

اتحادیه اروپا و چالش‌های امنیتی انرژی

دکتر علیرضا سلطانی*

رضا بهمش**

چکیده:

انرژی و مسائل آن، یکی از موارد اساسی و مهم در مباحث اتحادیه اروپایی به شمار می‌رود. از جمله برجسته‌ترین نگرانی‌ها در اتحادیه اروپایی، دورنمای تامین و انتقال انرژی به شریان‌های حیاتی صنعت و اقتصاد اروپا است. وجود واقعیت‌هایی نظیر: رشد روند مصرف انرژی و به تبع آن افزایش میزان وابستگی اتحادیه به واردات سوخت‌های فسیلی به ویژه گاز، همگی موجبات نگرانی اتحادیه اروپایی در زمینه تامین انرژی و امنیت عرضه آن را فراهم نموده است. یک چنین وابستگی قابل توجهی، فکر اتحادیه اروپایی را معطوف به سمت سیاست‌گذاری‌های کلان، مشترک و بلندمدت، برای کاهش مخاطرات و چالش‌های امنیت انرژی نموده است. نگرانی اتحادیه اروپایی از هژمونی اقتصادی و سیاسی روسیه بر منابع انرژی در منطقه آسیای مرکزی و قفقاز، موجب گردیده که این اتحادیه به دنبال متنوع نمودن مسیرهای انتقال انرژی و گاز مورد نیاز خود برآید. در این راستا، پروژه نابوکو که یکی از پروژه‌های اتحادیه

*عضو هیات علمی و استادیار دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران
**دانش آموخته کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

اروپایی در بحث متنوع سازی عرضه کنندگان گاز به کشورهای عضو این اتحادیه است. در چارچوب همین گفتمان معنا می یابد.

سوال اصلی این مقاله این است که چرا اتحادیه اروپایی در سال های اخیر به فکر تنوع بخشیدن به منابع انرژی خود افتاده است؟ مقاله بر این فرضیه استوار است که نگرانی اتحادیه اروپایی از انحصار روسیه بر منابع انرژی منطقه آسیای مرکزی و قفقاز موجب گردیده که اروپا به دنبال متنوع نمودن منابع انتقال انرژی مورد نیاز خود برآید و پروژه ناپوکو یکی از طرح ها و مسیرهای جدید مورد نظر اروپا برای تحقق هدف فوق و کاهش مخاطرات و چالش های امنیت انرژی می باشد.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپایی، آسیای مرکزی و قفقاز، روسیه، ناپوکو، انرژی

مقدمه

انرژی در عصر کنونی یک منبع استراتژیک است و در سیاست های منطقه ای و استراتژی های جهان، عاملی اثرگذار محسوب می شود. در سال های اخیر، گاز طبیعی به یکی از مهم ترین منابع جهانی انرژی تبدیل شده و از سوختی بومی که در بازارهای محدود منطقه ای مصرف می شد، به کالایی مهم در تجارت بین الملل مبدل شده است. با توجه به مسائل زیست محیطی و کاهش ذخایر نفتی جهان، سهم این سوخت در سبد مصرفی انرژی، در حال افزایش است. در اتحادیه اروپایی بخش عمده ای از گاز مصرفی، توسط کشورهای خارج از این اتحادیه و عمدتاً توسط روسیه، نروژ و الجزایر تامین می شود. در دهه های آتی با بزرگ شدن اتحادیه اروپایی و افزایش تقاضا برای گاز طبیعی، وابستگی این اتحادیه به کشورهای خارج از آن برای تامین گاز بیشتر خواهد شد. پیش بینی ها نشان می دهد که میزان وابستگی اروپا به گاز وارداتی تا سال 2030 به بیش از 75٪ افزایش خواهد یافت. اهمیت حیاتی نفت و گاز باعث شده است تا کنترل آن به عنوان یکی از عناصر اصلی قدرت در عرصه جهانی، مورد توجه دایمی قدرت های بزرگ از جمله اتحادیه اروپایی باشد که در تلاش است تا به عنوان یک بازیگر بین المللی با هویتی تثبیت شده و جایگاه مناسب اروپا در نظام بین المللی، به ایفای نقش پردازد. در همین راستا دریای خزر از جمله مناطقی است که دارای ذخایر سرشار نفت و گاز است. از این رو اتحادیه اروپایی که هم اکنون بزرگترین وارد کننده انرژی در جهان محسوب می شود، تلاش گسترده ای را برای اطمینان از حصول انرژی از کشورهای تولید کننده حاشیه دریای خزر انجام داده است، از جمله مسیرهای

صادراتی انرژی به اروپا، خط لوله نابوکو است که قرار است گاز حوزه خزر را به کشورهای اروپایی منتقل نماید.

پژوهش پیش رو، در پی دستیابی به این سوال که چرا اتحادیه اروپایی در سال‌های اخیر به فکر تنوع بخشیدن به منابع انرژی خود افتاده است، این فرضیه را مطرح می‌سازد که که نگرانی اتحادیه اروپایی از انحصار روسیه بر منابع انرژی منطقه آسیای مرکزی و قفقاز، موجب گردیده که اروپا به دنبال متنوع نمودن منابع انتقال انرژی مورد نیاز خود برآید و در این راستا، پروژه نابوکو یکی از طرح‌ها و مسیرهای جدید مورد نظر اروپا برای تحقق هدف فوق و کاهش مخاطرات و چالش‌های امنیت انرژی می‌باشد.

در این پژوهش تلاش می‌شود تا از رهگذر بررسی راهبرد اتحادیه اروپایی در زمینه انرژی نفت و گاز و سیاستهای متخذه از سوی این اتحادیه در زمینه کاهش آسیب پذیری به منابع وارداتی انرژی، به بررسی و تبیین دلایل و اهداف اتحادیه اروپایی در ایجاد خط لوله گاز نابوکو، پرداخته شود.

طرح‌های اتحادیه اروپایی برای کاهش مخاطرات و چالش‌های امنیت انرژی

الف: طرح‌های اتحادیه اروپایی در زمینه انرژی

از جمله برجسته‌ترین نگرانی‌ها در اتحادیه اروپایی، دورنمای تامین و انتقال انرژی به شریان‌های حیاتی صنعت و اقتصاد اروپا است. با نگاهی اجمالی به سیر تطور شکل‌گیری اتحادیه اروپایی، این موضوع آشکار می‌شود که اهمیت موضوع انرژی صرفاً به تحولات سال‌های اخیر باز نمی‌گردد، بلکه این مسئله از سپیده دم ظهور همگرایی اروپا، نقشی کلیدی در همسویی منافع کشورهای عضو اتحادیه ایفا کرده است.

« شو مان » وزیر امور خارجه فرانسه که بعدها به پدر اروپا ملقب شد، در 9 مه 1950 طی اعلامیه‌ای، طرح ابتکاری خود را برای ایجاد سنگ بنای اتحادیه اروپایی ارائه کرد که در 18 آوریل 1951 منجر به امضای قراردادی به نام « اتحادیه اروپایی

زغال سنگ و فولاد» شد. هدف شومان و «ژان مونه» نخست وزیر وقت فرانسه که به واسطه تلاش هایش جهت همگرایی به قهرمان اتحادیه اروپایی ملقب شد، این بود که در شرایط نابسامان پس از جنگ جهانی دوم که منجر به ویرانی و تشتت سیاسی و اقتصادی اروپا گردید، موضوع انرژی به خوبی می‌تواند کشورهای قاره سبز را به همدلی و هماهنگی نزدیک سازد. به بیان دیگر، هدف کلی طرح شومان که می‌توان آن را مبداء حرکت جدید در روند وحدت اروپا تلقی نمود، تحقق وحدت اقتصادی با ابتناء به موضوع انرژی و سوخت بود که راه را برای وحدت سیاسی هموار می‌ساخت. (فرسای، 1379)

از هنگام امضای معاهده پاریس در 1951 و تشکیل جامعه اروپایی زغال فولاد و معاهده اوراتوم در 1957 که زمینه ساز تشکیل جامعه اروپایی انرژی اتمی گردید، انرژی به دغدغه خاطری برای اتحادیه اروپایی تبدیل شده است. در طی دوره زمانی 1950-1970 اعضای اتحادیه اروپایی شاهد افزایش قابل ملاحظه نیاز خویش به نفت بودند. این در حالی بود که نیاز آنها به زغال سنگ در مسیر نزولی قرار داشت. اما تنها پس از بروز بحران نفتی 1973 و تصمیم اوپک برای چهار برابر نمودن قیمت نفت خام بود که اتحادیه به شکل واقعی، به ضرورت اتخاذ یک سیاست مشترک انرژی وقوف یافت. از دهه 1990 به این سو، اقدام اتحادیه در زمینه انرژی، به طور اصولی بر پایه هدف آزاد سازی بازارهای انرژی بنا گردید که همچنان نیز تداوم دارد. (<http://www.touteurope.eu>)

