

Κείμενα Οικονομικής & Διεθνοπολιτικής Ανάλυσης
κ-ΟιΔΑ

2017-1

Το δυσεπίλυτο πρόβλημα της Ευρωπαϊκής ενεργειακής ασφάλειας. Η μεγάλη πρόκληση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον 21ο αιώνα.

Ανδρέας Στεργίου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το δυσεπίλυτο πρόβλημα της Ευρωπαϊκής ενεργειακής ασφάλειας. Η μεγάλη πρόκληση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον 21ο αιώνα.

Ανδρέας Στεργίου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Στον επιχειρηματικό κόσμο της ενέργειας χρησιμοποιείται ευρέως ένα ρητό: οι αγωγοί είναι 90% πολιτική και 10% ατσάλι. Παρόλο που μια προσεκτική ματιά στο ιστορικό παρελθόν αρκεί για να καταδείξει ότι η συγκεκριμένη ρήση υπερτιμά τον ρόλο της πολιτικής εις βάρος της αδήριτης, κινητήριας δύναμης του επιχειρείν που δεν είναι άλλη από το κέρδος, καθιστά, από την άλλη, πρόδηλη την σύμπλεξη πολιτικής, οικονομίας και ασφάλειας με άξονα την ενέργεια. Για το λόγο αυτό οικονομολόγοι και πολιτικοί επιστήμονες έχουν επινοήσει τον όρο ενεργειακή ασφάλεια για να περιγράψουν το σύνθετο και συχνά δυσερμήνευτο πλαίσιο της ανεύρεσης, εξασφάλισης, διατήρησης και αξιοποίησης των απαραίτητων πηγών ενέργειας για την ομαλή λειτουργία του οικονομικού και κοινωνικού πράττειν του σύγχρονου κόσμου.

Σήμερα δύο είναι οι κυρίαρχες θεωρητικές προσεγγίσεις στη διεθνή πολιτική οικονομία και γεωπολιτική της ενέργειας γύρω από την ενεργειακή ασφάλεια: η ρεαλιστική και η φιλελεύθερη. Η ρεαλιστική σχολή σκέψης προσεγγίζει ενεργειακά ζητήματα με όρους πολιτικού ανταγωνισμού και πολιτικής ισχύος, κάνοντας ενίοτε χρήση εργαλείων της θεωρίας παιγνίων και επεξηγώντας τις διακρατικές ενεργειακές σχέσεις ως παίγνιο μηδενικού αθροίσματος (sum zero game) Η φιλελεύθερη σχολή, αντίθετα, θεωρεί ότι η ενέργεια αποτελεί ένα μέσο αλληλεξάρτησης των αγορών και οικονομιών που δύναται να χρησιμοποιηθεί εις όφελος όλων των μετεχόντων στο οικονομικό παιχνίδι της ενέργειας. Υποστηρίζει, επίσης, ότι οι μηχανισμοί της αγοράς και οι διεθνείς οργανισμοί είναι αυτοί που διασφαλίζουν ή οφείλουν να διασφαλίσουν τη διαφάνεια και την εύρυθμη λειτουργία των παγκόσμιων, ενεργειακών αγορών βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως κατεξοχήν χώρος βιομηχανικών κρατών και ανεπτυγμένων οικονομιών συγκαταλέγεται σε εκείνους τους δρώντες των διεθνών οικονομικών σχέσεων για τους οποίους η ενεργειακή ασφάλεια είναι ζήτημα υπαρξιακής σημασίας. Για το λόγο αυτό τόσο τα θεσμικά όργανα της

ένωσης, όσο και τα κράτη-μέλη ανησυχούν ιδιαίτερα για την απρόσκοπτη ροή ενέργειας σε προσιτές τιμές, κυρίως πετρελαίου και φυσικού αερίου, προκειμένου να μπορέσουν να παραμείνουν ανταγωνιστικά στο διεθνή ανταγωνισμό οικονομικής ισχύος. Για το λόγο αυτό πολλοί αναλυτές ορθώς επισημαίνουν ότι, δεδομένης της υψηλής εξάρτησης της Ένωσης σε ενεργειακά προϊόντα τρίτων – κρατών, ο όρος ενεργειακή ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει πλέον επικρατήσει να είναι συνώνυμος της ενίσχυσης της ασφάλειας ανεφοδιασμού.

