

Το θεσμικό επίπεδο των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ - Ρωσίας

Επιστήμες / Γεωπολιτική - Διεθνείς Σχέσεις - Διπλωματία

Στασινόπουλος Σπυρίδων, ΜΑ Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών



[Προηγούμενη δημοσίευση: <https://www.pemptousia.gr/?p=164068>]

5. ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΕ-ΡΩΣΙΑΣ

Οι διμερείς σχέσεις που σχετίζονται με τα πεδία της διπλωματίας και των εξωτερικών σχέσεων, όπως στην περίπτωση της ενεργειακής πολιτικής, είναι δομημένες σε θεωρίες παιγνίων ή κοινώς στρατηγικής. Ουσιαστικά το τελευταίο χρονικό διάστημα οι σχέσεις Ρωσίας και Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζονται σε αυτή τη λογική. Στόχος και των δύο η απόκτηση όσο το δυνατόν μεγαλύτερων ωφελειών χρησιμοποιώντας ως εργαλεία, δικά τους πλεονεκτήματα. [72] Στην ενότητα αυτή επιδιώκεται μια περιγραφή των καθαρά θεσμικών συναντήσεων και συμφωνιών των δύο πλευρών μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 2010 καθώς από το 2013 και 2014 η σχέση Ρωσίας-ΕΕ βιώνει μια περίοδο κρίσης, τόσο λόγω των πεπραγμένων στην Ουκρανία, όσο και με την όλο και αυξανόμενη πρόθεση της Επιτροπής και άλλων οργάνων της Ένωσης για προώθηση της ενεργειακής

ασφάλειας με μείωση της εξάρτησης από την Ρωσική δύναμη. Το άλλο σκέλος της ενότητας είναι η παρουσίαση της τακτικής που ακολουθούν οι δύο πλευρές σε αυτό το «παιχνίδι στρατηγικής» με μια ανάλυση βασικών χαρακτηριστικών που διέπουν τις ενεργειακές σχέσεις των δύο μερών, μέσα από τις αναλυτικές προσεγγίσεις ειδικών και επιστημόνων.

5.1 ΘΕΣΜΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Όπως αναφέρθηκε και στην πρώτη ενότητα, ο διάλογος μεταξύ ΕΕ και Ρωσίας την σύγχρονη περίοδο είναι πιο κρίσιμος από ποτέ. Τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν παραπάνω δείχνουν, πως η σπουδαιότητα συμφωνιών και εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς είναι ζωτικής σημασίας. Από την στιγμή που η Ευρώπη είναι ο σημαντικότερος καταναλωτής της Ρωσικής ενέργειας και η Ρωσία είναι ο τρίτος σπουδαιότερος εμπορικός εταίρος παγκοσμίως μετά τις ΗΠΑ και την Κίνα και ο σημαντικότερος πάροχος ενέργειας της Ευρώπης, είναι προφανές ότι απαιτείται η καλύτερη δυνατή συνεργασία προς όφελος και των δύο πλευρών. Για την Ε.Ε το 42% των εισαγωγών αερίου και το 30% πετρελαίου από την Ρωσία στηρίζει αποφασιστικά την ενεργειακή ασφάλεια και την οικονομική ανάπτυξη και των δύο πλευρών.



Χρονικά η σχέση μεταξύ των δύο πλευρών άρχισε να ξεδιπλώνεται από το 2000 με αρκετές δυσκολίες που συνεχίζονται μέχρι και σήμερα, που εστιάζονται στο θέμα των στρατηγικών των δύο πλευρών και στο πόσο η Ρωσία δίνει το χώρο στην

