

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ İÇİN DIŞ ENERJİ POLİTİKASI ARAYIŞLARI

Elif UÇKAN DAĞDEMİR
Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Bu çalışmada, enerji arz güvenliğinin Avrupa Birliği açısından önemi ortaya konmuş ve enerji arz güvenliğinin sağlanması için yürütülen dış enerji politikası girişimlerinin yeterliliği sorgulanmıştır. Avrupa Birliği'nin, enerji arz güvenliğini sağlamaya yönelik geliştirdiği Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi ayrıntılı olarak incelenmiş, kapsamındaki ülkelere sunduğu potansiyel aday üyelik ve imtiyazlı ortak üyelik perspektifleri değerlendirilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde, enerji arz güvenliğinin tanımı yapılmış ve ekonomik önemi açıklanmıştır. İkinci bölümde, Avrupa Birliği'nin birincil enerji üretimi ile talebi incelenmiş ve birincil enerjide dışa bağımlılık oranları ortaya konmuştur. Son bölümde ise Avrupa Birliği'nin enerji arz güvenliğini sağlamak üzere, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi öncesinde ve sonrasında başlattığı dış enerji politikası girişimleri incelemiş ve Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi kapsamındaki ülkelerin, sahip oldukları farklı Avrupa Birliği perspektiflerinin geleceği sorgulanmıştır.

ANAHTAR KELİMELER

Enerji Arz Güvenliği, Avrupa Birliği Enerji Arz Güvenliği, Avrupa Birliği Dış Enerji Politikası, Pan-Avrupa Enerji Bölgesi.

EXTERNAL ENERGY POLICY INITIATIVES OF THE EUROPEAN UNION FOR ENERGY SUPPLY SECURITY

Elif UÇKAN DAĞDEMİR

Anadolu University

Faculty of Economic and Administrative Sciences

In this study, the importance of the energy supply security for the European Union was determined and the sufficiency of the external energy policy initiatives which have been attained for the energy supply security was queried. The Pan-European Energy Space Initiative which has been developed by the European Union for energy supply security was deliberately examined, the potential candidate status and privileged partnership status which have been foreseen by that Initiative were evaluated.

In the first part of the study, the definition of the energy supply security was given and its economic importance was clarified. In the second part, primary energy production and demand of the European Union were examined and import dependency ratios in primary energy were elaborated. In the last part, the external energy policy initiatives of the European Union which have been pursued before and after the Central and Eastern European enlargement were elaborated and the future of the different European Union perspectives which the countries within the Pan-European Energy Space Initiative have were questioned.

KEYWORDS

Energy Supply Security, European Union Energy Supply Security, European Union External Energy Policy, Pan-European Energy Space.

1. GİRİŞ

Enerjiye duyulan sınırsız ihtiyaç ve bağımlılık, enerji arz güvenliğini ulusal ekonomiler ve küresel ekonomi için stratejik bir konu haline getirmiştir. Özellikle enerjide dışa bağımlı olan ülkeler, kesintisiz bir enerji arzına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu nedenle, enerjide dışa bağımlılıkları yüksek olan ülkeler için enerji arz güvenliği, uluslararası enerji ilişkilerinin kesintisiz enerji arzı sağlayacak şekilde düzenlenmesi anlamını taşımaktadır.

Avrupa Birliği (AB), birincil enerji'de dışa bağımlıdır. Özellikle petrol ve doğal gazda AB'nin dışa bağımlılık oranları %50'lerin çok üzerinde olup, bu oranların 2030 yılına kadar daha da artacağı tahmin edilmektedir. AB, petrol ve doğal gazda giderek artan dışa bağımlılığın enerji arz güvenliği üzerinde bir tehdit unsuru oluşturmasını önlemek üzere, enerjide bağımlı olduğu ülkeler ile çevre ülkelere yönelik, etkin dış enerji politikaları geliştirmek durumundadır.

AB'nin 2004 yılında gerçekleştirdiği Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi, enerji arz güvenliği bağlantılı dış enerji ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. AB'nin petrol ve doğal gazda dışa bağımlılığının artmasında, 2004 yılında gerçekleşen Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinin etkisi olduğu iddia edilmektedir. AB bu genişleme ile petrol ve doğal gaz ithalatında ilk sırada yer alan Rusya'yla ve boru hatlarının geçtiği çevre ülkelerle komşu olmuştur. Bu yeni komşu coğrafya, enerji arz güvenliği için yeni dış enerji politikası arayışlarını hızlandırmıştır.

Çalışmada öncelikle, enerji arz güvenliğinin tanımı yapılarak, ekonomik önemi açıklanmıştır. AB için enerji arz güvenliğinin taşıdığı önemi ortaya koyabilmek için AB'nin enerji üretim ve talep verilerine yer verilerek, birincil enerjideki dışa bağımlılık oranları değerlendirilmiştir. Dışa bağımlılık oranlarında geleceğe dönük artış beklentilerinin, AB'nin enerji arz güvenliğini sağlayabilmek için etkin bir dış enerji politikası yürütmesini zorunlu kıldığı sonucuna ulaşılmıştır. AB'nin dış enerji politikası arayışlarında Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi, önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmiştir. AB'nin genişleme öncesinde ve sonrasında başlattığı dış enerji politikası girişimleri incelenmiştir. AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi sonrasında başlattığı Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi'nin, potansiyel bir genişleme sürecine zemin yaratma olasılığı sorgulanmıştır.

2. ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ: TANIMI VE EKONOMİK ÖNEMİ

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) enerji arz güvenliğini, talep karşısında enerjinin çeşitli şekillerde, yeterli miktarlarda, uygun fiyatlarla temin edilebilmesi, olarak tanımlamaktadır (UNDP, 2000,113).

1 Birincil enerji, doğal kaynaklarda, işlenmemiş halde bulunan enerjidir. Petrol, doğal gaz ve kömür ülke ekonomileri için en önemli birincil enerji kaynaklarıdır.

Enerji arz güvenliği uygun fiyatlı, güvenilir ve yeterli enerji arzı olarak da açıklanabilir. Güvenilir ve yeterli enerji arzı, küresel ekonominin gereksinimlerini tümüyle karşılayabilecek, kesintisiz enerji arzı anlamını taşımaktadır. Uygun fiyat ise göreceli bir kavramdır. Zira fiyatlar zaman içinde piyasa koşullarına göre değişebilir, üreticilerin ve tüketicilerin fiyat algılamaları farklılık gösterebilir. Fakat uygun fiyat, daima piyasa koşullarında, arz ve talep dengesi tarafından belirlenen fiyattır.

Enerji arz güvenliği, dönemsel bir yaklaşım ile de tanımlanabilmektedir. Kısa dönem enerji arz güvenliği, arzın siyasi istikrarsızlıklar, olağandışı iklim koşulları ve teknik sorunlar nedeniyle kesintiye uğraması risklerini kapsamaktadır. Uzun dönem enerji arz güvenliği ise arzın artan talebi karşılayamaması riskini içermektedir. Bu risk, enerji üretim ve ulaştırma yatırımlarının ekonomik, mali ve siyasi faktörler tarafından engellemesi ile ortaya çıkmaktadır (Bielecki, 2002, 237).

Enerji arz güvenliğinde konu edilen genellikle dış kaynaklı arzın güvenliğidir. Çünkü ülkeler yerli arza oranla dış kaynaklı arz üzerinde daha az kontrol yetkisine sahiptirler. Özellikle enerjide dışa bağımlılık oranları yüksek olan ülkeler için enerji arzının kesintisiz olması büyük önem taşımaktadır. Son yıllarda, enerji arzında kesintiye neden olabilecek faktörleri belirlemeye ve enerji arzında bir kesintinin yaratabileceği olası etkileri azaltmaya yönelik çalışmalarda (Stern, 2002, 18-33; Mitchell, 2002, 13-22), sürdürülebilir bir dış enerji politikasının varlığına daha fazla vurgu yapılmaktadır.

Enerji arzında kesintiye neden olabilecek faktörler, *süreksizlikler* (discontinuities) ve *kesintiler* (disruptions)dir. Enerji arzında kesintiye neden olabilecek başlıca iki tür *süreksizlik* ve üç tür *kesinti*den söz etmek mümkündür. *Politika süreksizliği* (policy discontinuity), yetersiz üretim kapasitesine sahip olan üretici ülkelerde yaşanan politika değişiklikleri sonucunda ortaya çıkmaktadır. *Temel süreksizlik* (fundamental discontinuity), arzın ulusal talebi karşılayamaması sonucunda oluşmaktadır. *Olağandışı kesinti* (force majeure disruption), üretici ülkenin ihracatının siyasi istikrarsızlık veya savaş gibi beklenmedik gelişmeler nedeniyle azalması durumunu ifade etmektedir. *İhracatı kısıtlayıcı kesinti* (export restriction disruption), bir veya birkaç üretici ülkenin siyasi ve stratejik amaçlarla ihracatta önemli kısıtlamalara gitmesi ile ortaya çıkmaktadır. *Ambargo kesintisi* (embargo disruption) ise ithalatçı ülkelerin bazı ülkelerin enerji ihracatlarını sınırlaması sonucunda oluşmaktadır (Horsnell, 2000, 6-7).

Horsnell, yukarıda açıklanan *kesintileri*, yaşanmış olan petrol krizleri ile örneklemektedir. Horsnell'e göre, 1973 yılında yaşanan ilk petrol krizi, *ihracatı kısıtlayıcı kesinti* olarak algılanmış olmasına rağmen *temel süreksizlik* durumuna da benzerlik göstermektedir. Horsnell, 1979 yılında ortaya çıkan ikinci petrol krizini *olağandışı kesintiye*, 1990-1991 Körfez Krizi döneminde yaşananları ise *ambargo kesintisine* örnek göstermektedir.

