

UDK: 351.824.11(4)
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 408–417
Изворни научни рад

Маја ДРАГАНИЋ¹
М.А. Владимир ТРАПАРА²

ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА ДИВЕРЗИФИКАЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ГАСА

ABSTRACT

In search of its energy security, the European Union pursues the policy of diversification. In the gas market, the main form of this policy is devising of alternative gas pipeline projects, such as Nabucco. In this paper, we describe how the EU diversifies its gas supply in order to decrease its dependence on Russia as the biggest gas exporter. We also point to the difficulties in pursuing this policy trying to forecast the consequences of alternative pipelines construction for the gas market and cooperation among states in general.

Key words: Diversification, gas market, energy security (dilemma), European Union, alternative pipelines, Nabucco.

1) УВОД

Енергетска безбедност је једна од најважнијих компонената националне безбедности сваке државе, будући да њихов опстанак и напредак умногоме зависе од доступности енергената. На тржишту енергената, а посебно на тржишту гаса с обзиром на његову недовољну институционалну регулацију, јавља се енергетска безбедносна дилема. Ослањајући се на дефиницију

¹ Докторанд, Факултет политичких наука, Београд.

² Истраживач – сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

класичне безбедносне дилеме,³ енергетску безбедносну дилему можемо да дефинишемо као ситуацију у којој средства која државе на енергетском тржишту користе да би увећале сопствену енергетску безбедност, производе сличне реакције осталих, што на дужи рок охрабрује сарадњу без угрожавања било чије енергетске безбедности, на тај начин стабилизујући тржиште.⁴ Из ове дефиниције видимо да енергетска безбедносна дилема има супротан, позитиван исход у односу на класичну, с тим што остаје да се њен теоријски модел потврди у пракси, онда када тржиште гаса изградњом мреже алтернативних гасовода достигне довољан степен развијености. С обзиром на њихову улогу на тржишту гаса (увознице, извознице, или транзитне земље), државе на различит начин доживљавају енергетску безбедносну дилему, али користе слична средства као одговор на њу. Једно од кључних средстава је диверзификација – проналажење алтернативних снабдевача и путева снабдевања (за увознице), алтернативних купаца и путева извоза (за извознице), те укључивања у алтернативне путеве гаса (за транзитне земље). Најважнији облик диверзификације је изградња алтернативних гасовода. У овом раду ћемо на примеру Европске уније приказати политику диверзификације коју предузимају земље увознице, са посебним освртом на пројекат алтернативног гасовода Набуко.

II) ЕНЕРГЕТСКА БЕЗБЕДНОСТ ЕУ

Прва енергетска безбедносна дилема појавила се за време нафтног ембарга 1973. године, када је почео четврти Израелско-арапски рат и када су земље ОПЕК реаговале национализацијом изворишта, повећањем цена и ембаргом на испоруке нафте свим земљама које су подржавале Израел, посебно САД.⁵ Према неким ауторима, овај ембарго је осветлио три главна проблема која су препознале земље тадашње Европске заједнице.⁶ Прво,

³ Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 3, No. 2, January 1978, p. 169.

⁴ Теоријски модел енергетске безбедносне дилеме смо развили и његове разлике у односу на модел класичне безбедносне дилеме аргументовали на другом месту. Видети: Маја Драганић, Владимир Трапара, "Energy Security Dilemma in the Eurasian Gas Market" (у припреми зборник радова са међународне конференције).

⁵ О нафтном ембаргу видети: Драгана Митровић, *Међународна политичка економија*, Чигоја, Београд, 2009, стр. 279.

⁶ Paul Belkin, "The European Union's Energy Security Challenges", CRS Report for Congress, Congressional Research service, 2008, Интернет, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf>, 17/3/2012.

наметнуо је потребу за политичком сарадњом по питањима енергетске трговине међу њеним чланицама, као и између ЕЗ и земаља енергетских произвођача. Друго, постало је јасно да су неопходни одређени институционални механизми који би обезбеђивали сарадњу у таквим и сличним ситуацијама. Треће, што је за нашу анализу најважније, дошло је до консензуса да би Европа требало да припреми стратегије које би је у будућим сличним ситуацијама заштитиле од земаља произвођача које су показале склоност да енергенте употребе као економско и политичко оружје. Као један од одговора на ембарго 1974. формирана је Међународна агенција за енергију (*International Energy Agency*, IEA) која је постала најважнији европски инструмент за надгледање и анализу светских енергетских тржишта. Осим тога, европске земље су већ тада почеле да разматрају могућности за диверзификацију енергетског снабдевања. Тада су идентификовале Русију и друге евроазијске земље као потенцијалне снабдеваче. С друге стране, Совјетска Русија је почињала да схвата свој сопствени извозни потенцијал, али он је захтевао велике инвестиције у енергетски сектор.

