

AB Enerji Politikasında Beklentiler ve Kabiliyetler

İlker Girit

29.05.2017

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI

Giriş

“Avrupa Birliği'nin oluşumunda ilk adımlar, enerji alanında atılmıştır. Enerji, uluslararası ekonomik ve siyasi ilişkilerin geliştirilmesinde ve jeostratejik dengelerin oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.”¹

Dünya tarihinin en yıkıcı savaşlarına, (Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarına) ev sahipliği yapmış Avrupa, bu acı tecrübeleri bir daha yaşamamak için, 1951 yılında çelik sektörünün yanı sıra o dönemin en önemli enerji kaynaklarından olan kömür ve daha sonra nükleer enerji alanlarında işbirliği yapmışlardır.

Fakat, Kömür ve Çelik Topluluğunun (1951) ve EURATOM'un (1957) yanı sıra, Birlik seviyesindeki kapasiteler ve sorumluluklar sınırlı ölçüde kalmıştır ve Avrupa Birliği, krizlere yanıt vermede ve ulusal seviyede stratejik petrol rezervlerinin yönetiminde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nün kurumu olan Uluslararası Enerji Ajansı (UEA)'nı izlemiştir.

AB'nin enerji güvenliği uzun süreler boyunca üye ülkelerinin ulusal pencerelerinden düşünüldü ve ülkelerin enerji çeşitliliği, ithalat profilleri, coğrafi konumları ve dış politikalarındaki farklılıklar nedeniyle sürekli farklı tanımlandı.

Çoğu üye ülke vatandaşları da, 1970 petrol krizinden bu yana enerji arzının kalıcı olarak kesilmesi gibi bir durumla karşılaşmamışlardır hatta bu petrol krizini üye ülkelerin enerji politikalarındaki başarısının ispatı olarak ve AB'yi de bunun garantisi olarak görmekteyler.²

Bugün, birçok AB vatandaşı için enerji her yerde aynı anda bulunabilen ve kesintisiz bir kaynaktır. Bu durum, enerji politikasındaki ulusal kararları etkileyen faktörler üzerinden oldukça etkilidir ve bu nedenle enerji güvenliği ile diğer konular eşdeğer tutulmamaktadır.

¹ Avrupa Birliği Sürecinde Enerji Faslı,
<http://www.ab.gov.tr/files/SEPB/yayinlarveraporlar/enerjikitap.pdf>

² Avrupa Komisyonu, European Energy Security Strategy, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final

Enerjiye Eriřim

2006 ve 2009 kışlarında, Avrupa'ya gaz arzının geçici kesintisi özellikle doğu ülkelerindeki AB vatandaşlarını ciddi şekilde etkilemiştir. Bu durum, ortak Avrupa enerji politikasının kurulması ihtiyacını işaret eden bir "uyarı" niteliğinde olmuştur.

2006 ve 2009 yıllarında Rusya ve Ukrayna'nın gaz fiyatları üzerinde anlaşamamasına kadar, enerji güvenliği kaygısı hiçbir zaman bugün konuşulduğu gibi değerlendirilmemiştir.³

O tarihten sonra, gaz arzını ve üye ülkelerinin münhasıran bağımlı oldukları üçüncü ülke sayılarını azaltmak bağlamında, AB'nin enerji güvenliğini arttırmak için pek çok adım atılmıştır.

Siyasi olarak motive olmuş Rusya gaz kesintileri 1990'larda Baltık ülkelerini etkilemiştir, 2000'li yıllarda da enerji ticaretinin siyasileşmesi ciddi ölçüde artmıştır.

Rusya, 2000 ve 2006 yıllarında, çoğunluğu Merkez, Doğu Avrupa Ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri (Commonwealth of Independent States and Central, Eastern Europe) olmak üzere 40 kez enerji ihracatını durdurmuştur.

Avrupa Güvenlik Stratejisi

Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2003 yılında kabul edilen Avrupa Güvenlik Stratejisi enerji ithalatını konu edinmiş fakat, bunu terörizm, kitle imha silahlarının yaygınlaşması, bölgesel çatışmalar, batık devletler ve organize suçlar gibi ilk beşte bulunan konuların arasında yer vermemiştir.⁴

³ Avrupa Komisyonu, European Energy Security Strategy, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final

⁴ European External Action Service, 2008

2004 yılında, Merkez ve Doğu Avrupa'dan ülkeler AB'ye katılmıştır. Bu yeni katılan ülkeler için enerji güvenliği hali hazırda siyasi gündem üzerinde baskısı olan bir konuydu.