Enerjinin ülke ekonomileri için stratejik önemi, enerji arz güvenliği konusunu uzun yıllardır hükümetlerin izledikleri kamu politikalarının en önemli önceliklerinden biri haline getirmiştir. Enerji arz güvenliği konusunda güçlü ve etkin kamu politikaları yürütülmesi gereği, enerji arz güvenliğinin tıpkı çevrenin korunması alanında olduğu gibi, değeri piyasada belirlenmeyen yani fiyatı olmayan ve herkesin eşit şekilde yararlandığı bir *kamu malı* olmasından kaynaklanmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerin enerjide dışa bağımlılıklarının artması ve enerji arzının uluslararası siyaset aracı olarak kullanılmaya başlanması, enerji arz güvenliğinin kamu politikalarının önceliklerinden biri haline almasının en önemli nedenleridir. Özellikle 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizlerinin ekonomik etkileri, enerji arz güvenliğini üzerinde stratejiler ve politikalar geliştirilmesi gereken bir konu haline getirmiştir.

Enerji arz güvenliği, ülkelerin ekonomik istikrarını doğrudan etkiliyor olması nedeniyle, mikro ve makro ekonomi politikalarıyla bütünleşmiş bir sorun olarak algılanmaktadır. Ekonomik faaliyetlerin temel girdisi olan enerjinin ithali ve ihracı, ülkelerin ödemeler bilançolarını doğrudan etkilemektedir. Devletin pay sahibi olduğu petrol şirketlerinin faaliyetlerinden doğan kazançlar ve maliyetler, devlet bütçesi üzerinde bir etkiye sahiptir (Correlje ve Linde, 2006, 532). Ayrıca, enerji maliyetlerinin enflasyon üzerindeki etkileri ve ülke ekonomisinin uluslararası rekabet düzeyinin belirlenmesindeki rolü de göz önünde bulundurulmalıdır. Yüksek enerji maliyetlerinin ekonomideki bütün maliyetleri arttıracığı bir gerçektir. Ancak asıl enflasyonist riskin, uzun vadede enerji fiyatlarındaki artış eğilimi ile ortaya çıktığı düşünülmektedir (Bohi ve Toman, 1993, 1099-1100).

Enerji arz güvenliği, ekonomik istikrarı ve dolayısıyla ülkelerin izledikleri ekonomi politikalarını, ekonomide yarattığı dışsallıklar üzerinden etkileme özelliğine sahip olan bir konudur. Enerji arz güvenliğinin iki temel dışsallığa neden olduğu düşünülmektedir. Bunlardan ilki, enerjide dışa bağımlılığın yarattığı dışsallık, ikincisi ise enerji fiyatlarındaki dalgalanmanın yarattığı dışsallıktır. Her iki dışsallık da piyasa fiyatlarına yansıtılmadığından, piyasa başarısızlıklarına neden olmaktadır (Bohi ve Toman, 1993, 1094-1097).

Enerjide dışa bağımlılıkları yüksek olan ülkelerin enerji ithalatına aşırı ödemeler yapmak zorunda kalmaları, ekonomileri üzerinde dolaylı etkiler yaratmaktadır. Bu durum, enerjide dışa bağımlılığın yarattığı negatif dışsallık olarak açıklanmaktadır. Tam rekabet piyasası kurallarının geçerli olduğu bir enerji piyasasında, enerjinin veri koşullarda oluşan piyasa fiyatı kaynak maliyetini yansıtır. Bu fiyat aynı zamanda ithalatçı ülkenin ödeme istekliliğini de temsil eden bir fiyattır. Böylelikle ithalatçı ülke açısından enerjiye yapılan ödemenin neden olduğu refah kaybı, satın alınan enerjinin sağladığı refah artışı ile telafi edilir. Örneğin, enerji ithalatına yapılan 1 \$'lık ödeme sonucunda ortaya çıkan refah kaybı, ithalatçı ülke için değeri

en az 1 \$ olan bir enerji artışı anlamını taşımaktadır.

İthalatçı ülke için negatif dışsallıklar, enerji piyasasının tam rekabet piyasası özellikleri göstermediği durumlarda ortaya çıkmaktadır. İhracatçı ülkenin enerji piyasasını etkileyebilecek piyasa gücüne sahip olması, negatif dışsallıklar yaratmaktadır. Bu durumda, ithalatçı ülkeler enerjiye ihracatçı ülkelerin piyasa güçlerini kullanarak belirledikleri rekabetçi piyasa fiyatının üzerindeki fiyattan ödeme yapmaktadırlar. Bir başka ifadeyle negatif dışsallık, ithalatçı ülkenin ödeme istekliliğini aşan bir fiyat ödemesi nedeniyle uğradığı refah kaybının, satın aldığı enerjinin sağladığı refah artışını aşması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Petrol piyasasında OPEC, sahip olduğu piyasa gücü ile ithalatçı ülkelere negatif dışsallıklar yaratabilmektedir.