Пројекат сарадње у енергетском сектору почео је да игра кључну улогу у европским перспективама развоја односа са Совјетским Савезом. ЕУ је 1991. донела Декларацију о енергетској повељи, иницијативу чији је циљ био да промовише енергетску сарадњу и диверзификује европско енергетско снабдевање.⁷ Декларација је отворила пут за Споразум о енергетској повељи, који је правно ступио на снагу 1998. године и утврдио оквир правила и споразума који служе за промовисање међународне енергетске сарадње.⁸ Споразум утврђује правила која се односе на промовисање страних енергетских инвестиција; слободну трговину у енергетским материјалима, производима и опреми; слободни транзит енергената кроз гасоводе и мреже; промовисање енергетске ефикасности и обезбеђивање механизма за решавање спорова.⁹

ЕУ предвиђа значајно увећање у количини енергије коју ће увозити: садашњи увоз који покрива око 50% њених укупних енергетских потреба очекује се да ће порасти до 70% до 2030. Овај пораст је утицао на профил односа са Русијом, која осим што је њен најближи сусед, располаже и највећим резервама гаса: Западни Сибир је најбогатији регион на свету, према

⁷ Текст Декларације, Интернет, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf#page=211, као и ревизија текста поводом десетогодишњице енергетског процеса: <http://www.mofa.go.jp/policy/energy/anniv0112.pdf>.

⁸ До данас је укупно 51 земља заједно са ЕУ, приступила овом споразуму.

⁹ Paul Belkin, "The European Union's Energy Security Challenges", *op. cit.*, p. 12.

до сада утврђеним налазиштима.¹⁰ Тако је и створена реципрочна трговина – данас ЕУ увози око 50% руског гаса и 30% руске нафте. С друге стране, више од 50% руских енергената извози се у Европску унију, што представља велики прилив руског годишњег доприноса. Ако се посматра искључиво економска страна – користи су узајамне.¹¹ Ипак, већина аутора управо у руском деловању види највећег изазивача енергетских безбедносних дилема: сама чињеница претеране зависности од једног извозника чије су испоруке несигурне и често политички условљене посматра се као претња. Додуше, постоје и они који подсећају да је Русија и за време СССР била поуздан снабдевач гаса, као и да је и она неопходна за политику диверзификације као противтежа земљама са Блиског истока и да се не може у потпуности искључити. Аутори који се баве проблемима зависности европског тржишта од Русије наглашавају спољне аспекте енергетске безбедности ЕУ. Спољни аспекти безбедносне политике обухватају политику диверзификације и у оквиру ње политику гасоводних пројеката. Овде ћемо представити неке основне елементе обе политике, при чему ћемо се додатно осврнути и на две гасне кризе које су проузроковале диверзификацију.

III) ПОЛИТИКА ДИВЕРЗИФИКАЦИЈЕ

Политика диверзификације снабдевача европског тржишта гаса постала је један од приоритета у политичкој агенди Европске уније од зиме 2005–2006. када је дошло до прве гасне кризе, односно првог потпуног прекида руских испорука гаса европским потрошачима. У јануару 2006. године највећа руска компанија за производњу гаса, „Гаспром”, по први пут је одлучила да прекине испоруку гаса гасоводом који пролази кроз Украјину, остављајући тако без значајних количина гаса чак седам чланица Европске уније: Аустрију, Француску, Немачку, Мађарску, Италију, Пољску и Словачку. То је била реакција на став председника Јушченка да су услови о ценама које је предложила руска страна неприхватљиви за Украјину. Већ 4. јануара потписан је споразум о новим ценама гаса које су за украјинску страну биле прихватљиве, јер су комбиновањем са ниским ценама туркменистанског постајале подношљиве.¹² Иако је криза кратко трајала, европски званичници

¹⁰ Видети: Andrew Monaghan, “Russian-EU Relations – An Emerging Energy Security Dilemma”, Интернет, <https://www.carnegieendowment.org/files/EmergingDilemma1.pdf> 15/3/2012.

¹¹ Ibid.

¹² Видети: Михаил Корчемкин, „Российско-украинский газовый конфликт: последствия для российской стороны – 3”, *East European Gas Analysis*, Интернет, <http://www.eegas.com/ukrtran3-ru.htm> 9/4/2012.