Rusya'da, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra, enerji ihracatı bir dış politika aracı olarak düşünülmüştür. 2006 yılında Avrupa Birliği bu durumu ilk kez belgelerinde ele almıştır.

Rus gaz arzının güvenilirliği ve Rusya ile ortaklıkta birleşmiş Avrupa duruşu, "Sürdürülebilirlik, Rekabetçilik ve Güvenli Enerji için Avrupa Stratejisi" (A European Strategy for Sustainability, Competitive and Secure Energy) belgesi 2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmıştır.⁵

AB ilk kez, altı öncelik alanlarından biri olarak tanımlanan, "uyumlu dış enerji politikası" önerdi:

- İç enerji pazarının rekabet gücü
- İklim dostu enerji çeşitliliğinin farklılaştırılması
- Dayanıma dayalı kriz yönetimi kapasitesi
- Sürdürülebilir kalkınma ve teknolojik yenilik

2006 ve 2009 yıllarında peş peşe gelen Ukrayna gaz krizleriyle gerginlik yeni bir seviye kazandı. Rusya ve Ukrayna arasındaki gaz boru hatlarının yönetimi tartışmaları AB'yi yeni bir Enerji Birliği kurmaya iten faktörlerden biri oldu. Ayrıca, bu gerginlik seviyesi AB'yi Ukrayna rotası dışında, alternatif enerji arzı kaynaklarına yönlendirdi.

Rusya'nın en büyük gaz üreticisi Gazprom ve Ukrayna'nın petrol ve gaz firması Naftohaz arasında ücretlendirme ve AB'ye ulaşması için sağlanan gazın kullanımı üzerinde 2005 yılında başlayan ihtilaflar kısa sürede jeopolitik bir kriz haline gelmişti.⁶

⁵ Avrupa Komisyonu, European Energy Security Strategy, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final

⁶ What energy security for the EU, Iana Dreyer and Gerald Stang, EU Institute for Security Studies, 2013. | QN-AK-13-039-2A-N | ISSN 2315-1110

2008 yılında, “Avrupa Güvenlik Stratejisinin Uygulanması Raporu: Değişen Dünyada Güvenlik Sağlanması” (Report of the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World) belgesinden Avrupa Güvenlik Stratejisi’nde yapılan güncelleme ile, enerji güvenliği, siber güvenlik ve iklim değişikliği en önemli kilit tehditler arasına alındı.

2009 yılı Ocak ayında Rusya, üç hafta boyunca Ukrayna’ya giden gaz ihracatını tamamen durdurdu. O zaman itibariyle, Rusya’dan Ukrayna’ya oradan da Avrupa’ya giden “Brotherhood” botu hattı, günde 300 milyon kübik metre gazı akışı sağlıyordu, yani Rusya’dan Avrupa’ya giden gazın %80’i durmuştu.⁷

Gaz akışının durması, 28 üyeli Avrupa Birliği’ndeki toplam gaz ithalatının %30’unun kesilmesine ve bu nedenle de gaz rezervlerinin %20’sinin azalmasına neden olmuştu. Rus gazına bağımlı olan bir çok AB üyesi kendini zor bir durum içinde buldu. Alternatif gaz kaynağı olmayan Bulgaristan ve Slovakya ise gaz rezervlerinin azalması üzerine olağanüstü hal ilan etti. AB üyesi olmayan Moldova, Sırbistan, Bosna Hersek ve Makedonya gibi ülkeler de bu kesintiden etkilendi.

Kesintilerden sonra bir uzlaşmaya varıldı, fakat bu durum Avrupa enerji güvenliği tartışmaları için dönüm noktası oldu. Rusya’nın gaz tedarikçisi olması ve Ukrayna’nın da transit ülke olması enerji güvenliği tartışmalarının merkezinde yer aldı.

Avrupa Birliği, enerji politikasını ve bu alandaki hedeflerini, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile ortaya koydu. AB enerji alanında, rekabetin artırılması ve çevrenin korunması amaçlarını da gözeterek;

- Enerji piyasasının işlerliğinin temin edilmesini,
- Enerji arzı güvenliğinin sağlanmasını,

⁷ Avrupa Komisyonu, European Energy Security Strategy, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final

- Enerji verimliliğinin teşvik edilmesini,
- Yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi,
- Enerji ağlarının birbiriyle bağlantısının desteklenmesini hedeflemektedir.