Enerji arz güvenliğinin neden olduğu ikinci temel dışsallık olarak kabul edilen enerji fiyatlarındaki dalgalanma, ekonomide kısa dönem ve uzun dönemde farklı etkiler ortaya çıkarmaktadır. Negatif dışsallıkları, sadece kısa dönem etkilerinin yarattığı kabul edilmektedir. Enerji fiyatlarındaki bir artışın kısa dönemde yarattığı negatif dışsallıklara örnek olarak, enerji kullanımının azaltılmasına bağlı olarak işgücünün marjinal verimliliğinin düşmesi verilebilir. Enerji ve işgücü üretimde tamamlayıcı girdiler olduğu için, girdilerden birinin miktarındaki azalma, diğer girdi miktarında da bir azalmaya neden olmaktadır. İşgücü verimliliğindeki azalma, işgücü maliyetini yükseltmektedir. Bu durum, işgücüne ödenen ücretin düşürülmesine veya işgücü sayısının azaltılmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak, enerji fiyatlarındaki artış, kısa dönemde istihdam üzerinde negatif bir dışsallık yaratmakta ve ekonomideki toplam çıktı miktarını azaltmaktadır (Bohi ve Toman, 1993, 1101-1102).

Uzun dönemin, artan enerji fiyatları karşısında enerji kaynaklarını daha etkin kullanan üretim teknolojilerine veya alternatif enerji kaynaklarına fırsat tanıyacak yeni yatırımları ve yenilikleri beraberinde getirmesi beklenmektedir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen uzun vadeli düzenlemelerin de zaman içinde ekonominin verimlilik düzeyini etkileyeceği varsayılmaktadır (Jorgenson, 1988, 32-33). Bu nedenle enerji fiyatlarındaki dalgalanmanın uzun dönem etkilerinin, negatif dışsallıklar yerine pozitif dışsallıklar yarattığı düşünülmektedir.

3. AB'NDE ENERJİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

AB açısından enerji arz güvenliğinin önemini ortaya koyabilmek ve dış enerji politikası girişimlerini inceleyebilmek için öncelikle AB'nin temel enerji göstergelerini incelemek gerekmektedir. Aşağıda verilmiş olan temel enerji göstergeleri, AB Komisyonu tarafından Baseline Senaryosu çerçevesinde, PRIMES modeli kullanılarak elde edilmiş olan verilerdir.

Tablo 1: AB-25'nde Birincil Enerji Üretimi (milyon ton) (Baseline Senaryosu)

	1990	2000	2010	2020	2030
Kömür	351.6	204.1	154.5	131.1	120.2
Petrol	120.4	163.6	117.3	53.0	43.4
Doğal Gaz	139.7	196.7	172.2	98.3	79.8
Nükleer Enerji	196.9	237.7	248.8	228.6	210.8
Yenilenebilir Enerji	68.9	96.5	143.8	195.5	230.8
<i>Toplam</i>	<i>877.5</i>	<i>898.6</i>	<i>836.4</i>	<i>706.5</i>	<i>685.1</i>

Kaynak: European Commission, *European Energy and Transport: Trends to 2030 - update 2005*, Belgium, 2006, s: 24.

AB'ne üye 25 ülkenin birincil enerji üretimi verilerinin yer aldığı Tablo 1'den, AB'nin 2010 yılından itibaren toplam birincil enerji üretiminin azalmaya başlayacağı görülmektedir. 2030 yılında 2000 yılına göre; kömür üretiminin %41.1, petrol üretiminin yaklaşık %73.5, doğal gaz üretiminin yaklaşık %41, nükleer enerjinin yaklaşık %12 oranında azalacağı ortaya çıkmaktadır. Yenilenebilir enerjide ise 2030 yılında 2000 yılına göre, yaklaşık %140 oranında bir artış göze çarpmaktadır.

Tablo 2: AB-25'nde Birincil Enerji Talebi (milyon ton) (Baseline Senaryosu)

	1990	2000	2010	2020	2030
Kömür	431.9	306.5	286.8	259.5	293.1
Petrol	595.7	634.7	668.7	669.9	640.5
Doğal Gaz	260.5	376.3	462.2	529.7	517.8
Nükleer Enerji	196.9	237.7	248.8	228.6	210.8
Yenilenebilir Enerji	68.9	96.5	143.8	195.5	230.8
<i>Toplam</i>	<i>1 556.2</i>	<i>1 653.8</i>	<i>1 812.5</i>	<i>1 885.3</i>	<i>1 895.2</i>

Kaynak: European Commission (2006), s: 25.

AB'ne üye 25 ülkenin birincil enerji talep büyüklüklerini gösteren Tablo 2'den, hem AB'nin birincil enerji talep bileşimini, hem de birincil enerji talebindeki değişimleri görmek mümkündür. Tablo 2, kömürün AB'nin birincil enerji bileşimi içindeki payının giderek azalmakta, doğal gaz ve yenilenebilir enerjinin paylarının ise giderek artmakta olduğunu gözler önüne sermektedir. Bu durum, çevre bilincinin oluşması ve AB düzeyinde bağlayıcı çevre düzenlemelerinin uygulanmaya başlanması ile açıklanabilir. Nükleer enerji talebinin 2010 yılına kadar artacağı, 2010 yılından sonra azalacağı ortaya çıkmaktadır. Bu azalış, bazı AB ülkelerinin nükleer enerji

yatırımlarına son verme politikalarının sonucu olarak yorumlanabilir. 1990 yılında AB'nin toplam birincil enerji talebi içinde petrolün oranının %38 iken, 2030 yılında %34'e düşmesi, doğal gazın oranının %17'den %27'ye yükselmesi beklenmektedir.

