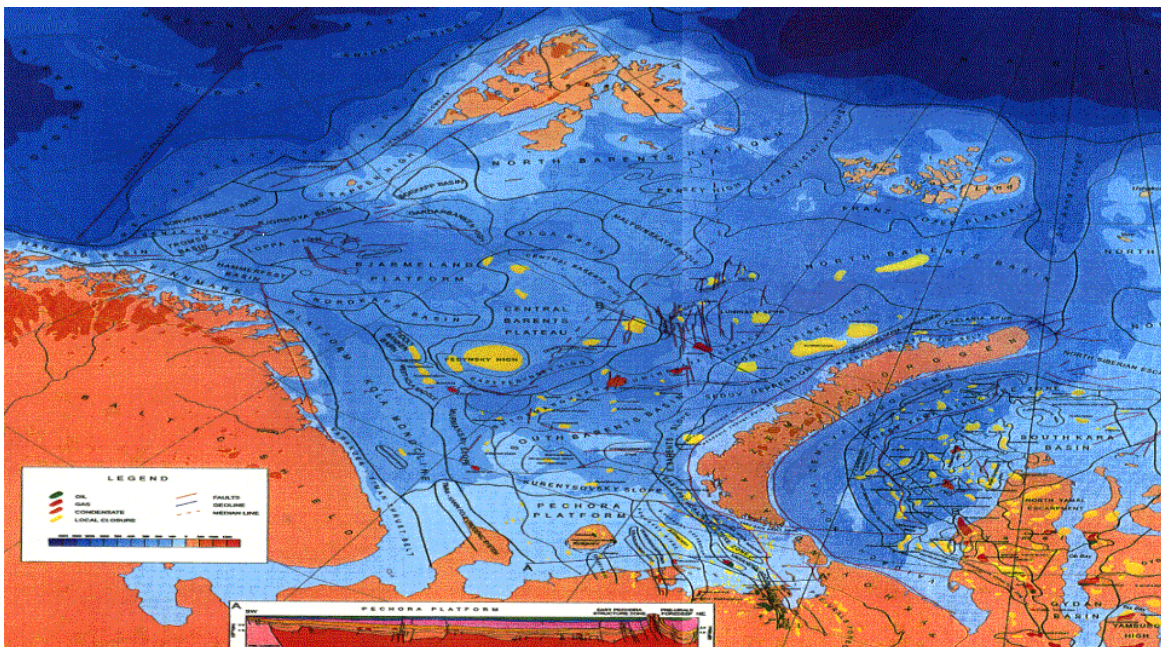
Utfordringen for Nordflåten ligger i at plattformene, uansett plassering, vil være å betrakte som *permanente installasjoner*. Dette innebærer at de vanskelig vil kunne fjernes i en eventuell krigs- eller krisesituasjon. Slik sett skiller offshore-virksomheten seg grunnleggende fra den øvrige sivile virksomheten i de nordlige havområder (skipsfart, fiskeri, forskningsvirksomhet etc.), som relativt lett kan ryddes av veien gjennom midlertidige ferdselsrestriksjoner.

Hva angår eierskaps- og operatøransvaret for installasjonene, er det ikke uten videre gitt at dette i all fremtid vil være nasjonalt. Internasjonalt er eierforholdene innen olje- og gassindustrien i ferd med å bli stadig mer flytende. Man har erfaring for at offshore-installasjoner kan kjøpes og selges på kommersiell basis, noe som meget vel kan komme til å skje også på russisk sokkel. Dette kan få betydning for forsvarsmyndighetenes syn på de aktuelle installasjoner.

Det bør imidlertid understrekes at oljerigger har liten – om noen – militær verdi. Når russiske forsvarsmyndigheter opplever plattformene som potensielt ”problematisk”, har dette først og fremst å gjøre med at deres blotte tilstedeværelse vil kunne begrense overflate- og undervannsflåtens manøvreringsrom og kanalisere fartøyene til lettere identifiserbare transitt- og operasjonsområder (Bergesen/Moe/Østreng 1987: 67).

Den ”kanaliseringseffekt” som fremtidige oljeinstallasjoner i Barentshavet eventuelt vil få for Nordflåtens fartøyer, må ses i sammenheng med allerede eksisterende begrensninger knyttet til undervannstopografi og isforhold. Som det fremgår av figur 3.2, er Barentshavet et relativt *grunt* hav. Gjennomsnittsdybden er 230 m, og bare 25% av havet har en dybde på 300 m eller mer (Bergesen/Moe/Østreng 1987: 60-61). Barentshavets nordlige og østlige del er gjenfrosset eller fylt av med drivis store deler av vinterhalvåret, hvilket representerer en betydelig begrensning av overflatefartøyenes operasjonsområde. Ubåtene har selvsagt det fortrinn at de kan operere under isen, forutsatt at de har nok manøvreringsrom mellom havbunnen og isens underkant.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Ifølge norske og kanadiske anslag som er tilgjengelige i åpne kilder, trenger de største av Nordflåtens strategiske atomubåter (Sub-Surface Ballistic Nuclear Submarines, SSBN) et vertikalt manøvreringsrom på nærmere 200 m og et horisontalt operasjonsområde på mellom 17 000 og 34 000 km<sup>2</sup> for å kunne operere sikkert i et stasjoneringsområde (Bergesen/Moe/Østreng 1987: 72 og 76 og Critchley 1984: 856). Dette tilsier at betydelige deler (Østreng antyder 33%) av Barentshavet i utgangspunktet er uegnet som helårs SSBN-deployeringsområde. Det presiseres at avstanden mellom havbunnen og isens underkant kan være vesentlig mindre når ubåtene er *i transitt*.



Figur 3.2: Barentshavet – dybdeforhold og kartlagte strukturer (Etterretningstjenesten)

For den havgående delen av Nordflåten er Barentshavet snarere å betrakte som et *transittområde* enn som et *deployeringsområde*. Områdets strategiske betydning er først og fremst knyttet til den indre transitt ut fra Kola-basene og den ytre transitt fra Barentshavet til Atlanterhavet og Nordishavet. Dette betyr imidlertid ikke at russiske forsvarsmyndigheter ikke er opptatt av å sikre flåten optimalt manøvreringsrom også i kystnære strøk. Det er således ikke unaturlig at Forsvarsministeriet blir tatt med på råd i en rekke spørsmål knyttet til oljeutvinning i disse områdene.

Det er også et moment at utbyggingen av olje- og gassfelt på russisk sokkel i Barentshavet vil påføre Flåten og Sjøgrensevakten nye arbeidsoppgaver, ikke minst når det gjelder å ivareta installasjonenes sikkerhet i fredstid, kriser og krig. I Den russiske føderasjons maritime doktrine, som ble undertegnet av president Putin 27. juli 2001, blir forsvaret av den økonomiske virksomheten på russisk sokkel trukket frem som et prioritert anliggende for Nordflåten (*Morskaja doktrina* 2001: 16). Fra Generalstabens side påpekes det at ivaretagelsen av offshoreinstallasjonenes sikkerhet vil legge beslag på en økende del av de operative styrkene til Nordflåten og Sjøgrensevakten (Smolovskij 2003: 7). Dersom Flåten og Sjøgrensevakten ikke blir tilført ekstra ressurser for å ivareta de nye oppgavene på russisk sokkel, vil dette, særlig i perioder med høynet terrorberedskap, kunne føre til en reduksjon i den øvrige flåteaktiviteten.

Det er imidlertid lite som tyder på at russiske forsvarsmyndigheter ser seg tjent med å ”sikkerhetisere” spørsmålet om olje- og gassutbygging på russisk sokkel. Dersom utbyggingen skjer under hensyntagen til Nordflåtens behov, herunder behovet for mest mulig uhindret ferdsel mellom de operative marinebasene på Kolahalvøya og Nord-Atlanteren, vil Nordflåten og Forsvarsministeriet neppe motsette seg utbyggingen på prinsipielt grunnlag. Utbyggingen vil for det første gi de nordlige regionene svært tiltrengte skatteinntekter og en bedret energiforsynings-

situasjon, noe også Nordflåten vil kunne tjene på. For det andre vil utbyggingen gi Nordflåten en ekstra *raison d'être*, nemlig å ivareta sikkerheten til installasjonene og virksomheten som sådan. Når Nordflåtens fremtidige finansiering skal sikres, vil antiterror-argumentet trolig bli brukt for alt det er verdt.

Russisk militær tilstedeværelse i Barentshavet kan også være i *oljeselskapenes* interesse. I sitt møte med den russiske Generalstaben i november 2002 viste Lukoil-direktør Vagit Alekperov til hvordan USA benyttet sine militære styrker til å forsvare amerikanske selskapers interesser. Han fremholdt at ”vi russiske forretningsmenn føler sterkt behovet for at Russland har slagkraftige militære styrker, som er i stand til å forsvare russiske kommersielle interesser når og hvor det trengs [...]” (Fjodorov 2002: 3). Hvorvidt det ligger noe mer bak slike formuleringer enn et ønske om å gjøre seg populær blant de militære, gjenstår å se. Det kan uansett ikke utelukkes at oljeindustrien vil forsøke å legge press på Kreml for å bedre Nordflåtens økonomiske situasjon. Hvis så skjer, kan oljeindustrien snarere bli en *partner* for forsvarsmyndighetene enn en *fiende*.

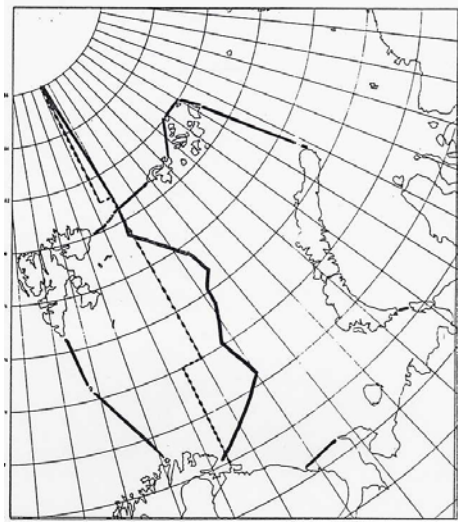
### 3.3 Case 3: Delelinjeforhandlingene med Norge

Spørsmålet om avgrensning av kontinentalsokkelen og de økonomiske soner i Barentshavet har i snart 30 år figurert på Norges og Russlands bilaterale agenda. Når de to land fortsatt ikke har lyktes med å avgrense sine maritime jurisdiksjonsområder, har dette naturligvis sammenheng med landenes ulike oppfatninger av hvilke folkerettslige kriterier som skal ligge til grunn for avgrensningen. Norske myndigheter baserer sin argumentasjon på det såkalte ”midtlinje-prinsippet”, som bl.a. er hjemlet i FNs kontinentalsokkelkonvensjon av 1958, mens russiske myndigheter har tatt utgangspunkt i den såkalte ”sektorlinjen”, som etter deres syn er hjemlet i et sovjetisk dekret fra 1926<sup>19</sup> og andre ”spesielle omstendigheter”<sup>20</sup>. De to standpunkter gir et omstridt område i Barentshavet på ca. 155 000 km<sup>2</sup>, samt et omstridt område i Nordishavet, nord for Svalbard og Frans Josef Land, på ca. 20 000 km<sup>2</sup> (se figur 3.3).

Bak partenes formelle argumentasjon ligger det fremfor alt en erkjennelse av at man strides om et område av betydelig økonomisk og strategisk verdi. Av dette følger det at partene føler de har mye å tape, både økonomisk og politisk, på å inngå et kompromiss som på hjemmebane kan oppfattes som en tilståelse til den annen part.

<sup>19</sup> I 1926 fastsatte Sovjetunionen ved et dekret meridianlinjer nordover til Nordpolen, i vest fra endepunktet for den daværende finsk-sovjetiske landegrense og i øst i samsvar med Traktaten om avståelse av Alaska fra 1867. Innenfor disse meridianer gjorde Sovjetunionen krav på alle *øyer og landområder*, oppdagede så vel som uoppdagede. Fra norsk side ble det formelt gjort innsigelse mot sektordekretet, og det har aldri vært akseptert at slike definisjonslinjer skal danne grunnlag for avgrensning av maritime jurisdiksjonsområder (Tresselt 1988: 80).

<sup>20</sup> Sovjetunionen/Russland har opp gjennom årene anført en rekke ”spesielle omstendigheter” (jf. Kontinentalsokkelkonvensjonens artikkel 6), som etter deres syn rettferdiggjør et avvik fra midtlinje-prinsippet, herunder kystlinjens form og lengde, geologi og isforhold, befolkningens størrelse, russiske skipsfarts-, fiskeri- og andre økonomiske interesser, spesielle miljøvern hensyn under henvisning til at Golfstrømmen innebærer en ensidig risiko for Russland, eksistensen av Svalbardtraktaten (som etter russisk syn betyr at Svalbard ikke skal tillegges vanlig betydning ved avgrensningen) og til slutt områdets spesielle strategiske betydning (Kvalvik 2000: 31, Tresselt 1988: 79-80).

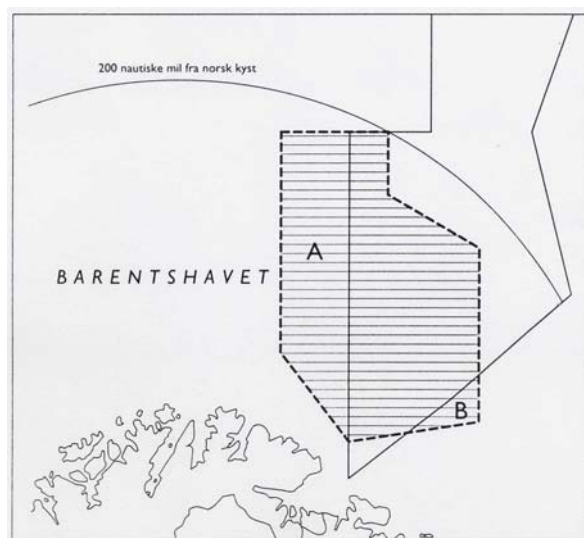


Figur 3.3: Barentshavet. Det omstridte området finnes mellom midtlinjen (heltrukket linje) og sektorlinjen (stiplet linje). Barentshavets yttergrenser er også tegnet inn (Tresselt 1988: 78).