به رغم آن که همگرایی اروپا با موضوع انرژی آغاز شد لیکن در خلال 5 دهه گذشته، مسئله انرژی به تدریج به فراموشی سپرده شد. عوامل متعددی همچون دسترسی آسان به منابع غنی فسیلی منطقه خاورمیانه، ضمانت های مالی و اقتصادی ایالات متحده، متراکم نبودن حجم جمعیت و کارخانجات و صنایع سنگین، عدم حضور پر رنگ رقبای برجسته اقتصادی و تجاری مانند چین، هند، ژاپن و بقیه، زمینه ساز چنین نگرشی شده بود. اما با ورود به هزاره سوم میلادی، انبوهی از معضلات و بحران های

پیچیده و در هم تنیده، موضوع انرژی و دورنمای تامین امنیت ترانزیت سوخت به اروپا را در حاله ای از ابهام فرو برده و بار دیگر موضع انرژی را از لایه های زیرین سیاستگذاری اتحادیه اروپایی به سطح تصمیم گیری راهبردی و حیاتی هدایت کرده است. به بیان دیگر، مقامات اروپایی بازگشت به دستور کار انرژی و ساماندهی به وضعیت نگران کننده انرژی را امری اجتناب ناپذیر قلمداد می کنند. (Solana, 2006)

1-1 اهداف طرح های اتحادیه اروپایی در حوزه انرژی

اهداف طرح های اتحادیه اروپایی در حوزه انرژی عبارت است از:

- ❖ تضمین عملکرد بازار انرژی
 - ❖ تضمین امنیت عرضه انرژی در اتحادیه
 - ❖ ارتقاء کارایی انرژی، ذخیره انرژی و توسعه اشکال جدید و تجدید پذیر انرژی
- اتحادیه اروپایی به طور روزافزون به عرضه انرژی خارجی وابسته است. این اتحادیه در حال حاضر، تقریباً 50 درصد، رقمی که در سال 2030 به 75 درصد افزایش خواهد یافت، از احتیاجات خود را وارد می کند. اگر روندهای کنونی تداوم یابد، حتی وابستگی به نفت و گاز بیشتر خواهد شد. وجود واقعیت هایی نظیر اینکه سوخت های فسیلی، (نفت، گاز و ذغال سنگ) حدود 80 درصد از مصرف انرژی درون کشوری ناخالص را در اتحادیه اروپایی تشکیل می دهد و وابستگی به تمام تولیدات انرژی، به طور پیوسته و یکنواخت افزایش یافته و اکنون تقریباً در حد 50 درصد است، موجبات نگرانی همیشگی اتحادیه اروپایی در زمینه تامین انرژی و امنیت عرضه آن را فراهم نموده است. به عبارت دیگر، وابستگی شدید اروپا به انرژی و نقش بی نظیر آن در تولید و توسعه موجب شده که مباحث مربوط به انرژی، همیشه خواب خوش اروپا را به آشفستگی تبدیل کند.

1-2 امنیت انرژی از دیدگاه اتحادیه اروپایی

دستیابی به منابع با ثبات نفت و گاز، چه به عنوان مواد اولیه کالاهای صنعتی و چه به عنوان تامین انرژی، از دیرباز به عنوان یکی از دغدغه‌های اصلی کشورهای توسعه یافته و صنعتی به ویژه اتحادیه اروپایی به شمار می‌رفته است. بر اساس پیش‌بینی‌های به عمل آمده، تولید نفت خام اروپا به ویژه در منطقه دریای شمال از میزان فعلی 7 میلیون بشکه در روز به کمتر از 4 میلیون بشکه تا سال 2020 کاهش خواهد یافت. همچنین تولید داخلی گاز اروپا از دریای شمال نیز از سطح کنونی 300 میلیارد متر مکعب در سال، در یک افق زمانی قابل پیش‌بینی، فزونی نخواهد یافت. (Simonia, 2004) بر این اساس پیش‌بینی شده است که در طول سه دهه آینده، تولید انرژی اتحادیه اروپایی 17 درصد کاهش خواهد داشت. کاهش ذخایر داخلی انرژی اروپا در شرایطی صورت می‌پذیرد که انرژی وارداتی اتحادیه اروپایی در طول این سه دهه 15 درصد رشد خواهد داشت. از این میزان، وابستگی خارجی اتحادیه به نفت 90 درصد و گاز طبیعی به 80 درصد خواهد رسید. (Gault, 2003, 4)

به رغم تاکیدات مصرح در اسناد انرژی اتحادیه اروپایی، طی دو دهه گذشته همچنان هم بر میزان وابستگی این اتحادیه به واردات سوخت‌های فسیلی و هم بر اتکای آن بر کشورهای تامین‌کننده این سوخت‌ها افزوده شده است، به گونه‌ای که از نیمه دوم دهه 1990 تاکنون، 15 درصد واردات سوخت‌های فسیلی این اتحادیه رشد داشته است. واردات اتحادیه اروپایی در زمینه انرژی نفت و گاز عمدتاً بر روسیه و خاورمیانه متکی است. این دو منطقه مجموعاً 70 درصد عرضه جهانی نفت و گاز را در اختیار دارند. اتحادیه اروپایی بزرگترین واردکننده نفت و محصولات وابسته به آن می‌باشد. منابع تامین‌کننده نیازهای سوختی وارداتی اروپا عبارتند از روسیه و جمهوری‌های مستقل مشترک المنافع (214/6 میلیون تن)، خاورمیانه (161/1 میلیون تن) و آفریقای شمالی (122/5 میلیون تن). در این رابطه، اتحادیه اروپایی خود را در وضعیتی آسیب‌پذیر و شکننده می‌بیند زیرا واردات انرژی این اتحادیه عمدتاً از مناطقی صورت می‌پذیرد که

اساساً فاقد عناصری همچون پایداری، اطمینان و اعتماد در فرآیند صدور انرژی هستند. خاورمیانه به عنوان کانون اصلی بحران‌های بین‌المللی و روسیه به عنوان کشوری که از صدور انرژی خود به بازارهای مصرف انرژی، بهره‌گیری سیاسی و امنیتی می‌نماید، دو نمونه مهم در این رابطه می‌باشند. (کیانی، 1386، 147-145)

بر اساس پیش‌بینی‌های مندرج در سند سبز کمیسیون اروپایی مصوب سال 2006، تا سال 2030 نیاز وارداتی اتحادیه اروپایی به انرژی‌های فسیلی از 50 درصد به 70 درصد افزایش پیدا خواهد کرد. در چرخه انرژی مصرفی اتحادیه اروپایی، نفت 40 درصد و گاز طبیعی 24 درصد نیاز مصرفی اتحادیه را تشکیل می‌دهند. هم‌اکنون این اتحادیه 76 درصد نفت و 50 درصد گاز طبیعی خود را وارد می‌نماید. بر اساس پیش‌بینی‌های به عمل آمده توسط کمیسیون اروپایی تا سال 2030، نفت وارداتی اتحادیه از 76 درصد به 90 درصد و گاز طبیعی وارداتی از 50 درصد به 80 درصد افزایش خواهد یافت. بنابراین، برای اتحادیه اروپایی که یکی از بزرگ‌ترین بازارهای مصرف انرژی جهان است، موضوع امنیت انرژی مهم است. از این رو کمیسیون اروپایی، امنیت انرژی را توانایی مطمئن شدن از تامین نیازهای آینده انرژی، هم در بخش استفاده از منابع داخلی (در چارچوب ضوابط اقتصادی و سایر ذخایر استراتژیک) و هم در بخش خارجی، به صورت دسترسی آسان و بدون ریسک و مبادله عرضه با ثبات می‌داند. در یک تعریف دیگر، به نظر باری بارتون و همکاران او، امنیت انرژی، شرایطی است که تمامی یک ملت یا اکثریت آنها بتوانند دسترسی مناسب به منابع انرژی با قیمت‌های متعادل داشته باشند. (ملکی بهمن 1386، 8).

اتحادیه اروپایی در سند سبز انرژی خود در سال 2006 و در استراتژی انرژی اروپایی خود که در سال 2007 ارائه داد، دسترسی مطمئن، پایدار و مقرون به صرفه انرژی را منوط به تحقق سه هدف اعلام نمود: الف- تنوع بخشی کشورهای عرضه‌کننده انرژی؛ ب- تنوع بخشی منابع انرژی؛ پ- بهره‌گیری فزاینده از انرژی‌های

جایگزین و تجدید شونده.

