



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

РОЛЯТА НА ЕС И НАТО ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМА С РИСКОВЕТЕ ЗА ЕНЕРГИЙНАТА СИГУРНОСТ И ЗАВЛАДЯВАНЕТО НА ДЪРЖАВАТА В ЕВРОПА

Policy Brief No. 47, февруари 2015 г.

Увод

Кримската криза и продължаващата нестабилност в Източна Украйна внезапно и остро поставиха на преден план уязвимостта на европейската енергийна сигурност*. Русия показва способността си да упражни политически и икономически натиск върху страните от Централна, Източна Европа и Черноморския регион, като използва господстващото си положение на техните енергийни пазари. Русия притискаше правителствата да подкрепят нейния голям проект „Южен поток“ за сметка на дългосрочната стратегия на страните им да диверсифицират снабдяването си с природен газ и в разрез със стратегията на ЕС за изграждане на либерализиран общ пазар¹. От началото на кризата ЕС и НАТО непрекъснато се опитват да намерят правилния подход за постигане на балансирана реакция на нарастващата увереност на Русия, като

* Настоящият доклад е изготвен въз основа на презентациите и дискусиите, проведени на международна конференция на тема „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“, организирана от Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI) и отдел „Публична дипломация на НАТО“, проведена на 27 октомври 2014 г. в София, България. Повече информация за събитието и презентациите на участниците можете да намерите на адрес: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17111>

¹ Vladimirov, M., and R. Stefanov. Bulgaria and the South Stream Pipeline Project – At the Crossroads of Energy Security and State Capture Risks. Südosteuropa Mitteilungen, 05, No. 06 (2014): 54-72.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Въпреки усилията да увеличи компетентността си по въпросите, свързани с енергийната сигурност, НАТО си остава военен съюз. При все това той може да си сътрудничи с ЕС за справяне с някои от най-критичните рискове за енергийната сигурност на своите страни членки. Един от начините, по които НАТО може да спомогне за улесняване на диалога, е чрез прилагане на мерки за солидарност по време на енергийни кризи.
- Докато през последното десетилетие Европа беше съсредоточена предимно върху конкурентоспособността и свързаните с околната среда компоненти на своята енергийна политика, през 2014 г. ѝ се наложи спешно да взема отдавна отлагани решения, гарантиращи сигурност на енергийните доставки, като например създаването на Енергийния съюз във време на нарастваща нестабилност за основните европейски енергийни трасета.
- Най-сериозните заплахи за енергийната сигурност държавите от Централна, Източна Европа и от Черноморския регион включват прекалената зависимост от един енергиен източник, липсата на адекватни мерки за диверсификация на доставките и ограничено развитие на собственото производство. По отношение на търсенето тези страни се характеризират с високи дялове на енергийна бедност сред населението, високо енергийно търсене и ниска енергийна ефективност.
- Отрицателното влияние на традиционните рискове пред енергийната сигурност се засилва от лошото управление и завладяването на държавата в сектора, което пречи на формирането на обща и кохерентна енергийна стратегия в Югоизточна Европа и Черноморския регион. Русия успешно използва това, като ангажира държавните енергийни комплекси с големи раздути сделки, които до голяма степен надвишават административния и финансов капацитет на приемащата страна, оставяйки националните монополни компании изложени на по-голям риск от финансова зависимост и последваща загуба на контрол върху активите.



Тази публикация се осъществява с частичната подкрепа на фондация „Отворено общество“.

в същото време се стараят да смекчат най-сериозните рискови фактори за енергийната сигурност на своите членове.

Високата степен на енергийна зависимост на много страни от Централна, Източна Европа и Черноморския регион в съчетание с крехкостта на демокрациите и икономическата стагнация изискват обединените усилия на НАТО и ЕС да предпазят най-уязвимите държави от възвращащото се руско влияние и завладяване на държавата. И двата алианса трябва да увеличат участието в политическия диалог, свързан с регионалните енергийни пазари. Изглежда те вече започват да го правят. Европейската комисия зае твърда позиция да не изключва проекта „Южен поток“ от Третия енергиен пакет, в резултат на което руският президент обяви спирането му през м. декември 2014 г. въпреки продължаващия силен натиск от страна на Русия върху държави членки по трасето на газопровода, каквито са България и Унгария. При последния Европейски съвет за 2014 г. държавните и правителствените ръководители от ЕС се споразумяха за необходимостта от създаване на Енергиен съюз за засилване на договорната сила на ЕС при преговори с външни доставчици. През януари 2015 г. чрез своя държавен секретар САЩ потвърдиха, че са дълбоко ангажирани със сигурността на България и ще я подпомагат при диверсифицирането на енергийните си доставки.

Ролята на НАТО и ЕС за енергийната сигурност в Европа

Европейският съюз очевидно разполага с повече инструменти, за да се справи с предизвикателствата пред енергийната сигурност в Югоизточна Европа и Черноморския регион, а и трябва да поеме по-голямата част от отговорността за справяне с проблемите пред енергийната сигурност на ЕС като цяло и на съседните на Съюза държави. Докато през последното десетилетие Европа беше съсредоточена предимно върху конкурен-

тоспособността и свързаните с околната среда компоненти на своята енергийна политика, през 2014 г. ѝ се наложи спешно да взема отдавна отлагани решения, гарантиращи сигурност на енергийните доставки, като например създаването на Енергийния съюз след началото на Кримската криза. Тя трябва да се съсредоточи и върху подобряване на управлението на енергийния сектор в целия ЕС, тъй като опитът показва, че Русия успешно се възползва от „вратички“ в управлението на някои държави членки и меката си сила в региона, за да обвърже някои от тях с дългосрочни договори с внушителни размери. От друга страна, НАТО изглежда по-подготвен да действа бързо и трябва да разшири своите ангажименти, като включи рисковете за енергийната сигурност в цялостната концепция на алианса за структурата на европейската стратегическа сигурност. В това отношение в момента съществува благоприятна възможност за синергия и взаимно подпомагане между двете организации в Европа.

Енергийният съюз може да се окаже важен инструмент за гарантиране на непрекъснати енергийни доставки на разумни цени. Идеята за общ механизъм за водене на преговори е следствие на усилията на ЕС да промени значително отношението си към енергийната сигурност сред нарастващата нестабилност по основните европейски маршрути на енергийни доставки. Това е особено важно, тъй като зависимостта на ЕС от енергийни доставки нараства непрекъснато. През 2013 г., страните членки разчитат на внос на природен газ за 65,8 % от потреблението на домакинствата. За страните в Централна и Източна Европа зависимостта е още по-голяма и надвишава 80 %. Страните от ЕС трябва да полагат повече усилия за диверсификация на енергийните си доставки, включително чрез изпълняване на обещанията за подобряване на собствената си енергийна сигурност като изграждане на реверсивни интерконектори и разширяване на газовите хранилища.

За да постигнат целите си в областта на енергийната сигурност, ЕС и НАТО могат съвместно да разработят интегрирана енергийна стратегия. За НАТО енергийната сигурност излезе на преден план

при обсъждането на политиката по сигурността в Стратегическата концепция от 2010 г., като изведе като приоритети маршрутите за доставка и транзитиране. Сигурността на енергийната инфраструктура за съществуващите и за новите транзитни трасета през Централна, Източна Европа и Черноморския регион също е част от програмата на НАТО „Наука за мир и сигурност“ (SPS). Тази политика придобива още по-концентриран вид, когато през 2013 г. НАТО основава Център за знание за енергийната сигурност (ENSEC Center of Excellence) във Вилнюс, Литва. Целта му е да обучава лидери и специалисти от страни – членки на НАТО, и партньорски държави по въпросите на определени заплахи за енергийната сигурност, да допринесе за разработването на обща доктрина и да подобри взаимодействието и способността на Алианса да се справя с тези нови заплахи. Центърът за усъвършенстване има за цел да предоставя на стратегическото командване експертна помощ, свързана с енергийната сигурност в страни като Литва, Естония, Франция, Италия, Латвия и Турция, както и други международни играчи на полето на енергетиката.

Въпреки усилията да увеличи компетентността си по въпросите, свързани с енергийната сигурност, НАТО си остава военен съюз². При все това той може да си сътрудничи с ЕС за справяне с някои от най-критичните рискове за енергийната сигурност на своите страни членки. Един от начините, по които НАТО може да спомогне за улесняване на диалога, е чрез прилагане на мерки за солидарност по време на енергийни кризи. Една от областите за неотложно сътрудничество между страните – членки на НАТО, е енергийната ефективност в армията, където спестяването на енергия може значително да оптимизира разходите на операциите.

Освен това страните – членки на НАТО, са обещали да повишат ролята и компетенцията на Алианса в

областта на енергийната сигурност. Приоритетът за гарантиране на сигурността на доставките обаче остава в прерогативите на страните членки. НАТО може да спомогне за улесняване на диалога между страните членки и международни организации. Като област от огромно геостратегическо значение по отношение на големи инфраструктурни проекти, свързващи страните – производителки на нефт и газ с потребителите в Европейския съюз и извън него, Югоизточна Европа и Черноморският регион може да станат ключови за бъдещото енергийно сътрудничество.