Det at avgrensningsspørsmålet først og fremst er et mellomstatlig anliggende, betyr ikke nødvendigvis at det er full enighet mellom ulike interessegrupper i det ene eller andre land mht. hvordan spørsmålet bør håndteres, eller for den saks skyld ønskeligheten av en snarlig løsning. Det må antas at de nasjonale forhandlingsposisjoner i dette som i andre spørsmål er et resultat av interne overlegninger og avveininger av ulike hensyn. Gitt det omstridte områdets ressursrikdom og strategiske beliggenhet, er det naturlig at nasjonale næringsinteresser og militærstrategiske interesser blir tillagt særlig vekt.

I den grad det i det aktuelle spørsmål finnes interne interessemotsetninger på russisk side, eksempelvis mellom forsvar og næringsliv, vil disse neppe komme til uttrykk ved forhandlingsbordet eller i pressen. Vi vil med andre ord måtte basere oss på den generelle kunnskap vi har om forhandlingenes forløp fra 1977 og frem til i dag, og våre egne oppfatninger av de russiske posisjonene. Det understrekes at dette kapittelet ikke er å betrakte som en gjennomgang av alle sider ved avgrensingsproblematikken, herunder de folkerettslige, men snarere som et forsøk på å belyse de økonomiske og strategiske interesser som kan tenkes å ligge bak Russlands forhandlingsposisjon. Disse interessene, og styrkeforholdet mellom ”interessentene”, vil naturligvis kunne endre seg over tid, avhengig av den politiske og økonomiske kontekst. Dette vil igjen kunne få betydning for fremdriften i forhandlingene.

Russlands økonomiske interesser i Barentshavet er først og fremst knyttet til fiskerinæringen og olje- og gassindustrien. Med fiskeressursene forholder det seg noe annerledes enn med petroleumsressursene. Fisken vandrer mellom ulike jurisdiksjonsområder og utnyttes av mobile fangstenheter, mens petroleumsressursene er stedbundne og utnyttes ved hjelp av mer eller mindre permanent infrastruktur. Fisk er en fornybar, levende ressurs, mens olje og gass er å betrakte som ikke-fornybare ressurser. Som vi skal se nedenfor, representerer eksistensen av et omstridt område i Barentshavet sannsynligvis en større utfordring for olje- og gassindustrien enn for fiskerinæringen.



Figur 3.4: Gråsonen i Barentshavet (skravert felt). 23 000 km<sup>2</sup> av sonen ligger på uomtvistet norsk område vest for sektorlinjen (område A), mens 3000 km<sup>2</sup> ligger på uomtvistet russiske område øst for midtlinjen (Tamnes 1997: 298).

Da Norge og Sovjetunionen i 1977 opprettet 200 mils økonomiske soner<sup>21</sup>, innebar dette at de to land fikk et omstridt havområde i tillegg til det allerede eksisterende omstridte sokkelområdet. Siden forhandlingene om en grenselinje ikke førte frem, forsøkte Norge å få til en midlertidig ordning for fisket i Barentshavet. For å sikre bestandene og motvirke uro på fiskefeltene ble det fremforhandlet en bilateral avtale om delt håndhevelsesmyndighet<sup>22</sup> i et midlertidig soneområde, den såkalte Gråsonen. Som det fremgår av figur 3.4, kom Gråsonen til å omfatte et betydelig område (23 000 km<sup>2</sup>) vest for sektorgrensen, dvs. på ubestridt norsk område. Til gjengjeld inkluderte man et mindre område (3000 km<sup>2</sup>) øst for midtlinjen, dvs. på ubestridt russisk område (Tamnes 1997: 298). Gråsoneavtalen ble undertegnet 11. januar 1978, med gyldighet til 30. juni samme år. Den er senere blitt fornyet for ett år om gangen.

Det norsk-russisk forvaltningssamarbeidet i Barentshavet, inkludert Gråsonen, har vist seg å fungere relativt bra. Det faktum at det ikke foreligger noen endelig avklaring i grensespørsmålet later således ikke til å ha særlig praktisk betydning for fiskerinæringen. En grensedragnin, derimot, vil kunne få konsekvenser for de tidligere inngåtte fordelings- og reguleringsavtaler, noe som antakelig vil medføre en omfordeling av rettigheter i forhold til i dag (Kvalvik 2000: 37). Videre vil det kunne føre til et mer restriktivt håndhevelsesregime, særlig for russiske fartøyer som fisker i Gråsonen vest for sektorlinjen, og som i dag er underlagt russisk jurisdiksjon. Det er med andre ord ikke naturlig å anta at russisk fiskerinæring er blant de

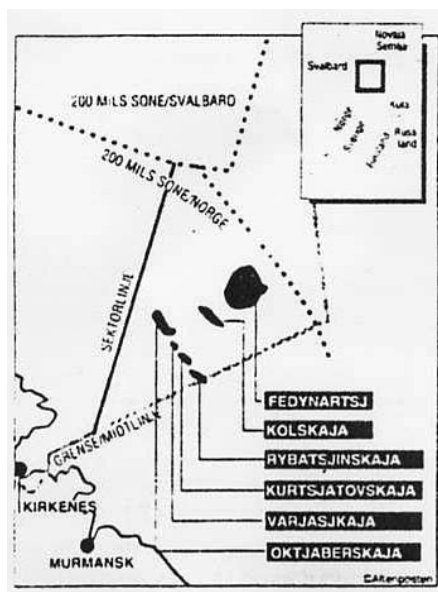
<sup>21</sup> Som reaksjon på Norges opprettelse av 200 mils økonomisk sone fastsatte Sovjetunionen i desember 1976 midlertidige rammebetingelser for etablering av 200 mils fiskerigrenser. Soneetableringen ble gjennomført i ulike deler av Sovjetunionens farvann i løpet av 1977. En permanent lov om Sovjetunionens økonomiske sone ble vedtatt først i 1984 (Tresselt 1988: 77).

<sup>22</sup> Det lå til grunn for forslaget at Norge ikke ville ha et samstyre. Derfor måtte håndhevelsesmyndigheten deles. Dette ble til slutt løst ved at partene avstod fra å håndheve egne fiskeribestemmelser overfor den annen parts fartøyer, samtidig som de hver for seg lisensierte og kontrollerte fiskere fra tredjeland i Gråsonen (Tamnes 1997: 296).

fremste pådriverne for en endelig grensdragning og avvikling av Gråsonen.

For petroleumsindustrien oppleves det uløste jurisdiksjonsspørsmålet i Barentshavet noe annerledes, ettersom iverksettelse av sokkelvirksomhet ifølge folkeretten forutsetter kyststatsjurisdiksjon, eller i det minste samtykke fra kyststaten. Denne begrensningen i virksomhet er motivert av et ønske om å forebygge at den ene part foregriper forhandlingene på den annen parts bekostning ved å ta seg til rette i omstridt område. Selvtekt i omstridt område kan lett forsure forhandlingsklimaet og føre til uønskede episoder og konfrontasjoner.

Hva vet man så om olje- og gassforekomstene i det omstridte området? Fra 1973-74 gjennomførte Sovjetunionen mer eller mindre planmessige seismiske undersøkelser i det omstridte området (Tamnes 1997: 302). Samtidig ble det fra sovjetisk side påtalt at Det norske oljedirektorat utførte seismiske undersøkelser der. Situasjonen tilspisset seg da Sovjetunionen i 1976 kunngjorde et nedslagsfelt for raketutprøvinger i området hvor Oljedirektoratets seismiske tokt pågikk, og da det sovjetiske borefartøyet ”Valentin Sjasjin” våren 1983 foretok en leteboring like ved midtlinjen, muligens også vest for denne (Tresselt 1988: 82).<sup>23</sup> Data som ble samlet inn før det i 1982 ble vedtatt et moratorium for seismiske undersøkelser og leteboring i det omstridte området, er siden blitt analysert ved hjelp av moderne teknologi.



Figur 3.5: Olje- og gassfelt i det omstridte området (Aftenposten 20. desember 1991)

Det skal være identifisert minst seks ”interessante geologiske strukturer” i det omstridte området, hvorav den største – Fedynartsj-feltet – vurderes som spesielt lovende, se figur 3.5. Man vil imidlertid ikke kunne si med sikkerhet hva som finnes i de identifiserte strukturene før de seismiske undersøkelsene eventuelt blir gjenopptatt. Funn gjort i andre deler av Barentshavet, særlig i de tilstøtende områdene, kan selvsagt gi en viss pekepinn på hva som finnes i det

<sup>23</sup> På grunn av usikkerhet m.h.t. beregningsgrunnlaget for midtlinjen foreligger det en betydelig usikkerhetsmargin når det gjelder midtlinjens nøyaktige trasé.

omstridte området. Olje- og gassdimensjonen ved avgrensningsspørsmålet tillegges utvilsomt større vekt i dag enn for 30 år siden, bl.a. fordi den teknologiske utvikling har gjort kommersiell utnyttelse av eventuelle funn mer sannsynlig. Det er imidlertid ingen selvfølge at dette skulle føre til større utålmodighet eller kompromissvilje fra russisk side i avgrensingsforhandlingene med Norge.

Teorien om at de russiske forhandlerne skulle være under en eller annen form for "tidspress" ville gitt større mening dersom russiske olje- og gasselskaper hadde stått klare til å bygge ut feltet i det omstridte området. Dette kan ikke sies å være situasjonen i dag. Som vi så i kapittel 3.2, har Russland store olje- og gassfelt som står klare for utbygging andre steder i Barentshavet, i ubestridt russisk område. Når offshore-utbygging ikke er kommet i gang på de relativt godt kartlagte og sannsynligvis mer tilgjengelige feltene lenger vest og sør, kan man vanskelig påstå at det uavklarte jurisdiksjonsspørsmålet i Barentshavet er den russiske petroleumsindustriens hovedproblem. En endelig grensedragnings vil ikke i seg selv løse de teknologiske og finansielle utfordringene man her står overfor.

På den annen side synes det klart at det omstridte området, som utgjør 11% av Barentshavets areal, neppe vil forbli uberørt i all fremtid. Dersom russiske offshore-prosjekter i andre deler av Barentshavet skulle vise seg å bli vellykkede, og dersom den norske utbyggingen på Snøhvitfeltet lar seg gjennomføre som planlagt, kan det ikke utelukkes at den russiske olje- og gassindustrien vil søke å utvirke en avklaring av det omstridte områdes status, eller en interimsløsning som muliggjør leteboring og/eller produksjonsvirksomhet. Den russiske part har ved flere anledninger foreslått *kondominium*-lignende løsninger, noe som er blitt avvist fra norsk side (Tamnes 1997: 291, Tresselt 1988: 88-89).

Under president Jeltsins besøk i Oslo i 1996 ble det imidlertid oppnådd enighet om å innlede bilaterale drøftelser om samarbeidsordninger for petroleumssektoren *parallelt* med delelinjeforhandlingene. Hvilken "pådriverrolle" de næringspolitiske aktørene eventuelt vil spille i forhold til avgrensingsforhandlingene, gjenstår å se. Det har så langt kommet få indikasjoner på at de næringspolitiske aktørene på russisk side, som utvilsomt spiller en mer fremtredende rolle i dag enn da forhandlingene startet<sup>24</sup>, skulle være villige til å strekke seg lenger enn de sikkerhetspolitiske aktørene.

Hva angår Russlands *militærstrategiske* interesser i Barentshavet, er det viktig å ha klart for seg at en eventuell avgrensning av de to lands kontinentalsokler og økonomiske soner ikke vil få nevneverdige konsekvenser for sivile eller militære fartøyers rett til fri gjennomfart. Området utenfor kyststatenes territorialfarvann er i folkerettslig forstand å betrakte som "åpent hav", jf. Havrettskonvensjonens art. 87 (Fleischer 2000: 135-136). Det partene strides om, er først og fremst rettighetene til naturressursene i det omstridte området.

På sovjetisk/russisk side har man hatt tradisjon for å betrakte økonomisk og militær virksomhet

---

<sup>24</sup> Norges Moskva-ambassadør, Øyvind Nordsletten, la stor vekt på dette poenget i et foredrag ved Den norske atlantehavskomiteé 9. januar 2003.



som to sider av samme sak. Murmansk-avisen *Murmanskij Vestnik* skrev i oktober 2002 at "[...] sovjetiske geopolitikere og militære – ikke uten grunn – fryktet en økning i NATOs etterretningsvirksomhet under dekke av kommersiell utbygging på sokkelen nær Nordflåtens hovedbase" (Voronov 2002: 3). Et eventuelt forhandlingskompromiss som hadde åpnet for norsk petroleumsvirksomhet øst for sektorlinjen, ville på militært hold kunne bli betraktet som en "territoriell konsesjon" og en potensiell trussel mot Nordflåtens sikkerhet.

Nå kan man naturligvis peke på at Gråsoneavtalen av 1977 åpnet for delt jurisdiksjon i et mindre område øst for sektorlinjen (område B på figur 3.4). Sett fra Nordflåtens side hadde dette neppe de store praktiske konsekvensene. En permanent delelinje nærmere midtlinjen ville etter alt å dømme bli sett på som langt mer problematisk. Tross alt gav Gråsoneavtalen russiske fiskere og oppsynsskip tilgang til et 23 000 km<sup>2</sup> stort område vest for sektorlinjen (område A på figur 3.4). Selv om det fra begge parters side ble understreket at Gråsoneavtalen ikke skulle være prejudiserende i forhold til delelinjeforhandlingene, kan det ikke utelukkes at den russiske part kan ha ønsket å sikre seg bedre ryggdekning og prutningsmonn for sektorkravet i fremtidige delelinjeforhandlinger (Kjølaas 1977: 68-69).

