



CENTER FOR
THE STUDY OF
DEMOCRACY

ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ЕНЕРГИЙНА СИГУРНОСТ В БЪЛГАРИЯ

Policy Tracker: Енергийната политика на ЕС и Русия – предизвикателства и перспективи при спирането на газопровода „Южен поток“

2014 г.

Въведение

Този месец близо до литовското пристанище, Клайпеда, пристигна първият плаващ терминал за втечен природен газ (ВПГ).¹ „Малка крачка за Европа, голяма крачка за Балтийските страни“ – крачка, която дава стратегическа възможност на региона да диверсифицира доставките си на газ и да стане енергийно независим от Русия. Не случайно гигантският кораб носи името „Независимост“, напомняйки, че газовата криза в Украйна може да е само началото на една по-мощна руска кампания на газов натиск срещу страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). С пускането в експлоатация на плаващия терминал, Литва ще може да внася до 4 млрд. куб. м. природен газ годишно от Норвегия, достатъчни напълно да изместят Русия като монополист на пазара в Балтийския регион. Дори газовата независимост да не дойде автоматично и всъщност да е доста скъпа (доставките на ВПГ от Норвегия ще са вероятно по-скъпи от руския газ на първо време), то наличието на алтернативи принуди Газпром още

през май еднолично да предостави 20% намаление на цената на газовите доставки за Литва.

Разнопосочна енергийна политика

Подобен дързък подход към енергийната сигурност на Европа би трябвало да бъде приложен и в други райони на Европейския съюз. Истината, обаче, е, че опитите да се намали монополното влияние на Русия на европейските енергийни пазари са ограничени. Инвестициите в търсене на алтернативни източници както чрез развитието на местния добив, така и чрез построяването на нужната инфраструктура за прокарването на нови енергийни маршрути към Близкия Изток и Каспийско море не срещат силна политическа подкрепа. За много от европейските държави, особено в ЦИЕ, заздравяването на двустранните връзки с Газпром остава главен енергиен приоритет. Това се вижда много ясно в контекста на построяването на Южен поток. При доставките на газ, страните от региона дадоха

¹ Този анализ е изготвен от Мартин Владимирев и публикуван като: Трънливият път към енергийна независимост и обща енергийна

политика на ЕС“, в: Визии за Европа: Европейските приоритети през българския прочит, Фондация МожеБГ, 2014.

нелогично предимство на руския проект за сметка на изграждането на междусистемни връзки с останалите страни и въвеждането на европейските разпоредби за либерализация на газовия пазар. В България, Южен поток беше избран при наличието на непрекъснато увеличаващи се рискове пред неговото изпълнение и без българското правителство да може да контролира основните параметри на проекта.

Основен проблем за диверсификацията на енергийните източници е, че газовите отношения между страните са като тези между съпруг и съпруга - трудни са, скъпи са и много трудно се прекратяват. Това важи с особена сила за двустранните газови споразумения в Европейския съюз. Отделните страни членки настояват, че структурата на енергийното снабдяване е изцяло прирогатив на правителството и не може да се влияе от общи решения на ЕС, което е и записано в Договора за функционирането на Европейския Съюз². Така, въпреки че има обща европейска енергийна политика, имаща като основна цел обезпечаването сигурността на енергийните доставки и разработването на нови енергийни източници, на практика всяка страна има правото сама да определи енергийната си стратегия³. Не е случайно, че много от страните предпочетоха да продължат взаимното си сътрудничество с Газпром без да предприемат адекватни действия за промяна на енергийния си микс и източника на енергийните доставки.

До 2004-5 г. двустранният подход при газовите отношения на страните потребители и страните производители на природен газ работеше безпроблемно. Цените на природния газ бяха ниски през 90-те години на миналия век⁴, а за производителите беше важно да задържат

максимално голям пазарен в Европа. Спиране на доставките би означавало крах на доверието при потребителите, които могат сравнително бързо да намерят алтернативи на природния газ в енергийното си потребление. Страните производители, от друга страна, имаха интерес да се споразумеят със страните транзитъори, за да запазят сигурността на енергийните доставки. Нещата се промениха, когато заради геополитическите сътресения в Близкия Изток и голямото енергийно търсене в Азия, цените на петрола рязко се покачиха. За потребителите цените на енергията започнаха да стават все по-високи, а в условията на бурен икономически растеж, и все по-трудно заменими. Газовата криза в Украйна през зимата на 2006 г. стресна Европа. Нуждата от обща енергийна политика в този момент стана въпрос не на повече ефективност и интеграция на пазарите, а на запазване сигурността на енергийните доставки.