2011 yılı ise AB enerji politikaları için belirleyici olmuştur. AB Konseyi “enerjide tek pazar”ın oluşturulması için 2014 yılını hedeflemiş ve arz güvenliği için uyumlu dış enerji politikasıyla birlikte, uluslararası güçlü bir işbirliği çağrısında bulunmuştur.

2014 yılına gelindiğinde iki önemli yapı oluşturuldu. Bunlar, 2030 İklim ve Enerji Çerçevesi (2030 Climate and Energy Framework, CEF) ve Avrupa Enerji Güvenliği Stratejisi (European Energy Security Strategy, EESS)’dir.

İklim ve Enerji Çerçevesi 2030 yılı için üç tane ana hedef ortaya koyuyor:⁸

1. Sera gazı emisyonu 1990 yılı seviyelerine göre %40 azaltılmak zorunda,
2. Yenilenebilir enerji oranı en az %27 olacak,
3. Enerji verimliğinde en az %27 iyileşme olmalıdır.

2014 Avrupa Enerji Güvenliği Stratejisi ise iç ve dış önlemler öneriyor. İçeride, enerji kaynaklarının geçici olarak kesilmesiyle mücadele için birbiriyle bağlantılı ve daha büyük kriz yönetimi mekanizmalarına sahip daha birleşik bir enerji piyasası önermektedir. Dışarıda ise, yakıtların, arzın ve transit rotaların çeşitlendirilmesini öneriyor.

Avrupa Enerji Güvenliği Stratejisi sekiz kilit sütun üzerine oturmaktadır:⁹

1. 2014/2015 kış döneminde AB'nin büyük bir aksaklık sorununu çözme kapasitesini artırmayı amaçlayan acil eylemler,
2. Acil durum ve dayanışma mekanizmalarının güçlendirilmesi, risk değerlendirmeleri ve acil durum planlarının eşgüdümü ve stratejik altyapıyı koruma,

⁸ Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, Brussels, 23 October 2014 (OR. en) SN 79/14

⁹ Avrupa Komisyonu, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the European Energy Security Strategy, Brussels, 18.11.2015 SWD(2015) 404 final

3. Enerji talebinin düzenlenmesi,
4. İyi işleyen ve tamamen entegre bir iç piyasanın oluşturulması,
5. Avrupa Birliği'nde enerji üretiminin artırılması,
6. Daha da gelişmekte olan enerji teknolojileri,
7. Dış kaynakları ve ilgili altyapıyı çeşitlendirmek,
8. Ulusal enerji politikalarının eşgüdümünü artırmak ve dış enerji politikasında bir sesle konuşmak.

Enerji Birliği, AB enerji politikasının uzun zamandır devam eden üç hedefine dayanmaktadır:¹⁰

1. Arz güvenliği,
2. Sürdürülebilirlik
3. Lizbon Antlaşması'nda zaten vurgulanmış olan "rekabetçilik"

Bu hedefleri gerçekleştirmek için beş karşılıklı destekleyici boyut üzerinde durulmaktadır:

- (1) enerji arz güvenliği, dayanışma ve güven;
- (2) iç enerji piyasası;
- (3) enerji talebinin azaltılmasına katkıda bulunan enerji verimliliği;
- (4) ekonominin ve karbon aksiyonunun dekarbonizasyonu;
- (5) düşük karbonlu teknolojilerde araştırma, yenilikçilik ve rekabetçilik.¹¹

Stratejik önemi olan altyapıların finansmanı bir diğer önceliğe sahiptir ve Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank, EIB) gibi kuruluşlarla yakın işbirliği ve önerilen Avrupa Stratejik Yatırım Fonu (European Fund for Strategic Investments, EFSI) gibi yenilerinin kurulmasını gerektirir.

Enerji Birliği'nin bir parçası olarak dış arz güvenliğinin önemi, Konsey'in Enerji Diplomasisi Eylem Planını (Energy Diplomacy Action Plan) kabul ettiği Temmuz 2015'te takviye edilmiştir.¹² Kurumları, Avrupa Enerji Güvenliği

¹⁰ Avrupa Komisyonu, Energy, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union> (Çevrimiçi) 28.05.2017

¹¹ Avrupa Komisyonu, Energy Union Factsheet

¹² Council conclusions on Energy Diplomacy, Brussels, 20 July 2015 (OR. en)10995/15

Stratejisi'nin hedeflerini izlemek ve küresel iklim dostu bir enerji mimarisi oluşturmak için Komisyon ve üye devletleriyle yakın çalışmaya teşvik eder.