De militærstrategiske argumentene bak sektorlinjekravet ("spesielle omstendigheter") har møtt liten forståelse blant vestlige folkerettsjurister. Midtlinjen kan ikke med rimelighet sies å komme så nær den russiske kyst at en grensedracting basert på det norske kravet skulle utgjøre noen trussel mot russiske sikkerhetsinteresser (Oude Elferink 2001: 189). Tendensen til å "sikkerhetisere" delelinjespørsmålet er da heller ikke så sterk som den var i sovjetperioden, noe som må forstås på bakgrunn av den kalde krigens slutt, det reduserte militære spennings- og aktivitetsnivået i Barentshavet og fremveksten av moderne satellittetterretning.

Det at de norsk-russiske avgrensingsforhandlingene fortsetter å trekke ut i tid, kan tolkes som en indikasjon på at det fortsatt ikke foreligger noe "presserende" behov for en løsning. De *sikkerhetspolitiske* aktørene på russisk side ser seg trolig bedre tjent med å opprettholde dagens ordning enn å gå med på en radikal kompromissløsning. Dette synes også å være den rådende oppfatning blant mange av de *næringspolitiske* aktørene på russisk side. Ettersom begge land har uutnyttede olje- og gassfelter andre steder, har man tilsynelatende intet hastverk med å legge til rette for sokkelvirksomhet nettopp i det omstridte området. Samtidig synes det klart at mer akutte spørsmål knyttet til ressursutnyttelsen i området – når og hvis de måtte oppstå – vil kunne få russiske næringsinteresser til å presse frem en løsning som innebærer avvik fra sektorlinjeprinsippet (jf. Gråsonen).

### 3.4 Case 4: Russisk Svalbard-politikk

Russisk Svalbard-politikk har i realiteten endret seg lite etter den kalde krigen. Politikkens sentrale siktemål er nå som før å sikre fortsatt russisk nærvær på øygruppen, dels for å ivareta egne økonomiske interesser og dels for å kunne forvise seg om at øygruppens demilitariserte status blir opprettholdt. De sikkerhetspolitiske motivene har tradisjonelt vært vel så dominerende som de økonomiske, iallfall i Moskva, og dette synes langt på vei å være situasjonen også i dag.

Russlands *økonomiske* interesser på Svalbard er først og fremst knyttet til gruvedriften som administreres av den statlige trusten *Arktikugol*. Selskapet har siden 1932 stått for den russiske gruvedriften på øygruppen og innehar 23 utmål på i alt 251 km<sup>2</sup>. Gruvene i Grumant og Pyramiden, se figur 3.6, ble nedlagt i henholdsvis 1961 og 1998, og gruva i Barentsburg er i dag den eneste russiske gruva som fortsatt er i produksjon. Produksjonen anslås til 300 000 - 350 000 tonn pr. år.



Figur 3.6: Svalbard (<http://www.sikkerhetspolitikk.no/kart>)

Barentsburg-gruva vil imidlertid være tømt for drivverdige kullforekomster innen relativt få år.<sup>25</sup> Dette har fått Trust Arktikugol til å sondere muligheten for gjenopptakelse av gruvedriften i Grumant/Colesdalen, hvor det skal være påvist betydelige kullreserver. Russerne har lenge ønsket å bygge en anleggsvei og en kraftlinje mellom Barentsburg og Colesbukta, samt diverse annen infrastruktur i området der gruvedriften planlegges gjenopptatt (Gundarov 2002: 24). På norsk side har man sett med en viss skepsis på de russiske utbyggingsplanene. Av forslaget til Verneplan for Svalbard som ble lagt frem i juni 2002, fremgikk det at norske myndigheter ønsket å etablere et plantevernrområde i Colesdalen (Nilsen 2002: 3). Dette ble på russisk side oppfattet som et kamuflert forsøk på å "presse russerne bort fra øygruppen" (Gundarov 2002: 24).

<sup>25</sup> Ifølge Trust Arktikugols direktør, Vasilij Gukov, vil kullutvinningen i Barentsburg bare kunne fortsette i fire-fem år til, gitt en årsproduksjon på 350 000 tonn. Dette innebærer at man allerede i 2008 vil måtte finne et nytt produksjonssted, det være seg i Grumant/Colesbukta eller andre steder (Rivetov 2003b).

Veibyggingssaken ble tatt opp på politisk nivå, bl.a. under president Putins statsbesøk til Norge i november 2002. Fra norsk side ble det ved denne anledning understreket at man ønsker å legge til rette for fortsatt russisk tilstedeværelse på Svalbard. I høringsrunden for Verneplanen gav Trust Arktikugol uttrykk for sterke motforestillinger mot å gjøre Colesdalen til verneområde. Det ble vist til at selskapet allerede før ikrafttredelsen av Svalbardmiljøloven<sup>26</sup> hadde søkt om å få starte kulldrift i det aktuelle området (Pedersen 2003: 6).

I en uttalelse fra Sysselmannen, som ble oversendt Miljøverndepartementet via Direktoratet for naturforvaltning i juli 2003, ble det tilrådd å frafalle verneforslaget for Colesdalen. Miljøverndepartementet anså at vernebehovet i Colesdalen kunne ivaretas tilfredsstillende på grunnlag av Svalbardmiljøloven og valgte å ta hensyn til motforestillingene som fremkom i høringsrunden.<sup>27</sup> Da Verneplanen for Svalbard ble vedtatt i Statsråd 26. september 2003, var Colesdalen utelatt fra verneområdet.

De russiske reaksjonene på Svalbardmiljøloven og det opprinnelige forslaget til Verneplan må tolkes i lys av det faktum at den russiske botsetningen i Barentsburg vanskelig vil kunne opprettholdes uten en videreføring av gruvedriften. Andre typer virksomhet – det være seg olje- og gassvirksomhet, forskning, turisme, fangst eller fiske – vil neppe kunne sysselsette mer enn en ubetydelig del av de om lag 900 russerne og ukrainerne som i dag bor på øygruppen. Det må således påregnes at Trust Arktikugol og russiske myndigheter også i årene fremover vil motsette seg norske vernebestemmelser som oppleves å skape problemer for gruvedriften og for det russiske nærværet på Svalbard.

Den russiske næringsvirksomheten på Svalbard er bl.a. hjemlet i Svalbardtraktatens artikkel 3, som gir de kontraherende parter rett til å drive "[...] allslags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på fullstendig like fot, forutsatt at de retter sig efter de stedlige lover og forskrifter". Samtidig slår traktatens artikkel 1 fast at øygruppen er undergitt "Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett".<sup>28</sup> Ettersom de norske vernebestemmelsene også vil gjelde for Norges og andre signatarmakters virksomhet på øygruppen, kan disse i utgangspunktet vanskelig betraktes som selektivt anti-russiske. Imidlertid kan de norske vernetiltakene lett bli *oppfattet* som anti-russiske, særlig i en situasjon der russerne på Svalbard føler de blir sterkere berørt enn andre nasjonaliteter.

Man må ta med i betraktningen at miljøvernargumentene sannsynligvis ikke har samme gjennomslagskraft i Russland som i Norge, noe som må forstås på bakgrunn av de to lands ulike politiske og økonomiske situasjon. Når Russland setter såvidt mye inn på å opprettholde gruvedriften på Svalbard, er dette ikke fordi den er spesielt innbringende<sup>29</sup>, men snarere fordi

<sup>26</sup> Lov om miljøvern på Svalbard, vedtatt av Stortinget 15. juni 2001, trådte i kraft 1. juli 2002. Loven er tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/all/nl-20010615-079.html>

<sup>27</sup> Opplyst av avdelingsdirektør Tore Ising (Miljøverndepartementet) i telefonsamtale med forfatteren 30. september 2003. Kart over verneområdene er tilgjengelig på [http://odin.dep.no/archive/mdvedlegg/01/21/Nye\\_v048.pdf](http://odin.dep.no/archive/mdvedlegg/01/21/Nye_v048.pdf).

<sup>28</sup> Svalbardtraktaten er lagt ut på <http://www.lovdata.no/all/hl-19200209-000.html#3>.

<sup>29</sup> Ifølge russiske kilder ble det i 2000 bevilget i størrelsesorden 5 millioner USD over det føderale budsjettet til drift av Barentsburg (Rivetov 2003). En eventuell gjenopptakelse av gruvedriften i Grumant vil etter alt å dømme kreve betydelige tilleggsbevilgninger til ny infrastruktur etc.

den utgjør eksistensgrunnlaget for den altoverveiende del av den russiske befolkning på øygruppen. En avvikling av gruvedriften vil lett kunne føre til en *de facto* avvikling av den russiske tilstedeværelsen på Svalbard, noe som etter russisk syn vil svekke landets geopolitiske situasjon.

Det er ikke dermed sagt at økonomiske overlegninger ikke spiller noen rolle i russisk Svalbardpolitikk, jf. avviklingen av gruvedriften i Pyramiden på slutten av 1990-tallet. Nær en fjerdedel av all fisken som russiske trålere henter ut av Barentshavet tas i farvannene omkring Svalbard (Gundarov 2002: 24). Og dersom det i kommende år skulle bli gjort drivverdige funn av olje eller gass på eller utenfor øygruppen, vil Russland neppe være villig til å "gi ved dørene". Det kan ikke underslås at den norsk-russiske uenighet som hersker mht. tolkningen av Svalbardtraktaten, både når det gjelder Norges rett til å innføre vernetiltak som legger begrensninger på signatarmaktens næringsvirksomhet på land, og ikke minst når det gjelder jurisdiksjonsforholdene på sokkelen<sup>30</sup> og i Svalbardsonen<sup>31</sup>, representerer et betydelig konfliktpotensial.

Dette ble bl.a. anskueliggjort i april 2001 da den russiske tråleren *Tsjernigov* ble tatt i arrest i Vernesonen for grove brudd på fiskerilovgivning. Arrestasjonen vakte sterke reaksjoner på russisk side. Norges Moskva-ambassadør ble innkalt til russisk UD og overlevert en protestnote, et forestående norsk-russisk fiskerimøte i Murmansk ble avlyst, og det ble fra flere hold sådd tvil om fremtiden til det norsk-russiske forvaltningssamarbeidet. I mai samme år ble det russiske oppsynsskipet *Skat* sendt til Vernesonen for å forhindre hva Murmansk-guvernør Jurij Jevdokimov omtalte som "diskriminering av russiske fiskere" (Jørgensen 2001b). Den russiske fiskerikomiteens formann, Jevgenij Nazdratenko, truet med å senke norske kystvaktfartøyer dersom de igjen våget å arrestere en russisk tråler i Svalbardsonen (Sætra 2002).

Det er imidlertid lite som tyder på at Russland har interesse av å fremprovosere et rettslig kaos omkring Vernesonen, bl.a. fordi dette vil kunne føre til økt press fra tredjeland som tradisjonelt ikke har drevet fiske der. Det er videre naturlig å anta at hensynet til russiske fiskeres interesser i Vernesonen blir avveid mot andre – først og fremst militærstrategiske – hensyn. Dersom man argumenterer for en utvidet fortolkning av Svalbardtraktatens gyldighetsområde, vil dette også kunne få konsekvenser for gyldighetsområdet til traktatens *militære* begrensninger, m.a.o. at forbudet mot bruk "i krigsøiemed" (artikkel 9) kan komme til å omfatte også 200-milssonen, med eventuell rett og plikt for Norge til å sikre overholdelse av bestemmelsen (Stenhaug 2000: 37 - 38, Sjaastad/Skogan 1975: 681).

Svalbard-arkipelets *sikkerhetspolitiske* betydning i den post-bipolære tidsalder skal for øvrig ikke overdrives. Stormaktens oppmerksomhet er i mindre grad enn før rettet mot Nord-

<sup>30</sup> Fra norsk side legges det til grunn at Svalbardtraktaten bare gjelder for øyene og sjøterritoriet ut til 4-milsgrensen (jf. Traktatens art. 2 nr.1), og at Norge har eksklusiv rett til ressursene på sokkelen utenfor øygruppen. Russland og en del andre land legger til grunn en "utvidet" fortolkning av Traktaten og synes å mene at internasjonaliseringsprinsippet og likebehandlingsprinsippet må gjelde også på sokkelen utenfor 4-milsgrensen.

<sup>31</sup> Norge vedtok i juni 1977 å opprette en ikke-diskriminerende 200-mils fiskevernsoner rundt Svalbard, hjemlet i loven om økonomiske soner. Myndighetene i Moskva bestred den gang Norges rett til å opprette en slik sone og til å regulere og inspisere virksomheten (Tamnes 1997: 313). Dette synes fortsatt å være situasjonen.

Atlanteren, og Svalbard omtales ikke lenger som et potensielt brohode for sjø- eller luftmilitære operasjoner i en krigs- eller krisesituasjon. Likevel er det hevet over tvil at øygruppen fortsatt inntar en spesiell plass i russisk sikkerhetstenkning, iallfall om man skal dømme etter den oppmerksomhet som russiske politikere og militære vier Svalbard-relaterte spørsmål. Russernes oppmerksomhet har ofte hatt karakter av mistenksomhet i forhold til Norges planer for øygruppen, også etter den kalde krigen.

Ethvert spørsmål som kan tenkes å få sikkerhetspolitiske konsekvenser, enten det dreier seg om nærings- og forskningsvirksomheten på øygruppen, infrastrukturprosjekter eller miljøverntiltak, blir gjerne ”sikkerhetisert” og tolket i lys av Norges alliansetilhørighet. Representative i så måte er synspunktene som kommandør Vladimir Gundarov presenterte i det sjømilitære tidsskriftet *Morskoj sbornik* våren 2002:

”Arkipelet er et av de viktigste leddene i Norges og NATOs system for økt innflytelse i Arktis [...] Norges og andre NATO-lands aktive inntrengning i Arktis kan ikke annet enn å påkalle frykt for nye militære trusler mot Russland fra arktisk hold [...] Ifølge viseadmiral Vladimir Dobroskotsjenko<sup>32</sup> finnes det fortsatt mulige anledninger for tilspissing av den militærpolitiske situasjon i de nordlige havområder [...]” (Gundarov 2002: 26-27).