Към обща енергийна политика

Създаването на обща енергийна политика на ЕС среща редица пречки. Ефективността на процеса на енергийна интеграция е естествено ограничена от географските, икономически и политически различия между страните членки. Енергийната политика е област, в която спазването на общите правила на ЕС е особено трудно, тъй като секторът е пряко свързан с икономическата конкурентноспособност на всяка държава. Страните имат много различен енергиен микс. През 2011 г. общите енергийни нужди на ЕС като брутно вътрешно потребление се покриват от следните източници: 35 % нефт, 24 % природен газ, 17 % твърди горива, 14 % ядрено

² Договор за функционирането на Европейския Съюз, чл. 194, ал.2, пар. 2, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

³ Ibid

⁴ Цените на природния газ в Европа са петролно-индексирани, т.е. при ниски цени на суровия петрол, цената на природния газ остава също ниска.

гориво, 10 % възобновяеми източници като водни, соларни или вятърни електростанции⁵. Този микс варира значително в различните държави и се променя с времето като резултат от географските им условия като например наличието и достъпа до природни ресурси, национални политически решения (напр. по повод използването на ядрена енергия, за добив на шистов газ, участието в различни международни проекти и т.н.), променящите се финансови стимули, развитието на технологиите, необходимостта от намаляване на въглеродните емисии и развитието на вътрешния енергиен пазар.

Независимо от различията помежду си, държавите – членки на Европейския съюз имат три общи политически цели: намаляване на енергийните разходи за домакинствата и бизнеса („Конкурентноспособност“), осигуряване на надеждни и постоянни доставки на енергия („Сигурност на доставките“) и ограничаване на отрицателния ефект от производството, преноса и потреблението на енергия („Устойчивост“)⁶. Това е причината да се въведат три целеви насоки от държавните ръководители на страните членки (наричани още Програма 20/20/20): „да се намалят емисиите на въглероден диоксид с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г., да се повиши дела на възобновяемите източници като част от общия енергиен микс в ЕС до 20 % и да се увеличи енергийната ефективност с 20 %⁷. Тези цели са и същността на Европейската стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж⁸.

На целите „2020“, обаче, се противопоставя нуждата от координирана европейска политика спрямо страните доставчици на енергийни ресурси. Докато ЕС се опитва да провежда устойчива политика, другите два фактора на енергийната сигурност, а именно сигурност и достъпност на доставките, изостават. Зависимостта на Европа от внос на енергийни ресурси е нараснала през последните две десетилетия и се предвижда да надвиши 80 % за нефт и природен газ до 2035 г⁹. Някои страни членки в Централна и Източна Европа получават и сега между 80-100% от доставките на природен газ от един източник (Русия) и то по един енергиен маршрут¹⁰. Това излага на рискове държавите в ситуация на доминантно положение на пазара на един единствен продавач, тъй като цената не винаги се определя на пазарен принцип, а често е производна от определено политическо влияние.

Факт е, че държавите членки с диверсифицирани доставки на газ и добре разработени газови пазари плащат по-малко за внос. **В периода на рязко намаление на енергийното търсене в ЕС след икономическата рецесия от 2009 г. и рязко увеличение на добива на природен газ в САЩ, Близкия Изток и Азия, цените на газовите борси във Великобритания и Западна Европа спаднаха с 30-40% под цените в ЦИЕ.** Промяната в пазарните фундаменти и нарастването на дела на спотовия пазар в Западна Европа, обаче, не оказаха същото влияние върху цените на природния газ в източната част на континента,

⁵ Европейска комисия, „предизвикателства и политика в областта на енергетиката“, Принос на Комисията към заседанието на Европейския съвет, 22 май 2013 г.

⁶ Европейска комисия, „предизвикателства и политика в областта на енергетиката“, Принос на Комисията към заседанието на Европейския съвет, 22 май 2013 г.

⁷ Европейска комисия, Портал Европа 2020, достъпен на http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁸ Европейска комисия, „Европа 2020. Стратегия за разумен, устойчив и приобщаващ растеж“, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:P DF>

⁹ Европейска комисия, „Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

¹⁰ Център за изследване на демокрацията. (2014). Управление на енергийния сектор и енергийната (не) сигурност в България.

където Газпром продължи не само да поддържа високи цени на доставките, но и използва природния газ като оръжие за постигане на политическо влияние и прокарване на собствените интереси. Така в България, правителството получи 20% намаление на цените на природния газ от Русия срещу съгласие да построи газопровода Южен поток. Въпреки отсърпката, цената на природния газ продължи да бъде една от най-високите в ЕС.