Ayrıca, Enerji Diplomasisi Eylem Planını, altyapı için daha fazla para kullanmayı, bütçelere yardımcı olmayı ve enerji üreten ve transit ülkelerdeki ekonomik ve sürdürülebilir enerjiye erişmeyi teşvik eder.¹³

Böylece enerji ihraç eden ülkelerin çıkarlarını ve sorunlarını kabul eder ve onlara istikrar ve sürdürülebilir gelişmeyi teşvik etmek için yatırım ve işbirliği önerir. Buna ek olarak, AB'nin ticaret yaptığı ülkelerdeki enerji verimliliği ve yenilenebilir enerjileri teşvik etmek için yardım sağlamaları önerilir.

AB Enerji Diplomasisi Eylem Planı için Komisyon, aşağıdaki dört sütunun altını çizmiştir:

- Üst düzey katılımı stratejik rehberliği güçlendirin,
- Özellikle kaynakların, tedarikçilerin ve rotaların çeşitlendirilmesini desteklemek için enerji işbirliği ve diyaloglar kurmak ve bunları daha da geliştirmek,
- Küresel enerji mimarisini ve çok yönlü girişimlerin geliştirilmesi yönündeki çabaları desteklemek,
- Ortak mesajları ve enerji diplomasi kapasitelerini güçlendirmek.¹⁴

Çevre ve iklim konularının yanı sıra Diplomasi Eylem Planı, kaynakların, arzın ve rotaların çeşitlendirilmesini vurguluyor, bununla beraber özellikle 'Güney Gaz Koridoru' ve 'Güney Kafkasya ve Orta Asya'yı; stratejik potansiyel olarak 'Doğu Akdeniz bölgesini'; Güney Komşulukta Avrupa-Akdeniz enerji işbirliği; Ortadoğu bölgesi ve Amerika, Afrika ve Avustralya'daki yeni enerji kaynaklarının değerlendirilmesi, bunun içinde Sıvılaştırılmış Doğal Gaz (LNG) da bulunmaktadır.¹⁵

¹³ European External Action Service, 2014; Far, S. and Youngs, R.

¹⁴ Avrupa Birliği Konseyi, 2015, s. 5-8

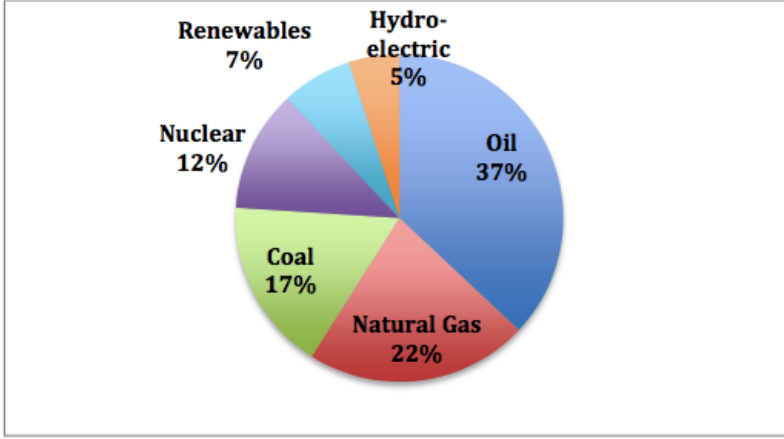
¹⁵ Avrupa Birliği Konseyi, 2015 p. 3

Ayrıca, diplomatik olarak daha ileri seviyelerde işbirliği için, Rusya'da dahil olmak üzere, 'piyasa açılımı, adil rekabet, çevre koruması ve güvenlik' gibi konularda işbirliği desteklenmektedir.