В годините преди срещата на НАТО на най-високо равнище в Нюпорт, Уелс, мнозина започнаха да изразяват съмнение в релеванността на Северноатлантическия алианс. Насилственото анексиране на Крим от страна на Русия през март тази година обаче даде нов стимул на НАТО да се завърне към първоначалната си роля, а именно да осигурява колективна сигурност на държавите членки. Концентрирането на руски войски по границите на Украйна повиши тревогата за собствена им сигурност сред източните и северните страни – членки на Алианса. Член 5 от Вашингтонския договор³ отново излезе на дневен ред не само за запазване на колективната отбрана в Европа, но и за въздържаща политика, целяща предотвратяването на голям военен конфликт в Украйна. Предизвикателствата в Украйна са тясно свързани с други предизвикателства пред сигурността на държавите – членки на НАТО. Една от най-големите заплахи, произтичащи от конфликта в Украйна, е сигурността на енергийните доставки за Европа. На срещата в Нюпорт държавните ръководители стигнаха до заключението, че стабилните и гарантирани енергийни доставки, диверсификацията на трасетата, доставчиците и енергийните ресурси и междусистемните връзки между енергийните мрежи продължават да са изключително важни за цялостната сигурност на ЕС.

² Изказване на г-н Михаел Рюле, ръководител на секция „Енергийна сигурност“ в отдел „Нови предизвикателства пред сигурността в НАТО“, за ролята на НАТО за енергийната сигурност в Европа, направено на проведената международна конференция „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

³ Този член гласи, че въоръжено нападение срещу една от страните членки ще се разглежда като нападение срещу всички и те следва да предприемат действия в помощ на атакуваната страна.

Лидерите на натовските държави изразиха решимостта си да увеличат ролята си за гарантиране сигурността на ключови енергийни инфраструктури като тръбопроводи, хранилища и рафинерии. Стратегическата концепция за справяне с рисковете за енергийната сигурност, разработена след срещата на най-високо равнище в Букурещ през 2008 г., ще бъде разширена чрез по-тясно сътрудничество с ЕС, особено в случаи на задаващи се кризи като настоящия газов спор между Русия и Украйна. В този смисъл дългосрочното решение на конфликта в Украйна не може да се ограничи до сключване на мирен договор в Източна Украйна, тъй като е необходимо да се положи усилие за стабилизиране на енергийния диалог между Русия и Европейския съюз, без да се прави компромис с икономическото развитие на Украйна. НАТО е военен съюз, но може да работи заедно с ЕС в опита за справяне с най-важните енергийни рискове пред държавите членки.

Рискове за енергийната сигурност в Централна и Източна Европа

Когато говорим за рискове за енергийната сигурност, не можем да поставим всички 28 страни – членки на ЕС, и страните – членки на НАТО, под един знаменател. По-точно въпросите на енергийната сигурност стоят по-остро пред държавите от Централна, Източна Европа и от Черноморския регион. Най-сериозните заплахи за тяхната енергийна сигурност включват прекалената зависимост от един енергиен източник, липсата на адекватни мерки за диверсификация на доставките и ограничено развитие на собственото производство. По отношение на търсенето страните от Централна, Източна Европа и Черноморския регион се характеризират с високи дялове на енергийна бедност сред населението, високо енергийно търсене и ниска енергийна ефективност. В резултат правителствата често се изправят пред дилемата да осигурят непрекъснати енергийни доставки, като в същото време поддържат ниски цени на енергията. Естеството на избора се усложнява още повече

от общия стремеж на ЕС за устойчив икономически растеж, съобразен с изменението на климата и ефективното използване на ресурсите.

На първо място е зависимостта на тези региони от доставките на природен газ от Русия. Делът на руски природен газ в цялостното потребление на държавите от Централна, Източна Европа и Черноморския регион е средно около 63 % през 2013 г. Но зависимостта става още по-стряскаща по отношение на цялостния внос, който е 84 %. Повечето доставки на руски природен газ за районите на Централна, Източна и Южна Европа минават по две тръби през Украйна. През март 2013 г. зависимостта от Украйна като транзитно трасе достига 82 % за страните от Централна и Източна Европа. Същевременно Австрия, България, Хърватия, Унгария, Румъния, Словакия и Словения зависят 100 % от украинската транзитна тръба за своя внос на газ. В случай на газова криза, подобна на тази през 2009 г., регионът ще бъде сериозно застрашен от нарушаване на доставките, проблеми с отоплението и дефицит на горива за промишлените потребители.

Газовата криза през 2009 г. показва на практика колко зависими са някои страни в Централна и Югоизточна Европа от отношенията между Русия и Украйна. Реакцията на кризата беше примесена с използването на суапови сделки от някои страни за внос на норвежки и алжирски газ, докато други преминаха на мазут и въглища за отопление или увеличиха собственото си производство. Като цяло регионът не беше подготвен да издържи намаляването на газовите доставки за дълъг период, тъй като капацитетът на подземните газохранилища не беше достатъчен, за да покрие нуждите от газ през зимата. Освен това кризата доказва, че газовите междусистемни връзки между различните национални мрежи в ЕС не са развити достатъчно добре и не позволяват на страните да балансират пазарите си.

Фрагментираният подход към повишаване на сигурността на доставките прави района уязвим в случай на бъдещи проблеми на фона на продължаващия конфликт в Източна Украйна. Спирането

Таблица 1. Ролята на Русия на енергийните пазари в Централна, Източна Европа и Черноморския регион (2013 г.)

Държава	Зависимост от внос на газ	Дял на вноса от Русия в целия внос на газ	Дял на вноса от Русия в цялото потребление на газ	Общо потребление на газ (млрд. куб. м)	Средна цена на газа (щ. дол. на 1000 куб. м)
Словения	100,0 %	60,2 %	60,2 %	0,87	485
Гърция	100,0 %	55,6 %	55,6 %	3,6	476
Словакия	98,4 %	83,5 %	82,2 %	5,4	429
Чехия	98,0 %	58,6 %	57,5 %	8,4	503*
България	90,0 %	100,0 %	90,0 %	2,6	417
Австрия	78,9 %	76,1 %	60,0 %	8,5	379
Унгария	78,2 %	100,0 %	78,2 %	8,6	435
Полша	72,0 %	81,3 %	58,6 %	16,7	403
Румъния	24,3 %	100,0 %	24,3 %	12,5	399
Турция	99,0 %	56,0 %	56,0 %	45,6	406
Украйна	55,0 %	100,0 %	55,0 %	45,0	385
Молдова	100,0 %	100,0 %	100,0 %	3,25	400
Македония	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,16	460
Сърбия	82,4 %	100,0 %	82,4 %	2,91	457
Средно	81,0 %	81,0 %	63,0 %	11,13	431

* Данните са за 2012 г.

Източник: Бритиш Петролеум, Еврогаз, Център за изследване на демокрацията, Европейски геополитически форум.

на газовите доставки за Украйна от страна на Русия в началото на м. юли 2014 г. увеличи възможността Украйна да спре транзита на газ за ЕС през зимата на 2014/2015 г. Този сценарий беше избегнат благодарение на интензивната намеса на ЕС, но възможността той да се повтори не може да бъде отхвърлена изцяло. Въпреки че спирането на транзитирането на газ няма да има сериозен ефект върху потребителите в Западна Европа поради диверсифицираните източници на газ и внос, регионите на Централна, Източна и Югоизточна Европа могат да издържат на нарушаване на газовите доставки за не повече от 110 дни, като използват и газохранилищата, и връзките за обратна доставка на газ. Молдова, България и страните от Западните Балкани (с изключение на Словения, Сърбия и Хърватия, които имат ограничен достъп до газовите доставки на Унгария и Австрия), ще имат големи проблеми, тъй като почти напълно зависят от Русия, имат ограничен капацитет на производство и не са

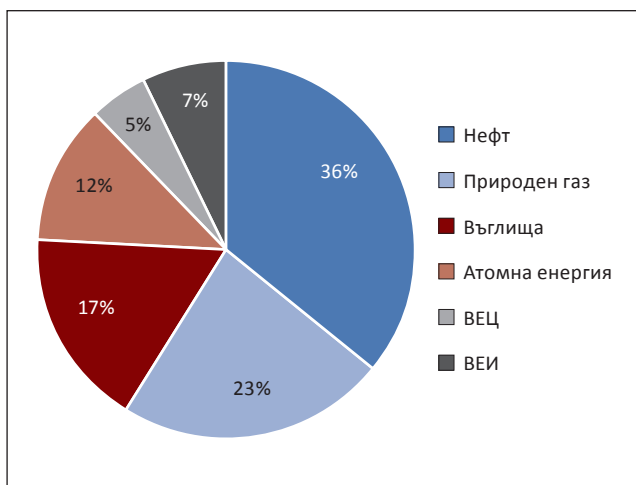
развили инфраструктурата на газохранилищата. Докато добрата новина е, че икономиката на тези страни относително по-малко зависи от синьото гориво – например природният газ съставлява само 17 % от цялата консумация на енергия в България, лошата новина за тези страни е, че алтернативните горива са много голям замърсител и са много скъпи.

Рискове за енергийната сигурност: към обща рамка на управление в ЕС

Сигурността на енергийните доставки е ключов приоритет на ЕС и е жизненоважна за европейското икономическо развитие. ЕС съсредоточава усилията си върху осигуряване на непрекъснати енергийни доставки и стабилни цени на енергията. При все това енергийната зависимост на

Съюза, особено на някои държави членки, е голям проблем, на който трябва да се обърне сериозно внимание. Данните показват, че в момента повече от половината енергия, потребявана от ЕС, идва от внос. Вносът на енергия струва близо 400 млрд. щ. дол. на година, което е голяма тежест за и без това вялата икономика⁴. Степента на зависимост се различава за отделните енергийни източници – тя е най-висока при вноса на уран (95 %) и суров нефт (88 %), следвани от вноса на природен газ (66 %) и най-малка при вноса на твърди горива (например въглища) – само 42 %. Спадът на цените на петрола през втората половина на 2014 и в началото на 2015 г. ще облекчи до известна степен натиска върху европейските икономики, но няма да повлияе значимо върху малките възможности, които има ЕС, за гъвкава промяна на цената на търсенето.