1-3 شکل گیری منشور انرژی:

تحریم نفتی سال 1970 اعراب، کشورهای صنعتی مصرف کننده نفت و از جمله اتحادیه اروپایی را بر آن داشت تا برای مقابله با تکرار این گونه تحریم ها از سوی کشورهای تولید کننده، استراتژی جدیدی اتخاذ نمایند. اولین واکنش رسمی به این اقدام، تاسیس آژانس بین المللی انرژی¹ در سال 1974 بود. پس از آن، ایده تشکیل منشور انرژی اروپایی مطرح شد. پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق و نابودی سیستم سوسیالیستی در اروپای شرقی و مرکزی، در ژوئن 1990 به پیشنهاد نخست وزیر سابق هلند اقداماتی بمنظور تسهیل تجارت و گسترش همکاری در بخش انرژی اروپای غربی، شوروی سابق و اروپای شرقی و مرکزی انجام شد. در جریان نشست ژوئن 1990 سران اتحادیه اروپایی در دوبلین، نخست وزیر هلند طرح کمک به توسعه منابع نفت و گاز شوروی سابق و افزایش همکاری با آن کشور را به عنوان مهمترین تامین کننده انرژی اروپا ارائه نمود. این طرح در واقع زمینه ساز تاسیس منشور انرژی اروپایی در سال 1991 شد. در دسامبر 1991 گفتگوها منجر به تشکیل یک سازمان بین المللی انرژی موسوم به منشور انرژی شد که مورد تایید تمامی اعضای مذکور قرار گرفت و به امضا رسید. مبنای معاهده منشور انرژی «اعلامیه 1991 اروپایی انرژی» است. منشور انرژی اروپا، در سال 1992 میلادی جای خود را به مذاکرات درباره منشور انرژی داد. ابتدا قرار بود که این منشور بین اروپا و کشورهای عضو جوامع مشترک المنافع امضاء شود. ولی بعداً آمریکا و دیگر اعضای غیر اروپایی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (نظیر ژاپن، کانادا و استرالیا) نیز پذیرفتند که به این توافق ملحق شوند. سه سال بعد، در خلال گفتگوهای GATT که منجر به تشکیل سازمان

تجارت جهانی شد، منشور انرژی اروپا تکامل یافت و به یک سازمان جهانی به نام منشور انرژی تبدیل گردید. در سال 1994 کنفرانس منشور انرژی اروپایی، نام این تشکیلات را به پیمان منشور انرژی¹ تغییر داده و بدون تغییر در اهداف اولیه منشور به صورت یک معاهده الزام آور بین‌المللی به همراه یک پروتکل الحاقی به تصویب رساند تا دامنه فعالیت‌های آن را از قالب یک سازمان اروپایی به سازمانی بین‌المللی تغییر داده و زمینه را برای عضویت همه کشورهای تولید و مصرف‌کننده انرژی فراهم نماید. بدین ترتیب، پیمان منشور انرژی در روز ۱۷ دسامبر ماه ۱۹۹۴ در لیسبون پایتخت پرتغال به امضاء رسید و از روز ۱۶ آوریل ۱۹۹۸ به اجرا درآمد. (PEEREA, 2004)

پیمان منشور انرژی به عنوان یک سازوکار اقتصادی و تخصصی در حوزه انرژی، با هدف تقویت قواعد حقوقی مربوط به همکاری‌های انرژی و ملزم نمودن کشورها به رعایت آنها و همچنین کاهش مخاطرات مربوط به سرمایه‌گذاری و تجارت در بخش انرژی در جهت تامین امنیت عرضه انرژی به اروپا تاسیس شد.

مفاد منشور بر چهار حوزه بسیار مهم انرژی متمرکز است. این چهار حوزه عبارتند از: الف- حمایت و حفاظت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی بر مبنای بسط و گسترش رفتار ملی یا رفتار کامله الوداد و حفاظت در مقابل خطرات و ریسک‌های اصلی غیر تجاری؛ ب- شرایط غیر تبعیض‌آمیز در تجارت حامل‌های انرژی، تولیدات وابسته و تجهیزات مرتبط با بخش انرژی بر اساس مقررات سازمان تجارت جهانی در زمینه انتقال مطمئن جریان انرژی بین کشورها؛ پ- ایجاد سازوکار حل و فصل اختلافات و مسائل حقوقی مرتبط با قراردادهای انرژی؛

ت- ارتقاء بهره‌وری انرژی و کاهش اثرات زیست‌محیطی تولید و مصرف انرژی (سلیمانپور و عنایت، 378-379)

صرف نظر از موضوع امنیت و متنوع سازی منابع و مسیرهای انتقال انرژی به اروپا، که از هدف‌های عمده و اساسی این منشور است، در واقع پیمان منشور انرژی، به نوعی ادامه بحث آزادسازی بازار انرژی در اروپا نیز به شمار می‌رود. با وجود آن که آغاز این حرکت، معطوف به انتقال منابع نفت و گاز آسیای میانه به اروپا بود، امروزه ابعاد و بازیگران بیشتری را به خود جلب کرده است؛ به طوری که از آن به عنوان مکمل و یا حتی مقدمه ورود به سازمان تجارت جهانی یاد می‌شود. بررسی اهداف و جهت‌گیری سیاست‌های منشور انرژی، ما را به این واقعیت رهنمون می‌سازد که اتحادیه اروپایی از منشور انرژی به عنوان ابزار کارآمد در جهت تحقق اهداف سیاست انرژی خود در خارج از مرزهای اتحادیه استفاده می‌نماید. به همین دلیل، از بدو تاسیس منشور انرژی کمیسیون اروپایی به اشکال مختلف سعی نموده است تا از صلاحیت‌های موجود خود در خصوص مسائلی چون رقابت، محیط زیست، حمایت از مصرف‌کنندگان برای شکل‌دهی سیاست انرژی اروپایی استفاده نماید.

(The EU Energy Security Challenges, 2008, 3)

1-4 طرح‌های انرژی اتحادیه اروپایی:

اتحادیه اروپایی از دیرباز و از زمان اتحادیه آهن و ذغال سنگ در نیمه اول قرن بیستم تلاش برای دستیابی به مقررات و سیاست یکپارچه و الزام آور در زمینه انرژی را آغاز نمود. نوامبر 2002 نقطه عطفی در تاریخ آزادسازی بازار انرژی اروپا بود که کشورهای عضو اتحادیه با اصول اساسی آزادسازی بازارهای اروپایی گاز و برق موافقت کردند. این آخرین مرحله در منازعه طولانی مدت در راه اثربخشی رهنمودهای اتحادیه اروپایی از سال 1996 تا 1998 برای آزادسازی بازارهای انرژی اتحادیه بود. این طرح اتحادیه اروپایی برای آزادسازی بازار انرژی بر سه موضوع اصلی متمرکز است: تقویت قوانین اولیه در مورد عدم تمرکز تجارت در شرکت‌های انرژی، نیاز به

شفافیت بیشتر، ضرورت دسترسی شبکه ای به تعرفه ها و اهمیت تنظیم مستقل آن.

الف) گزارش سبز اتحادیه اروپایی (برنامه ای برای صرفه جویی انرژی)

اتحادیه اروپایی در برنامه سبزی^۱ که در سال 2000 منتشر نمود، صرفه جویی در انرژی را سریع ترین، آسان ترین و موثر ترین راه برای مقابله با چالش های تامین انرژی، به ویژه وابستگی این اتحادیه به واردات انرژی بر شمرد. بر اساس این گزارش، کمیسیون اروپایی پیشنهاد داد که شهروندان اروپایی، مصرف انرژی را تا سال 2020 به میزان 20 درصد کاهش دهند که رقمی حدود 60 میلیارد یورو برای هر سال خواهد شد. با 20 درصد صرفه جویی در مصرف انرژی، اتحادیه قادر خواهد بود تا 50 درصد، از خروج گازهای گلخانه ای بکاهد. بنابر این پیش بینی گردید که این میزان صرفه جویی در مصرف انرژی، موجب تقویت قدرت رقابتی اتحادیه اروپایی و ایجاد یک میلیون شغل جدید در اروپا خواهد شد. برنامه مذکور، اولویت هایی را به منظور تدوین یک سیاست واقعی انرژی اروپایی، ناظر بر تسلط بر تقاضا، متنوع نمودن منابع انرژی، توسعه یک بازار داخلی همگراتر و تسلط بر عرضه داخلی از طریق مذاکره با کشورهای تولید کننده، ترسیم نمود. (<http://www.touteurope.eu>)

ب) بسته اول انرژی اتحادیه اروپایی

ضرورت سیاست خارجی منسجم درباره انرژی، در دومین یادداشت سبز تحت عنوان « استراتژی اروپایی برای انرژی پایدار، رقابتی و امن»، که در بیانیه پایانی سران در شورای اروپا در مارس 2006 به تصویب رسید، پر رنگ شده است. پیش از آن، در بیانیه مصوب کمیسیون اروپایی در اکتبر 2005 تحت عنوان « روابط خارجی انرژی؛ از اصول تا عمل»^۲ آمده بود که از دولت های عضو انتظار می رود تا شبکه ای از طرف های معامله

1 Green Paper

2 External Energy Relations: from Principles to Action

انرژی ایجاد کنند که به پاسخ‌ها و واکنش‌های اولیه اتحادیه اروپایی در صورت تهدیدات امنیتی انرژی کمک و مساعدت نماید و زمینه را برای اقدامات و تصمیمات در صورت بحران امنیتی انرژی به وسیله جمع‌آوری، پردازش و توزیع اطلاعات معتبر مربوط به امنیت عرضه انرژی آماده کند. (External Energy Policy, 20 november 2005)

این سند در ماه مارس سال 2006 تحت عنوان سند سبز انرژی اتحادیه (Green Paper) و به عنوان مبنای استراتژی اروپا برای تامین انرژی پایدار، رقابتی و امن توسط کمیسیون اروپایی منتشر گردید.