Tablo 2'den, 2030 yılında 1990 yılına göre, AB'nin birincil enerji talebinin yaklaşık %22 oranında bir artış göstereceği anlaşılmaktadır. Bu artışta en büyük paya sahip olan birincil enerji kaynakları, yenilenebilir enerji ve doğal gazdır. 2030 yılında, 1990 yılına göre en büyük artışın %206 ile yenilenebilir enerji talebinde ve %99 ile doğal gaz talebinde olacağı ortaya çıkmaktadır. Yenilenebilir enerji talebindeki bu büyük artışı, birincil enerji ihtiyacında kendi kendine yeterliliği sağlamaya yönelik, olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek gerekir. Ancak asıl üzerinde durulması gereken konu, doğal gaz talebindeki artıştır. Çünkü AB, doğal gazda yüksek bir dışa bağımlılık oranına sahiptir.

Tablo 3: AB-25'nin Birincil Enerjide Dışa Bağımlılık Oranları (%)
(Baseline Senaryosu)

	1990	2000	2010	2020	2030
Kömür	17.5	30.8	46.1	49.5	59.0
Petrol	80.9	76.4	83.7	92.7	93.8
Doğal Gaz	47.5	49.6	62.8	81.4	84.6
Toplam	44.7	47.2	55.0	63.5	64.9

Kaynak: European Commission (2006), s: 26.

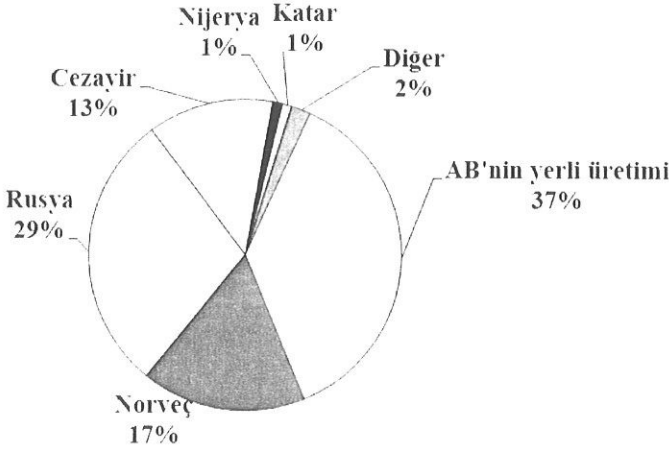
Tablo 3'den, AB'ne üye 25 ülkenin birincil enerjide dışa bağımlılık oranlarının artmakta olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, 2004 yılında yaşanan Orta ve Doğu Avrupa genişlemesidir. Yeni üye ülkelerle birlikte AB ekonomisi de genişlemiş ve enerjiye ihtiyacı daha da artmıştır. Ancak dışa bağımlılık oranlarındaki artışa, yeni üye olan ülkelerin büyük kısmının Rusya doğal gazına %100'e varan oranlarda bağımlı olmalarının neden olduğu öne sürülmektedir (Westphal, 2006a, 11).

Tablo'dan, dışa bağımlılık oranlarında en büyük artışın kömürde olduğu görülmektedir. Ancak, kömür talebinin toplam birincil enerji talebi içindeki payının azalmakta olduğu düşünüldüğünde, bu artışın AB enerji arz güvenliği için bir sorun olarak algılanmaması gerekir. AB enerji arz güvenliğini tehdit edebilecek asıl sorun, doğal gaz ve petroldeki yüksek dışa bağımlılık oranlarıdır. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi, AB'nin toplam birincil enerji talebi içinde en büyük paya sahip olan kaynaklar, doğal gaz ve petroldür.

AB, yüksek oranda dışa bağımlı olduğu doğal gaz ve petrolde enerji arz güvenliğini sağlamak üzere, arz kaynaklarına yönelik etkin bir dış enerji politikası yürütmek zorundadır. Şekil 1'den görüldüğü gibi, AB'nin doğal gaz ihtiyacının karşılanmasında Rusya, Norveç ve Cezayir toplam %59'luk

bir paya sahiptir. İlgili üç ülke, AB enerji arz güvenliği için büyük önem taşımakla birlikte, onlara komşu olan ve AB'ne doğal gazı ulaştırılan boru hatlarının geçtiği ülkeler de stratejik önem arz etmektedirler. AB'nin doğal gaz arz güvenliği için yürütmesi gereken dış enerji politikasının Rusya, Norveç ve Cezayir ile birlikte hangi ülkeleri kapsamı gerektiği, mevcut olan veya tesis edilmesi planlanan boru hattı projeleri incelenerek belirlenebilir.