Фигура 1. Енергийни нужди в ЕС според типа източник (2013 г.)



Източник: Бритиш Петролеум, Статистически обзор на световната енергетика 2014.

Общата енергийна политика на ЕС страда от географските, икономическите и политическите различия между страните членки. Структурата на енергийните им доставки се различава много, което усложнява изграждането на кохерентна

и последователна стратегия за справяне с енергийните предизвикателства. Средно за 2013 г. общите енергийни нужди на ЕС като брутно териториално потребление са покрити от следните източници: 36 % нефт, 23 % газ, 17 % твърди горива (например въглища), 12 % ядрена енергия, 12 % ВЕИ (ВЕЦ, слънчеви или вятърни централи)⁵. Този микс варира в широки граници в различните страни в резултат на географските им дадености, наличността и достъпа до природни ресурси, избора на национални политики (например да се използва ядрена енергия или не, да се позволи добивът на шистов газ с хидравлично разбиване, да се участва в различни международни проекти и т.н.), променящите се финансови стимули, напредъка на технологиите, изискванията за намаляване на емисиите на CO₂ и развитието на вътрешния пазар.

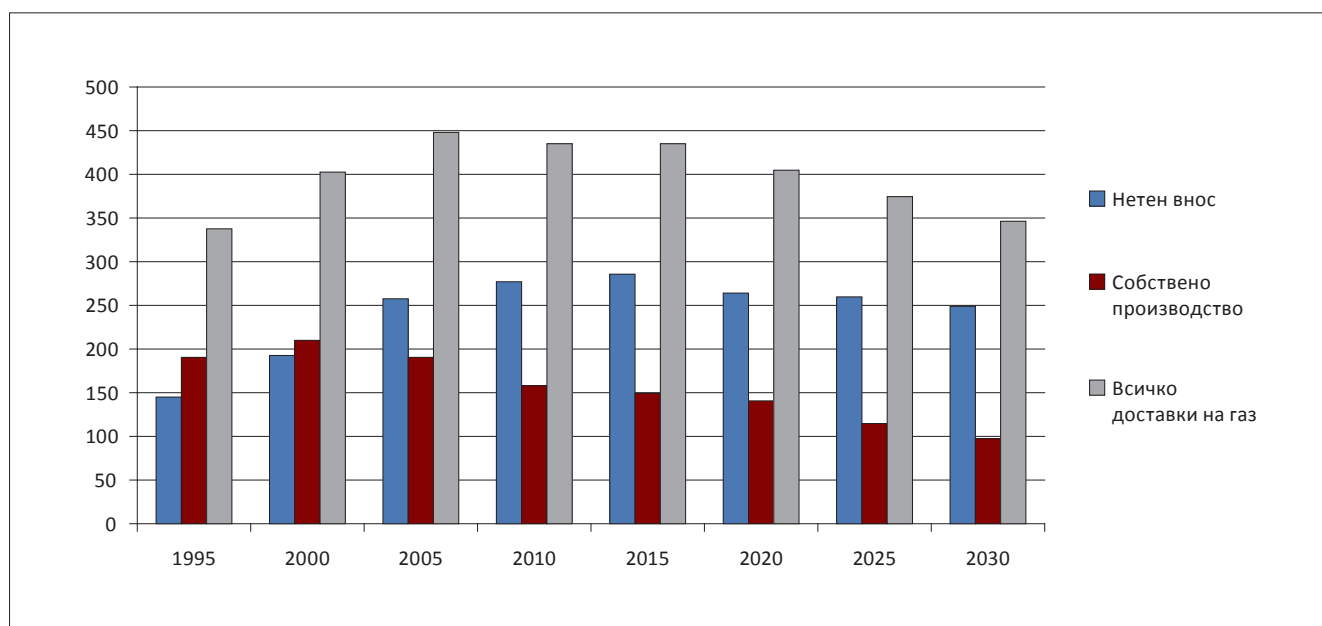
Въпреки различията политиките на страните – членки на ЕС, имат три общи цели:

- намаляване на енергийните разходи на домакинствата и фирмите („конкурентоспособност”);
- гарантиране на сигурни и непрекъснати енергийни доставки („сигурност на доставките”) и
- ограничаване на отрицателното въздействие върху околната среда от производството, транспортирането и използването на енергия („устойчивост”).

Затова държавните и правителствените ръководители се договориха за три основни цели, които трябва да бъдат постигнати до 2020 г. (често наричани „20x20x20 до 2020”): „да се намалят емисиите на CO₂ с 20 % в сравнение с емисиите от 1990 г., да се увеличи делът на зелената енергия до 20 % от цялостния енергиен микс на ЕС и да се увеличи енергийната ефективност с 20 %”. Тези цели са и основни за стратегията „Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж”.

⁴ Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета (28.05.2014). Европейска стратегия за енергийна сигурност.

⁵ Европейска комисия. „Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж”, цитирано по <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Фигура 2. Прогнозни нужди от газ за ЕС-28 – млрд. куб. м/година (1995 – 2030)

Източник: Европейска комисия, м. май 2014.

Част от усилията за осигуряване на надеждни и непрекъсваеми доставки на енергия включват диверсификацията на енергийните източници за намаляване на зависимостта от внос на природен газ, изграждането на нов атомен капацитет, увеличаването на ВЕИ в микса на произведената енергия и поощряването на осигуряването на собствени енергийни източници, включително разработването на неконвенционални изкопаеми горива. Изграждането на нов атомен капацитет има повече успех въпреки опасенията за сигурността след случилото се във Фукушима през 2011 г. Най-малко 13 страни – членки на ЕС, обмислят развиването на ядрената енергетика или чрез построяване на нови реактори, или чрез удължаване живота на старите. След началото на икономическата криза през 2008 г., обаче не са поемани безусловни нови финансови задължения в тази посока.

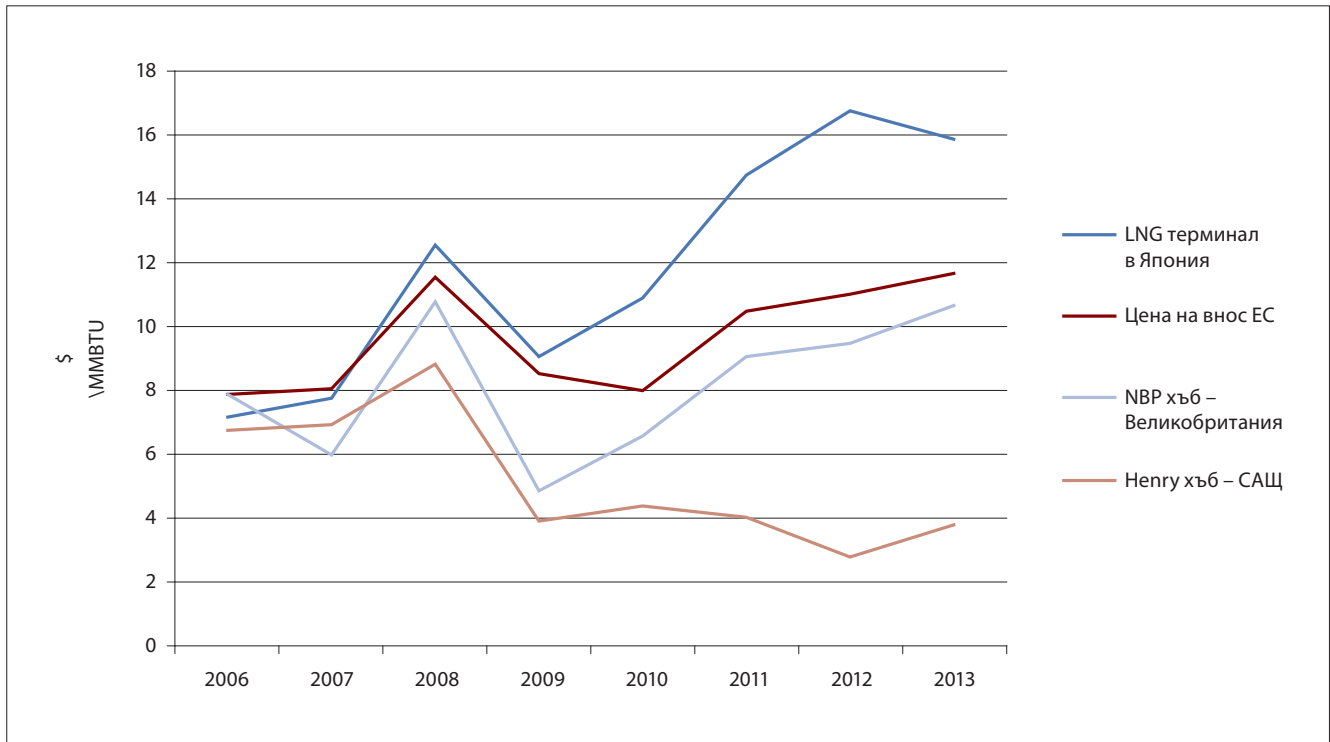
Зависимостта от енергийните доставки също е тясно свързана с развитието на мрежата, свързваща регионите – консуматори на енергия с регионите, които я произвеждат. Липсата на регионален баланс между генериращите източници и централите на търсене показва необходимостта от значително разширяване на мрежата и изграждане на системи за съхранение и балансиране на

енергийните доставки. Докато хидроенергийните технологии предлагат една от малко известните системи за съхранение на капацитет, ВЕИ и електроцентралите на газ все повече успяват да покриват недостига в енергийните доставки.