(A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, 2006)

طرح مذکور بر سه هدف بنیادی پایه ریزی شده و برای دست‌یابی به آنها راهکارهایی نیز ارائه گردیده است:

1- توسعه منابع تجدیدپذیر، 2- جست‌وجو برای صرفه‌جویی اقتصادی 3- امنیت منابع انرژی.

در این سند که وظایف اعضا را در حوزه‌های مختلف انرژی در داخل و خارج از اتحادیه مشخص می‌کند، مجموعه‌ای از خط‌مشی‌هایی را ارائه نمود که اولویتهای مهم زیر را با هدف احیا و تقویت سیاست انرژی اروپا شامل می‌شود:

- تکمیل بازار داخلی گاز و برق به منظور رشد و ایجاد اشتغال در اروپا
- افزایش امنیت عرضه و تامین انرژی به وسیله تقویت همکاری میان دولت‌های عضو
- ارائه یک تحلیل راهبردی و جامع از سیاست انرژی اتحادیه اروپایی
- مقابله با تغییرات نامطلوب آب و هوایی و زیست‌محیطی برای استفاده از فن‌آوری‌های جدید

- اتخاذ یک سیاست مشترک و منسجم در مسائل انرژی در خارج از اتحادیه اروپایی

سند مذکور، تدوین یک سیاست خارجی منسجم در مورد انرژی و نیز ایجاد همگرایی بیشتر در بازار به منظور ایمن‌سازی عرضه انرژی در درازمدت و توسعه فناوری در این

عرصه را مورد تأکید قرار می‌دهد و اولویتهای دیگر را به شرح زیر بر می‌شمارد:

- کاهش مصرف انرژی به میزان 20 درصد تا سال 2020 از طریق افزایش کارایی؛
- تأمین 25 درصد از تقاضای اولیه انرژی از طریق منابع تجدیدپذیر تا سال 2020؛
- پایدارسازی روند رشد در بخش حمل و نقل؛
- از دور خارج کردن انرژی هسته‌ای پرهزینه و خطرناک؛
- هدایت مجدد سرمایه به سمت بهره‌مندی بیشتر از انرژی‌های تجدیدپذیر و صنایع کارآمد.

ایجاد زیر ساخت های لازم امنیت انرژی اتحادیه به ویژه احداث ترمینال های انتقال نفت، گاز، و LNG و استفاده از ترانزیت و دسترسی کشورهای ثالث به خطوط لوله از جمله اولویت های مشخص مندرج در سند سبز انرژی اتحادیه هستند که در قالب ایجاد خطوط لوله مستقل جهت انتقال گاز منطقه خزر، شمال آفریقا و خاورمیانه به قلب اروپا، ایجاد ترمینال های جدید برای عرضه LNG به بازارهایی که در آنها رقابت بین عرضه کنندگان وجود ندارد و همچنین ایجاد شبکه خطوط لوله در اروپای مرکزی با هدف انتقال نفت دریای مازندران به اتحادیه اروپایی از طریق اوکراین، رومانی و بلغارستان متجلی خواهند شد.(Ibid.)

به رغم آنکه این سند تلاش کرده است تا از میزان وابستگی اتحادیه اروپایی به انرژی های فسیلی بکاهد، اما به اعتقاد کارشناسان مسائل انرژی اروپا، سند یاد شده همچنان دارای ایرادات مهمی می‌باشد. از نظر این عده، کمیسیون اروپایی نتوانسته است تا موضوعاتی مانند جلوگیری از اتلاف انرژی و بهره‌گیری کامل از انرژی‌های تجدید شونده را در مرکز استراتژی انرژی اروپا قرار دهد. همچنین علی‌رغم آنکه 70 تا 80 درصد کل واردات نفتی اروپا از طریق بخش حمل و نقل صورت می‌پذیرد، اما این بخش

به طور عمده در سند سبز مورد کم توجهی واقع شده است. علاوه بر این، سند سبز از نقاط مبهم بسیاری برخوردار می‌باشد و کمتر به طرح و برنامه‌های اتحادیه اروپایی در زمینه انرژی آن هم در مناطقی مانند دریای سیاه و دریای خزر پرداخته است.

پ) بسته دوم انرژی اتحادیه اروپایی

کمیسیون اروپایی در تلاش برای کاهش وابستگی در زمینه انرژی به ویژه به روسیه، مبارزه با گرم شدن هوا و تشویق رقابت در عرضه انرژی، در تاریخ ده ژانویه ۲۰۰۷ (۲۰ دی ماه ۱۳۸۵) سند دیگری تحت عنوان انرژی برای دنیای در حال تغییر، در ژانویه ۲۰۰۷ توسط کمیسیون اروپایی تهیه نمود که در مارس همان سال (۲۰۰۷) به تصویب شورای اروپایی رسید. (Energy for Changing World, An Energy Policy for Europe the Need for Action, 2007)

کمیسیون اروپایی دومین سند جامع راهبردی انرژی خود را در روز پنجشنبه ۲۳ آبان ۱۳۸۶ (۱۳ نوامبر ۲۰۰۷) منتشر نمود. این سند در راستای تقویت امنیت انرژی اروپا و پیگیری پیشنهادات مربوط به مقابله با تغییرات آب و هوایی می‌باشد که در دسامبر سال پیش از آن، ارائه شده بود. این سند راهبردی ضمن بر شمردن اولویت‌هایی برای اتحادیه اروپایی در زمینه انرژی، تدوین یک سیاست خارجی منسجم در مورد انرژی و نیز ایجاد همگرایی بیشتر در بازار به منظور ایمن‌سازی عرضه انرژی در دراز مدت و توسعه فناوری در این عرصه را مورد تأکید قرار می‌دهد. علاوه بر آن، ایجاد همبستگی بین اعضا، ارائه سیاست مربوط به شبکه‌های انرژی اروپا و تشویق سرمایه‌گذاری در عرصه‌های کارایی انرژی و تکنولوژی‌های پاک مورد توجه جدی قرار گرفته است. در راهبرد جدید، کمیسیون اروپایی چند اولویت را که بیشتر به امنیت پایدار انرژی مربوط می‌شود مورد توجه قرار داده است. علاوه بر این، چالش‌های انرژی اتحادیه در سال‌های آتی نیز مورد بررسی قرار گرفته است. بر اساس سند منتشر شده، اولویت اول اتحادیه، اجرای سیاست کاهش ۲۰ درصد گازهای گلخانه‌ای، تامین

20 درصد از انرژیهای مصرفی اروپا از انرژیهای تجدید پذیر و کاهش 20 درصد از مصرف انرژی اروپا از طریق صرف جویی و افزایش بهره‌وری انرژی تا سال 2020 می‌باشد که از آن به عنوان سیاست 20-20-20 یاد می‌شود. دومین اولویت در این مجموعه، جلوگیری از بی‌ثباتی در امنیت عرضه انرژی اتحادیه می‌باشد. در سند مذکور، کمیسیون در خصوص شبکه‌های انرژی، 6 ابتکار استراتژیک را برای تامین امنیت انرژی اروپا مشخص کرده است که عبارتند از:

1) کریدور جنوبی گاز برای انتقال گاز از منابع دریای خزر و خاورمیانه (2) اتصال شبکه‌های گاز، الکتریسته و ذخیره‌سازی گاز در منطقه بالتیک، (3) اتصال شبکه‌های گاز و الکتریسته شمال- جنوب با مرکز و جنوب- شرق اروپا، (4) تکمیل حلقه انرژی مدیترانه ای (5) شبکه دریایی در دریای شمال (6) تامین گاز بصورت LNG