Ευρώπη για περισσότερη ανάπτυξη. [73]Σε διεθνές επίπεδο, άξια αναφοράς είναι η «Ενεργειακή Συνθήκη -Energy Charter Treaty», που υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 1991 στη Χάγη, από τις σημαντικότερες ευρωπαϊκές χώρες αλλά και από χώρες εκτός αυτής, όπως Αφγανιστάν, Μογγολία, Τουρκία, Ιαπωνία, Τατζικιστάν, Ουζμπεκιστάν. Συνολικά συμμετέχουν 52 χώρες, η ΕΕ και η Ευρατόμ. Υπάρχουν περιπτώσεις χωρών που έχουν υπογράψει αλλά δεν έχουν επικυρώσει την συνθήκη, όπως η Ρωσία. Αυτή η συνθήκη αποτελεί μια διεθνή συμφωνία για το πεδίο της ενέργειας πάνω στα κύρια ζητήματα της νομοθεσίας με την αντιμετώπιση κρίσεων, ενεργειακής αποδοτικότητας, μεταφοράς, εμπορίου και επενδύσεων.

Για αυτό το λόγο με την πάροδο του χρόνου, διαμορφώθηκαν και ειδικότερες συμφωνίες πάνω στην μεταφορά και εμπορία ενέργειας όπως: Transit Protocol(1994), PEEREA (αφορά την ενεργειακή αποδοτικότητα) & Trade Amendment(1998). Σύμφωνα με το άρθρο 18 προστατεύεται ο εθνικός χαρακτήρας των ενεργειακών αποθεμάτων, αφήνοντας την κάθε χώρα να χαράξει την δική της στρατηγική, πάνω σε ζητήματα επενδύσεων και συμφωνιών. Η Ρωσία συμμετέχει στην Συνθήκη αλλά ποτέ δεν την επικύρωσε λόγω αντιδράσεων στο εσωτερικό της χώρας και κυρίως από την ηγεσία της Gazprom. Αν και η πλειοψηφία των πολιτικών προσώπων ήταν υποστηρικτές η ρωσική υπερδύναμη έφερε ενστάσεις με αποτέλεσμα αυτή η συνθήκη να μην έχει ουσιαστική ισχύ για τους Ρώσους. Ο λόγος ήταν η άρνηση για συμφωνίες που είχαν να κάνουν με την συμμετοχή αρκετών χωρών στην κατασκευή και έλεγχο των αγωγών και στις μακροπρόθεσμες συμφωνίες με χώρες. Το άρθρο 7, αποτελούσε την πηγή αυτής της άρνησης, καθώς δεν προέβλεπε διαχωρισμό στην προέλευση και ιδιοκτησία ενεργειακών προϊόντων. Η ουσία είναι ότι μέσα από διεθνή συνεργασία, η ρωσική πλευρά δεν φάνηκε θετική σε πιο στενή συνεργασία με την Ε.Ε και τις άλλες χώρες σχετικά με την παραγωγή και μεταφορά ενέργειας, εκφράζοντας την στρατηγική που ακολουθεί, θέλοντας να είναι η κυρίαρχη δύναμη τουλάχιστον σε ό,τι σχετίζεται με την Ευρώπη.

Ο ενεργειακός διάλογος (Energy Dialogue) ξεκίνησε το 1994 με την υπογραφή συμφωνίας των δύο χωρών για συνεργασία στο πεδίο της ενέργειας. [74] Η συμφωνία με τίτλο «Partnership and Co-operation Agreement (PCA)» αποτέλεσε το νομικό υπόβαθρο της συνεργασίας που ξεκίνησε και τέθηκε σε ισχύ από την 1η Δεκεμβρίου του 1997. Ο στόχος ήταν να ξεκινήσει η προσπάθεια για τον σχηματισμό μιας ελεύθερης αγοράς μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ρωσίας πάνω στις αρχές της «βελτίωσης και αποδοτικότερης ενεργειακής παραγωγής και της καλύτερης διαχείρισης των ενεργειακών πόρων» (άρθρο 65). Η μεταβατική περίοδος στην πολιτική ζωή της Ρωσίας αποτέλεσε τροχοπέδη για περαιτέρω συζήτηση την δεκαετία του 1990.