Avrupa'da enerji çeşitliliği

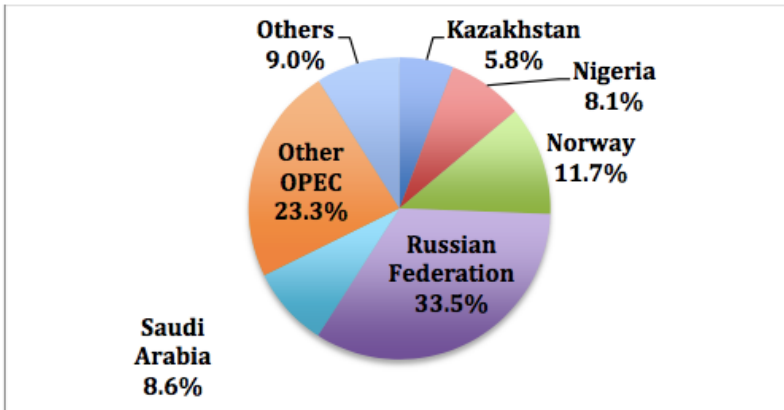
Enerji çeşitliliği ve büyük tedarikçi ülkeler Avrupa enerji stratejisi üzerinde derin bir etkiye sahiptir. Son verilere göre, AB enerjisinin %37'sini petrolden, %22'sini doğalgazdan temin etmektedir.

Figure 3.1 EU energy sources % of total usage



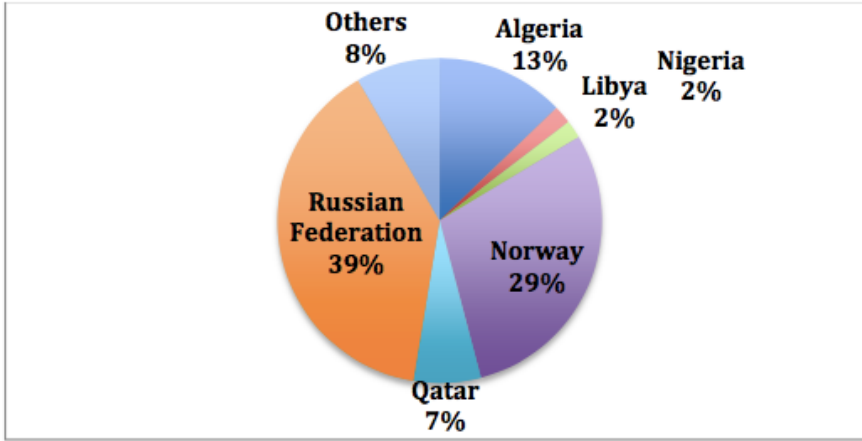
OPEC ülkelerinden gelen petrol AB ithalatının yaklaşık %40'ını oluşturmaktadır, Suudi Arabistan ve Nijerya en önemli tedarikçilerdir. Rusya ise %33.5 ile en büyük tek tedarikçidir.

Figure 3.2 Supplier countries: % of total EU crude oil imports, 2013



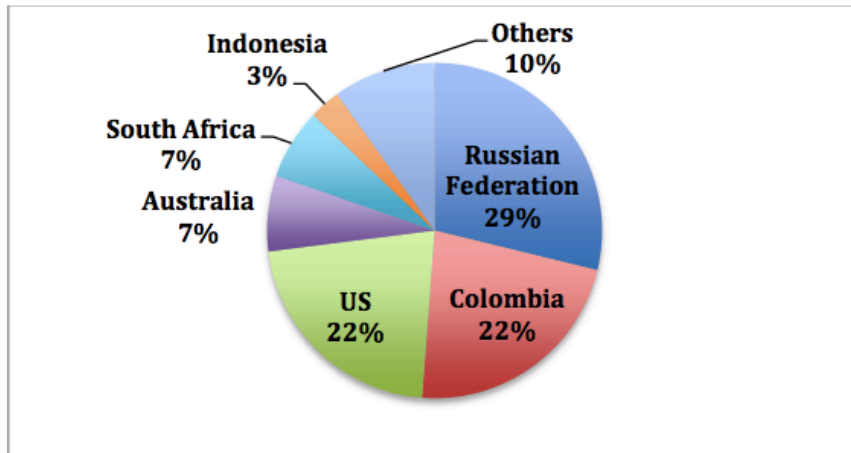
AB'ye birincil doğal gaz ihracatçıları Rusya (%39), Norveç (%30) ve Cezayir (%13)'dir. %7'lik bir paya sahip olan Katar'dan gelen LNG ihracatı, özellikle İngiltere için önemli bir arz unsuru haline gelmiştir.