Предизвикателствата пред енергийната сигурност са най-видими за държавите от Централна, Източна Европа и Черноморския регион. Основната дилема, пред която са изправени политиките, когато се занимават с енергийна сигурност, е кой от трите конфликтни елемента на енергийната сигурност да бъде приоритизиран – ефективност, достъпност или устойчивост. Правителствата могат да избират да следват само два от тези три приоритета, което означава, че винаги ще има губещи. Именно заради тази дилема източноевропейските страни не са успели да поставят като приоритет енергийната си сигурност. Отчасти това се обяснява с рисковете от завладяване на държавата, свързани с непрозрачни политически инициативи, които не носят полза за общественото благо, а по-скоро са в интерес на трети страни.

В опит да реши този проблем, поне по въпроса за сигурността на газовите доставки, ЕС значително промени стратегията си и увеличи усилията си с

Фигура 3. Регионални цени на природен газ по енергийни хъбове



Източник: Бритиш Петролеум, Статистически обзор на световната енергетика 2013.

предложение за създаване на Енергиен съюз на Европа. Разработването на обща европейска енергийна политика, исканията на страните-членки, които са по-зависими от енергийните доставки, я прави необратима като тенденция. Основните предизвикателства включват: огромната необходимост от инвестиционен ресурс; нуждата от трансгранични връзки, различните степени на енергийна бедност, способността за плащане в различните държави членки и т.н. Това се отнася пряко за обсъжданите региони, където голяма част от населението е енергийно бедно.

Основната цел на Енергийния съюз ще бъде гарантиране на непрекъснат внос на енергийни ресурси на приемливи цени. Понастоящем страните от Централна и Източна Европа плащат близо 100 щ. дол. на 1000 кубични метра повече от средната цена на газа в Западна Европа. Целта на такъв енергиен съюз ще бъде да ограничи подобни големи разлики в цената, като настоява международният пазар да определя цените, а не двустранни политически споразумения. Целта е да се ограничи злоупотребата с енергийните ресурси

от големи доставчици като Газпром за постигане на политическо влияние в района на Югоизточна Европа и на Черноморския регион.

ЕС също така се опитва да подобри функционирането на своя вътрешен енергиен пазар, като създаде механизми за реакция в случай на енергийна криза. Една от възможностите е да се определят резервни квоти за страните членки според степента на тяхната уязвимост в случай на нарушаване на доставките. Друга възможност е да се увеличат инвестициите в европейската газова и електрическа мрежа и да се разширят газохранилищата и изграждането на терминали за втечен газ, което би позволило достъп до алтернативни източници на газ. Така или иначе е необходима обща енергийна стратегия, за да може тя да се координира на наднационално ниво, което от своя страна ще спомогне държавите членки да преодолеят инстинкта си да преследват само собствените си енергийни интереси.

Бившият полски премиер Доналд Туск предложи потенциална рамка за енергиен съюз на Европа

със структура, основана на шест стълба, която включва⁶:

1. Приоритетно развитие на инфраструктурата.
2. Механизми на солидарност на равнище ЕС.
3. Увеличаване на договорната сила на страните членки, която те имат спрямо външни енергийни доставчици.
4. Разработване на местни енергийни ресурси в ЕС.
5. Диверсификация на енергийните доставки за ЕС, особено на газ и нефт.
6. Подкрепа на енергийната общност.

Най-амбициозната идея се съдържа в третия стълб. Тя се фокусира върху увеличаването на договорната сила на страните членки, която те имат спрямо външни енергийни доставчици. Целта е Европейската комисия да окаже пряка подкрепа по време на преговорите за междуправителствени споразумения и по време на предварителната проверка на договорите. Ще има и модел за междуправителствени споразумения, съдържащ клаузи за ограничаване на търговията и задължителни текстове във връзка с условията за доставка на природен газ. Енергийният съюз предвижда и разработването на отчетен механизъм, който ще публикува обобщени данни за договорите чрез мониторинг на пазара.

Ще има и специална структура, която ще оценява нуждите от газ на всички заинтересовани компании в ЕС. Това може да доведе до ефективно реорганизиране на потребността от нови газови доставки нагоре по веригата чрез регионални платформи или системи на обмен, като по този начин силите на пазара ще могат да играят по-голяма роля в ценообразуването, и до увеличаване на икономии от мащаба. Според оценки на полското Министерство на енергетиката загубата на благосъстояние за ЕС поради неефективността на газовите пазари може да достигне 30 млрд. евро

за година, като по-голямата част от тези разходи ще се поемат от страните от Централна и Източна Европа⁷.

Успешното създаване на Енергиен съюз на Европа няма да е възможно без ускоряване на изграждането и финансирането на проекти от взаимен интерес като интерконекторни газови връзки, хранилища за газ и петрол, както и съоръжения за регазификация на втечен природен газ, особено в страните от Централна и Източна Европа и Черноморския регион. Накратко, за да преодолее заплахите за регионалната енергийна сигурност, ЕС трябва да поощрява повече практични подходи към общата външна енергийна стратегия. Пазарни решения има, но тяхното изпълнение е свързано с политическата воля на европейските правителства да работят съвместно. За съжаление усилията за създаване на вътрешен енергиен пазар са в застой, което кара много енергийни компании да търсят начини сами да гарантират сигурността на своите доставки. Стратегическите дългосрочни партньорства с основните външни доставчици влияят отрицателно на прозрачността и поощряват частните интереси за сметка на потребителите.

Полската идея за общ енергиен съюз идва след срещата на Европейския съвет на 20 и 21 март 2014 г., на която се стига до заключението, че ЕС трябва да вземе мерки да намали високата степен на газова зависимост на Съюза, особено на най-зависимите държави членки, повечето от които се намират в Централна и Източна Европа. Стратегията включва и краткосрочни, и дългосрочни мерки, изрично посочени в Съобщението на Европейската комисия за Европейска стратегия за енергийна сигурност, публикувано в края на м. май 2014 г. В краткосрочен план Комисията предлага оценка на риска за симулация за случаи на нарушения на газовите доставки през идващата зима. Целта на тези стрес тестове е да се до-

⁶ Презентация на г-н Адам Янчак, заместник-директор на Икономическия департамент на ЕС в Министерството на външните работи на Полша, за идеята на Полша за Енергиен съюз на Европа на проведената международна конференция „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

⁷ Пак там.

Таблица 2. Прогнозни нужди от природен газ в млрд. куб. м/година на страните, силно зависими от руски газ (2013 – 2030 г.)

Държава	Нужди от газ през 2013 г.	Прогнозни нужди от газ			
		2015	2020	2025	2030
Австрия	8,53	8,53	7,54	7,6	7,11
Чехия	8,47	8,08	8,69	8,68	9,94
Словакия	5,81	4,72	4,86	6,19	7,66
Полша	18,31	15,73	17,08	19,49	21,07
Унгария	9,28	10,65	11,12	10,37	9,79
Естония	0,68	0,34	0,38	0,41	0,43
Латвия	1,73	1,83	1,93	2,05	2,13
Литва	2,71	3,24	3,47	3,75	4,03
Финландия	3,48	2,33	2,35	2,72	3,06
Република Македония	0,16	0,12	0,12	0,12	0,12
Босна и Херцеговина	0,19	0,26	0,27	0,29	0,3
България	2,59	2,89	3,03	3,14	3,29
Сърбия	2,52	2,3	2,3	2,3	2,3
Гърция	3,84	4,32	4,1	3,85	3,64
Общо	68,3	65,33	67,25	70,95	74,86
Турция	45,64	49,56	59,26	65,58	70,62

Източник: Доклад на Международната агенция по енергетика, 2014. Таблици 3 и 4, с. 8-9,16-17. Dickel, R. et. Al. *Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics*, Oxford Institute for Energy Studies, October, 2014.

каже дали европейската енергийна система може да се справи с потенциални нарушения на доставките⁸. В случай че оценките на риска докажат липса на устойчиви решения за газови доставки, ЕС предлага като възможни решения например увеличаване на запасите от газ, разгръщане на инфраструктури за извънредни ситуации и изграждане на обратни връзки, както и намаляване на енергийното търсене.

Дългосрочните решения са дефинирани в пет основни области на управление на енергийната сигурност като например увеличаване на енергийната ефективност и постигане на целите по отношение на климата до 2030 г. Намаляването на потреблението на енергия, особено в жилищ-

ните сгради, може да бъде ключово за постигане на целта от 20 % спестяване на енергия до 2020 г. Понастоящем потреблението на енергия в сградите представлява 40 % от общото потребление на енергия в ЕС⁹. Санирането на сгради може да намали консумацията на енергия със 75 %, ако страните членки изпълнят своите планове за енергийна ефективност с финансовата подкрепа на Европейския фонд за регионално развитие.

Втората дългосрочна възможност е да се ускори работата по енергийните проекти от общ интерес, изпълнявани в съответствие с Регламента относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и Механизма за свързване на Европа

⁸ Съобщение на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета (28.05.2014). Европейска стратегия за енергийна сигурност, цитирано по http://ec.europa.eu/energy/doc/20140528_energy_security_communication.pdf

⁹ Пак там.