Το ίδιο το ευρωπαϊκό εγχείρημα οφείλει την ύπαρξή του στην οικοδόμηση μορφών συνεργασίας στον τομέα της ενέργειας. Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) το 1951 από τη Γαλλία, τη Δυτική Γερμανία, την Ιταλία και τις χώρες Benelux, από κράτη δηλαδή που είχαν επιδοθεί σε αμέτρητες, αδυσώπητες, αιματηρές συγκρούσεις στο παρελθόν υπήρξε *sine qua non* προϋπόθεση για τη θεμελίωση της ειρήνης στην ευρωπαϊκή ήπειρο μετά από δύο καταστρεπτικούς παγκόσμιους πολέμους. Η ανάγκη εξασφάλισης των δύο κύριων ενεργειακών πόρων εκείνης της εποχής, του χάλυβα και του άνθρακα, απειλούσε να οδηγήσει τα κατεστραμμένα οικονομικά κράτη της Ευρώπης σε μια νέα αιματηρή σύγκρουση πριν καλά, καλά τελειώσει η προηγούμενη.

Οι αδήριτες αναγκαιότητες πρόσβασης σε πηγές ενέργειας εξανάγκασαν τα ευρωπαϊκά κράτη όχι μόνο να συνεργαστούν για την ειρηνική χρήση των πόρων εκείνων, αλλά και να αποδεχθούν στο πλαίσιο της ΕΚΑΧ για πρώτη φορά στη σύγχρονη ευρωπαϊκή ιστορία μεταβίβαση εθνικής κυριαρχίας σε μια υπέρτατη αρχή που μεριμνούσε τόσο για την προμήθεια των αγορών όλων των συμμετεχόντων κρατών με χάλυβα και άνθρακα επί ίσοις όροις, όσο και για εκσυγχρονισμό της παραγωγής και βελτίωση της ποιότητάς τους, όσο και για την εξίσωση και βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων στις βιομηχανίες των παραπάνω προϊόντων κ.α. Προς χάριν της επιτυχίας του εγχειρήματος, πάλι για πρώτη φορά στη σύγχρονη ιστορία, καπιταλιστικές οικονομίες αποδέχτηκαν τον μηχανισμό της λεγόμενης αρνητικής οικονομικής ολοκλήρωσης (κατάργηση εσωτερικών και εξωτερικών δασμών έναντι συγκεκριμένων ενεργειακών προϊόντων) που έμελλε αργότερα να τύχει μίμησης και στην Ενιαία Αγορά και στον Παγκόσμιο Οργανισμό εμπορίου.

Το εγχείρημα της ελεύθερης διακίνησης άνθρακα και χάλυβα στέφθηκε από επιτυχία παρακινώντας τις χώρες που συμμετείχαν στην ΕΚΑΧ να προβούν σε ένα ακόμη πρωτοποριακό για την εποχή εγχείρημα που αφορούσε την «πολλά υποσχόμενη» τότε ατομική ενέργεια ως μέσο για τη διασφάλιση της ενεργειακής ασφάλειας της Δυτικής Ευρώπης. Πράγματι, με την υπογραφή των συνθηκών της Ρώμης για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ) στις 25 Μαρτίου 1957 ιδρύονταν ταυτόχρονα μια σταδιακά ενοποιούμενη

αγορά προϊόντων και μια ένα κοινό πλαίσιο για την ανάπτυξη και εμπορία της πυρηνικής ενέργειας προς ειρηνική χρήση.

Παρά το ενθουσιώδες ξεκίνημα, ο τομέας της ενέργειας έμελλε να παραμείνει ένα από τους πιο παραμελημένα πεδία κοινοτικού ενδιαφέροντος και συνεργασίας των κρατών-μελών. Ο λόγος γι' αυτό είναι πρώτον η εξασφάλιση, ως επί το πλείστον, φθηνής και απρόσκοπτης ροής ενέργειας από τρίτες χώρες αλλά κυρίως η απροθυμία των κρατών-μελών να εκχωρήσουν εθνική κυριαρχία σε μια υπέρτατη αρχή για το ζήτημα των διεθνών ενεργειακών τους σχέσεων καθώς προτιμούσαν και προτιμούν μέχρι και σήμερα να τις διαμορφώνουν διακριτά το ένα από το άλλο. Στο ενδιάμεσο το ενδιαφέρον μετατοπίστηκε, επίσης, από το εμπόριο ατομικής ενέργειας και άνθρακα που προβλεπόταν στο κείμενο των ιδρυτικών Συνθηκών της ΕΥΡΑΤΟΜ αλλά και της ΕΚΑΧ, στην εισαγωγή των υδρογονανθράκων, πετρελαίου και κυρίως φυσικού αερίου, που πλέον αποτελούν το βασικό ενεργειακό καύσιμο των κρατών-μελών.