Den russiske bekymringen som her tilkjennegis har en lang forhistorie. Da NATO i 1950 vedtok å opprette et felles kommandosystem for organisasjonens medlemsland, ble Norges nordligste territorier – herunder Svalbard og Jan Mayen – inkludert i Nordkommandoens ansvarsområde. Dette førte til sterke protester fra sovjetisk side, fordi man mente ordningen var i strid med demiliteringsklausulen i Svalbard-traktaten. Protestene ble fra norsk side avvist under henvisning til at det ikke var blitt opprettet noen militær befestning eller base på Svalbard, og at regjeringen heller ikke ville tillate noen annen stat å gjøre det. Den sovjetiske regjering var ikke tilfreds med det norske svaret og har siden fastholdt at ordningen er i strid med Norges forpliktelser i henhold til traktaten.

Ifølge kommandør Andrej Smolovskij i den russiske Sjøforsvarsstaben er Svalbards strategiske betydning først og fremst knyttet til etableringen av en eventuell ”operativ-strategisk linje mellom Svalbard-arkipelet, Bjørnøya og Nordkapp”. Den som kontrollerer denne linjen, kontrollerer også ”gjennomstrømningen av flåtestyrker (inkludert kjernefysiske rakettestyrker)” og i siste instans ”sikkerheten til Russlands arktiske og nordlige regioner” (Smolovskij 2000: 38). Scenariet man ser for seg er med andre ord en storskala-konfrontasjon mellom Russland og NATO i Nordatlanteren, og et eventuelt påfølgende angrep på det russiske fastlandet. I dagens situasjon, hvor Russlands forhold til NATO preges av interessefelleskap snarere enn interessemotsetninger, fremstår et slikt scenario som relativt virkelighetsfjernt.

Det er imidlertid grunn til å tro at de norsk-russiske uoverensstemmelsene mht. tolkningen av Svalbardtraktatens art. 9 vil vedvare. Helt siden 1950-tallet har fraværet av en felles forståelse

---

<sup>32</sup> Nordflåtenes nestkommanderende.

på dette punkt gitt seg utslag i gjentatte russiske beskyldninger om brudd på demilitariseringsklausulen. Det skjedde i 1958 da private norske interessenter sonderte mulighetene for å bygge en sivil flyplass ved Ny-Ålesund, og i 1965 da Norges teknisk-vitenskapelige forskningsråd inngikk avtale om å bygge en telemetristasjon ved Kongsfjorden, som bl.a. skulle benyttes av European Space Research Organization (ESRO). Ved begge anledninger var forutsetningen fra norsk side at anleggene utelukkende skulle benyttes til sivile formål. I de bilaterale samtalen som fulgte i kjølvannet av Bratteli-regjeringens vedtak i 1971 om å bygge en flyplass ved Longyearbyen, krevde russerne klare forsikringer mot militær bruk av denne. Videre har det vært protestert mot anløp av norske marine- og kystvaktfartøyer og militære fly, som etter norsk syn ikke er i strid med Traktatens art. 9.<sup>33</sup>

I de senere år har de russiske reaksjonene særlig knyttet seg til ”objekter med en dobbel anvendelse” (Motsak 2000: 8, Smolovskij 2000: 39), dvs. sivile installasjoner som kan tenkes å bli brukt i militær øyemed, særlig slike som kan tenkes å inngå i NATOs defensive eller offensive planverk for nordområdene. Ifølge viseadmiral Mikhail Motsak<sup>34</sup> omfatter listen over slike objekter bl.a. radarstasjonen EISCAT<sup>35</sup> i Adventdalen utenfor Longyearbyen og Norsk romsinters rakettskytefeltet utenfor Ny Ålesund, som i likhet med Globus II-radaren i Vardø ”kan utføre en hel rekke stridsoppdrag i luftrommet og verdensrommet over det nordvestlige Russland” (Motsak 2000: 8-9). Nevnte installasjoner blir på russisk side gjerne satt i sammenheng med USAs og NATOs missilforsvarsplaner, jf. *Pravdas* nylige omtale av Svalbard som ”NATOs forpost mot Russland” (Rivetov 2003b).

Norske myndigheter har ved flere anledninger påpekt overfor russerne at de nevnte objektene, samt Svalbard satellittstasjon (Svalsat) på Platåberget ved Longyearbyen, utelukkende benyttes til sivile formål og at verken norske eller andre lands militære myndigheter er involvert i virksomheten (Nordsletten 2001: 55-60). Det er imidlertid lite som tyder på at den russiske mistenksomheten i forhold til anleggene er ryddet av veien.

Ovenstående eksempler illustrerer med all mulig tydelighet at russiske myndigheters terskel for å ”sikkerhetisere” spørsmål knyttet til nærings- og forskningsvirksomheten på Svalbard og den norske myndighetsutøvelsen på og rundt øygruppen, fortsatt er meget lav. Dette tyder på at russisk Svalbard-politikk i det store og hele fortsatt er et produkt av sikkerhetspolitiske, snarere enn økonomiske, overlegninger. Samtidig må man skille mellom retoriske/populistiske utspill fra russiske politikere og myndighetspersoner, som gjerne er myntet på et hjemlig publikum, og den russiske Svalbard-politikkens praktiske utøvelse. Russland har, som Norge, all interesse i å opprettholde et lavt spenningsnivå i Arktis og utvise varsomhet i egen atferd.

<sup>33</sup> I Stortingsmelding nr. 9 (1999-2000) om Svalbard presiseres det at Traktatens art. 9 ikke innebærer noe generelt forbud mot norsk militær aktivitet på Svalbard. Etter norsk syn gjelder bestemmelsen kun anlegg av ”flåtebasen og befestninger” og bruk av Svalbard ”i krigsøyemed”. Se <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/stmeld/012005-040008/>, pkt. 4.1.4.

<sup>34</sup> Tidligere stabssjef i Nordflåten, nå første stedfortreder for presidentens representant i Det nordvestlige føderale distrikt (*okrug*).

<sup>35</sup> EISCAT (European Incoherent Scatter Scientific Association) er en sivil forskningsorganisasjon som finansieres og drives av forskningsrådene i Norge, Sverige, Finland, Japan, Frankrike, Storbritannia og Tyskland. Radaren på Svalbard benyttes bl.a. til nordlysforskning og til å studere luftforurensning i de øvre atmosfæriske lag.

### 3.5 Case 5: Den nordlige sjørute

Med begrepet ”den nordlige sjørute” forstås det nettverk av seilingsruter som strekker seg langs Den russiske føderasjons nordlige kystlinje fra Novaja Zemlja i vest til Beringstredet i øst, jf. figur 3.7. Den nordlige sjørute omfatter med andre ord størstedelen av Nordøstpassasjen, som sammen med Barentshavet forbinder Atlanterhavet med Stillehavet. Ruten er mellom 2200 og 2900 nautiske mil lang, avhengig av hvilke traséer man følger. Dette blir gjerne bestemt av de lokale isforhold. Farvannene i nord – Karahavet, Laptevhavet, Det østsibiriske hav og Tsjuktsj-havet – er knyttet sammen av 58 streder som går gjennom tre øygrupper: Novaja Zemlja, Severnaja Zemlja og De nysibiriske øyer (Østreng 1999: 2-3).



Figur 3.7: Den nordlige sjørute (<http://www.sikkerhetspolitikk.no/kart>)

Størstedelen av seilingsrutene går gjennom russisk territorialfarvann (12 nautiske mil fra grunnlinjen) eller økonomisk sone (200 nautiske mil). Det går også skipstrafikk nord for 200-milssonen, særlig når isen legger seg rundt de nevnte øygrupper. På russisk side synes man å være av den oppfatning at den nordlige sjørute i praksis inkluderer enhver rute mellom det russiske fastland og Nordpolen så lenge denne passerer gjennom Russlands nordlige kystfarvann (Østreng 1999: 3). Dette er et kontroversielt standpunkt. USA har gjentatte ganger protestert mot det russiske regimet, bl.a. under henvisning til FNs tredje havrettskonvensjon (Brubaker 1999: 213-217). De isfylte stredene som Russland betrakter som indre fravann, er etter amerikansk syn internasjonale.

Da Mikhail Gorbatsjov 1. oktober 1987 annonserte at Sovjetunionen ville åpne den nordlige sjørute for internasjonal skipsfart, understreket han samtidig at landets politiske ledelse ønsket å redusere det militære aktivitetsnivået i nordområdene og iverksette andre tillitsskapende tiltak som kunne bidra til internasjonal avspenning (Arikajnen/Levit 1990: 5). Utspillet ble godt mottatt, ikke bare i Vesten, men også blant de kommersielle aktørene på sovjetisk side. Håpet var at skipstrafikken i nord skulle øke og at dette skulle bringe staten og kystregionene sårt tiltrengte inntekter. Videre så man for seg nye infrastrukturprosjekter og en bedre utnyttelse av

de nordlige regionenes rike naturressurser. På militært hold, derimot, var holdningen noe mindre entusiastisk.

De *næringspolitiske* argumentene for økt bruk av den nordlige sjørute har gjerne som utgangspunkt at den arktiske traséen er den desidert korteste seilingsruten mellom Nordvest-Europa og Nordøst-Asia/Nordvest-Amerika. For noen destinasjoner er seilingsdistansen via den nordlige sjørute opp mot 50% kortere enn de sørlige alternativene, se tabell 3.8.

	Fra Hamburg til:			
Seilingsruter via:	Vancouver	Yokohama	Hong Kong	Singapore
Den nordlige sjørute	6635	6920	8370	9730
Suezkanalen	15377	11073	9360	8377
Kapp det Gode Håp	18846	14542	13109	11846
Panamakanalen	8741	12420	12920	15208

Tabell 3.8: Alternative seilingsruter mellom Atlanterhavet og Stillehavet. Avstandene er oppgitt i nautiske mil (Lykke Ragner 2000: 1).

Men den nordlige sjørute er mer enn en transittforbindelse. Kanskje vel så viktig, sett fra et kommersielt synspunkt, er rutens potensial som eksportkorridor for de enorme naturressursene i russisk Arktis. Innen kort avstand fra Russlands nordlige kystlinje og de sibirske elvene finnes det betydelige forekomster av metaller, olje, gass, tømmer og kull. Under et besøk på atom-isbryteren *Rossija* våren 2000 uttalte president Putin at ”sjøtransporten er det viktigste middel til å opprettholde livsgrunnlaget for flertallet av Russlands nordlige territorier. Sjøtransporten i nord muliggjør døgkontinuerlig utvinning, produksjon og eksport av 90% av vår nikkel og 64% av vår kobber, noe som gir landet en årlig inntekt på opptil 3 milliarder dollar” (Putin 2000).

Godstransporten langs den nordlige sjørute økte jevnt og trutt frem til 1987, da den nådde sitt foreløpige toppunkt (6,58 millioner tonn). Mot slutten av sovjetperioden og i første halvdel av 1990-tallet ble det registrert en merkbar nedgang i trafikken, og siden 1996 har volumet ligget på 1,5-2 millioner tonn pr. år (Lykke Ragner 2000: 11). Det kan finnes flere årsaker til denne nedgangen. Noe av forklaringen ligger i Russlands økonomiske krise på 1990-tallet, nedgangen i industriproduksjon og tendensen til økt utflytting fra de nordlige regionene. Mangelen på operative isbrytere og moderne isforsterkede lasteskip er et annet problem som ofte trekkes frem. Det kan også tenkes at de høye gebyrene og strenge forsikringskravene fra den nordlige sjørutes administrasjon<sup>36</sup>, har gitt potensielle interessenter kalde føtter. En simuleringsstudie gjennomført i 1999 konkluderte med at den nordlige sjørute neppe ville kunne konkurrere med Suezkanalen uten en betydelig (26%) reduksjon av gebyrsatsene (Kamesaki et al 1999: 4-1).

Det er ikke bare de ”tradisjonelle” næringene som ønsker seg en revitalisering av den nordlige

<sup>36</sup> Den nordlige sjørutes administrasjon (NSRA) er i dag en integrert del av det russiske Transportministeriet.



sjørute. Innenfor olje- og gassindustrien har man lenge vært oppmerksom på rutens potensial som innfallspport for produksjonsmaterieil til feltene i Vest-Sibir, og ikke minst som eksportkorridor for olje og gasskondensat fra Vest-Sibir til markedene i Vest-Europa, Nord-Amerika og Nordøst-Asia. Det nåværende rørledningsnettet i nordre Ob/Jenisej-regionen vil neppe ha kapasitet til å ta unna de produksjonsvolum man ser for seg i årene fremover, og oljeterminalene ved Østersjøen og Svartehavet har også begrenset kapasitet. Mellom Vest-Sibir og Det fjerne østen/Stillehavsregionen finnes det få, om noen, alternative transportruter (Kryukov et al 1995: 228).

Oljeselskapet Lukoil har i de senere år bygget opp en formidabel flåte bestående av 8 isforsterkede tankere av *Astrakhan*-klassen (ca. 20 000 tonn). Dette er moderne fartøyer med dobbelt skrog som kan seile i 0,5-1 m tykk is uten assistanse fra isbrytere. Tankerne brukes bl.a. til utskipning av olje ut fra Vitino i Kvitsjøen og Varandej og Kolgujev i Petsjorahavet for omlastning til større tankskip i Murmanskfjorden (Frantzen/Bambulyak 2003: 19). Trafikken er ventet å øke betydelig i årene fremover.

Den nordlige sjørutes kommersielle betydning er også knyttet til cruise-trafikken. Flere av de russiske isbryterne, herunder atomisbryteren *Jamal* og den dieseldrevne isbryteren *Kapitan Khlebnikov*, benyttes hver sommer til å transportere utenlandske turister gjennom Nordøst- og Nordvest-passasjen (Walsh 2001: 89, Lykke Ragner 2000: 19). Cruisene går gjerne vestover fra Providenija-bukta i Nordøst-Sibir, eller fra Murmansk opp til Franz Josef Land og Nordpolen. Flere av isbryterne er utstyrt med komfortable lugarer. Etersom prisene er svært høye (ca. 20 000 USD pr. passasjer for et treukers cruise) og sesongen relativt kort (hovedsakelig om sommeren), vil turisttrafikken i de nordlige havområdene neppe kunne bli særlig mer enn et supplement til den øvrige kommersielle trafikken.