Şekil 1: AB -27'nin Doğal Gaz Arz Kaynakları (2004)



Kaynak: European Commission, *EU Energy Policy Data*, Commission Staff Working SEC (2007)12 10.1.2007, Brussels, s:11

INOGATE² (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) tarafından 2003 yılında hazırlanan doğal gaz boru hatları haritasına³ göre, AB'ne Rusya doğal gazını ulaştırılan mevcut boru hatları Ukrayna ve Moldova'dan geçmekte, Polonya üzerinden AB ülkelerine dağılmaktadır. İlgili haritada, yapımına öncelik verilecek olan beş farklı boru hattı eksen belirlenmiştir. Söz konusu boru hattı eksenlerinden ilki, Kırgızistan, Tacikistan, Özbekistan ve Türkmenistan doğal gazını İran ve Türkiye üzerinden, Bulgaristan ve Yunanistan'a ulaştırmayı ve bu iki AB ülkesinden diğer AB ülkelerine dağıtmayı amaçlamaktadır. İkinci doğal gaz boru hattı eksen Finlandiya ve Baltık denizi, üçüncü eksen Letonya, dördüncü eksen Beyaz Rusya ve

2 INOGATE, boru hatları sistemleriyle ilgili işbirliğini güçlendirmeyi, Bağımsız Devletler Topluluğu'ndan Avrupa pazarlarına petrol ve doğal gaz taşımacılığını kolaylaştırmayı amaçlayan bir uluslararası işbirliği programıdır. INOGATE, AB'nin TACIS Programı tarafından desteklenmektedir. INOGATE'e katılan ülkeler Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan, Ukrayna, Bulgaristan, Romanya, Yunanistan, Letonya, Slovakya, Makedonya, Hırvatistan, Sırbistan, Karadağ ve Türkiye'dir.

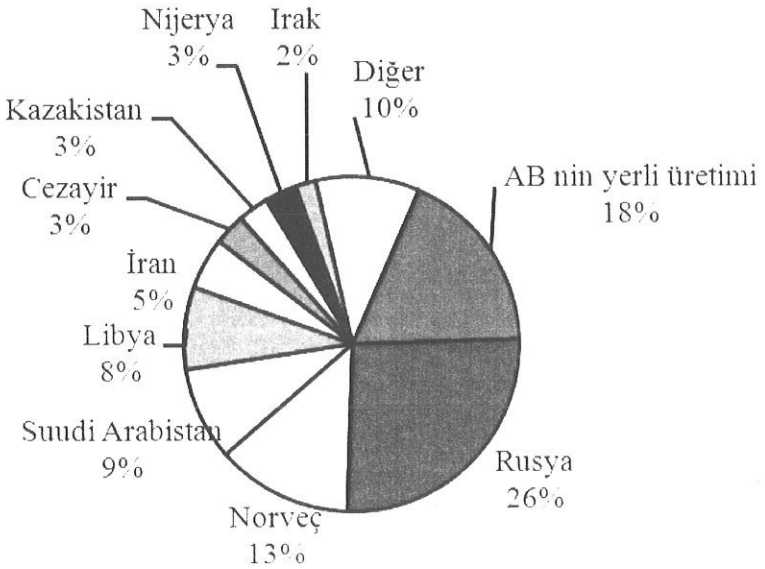
3 http://www.inogate.org/en/images/maps/gas_map_big.gif Erişim tarihi: 15.3.2007.

Polonya, beşinci eksen ise Ukrayna ve Slovakya üzerinden geçmektedir.

INOGATE tarafından hazırlanan ilgili haritadan, Norveç doğal gazının Kuzey denizi üzerinden boru hatlarıyla İngiltere'ye ulaştığı ve diğer AB ülkelerine oradan dağıtıldığı görülmektedir. Cezayir doğal gazı ise Fas'tan geçen boru hattı ile İspanya'ya taşınmakta ve İspanya'dan diğer AB

ülkelerine ulaştırılmaktadır. İlgili haritaya göre, Norveç ve Cezayir doğal gazı için yapımına öncelik verilecek herhangi bir yeni eksen tanımlanmamıştır.

Şekil 2: AB - 27'nin Petrol Arz Kaynakları (2004)



Kaynak: European Commission (2007), s. 11

Şekil 2'den, Rusya ve Norveç'in, AB'nin doğal gaz ihtiyacında olduğu gibi, petrol ihtiyacının karşılanmasında da önde gelen ülkeler oldukları görülmektedir. Her iki ülkeden gerçekleştirilen petrol ithalatı, AB'nin toplam petrol ithalatının %47.5'ine karşılık gelmektedir. INOGATE tarafından 2003 yılında hazırlanan petrol boru hatları haritasından⁴, Norveç petrolünün AB'ne deniz yoluyla ulaştırıldığı, fakat yeni boru hattı projelerinin geliştirilmekte olduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda adı geçen haritadan, Rusya petrolünün AB'ne ulaştırılmasında kullanılan mevcut boru hatlarının yetersiz olduğu görülmektedir. INOGATE, Rusya petrolünün AB'ne ulaştırılması için Beyaz Rusya ve Ukrayna üzerinden iki yeni eksen tanımlamıştır. Belirlenen bir diğer eksen, Ukrayna, Moldova ve Romanya eksenidir. Bu eksen için, Güney Doğu

4 http://www.inogate.org/en/images/maps/oil_map_big.gif Erişim tarihi: 15.3.2007.