[75] Η άνοδος του Πούτιν στην εξουσία και η σταθερότητα της Ρωσίας σε συνδυασμό με την στροφή της ρωσικής πολιτικής στην ενεργειακή στρατηγική, «άνοιξε» τον διάλογο μεταξύ των δύο πλευρών την δεκαετία του 2000.

[76] Οι ενέργειες κυρίως των πολιτικών ηγετών Chirac, Putin και του Prodi, προέδρου της Επιτροπής έφεραν επίσημα στο προσκήνιο τον «Ενεργειακό Διάλογο», εγκαινιάζοντας ένα φόρουμ συνεργασίας και διαλόγου. Ένας διάλογος που από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 μέχρι και σήμερα θεσμικά στηρίζεται κατά πολύ σε διμερείς συνόδους που πραγματοποιούνται (EU-Russia Summits), σε ειδικές συναντήσεις ειδικών και επιστημόνων, που εργάζονται εντατικά για την βελτίωση των σχέσεων, αλλά και στις επαφές των ηγετών και εκπροσώπων των δύο πλευρών σε διεθνείς οργανισμούς (πχ WTO). [77] Η όλη συζήτηση στην αρχική φάση των σχέσεων επικεντρώθηκε στις συμφωνίες Energy Dialogue & PCA με βάση τις συνθήκες Energy Charter & Transit Protocol. Στις 30 Οκτωβρίου του 2000 σε σύνοδο κορυφής στο Παρίσι αποφασίστηκε η διενέργεια εμβάθυνσης του διαλόγου για την ενέργεια με αποτέλεσμα λίγους μήνες μετά, την άνοιξη του 2001 να έχουν σχηματιστεί τέσσερις ομάδες εργασίας (working groups), οι οποίες θα ασχοληθούν με την ανάλυση των πεδίων που θα προκύψει η συνεργασία όπως η προστασία του περιβάλλοντος, ανάπτυξη ενεργειακών στρατηγικών τεχνολογιών και επενδύσεων.

[78] Όπως περιγράφεται στην πρώτη επίσημη αναφορά το 2001 σχετικά με την πρόοδο της εργασίας των δύο πλευρών, «Συνολικά και η Ρωσία και η Ε.Ε. μοιράζονται τις ίδιες ανησυχίες πάνω στην σταθερότητα του ενεργειακού παράγοντα, της αύξησης των εισαγωγών και εξαγωγών ενέργειας, τον εκσυγχρονισμό της παραγωγικής διαδικασίας στην Ρωσία και την απόκτηση τεχνογνωσίας από τις Ευρωπαϊκές χώρες, την αύξηση της ενεργειακής αποδοτικότητας και της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου».

[79] Ουσιαστικά η Σύνοδος στις 3 Οκτωβρίου 2001 άνοιξε την συζήτηση για την

θεσμοθέτηση του νομικού πλαισίου για την παραγωγή και μεταφορά της ενέργειας καθώς επίσης και για την αποθήκευσή της. Η μεταφορά ενέργειας, όπως αναφέρθηκε και στην πολιτική της Ρωσικής πλευράς, είναι από τα πιο καίρια ζητήματα και χρειάζονται συμφωνίες μέσα σε κανονιστικά πλαίσια γιατί αναμιγνύεται ο περιφερειακός παράγοντας. [80] Η κάθε χώρα πέρα από τη συμμετοχή της στην ένωση θέλει να προασπίσει και τα δικά της συμφέροντα. Στη σύνοδο (Summit) βρέθηκαν κάποια θέματα «κοινού ενδιαφέροντος». Αυτά είναι : - βελτίωση του δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ των δύο πλευρών, - η δημιουργία και λειτουργία των αγωγών, Northern Trans-European gas pipeline & Yamal Europe, οι βελτιωτικές πράξεις της περιοχής Shtokman στη Ρωσία, που αποτελεί κύριο χώρο άντλησης φυσικού αερίου και η σύνδεση του μεγαλύτερου ρωσικού συστήματος μεταφοράς πετρελαίου Druzhba με το ευρωπαϊκό δίκτυο Adria Network μέσω Λευκορωσίας και Ουκρανίας.