I Sovjetunionen/Russland har man hatt tradisjon for å vektlegge den nordlige sjørutes *militærstrategiske* betydning (se f.eks. Rubtsov 2000: 1 og Vasil'jev/Krans 2001: 4), til tross for at de arktiske kystområdene i utgangspunktet ikke er spesielt egnet for sjømilitære operasjoner. Allerede under den russisk-japanske krig (1904-05) vurderte det russiske admiralitetet å sende en flåtestyrke vestover langs Sibir-kysten for å gjennomføre et overraskelsesangrep mot japanerne. Ideen ble den gang lagt til side på grunn av manglende erfaring med navigasjon i islagte farvann. Admiralitetet valgte i stedet å sende flåten sydover rundt Afrika, noe som resulterte i et sviende nederlag mot japanerne i Tsushima-stredet, mellom Japan og Korea. Nederlaget ble en lærepenge som russerne har hatt vanskelig for å glemme (Østreng 1992: 22).

Den nordlige sjørutes strategiske verdi relaterer seg primært til tre forhold: (i) Muligheten for rask forflytning av egne fartøyer mellom Atlanterhavet og Stillehavet, (ii) muligheten for stasjonering av strategiske ubåter i det aktuelle området og (iii) muligheten for å drive militær overvåkning (Brubaker/Østreng 1999: 267). Betoningen av de strategiske dimensjonene ved den nordlige sjørute må forstås på bakgrunn av det bipolarere verdensorden som rådet under den kalde krigen.

Når russiske aviser skriver at ”den polare trasé egner seg svært godt for omfattende troppeforflytninger, formasjon av eskadrer for spesielle behov, transport av militært materiell og overføring av nybygde fartøyer til Stillehavsflåten” (Rubtsov 2000: 1), må man samtidig ta de naturgitte forhold med i betraktningen. Kontinentalsokkelen langs Russlands nordlige kyst er svært grunn. Noen av stredene er bare 8-13 m dype. Uten assistanse fra isbrytere vil militære overflatefartøyer med sine tynne skrog ikke kunne ferdes i de aktuelle farvannene bortsett fra noen få uker om sommeren. Forflytninger gjennomført under den kalde krigen resulterte i at hvert tredje fartøy underveis måtte repareres for isrelaterte skader, og hvert femte fartøy måtte overvintre i Arktis p.g.a. isforholdene (Yakovlev et al 1997: 20). En studie gjennomført i 1999 konkluderte med at ”[t]he utility of the NSR as a transfer link is severely restricted due to the unfavorable interface between naval ship construction and ice forces” (Brubaker/Østreng 1999: 268). Ifølge russiske kilder skal trafikken av russiske marinefartøyer langs den nordlige sjørute på det nærmeste ha stoppet opp (Yakovlev et al 1997: 20).

Det kan også diskuteres hvor godt den nordlige sjørute egner seg som stasjoneringsområde for strategiske atomubåter (SSBN). Det finnes både fordeler og ulemper ved å operere i sonen mellom Sibirskysten og Polhavet. Der undervannstopografien tillater det, kan ubåtene gå inn under iskanten og gjemme seg i støyen som isens bevegelser genererer. Problemet er at de aktuelle farvannene, med få unntak, er svært grunne. Ifølge amerikanske eksperter vil ubåter lengre enn 350 fot<sup>37</sup> neppe være i stand til å manøvrere under isen i så grunne farvann (Boyle/Lyon 1998: 31). Som vi så i case 2 (s. 24), krever de største av Nordflåtens strategiske ubåter et vertikalt manøvreringsrom på nærmere 200 m. Karahavet, Det østsibiriske hav og Tsjuktsjihavet har alle en gjennomsnittsdypde på under 100 m.

Det finnes riktignok ”renner” som er dype nok til SSBN-operasjoner, eksempelvis i Karahavet øst for Novaja Zemlja, se figur 3.2, men disse er gjerne lett identifiserbare, noe som vil kunne gi fiendtlige antiubåtstyrker et taktisk fortrinn. Ubåter som opererer i grunne farvann på arktisk sokkel risikerer ellers å seile inn i kløfter de ikke kan komme ut av når isen tykner til.<sup>38</sup> Ovenstående omstendigheter tatt i betraktning, virker det lite sannsynlig at Russland i fremtiden skulle foretrekke å stasjonere sine strategiske ubåter i de arktiske kystfarvannene fremfor f.eks. det sentrale Polhav, som er langt dypere og mer egnet for SSBN-operasjoner (Brubaker/Østreng 1999: 271).

Videre er det grunn til å anta at Russland i fremtiden vil stasjonere en større del av sitt atomvåpenarsenal på land fremfor på ubåter. De ubåtbaserte missilene (SLBM<sup>39</sup>) er om lag ti ganger dyrere i drift enn landbaserte interkontinentale missiler (ICBM<sup>40</sup>) (Dörfer 2002: 81). Dette betyr imidlertid ikke at russiske militære har avskrevet muligheten for SSBN-operasjoner i havområdene langs den nordlige sjørute.

Hva militær overvåkning angår, ble det under den kalde krigen bygget radarstasjoner, flystriper

<sup>37</sup> Ca. 105 m. De russiske Typhoon-ubåtene er ca. 170 m lange.

<sup>38</sup> Den såkalte ”dødens dal”-problematikken, kjent fra den kalde krigen.

<sup>39</sup> Submarine-Launched Ballistic Missiles

<sup>40</sup> Intercontinental Ballistic Missiles

og missilbaser flere steder langs den nordlige sjørute, i tillegg til det nå nedlagte atomprøvefeltet på Novaja Zemlja. For å forebygge spionasje mot disse anleggene ble det innført seilingsrestriksjoner som la store begrensninger på den kommersielle skipstrafikken. Den nordlige sjørutes (sivile) administrasjon ble etablert mer eller mindre samtidig med den sovjetiske Nordflåten, henholdsvis i 1932 og 1933, og i hele etterkrigstiden hadde de militære god kontroll med den sivile virksomheten. For alle praktiske formål var den nordlige sjørute lukket for internasjonal skipstrafikk helt frem til 1. juli 1991 (Brubaker/Østreng 1999: 273).

Hvorvidt det russiske hemmeligholdelsesregimet hadde noen berettigelse, og om det fortsatt har det, er selvsagt et subjektivt spørsmål. Den ”sensitive” informasjon man eventuelt vil kunne tilegne seg fra et utenlandsk handelsfartøy er sannsynligvis av begrenset verdi sammenlignet med den informasjon som er tilgjengelig fra overvåkningssatellitter i verdensrommet. Dette har man sannsynligvis innsett også på russisk side. Ikke desto mindre kan det synes som om russiske forsvarsmyndigheter fortsatt føler seg ubekvemme med å ha utenlandske fartøyer i sine farvann. Man er bl.a. bekymret for at andre land kan tilegne seg oseanografisk informasjon og praktisk navigasjonserfaring i russisk Arktis som vil kunne brukes i militær øyemed. Slik datainnsamling vil ifølge en russisk militær kilde kunne “[...] enhance the potential for the movement of foreign submarines in the Arctic Ocean”. Den samme kilden konkluderer med at “Russia’s interests are best served by its [own] rules under which the [Northern Sea] route is regarded as a national waterway” (Interfax 2001).

Det kan ikke lenger sies å foreligge vesentlige objektive militære hindringer for internasjonal skipstrafikk langs den nordlige sjørute. Samtidig er det på det rene at det fortsatt finnes krefter, særlig innen det militære etablissement, som motsetter seg en slik utvikling og som ønsker å holde utenlandske fartøyer borte fra strategisk viktige og sensitive deler av russisk Arktis. De militæres grep på den nordlige sjørute er imidlertid atskillig løsere nå enn det var under den kalde krigen, og det er grunn til å anta at ”desikkerhetiseringen” av den nordlige sjørute vil fortsette etter hvert som globaliseringen skrider frem og flere får øynene opp for rutens økonomiske potensial.

Denne utviklingen vil kunne bli påskyndet av endringer i isforholdene i Arktis. Ifølge prognoser gjort ved U.S. Naval Ice Center vil den nordlige sjørute i 2015 være isfri i 4-6 måneder av året (Lamb 2001: 2). Dette vil kunne gjøre kommersiell skipstrafikk langs Russlands nordlige kyst atskillig mer interessant enn i dag, i tillegg til at det vil gjøre det lettere å utnytte naturressursene i Russlands nordlige land- og havområder. Her må man imidlertid ta med i betraktningen at en økt tilgjengelighet til Arktis også vil bidra til å øke de nordlige farvannenes *strategiske* verdi. Dersom iskanten fortsetter å trekke seg tilbake og trafikken i Polhavet øker, kan dette også være et argument for militær tilstedeværelse i disse farvannene.

### 3.6 Case 6: Det militærindustrielle kompleks i Severodvinsk

Den militære styrkeoppbyggingen som fant sted på Kolahalvøya i mellomkrigstiden og under den kalde krigen, ville ikke vært mulig uten en industriell basis. Da den sovjetiske regjering på 1930-tallet besluttet å bygge opp en flåtestyrke på Kola, ble det samtidig besluttet å anlegge et militært skipsverft ved utløpet av elven Nordre Dvina, 30 kilometer fra Arkhangelsk, se figur 3.9. Verftet fikk navnet *Severnoje masjinostroitel'noje predprijatie*, eller bare *Sevmasj*. Rundt verftet ble det bygget opp en industri- og havneby – Molotovsk – som i 1957 ble omdøpt til Severodvinsk. Bygge- og vedlikeholdsoppdragene for Nordflåten har i alle år vært byens livsgrunnlag.<sup>41</sup> Aktiviteten ved marineverftene *Sevmasj* og *Zvjozdotsjka*, sistnevnte opprettet i 1954, økte i takt med fremveksten av en bipolar verdensorden og tempoet i rustningskappløpet med USA og NATO. På 1980-tallet sysselsatte de to verftene til sammen 48 000 mennesker (Jørgensen 2001a: 200).

Marineverftene i Severodvinsk står i dag overfor store utfordringer. Allerede i 1990 var verdien av forsvarsordrene fra Den sovjetiske marine redusert med 95%. Marinens andel av forsvarsbudsjettet var i den samme perioden blitt redusert fra 23% til 9%, og når det kom til stykket ble nærmere halvparten av de bevilgede beløp aldri utbetalt (Litovkin 2003: 4). Dette førte til at planlagte og til dels påbegynte byggeprosjekter ble utsatt, ofte på ubestemt tid. *Sevmasj* og *Zvjozdotsjka* begynte å se seg om etter andre samarbeidspartnere – innenfor den sivile sektor. Olje- og gassindustrien fremstod som en spesielt interessant kunde, og man gikk i gang med å konvertere verftene fra produksjon av marinefartøyer til produksjon av borerigger, plattformer og annet sivilt materiell (George 1992: 17).

Konverteringen og kommersialiseringen av virksomheten ved marineverftene i Severodvinsk var i utgangspunktet motivert av økonomiske hensyn. Samtidig visste man at omstillingen ville kunne få konsekvenser for verftenes militære kapasitet. Den russiske regjering ønsket på den ene siden å tilpasse det militærindustrielle kompleks til de nye økonomiske realiteter, og på den andre siden å opprettholde landets forsvarsevne og forebygge massearbeidsledighet (Sakwa 1993: 227). Dette var to hensyn som vanskelig lot seg forene. Det ble tidlig klart at det i praksis ikke ville bli tale om noe mer enn en *diversifisering*, m.a.o. at forsvarsproduksjonen fortsatt skulle utgjøre kjerneaktiviteten ved verftene og at det ikke måtte rokkes ved deres militære kapabiliteter (Jørgensen 2001a: 201). Kravet om opprettholdelse av en betydelig militær produksjonskapasitet og mangelen på investeringer i nytt produksjonsutstyr bidro til å komplisere og forsinke overgangen til sivil produksjon.

I russiske *næringslivskretser* har man lenge ivret for en raskere ”demilitarisering” av verftskomplekset i Severodvinsk. Den russiske økonomen Sergej Koltsjin skrev i en artikkel våren 2001 at det militærindustrielle kompleks og olje- og gassindustrien hadde en felles interesse i å utdype sine innbyrdes relasjoner. Det militærindustrielle kompleks burde etter hans syn innrette en større del av sin produksjonskapasitet mot olje- og gassindustrien, som på sin side burde kanalisere en større del av sine investeringer mot lokale produksjonsfasiliteter

<sup>41</sup> Så sent som i 1997 stod det militærindustrielle kompleks for 75% av byens inntekter (Korenev 2000: 4).

(Koltsjin 2001: 24). Dette er et syn som møter stor forståelse også i russiske regjeringkretser.<sup>42</sup> Det gjenstår imidlertid å se om nedslitte forsvarsbedrifter som *Sevmasj* og *Zvjozdotsjka* vil være i stand til å konkurrere med mer spesialiserte utstyrsleverandører innenfor offshore-sektoren.

Den russiske olje- og gassindustrien hadde på 1990-tallet store ambisjoner for marineverftene i Severodvinsk. Fremdriften i de aktuelle prosjektene har imidlertid vært langt mindre enn forutsatt. På oppdrag fra det Gazprom-kontrollerte selskapet Rossjelf gikk *Sevmasj* i 1996 i gang med å bygge en 85 000-tonns isforstreket boreplattform til Prirazlomnoje-feltet, se figur 3.9. Plattformen var i utgangspunktet kostnadsberegnet til 800 millioner USD, og byggingen skulle ta tre år. Arbeidet er imidlertid blitt betydelig forsinket, dels av tekniske årsaker og dels av økonomiske. Det samme gjelder to mindre borerigger og en del annen infrastruktur som skulle bygges parallelt med produksjonsplattformen. Prosjektet vil neppe bli ferdigstilt før tidligst i 2004 (Ignatova 2001: 5).



Figur 3.9: Kvitsjøen/Barentshavet. Plattformen som er under bygging ved *Sevmasj*-verftet i Severodvinsk, er tiltenkt Prirazlomnoje-feltet i Petsjorahavet (Kilde: Rossjelf).