Avrupa ülkeleri olarak adlandırılan Sırbistan, Bosna-Hersek ve Hırvatistan boru hatları büyük önem taşımaktadır. Ayrıca ilgili haritada, Rusya petrolünün yanısıra, Hazar petrolü için de yeni bir eksen tanımlanmış olduğu görülmektedir. Yeni tanımlanmış olan eksene göre, Hazar petrolünün Kafkaslar üzerinden Türkiye'ye ulaştırılması ve Boğazlar üzerinden AB'ne taşınması hedeflenmektedir.

4. AB'NDE ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ VE DIŞ ENERJİ POLİTİKASI ARAYIŞLARI

Enerji konusu, bugünün AB'nin temellerinin atıldığı 1950'li yıllardan itibaren Avrupa bütünleşmesinin öncelikli konularından biri olmuştur. Bununla beraber, üye ülkelerin enerji konusunda kendi ulusal politikalarını sürdürmek istemeleri ve bu konudaki

yetkilerini AB'ne devretmek istememeleri nedeniyle ortak bir enerji politikası geliştirilememiştir. Enerji arz güvenliği ise üye ülkelerin ulusal dış politikaları kapsamında değerlendirilen bir konu olmuştur.

Enerji arz güvenliği konusu AB için 2000'i yıllardan itibaren bir tehdit unsuru oluşturmaya başlamıştır. Tablo 6'da görüldüğü gibi, 1990'lı yıllarda birincil enerjide dışa bağımlılık oranları, 2000'li yıllara kıyasla daha düşük (yaklaşık %45) tür. AB'nin 2000'li yıllarda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle genişlemesi enerji talebini artırarak enerjide dışa bağımlılık oranlarını yükseltmiştir. Sonuç olarak AB, enerji arz kaynakları üzerinde gittikçe artan uluslararası rekabet, yükselen enerji fiyatları ve çözüm bekleyen çevre sorunları karşısında sürdürülebilir bir enerji arz güvenliği sorunu ile karşı karşıya kalmış durumdadır.

AB'nin, enerji arz güvenliği konusunda büyük risklerle karşı karşıya olduğu ve ekonomik darboğazlara maruz kalabileceği endişesi, ilk kez AB Komisyonu'nun 2000 yılında yayımladığı Yeşil Kitap (European Commission, 2000, 2)'ta açıkça ortaya konmuştur. İlgili çalışmaya göre, AB'nin petrol ve doğal gaz ağırlıklı olan enerji talebinin yerli üretimle karşılanamaması nedeniyle ortaya çıkan dışa bağımlılık ve her iki enerji kaynağının talebindeki artış beklentileri, dışa bağımlılık oranlarının daha da yükselmesine neden olacaktır. Ayrıca ilgili enerji kaynaklarının ithalinin belirli birkaç ülkeden yapılıyor olması, enerji arz güvenliğini tehlikeye sokabilecek sonuçlar doğurabilecektir.

Yeşil Kitap'ta, AB'nin enerji arz güvenliğini tehdit eden başlıca dört temel risk unsuru (European Commission, 2000, 65-66) saptanmıştır. Bu risk unsurları fiziki riskler, ekonomik riskler, sosyal riskler ve çevresel risklerdir. Fiziki riskler, enerji arzında ortaya çıkabilecek kısıtlamalar olarak tanımlanmıştır. Ekonomik riskler, enerji fiyatlarındaki artış; sosyal riskler, fiyat artışlarının yaratabileceği toplumsal sorunlar; çevresel riskler

ise zararlı emisyonlardaki artış veya nükleer kaza olasılıkları olarak açıklanmıştır.

Yeşil Kitap'ta saptanan risk unsurları, AB tarafından izlemesi gereken enerji arz güvenliği politikasının ipuçlarını vermektedir. AB, enerji arz güvenliği için petrol ve doğal gazın kesintisiz teminini sağlayacak bir dış enerji politikası izlemek durumundadır. AB'nin, üretilmediğinin çok üzerinde petrol ve doğal gaz talep etmesi ve bu iki enerji kaynağında dışa bağımlılık oranlarının giderek artmakta olması, arz kaynaklarına yönelik sürdürülebilir politikalar yürütülmesini zorunlu kılmaktadır.

Yeşil Kitap, enerji arz güvenliği için kesintisiz enerji temininin önemine vurgu yapmış olmasına rağmen, 2000'li yılların başlarında üye ülkelerin ortak dış enerji politikası arayışları içine girmek yerine, enerjide dışa bağımlılığı azaltacak önlemler almayı tercih ettikleri gözlemlenmiştir. (Westphal, 2006b, 56). Sonuç olarak, Yeşil Kitap enerji arz güvenliğini tehdit eden risk unsurlarını tanımlamaktan ve önlem alınması gerekliliğine dikkat çekmekten öteye gidemmiştir.

AB Komisyonu, 2006 yılında açıkladığı ikinci Yeşil Kitap ile enerji arz güvenliği konusuna bir kez daha dikkat çekmiş ve ilk kez enerji arz güvenliği için bir dış enerji politikası geliştirilmesinin gerekliliğini açıkça ortaya koymuştur (European Commission, 2006, 14-17). AB Komisyonu tarafından Ocak 2007'de açıklanan, "Avrupa için bir Enerji Politikası" başlıklı Tebliğ (European Commission, 2007, 17-19)'de de dış enerji politikasının gerekliliğine bir kez daha vurgu yapıldığı görülmektedir.