Κατά μια ειρωνεία της ιστορίας, τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη αποφάσισαν να πραγματοποιήσουν τα μεγαλύτερα ενοποιητικά βήματα στον τομέα της ενέργειας πάλι μετά από μια οξεία πολιτική κρίση. Πράγματι, οι ρωσο-ουκρανικές διενέξεις του 2006-2009, προοίμιο του πολέμου που ακολούθησε, προκάλεσαν τότε μια μείωση σοκ της τάξης του 30% στη τροφοδοσία της Ευρωπαϊκής οικονομίας με φυσικό αέριο, καθιστώντας σαφές πως η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ήταν μόνο ενεργειακά αλλά και πολιτικά ευάλωτη απέναντι σε εξωευρωπαϊκές δυνάμεις.

Κατά τη διάρκεια της σύνταξης της συνθήκης της Λισαβώνας το 2007 τα κράτη-μέλη αποφάσισαν, επομένως, να ενσωματώσουν στη συνθήκη τον λεγόμενο τίτλο XXI για την ενέργεια (Article 194) οι διατάξεις του οποίου προέβλεπαν την εγκαθίδρυση μιας εσωτερικής αγοράς ενέργειας καθορίζοντας ως στόχους της:

- α) να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας,
- β) να διασφαλίζει τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης, και
- γ) να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και δ) να προωθεί τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.

Ταυτόχρονα, εντούτοις, αναφέρεται ρητώς ότι «...Τα μέτρα αυτά δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού...».

Παρά την ποιοτική αναβάθμιση της ενεργειακής πολιτικής της Ένωσης και τον καθορισμό στόχων και προτεραιοτήτων όπως και τη συμπερίληψη της αναφοράς για την κοινοτική αλληλεγγύη, τα κράτη-μέλη αποδείχτηκαν άτολμα να προχωρήσουν και σε μια “κοινοτικοποίηση” (communitarianisation) του τομέα της ενέργειας, όπως επιδιώκει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εδώ και δεκαετίες και να αναθέσουν πλήρη κυριαρχικά δικαιώματα στην Ένωση στον τομέα της εξωτερικής ενεργειακής ασφάλειας. Ο τομέας της ενέργειας εντάχθηκε, έτσι, στις λεγόμενες συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης που αφορούν τομείς όπου Ε.Ε. και κράτη –μέλη μπορούν να νομοθετούν και να υιοθετούν υποχρεωτικούς κανόνες από κοινού.

Ο όρος συντρέχουσες αρμοδιότητες χρησιμοποιείται ακριβέστερα για να προσδιορίσει τομείς νομικής δραστηριότητας, στους οποίους η άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης δεν αποκλείει την άσκηση νομικών αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών υπό την προϋπόθεση ότι σέβονται την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και δεν νομοθετούν αντίθετα ως προς το υφιστάμενο κοινοτικό δίκαιο και τις συναφείς αρχές του. Βάσει των θεσμικών κειμένων «... Τα κράτη-μέλη ασκούν την αρμοδιότητά τους στο μέτρο που η Ένωση δεν ασκεί τη δική της...». Στην πράξη, ωστόσο, η συγκεκριμένη θεσμική αρχιτεκτονική επιτρέπει σε κάθε κράτος-μέλος να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων και τις επιλογές του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών (χώρες προέλευσης).

Η ρύθμιση αυτή σε συνδυασμό με τη μη πρόβλεψη κάποιου συγκεκριμένου μηχανισμού ευθυγράμμισης των εθνικών ενεργειακών συμφερόντων με τις γενικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οδηγεί σε αποκλίνουσες εθνικές επιλογές στις διεθνείς ενεργειακές επιλογές των κρατών-μελών και σε κατακερματισμένους όρους προσφοράς και ζήτησης που αποβαίνουν εις βάρος των πιο αδύναμων οικονομικά και διαπραγματευτικά κρατών.

