



07/12/2015

Άρθρα

Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Στρατηγική

Προς αναθεώρηση των αρχικών στόχων;

Θεόδωρος Πανάγος

Ο ΘΕΟΔΩΡΟΣ Κ. ΠΑΝΑΓΟΣ είναι δικηγόρος, επισκέπτης καθηγητής του Δικαίου Ενέργειας στο Διεθνές Πανεπιστήμιο Ελλάδας και πρώην αντιπρόεδρος της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας.

Η πρόσφατη έκθεση του αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Maros Sefcovic[1], επιβεβαίωσε τις προτεραιότητες του στρατηγικού σχεδιασμού και τους άμεσους στόχους της ΕΕ στον τομέα της ενέργειας. Είχαμε έγκαιρα διατυπώσει από τις στήλες αυτές τις επιφυλάξεις μας αναφορικά με την δυνατότητα της υπό σύσταση Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Ένωσης (ΕΕΕ) να εκπληρώσει τις πραγματικές επιθυμίες κάποιων κρατών μελών, παραθέτοντας ανάμεσα στα επιχειρήματα, τόσο τις γεωπολιτικές παραμέτρους, όσο και τα διαφορετικά συμφέροντα που έχουν τα 28 κράτη-μέλη, είτε στον ενεργειακό τομέα καθαυτό, είτε απέναντι σε τρίτες χώρες [2]. Είχαμε επίσης ταχθεί με την άποψη ότι, η χώρα μας οφείλει μεν να κινηθεί στο πλαίσιο της αρχής της ενωσιακής αλληλεγγύης, ωστόσο έχει υποχρέωση να διατυπώνει, με σοβαρότητα και υπευθυνότητα, ορθολογικές απόψεις και προτάσεις που πρωτίστως θα διασφαλίζουν τα εθνικά ενεργειακά συμφέροντα, με σεβασμό, παράλληλα, των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας. Οι γενικότερες διεθνείς συνθήκες, όπως διαμορφώθηκαν τον τελευταίο καιρό, φαίνεται ότι επιβεβαιώνουν τις επιφυλάξεις μας και μάλιστα μέσω των δηλώσεων του πλέον επίσημου προσώπου.



[1]

Ο αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αρμόδιος για την Ενεργειακή Ένωση Maros Sefcovic σε συνέντευξη

Τύπου στις Βρυξέλλες, την 1η Ιουλίου 2015. REUTERS/Eric Vidal

Η ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΩΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ

Κατ' αρχάς, θα πρέπει να θυμηθούμε ότι η ενέργεια ήταν και είναι ένας από τους βασικούς πυλώνες της ευρωπαϊκής ιδέας και ολοκλήρωσης. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η μια από τις κοινότητες που στηρίχθηκε η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Οικονομικών Κοινοτήτων ήταν αυτή του Χάλυβος και του Άνθρακα. Η ενέργεια ανήκει, επίσης, στις πρωταρχικές μέριμνες της Ένωσης, αφού συνιστά βασικό παράγοντα προόδου της ζωής και της δράσης των Ευρωπαίων πολιτών και αναγκαίο εργαλείο για την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων [3]. Ωστόσο, μέχρι σήμερα η ενέργεια δεν μπόρεσε να καταταγεί ανάμεσα στους τομείς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το αν αυτό είναι εν τοις πράγμασι εφικτό ή όχι ή αν αποτελεί μειονέκτημα, είναι αντικείμενο άλλης ανάλυσης αλλά σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβάλλει αυτό καθ' εαυτό σε κάποιας μορφής αρρυθμία στην οικονομική ζωή των κρατών-μελών.