با توجه به عدم اطمینان اتحادیه از تامین انرژی خود از سوی روسیه، کمیسیون اروپایی در طرح خود، تامین گاز از منطقه دریای خزر و خاورمیانه را در قالب کریدور جنوبی گاز مورد تاکید قرار داده است. در مورد کریدور جنوبی گاز، کمیسیون ضمن تاکید بر خط لوله گاز نابوکو به عنوان یکی از اولویتهای مهم اتحادیه برای امنیت انرژی آن، به کشورهای آذربایجان، ترکمنستان، عراق و کشورهای مشرق شامل مصر سوریه، لبنان و اردن (کشورهای واقع در مسیر خط لوله عربی) به عنوان تامین‌کنندگان گاز این خط لوله اشاره کرده است و از کشورهای مطرح در ساخت این خط لوله خواسته تا زمان ساخت این خط لوله و تامین گاز آن به عنوان یک هدف مشترک، به تعهدات خویش پایبند باشند. کمیسیون همچنین در سند خود آورده است در صورتی که شرایط سیاسی اجازه دهد در درازمدت، تامین گاز از ازبکستان و ایران نیز می‌تواند به عنوان منبع مهم برای تامین گاز اروپا مطرح گردد. علاوه بر تاکید بر کریدور جنوبی گاز در

سند مذکور، کمیسیون خواستار ساخت شبکه بزرگ اروپایی^۱ که زیرساخت‌های انرژی در منطقه بالتیک و مدیترانه را به شبکه‌های موجود در سواحل دریای شمال و تاسیسات انرژی بادی در این دریا و همچنین شبکه‌های ملی انرژی در شمال غرب اروپا متصل می‌نماید، شده است. بر این اساس کمیسیون از طرح توسعه شبکه‌های ساحلی که شبکه‌های ملی در شمال غرب اروپا را به تاسیسات تولید انرژی بادی در دریای شمال وصل می‌کند، حمایت می‌نماید. در سند راهبردی انرژی اروپا، بر ارتقای روابط با کشورهای آفریقایی، به ویژه الجزایر، مصر، لیبی و نیجریه تأکید و از ساخت خط لوله گاز ترانس صحرا به عنوان یکی از مسیرهای مهم انتقال گاز به اروپا حمایت شده است. این خط لوله گاز، نیجریه را از مسیر نیجر و الجزایر و دریای مدیترانه به اروپا منتقل خواهد نمود. از دیگر موارد قابل ذکر در سند مذکور می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: تلاش برای دستیابی به کاهش 30 درصد تولید گازهای گلخانه‌ای توسط کشورهای صنعتی در قالب پروتکل کیوتو تا سال 2020؛ کاهش تا 50 درصدی از میزان گازهای آلاینده، به ویژه گازهای کربنیک تا سال 2050؛ تولید حداقل 10 درصد کل مصرف انرژی اتحادیه اروپایی از سوخت‌های گیاهی تا سال 2020؛ توسعه فناوری‌های جدید انرژی در چارچوب راهبرد اروپایی فناوری انرژی شامل استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، صرفه‌جویی انرژی، ساخت بناهای با مصرف انرژی کم و توسعه نسل چهارم نیروگاه‌های هسته‌ای؛ هدف بلندمدت برای انرژی‌های تجدیدپذیر، افزایش سطح انرژی‌های تجدیدپذیر از کمتر از ۷ درصد فعلی به ۲۰ درصد تا سال ۲۰۲۰ می‌باشد که رسیدن به این هدف نیازمند سرمایه‌گذاری بیشتر در این بخش و رشد شدید در سه حوزه انرژی یعنی انرژی برق، سوخت زیستی^۲ و انرژی گرمایشی و سرمایشی می‌باشد که این خود مستلزم تلاش همه اعضای اتحادیه اروپایی

1 European Supergrid
2 biofuels

است. در بخش‌های دیگر سند سبز نیز مسائل مربوط به تنوع بخشیدن به منابع تامین انرژی و امنیت و ثبات عرضه آن مورد بحث قرار گرفته است. (Eneko, 2007)

ث) بسته سوم انرژی اتحادیه اروپایی

اما آخرین اقدامات اتحادیه اروپایی در خصوص مسائل مربوط به حوزه انرژی و یکسان سازی روند ها، قواعد، سیاست گذاری ها و مسائل مشترک در حوزه انرژی در میان کشورهای عضو را باید در نشست سران اتحادیه اروپایی در فوریه سال 2011 جستجو کرد. در نشست سران اتحادیه اروپایی (شورای اروپایی)¹ که در تاریخ 25 بهمن سال 1389 برگزار گردید، اولویت‌های جدید اتحادیه و نیز راهبردها و سیاست‌های آن بطور کلی ترسیم گردیده و در حقیقت یک نقشه راه در اختیار کمیسیون اروپایی، دولت‌های عضو و دیگر نهاد برای رسیدن به اهداف اتحادیه در حوزه انرژی قرار داده است. (Conclusions of the European Council, 2011)

مهمترین هدفی که در این نشست ترسیم گردیده و همه اعضا و نهادهای اتحادیه موظف به اجرای آن گردیده اند، ایجاد یک بازار داخلی مشترک انرژی در درون اتحادیه اروپایی است که تاثیر بسزایی در سیاست‌گذاری‌های بلندمدت این اتحادیه خواهد داشت. حال به بیان مواردی که در این نشست، مورد بحث و تایید سران در حوزه انرژی قرار گرفت و در بیانیه پایانی درج گردید، می‌پردازیم تا با جزئیات بیشتری از چشم‌انداز پیش روی اتحادیه در حوزه انرژی آشنا شویم:

1. از نظر اتحادیه اروپایی و اعضای آن، تامین انرژی امن، پاک، پایدار و در دسترس از اولویت‌هایی است که باعث حفظ توان رقابتی اتحادیه اروپایی می‌گردد. در حقیقت اتحادیه اروپایی سعی دارد کشورهای عضو را از سیاست‌گذاری‌های مجزا به سوی

1 European Council

- سیاست‌گذاری‌های مشترک در حوزه انرژی سوق دهد.
- 2 اتحادیه اروپایی نیازمند یک بازار انرژی داخلی و مشترک یکپارچه، مرتبط با یکدیگر و کاملاً کارآمد است. این بازار داخلی باید تا سال 2014 تشکیل گردد و گاز و برق بصورت آزاد میان اعضاء جریان یابد.
 - 3 برای نوسازی و توسعه زیرساخت‌های انرژی اروپا و متصل کردن شبکه‌ها به یکدیگر در طول مرزها تلاش‌های زیادی لازم و نیاز به انجام است. لازم است منابع انرژی تجدیدپذیر در کنار دیگر منابع مورد توجه قرار گیرد.
 - 4 برای امنیت هرچه بیشتر در حوزه عرضه انرژی، توان و ظرفیت بالقوه اروپا در استخراج و استفاده از منابع فسیلی رسمی و غیر رسمی باید مورد ارزیابی قرار گیرد.
 - 5 توجه و سرمایه‌گذاری در حوزه بهره‌وری انرژی، موجب افزایش رقابت و امنیت هرچه بیشتر عرضه انرژی با کمترین هزینه می‌گردد. بر این اساس تا سال 2020 میزان این بهره‌وری 20٪ تعیین گردیده است که در حوزه‌هایی مثل ساختمان‌سازی، حمل و نقل و تولید و رویه‌های تولیدی، می‌توان بیشترین بهره‌وری در انرژی را انجام داد. همچنین از ابتدای سال 2012 همه دولت‌های عضو موظف هستند استانداردهای بهره‌وری انرژی را مطابق با اهداف اتحادیه اروپایی اعمال و اجرا نمایند.
 - 6 اتحادیه اروپایی و اعضایش سرمایه‌گذاری در بخش فن‌آوری‌های تجدیدپذیر، پاک و با آلاینده‌گی کم را افزایش می‌دهند و بر اجرای اولویت‌ها در حوزه فن‌آوری بر اساس **European Strategic Energy Technology Plan** ملتزم و متعهد خواهند بود. از کمیسیون خواسته شد تا طرح‌های جدیدی در رابطه توسعه وسایل نقلیه کمتر آلاینده، ذخیره انرژی، استفاده از سوخت‌های غیر فسیلی و بیولوژیک و راهکارهای ذخیره انرژی برای شهرها را بررسی و ارائه نماید.
 - 7 همچنین کمیسیون موظف شد تا کار خود را با همراهی دولت‌های عضو در اجرای طرح **Renewable Energy Directive** تقویت نماید و در عین حال برنامه‌های حمایتی دولت‌ها و مکانیزم‌های همکاری مناسب آنان را نیز مد نظر قرار دهد.