Figure 3.3 Supplier countries: % of total EU natural gas imports, 2013



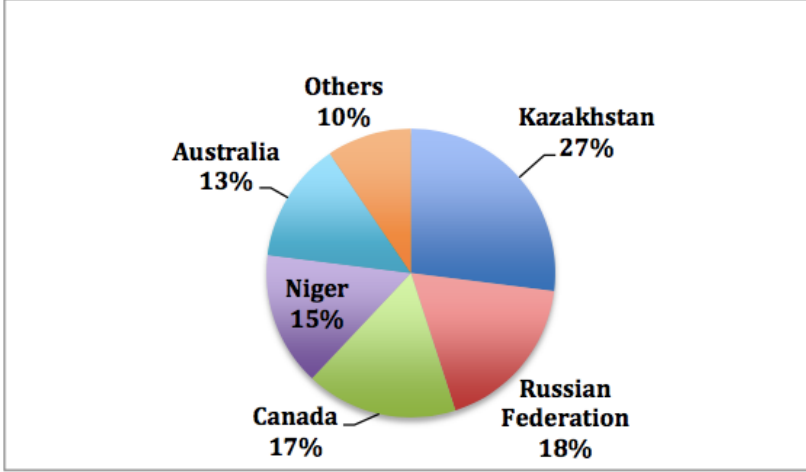
2014 yılında AB kömür ithalatının ana tedarikçileri Rusya (%29), ABD (%22) ve Kolombiya (%22) idi, bu nedenle burada bile AB Rusya'nın ihracatı konusunda oldukça bağımlıdır.

Figure 3.4: Supplier countries: % of Total EU solid fuels imports (mainly Coal), 2013



Aynı şey, AB uranyum ithalatı için de geçerlidir. 2013 yılında ağırlıklı olarak Kazakistan (%27), Rusya (%18), Kanada (%17), Nijer (%15) ve Avustralya (%13.5)'dir.

Figure 3.5: Supplier countries: % of total EU uranium imports



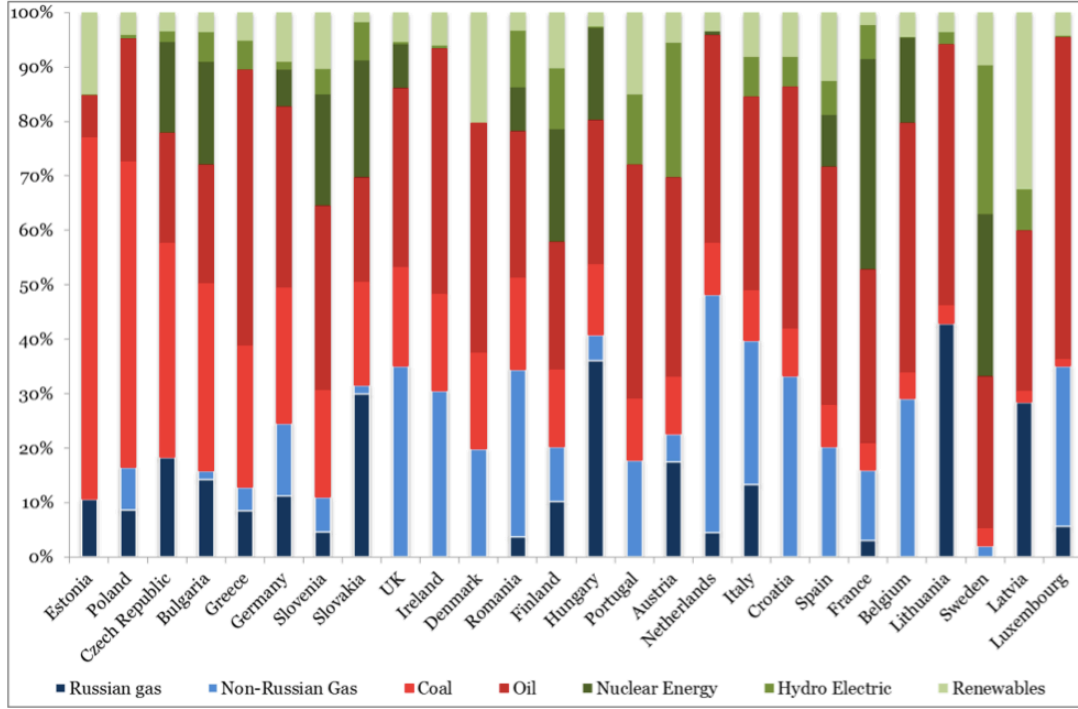
Avrupa Birliği birkaç önemli enerji ihracatçısına belirgin bir güven duyuyor. Rusya doğal gaz, petrol, kömür ve uranyum için önemli paylara sahip. Doğalgazda Norveç ve Cezayir, petrolde ise Suudi Arabistan ve Nijerya gibi çeşitli OPEC ülkeleri ciddi oranlara sahip.