Τα διαφορετικά ενεργειακά μίγματα των κρατών-μελών, οι διαφορετικές ενεργειακές ανάγκες τους, οι ποικίλοι τρόποι που αντιμετωπίζουν την διαφοροποίηση των ενεργειακών τους πηγών, ήτοι η επιμέρους διαφορετική αντίληψη επί της ενεργειακής στρατηγικής, οι προτεραιότητες για την τήρηση των περιβαλλοντικών δεσμεύσεων, οι διεθνείς τους δεσμεύσεις με μακροχρόνιες συμβάσεις προμήθειας από τρίτες χώρες, η διαφορετική ενεργειακή κουλτούρα των πεντακοσίων εκατομμυρίων πολιτών των 28 κρατών-μελών, οι διαφοροποιημένες γεωστρατηγικές προτεραιότητες, συνιστούν μερικούς από τους λόγους που, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, δεν κατέστη δυνατή η επίτευξη μιας ενιαίας ενεργειακής πολιτικής. Η αδυναμία αυτή δεν είναι κατ' ανάγκη ό,τι χειρότερο μπορεί να συμβεί, ιδίως αν αναλογιστεί κάποιος τις δραματικές διακυμάνσεις της διεθνούς πολιτικής τα τελευταία χρόνια, υπό την έννοια ότι κανείς δεν μπορεί πλέον να στοιχηματίσει μια σταθερή διεθνή πορεία και ομαλές διακρατικές σχέσεις σε βάθος χρόνου. Τα πρόσφατα γεγονότα της ανατροπής των μέχρι τότε συμμαχιών, με την ευκαιρία της τρομοκρατικής ενέργειας στο Παρίσι αποτελούν τρανταχτό παράδειγμα. Αίφνης, Ρωσία και Ιράν έπαυσαν να ανήκουν στις αντίπαλες δυνάμεις ή το τόξο του «κακού», αντιστοίχως και μετατράπηκαν σε αναγκαίους συμμάχους στον αγώνα κατά της φονταμενταλιστικής τρομοκρατίας.

Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ 2016

Η σύλληψη μιας ΕΕΕ στόχευε, αρχικώς, στην ασφάλεια του εφοδιασμού, την βιώσιμη ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Ο ανωτέρω στόχος επιλέχθηκε να αναπτυχθεί και να επιτευχθεί επί τη βάση πέντε διαστάσεων, ήτοι της ενεργειακής ασφάλειας εν γένει, της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, της ενεργειακής αποδοτικότητας, της χρήσης τεχνολογιών χαμηλής εκπομπής άνθρακα και της διαχειρισιμότητας των ανωτέρω διαστάσεων [4]. Για το τελευταίο έχει αποφασισθεί ότι θα αποτελέσει αντικείμενο αρμοδιότητας της ΕΕΕ, ως ενός συγκροτημένου θεσμικού οργάνου της ΕΕ. Οι πρώτες σκέψεις των Ευρωπαίων πολιτικών που προώθησαν την ιδέα της ίδρυσης μιας ΕΕΕ, είχαν να κάνουν κυρίως με τον τρόπο που τα κράτη μέλη θα αποδεσμεύονταν από την εξάρτηση που έχουν από το ρωσικό φυσικό αέριο.

Ωστόσο, φαίνεται ότι η αρχική μονοβαρής κατεύθυνση που προς στιγμήν άρχισε να παίρνει η τόσο σοβαρή αυτή πρόταση, έχει αμβλυνθεί υπό την επίδραση ίσως και των πρόσφατων σοβαρών διεθνών εξελίξεων αλλά και των πρακτικών δυσκολιών εξεύρεσης αξιόπιστων εναλλακτικών λύσεων. Με άλλα λόγια, η ΕΕ, με ομολογουμένως διπλωματικό τρόπο άρχισε να εξισορροπεί την όλη κατάσταση, θέτοντας τον αρχικό στόχο, ανάμεσα σε άλλους αρκούντως αναγκαίους και σοβαρούς και σε μάλλον δευτερεύουσα προτεραιότητα. Όπως θα δούμε παρακάτω, η εξισορρόπηση έλαβε χώρα αναγνωρίζοντας, μεταξύ άλλων, τόσο την πραγματική κατάσταση της ύπαρξης διαφορετικών ενεργειακών συμφερόντων μεταξύ των κρατών-μελών όσο και των σχέσεων κάθε ενός χωριστά με την Ρωσία.

- Πρώτα απ' όλα, η πρόσφατη έκθεση της ΕΕΕ για το 2015 [5] εξειδικεύει τις δράσεις των πέντε διαστάσεων για την εκπλήρωση των σκοπών της σε συνδυασμό με τους στόχους που πρόκειται να διαπραγματευθεί και να αποφασίσει η σύνοδος στο Παρίσι για την κλιματική αλλαγή [6]. Για το λόγο αυτό, παρατηρείται ότι η βασική προτεραιότητα της έκθεσης αναφέρεται σε μια οικονομία με χαμηλή συμμετοχή του άνθρακα, συνδυάζοντας την ανάπτυξη με διατήρηση χαμηλού επιπέδου αερίων θερμοκηπίου. Η έκθεση χαρακτηρίζει την ευρωπαϊκή οικονομία ως την πιο επιτυχημένη διεθνώς στον τομέα αυτό. Στο σημείο αυτό επανακαθορίζεται ο στόχος της μείωσης των εκπομπών των αερίων θερμοκηπίου σε 40% μέχρι το 2030, σε σχέση με τα επίπεδα του 1990. Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΕ πρόκειται να συνεχίσει να θεωρεί την διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) ως σημαντικό παράγοντα για την διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης. Παράλληλα, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να φροντίσουν, η διείσδυση αυτή και η συμμετοχή των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο να συνοδεύεται με μια αμοιβή προσανατολισμένη στους κανόνες της αγοράς, σημειοδοτώντας ουσιαστικά την αλλαγή των καθεστώτων στήριξης με βάση εγγυημένες τιμές (FiT) που επιβαρύνουν υπέρμετρα τον καταναλωτή. Άλλωστε, αυτό είναι ήδη υποχρέωση εφαρμογής για τα κράτη-μέλη εντός του 2016.