Også oljeselskapet Lukoil har ytret ønske om et tettere samarbeid med *Sevmasj*. Under et møte mellom de to selskaperes direktører sommeren 2000 ble det oppnådd ”prinsipiell enighet” om at *Sevmasj* skulle forestå byggingen av en del av Lukoils nye tankflåte.<sup>43</sup> Det ble ved denne anledning vist til at *Sevmasj* kunne produsere tankerne 15% billigere enn Admiralitetsverftet i St. Petersburg (Pravda Severa 2000). Tre år senere var saken fortsatt på planleggingsstadiet. Samtidig røk *Sevmasj* uklar med et svensk rederi vedrørende en tidligere inngått kontrakt om

<sup>42</sup> Ifølge viseindustrialminister Sergej Mitin vil det militærindustrielle kompleks i perioden 2002-2005 bli tilført mer enn 200 millioner USD innenfor rammen av et energirelatert konverteringsprogram (Ignatova 2001: 5).

<sup>43</sup> Det dreide seg om fem isforsterkede tankskip på 60 000-80 000 dvt (Temkin 2000: B2).

bygging av to noe mindre tankere. Både denne og flere andre kontrakter er i den senere tid blitt annullert, noe som har fått russisk presse til å sette spørsmålstegn ved verftets evne til å håndtere kommersielle oppdrag i en tid da de statlige forsvarsordrene ser ut til å ta seg opp igjen (Ekspert Severo-Zapad 2003).

Ledelsen ved Sevmasj fastholder at man ønsker å videreføre konverteringsprosessen og påta seg flere sivile oppdrag i årene fremover (Bratkov 2003). Bygging av trålere, taubåter og ulike typer passasjerbåter utgjør en stadig viktigere del av selskapets portefølje. Det samme gjelder produksjon av utstyr og maskineri til den sivile atomindustrien. Man har også prøvd seg på produksjon av landbruksmaskineri, møbler, medisinsk utstyr, utstyr for sukkerraffinering, vannrensere, torvbrensel, bolter, muttere og mye annet. Denne produksjonen har gjerne foregått i små kvanta, basert på allerede tilgjengelig teknologi, og kvaliteten på produktene har vært svært varierende. Forbruksvareproduksjonen har snarere vært å betrakte som en midlertidig overlevelsesstrategi enn som en langsiktig satsing. Den russiske stat står fortsatt for 70-80% av virksomheten ved Sevmasj. Siktemålet med omstillingen man nå er inne i, er å komme ned under 50% (Anufrijev 2003).

En del av prosjektene som har vært foreslått, har vært knyttet til sivil anvendelse av ubåter. Sammen med verdens største nikkelproducent, Norilsk Nikkel, har Sevmasj sondert mulighetene for bygge om Typhoon-ubåter for transport av nikkel mellom Dudinka i Sibir og Murmansk (Solovitsjenko 2001: 1). Videre har man sett på mulighetene for å benytte ubåter til å transportere olje og/eller flytende naturgass (Koltsjin 2001: 22). Planene har vakt bestyrtelse blant russiske og utenlandske miljøvernere, og lite tyder på at de vil bli realisert med det første. Samarbeidet mellom nikkelindustrien og Sevmasj blir gjerne tolket som et halvhjertet forsøk på å presse ned prisene som Murmansk Shipping Company i dag tar for den isbryterstøttede nikkeltransporten mellom Dudinka og Murmansk (Solovitsjenko 2001: 1). Redningsubåter og ubåter konstruert for tekniske formål er muligens mer lovende nisjeprodukter for Sevmasj. Bygging av ubåter for turistformål har også vært nevnt, riktignok i noe mindre seriøse vendinger.<sup>44</sup>

Tilstanden ved Zvjozdotsjka betegnes som noe lysere enn ved Sevmasj, og man synes å være kommet atskillig lenger i konverteringsprosessen. Verftet har bl.a. spesialisert seg på produksjon av moderne skipspropeller, noe som ser ut til å ha vært en kommersiell suksess (Jørgensen 2001: 203, Kuznetsova 2000: 2). Virksomheten ved Zvjozdotsjka minner for øvrig mye om virksomheten ved Sevmasj. De to verftene konkurrerer i mange tilfeller om de samme oppdragene, enten det dreier seg om bygging av frysetrålere eller borerigger. Zvjozdotsjka ble i utgangspunktet bygget som et reparasjons- og vedlikeholdsverft for Nordflåten, og har i de senere år også reparert marinefartøyer på kommersiell basis, bl.a. for Den indiske marine (Kalistratov 1998).

Den kommersielle virksomheten ved marineverftene i Severodvinsk kan fortsatt ikke sies å ha ”tatt av”. Noe av forklaringen kan være at det dreier seg om svært store enheter som lenge har

<sup>44</sup> Sevmasj bygget i 1991 en sivil passasjer-ubåt (”Neptun”), som bl.a. gikk i trafikk i Det karibiske hav.

vært avsondret fra omverdenen. Det er vanskelig å produsere offshore-teknologi til markedspriser når man samtidig skal holde i stand uforholdmessig store lokaler og sysselsette en overtallig arbeidsstokk. Severodvinsk, som med sine drøyt 230 000 innbyggere er den nest største byen i Arkhangelsk fylke, er fortsatt lukket for utlendinger, noe som ikke akkurat bidrar til å fremme markedstilpasningen. Man har dessuten lang tradisjon for å forsøke å beskytte verftenes teknologi, snarere enn å markedsføre denne utad (Jørgensen 2001: 202).

En annen forklaring kan selvsagt være at omstillingen til sivil produksjon har vært motarbeidet av krefter innen *det militære etablissement*. De militære har tradisjonelt vært skeptiske til privatisering av forsvarsindustrien og har etter beste evne forsøkt å skjerme iallfall de strategisk viktigste deler av det militærindustrielle kompleks. Marineverftene i Severodvinsk må antas å falle innenfor denne kategorien. Sevmasj har siden 1954 produsert mer enn 160 ubåter av ulike klasser, herunder samtlige av Nordflåtens strategiske atomubåter. Det er fortsatt verdens største ubåtverft (Mikhajlov 2002).

Den profilerte russiske militærforskeren Radij Zubkov<sup>45</sup> sa under en konferanse i 1996 at den militære skipsbyggingens problemer hadde direkte sammenheng med ”the disruptive and senseless process of conversion”, og at mange av de tidligere forsvarsbedriftene i praksis hadde sluttet å fungere som produsenter av militært materiell (Zubkov 1997: 31). Et gjennomgående problem med konverteringen, sett fra de militæres side, var at nøkkelbedrifter innen det militærindustrielle kompleks vendte ryggen til forsvarsmyndighetene og orienterte seg i retning av mer betalingsdyktige kunder innen den private sektor (Gorozhanin 2002: 59).

Marineverftene i Severodvinsk er i dag administrativt underlagt Ministeriet for handel og økonomisk utvikling (Minekonomrazvitija). Forsvarsministeriets og Nordflåtens muligheter til å påvirke verftenes prioriteringer er trolig svært begrensede. Det må antas at det først og fremst er markedsøkonomiske prinsipper som ligger til grunn for verftenes langtidsplanlegging, og ikke sikkerhetspolitiske eller militærstrategiske betraktninger. Man kan imidlertid ikke se bort fra at en eventuell revitalisering av de statlige forsvarsordrene vil kunne bremse tempoet i den offshore-orienterte omstillingsprosessen som verftene nå er inne i.

Volumet av forsvarsordrene vil i betydelig grad avhenge av Russlands økonomiske utvikling og de politiske prioriteringer. Ifølge Severodvinsk-avisen *Korabel'naja Storona* ble det i 2002 notert en 33% økning i finansieringen av den ubåtrelaterte virksomheten ved Sevmasj (Sotkin 2003). Øverstkommanderende for Den russiske marine, admiral Vladimir Kurojedov, uttalte i august 2003 at det i årene fremover bli bygget en ny og mer moderne ubåtklasse (Borej-klassen). De nye ubåtene vil være betydelig mindre enn Typhoon-ubåtene<sup>46</sup>, men bedre bevæpnet og vanskeligere å detektere (Yasman 2003).

Forsvarsministeriet har ved flere anledninger understreket behovet for en gjennomgripende

<sup>45</sup> Pensjonert viseadmiral med lang farstid i Nordflåten, Svartehavsflåten og Generalstaben.

<sup>46</sup> Den foreløpig siste av Typhoon-ubåtene (”Gepard”) ble sjøsatt i Severodvinsk i juni 2002. Sevmasj har fortsatt bare fått en liten del av oppgjøret for byggingen, og det vil neppe bli bygget flere av denne klassen (Bratkov 2002).

modernisering av Den russiske marine. Bygging av nye fartøyer, oppgradering av eldre fartøyer, og ikke minst dekommisjonering av utrangerte atomubåter vil trolig utgjøre en sentral del av Severodvinsk-verftenes portefølje også i årene fremover. Det er imidlertid lite som tyder på at den forsvarsrelaterte produksjonen ved verftene vil nærme seg det nivå den hadde under den kalde krigen. En moderat økning i forsvarsordrene vil med andre ord neppe kunne true den oljerelaterte virksomheten, og en økning i den oljerelaterte virksomheten vil neppe få store konsekvenser for verftenes militære produksjonskapasitet.

Sett i forhold til den overordnede problemstillingen i denne studien – forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser – fremstår problematikken rundt marineverftene i Severodvinsk som et interessant case. Særlig interessant er ”trekantforholdet” mellom *forsvarsmyndighetene*, *det militærindustrielle kompleks* og *olje- og gassindustrien*. Det militærindustrielle kompleks hadde i sovjetperioden en relativt selvstendig stilling, noe som ikke lenger kan sies å være tilfelle (Golotjuk 2002). Dette har resultert i en situasjon der forsvarsmyndighetene og olje- og gassindustrien på ulike vis forsøker å gjøre det militærindustrielle kompleks til et redskap for sine interesser, utfra henholdsvis strategiske og kommersielle motiver.

På militært hold har man for lengst innsett at Sevmasj og Zvjozdotsjka under enhver omstendighet ikke vil kunne overleve på forsvarsordrene alene. Slik sett er offshore-industrien snarere å betrakte som en medspiller enn som en motspiller. Det er i det hele tatt vanskelig å se for seg noen sivil-militær interessekonflikt relatert til det militærindustrielle kompleks i Severodvinsk. Det eneste måtte være hvis de kommersielle aktørene skulle forsøke å *nedlegge* den militære virksomheten ved verftene, noe som i dagens situasjon fortoner seg som et lite realistisk scenario.

#### 4 KONKLUSJON

Det kan avslutningsvis være på sin plass å returnere til utgangspunktet for denne studien – hypotesen om at russisk nordområdepolitikk i stadig større grad styres av *økonomiske* interesser, og ikke *sikkerhetspolitiske*. La oss se hvordan hypotesen stemmer med det som er fremkommet i de seks case-studiene.

I *case 1* (bygging av oljeterminal i Murmansk) så vi at de militæres motstand mot terminalprosjektet, som etter alt å dømme var meget sterk på slutten av 1980-tallet, gradvis var i ferd med å bli avløst av en mer pragmatisk holdning. Aktivitetsnivået ved Nordflåtens baseanlegg i Murmanskfjorden er betydelig lavere i dag enn under den kalde krigen, noe som må ses i sammenheng med det endrede internasjonale klima og nedskjæringene på det russiske forsvarsbudsjettet. De sikkerhetsrelaterte motargumentene mot oljeselskapenes utbyggingsplaner ser ut til å ha mistet mye av sin gjennomslagskraft. Samtidig blir de kommersielle sidene ved terminalprosjektet, herunder utsiktene til økt russisk oljeeksport til Vest-Europa og USA, tillagt stadig større vekt både hos de regionale myndigheter og i russiske regjeringskretser. Også de militære kan ha visse fordeler av økt økonomisk aktivitet og et eventuelt raffineri i regionen.



En lignende utvikling ble observert i *case 2* (utbygging av olje- og gassfelt i Barentshavet). Den russiske olje- og gassindustrien, anført av Gazprom, presser på for å komme i gang med utbygging på russisk sokkel, mens forsvarsmyndighetenes skepsis mot en slik utvikling er i ferd med å svekkes. Barentshavet har mistet mye av sin strategiske betydning, og den teknologiske utviklingen har gjort utbyggingsscenarioet mer realistisk enn det var under den kalde krigen. Videre vil utbygging gi nye argumenter for Nordflåtens virksomhet. Så vidt vites, finnes det i dag ingen militære motforestillinger mot utbygging av oljefeltet Prirazlomnoje og gassfeltet Sjtokmanovskoje. Forsvarsministeriet har imidlertid motsatt seg utbygging av felter i umiddelbar nærhet av sensitive objekter og hyppig benyttede ferdselsårer.

Når det gjelder *case 3* (delelinjeforhandlingene med Norge), virker det som om de sikkerhetspolitiske dimensjoner ved sektorlinjekravet – først og fremst avstanden mellom en eventuell grenselinje og Kola-basene – nærmest er blitt et ikke-tema i forhandlingene. De ressursmessige sider ved problemkomplekset er til gjengjeld blitt mer fremtredende. Dette betyr ikke nødvendigvis at den russiske part er blitt mer kompromissvillig. Så lenge Russland har uutnyttede olje- og gassfelt i andre og mer tilgjengelige deler av Barentshavet, foreligger det neppe noe tidspress for å avklare det omstridte områdets status. Heller ikke fiskeriinteressene er nødvendigvis en endelig grensedragning og avvikling av Gråsonen.

*Case 4* (russisk Svalbard-politikk) er på mange måter et spesielt tilfelle. Opprettholdelsen av den russiske bosettingen på Svalbard kan vanskelig sies å være økonomisk motivert, ettersom gruvedriften i Barentsburg i alle år har vært et underskuddsforetak. Den varslede gjenopptakelsen av gruvedriften i Grumantbyen/Colesbukta er trolig mer motivert av sikkerhetspolitiske hensyn enn av et ønske om økonomisk vinning. Russiske myndigheters gjentatte referanser til Svalbardtraktatens demilitariseringsklausul, og *Pravdas* omtale av øygruppen som ”NATOs forpost mot Russland”, indikerer at strategiske overlegninger fortsatt spiller en sentral rolle i utformingen av russisk Svalbard-politikk.