8. هماهنگی و سازگاری میان فعالیت های اعضای اتحادیه اروپایی و روابط خارجی این اتحادیه با کشورهای تولید کننده، انتقال دهنده و مصرف کننده، لازم و ضروری است. از کمیسیون خواسته شده تا طرحی را در مورد امنیت عرضه و همکاری بین‌المللی به منظور ارتقاء و انسجام اقدامات و تعاملات خارجی اتحادیه در حوزه انرژی ارائه نماید. از کشورهای عضو نیز خواسته شد تا تمامی موافقت‌نامه‌های دو جانبه خود در حوزه انرژی با کشورهای ثالث را تا ابتدای سال 2012 به کمیسیون اعلام و ارائه نمایند و کمیسیون این اطلاعات را در اختیار دولت‌های عضو دیگر نیز قرار خواهد داد. از نماینده عالی اتحادیه اروپایی نیز خواسته شد تا در فعالیت و کارهای خود، مسئله امنیت انرژی اتحادیه اروپایی را به طور جدی مد نظر قرار دهد. همچنین امنیت انرژی باید در سیاست همسایگی اتحادیه اروپایی نیز منعکس و مورد توجه قرار گیرد.

9. اتحادیه اروپایی خواستار اقدامات و ابتکارات نوینی در قلمرو معاهدات و مجامع بین‌المللی و توسعه مشارکت‌های سودمند در حوزه انرژی با بازیگران اصلی در این عرصه است که حوزه‌ای از موضوعات مانند کریدورهای استراتژیک، امنیت انرژی، فن‌آوری‌های ایمن و پاک، بهره‌وری انرژی، سرمایه‌گذاری در حفظ محیط زیست و بالاترین استاندارد‌ها در امنیت هسته‌ای را می‌تواند شامل گردد. در واقع اتحادیه به دنبال آن است تا به منابع عرضه خود تنوع بخشد. به همین علت از کمیسیون خواسته شد تا تسهیل توسعه کریدورهای انتقال گاز مانند کریدور جنوب را بصورت جدی مورد نظر قرار دهد.

10. از آنجا که روابط اتحادیه اروپایی با روسیه در حوزه انرژی بسیار مهم و در عین حال حساس و پرفراز و نشیب بوده است، این اتحادیه خواستار یک مشارکت قاعده‌مند، شفاف و قابل اتکا در حوزه‌های منافع دو جانبه در مورد انرژی و به عنوان بخشی از مذاکرات گذشته مانند *post-Partnership Cooperation* و *Agreement* می‌باشد. همچنین در راستای مذاکرات گذشته، مذاکرات در حال

انجام میان دو طرف مانند Energy و partnership for Modernization Dialogue از دید اتحادیه اروپایی مهم ارزیابی شده است.

11. در این نشست اتحادیه اروپایی آمادگی خود را برای مذاکره با کشورهای دیگر در مورد نوسان قیمت انرژی، در قالب گروه 20 اعلام نمود. (Ibid)

ب: نگاهی به روابط روسیه و اتحادیه اروپایی

با توجه به اینکه روسیه بزرگترین منبع تامین انرژی اتحادیه اروپایی طی سالیان اخیر بوده و یکی از اهداف طرح‌های ارائه شده از سوی اتحادیه در زمینه انرژی، رهایی از وابستگی به این کشور برای تامین انرژی‌های مورد نیاز خویش به ویژه در زمینه نفت و گاز بوده است و در طرح‌ها و راهبردهای انرژی اتحادیه، به ضرورت تعامل با روسیه و منطقه آسیای مرکزی و خزر به عنوان حوزه‌ای که اتحادیه اروپایی برای تامین انرژی خویش به ویژه در زمینه گاز بدان چشم دوخته، تاکید گردیده است، لذا بررسی روابط اتحادیه با روسیه و حوزه مذکور، به شناخت و درک هرچه بهتر و بیشتر سیاست‌ها و برنامه‌های اتحادیه اروپایی برای دستیابی به اهدافش در زمینه انرژی، کمک خواهد نمود. علی‌رغم وجود نگرش‌های مختلف در روسیه و اتحادیه اروپایی نسبت به یکدیگر که حتی برخی از آنها در پی نفی رابطه با طرف دیگر نیز می‌باشند، با این حال، روابط گسترده و متنوع اقتصادی میان روسیه و اتحادیه اروپایی وجود دارد که باید محور و مهمترین وجه آن را در مقوله انرژی جستجو نمود. در واقع انرژی یکی از مهمترین متغیرها و محورهای معادلات روسی - اروپایی محسوب می‌شود. به خصوص در زمینه گاز، اتحادیه اروپایی 44 درصد از نیازهای خود را از طریق روسیه تامین می‌کند و 67 درصد از صادرات گاز روسیه نیز به اروپا می‌رود. در این بین، بنا به دو دلیل مهم، اتحادیه اروپایی به روسیه به عنوان منبع تامین انرژی می‌نگرد. نخست اینکه روسیه در جوار اروپا قرار دارد و با صرفه‌ترین گزینه برای واردات انرژی به اروپا محسوب می‌-

گردد. دوم آنکه روسیه نسبت به اکثر کشورهای واقع در خلیج فارس و خاومپانه که از منابع سرشار انرژی برخوردارند، باثبات تر است و همین امر می‌تواند صدور انتقال انرژی را تضمین نماید. به همین سبب نیز روسیه سالیانه 214/6 میلیون نفت و 128/2 میلیارد متر مکعب گاز طبیعی به اتحادیه اروپایی صادر می‌کند و این در مقایسه با سهم دو صادرکننده عمده دیگر یعنی خاورمیانه و آفریقای شمالی که در زمینه نفت به ترتیب 161/7 و 122/5 میلیون تن و در زمینه گاز الجزایر 29/28 میلیون متر مکعب صادر می‌کنند، عددی قابل‌تامل محسوب می‌شود. (شعیب، 1388، 86)

در حالی که روس‌ها در پی «استفاده ابزاری از وابستگی‌ها» هستند، اروپایی‌ها بر «وابستگی متقابل» تاکید می‌ورزند. در این خصوص می‌توان به مسئله انرژی و تلاش روس‌ها برای حفظ حاکمیت انحصاری خود بر اروپا اشاره نمود. استفاده ابزاری روس‌ها از انرژی باعث گردیده تا اتحادیه اروپایی روند ایجاد مسیرهای جایگزین انتقال انرژی نظیر طرح خط لوله نابوکو را سرعت بخشیده و بدون مشورت با گاز پروم، با اوکراین درباره نوسازی شبکه انتقال گاز این کشور به توافق رسیده است. روسیه در حال حاضر از برتری بی‌بدیلی در تامین انرژی اروپا برخوردار می‌باشد. روس‌ها که از این جایگاه حیاتی خویش آگاه هستند، سعی می‌کنند از ابزارها و شیوه‌های مختلفی برای حفظ انحصار خود بر بازارهای انرژی اروپا استفاده نمایند. در این راستا، «پیش‌گرفتن بازی روسی»، «خرید گاز کشورهای حاضر در مناطق آسیای مرکزی و قفقاز»، «کنترل مسیرهای انتقال انرژی و پیگیری ایده تشکیل اوپک گازی»، از جمله تمهیداتی محسوب می‌شوند که کرملین جهت حفظ سلطه انحصاری بر گاز اروپا به کار گرفته است. اروپایی‌ها نیز در مقابله با انحصار گرایی روس‌ها، از ابزار و اهرم‌های خاص خود بهره می‌گیرند که عبارتند از متنوع ساختن منابع و مسیرهای انتقال انرژی، نفوذ در حوزه‌های سنتی روس‌ها، از طریق گسترش ناتو به شرق و طرح سامانه دفاع موشکی ناتو در اروپا، تحت فشار قرار دادن روسیه در خصوص رعایت حقوق بشر و دموکراسی

و اعمال محدودیت‌هایی در خصوص روابط اقتصادی و بازرگانی با مسکو. اگر چه در یک نمای کلی به نظر می‌رسد که روسیه و اتحادیه اروپایی، برنامه ویژه‌ای برای همکاری راهبردی ندارند اما واقعیت آن است که می‌توان از دو مفهوم «وابستگی متقابل» و «مشارکت راهبردی» برای روابط دو طرف در آینده استفاده نمود. بر این اساس، علیرغم وجود نگرش‌ها و تحلیل‌های مختلف در خصوص روابط روسیه و اتحادیه اروپایی، باید در نظر داشت که نیاز روز افزون اروپا به انرژی، آینده مناسبات روسیه و اتحادیه اروپایی را به یکدیگر پیوند زده است. در واقع خطوط انتقال انرژی روسیه به اروپا، همچون شاه‌رگ‌های حیاتی در روابط دو طرف عمل می‌کنند. زیرا از یک سو برای اقتصاد در حال رشد روسیه، دلار تزریق می‌کنند و از سوی دیگر، نیازهای اروپا در خصوص انرژی را رفع می‌نمایند.