су тада први пут изразили дубоку забринутост по питању постојећих извора енергетског снабдевања европског становништва. Хавијер Солана, високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, у свом обраћању Европском савету тада је изјавио: „Повећана зависност увоза из нестабилних региона и произвођача представља озбиљан ризик, јер неки произвођачи и потрошачи користе енергију као политичко оружје... Развој кохерентне и спољно оријентисане енергетске политике Европске уније која се темељи на усаглашеној унутрашњој и спољној политици унапредио би колективну спољну енергетску безбедност Уније.”¹³ Један од Соланиних предлога био је да се размотри приступ ресурсима из Средње Азије, посебно из области Каспијског басена, као алтернатива „нестабилним регионима и снабдевачима”, како су индиректно означене Украјина и Русија.¹⁴ У сличном обраћању 2008. упозорио је да ће до 2020. године понуда на тржиштима енергената значајно опасти и да одговор на такве изазове мора бити вишеслојан, те се не сме разматрати искључиво интерно, са аспекта појединачних држава. Такође, било би неопходно ускладити енергетске политике на многим пољима: штедње и ефикасности, обновљиве енергије и биоенергије и енергетског умрежавања. Друга велика криза почела је већ 2008. године и кулминирала је у тзв. „гасни раг” 1. јануара 2009. године, када су прекинуте испоруке гаса Украјини, а 7. јануара и земљама Европске уније. Раг је трајао свега двадесет дана, до 20. јануара, али је криза била дотад незабележена на тржишту гаса, што се одразило и на веће иницијативе за диверзификацију и јачање енергетске безбедности Европске уније. Једна од тих иницијатива је управо и изградња гасовода „Набуко”, којом би била извршена диверзификација извора снабдевања. Према неким ауторима, могу се идентификовати четири елемента енергетске диверзификације снабдевања Европске уније. Прво, она би означила проширење кључног енергетског тржишта са европског на средњоазијски простор. Друго, то ново проширење заобишло би руски гасоводни систем. Диверзификација би водила и смањењу цена: кад год постоје алтернативни путеви, односно кад год се државе мање ослањају на једног произвођача, и цене падају. Најзад, проширила би се и зона политичког утицаја Европске уније, односно смањио руски утицај на бивше републике СССР.¹⁵ Монаган наводи два проблема која се занемарују када

¹³ Интернет, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/98532.pdf.

¹⁴ Jaroslaw Wisniewski, “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *Political Perspectives 2011*, Vol. 5, No. 2, p. 59.

¹⁵ Ibid, p. 60.

говоримо о односу Европске уније према Русији на тржишту гаса: прво, он упозорава да алтернативна решења увоза гаса из Алжира (већ 23% гаса се увози на годишњем нивоу), Ирана, Либије и Нигерије не значе да ће Европска унија имати партнера поузданијег и стабилнијег од Русије. Друго, многи од произвођача и извозника већ у првој фази преговарања постављају услове цена, јер покушавају да искористе чињеницу да је Европској унији неопходна хитна политика диверзификације, па је питање колико би тиме била умањена њена енергетска безбедносна дилема. Диверзификација подразумева не само умножавање извора снабдевања, већ и диверзификовање врста енергената. Земље Европске уније се све више труде да нађу алтернативу за природни гас, било у облику соларне енергије, геотермалне, хидро или енергије добијене из ветра, које све спадају у обновљиве изворе енергије захваљујући развоју технологије. Међутим, они се и даље третирају као допунска алтернатива у случају додатних годишњих тражњи за енергијом.¹⁶

IV) ПРОЈЕКАТ ГАСОВОДА НАБУКО

Прелазак међународних граница сам по себи додатно усложњава концепт енергетске безбедносне дилеме држава које у тим процесима учествују, као и ризике приликом самог пројектовања: стручњаци су прецизно утврдили да прелазак сваке следеће границе увећава сложеност и мења степен изводљивости изградње гасовода. Прекогранични гасоводи укључују и значајне финансијске ризике, посебно када су треће стране (које нису ни произвођачи ни крајњи купци), тзв. транзитне земље, укључене у пројекат. Ове земље очекују одговарајуће надокнаде од произвођача или потрошача, или чешће и од једних и од других, у замену за дозволу да гасоводи прођу кроз њихову територију. Стога се гасоводи најчешће дефинишу као фиксне дугорочне инвестиције које нису исплативе ако обухватају мањи простор и ако не повезују довољно јаке произвођаче са регионима где је тражња највећа. Супротно веровању да гасоводи узрокују сукоб, придружујемо се оним ауторима који сматрају да они доприносе стабилизацији региона. Док се не изгради одређени гасовод, може доћи до сукоба око тога чијом територијом ће пролазити транзитне цеви. Међутим, кад се то једном деси, успоставља се дугорочни механизам трговинске размене који одржава сталне односе сарадње актера који су њему приступили. Чак и када дође до сукоба, што видимо на примеру гасних

¹⁶ Andrew Monaghan, "Russian-EU Relations – An Emerging Energy Security Dilemma", op. cit., p. 12.