I *case 5* (den nordlige sjørute) så vi at det etter den kalde krigen har skjedd en betydelig nedtoning av Nordøstpassasjens strategiske betydning. Den nordlige sjørute ble formelt åpnet for internasjonal skipstrafikk i juni 1991, knapt fire år etter Mikhail Gorbatsjovs berømte Murmansk-tale. Selv om det fortsatt finnes skeptikere innen det militære etablissement, er de formelle militærstrategiske hindringene for internasjonal bruk av ruten ryddet av veien. Når trafikken likevel ikke kan sies å ha ”tatt av”, har dette snarere sammenheng med de kommersielle rammebetingelsene. Det er ellers verdt å merke seg rutens kommersielle – og strategiske – verdi kan øke i tiårene fremover som resultat av endringer i isforholdene i Arktis.

I *case 6* (det militærindustrielle kompleks i Severodvinsk) fikk vi illustrert trekantforholdet mellom forsvarsmyndighetene, forsvarsindustrien og olje- og gassindustrien. Det fremgikk her at de militæres motstand mot konvertering av forsvarsbedrifter til sivil produksjon sannsynligvis er langt mindre i dag enn den var under den kalde krigen. Denne utviklingen må ses i sammenheng med nedgangen i forsvarsordrene og den økonomiske situasjon innen det militærindustrielle kompleks. Slik sett kan offshore-industrien snarere bidra til å sikre

kompetanse og produksjonskapasitet i det militærindustrielle kompleks enn å gå på bekostning av Nordflåtens behov.

De funn som er gjort i case-studiene kan også fremstilles skjematisk, se tabell 4.1. Tabellen er en forenklet og komprimert fremstilling av de funn som er gjort i case-studiene. Som det fremgår av kapittel 3, er det ofte vanskelig å trekke entydige konklusjoner om aktørenes ”bakenforliggende prioriteringer”, fordi det empiriske grunnlag gjerne peker i ulike retninger. Det synes imidlertid å være grunnlag for å hevde at det har skjedd et *paradigmeskifte* i russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen. Med unntak av case 4 (russisk Svalbard-politikk) synes eksemplene i denne studien å bekrefte hypotesen om at russisk nordområdepolitikk i de siste 10-15 år er blitt langt mer ”kommersiell”, m.a.o. at politikken ikke lenger kan sies å være styrt av overordnede strategiske hensyn.

Case	Spørsmål	Sannsynlig prioritering i forhold til det aktuelle spørsmål	
		Under den kalde krigen	Etter den kalde krigen
1	Oljeterminal i Murmansk	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser	1. Økonomiske interesser 2. <b>Strategiske interesser</b>
2	Utbygging av olje- og gassfelt i Barentshavet	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser	1. Økonomiske interesser 2. <b>Strategiske interesser</b>
3	Delelinjeforhandlingene	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser	1. Økonomiske interesser 2. <b>Strategiske interesser</b>
4	Russisk Svalbard-politikk	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser
5	Den nordlige sjørute	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser	1. Økonomiske interesser 2. <b>Strategiske interesser</b>
6	Det militærindustrielle kompleks i Severodvinsk	1. <b>Strategiske interesser</b> 2. Økonomiske interesser	1. Økonomiske interesser 2. <b>Strategiske interesser</b>

Tabell 4.1: Skjematisk fremstilling av russiske myndigheters prioritering av henholdsvis strategiske og økonomiske interesser i forhold til aktuelle nordområdespørsmål.

Dette har igjen stor betydning for *konfliktpotensialet* i nordområdene, både det ”indre” (mellom de russiske aktørene) og det ”ytre” (mellom Russland og nabolandene, inkludert Norge). Det ”indre” konfliktpotensialet synes å ha blitt merkbart mindre etter den kalde krigen, fordi det i mindre grad legges militære begrensninger på den kommersielle virksomheten. I case 1, 2, 5 og 6 så vi at motsetningsforholdet mellom ”militærstrategene” og ”næringspolitikkerne” var i ferd med å bli avløst av et mer pragmatisk forhold.<sup>47</sup> De militære, som langt på vei har mistet sin økonomiske handlefrihet, har begynt å se seg om etter lokale samarbeidspartnere. På samme måte har næringslivsaktørene en åpenbar interesse i å holde seg inne med de militære, fordi oljeeventyret i nord vanskelig vil la seg realisere uten en eller annen form for aksept og

<sup>47</sup> Endringen var ikke spesielt markant i case 3 og 4, hvor det ”indre” konfliktpotensialet i utgangspunktet var mindre.

medvirkning fra de militæres side. Industrien vil eksempelvis være avhengig av de militære når det gjelder å ivareta sikkerheten til de prosjekterte installasjonene, til lands så vel som til havs. Mye tyder på at de militære i dagens situasjon ser *positivt* på økt kommersiell virksomhet i nordområdene, bl.a. fordi dette kan gi et argument for fortsatt militært nærvær på Kolahalvøya og i de nordlige havområder.

Hva så med det ”ytre” konfliktpotensialet? Den utvikling som er skissert i denne rapporten, innebærer at vi i fremtiden vil stå overfor et Russland som setter sine økonomiske interesser øverst på dagsordenen, også i nordområdene. Hvorvidt dette vil føre til at det mellomstatlige konfliktpotensialet blir større eller mindre, er ingen gitt å forutsi. Det eneste man kan si med sikkerhet er at vi vil stå overfor et *annerledes konfliktpotensial*. Heller enn å være knyttet til en storpolitisk kontekst, vil fremtidens konflikter i nordområdene etter alt å dømme være knyttet til *tilgangen til naturressurser*. Det vil være av stor betydning for stabiliteten i nordområdene om eventuelle bilaterale og multilaterale ressurskonflikter vil la seg håndtere innenfor en politisk/økonomisk kontekst, eller om de vil bli ”sikkerhetisert”.

Som denne studien har vist, er russiske myndigheters villighet til å ”desikkerhetisere” aktuelle nordområdespørsmål større enn tidligere, noe som bl.a. har sammenheng med det endrede militære trusselbildet. NATO oppleves i mindre grad enn før som en trussel mot Russlands sikkerhet, og Russlands forhold til sine nordvestlige naboer er gradvis i ferd med å bli normalisert. Dette har utvilsomt bidratt til å *øke sjansene for å finne frem til konstruktive løsninger på eventuelle konflikter som måtte oppstå mellom landene i regionen*. Slik sett er det mye som peker i retning av et fremtidig russisk-vestlig sikkerhetsfelleskap i nordområdene.

På den annen side kan man hevde at den kalde krigens militære rivalisering i noen grad er blitt avløst av en *økonomisk rivalisering*. På russisk side hersker det en viss frykt for at Vesten skal forsøke å tilrive seg kontroll over Russlands naturressurser. Selv om Russlands forhold til sine nordvestlige naboer i dag preges av dialog og vilje til samarbeid, kan man *ikke se bort fra muligheten av at militære maktmidler kan komme til anvendelse i en tilspisset konflikt der viktige økonomiske interesser oppleves å stå på spill*.

Under den kalde krigen var Sovjetunionen/Russlands sikkerhetspolitiske forhold til Norge langt på vei en funksjon av det overordnede forholdet mellom Sovjetunionen/Russland og NATO. Dette kan vanskelig sies å være tilfellet i dagens post-bipolære kontekst. Atlanterhavspaktens oppmerksomhet er i mindre grad enn før rettet mot de nordlige havområder, og Norge må i økende grad belage seg på å måtte håndtere naboforholdet til Russland på egen hånd. Videre er det mye som tyder på at presset mot naturressursene i nordområdene vil tilta i årene fremover. Dette vil stille store krav til *Norges evne til å forebygge og håndtere ressursrelaterte kriser og konflikter i sine nordlige jurisdiksjonsområder*.

## LITTERATUR

Aleksander's Gas and Oil Connections (2003) "Russia plans oil pipeline to Arctic port", Vol. 8, No. 1, 10. januar, <http://www.gasandoil.com/goc/company/cnr30232.htm>

Aleksander's Gas and Oil Connections (2002a) "Murmansk project is certain to attract attention of US", Vol. 7, No. 20, 15. oktober, <http://www.gasandoil.com/goc/news/ntn24216.htm>

Aleksander's Gas and Oil Connections (2002b) "Wintershall withdraws from joint oil project with Gazprom, Vol. 7, No. 8, 18.april, <http://www.gasandoil.com/goc/company/cnr21643.htm>

Andreassen, Natalia (2002) "Russian Arctic Naval base seeks U.S. oil mission", Reuter, 4. desember

Anufrijev, Vladimir (2003) "Konversija diktujet...", *Ekonomika i vremja*, 13. januar, <http://www.ev.spb.ru:8101/art.php3?newsid=12918>

Arikajnen, A. og V. Levit (1990) "Severnyj morskoy put': mezjdunarodnoe ispol'zovanie?" *Morskoy flot*, No. 11, s. 4-5

Bergesen, Helge Ole, Arild Moe og Willy Østreng (red.) (1987) *Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea*, London: Frances Printer

Boyle, Richard og Waldo Lyon (1998) "Arctic ASW: Have we lost?", *United States Naval Institute Proceedings*, Vol. 124, No. 6, s. 31-35

Bratkov, Vitalij (2003) "Flagman atomnogo voennogo korablestroenija sprosonok naekhal na pressu", *Pravda*, 25. mars, [http://economics.pravda.ru/printed.html?news\\_id=8815](http://economics.pravda.ru/printed.html?news_id=8815)

Bratkov, Vitalij (2002) "World's largest submarine launched in Severodvinsk today", *Pravda*, 26. juni, <http://english.pravda.ru/main/2002/06/26/31194.html>

Brubaker, R. Douglas (1999) "The Legal Status of the Russian Baselines in the Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, No. 3, s. 191-233

Brubaker, R. Douglas og Willy Østreng (1999) "The Military Impact on Regime Formation for the Northern Sea Route" i Davor Vidas, Willy Østreng og Martha Snodgrass (red.) *Order for the Oceans at the Turn of the Century*, Haag: Kluwer Law International, s. 261-290

Bukharin, Oleg og Joshua Handler (1995) "Russian Nuclear-Powered Submarine Decommissioning", *Science and Global Security*, Vol. 5, No. 2, s. 245-271

- Bukkvoll, Tor (2003) "Putin's Strategic Partnership with the West: The Domestic Politics of Russian Foreign Policy", *Comparative Strategy*, Vol. 22, No. 3, s. 223-242
- Burkhanov, V. F. (1970) "Criteria for Determining an Engineering-Geographic Boundary of the North of the USSR", *Soviet Geography: Review and Translation*, Vol. 11, No. 1, s. 24-32
- Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York: Harvester Wheatsheaf
- Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde (1998) *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Critchley, W. Harriet (1984) "Polar Deployment of Soviet Submarines", *International Journal*, Vol. 39, No. 4, s. 828-865
- Desinenko, Jelena og Jekaterina Drankina (2002) "Tsjetvero v Mokhnatkinoj Pakhte", *Profil'*, No. 46, 9. desember, s. 34-35
- Denisenkova, Jelena (2003) "Neftjanoj plan", *Ekspert Severo-Zapad*, No. 3, 27. januar
- Dörfer, Ingemar (2002) "Kola Has Lost Significance", *United States Naval Proceedings*, Vol. 128, No. 3, s. 80-84
- Ekspert Severo-Zapad* (2003) "Sevmaspredpriyatije ne spravljaetsja s sjvedskim zakazom na stroitel'stvo dvukh tankerov", No. 9, 10. mars
- Fjodorov, Dmitrij (2002) U biznesa i armii odni tseli – vozrozdienie Rossi, *Krasnaja zvezda*, 6. desember, s. 1 og 3
- Fjodorov, Andrej et al (2001) "Interesy Rossii na Severe Evropi: v tsjem oni?", Rapport fra Rådet for utenriks- og forsvarspolitik, Moskva, <http://www.svop.ru/yuka/1081.shtml>
- Fleischer, Carl August (2000) *Folkerett*, Oslo: Universitetsforlaget
- Frantzen, Bjørn og Alexei Bambulyak (2003) *Oljetransport fra den russiske delen av Barentsregionen. Status pr. 1. juli 2003*, rapport utarbeidet på oppdrag fra Barentssekretariatet, Kirkenes
- George, Dev (1992) "Russia converting Soviet Navy shipyards to offshore manufacturing facilities", *Offshore*, Vol. 52, No. 7, s. 17-18
- Golotjuk, Jurij (2002) "The Kremlin and Generals versus the Military-Industrial Complex", *Vremja Novostej*, 21. mars, gjengitt i CDI Russia Weekly, No. 198, 22. mars 2002

- Gorbatsjov, Mikhail S. (1988) *Izbrannye retsjy i stat'i*, Bind 5, Moskva: Izdatel'stvo polititsjeskoj literatury
- Gorozhanin, Leonid A. (2002) "Problems of Building the Navy", *Military Thought*, Vol. 11, No. 1, s. 59-61
- Graham, Amanda (1990) "Indexing the Canadian North: Broadening the Definition", *The Northern Review*, No. 6, s. 21-37
- Gudkov, Vjatsjeslav (2001) "Mirnaja neft' na vojennoj baze", *Kommersant* (St Petersburg), No. 72, 23. april, s. 14
- Gundarov, Vladimir (2002) "Rossijskie pozitsii v Arktike", *Morskoj sbornik*, No. 4, s. 24-27
- Hønneland, Geir og Anne-Kristin Jørgensen (1999) *Integration vs. Autonomy: Civil-Military Relations on the Kola Peninsula*, Brookfield: Ashgate
- Ignatova, Maria (2001) "Kaplja nefti na lafajete", *Izvestija*, 26. desember, s. 5
- Ignatova, Maria og Aleksej Tikhonov (2003) "Rossijskim neftjanikam nuzjno srotsjno menjat' orientiry s zapada na vostok", *Izvestija*, 29. april 2003, <http://www.izvestia.ru/economic/article33307>
- Illarionov, Valentin (2000) "Severnye vorota Rossii", *Stroitel'naja gazeta*, 28. juni, s. 7
- Interfax Daily News Bulletin* (2001) "Western countries want Northern Sea Route internationalized", 2. februar
- Ivanova, Ekaterina (2002) "Neftjanaja ekspansija na Kol'skij poluoostrov", *Rosbalt*, 28. mai, <http://www.rosbalt.ru/2002/05/28/52102.html>
- Jensen, Donald N. (2001) "How Russia Is Ruled" i Peter Rutland (ed.): *Business and the State in Contemporary Russia*, Boulder, Colorado: Westview Press, s. 33-64
- "Joint Statement by President George W. Bush and President Vladimir V. Putin on the New U.S. - Russian Energy Dialogue" (2002) USAs ambassade, Moskva, 24. mai, <http://moscow.usembassy.gov/policy/usrus.php>
- Jørgensen, Anne-Kristin (2001a) "The Military Sector: Federal Responsibility – Regional Concern" i Geir Hønneland og Helge Blakkisrud: *Centre-Periphery Relations in Russia. The Case of the Northwestern regions*, s. 187-210