Το αποτέλεσμα των συζητήσεων δεν απέδωσε γρήγορα καρπούς σε θέματα ουσίας, όπως αγωγοί συμφωνίας εφοδιασμού με φυσικό αέριο και παρεμβάσεις στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Στην πράξη εφαρμόστηκαν πιλοτικά προγράμματα για την αποθήκευση ενέργειας σε περιοχές (Astrakhan, Arkhangelsk and Kaliningrad) και στην ενημέρωση για θέματα σχετικά με την τεχνολογία ενώ στον τομέα της συνεργασίας και της έρευνας πολύ σημαντική ήταν η δημιουργία του «Τεχνολογικού Κέντρου» στην Μόσχα το 2002, στο οποίο θα λάμβανε χώρα κοινή δράση επιστημόνων και ειδικών σε τεχνολογικό επίπεδο και στον σχεδιασμό επενδύσεων πάνω στο ενεργειακό πεδίο. Επικουρικά διοργανώνονται και αρκετά συνέδρια για την καλύτερη ενημέρωση των ειδικών και την προώθηση της άμεσης επαφής για καλύτερα αποτελέσματα.

Οι αιτίες όμως αυτής της αργής προόδου μέχρι να φτάσουμε σε σημαντικές συμφωνίες του μέλλοντος είναι κυρίως πολιτικής φύσεως και σχετίζονται με την στρατηγική που ακολουθεί η κάθε πλευρά. Ο Βλ.Πούτιν έχοντας ως «γερό» χαρτί την τρομερή ενεργειακή επάρκεια των εδαφών της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, δεν βιάζεται στο να πάρει αποφάσεις που δεν θα ωφελήσουν την Ρωσική πλευρά. Δεύτερη αιτία αποτελεί ο ρόλος των ιδιωτικών επιχειρήσεων-εταιρειών παραγωγής ενέργειας και τα συμφέροντα των χωρών, όπως παρουσιάστηκε παραπάνω. Οι εταιρείες είναι οι βασικοί δρώντες και τα συμφέροντα των οποίων πρέπει να προασπιστούν σε συνδυασμό με το γεγονός πως η ατζέντα και οι στόχοι που έχουν ορίσει οι εταιρείες δεν συμβαδίζουν πολλές φορές με αυτά που συζητούνται σε διπλωματικό επίπεδο.

Στην πορεία του χρόνου, βασικός στόχος της Ε.Ε. ήταν το άνοιγμα της αγοράς

φυσικού αερίου από την Ρωσία και η απεξάρτηση από την μονοπωλιακή δύναμη της Gazprom και σε αυτή την λογική, ευρωπαϊκές εταιρείες ενέργειας άρχισαν να συνεργάζονται με το ρωσικό μονοπώλιο, τόσο σε ένα σχετικό μείρασμα της αγοράς όσο και στην απόκτηση τεχνογνωσίας. Το γεγονός πως η Ρωσική εταιρεία μπορούσε να εξαγάγει αέριο στις δικές τις τιμές, διαφορετικές κατά περίπτωση ενώ οι Ευρωπαϊκές περιορίζονταν και δεν έχουν πρόσβαση στην επένδυση στον ρωσικό χώρο, αποδείκνυε την δυσκολία συνεννόησης σε ουσιαστικά θέματα. Έτσι στόχο αποτέλεσε η προσπάθεια μείωσης των τιμών αερίου που ορίζει η Ρωσία και βρέθηκε στο επίκεντρο των συζητήσεων όχι μόνο σε διμερές επίπεδο αλλά και με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (WTO). Σε ομιλία του ο εκπρόσωπος της Ρωσίας στον Οργανισμό τον Δεκέμβριο του 2002, εξέφρασε την άποψη πως οι τιμές δεν μειώνονται τόσο γρήγορα αλλά όταν θα έχει παρατηρηθεί μεγαλύτερη εισροή φυσικού αερίου στην Ευρώπη τότε θα είναι δυνατή μια εκλογίκευση στις τιμές. Το σημείο κλειδί στην συνέχιση των διαπραγματεύσεων, ήταν η κατανόηση από μέρος της Ρωσίας των ζητούμενων και η αλλαγή στάσης, κάτι που φάνηκε τον Απρίλιο του 2003 σε working paper της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που παρουσιάζεται η κατανόηση της Ρωσικής πλευράς και η θέληση για πορεία των διαπραγματεύσεων.

Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004 με την είσοδο 10 χωρών (Κύπρος, Μάλτα, Εσθονία, Λετονία, Πολωνία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβακία & Σλοβενία) και το 2007 με την είσοδο της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, άλλαξε σε μεγάλο βαθμό τα δεδομένα των διαπραγματεύσεων, αφού μεγάλωσαν οι ενεργειακές ανάγκες της ένωσης, οι δρώντες και οι απαιτήσεις.

[81] Βασική παράμετρος στον ενεργειακό διάλογο και αμεσότερα στις συνόδους (summits) μεταξύ των δύο πλευρών κατά την περίοδο 2004-2010 (Μόσχα Μάιος 2005, Ιούνιος 2008 Khanty-Mansiysk) αποτέλεσε η είσοδος της Ρωσίας στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (WTO), η οποία επιτεύχθηκε το 2012. Γιατί όμως και οι δύο πλευρές εργάζονταν για την σημασία εισόδου της Ρωσίας στον Παγκόσμιο οργανισμό εμπορίου; Ο κύριος λόγος είναι το γεγονός πως το εμπόριο ενέργειας ανάμεσα στις δύο πλευρές στο διεθνές τοποθετείται σε ένα νομοθετικό πλαίσιο που διέπει το εμπόριο παγκοσμίως, καθιστώντας την ενεργειακή σχέση πιο διαφανή και ομαλή σε σχέση με το παρελθόν. Παρουσιάζεται πιο εύκολο, δηλαδή, και να αυξηθούν οι επενδύσεις των δύο πλευρών και να πραγματοποιηθεί ο στόχος της Ε.Ε. για ελεύθερη αγορά ανάμεσα στις 2 πλευρές, όπως προκύπτει από τον ενεργειακό διάλογο που βρίσκεται σε εξέλιξη με ορίζοντα το 2050.

(συνεχίζεται)

[72] Lucas Tichy , The EU Integration Discourse in the Energy Relations with Russia, De Gruiter Open, Slovak Journal of Political Sciences, Volume 16, p.p 64-69,2016

[73] Energy charter.com

[74] Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part' (PCA) (1997), Official Journal of the European Union, L 327/3, <http://goo.gl/31ItE>.

[75] Tugce Varol , The Russian Energy Foreign Policy, European Scientific Institute - Egalite ,p.p 55-60, 2013

[76] Pami AALTO and Kirsten WESTPAL: (2008) "Introduction", in Pami Aalto (ed.) The Europe-Russian Energy Dialogue, Europe's Future Energy Security, Ashgate,p.12.

[77] Dieter HELM: (2007) "The Russian Dimension and Europe's External Energy Policy", Oxford Uni. September 3, p.47-8 Available on <http://www.dieterhelm.co.uk/node/655> (Accessed 10 January 2011).

[78] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1239_en.htm , EU/Russia Summit Joint Declaration, Paris, 30 October 2000

[79] Joint Report Eu-Russia Energy Dialogue 2000-2010 : Opportunities for our Future Energy Partnership ,p.p 4-5 Brussels and Moscow 2010

[80] THE FIRST TEN YEARS: 2000-2010 Energy Dialogue EU-Russia, European Commission DirectorateGeneral for Energy, p.p 62-63,2010

[81] THE FIRST TEN YEARS: 2000-2010 Energy Dialogue EU-Russia, European Commission DirectorateGeneral for Energy, p.p 65-66,Brussels

<http://bit.ly/2u5otsa>