Στον τομέα της ενεργειακής αποδοτικότητας, η έκθεση διαπιστώνει ότι καθυστερήσεις που μπορεί να οφείλονται σε έλλειψη οικονομικών πόρων, έχουν ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει η αναμενόμενη πρόοδος στον τομέα των ευκαιριών και των τεχνολογιών. Το 2016, η Επιτροπή πρόκειται να θεσμοθετήσει μέτρα σε ευθυγράμμιση με τους αναθεωρημένους στόχους της σχετικής οδηγίας για το 2030 [7]. Η πλήρως ολοκληρωμένη εσωτερική αγορά ενέργειας, εξακολουθεί να είναι μεταξύ των κυρίων στόχων της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Ακολούθως, η έκθεση χαιρετίζει ιδιαίτερα την λειτουργία της ηλεκτρικής διασύνδεσης Μάλτας-Ιταλίας (Απρίλιος 2015), την ολοκλήρωση της Eastlink μεταξύ Φινλανδίας-Εσθονίας και της Nordbalt μεταξύ Λιθουανίας-Σουηδίας. Η τελευταία πρόκειται να δώσει την δυνατότητα στις Βαλτικές Χώρες να συμμετάσχουν στο NordPool, ήτοι στην χονδρεμπορική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας βορειοευρωπαϊκών κρατών, εντός του 2015. Άλλες ηλεκτρικές διασυνδέσεις πρόκειται επίσης να τεθούν σε λειτουργία σύντομα [8].



[2]

Η πλωτή μονάδα επαναεροποίησης-αποθήκευσης (FSRU) «Independence» είναι αγκυροβολημένη στον τερματικό σταθμό υδροποιημένου φυσικού αερίου (LNG) στο λιμάνι Κλαϊπέντα της Λιθουανίας, στις 27 Οκτωβρίου 2014. Η Λιθουανία θα είναι σε θέση να επιβιώσει χωρίς ρωσικό φυσικό αέριο μετά την έναρξη της λειτουργίας του τερματικού σταθμού LNG, επαναχαράσσοντας τον ενεργειακό χάρτη για τα κράτη της Βαλτικής. Το «Independence» στο λιμάνι Κλαϊπέντα σημαίνει το τέλος του μονοπωλίου του εφοδιασμού από την Ρωσική

Gazprom και της απομόνωσης από τις παγκόσμιες αγορές φυσικού αερίου. REUTERS/Ints Kalnins

Στον τομέα του φυσικού αερίου, η κατασκευή του νέου σταθμού υδροποιημένου φυσικού αερίου στην Klaipeda της Λιθουανίας προσφέρει μια διαφοροποίηση της σχετικής πηγής για όλες τις Βαλτικές Χώρες. Διάφορες άλλες περιφερειακές διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών-μελών, είναι ενδεχόμενο να αναπτύξουν την ασφάλεια του εφοδιασμού και να πολλαπλασιάσουν τις πηγές φυσικού αερίου, με προφανή σκοπό την απεξάρτηση των χωρών αυτών (που κυρίως βρίσκονται στην ανατολική Ευρώπη) από το ρωσικό φυσικό αέριο. Ωστόσο, η έκθεση διαπιστώνει ότι η περαιτέρω ανάπτυξη διασυνδέσεων φυσικού αερίου σε διμερές ή ακόμα και τριμερές επίπεδο, προσκρούει σε ζητήματα ρυθμιστικού χαρακτήρα και δυσκολιών αδειοδότησης ενώ η υλοποίηση των έργων που έχουν σχεδιασθεί αντιμετωπίζουν βασικά προβλήματα όπως η αδυναμία διασφάλισης κονδυλίων για την κατασκευή, αλλά και εξασφάλισης σε μακροχρόνια βάση ποσοτήτων φυσικού αερίου από πηγές άλλες από το ρωσικό αέριο, σε ανταγωνιστικές τιμές. Να σημειωθεί ότι η απένταξη πολλών Έργων Κοινού Ενδιαφέροντος (Projects of Common Interest, PCIs) συνιστά δείγμα πολιτικής σημειοδοσίας για την μείωση των έργων που θα λάβουν οικονομική υποστήριξη από πλευράς της ΕΕ και δεν οφείλεται μόνο σε λόγους οικονομικής λιτότητας. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να αναμένεται η ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών από την ΕΕ, με σκοπό την περαιτέρω ανάπτυξη του ανταγωνισμού στις χονδρικές και λιανικές αγορές ενέργειας, με ιδιαίτερη μέριμνα την τήρηση της αρχής της προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και την αποφυγή του χαρακτηρισμού των μέτρων ως μη επιτρεπομένων κρατικών ενισχύσεων. Είναι γεγονός ότι, οι αγορές ενέργειας των κρατών μελών εξακολουθούν σε μεγάλο βαθμό να μην είναι ανταγωνιστικές και για το λόγο αυτό, κρίθηκε ότι απαιτείται η περαιτέρω εντατικοποίηση των προσπάθειών προς την κατεύθυνση αυτή.