криза 2006. и 2009, актери су опет упућени једни на друге и приморани (углавном под притиском треће стране, којој не одговара сукоб) да пронађу решење и стабилизују узајамне односе. На тржишту гаса, субјекти на основу сопствене позиције и тржишних услова одређују које су приоритетне вредности и пројекти које треба да штити. На спољноекономском и спољнополитичком плану, за Европску унију је то „Набуко”. Визнијевски сматра да искључиво овај пројекат може да допринесе стабилизацији Јужног Кавказа, иако то не значи апсолутну стабилност испорука, стабилнију од садашњих траса преко Украјине и Белорусије.¹⁷ Ресурси Јужног Кавказа су још су за време раног Совјетског Савеза и нацистичке Немачке били у центру интересовања и једних и других. У постсовјетској ери, две транзитне иницијативе – Баку–Тбилиси–Џејхан (БТЦ) нафтовод и Баку–Тбилиси–Ерзурум (БТЕ) гасовод, „отвориле” су Јужни Кавказ као потенцијални енергетски коридор за ресурсе који долазе из Каспијског басена и мимоилазе не само Русију, него и Иран.¹⁸ Тренутно се врше истраживања над оба пројекта и они су охрабрили ЕУ да настави да подржава идеју о „Набуку” – гасоводу који би директно повезивао европске потрошаче са бившим совјетским снабдевачима, почевши од азербејџанских ресурса и могуће гасом из Туркменистана и нафтом из Казахстана.¹⁹ Сам „Набуко” пројекат датира од споразума потписаног 2002. када су аустријска компанија OMV, мађарска MOL, бугарска „Булгаргаз”, румунска „Трансгаз” и турска „Бота” постигле договор о изградњи нафтовода који иде од Ерзурума у Турској до Баумгартена у Аустрији. Споразум је 2008. потписан са Азербејџаном, који се тиме обавезао да снабдева један део гаса за „Набуко”, док је остатак требало да долази из Туркменистана. Конкретан договор, на међувладином нивоу, потписан је у Турској у јулу 2009. године. Интересантно је да је Турска готово непосредно након тога потписала са Русијом сличан споразум о ривалском пројекту, „Јужном току”. На примеру Турске видимо да једна држава може да буде укључена у два потпуно конкурентска пројекта, а да притом не страхује да ће јој друга страна отказати трговину путем гасовода, јер би у случају почетка његове изградње било касно за то.

¹⁷ Jaroslaw Wisniewski, “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *op. cit.*, p. 60.

¹⁸ Ове пројекте спонзорисао је САД, у њима су учествовале и Клинтонова и Бушова администрација, и представљају први систем траспорта гаса и нафте из Каспијског басена који је независан од Русије и Ирана.

¹⁹ *Ibid.*, p. 61.

Разлози за „Набуко” пројекат, спонзорисан од стране ЕУ, свакако да нису само финансијске и енергетско-безбедносне природе. Иако Каспијска област садржи 5% утврђених гасних резерви у свету, што је чини стратешким регионом, питање овдашњих енергетских ресурса високо је политизовано. „Набуко” се тумачи као одређена претећа порука Москви да Русија није једини актер у Каспијском региону, једнако као и поменути амерички пројекти БТЦ и БТЕ. Штавише, планови за „Набуко” директно су повезани са БТЕ: усвојен је и споразум по коме би „Набуко” примао гас од БТЕ и тако би гас стизао из Ерзурума из Турске директно у Баумгартен у Аустрији.²⁰ Међутим, једина земља која је до сада потписала споразум о гаранцијама снабдевања је Азербејџан, док остале, укључујући и Туркменистан, одбијају да му се прикључе. С друге стране, „Набуко” је у складу са тзв. Суседском политиком ЕУ²¹, тако да он има улогу и у интензивирању сарадње са бившим совјетским државама.²² Овај гасовод тиме доприноси енергетској безбедности свих у региону, јер осим што би допремао гас европским земљама, транзитним земљама би доно непосредну материјалну корист и одређени удео гаса у замену за прелазак преко њихове територије. Поред тога, гарантује и општу енергетску и еколошку безбедност, због високих стандарда изградње које непосредно контролише Европска унија. Битну препреку за изградњу гасоводних пројеката представља проблем финансирања и исплативости. Укупни трошкови за „Набуко”, према подацима заговорника овог пројекта, процењени су на 7,9 милијарди евра. Истовремено, трошкови градње руско-немачког пројекта „Северни ток” износили су око 7,4 милијарде евра (предвиђено је било 5–8 милијарди, због проласка кроз Балтичко море и мимоилажења транзитних земаља).²³ Прва трака овог пројекта пуштена је у рад већ 8. новембра 2011. године, а рачуна се да ће и друга паралелна трака постати функционална до краја 2012.²⁴ „Северни ток” би могао да испоручује око 55 милијарди кубних метара гаса годишње, „Набуко” око 31 милијарду, док би „Јужни ток” испоручивао и до 63 милијарде кубних метара годишње. Пројекат „Јужни ток” ће, према предвиђањима, коштати 19–24 милијарди евра. Трошкови алтернативних гасовода већ намећу