(МСЕ)¹⁰. На 21 ноември 2014 г. ЕС реши да отпусне 647 млн. евро за 34 ключови енергийни проекта. Целият бюджет на енергийния сектор на МСЕ възлиза на 5,85 млрд. евро до 2020 г.¹¹

Последната дългосрочна цел е завършване на вътрешния енергиен пазар, като бъдат премахнати неконкурентните практики на европейско ниво, които злоупотребяват с пазара или прилагат политически натиск, както често се случва с Газпром. Практическото изграждане на вътрешния пазар зависи от създаването на ликвидни спот пазари и либерализирани механизми за търговия на газовия пазар по подобие на съществуващите практики на пазарите на суров петрол и въглища. Увеличеният трансграничен обмен ще намали ролята на единствения доставчик при определяне на регионалните цени на газта и ще създаде условия за изграждане на регионални газови хъбове. Както показаха стрес тестовете през октомври 2014 г., Югоизточна Европа и Черноморският регион най-много се нуждаят от регионални газови хъбове на основата на диверсифицирани доставки. Централна и Източна Европа, Балтийският и Черноморският регион бяха идентифицирани като най-застрашени от нарушаване на газовите доставки. Вероятно доставчиците на газ в тези страни ще трябва да ограничат доставките за незащитените клиенти след потенциален средносрочен период на прекъсване (например шестмесечен).

Докато някои от посочените в региона страни биха могли да заменят намалените доставки на газ с доставка на втечен газ или алтернативни горива, страни като България, Румъния, Молдова, Сърбия, Македония и Босна и Херцеговина не биха имали по-дългосрочна опция за доставки. Забавянето при изграждането на интерконекторните връзки между България и Румъния, България и Сърбия и Румъния и Молдова направиха района изключи-

телно уязвим. Европейската комисия установи, че са необходими сътрудничество и координация на стратегията за газови доставки в краткосрочен план, при което се избягват едностранните политики. Оттук следва, че споделянето на капацитета на газохранилищата на ЕС и прехвърлянето на доставки на природен газ от по-задоволените към по-нуждаещите се пазари са ключово условие за разработване на обща европейска стратегия за енергийна сигурност.

Дефиниране и измерване на рисковете пред енергийната сигурност

Когато говорим за енергийни сектори от жизненоважно значение за националната сигурност, анализът не може да се ограничи само до икономическите съображения, а трябва да включва и съображения за естеството на вземането на решения и на национално, и на международно равнище. Фактът, че енергийната сигурност е продукт на две отделни области на знанието – политика и икономика – не променя това, че понятието остава неясно и неустойчиво при позитивистка оценка. Най-често понятието „енергийна сигурност“ включва четири аспекта: наличие, достъпност, възможности за плащане и устойчивост на енергийните доставки.

В един свят на все по-намаляващи и по-скъпи енергийни ресурси, страните започват да търсят алтернативни, неконвенционални резерви на въгледороди, за да увеличат собствените си запаси. Понятието „сигурност“, от друга страна, се отнася до превенция на прекъсване на енергийните услуги¹². Най-често страните предприемат следните стъпки, за да гарантират сигурността на енергийните доставки:

¹⁰ Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз (17.04.2013), Регламент (ЕС) № 347/2013 относно Указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009.

¹¹ Европейска комисия (29.10.2014). Описание на проекти от взаимен интерес, съобщение.

¹² Pascual, C. and J. Elkind (2010). Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications. Brookings Institution Press, Washington, D.C.

- 1) диверсификация на източниците и на веригата на доставки;
- 2) натрупване на допълнителен капацитет и резерви за извънредни случаи;
- 3) намаляване на енергийните нужди;
- 4) увеличаване на собственото производство, включително във ВЕИ сектора¹³.

Това е една от най-важните области, в които страните от Централна, Източна Европа и Черноморския регион трябва да проведат реформи, за да подобрят енергийната си сигурност.

Според друго определение понятието „енергийна сигурност“ има три аспекта: сигурност, възможност за плащане и защита на околната среда. Те представляват дилема за тези, които разработват политиките, тъй като е възможно да се постигнат едновременно само два от трите аспекта. Държавите все повече са изправени пред дилемата какви политики да прилагат, за да гарантират сигурността на енергийните доставки, като в същото време осигурят достъпност на цените на енергията. Хората, живеещи в страните от Югоизточна Европа например, използват непропорционално големи количества вредни за околната среда въглища и дърва, както и скъпо електричество, за да отопляват домовете си, и отделят голяма част от доходите си, за да плащат сметки за ток, като същевременно не могат да поддържат подходящо отопление в домовете си. Ограниченият достъп до определени видове енергийни мрежи (особено газ) означава, че освен въпросите за цената, лишаването от енергия е свързано с пространствени и технически ограничения при преминаването на домакинствата към по-достъпни като цена енергийни източници.

Към връзката между приемлива цена и сигурност трябва да добавим и целенасочената стратегия на много европейски правителства да гарантират безопасността на енергийните доставки за

околната среда. Докато приемливата цена, достъпът и дори сигурността до известна степен могат да бъдат измерени обективно, устойчивостта на енергийните доставки е „възможна“ само в известни граници¹⁴. В страните от Централна и Източна Европа и Черноморския регион обаче сигурността за околната среда често остава на заден план заради други приоритети, включително непосредствената наличност на енергийни доставки на приемлива цена, съответстваща на етапа на икономическото развитие на съответната страна. Парадоксално е, че правителствата често трябва да вземат решения за политики, които подобряват цялостната енергийна сигурност на страната, но в същото време вредят на околната среда.

Въпреки споровете за „правилното“ дефиниране на енергийната сигурност повечето анализатори са съгласни, че е много трудно количествено да се измери енергийната сигурност. Един от практичните начини за оценка на сигурността на енергийните доставки е, като се умножи делът на вносното гориво от общото потребление на това гориво (зависимост от внос) по вероятността от нарушаване на доставките на съответното гориво¹⁵. Докато степента на зависимост може по-лесно да бъде изчислена, вероятността за нарушения в доставките може да се определи и чрез исторически анализ на предишни случаи и „кошница“ от рискове за доставките, включително произход на горивото, вероятност от проблеми с транзитирането и неспазване на договори поради непредвидени обстоятелства. Намирането на обективен способ за измерване на рисковете за сигурността на енергийните доставки може да предостави на политиките, занимаващи се с енергийна сигурност, практически инструмент за определяне на най-устойчивата енергийна стратегия за справяне с предизвикателствата на енергийната политика. Освен това трябва да се подчертае, че измерването на енергийната сигурност трябва да се прецизи-

¹³ Пак там.

¹⁴ Nosko, A. (2013). Energy Security in Transition: Coping with Energy Import Dependence in the Czech Republic, Slovakia and Hungary. Doctoral Dissertation. Central European University. Department of Political Science.

¹⁵ Пак там.

ра и да придобие по-голямо значение на равнище ЕС, което ще допринесе за разработването на кохерентна европейска стратегия, която е съобразена със сложността на противоречивите политики за енергийна сигурност.

Възможности за диверсификация на доставките в Европа

Руско-украинският газов спор имаше сериозни последици за енергийната политика на ЕС, тъй като доведе до сериозно преразглеждане на енергийното партньорство между ЕС и Русия. Рискът за сигурността на газовите доставки даде нов тласък на стремежа на ЕС към диверсификация на доставките с нов фокус върху Южния газов коридор. И заключенията на Европейския съвет през март 2014 г., и Европейската стратегия за енергийна сигурност на Комисията от май 2014 г. подчертават необходимостта от предприемане на по-нататъшни действия за завършване на Южния газов коридор.

Настоящата работна стратегия е да се използват огромните запаси от природен газ (1,3 трлн. куб м) в полето Шах Дениз край брега на Азербайджан. Около 16 млрд. куб м природен газ ще достигат до европейските потребители по два основни газопровода – Трансанадолският газопровод (TANAP), минаващ през Турция и достигащ до границите на Гърция и България, и Трансадриатическият газопровод (TAP), пресичащ Гърция, Албания и достигащ до Италия по подводна тръба през Адриатическо море¹⁶. Проектът стана още по-привлекателен, когато на 28 юни 2013 г. консорциумът „Шах-Дениз“ (SDC) обяви решението Трансадриатическият газопровод да бъде свързан с Трансанадолския газопровод в Турция, което нанесе сериозен удар върху водещия проект на ЕС „Набуко“ и в крайна сметка доведе до

неговото замразяване. Този избор се очаква да има сериозни последици за структурата на енергийната сигурност на Централна, Източна и Югоизточна Европа в средносрочна и дългосрочна перспектива. Въпреки че количеството на потенциалните доставки на газ от Шах-Дениз е малко, за да конкурира руската газова доминация, то все пак може да промени баланса на газовия пазар в страните от Югоизточна Европа – ефект, който ще се усети и в централната, и в източната част на континента.

Решението на консорциума „Шах-Дениз“ да използва Трансадриатическия газопровод като основен за доставките на газ за Европа от 2017 г. не се вписва в стратегията на ЕС за диверсификация. Вместо това Трансадриатическият газопровод ще пресича страни, чиято зависимост от монополните газови износители (включително Русия) е много по-малка в сравнение със зависимостта на държавите от Централна и Източна Европа. Очаква се тя да намалее още повече с откриването на Трансадриатическия газопровод. Зависимостта на Гърция от Газпром е спаднала от 83 % през 2005 г. до 51 % през 2011 г. Газовият пазар на Италия пък е един от най-диверсифицираните в Европа и участието на Газпром е по-малко от 38 %. През същия период зависимостта на България от руските доставки е останала на същото високо равнище – над 85 %¹⁷.