خط لوله گاز نابوکو

با توجه به وابستگی روز افزون اتحادیه اروپایی به واردات نفت و گاز از روسیه این اتحادیه در پی آن است تا با متنوع سازی منابع و در گام اول، عملیاتی کردن پروژه نابوکو، خود را از این وابستگی فلج کننده نجات دهد. اتحادیه اروپایی برای تضمین امنیت انرژی مورد نیاز خود در آینده، از روش چند جانبه گرایسی، همکاری در ایجاد ساختارهای بین المللی، همکاری‌های دو جانبه و چند جانبه استفاده می‌کنند. تدوین «پیمان منشور انرژی» و تشویق کشورها برای پیوستن به آن و ایجاد شرکتی برای احداث خط لوله جدید جهت انتقال گاز از منطقه دریای خزر به اتحادیه اروپایی با مشارکت کشورهای مسیر پروژه نابوکو، نمونه‌هایی از اجرای این سیاست می‌باشند. (نژاد حسینیان، 88/10/10)

افزایش فزاینده نیاز اتحادیه اروپایی به انرژی و مشکلات ایجاد شده در روابط انرژی روسیه با اتحادیه اروپایی در سالهای اخیر، لزوم تنوع بخشی به منابع تامین انرژی را مورد توجه تصمیم گیران قرار داده است. در همین راستا، پروژه خط لوله

گازی نابوکو با هدف افزایش امنیت و تامین منابع انرژی اتحادیه اروپایی از مسیرهای متنوع و کاهش نقش روسیه در بازارهای انرژی اروپا، از سیاست‌های مورد تاکید اتحادیه اروپایی است. این پروژه در فازهای میان مدت و دراز مدت برای کاستن از وابستگی بیشتر اتحادیه اروپایی به گاز روسیه، ذخایر گاز کشورهای حوزه دریای خزر (آذربایجان، ترکمنستان و قزاقستان)، عراق، مصر، را از طریق ترکیه به اروپا انتقال خواهد داد. پنج شرکتی که در سال 2002 مذاکرات اولیه در باره این پروژه را انجام دادند، عبارت بودند از او.ام.وی (OMV) اتریش، بوتاس (BOTAS) ترکیه، ام.او.ال (MOL) مجارستان، بلغارگاز (Bulgargaz) بلغارستان، و ترنس گاز (Transgaz) رومانی. این پنج کمپانی در ژوئن 2002 پروتکل ساخت لوله نابوکو را امضا کردند. بعدها در فوریه 2008 شرکت آلمانی آر. دابلیو. ای (RWE) به عنوان ششمین سهامدار به پروژه پیوست. در 26 ژوئن 2006 بیانیه وزارتی در مورد خط لوله نابوکو در وین امضا شد. پس از برگزاری کنفرانس سران نابوکو که از 26 تا 27 ژانویه 2009 (7 و 8 بهمن 87) در بوداپست برگزار گردید، قرارداد خط لوله نابوکو در 13 ژوئیه 2003 به امضای نمایندگان شرکت‌های مزبور رسید. این خط لوله قرار است از خاک پنج کشور ترکیه، بلغارستان، رومانی، مجارستان و اتریش عبور کند. در صورت اتصال این شبکه به «بوم گارتن ان در مارش» (Baumgarten an der March) که یک ترمینال اصلی توزیع گاز است، گاز جاری در خط لوله به اکثر بازارهای اروپایی خواهد رسید. طول خط لوله از مبداء آن یعنی ارزروم ترکیه تا بوم گارتن اتریش 3300 کیلومتر (2100 مایل) می باشد.

رینهارد میتشک مدیر شرکت عامل خط لوله انتقال گاز نابوکو در نیمه اردیبهشت 90 اعلام داشت عملیات اجرای این خط لوله با یک سال تاخیر در سال 2013 و بهره برداری و تزریق گاز به خط لوله مذکور با سه سال تعویق نسبت به زمان پیش بینی شده اولیه در سال 2017 آغاز خواهد شد. پیش از این قرار بود که اولین مرحله

ساخت خط لوله مذکور که از سال 2002 در دستور کار قرار گرفت، از سال 2008 آغاز شود. عدم دسترسی به ذخایر گازی مطمئن و کافی، تغییر مسیر خط لوله از ایران به عراق، افزایش هزینه‌ها، تامین مالی و بحران اقتصادی، تبعات خیزش اسلامی و مردمی در خاورمیانه را از جمله عوامل ایجاد تعویق در برنامه خط لوله نابوکو می‌توان برشمرد. کشورهای ترانزیت کننده خط لوله نابوکو در تاریخ 89/3/18 طی مراسمی، توافقنامه مشترک در مورد حمایت از تحقق پروژه نابوکو را در مرکز تجارت جهانی شهر قیصری ترکیه امضا کردند توافقنامه مذکور که به منزله قرارداد تحکیم و تبیین دوباره اراده کشورهای شریک نابوکو برای اجرایی کردن پروژه این خط لوله است که به علت نگاه سیاسی اروپا به مساله و اعمال فشارهای آمریکا هنوز منابع تامین گاز آن روشن نیست. به موجب توافقنامه مذکور، چارچوب قانونی سرمایه گذاری پروژه نهائی گردیده است. در بیانیه صادره نشست توافق دوجانبه صورت گرفته بین دولتهای ذینفع و شرکتهای نابوکو به عنوان برداشتن قدم مهم قانونی در جهت توسعه خط لوله قلمداد گردیده است. (<http://www.irna.ir.1390/18/3>)

به طور مشخص اتحادیه اروپایی از اجرای پروژه نابوکو چهار هدف عمده را تعقیب می‌کند که عبارتند از:

1- افزایش امنیت انرژی و تامین پایدار نیازهای انرژی اتحادیه 2- حفظ محیط زیست 3- کاهش نقش روسیه در تاثیر گذاری بر اتحادیه اروپایی 4 - رقابتی کردن بازار انرژی و کاهش قیمت های انرژی.

چالش ها و موانع مهمی در راستای اجرایی شدن این پروژه وجود دارد که می‌توان مهم ترین آنها را به ترتیب زیر مورد اشاره قرار داد:

الف) هزینه بالای اجرای طرح خط لوله با این میزان گستردگی جغرافیایی

ب) اولویت اعضای قدرتمند اتحادیه به سیاست های ملی خود در زمینه انرژی

پ) تلاش روسیه برای تداوم بخشیدن به سلطه گازی خود بر منطقه

یکی از موانع موجود بر سرراه عملی نمودن پروژه نابوکو، مخالفت و کارشکنی‌های نهان و آشکار روسیه بر این طرح است چرا که در صورت تحقق این طرح، از قدرت گازی و نفوذ انرژی روسیه که به دنبال تثبیت جایگاه خود به عنوان یک ابرقدرت در حوزه انرژی است، در اروپا کاسته خواهد شد. روسیه نگران کاهش نقش خویش در تامین انرژی بازار اروپا است و این پروژه را رقیبی برای پروژه‌های خطوط لوله گاز خویش به سوی اروپا می‌داند. از این رو سعی دارد تا با پیاده نمودن اهداف و سیاست‌های راهبردی خویش در منطقه خزر و به کارگیری شیوه‌های گوناگون، به تداوم سلطه گازی خود بر منطقه افزوده و مانع از تحقق پروژه مذکور گردد.

ت) ابعاد امنیتی و سیاسی پروژه و تامین امنیت خط لوله

ج) عدم اطمینان در مورد تامین کنندگان اصلی گاز خط لوله نابوکو

ج) دولت‌های ترانزیت: گازپروم مذاکرات بسیاری با دولت‌های ترانزیت اروپای مرکزی داشته است تا آنان متعهد به خطوط لوله استریم جنوبی شوند که در رقابت با ناباکو است. گازپروم تلاش کرده است تا دولت‌های ترانزیت را از شرکت در نابوکو منع کند.

ح) منابع مالی نابوکو: تامین مالی پروژه از سوی اتحادیه اروپایی نیز با توجه به بحران‌های مالی ای که دامنگیر برخی از کشورهای اروپایی شده است، با اما و اگرهایی روبرو می‌باشد.