²⁰ Ibid, p. 63.

²¹ Циљ ове политике је стабилизација узајамних односа са најближим суседством.

²² Ibid, p. 61.

²³ Интернет, <http://www.nord-stream.com/about-us/our-contribution/> 9/4/2012.

²⁴ Предвиђа се да ће у наредних најмање 50 година Северни ток бити довољан за снабдевање око 26 милиона домаћа.

бројне сумње и дилеме: не само да су непознати стварни трошкови, него су и недовољна средства засад уложена у „Набуко”. Исто се, међутим, односи и на руске иницијативе, посебно услед економске рецесије, која је резултирала значајним падом прихода „Гаспрома”. Према подацима „Еуро гаса”, Европска унија је у току 2009. године потрошила 410 милијарди кубних метара гаса.²⁵ Следствено томе, предвиђени капацитети снабдевања покрили би отприлике из „Северног тока” око 11% европске потрошње у 2009. години, из „Јужног тока” око 13%, док би „Набуко” покрио само 6,4%, тако да је питање колико су ови пројекти економски, а колико политички условљени. Питање је и колико „Набуко” може да допринесе политици диверзификације и колико може да повећа енергетску безбедност Европске уније, ако обезбеђује свега 6,4% годишње потрошње.

V) ЗАКЉУЧАК

У одговору на енергетску безбедносну дилему с којом се суочава, Европска унија прибегава политици диверзификације, не би ли умањила своју енергетску зависност од једног извозника гаса – Русије. Међу најзначајније облике диверзификације спада изградња алтернативних гасовода, пре свега гасовода „Набуко”, који смо у овом раду анализирали и указали на неизвесност у погледу његове исплативости. Како и Русија као главни извозник (а и остали учесници на евроазијском тржишту гаса) и сама прибегава политици диверзификације и изградњи алтернативних гасовода, према теоријском моделу енергетске безбедносне дилеме може се очекивати да на дужи рок ова политика доведе до стабилизације тржишта и повећане сарадње свих учесника на њему. Услов за то је да се мрежа алтернативних гасовода у довољној мери развије. Тешкоће с којима се ЕУ суочава у политици диверзификације, а и политички обзир с којима је она повезана, указују на то да је до таквог позитивног исхода још увек дуг пут.

VI) ИЗВОРИ

- Belkin, Paul, “The European Union’s Energy Security Challenges”, CRS Report for Congress, Congressional Research service, 2008, Интернет, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf> 17/3/2012.

²⁵ Видети: Годишњи извештај из 2010, Интернет, http://www.eurogas.org/uploaded/Eurogas%20Statistical%20Report%202010_Final%20291110.pdf 9/4/2012.

- Интернет, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf#page=211.
- Интернет, <http://www.mofa.go.jp/policy/energy/anniv0112.pdf>.
- Интернет, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/98532.pdf.
- Интернет, http://www.eurogas.org/uploaded/Eurogas%20Statistical%20Report%202010_Final%20291110.pdf, 09/04/2012.
- Корчемкин, Михаил, „Российско-украинский газовый конфликт: последствия для российской стороны – 3”, *East European Gas Analysis*, Интернет, <http://www.eegas.com/ukrtran3-ru.htm> 9/4/2012.
- Митровић, Драгана, *Међународна политичка економија*, Чигоја, Београд, 2009.
- Monaghan, Andrew, “Russian-EU Relations – An Emerging Energy Security Dilemma”, Интернет, <https://www.carnegieendowment.org/files/EmergingDilemma1.pdf> 15/3/2012.
- Wisniewski, Jaroslaw, “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *Political Perspectives 2011*, Vol. 5, No. 2.