Изборът на Трансадриатическия газопровод вместо Набуко-запад е индикация за по-малка размяна, в която Южен поток се отказва от южната част на газопровода, което позволява на Трансадриатическия газопровод да бъде единствената газова връзка между Гърция и Италия. В замяна консорциумът „Шах-Дениз“ се отказва от алтернативния маршрут Набуко-запад¹⁸. Това развитие цели да прекрати изцяло проекта „Набуко-Запад“, като принуди акционерите му да понесат значителни загуби в размер на повече от 100 млн. евро, оставяйки зееща пропаст в алтернативните газо-

¹⁶ Cunningham, N. (03.12.2013). Trans-Adriatic Pipeline Takes Step Forward. *OilPrice.com*

¹⁷ Статистика, основана на данни на Евростат, за нивата на енергийна зависимост в ЕС.

¹⁸ ЦИД (2014). Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България.

ви доставки в Югоизточна, Централна и Източна Европа. Изборът на Трансадриатическия газопровод съвпадна с избора на Азербайджанската национална петролна компания "SOCAR" за купувач на гръцката компания за разпределение на газ "DESFA". Газпром, който също участваше в наддаването, в последния момент реши да се оттегли. Това даде основания за съмнения, че е имало споразумение за разпределение на пазара, което е останало „зад завесата“ и е било между членове на консорциума „Шах-Дениз“ и „Газпром“. Целта е била партньорите от Шах-Дениз да не застават зад газопровод, конкурентен на водения от Русия „Южен поток“, а Газпром да не се меси в гръцкия пазар на природен газ.

Последствията от подобна сделка за страните от Централна и Източна Европа не са свързани само с намаляването на наличните алтернативни газови потоци, но и с намаляването на силата на позициите им при продължителни преговори с Газпром за цените на внос, ревизия на забраната за реекспорт, индексирание на цените спрямо цените на петрола и други ключови условия по съществуващите договори. Изграждането на газопровода „Южен поток“ вместо Набуко-запад би увеличило възможностите на Газпром и като цяло на руските икономически интереси да влияят пряко на политическия живот в региона, без да вземат под внимание интересите на останалите страни.

За да може Южният газов коридор да изпълни геостратегическата си роля за диверсификация на доставките на природен газ, ЕС трябва да помисли по-сериозно за допълнителни източници на природен газ от района на Каспийско море и Близкия изток. Понастоящем съществуват четири възможности:

- Доставка на природен газ от Туркменистан по транскаспийски тръбопровод.
- Ирански втечен природен газ (ВПГ) или доставки през турската газопроводна мрежа.

- Районът на Кюрдистан в Ирак по газопроводна връзка с Турция.
- Пряка ВПГ връзка от Израел или по тръба до Турция.

Вариантите с Иран и Туркменистан едва ли са изпълними поради сериозни геополитически, правни и икономически пречки. Въпреки че Иран е втори по големина по газови резерви в света (34 трлн. куб. м), за да може страната да стане голям доставчик на Европа, тя трябва да разработи огромния си неразработен потенциал в гигантското нефтено и газово поле Южен Парс в Персийския залив. Ключовите пречки пред разработването на запасите са продължаващите международни санкции, поради които чуждите нефтени компании не могат да обслужват пазара на проучване и производство. Другият проблем е, че понастоящем Иран е нетен вносител на природен газ, тъй като неговите собствени нужди поемат по-голямата част от новия производствен капацитет.

Туркменистан също не е вероятен газов партньор на ЕС, тъй като възможността за доставка на газ оттам зависи от изграждането на Транскаспийски газопровод или на ВПГ връзка с Азербайджан. Двата проекта не могат да бъдат задвижени поради липсата на решение за правния статут на Каспийско море. Въпросът зависи от това, дали Каспийският басейн се приема за море или за езеро. Ако е море, според Женевските конвенции по морско право всяка страна би имала крайбрежна зона от 200 мили, която би могла да експлоатира. От друга страна, ако бъде признат за езеро, петте държави биха имали право на равни части от територията на басейна¹⁹. Иран настоява за статут на езеро, за да получи допълнително пространство за проучвания. Русия твърдо подкрепя Ислямската република по този въпрос, като дори заплашва другите крайбрежни държави с военни действия, ако бъде изградена нова инфраструктура без легалното разрешение на всяка от петте крайбрежни страни.

¹⁹ Five States Debate Division of Caspian Sea (30.09.2014). accessed at <http://www.worldbulletin.net/haber/145438/five-states-debate-division-of-caspian-sea>

Автономният регион Кюрдистан в Ирак обаче може да се превърне в потенциален снабдител на газ за Европа²⁰. Възможността за това нарасна през 2013 г., когато Турция и автономният регион подписаха споразумение за доставка на природен газ в размер до 10 млрд. куб. м на година от 2020 г. Но възможността да се осъществи износът на кюрдски газ ще зависи от способността на местното управление да постигне споразумение за договори за газ от автономния регион с правителството в Багдад.

Израел също е потенциален доставчик след откриването на гигантското поле „Левиатан“ в източната част на Средиземно море. Турция обаче е предпазлива по отношение на укрепването на енергийните връзки между тези две страни поради различните им подходи към конфликта в Газа. Оксфордският институт за енергийни изследвания наскоро публикува доклад, според който добивът на Израел може да се увеличи до 8-10 млрд. куб. м на година до 2016/2017 г. и до 10-15 млрд. куб. м на година до 2020 г. в зависимост от экспортните пазари²¹. Опцията ВПГ би била по-вероятното решение за израелския газ. За израелското правителство съществуват две ВПГ възможности: едната е да използва съществуващите ВПГ мощности в Египет, а другата – да построи собствен терминал на брега на Средиземно море. И двете възможности зависят от структурата на европейския газов пазар през следващото десетилетие. Малък пазар би поощрил повече чуждите инвеститори да изградят израелските газови мощности. Някои европейски газови експерти твърдят, че нуждите от природен газ в Европа ще намаляват през следващите десетилетия поради значителна промяна в структурата на европейския енергиен микс²².

ВПГ като потенциална възможност

Замразяването на проекта „Набуко-запад“ се оценява като неуспех от гледна точка на общата европейска външна енергийна политика поради увеличаващата се зависимост на страните от Централна и Източна Европа от руския внос на природен газ. Все пак отказването от проекта за газова връзка, минаваща през Балканите и свързваща богатия на залежи Каспийски басейн с газоразпределителните центрове в Централна Европа, не е последен опит за диверсификация по протежението на „Южния коридор“. Алтернативна идея е да започне изграждането и разширяването на съоръжения за ВПГ в Средиземно море. Наскоро построените междусистемни връзки между Унгария, Словакия, Украйна и Румъния и въвеждането на риверсивни възможности в почти всички съществуващи транзитни газопроводи в региона, позволяват бърз и мащабен растеж на газовите доставки от местни и външни източници (ВПГ и газопроводи). Структурата на газовия коридор „Север-юг“, който се намира под пряк контрол на правителствата от Централна и Източна Европа, позволява интегрирането на нови съоръжения за ВПГ като потенциални входове за алтернативни газови доставки към региона. Тези усилия поставят основите на възможността за едно по-ефективно съгласуване на динамиката на газовия пазар и политиките на отделните страни.

Съществуващите терминали за ВПГ в региона и планираните нови терминали като тези в залива Сарос (Турция), Александруполис – Кавала (Гърция) и остров Крък (Хърватия) могат значително да разширят ресурсната база, да увеличат броя на входните точки за глобалните газови потоци,

²⁰ Презентация на д-р Симоне Талиапиетра, изследовател във фондация „Енрико Мате“ в Италия, за енергийните отношения на Турция и ЕС вследствие на кризата в Украйна на проведената международна конференция „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

²¹ Dickel, R. et. Al. (October, 2014). Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics. The Oxford Institute for Energy Studies. Paper 92.

²² Доклад на д-р Франк Умбах, директор на Европейския център за енергийна и ресурсна сигурност, на тема „Доброто управление и примерът на проекта Южен поток“, изнесен на проведената международна конференция на тема „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

да спомогнат за интеграция на газовите пазари и да гарантират газовите нужди в региона.

Газовият коридор „Север-юг“ беше разширен със завършването на плаващия терминал за втечен газ в Клайпеда, Литва. С проектен капацитет за регазификация от около 3 млрд. куб. м Клайпеда не само ще подобри енергийната сигурност на Литва, но и ще диверсифицира енергийните доставки на целия Балтийски регион. Основният доставчик ще бъде Норвегия, която ще продава обеми ВПГ на спот цени, намалявайки ефекта от плащането на високите цени на газа на Газпром, съобразени с нефтените индекси. Норвегия вече намали цената на износа си за Литва с 23 % през май 2014 г. в очакване на новата динамика на пазара. Друг ВПГ терминал на полското пристанище Швиноуйшче, който ще заработи до края на 2015, допълнително ще подпомогне коридора „Север-юг“ с до 5 млрд. куб. м катарски втечен газ на година. Въпреки увеличаването на цената на проекта и факта, че договорите за доставки ще бъдат съобразени с нефтените индекси, алтернативният маршрут ще осигури на Централна Европа достъп до глобалните газови пазари, които ще станат много по-конкурентни през следващото десетилетие.

ВПГ няма задължително да допринесе за значително намаляване на цените на газа в близко бъдеще, но ще увеличи сигурността на снабдяването, ще насърчи диверсификацията на енергийните източници, а следователно и независимостта и не на последно място, ще подобри икономическото състояние на новите и съществуващите проекти за междусистемни връзки, съхранение на газ и газопроводен транспорт. Дори без пълна газова интеграция на пазара, една координирана употреба на свободните количества през ВПГ терминалите за газови суапови сделки в региона може да доведе до бърза диверсификация на газовите доставки, дори преди завършването на планираните междусистемни връзки и фактическото извършване на алтернативните газови доставки.