Στον τομέα της ενεργειακής ασφάλειας, της αλληλεγγύης και της εμπιστοσύνης, η έκθεση παρουσιάζεται ιδιαίτερα αναιμική, σε σχέση με την αυξημένη αισιοδοξία που επικρατούσε τα προηγούμενα δυο περίπου χρόνια. Τονίζοντας το ρόλο που έπαιξε η ΕΕ στην διαφορά μεταξύ Ουκρανίας και Ρωσίας κατά την περίοδο 2014-15, εκφράζει τον προβληματισμό της για το γεγονός ότι, πολλές εμπορικές εταιρείες σχεδιάζουν την περαιτέρω κατασκευή αγωγών μεταφοράς φυσικού αερίου που να συνδέουν την Ρωσία με την Γερμανία μέσω της Βαλτικής Θάλασσας. Επισημαίνει ότι οι νέοι σχεδιαζόμενοι αγωγοί Nord Stream 3 και 4 δεν πρόκειται να συνεισφέρουν στην περαιτέρω διαφοροποίηση των πηγών φυσικού αερίου, αφού θα διακινήσουν επίσης ρωσικό φυσικό αέριο [9].

Κύριο χαρακτηριστικό της γενικής επιφύλαξης των συντακτών της έκθεσης είναι το γεγονός ότι, οι όποιες νέες διασυνδέσεις για την διακίνηση φυσικού αερίου από την Ρωσία θα πρέπει να είναι συμβατές με το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει την αγορά ενέργειας, προφανώς αναφερόμενοι στους περιορισμούς που τίθενται από την Τρίτη Δέσμη Απελευθέρωσης της Αγοράς Ενέργειας, για τον έλεγχο των διαχειριστών των υποδομών από εταιρείες τρίτων χωρών. Πέραν, όμως, τούτου, η έκθεση καθιστά σαφές ότι, η ΕΕ δεν πρόκειται να υποστηρίξει, προφανώς τόσο θεσμικά όσο και οικονομικά, έργα που δεν είναι σε συμφωνία με τις αρχές της ΕΕΕ, περιλαμβανομένης και της Ενωσιακής Στρατηγικής για την Ενεργειακή Ασφάλεια [10].

ΠΡΟΕΙΔΟΠΟΙΗΣΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Η έκθεση της ΕΕΕ είναι αρκετά διαφωτιστική για τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η μονοδιάστατη και μονοβαρής απόπειρα σχεδιασμού της ΕΕΕ. Την πρώτη, μάλλον υπερβολική, αισιοδοξία των πρωτεργατών της ΕΕΕ διαδέχθηκε η στροφή προς τον ρεαλισμό. Τα πολλά κράτη μέλη δεν μπορεί παρά να αντιμετωπίζουν την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού τους με διαφορετικό τρόπο, ανάλογα με τις ανάγκες τους, τις διεθνείς τους δεσμεύσεις και την εθνική ενεργειακή στρατηγική τους. Τα κράτη-μέλη μπορεί τελικώς να διακριθούν σε σχέση με την αντιμετώπιση των στόχων της ΕΕΕ σε δυο κατηγορίες. Στην πρώτη ανήκουν οι ένθερμοι υποστηρικτές της, όπως κάποια από τα κράτη της ανατολικής Ευρώπης, ενώ στην δεύτερη ανήκουν οι αδιάφοροι έως επιφυλακτικοί, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Γερμανία. Ο αντιπρόεδρος της ΕΕ επισκέφθηκε όλα τα κράτη-μέλη, απεκόμισε τις δέουσες

εντυώσεις και φαίνεται ότι οδηγείται πλέον στην εφαρμογή μιας ρεαλιστικότερης ενεργειακής πολιτικής.