За преодоляването на монополното положение на Русия в ЦИЕ и на Балканите е нужен координиран подход за построяването на алтернативни маршрути за доставки на енергийни източници. Възможността Азербайджан да стане голям доставчик на природен газ за региона след 2019 г. може да стане реалност само, ако страните в региона обединят усилия за интегрирането на регионалните си пазари чрез построяването на междусистемни газови връзки, разширяването на газовите хранилища, развиването на местния добив и координирането на общи мерки за създаването на функциониращ газов пазар. За последните 5 години от най-тежката газова криза в Европа, обаче, напредъкът по основните направления за подобряване на енергийната сигурност е твърде ограничен.

Към енергиен съюз

Въпреки големите промени на световните енергийни пазари, повечето страни в Европа, продължават да изповядват мотото, че формирането на енергийна политика трябва да бъде изцяло в ръцете на собствените им правителства. Над 90% от всички доставки на природен газ в ЕС се извършват посредством двустранни, дългосрочни договори с клаузата take-or-pay, която задължава вносителя на газ да плаща

поне 85% от поръчаните количества независимо от потреблението през годината ¹¹. Така зависимостта на региона от руски газ едва ли ще намалее значително преди края на следващото десетилетие. За да има промяна по-рано, поне в условията на газовите договори, е нужен рязък завой в енергийната политика на Европа. В тази връзка, Европейската комисия обяви като приоритет изграждането на единен енергиен съюз, който да осигури непрекъснати доставки на енергийни ресурси на приемливи цени, като определянето им не е продукт на двустранни политически споразумения, а на търсенето и предлагането на пазара.

Таблица 1. Газова зависимост на Централна и Източна Европа

Страна	Зависимост от внос на природен газ (%)	Дял на руския газ в общия внос (%)	Средна цена(\$ за 1000 куб. м.)
Словения	100	60.2	485
Гърция	100	55.6	476
Словакия	98.4	83.5	429
Чехия	98	58.6	522
България*	90	100	417
Австрия	78.9	76.1	379
Унгария	78.2	100	435
Полша	72	81.3	403
Румъния	24.3	100	399
Турция	99	56	406
Украйна	55	100	385
Молдова	100	100	400
Македония*	100	100	460
Сърбия	82	100	457
Средна стойност	81	81	432

*Данните са за 2013 г. Повечето данни за цените на газа се отнасят за 2012/2013 г.

Източник: Център за изследване на демокрацията на базата на данни от British Petroleum, Eurogas and the European Geopolitical Forum

¹¹ Dickel, R. et. al. (2014). Reducing European Dependence on Russian Gas: distinguishing natural gas security from geopolitics. Policy Report, The Oxford Institute for Energy Studies

Идеята на Комисията идва по предложение на бившия премиер на Полша, Доналд Туск, който дефинира Европейския енергиен съюз като механизъм за общо договаряне на условията по двустранните газови споразумения между страните членки и външните доставчици на синьо гориво. Целта е цената на природния газ да се определя на пазарен принцип, а да не е част от политическите договорки на две страни. Така се премахва възможността Русия да използва природния газ като оръжие за постигане на специфични политически цели извън енергийния сектор. Според оценка на различни външни експерти, загубата на благосъстояние за ЕС поради неефективността на газовите пазари достига до 30 милиарда евро на година, като по-голямата част от тези разходи се поемат от страните от Централна и Източна Европа. Не е случайно, че в момента, страните от Централна и Източна Европа плащат близо \$100 на 1000 куб. м. повече от средната цена на природния газ в Западна Европа (виж Табл. 1).

Предизвикателства

Енергийната сигурност е от ключово значение за бъдещето на икономиката на Европа. Към 2014 г. Европейският съюз зависи на 65.8% от внос на природен газ и тази структурна зависимост ще продължи да се задълбочава през следващите десетилетия.

Без създаването на ефективен механизъм за договаряне на условията по вноса на енергийни ресурси на ниво ЕС, много трудно ще се наложат пазарни принципи в енергийния сектор. Ключовите предизвикателства пред формирането на обща външна енергийна политика са огромните разходи за изграждането на нова инфраструктура за функциониране на единния енергиен пазар, различията в цените на енергийните източници в отделните страни-членки, включително трудностите пред определянето на пълните разходи за обществото по изграждането на нови мощности, структурата на субсидиите, и равнището на енергийна бедност и уязвимост на населението в ЕС.

Един от вариантите за преодоляване на тези трудности е формулирането на резервни квоти за страните-членки в зависимост от нивата на тяхната уязвимост от спиране на доставките. Другият е да се увеличат инвестициите в европейската газова и електрическа мрежа, разширяването на газовите хранилища и строежа на пристанища за втечен газ, които да дадат достъп до бъдещи алтернативни източници на газ. Преди всичко е нужна обща енергийна стратегия, която да се координира на наднационално ниво и така да се преодолее инстинкта на страните-членки да преследват единствено собствените си енергийни интереси.