Новото измерение на рисковете пред енергийната сигурност: завладяването на държавата

Отрицателното влияние на традиционните рискове пред енергийната сигурност се засилва от лошото управление и завладяването на държавата в сектора, което пречи на формирането на обща и кохерентна енергийна стратегия в Югоизточна Европа и Черноморския регион. Страните от региона не могат да подобрят енергийната си сигурност, отчасти защото енергийните им сектори все още са доминирани от лошо управлявани държавни компании, характеризиращи се с широко разпространена корупция и злоупотреба с обществени средства. Русия успешно използва това, като ангажира държавните енергийни комплекси с големи раздути сделки, които до голяма степен надвишават административния и финансов капацитет на приемащата страна, оставяйки националните монополни компании изложени на по-голям риск от финансова зависимост и последваща загуба на контрол върху активите. Енергийната зависимост на повечето страни в Централна и Източна Европа и Черноморския регион се използва от Русия като политически инструмент за влияние при вземането на решения от правителствата. Това чувствително увеличава заплахата от отстъпление от демократичните постижения в региона.

Едни от последните примери за такава стратегия са ангажирането на България и Унгария с изграждането на нови ядрени мощности, финансирани със заеми от Русия. Увеличаването на руското участие в регионалните енергийни сектори еволюира в мощно финансово и политическо влияние, което намалява възможностите на страните да диверсифицират и либерализират енергийните си доставки, за да станат по-независими и да направят енергийния сектор по-печеливш. Това ефективно пречи на стремежа на ЕС за по-добра интеграция, либерализация и диверсификация като основни фактори на енергийната сигурност на вътрешния енергиен пазар. Стратегията на Русия донякъде

беше успешна, защото икономическата криза в Европа осигури необходимата среда за развитие на двустранните отношения между страните от Централна и Източна Европа и Русия. Освен това с намаляването на възможността Русия да упражнява военен натиск Москва ще се опитва да разшири присъствието си в стратегически сектори на икономиката като банковия и енергийния.

Тесните връзки между енергийните компании отчасти обясняват силното влияние на руските частни и държавни интереси върху изработването на решенията в областта на енергетиката. Тези исторически отношения се считат за жизненоважни за доброто функциониране на държавата и цялостното икономическо развитие. Руското влияние върху енергийния сектор на отделните страни личи от минали съвместни действия в енергийната инфраструктура, дългосрочните договори за доставки и продължаващия трансфер на технологии. С времето тези фактори са повлияли не само върху вътрешната структура на националните икономики, но и върху оформянето на местните политически елити. Тези икономически зависимости са станали много големи в нефтения, газовия и ядрения сектор, основани на закостеняла инфраструктура, несменяеми договорни задължения и раздробен пазар. Освен това фактът, че Русия е автор на технологичното проектиране и финансиране предопределя стратегическите избори на политики и ограничава развитието на решения, основани на пазарната икономика.

Преобладаването на механизми за завладяване на държавата често води до това правителствата да не вземат оптималните решения, като заобикалят собственото си планиране и инвестиционни нужди, насочени към подобряване на енергийната сигурност, намаляване на загубите на енергия и управление на замяната на електричество с природен газ. Същността на завладяването на държавата в енергийния сектор води до национална

енергийна политика, основана не на анализ на разходите и ползите, а предназначена да облагодетелства частни местни или чужди, включително държавни, интереси. Загубата на независимост на политиките е резултат от системните корупционни практики на всички нива в енергийния сектор, лошото корпоративно управление на държавните енергийни предприятия и нарушаването на всички правила на пазарната конкуренция при изпълнението на големи енергийни инфраструктурни проекти.

Съществуването на практики на завладяване на държавата често води до провал на управлението. Той е основан на липсата на ефективни и навременни политики. Политиките често са *ad hoc* по природа и не се изпълняват на базата на ясни цели. Освен това енергийната политика на много страни в региона не е кохерентна или лесно разбираема за обществото. Липсата на прозрачност при вземането на решения събужда подозрения за задкулисни сделки в енергийния сектор. Непрозрачната природа на газовите преговори е най-очевидна при преговорите за дългосрочните договори за доставка на газ²³. Прозрачността е много важна за общата енергийна сигурност на Централна и Източна Европа и Черноморския регион и за подобряването на преговорната позиция на страните потребителки.

За преодоляване на въздействието на лошите управленски практики в бъдеще трябва да бъдат изградени три основни стълба на управление²⁴:

- откритост на европейските институции;
- участие по цялостната политическа верига;
- отчетност на законодателните и изпълнителните процеси.

Преодоляването на практиките за завладяване на държавата зависи от системното развитие на механизми за вземане на решения чрез всеобщо

²³ Изказване на г-н Трайчо Трайков, министър на икономиката, енергетиката и туризма на България (2009 – 2012 г.) на проведената международна конференция „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

²⁴ Презентация на г-н Андреа Ричи, директор на Института за изследвания за интеграция на системи в Италия, относно ключовите индикатори за добро управление и социална устойчивост на енергийните системи на проведената международна конференция „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

участие, системното повишаване на информираността за социално-икономическото влияние на енергийните стратегии, както и от изравняването на социалните разходи и показатели с най-новите икономически и екологични тенденции, подкрепено от енергиен диалог на общоевропейско равнище.

Вземането на решения в енергийния сектор се подобрява и чрез въвеждане на международни стандарти за корпоративно управление в държавните енергийни предприятия – например принципите на ОИСР. Корпоративното управление на енергийния сектор в Централна и Източна Европа и Черноморския регион, а и в Европа се нуждае от:

- създаване на ефективна правна и регулаторна рамка за държавните енергийни предприятия;
- ясна и последователна политика по отношение на собствеността, така че държавата да се държи като информиран и активен собственик;
- осигуряване на механизъм, по който държавата и държавните предприятия признават правата на всички заинтересовани лица и ги третират като равнопоставени, осигурявайки равен достъп до корпоративна информация;
- признаване на правата на заинтересованите лица и включването им в процеса на вземане на решения;
- високи стандарти за прозрачност и въвеждане на последователна отчетност на държавните предприятия чрез публикуване на годишни отчети на управлението.

Активното прилагане на този подход ще допринесе за разработването на мерки против широко разпространените недостатъци на управлението в енергийния сектор. Проблемите с непрозрачното и неефективно управление на държавните енергийни предприятия в Централна и Източна Европа се усложняват от непоследователното законодателство, което създава несигурност за предсказуемостта и устойчивостта на вземането

на решения в сектора. Съществуващата в момента непрозрачна система на корпоративно управление на държавните предприятия често злоупотребява с обществени средства и нехае за интересите на компаниите и държавите. Поради това е необходим засилен обществен контрол върху един последователен механизъм на отчетност, за да се увеличат прозрачността и ефективността на управлението на държавните предприятия.

В отговор на предизвикателствата пред завладяването на държавата ролята на неправителствения сектор за разкриване на корупцията и за осигуряване на прилагането на добрите международни практики на управление в енергийния сектор в Централна, Източна Европа и Черноморския регион е ключова за подобряване на европейската енергийна сигурност. Липсата на всеобхватен и задълбочен контрол на развитието на енергийната политика поради вродената му техническа сложност и всеизвестната липса на прозрачност в региона пречи на възможността на гражданското общество да въздейства ефективно върху вземането на решения въобще и особено по отношение на борбата с корупцията и доброто управление. Трябва да се подчертае колко важни са докладите на гражданското общество за корупционни практики, за да се покаже потенциалната вреда от процесите на завладяване на държавата за интересите на обществото²⁵. Гражданското общество трябва да получи по-специална роля в наблюдаването и оценяването на антикорупционните стратегии.

Югоизточна Европа може да се разглежда като пример за казус на господстваща роля на корупционни практики в управлението на държавните енергийни предприятия и разработването на последователна енергийна стратегия. Страните от региона са изправени пред идентични проблеми в борбата с корупцията: неадекватно или неефективно законодателство за финансиране на политическите партии; незадоволително или проблематично сътрудничество между институциите; нисък

²⁵ Презентация на г-н Раду Котич, ръководител на Секретариата на регионалната антикорупционна инициатива в Босна и Херцеговина, по въпросите на проблема на енергийния сектор с корупцията в Югоизточна Европа на проведената международна конференция „Рискове пред енергийната сигурност и завладяването на държавата“.

капацитет на разследване и слаба прокуратура; слабо законодателство за обществени поръчки и прилагане на закона; нисък административен капацитет на контролните органи на публичните финанси; голямо забавяне на съдебни дела, малко окончателни присъди, непоследователни или незадоволителни присъди; слаби механизми за мониторинг на антикорупционни политики и т.н. Всички тези проблеми са събрани в един от най-важните сектори на регионалната икономика – енергетиката. Подобни въпроси се оказаха много силно оръжие за дестабилизирането на Украйна и липсата на напредък в демократичния преход там. Те могат да доведат до подобни процеси в етнически разделените и икономически изостанали страни в Югоизточна Европа.

Казусът завладяване на държавата: „Южен поток” в България

Рисквете от завладяване на българската енергийна политика и тяхното значение за енергийната сигурност на страната са най-видими в управлението на българския участък на проекта за газопровода „Южен поток”, в който водещ е Газпром. С различна степен на готовност България подкрепяше този проект от самото му начало въпреки нарастващия брой индикатори за неговата приложимост²⁶. Преговорите по проекта бяха неясни, характеризираха се с упражняването на натиск от руска страна чрез редица неочаквани посещения на най-високо политическо равнище и ръководството на Газпром.