Η αυτονόητη δήλωση ότι οι αγωγοί φυσικού αερίου που κατασκευάζονται θα πρέπει να είναι ρυθμιστικά συμβατοί με την ενωσιακή νομοθεσία, εκφέρεται ως προειδοποίηση συμμόρφωσης. Ωστόσο, είναι ενδεχόμενο οι ενδιαφερόμενοι που μπορεί να θιγούν από τις υπερβολές της Επιτροπής στο σημείο αυτό, να καταφύγουν τελικά στο Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), προκειμένου να προσβάλλουν τυχόν υποκειμενικές απόψεις της Επιτροπής αναφορικά με την εκτίμηση του κινδύνου της ενεργειακής ασφάλειας που τίθεται ως κριτήριο για την πιστοποίηση ή μη μιας εταιρείας από τρίτη χώρα που θα μπορούσε να ασκήσει έλεγχο επί των αγωγών. Μ' όλα αυτά, ο δρόμος του αρχικού σχεδιασμού για την ευρωπαϊκή ενεργειακή ολοκλήρωση μέσω της ΕΕΕ δεν φαίνεται να είναι ιδιαίτερα εύκολος.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ:

- [1] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, State of the Energy Union 2015 [Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 572 final].
- [2] Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Ένωση, Foreign Affairs, The Hellenic Edition, 23-10-2014, <http://foreignaffairs.gr/articles/70028/theodoros-panagos/eyropaiki-ener...> [3], και Προς μια Ενιαία Αγορά Ενέργειας, στην έντυπη έκδοση, Οκτώβριος 2014.
- [3] Η σημαντικότητα της ενιαίας εσωτερικής αγοράς ενέργειας για τους στόχους αυτούς τονίζεται σε κάθε σχετικό νομοθέτημα της Ένωσης, βλ. προοίμια των οδηγιών 2009/72/EK και 2009/73/EK.
- [4] Βλ. Energy Union Factsheet, 25-2-2015.
- [5] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2015) 572, 18.11.2015.
- [6] Συγκαλείται από 30.11.2015 έως 11.12.2015 στο Παρίσι.
- [7] Πρόκειται για την οδηγία 2012/27/ΕΕ που πρόκειται να τροποποιηθεί για να ευθυγραμμισθεί με τον προαναφερθέντα στόχο.
- [8] Η LitPolLink, μεταξύ Λιθουανίας και Πολωνίας και η γαλλο-ισπανική διασύνδεση.
- [9] Πρέπει να σημειωθεί ότι η έκθεση διαπιστώνει πως το 40% των εισαγωγών φυσικού αερίου κατά το 2013 προερχόταν από την Ρωσία και ότι μια σειρά από κράτη-μέλη είναι εξαρτημένα, κυρίως ή ολικώς, από την Ρωσία, όπως η Βουλγαρία, η Τσεχία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Ουγγαρία, η Λιθουανία, η Λετονία και η Σλοβακία.
- [10] COM(2014)330.

Copyright © 2015 by the Council on Foreign Relations, Inc.

All rights reserved.

Μπορείτε να ακολουθείτε το «Foreign Affairs, The Hellenic Edition» στο TWITTER στην διεύθυνση www.twitter.com/foreigngr [4] αλλά και στο FACEBOOK, στην διεύθυνση www.facebook.com/ForeignAffairs.gr [5] και στο linkedin στην διεύθυνση <https://www.linkedin.com/company/foreign-affairs-the-hellenic-edition> [6]

Return to Article: <http://foreignaffairs.gr/articles/70611/theodoros-panagos/eyropaiki-energeiaki-stratigiki>
 Home > Άρθρα > Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Στρατηγική
 Published on *Foreign Affairs - Hellenic Edition* (<http://foreignaffairs.gr>)

Links:

- [1] <http://foreignaffairs.gr/article-images/07122015-1.jpg>
 [2] <http://foreignaffairs.gr/article-images/07122015-2.jpg>
 [3] <http://foreignaffairs.gr/articles/70028/theodoros-panagos/eyropaiki-energeiaki-enosi>
 [4] <http://www.twitter.com/foreigngr>
 [5] <http://www.facebook.com/ForeignAffairs.gr>
 [6] <https://www.linkedin.com/company/foreign-affairs-the-hellenic-edition>