ABD, bugüne kadar kömür, NGL ve rafine edilmiş petrol ihracatı açısından yalnızca önde gelen bir ülke durumundayken, LNG pazarıyla doğalgazda ve hatta bazı durumlarda ham petrolde daha fazla pazar payı kazanabilir.

Fransa, AB içerisinde ikinci büyük ekonomi ve enerji tüketimine sahiptir. Birçok diğer üyenin aksine, ithal edilen fosil yakıtlara daha az bağımlıdır. Bu, nükleer enerjiye odaklanmanın bir sonucudur. Fransa, toplam enerji tüketiminin yaklaşık %40'ını nükleer enerji ile üretmektedir.

Almanya, Fransa'nın aksine, yakın gelecekte nükleer enerjiye olan bağlılığına son vermeyi taahhüt ediyor. Almanya'da petrol, iç tüketimin %32'sini oluşturan ikinci en büyük enerji kaynağıdır. Yenilenebilir enerji kaynakları ve hidroelektrik tesisleri ise birlikte %9'luk bir oranı temsil etmektedir.

Figure 3.6 Individual energy mixes of EU countries, 2014



Eski bir Varşova Paktı ülkesi olan Polonya'nın tarihi enerji gelişimi, Batı Avrupa'daki komşularından çok farklıydı. Polonya enerjisinin %95'i fosil yakıtlardan elde etmektedir. Kömür tek başına tüketilen enerjinin % 55'ini temsil ediyor.

İspanya'nın ise enerji piyasası, Avrupa kıtasının geri kalanı ile bağlantısı kesilmiş durumdadır. Diğer AB üyelerinin aksine, İsveç'in en büyük iki enerji kaynağı karbon temelli değildir. Avusturya'da olduğu gibi hidroelektrik enerji de enerji tüketiminin %28'inde ve Fransa'da olduğu gibi, enerji çeşitliliğinde %29 ile önemli bir nükleer bileşene sahiptir.

Bu nedenle, çeşitli AB üyesi ülkelerin farklı enerji karışımları farklı güvenlik açıkları, ithalat ihtiyaçları ve ulusal çıkarları oluşturmaktadır. Almanya, şebeke istikrarına yönelik önlemler gerektiren yenilenebilir enerji sektörüne yönelmek istiyor. Fransa ve İsveç uranyum kaynakları konusunda endişe ederken, gaz tedariği güvenliği İtalya, Almanya, İngiltere ve Doğu Avrupa ülkeleri için olduğu kadar onlar için önemli değil. Petrol arzının istikrarı ve entegre bir gaz ve elektrik piyasası inşa edilmesi açıkça AB ülkelerinin ortak çıkarlarıdır.

Kabiliyetler¹⁶

Petrol Rezervleri: Üye Devletleri, enerji tedarik sorunlarındaki riskleri hafifletmek için, ham petrol ve petrol ürünlerinin asgari rezervlerini oluşturmak ve sürdürmekle yükümlü hale geldiler. AB gereksinimleri, minimum 90 günlük tüketimi temsil ederken, üye ülkeler bunun üzerinde, yaklaşık 120 gün yetecek seviyededir.

Riskleri azaltma: Üye devletler, 3 Aralık 2014 tarihinden itibaren, en büyük enerji altyapısının bozulması durumunda o anki en yüksek talebi karşılayabilecek seviyede yedek altyapılarının olması zorunlu hale geldi. Buna ek olarak, rezerv akışı üye ülkeler arasında, sınırlar arası akışa uygun hale getirildi.

Krizlere hazırlık: Üye devletler, normal iklim koşullarında dahi meydana gelebilecek arızalara karşı, tüketicilerin (örneğin, ısınma için gaz kullananlar) gaz talebini karşılamak için “Acil Durum Hazırlık Planları ve Acil Müdahale Planları” oluşturdu.

Kritik altyapıların korunması: Avrupa Birliği enerji altyapısını içeren kritik altyapıların (tehditlere, tehlikelere karşı) fiziksel olarak koruma altına alınmasına yönelik bir politika geliştirmeye başlamıştır ve burada IT güvenliğine önem vermektedir. Örneğin, gaz ve elektrik aktarım sistemleri.

¹⁶ Avrupa Komisyonu, European Energy Security Strategy, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final