Въпреки цената от 3,8 млрд. евро, финансирането на проекта остава неясно до изненадващото изявление на президента Путин за неговото прекратяване. Повдигнати бяха и редица въпроси за практическата полза от проекта, включително липсата на публично достъпни парични потоци, прогнозно

търсене, споразумение за таксите за транзитиране на газ и проблеми на съвместимостта със съществуващите договорености за транзитиране на газ между Булгартрансгаз и Турция, Гърция и Македония. От гледна точка на сигурността проектът само щеше да влоши газовата зависимост на страната като цяло, тъй като новото трасе не предвижда алтернативен доставчик на природен газ, въпреки че подобрява краткосрочната позиция на страната по отношение на енергийната сигурност. Съществуват и регулаторни проблеми, тъй като Южен поток нарушава правилата за отделяне на собствеността съгласно Третия енергиен пакет на ЕС.

Въпреки сигналите от Брюксел за възможни нарушения страните, участващи в Южен поток, продължиха с изпълнението на проекта. В случая с България и Унгария националните парламенти дори се опитаха да въведат изменения в енергийните си закони, за да заобиколят европейското законодателство, след като ЕК започна да преразглежда преговорите за междуправителствени споразумения и изрази загриженост, че държави – членки на ЕС, са обсъдили решението си да се присъединят към Южен поток, без преди това да се консултират с ЕК. Кулминацията идва през лятото на 2014 г., когато Комисията започва наказателна процедура срещу България за нарушаване на правилата за обществена поръчка за избор на изпълнител на инженеринг, доставчик и строителство. Правителството се опитва да ускори старта на наземното строителство на тръбопровода в края на юли 2014 г., като издава разрешителни за строеж на компанията „Южен поток – България”, но в крайна сметка отстъпва пред нарастващото обществено недоволство срещу проекта.

Като цяло настойчивите опити на няколко последователни правителства да ускорят построяването на газопровода „Южен поток” въпреки възраженията на ЕС увеличават опасенията, че националните публични интереси не са единствените,

²⁶ Казусът „Южен поток” се основава на статия на Vladimirov, M., and R. Stefanov. (2014) Bulgaria and the South Stream Pipeline Project – At the Crossroads of Energy Security and State Capture Risks. Südosteuropa Mitteilungen, No. 05-06, p. 54-72.

Фигура 4. Трасе на Южен поток



Източник: Газпром.

които стоят зад решенията на правителството. Това беше потвърдено от разсекретяването на официални документи и кореспонденция между висши чиновници в Български енергиен холдинг, управата на Газпром и българския министър на енергетиката, които показват как руската страна е разработила и предложила промените в българския Закон за енергетиката, водещи до заобикаляне на европейското законодателство²⁷. Подобни опити за манипулиране вземането на решения на национално ниво се наблюдават и в управлението на процедурите за обществени поръчки и дефинирането на окончателните условия за инвестиране. Всичко това отново показва, че възможността интересите на трета страна да стоят зад енергийната стратегия на дадена държава изключва способността на тези, които разработват политиките, да дефинират точно и последователно основните приоритети в сектора и да подобрят енергийната сигурност на страната.

Заклучения

При сегашната криза в Източна Украйна новите страни – членки на ЕС, Югоизточна Европа и Черноморския регион не са подготвени да се справят адекватно с нова енергийна криза, както стрес тестовете на ЕС, публикувани през 2014 г. показват. Липсата на обща енергийна стратегия на ЕС, провалът на енергийния диалог с Русия и дефицитите на управление в енергийния сектор са сред основните рискове за енергийната сигурност в района на Централна и Източна Европа и Черноморието. Високите цени за внос на енергия и прекалената зависимост от един източник на енергийни доставки, както и едно транзитно трасе за внос на природен газ и нефт са сред факторите, които най-много се отразяват на енергийната сигурност.

Освен четирите измерения на енергийната сигурност (наличие, достъпност, възможности за плащане и устойчивост на енергийните доставки) трябва да се вземат под внимание и хоризонталният аспект на доброто управление, както и вре-

²⁷ Българско национално радио (04.09.14). Министър Васил Щонов разсекрети документите по проекта “Южен поток”, на адрес <http://bnr.bg/horizont/post/100456668/ministar-vasil-shtonov-razsekreti-dokumentite-po-proekta-ujen-potok>

дата, която завладяването на държавата носи за определяне на националните енергийни политики. Въпреки активността на международните организации страните от региона все още имат основно двустранен подход към енергийната сигурност, който е недостатъчен за развитието на стратегическа регионална енергийна система. Това пречи на усилията за всеобхватен, многостранен (общорегионален) подход към енергийните предизвикателства на региона и застрашава възможността на Европа да диверсифицира енергийните си доставки. Последствията за страните в Централна и Източна Европа са, че те остават жертва на политически натиск от най-големите енергийни доставчици, които използват квазимополния си статут на европейските енергийни пазари, за да постигат определени политически цели. В този смисъл е необходимо разработване на общо разбиране за ограниченията, които са резултат от настоящия сегментиран подход към енергийните въпроси в региона и идентифицирането на многостранни механизми, които могат да се приложат в цялостната структура на енергийната сигурност.

Това изисква по-сериозно ангажиране на НАТО на регионално и европейско равнище с насърчаване на политически диалог между различните заинтересовани страни за намиране на общи решения как най-резултатно може да се подобри енергийната ефективност. развитието на кримската криза показва много ясно как Русия е успяла да манипулира енергийната зависимост на своите съседи в Европа и да привлече политическите елити, като в крайна сметка променя баланса на силите в региона. Кризата показва и липсата на напредък в усилията на ЕС и НАТО да намалят рисковете за енергийната сигурност на своите членове.

ЕС в частност трябва основно да преразгледа отношението си към енергийната сигурност и да увеличи ролята си за създаване на Енергиен съюз на Европа. В това отношение ЕС е изправен пред много предизвикателства при създаване на такъв съюз, което е необратимо, особено ако енергийните интереси на страните от Централна, Източна Европа и Черноморския регион трябва

да бъдат защитени. Основните предизвикателства включват: огромната необходимост от инвестиционен ресурс; необходимостта от трансгранични връзки; различните нива на енергийна бедност и оттук възможността за плащане в страните членки и т.н.

Препоръки

Подобряването на енергийната ефективност и управлението на енергийния сектор в Централна, Източна Европа и Черноморския регион трябва да включва предприемане най-малко на следните действия:

- Увеличаване на усилията на ЕС за създаване на енергийна политика, основаваща се на общ механизъм на енергийни преговори.
- Разширяване на регионалните газови и електрически интерконекторни връзки в Европа за увеличаване на ликвидността и конкурентоспособността на пазара.
- Изграждане на нови газохранилища и разширяване на съществуващите в Централна и Източна Европа.
- Диверсификация на търговията с природен газ чрез отклонение от търговията по газопроводи и разработване на капацитет за ВПГ за достъп до световните пазари.
- Подобряване на управлението на енергийния сектор като цяло за страните членки от Централна, Източна и Югоизточна Европа, както и в страните кандидатки чрез въвеждане на прозрачна регулация и управление на държавните компании и конкурентни процедури на обществени поръчки.
- Разглеждане на всички възможности за започване на проучвания за шистов газ при строго следени процедури и в съответствие с най-високите изисквания на ЕС за опазване на околната среда.
- Поддръждане по степен на важност и избор на големи инвестиционни проекти в процеса на вземане на решения въз основа на ясни и прозрачни процедури и основани на факти анализи в синхрон с приоритетите на ЕС.

- Правителствата на страните от Централна, Източна и Югоизточна Европа трябва да се съсредоточат върху намаляване на енергийната бедност и подобряване на енергийната ефективност, като оставят решенията за големи инфраструктурни проекти да се вземат на ниво ЕС.

Публикации по темата

Серия Анализи

Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България. Анализи № 30, 2014
Енергетика и добро управление. Тенденции и политики. Анализи № 22, 2011
Управлението на зелената енергетика в България на кръстопът. Анализи № 24, 2011

Доклади

Anti-Corruption in Public Procurement: Balancing the Policies, CSD, 2011
Енергийният сектор на България: основни проблеми в управлението. ЦИД, 2010

Policy Briefs

Индекс на рисковете за енергийната сигурност на България. Policy Brief No 40, 2013
Българската икономика: Конкурентоспособност 2013. Policy Brief No 39, 2013
Екологични измерения на устойчивото развитие на енергетиката в Европа. Policy Brief No 25, 2010

Други публикации

Policy Tracker: Управление на държавните предприятия в сектор енергетика. ЦИД, 2014
Policy Tracker: Основни предизвикателства пред политиките за енергийна ефективност на жилищния сектор. ЦИД, 2014
Зелен растеж и устойчиво развитие: приоритети за България. ЦИД, 2012

Публикации на екипа на ЦИД

Владимиров, М., и Р. Стефанов. (2014) България и проектът Южен поток – на кръстопът между рисковете за енергийната сигурност и завладяването на държавата. В: Südosteuropa Mitteilungen, no 05-06, стр. 54-72
Стефанов, Р., и М. Цанов. (2012) Сигурността на доставките на газ в Югоизточна Европа: основни предизвикателства и перспективи с фокус върху България. В: Транс-анадолски газопровод: предизвикателства и перспективи за страните от Черноморския басейн и на Балканите, Сборник доклади, Истанбул, 2012
Нива на прозрачност при транзита на газ и нефт в България, Грузия, Турция и Украйна. (2012). Доклад на Revenue Watch Institute и Център за изследване на демокрацията, Тбилиси, 2012

За повече информация и публикации в електронен формат: www.csd.bg