Τα χρόνια που ακολούθησαν τη συνθήκη της Λισαβώνας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε κάποιες σημαντικές πρωτοβουλίες για την υλοποίηση των όσων προβλέπονται στον τίτλο XXI της συνθήκης της Λισαβώνας. Τέτοιες είναι η Ενεργειακή Ευρωπαϊκή Ένωση (European Energy Union) η υιοθέτηση της Στρατηγικής της Ευρώπης για την Ενέργεια (A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy) και η ψήφιση του Τρίτου Ενεργειακού Πακέτου (Third Energy Package) ενάντια σε μονοπωλιακές πρακτικές εταιρειών ενέργειας, θέτοντας ως βασικούς πυλώνες των πολιτικών της την προώθηση της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, την ανταγωνιστικότητα της ενεργειακής αγοράς της ΕΕ και την ασφάλεια του ενεργειακού ανεφοδιασμού. Ως μακροπρόθεσμος στρατηγικός στόχος ορίστηκε η δημιουργία μιας πλήρως ενοποιημένης ενεργειακής αγοράς, με την δημιουργία των απαραίτητων τεχνικών υποδομών (αγωγών, σταθμών υγροποίησης αερίου κ.α.) και την

εξάλειψη περιορισμών, ώστε η Ένωση να μπορεί να εμπορεύεται ενέργεια σαν μία ενιαία οντότητα επιτυγχάνοντας βέλτιστους όρους τροφοδοσίας και τιμών για κάθε-κράτος-μέλος.

Τα αποτελέσματα, ωστόσο, είναι μέχρι τώρα πενιχρά. Σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση εισάγει το 90% των ποσοτήτων που αναλογούν στις ανάγκες της σε αργό πετρέλαιο και το 66% των ποσοτήτων που αντιστοιχούν στις ανάγκες της σε φυσικό αέριο, ενώ οι προοπτικές αναμένεται να επιδεινωθούν έτι περαιτέρω στο μέλλον, καθώς οι ενδογενείς χώρες παραγωγής φυσικού αερίου και πετρελαίου αναμένεται να εξαντληθούν και οι ανάγκες των κρατών να αυξηθούν. Έξι κράτη μέλη βασίζονται σε ένα και μόνο εξωτερικό προμηθευτή για όλες τις εισαγωγές φυσικού αερίου. Τα κράτη-μέλη εξακολουθούν να επιδίδονται κατά κανόνα σε διμερείς συμφωνίες με μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες ενέργειας επιτρέποντας στις τελευταίες να επιβάλουν τους δικούς τους όρους στις διαπραγματεύσεις και να υπονομεύουν κάθε απόπειρα διαμόρφωσης όρων ευρωπαϊκής ενεργειακής αλληλεγγύης. Η ενεργειακή εξάρτηση της Ευρώπης έχει και τεράστιες πολιτικές προεκτάσεις υποχρεώνοντάς τη σε πολιτική εξάρτηση ή καχεξία απέναντι σε εξωευρωπαϊκές δυνάμεις.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η περίπτωση του αγωγού Nord Stream και Nord Stream II αλλά και του Southern Corridor. Στην πρώτη περίπτωση οι δύο αγωγοί (ο δεύτερος δεν έχει αρχίσει ακόμα να κατασκευάζεται) συνδέουν τη Γερμανία και τη Ρωσία μέσω υποθαλάσσιου αγωγού στην περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας, παρακάμπτοντας χώρες διέλευσης όπως η Ουκρανία, η Πολωνία και τα κράτη της Βαλτικής, επιφυλάσσοντας τόσο προνομιακούς όρους στην Gazprom που καταστρατηγούν τους όρους του τρίτου ενεργειακού πακέτου. Στη δεύτερη περίπτωση Ελλάδα και Ιταλία προτίμησαν να προωθήσουν τα δικά τους γεω-οικονομικά συμφέροντα ενάντια στην πολιτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που προωθούσε, το επιχειρηματικά μάλλον μη βιώσιμο, εναλλακτικό σχέδιο αξιοποίησης των κοιτασμάτων της Κασπίας μέσω του αγωγού Nabuco.

Από αυτό το πολυδαίδαλο πλαίσιο ενεργειακού ανταγωνισμού επωφελούνται έτσι εξωευρωπαϊκές δυνάμεις όπως η Ρωσία, ο κύριος τροφοδότης ενέργειας των ευρωπαϊκών χωρών (η Ρωσία μέσω της Gazprom προμηθεύει το 35 με 40% της συνολικής ετήσιας κατανάλωσης φυσικού αερίου στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης) που επιχειρεί εδώ και χρόνια να υπονομεύσει όλες τις απόπειρες ενεργειακής διαφοροποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα της στερήσουν οικονομική αλλά και πολιτική ισχύ. Αλλά αυτό είναι μία άλλη ιστορία...