جمع بندی و نتیجه گیری

انرژی و مسائل آن، یکی از موارد اساسی و مهم در مباحث اتحادیه اروپایی به شمار می‌آید. وجود واقعیت‌هایی نظیر: رشد روند مصرف انرژی و به تبع آن افزایش میزان وابستگی اتحادیه به واردات سوخت‌های فسیلی، با وجود تلاش در خصوص افزایش سهم انرژی‌های نو و تجدید پذیر در سبد مصرفی خود و اینکه سوخت‌های فسیلی حدود 80 درصد از مصرف انرژی درون کشوری ناخالص را در اتحادیه اروپایی

تشکیل می‌دهد، افزایش پیوسته و یکنواخت وابستگی به تمام تولیدات انرژی، رشد 15 درصدی واردات سوخت‌های فسیلی اتحادیه اروپایی از نیمه دوم دهه 1990 تاکنون، اختصاص 60 درصد مصرف ناخالص داخلی این اتحادیه به نفت و گاز و اینکه تقریباً 40 درصد کل انرژی اتحادیه اروپایی توسط روسیه و کشورهای اوپک (عموماً کشورهای خاورمیانه ای اوپک) تولید و عرضه می‌شود، نیاز نود تا صد درصدی برخی از اعضای اتحادیه اروپایی به واردات گاز مصرفی خود از روسیه، پیش‌بینی افزایش چشمگیر تقاضای گاز طبیعی در اروپا و در برابر، کاهش تولید داخلی کشورهای اروپایی و به تبع آن، افزایش حجم واردات این کشورها، همگی موجبات نگرانی اتحادیه اروپایی در زمینه تامین انرژی و امنیت عرضه آن را فراهم نموده و از وابستگی شدید اتحادیه اروپایی به واردات انرژی که حتی می‌توان آن را معضل انرژی برای اتحادیه اروپایی نامید، حکایت دارد. یک چنین وابستگی قابل توجهی، فکر اتحادیه اروپایی را معطوف به سمت سیاست‌گذاری‌های کلان، مشترک و بلندمدت نموده است. در این راستا، اتحادیه اروپایی سیاست‌ها و برنامه‌های راهبردی مختلفی را تهیه و تدوین نموده و آنها را دنبال می‌نماید که ایجاد بازار داخلی مشترک انرژی، متحدالشکل کردن قواعد و قوانین انرژی در میان کشورهای عضو، اتصال شبکه‌های انرژی کشورهای عضو به یکدیگر برای تامین و مدیریت بهینه انرژی، توجه به بهره‌وری انرژی، تامین انرژی امن، پاک، پایدار و در دسترس، همگی از جمله سیاست‌های مدون و اعلام شده اتحادیه اروپایی در عرصه انرژی است و در برنامه‌های جامع راهبردی از قبیل استراتژی 2020 اتحادیه اروپایی اعلام و در دستور کار این اتحادیه قرار دارد. افزایش تقاضای گاز در اروپا و بسنده نبودن عرضه گاز از سوی روسیه، به دلیل تکنولوژیک، از یک سو و انگیزه‌های اروپا برای گوناگون‌سازی مبادی تامین گاز به دلایل امنیتی و نیز رهایی از وابستگی به روسیه، سبب شده است که امروزه یکی از برجسته‌ترین هدف‌های اروپا، یافتن مبادی تازه و کم‌هزینه انرژی در جهان باشد. نگرانی

اتحادیه اروپایی از هژمونی اقتصادی و سیاسی روسیه بر منابع انرژی در منطقه آسیای میانه و قفقاز و نیز تلاش این اتحادیه به عنوان مصرف کنندگان گاز روسیه برای مصون ماندن از استفاده ابزاری این کشور از اهرم مذکور در قبال کشورهای عضو اتحادیه اروپایی، موجب گردیده که این اتحادیه به دنبال متنوع نمودن مسیرهای انتقال انرژی و گاز مورد نیاز خود بر آید. در این راستا، پروژه نابوکو که یکی از پروژه های اتحادیه اروپایی در بحث متنوع سازی عرضه کنندگان گاز به کشورهای عضو این اتحادیه است، در چارچوب همین گفتمان معنا می یابد. از این رو، اتحادیه اروپایی در پی آن است تا با متنوع سازی منابع و در گام اول، عملیاتی کردن پروژه نابوکو، خود را از وابستگی فلج کننده به منابع گاز روسیه نجات دهد. به موازات آن و تا زمان تحقق کامل هدف فوق، اتحادیه اروپایی رویکرد همکاری با روسیه به جهت تامین و تضمین عرضه با ثبات انرژی را دنبال خواهد نمود. اما علیرغم وابسته ماندن اتحادیه اروپایی به روسیه در حوزه انرژی تا چند سال آینده، این اتحادیه بی شک همچنان عزم خویش را به کاهش گام به گام وابستگی به روسیه معطوف خواهد نمود. یقیناً این امر، انگیزه خوبی برای اتحادیه اروپایی جهت پیگیری سیاستش مبنی بر متنوع نمودن منابع عرضه انرژی خویش و به تبع آن، پیگیری مجدانه پروژه نابوکو، بوده و در آینده نیز خواهد بود. به هر صورت آنچه که مسلم است این است که اتحادیه اروپایی به عنوان بزرگترین و با سابقه ترین نمونه همگرایی منطقه ای، که در تلاش است تا به عنوان یک بازیگر بین المللی با هویتی تثبیت شده و جایگاهی مناسب در شان اروپا در نظام بین المللی به ایفای نقش پردازد، تلاش خواهد نمود تا در چارچوب اسناد راهبردی انرژی این اتحادیه که ناظر بر مواردی همچون لزوم تمرکز بیشتر سیاست خارجی اتحادیه اروپایی و امنیت عرضه انرژی و متنوع کردن منابع آن، تقویت همبستگی اروپا و سخن گفتن با صدای واحد است را با جدیت و قوت هرچه بیشتر دنبال نموده و در این راستا، علیرغم موانع و مشکلات مختلف پیش روی پروژه نابوکو، طرح مذکور را به هر شکل ممکن به

پیش برده و به عنوان نقطه عطف و آزمونی موفق در روند همگرایی هرچه بیشتر این اتحادیه در دهه جاری، در کارنامه خویش به ثبت برساند.

منابع:

- 1- سلیمانپور، هادی؛ عنایت، جواد، "اتحادیه اروپایی، منشور انرژی و جایگاه جمهوری اسلامی ایران"، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و دوم، شماره 2، تابستان 1387،
- 2- شعیب، بهمن، "نقش انرژی در روابط روسیه و اتحادیه اروپا"، فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز، شماره 65، بهار 88.
- 3- فرسای، شهرام، "تاملی بر اتحادیه اروپا: واقعیت‌ها و دورنماها"، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیلی‌ها، شماره 142، شهریور 1379.
- 4- کیانی، داود، "مشارکت انرژی روسیه-اتحادیه اروپا"، پژوهش شماره 8 (انرژی اوراسیایی) پژوهشکده مطالعات استراتژیک، گروه مطالعات سیاست خارجی، مرداد 1386.
- 5- نژاد حسینیان، محمد هادی، "وضعیت فعلی صنعت نفت: چالش‌ها و راهکارهای آینده"، روزنامه دنیای اقتصاد، 88/10/10.
- 6- ملکی، عباس، آینده "جهان و امنیت انرژی، برداشت‌های دوگانه"، همشهری دیپلماتیک، سال دوم، شماره بیست و دوم، نیمه بهمن 1386
- 7-A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, Commission's Green Paper COM (2006), 105 final, 8 March 2006.
- 8- Conclusions of the European Council, 4 FEBRUARY 2011, available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st00/st00002.en11.pdf#page=2>
- 9- Energy for Changing Word, An Energy Policy for Europe the Need for Action, COM (2007), final, 9 March 2007.
- 10-Eneko Landaburu European Commission Director General for External Relations Report to the European Parliament -

Brussels- February 28, 2007.

11- Gault ,John, The European Union: Energy Security and the Periphery, Occasional paper series, No.40,2003.

12- Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects (PEEREA), 2004, Lisbon

13- Simonia Nodari, The West's Energy Security and the Role of Russia, 15 August 2004. Available at:

<http://eng.Globalaffaires.Rulnumbers/8/586.html>

14- Solana , Javier,(EU high representative for common for common foreign and security policy), Towards an External Energy Policy, in External Energy Policy Conferences, Brussels, 20-21 November 2006.

15 – Solana , Javier, A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, available at: <http://Europe.eu.int/eudos/smuupload/78376.pdf>

16- The EU Energy Security Challenges , US Congressional Research Service for Congress, January 2008.

17-<http://www.touteurope.eu/fr/actions/energie-environnement/l-europe-et-l-energie/presentation/l-europe-de-l-energie.html>

18- <http://www.irna.ir>