- Jørgensen, Anne-Kristin (2001b) "Russland og Vernesonen: retorikk vs realiteter", *Nordlys*, 12. juni
- Kjølaas, Harald (1977) "Forhandlingene om den grå sonen", *Norsk Utenrikspolitisk Årbok*, Oslo: NUPI, s. 31-70
- Kalistratov, Nikolaj (1998) "Zvyozdochka: Russia's Ship Repair Industry Leader", *Military Parade*, mai - juni, <http://www.milparade.com/1998/27/078.htm>
- Kamesaki, Kazuhiko, Susumu Kishi og Yutaka Yamauchi (1999) *Simulation of NSR Shipping based on Year-round and Seasonal Operation Scenarios*, INSROP Working Paper No. 164
- Kolodkin, Anatoly og M. Volosov (1990) "The Legal Regime of the Soviet Arctic: Major Issues", *Marine Policy*, Vol. 14, No. 2, s. 158-168
- Koltsjin, Sergej (2001) "Neftegazovyj kompleks Rossii (HGK): Sostojanie i perspektivy", *Vlast'*, No. 5, 31. mai, s. 20-31
- Kommersant* (2000) "Lukoil ne puskajut v Mokhnatkinu Pakhtu", No. 24, 15. februar, s. 5
- Korenev, Vladimir (2000) "Severodvinsk utonul ran'sje Kurska", *Obsjtsjaja gazeta*, No. 48, 30. november, s. 4
- Kryukov, Valery, Vladimir Shmat og Arild Moe (1995) "West Siberian Oil and the Northern Sea Route: Current Situation and Future Potential", *Polar Geography*, Vol. 19, No. 3, s. 219-235
- Kuznetsova, Vera (2000) "Nedorogaja konversija", *Vremja novostej*, 27. november, s. 2
- Kvalvik, Ingrid (2000) *Asymmetriske maktrelasjoner i bilaterale forhandlinger. En studie av forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen/Russland om avgrensningen av kontinental-sokkelen og økonomiske soner i Barentshavet*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Lamb, Douglas (2001) *Arctic Symposium Summary*, National Ice Center, [http://doc.met.no/iicwg3/presentations/arctic\\_symposium\\_iicwg.ppt](http://doc.met.no/iicwg3/presentations/arctic_symposium_iicwg.ppt)
- Litovkin, Dmitrij (2003) "Nasj flot snova zavojovyvaet mir", *Izvestija*, 9. juni, s. 4-5
- Lykke Ragner, Claes (2000) *Northern Sea Route Cargo Flows and Infrastructure – Present State and Future Potential*, FNI Report 13/2000

- Mikhajlov, Andrej (2002) "Sevmasj, admiral korabelov rossijskikh", *Pravda*, 18. desember, [http://economics.pravda.ru/economics/2002/7/23/333/4512\\_sevmash.html](http://economics.pravda.ru/economics/2002/7/23/333/4512_sevmash.html)
- Moe, Arild (2001) "Offshore Developments: The Compatibility of Federal Decisions and Regional Concerns" i Geir Hønneland og Helge Blakkisrud: *Centre-Periphery Relations in Russia. The Case of the Northwestern regions*, s. 133-164
- Moe, Arild og Anne-Kristin Jørgensen (2000) *Petroleum Development in Russian Barents Sea: Driving Forces and Constraints*, FNI Report, No. 7
- "Morskaja Doktrina Rossijskoj Federatsii" (2001) 27. juli, lagt ut på det russiske Sikkerhetsrådets hjemmesider, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2001/27-7.html>
- Motsak, Mikhail V. (2000) "O natsional'nykh interesakh Rossii v Arktike", *Vojennaja mysl'*, No. 6, s. 8-10
- Motyl'kov, Dmitrij (2000) "Murmansk rastsjityvaet na zavod", *Delovoj Peterburg*, No. 41, 12. april
- Murzin, Rinat R. (2003) "Modern Status and Outlooks of Subsoil Use on the Arctic Shelf of the Russian Federation" (innlegg under norsk-russisk seminar i Bergen vedrørende relasjonen mellom sjømilitær virksomhet og kommersiell petroleumsvirksomhet offshore, 19. - 20. mars)
- Nikolajev, Andrej (2002) "Defense Industry Reform: Current State and Solutions", *Military Parade*, Vol. 49, No. 1, s. 10-11
- Nilsen, Thomas (2002) "Verneplan for Svalbard skrives om", 15. november, <http://www.bellona.no/no/energi/fossil/nord/svalbard/27268.html>
- Nordsletten, Øyvind (2001) "Norvegia i Rossija: razvitie sotrudnitsjestva", *Vojennaja mysl'*, No. 6, s. 55-60
- Osipov, Georgij (2001) "Pravitel'stvo otkazyvaetsja ot rjada svoikh objazatel'stv", *Izvestija*, 21. juni, <http://main.izvestia.ru/print/?id=1571>
- Oude Elferink, Alex G (2001) "Arctic Maritime Delimitations: The Preponderance of Similarities with Other Regions" i Alex G. Oude Elferink/Donald R. Rothwell (red) *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Haag: Kluwer Law International, s. 179-199
- Parrott, Bruce (1988) "Soviet National Security Under Gorbachev", *Problems of Communism*, Vol. 37, No. 10, s. 1-36



Pedersen, Torbjørn (2003) "Tar Colesdalen ut av verneplanen", *Svalbardposten*, No. 26, 4. juli, s. 6-7

Pirani, Simon (2003) "Shtokman talks start from a blank sheet", *Gas Briefing International*, januar, gjengitt på nettstedet <http://www.quintessential.org.uk/SimonPirani/shtokmanjan03.htm>

*Pravda Severa* (2000) "Sevmasj otobral zakaz u Pitera", 7. juni, No. 101, <http://www.pravdasevera.ru/2000/06/07/24.shtml>

Putin, Vladimir (2000) "Iz vystuplenija Prezidenta Rossijskoj Federatsii Vladimira Putina na bortu atomnogo ledokola Rossija", Murmanskoe Morskoe Parokhodstvo (pressemelding), 5. april, <http://www.msco.ru>

Rivetov, Pavel (2003a) "Geopolitika po-norvezjskij", FreeLance Bureau, 16. april, <http://www.flb.ru/material.phtml?id=16990>

Rivetov, Pavel (2003b) "Sjipitsbergen – forpost NATO pod nosom Rossii", *Pravda*, 19. april, <http://www.pravda.ru/politics/2003/04/19/49560.html>

Rosneft (2003a) "Prirazlomnoye Field", <http://www.rosneft.ru/english/projects/prirazlomnoye.html>

Rosneft (2003b) "Stockmanovskoye Field", <http://www.rosneft.ru/english/projects/stockmanovskoye.html>

Rubtsov, Aleksandr (2000) "Sevmorput' zakovan vo l'du", *Rossijskaja gazeta – Biznes v Rossii*, 13. mars, No 8, s. 1

Sakwa, Richard (1993) *Russian Politics and Society*, London/New York: Routedledge

Sapozjnikov, Pjotr og Sergej Tsjeresjnev (2002) "Lukoil dokatsjaet neft' do Murmanska", *Kommersant* (Moskva), 22. mai, s. 16

Scrivener, David (1989) *Gorbachev's Murmansk Speech: The Soviet Initiative and Western Response*, Atlanterhavskomiteen: Det sikkerhetspolitiske bibliotek, No. 4

Sjaastad, Anders C. og John Kristen Skogan (1975) *Politikk og sikkerhet i Norskehavsområdet*, Utenrikspoliske studier (NUPI), No. 18

Smolovskij, Andrej (2000) "Arkipelag Sjipitsbergen i bezopasnost' Rossii", *Morskoy sbornik*, No. 6, s. 38-43

Smolovskij, Andrej (2003) "Vojenno-Morskoj Flot Rossii i ekonomitsjeskaja dejatel'nost' strany v Mirovom okeane" (innlegg under norsk-russisk seminar i Bergen vedrørende relasjonen mellom sjømilitær virksomhet og kommersiell petroleumsvirksomhet offshore, 19. - 20. mars)

Solovitsjenko, Maria (2001) "Nornikel' nameren vozit' rudu na atomnykh podlodkakh", *Finanzovaja Rossija*, No. 48, 26. desember, s. 1

Sotkin, P. (2003) "Sudostroenie javno na podjome", *Korabel'naja storona* (Severodvinsk), 11. mars

Stenhaug, Trond (2000) "Den besværlige freden". *Utredning om forsvaret i og av landsdelen i et nasjonalt perspektiv*, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag/Cap Gemini Ernst & Young, [http://www.mil.no/multimedia/archive/00003/Landsdelsutvalgets\\_D\\_3180a.pdf](http://www.mil.no/multimedia/archive/00003/Landsdelsutvalgets_D_3180a.pdf)

Steinfeld, Hans-Wilhelm (2003) "Den siste olje og en skrapet russisk kasse", artikkel publisert på NRKs hjemmesider, 13. januar, <http://app.nrk.no/nyheter/bakgrunn/2446409.html>

Stoltenberg, Thorvald (1989) *Utenriks- og ressurspolitikk i Nordområdene*, Atlanterhavskomiteens skriftserie, No. 128

Sætra, Gunnar (2002) "Forlanger avklaring om Svalbardsonen", *Dagsavisen*, (dato ikke oppgitt) <http://www.dagsavisen.no/innenriks/apor/2002/04/649477.shtml>

Tamnes, Rolf (1997) *Oljealder, 1965-95*, Norsk utenrikspolitikk historie, bd. 6, Oslo: Universitetsforlaget

Temkin, Anatolij (2000) "Lukoil zamesjtsjajet podvodnye lodki tankerami", *Vedomosti*, 2. juni, s. B2

Tjønn, Halvor (2001) "Norge og Russland på kollisjonskurs", *Aftenposten*, 20. april

Tresselt, Per (1988) "Norsk-russiske forhandlinger om avgrensning av kontinentalsokler og økonomiske soner", *Internasjonal Politikk*, No. 2-3, s. 75-93

Tsjizjov, Vladimir (2003) "Vystuplenie zamestitel'ja Ministra inostrannykh del Rossii V.A. Tsjizjova na parlamentskikh slusjanijakh «Natsional'nye interesi Rossii i opyt mezjdunarodnogo sotrudnitsjestva na Severe Evropy» v Sovjete Federatsii Federal'nogo Sobranija Rossii, 21 aprelja 2003 goda", <http://www.ln.mid.ru>

van der Leeuw, Charles (2003) "Rosneft opposes Murmansk project", *Caspian Business News*, 6. januar, s. 1-2

Vasil'jev, Andrej og Maksim Krans (2001) "Arktitsjeskij sabotazj", *Versty*, No. 66, 16. juni, s. 4

*Vedomosti* (2000) "Lukoil possorilsja s Minoborony", 15. januar, No. 27, s. B2

Vinokurov, A. (2000) "Ekonomitsjeskaja politika Tsentra na Severe", *Obozrevatel'*, No. 1, [http://www.nasledie.ru/oboz/N01\\_00/01\\_12.HTM](http://www.nasledie.ru/oboz/N01_00/01_12.HTM)

"Vojennaja doktrina Rossijskoj Federatsii" (2000) 21. april, lagt ut på det russiske Sikkerhetsrådets hjemmesider, <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/706-1.html>

Voronov, Konstantin (2002) "Spor s varjagami o nefiti", *Murmanskij Vestnik*, 19. oktober, s. 3

Walsh, Don (2001) "Over the Top: Sailing the Northeast Passage", *United States Naval Institute Proceedings*, Vol. 126, No. 6, s. 89

Wæver, Ole (1995) "Securitization and Desecuritization" i Ronnie D. Lipschutz (red.) *On Security*, New York: Columbia University Press, s. 46-86

Yakovlev, Anatolij, A. Arikainen, O. Kossov og A.Ushakov (1997) *Political Aspects of International Shipping along the Northern Sea Route*, INSROP Working Paper No. 75

Yasmann, Victor (2003) "Navy commander says Russia will not build more major warships", RFE/RL Newslines, 26. august, <http://www.rferl.org/newsline/2003/08/260803.asp>

Zubkov, Radei A. (1997) "What Will the Russian Naval Forces Look Like in the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century?" i Ingmar Oldberg (red.) *The Russian Navy Facing the 21<sup>st</sup> Century*, Stockholm: Swedish Defence Research Establishment, s. 11-32

Østreng, Willy (red) (1999) *The Challenges of the Northern Sea Route. Interplay between Natural and Societal Factors*, INSROP Working Paper No. 167

Østreng, Willy (1992) "The Geopolitics of the Northern Sea Route", *International Challenges*, Vol. 12, No. 1, s. 21-25

Østreng, Willy (1991) "The geostrategic conditions of deterrence in the Barents Sea" i Lawson W. Brigham (red.) *The Soviet Maritime Arctic*, London: Belhaven Press, s. 201-214

Østreng, Willy et al (red) (1997) *National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic – the Case of the Northern Sea Route*, INSROP Working Paper, No. 83, IV.2.1

Østreng, Willy (1982) *Sovjet i nordlige farvann. Atomstrategien, Nordflåten og norsk sikkerhet*, Oslo: Gyldendal