4. 1. Orta ve Doğu Avrupa Genişlemesi Öncesinde Dış Enerji Politikası Arayışları

AB için enerji arz güvenliği, AB'nin toplam enerji talebi içinde ilk sıralarda yer alan petrol ve doğal gazda arz güvenliğinin sağlanması anlamını taşımaktadır. Daha önce de belirlendiği üzere, AB petrol ve doğal gazda yüksek dışa bağımlılık oranlarına sahiptir. Dolayısıyla AB, petrol ve doğal gazda arz güvenliğini sağlayabilmek için, her iki enerji kaynağını ithal ettiği ülkeler ile mevcut ve yapılması planlanan boru hatlarının geçtiği ülkelere yönelik, etkin enerji arz güvenliği stratejileri içeren bir dış enerji politikası geliştirmek durumundadır.

AB için enerji arz güvenliği konusu, 1990'lı yıllarda coğrafi bir değişiklik göstermeye başlamıştır. AB 1990'lı yılların başlarında, Sovyetler Birliği'nin yıkılışı ve iki kutuplu dünyanın sona ermesiyle birlikte, daha önceden ağırlıklı olarak Orta Doğu'dan karşıladığı enerji ihtiyacını, Rusya ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinden karşılamaya başlamıştır. AB'nin Orta Doğu'ya alternatif yeni rezerv kaynaklarına yönelişinin en önemli nedeni, bu bölgenin Orta Doğu'ya göre daha güvenli ve istikrarlı olduğu varsayımdır. ABD ikiz kulelerine 11 Eylül 2001 tarihinde yapılan

saldırı bu varsayımı daha da güçlendirmiş, enerji arz güvenliği için arz kaynaklarının çeşitlendirilmesinin gerekliliğini ortaya koymuştur (Karakaya ve Koras, 2005).

AB, 1990'lı yılların başlarında, enerji arz güvenliği konusunu tıpkı çevrenin korunması ve küresel ısınma gibi küresel bir sorun olarak algılamış; bu nedenle, enerji arz güvenliği için, diğer küresel sorunlar için benimsenmiş olan küresel girişimlere⁵ benzer bir küresel bir strateji geliştirmeye çalışmıştır. AB, 1990'lı yılların sonlarına doğru bölgesel politikalara ağırlık vermeye başlamış, 2000'li yıllarda ise yaşanan genişleme ile birlikte AB enerji arz güvenliğinde coğrafya değişmiştir. AB, yeni komşu ülkeleri için yeni enerji arz güvenliği politikaları geliştirmeye başlamıştır.

AB'ne üye ülkeler arasında, AB müktesebatının geçerli olduğu bir iç enerji piyasası mevcuttur. AB, Sovyetler Birliği'nin dağılışının hemen ertesinde Avrupa Enerji Şartı (European Energy Charter) ile iç enerji piyasası düzenlemelerini Doğu Avrupa ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde de uygulanır kılmayı amaçlamıştır. Hukuki bir bağlayıcılık taşımayan Avrupa Enerji Şartı üzerinde uzlaşılammış, yerine 1994 yılında Enerji Şartı Anlaşması (Energy Charter Treaty) imzalanmış ve 1998 yılında yürürlüğe girmiştir.

Enerji Şartı Anlaşması ile enerji arz güvenliği için Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün küresel ilkelerine ve kurallarına dayanan bir dünya enerji piyasası oluşturulması amaçlanmıştır. Enerji Şartı Anlaşması AB ülkelerini, ABD'ni, Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerini, Doğu Avrupa ülkelerini, Japonya, Avustralya, Norveç ve Türkiye'yi bir araya getiren ilk uluslararası ekonomik anlaşma olma özelliğine sahiptir. Enerji Şartı Anlaşması, AB tarafından önerilmiş bir düzenleme olmakla beraber, hukuki olarak AB'nin bir kurumsal girişimi niteliğine sahip değildir. Enerji Şartı Anlaşması ticaret, yatırım, transit konuları gibi enerji işbirliğinin ilgili tüm alanlarını kapsayan (Energy Charter Secretariat, 2002, 9), çok taraflı bir anlaşmadır.

Enerji Şartı Anlaşması'nın imzalanışının üzerinden yaklaşık on yıl geçmiş olmasına rağmen, enerji alanında geniş katılımlı, ortak ve etkin bir enerji bölgesi yaratılamamış olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, uluslararası enerji piyasalarında önemli rol oynayan ABD ve dünya enerji arzında büyük paya sahip olan Rusya'nın Anlaşma'yı henüz onaylamamış olmalarıdır. ABD Anlaşma'yı, var olan ikili enerji anlaşmalarına zarar vereceği endişesiyle onaylamaktan kaçınmaktadır. Rusya ise kendi inisiyatifinde olan enerji transit düzenlemelerinin Anlaşma tarafından belirlenmesine sıcak bakmamakta (Westphal, 2006b, 9-10) ve Anlaşma'yı onaylamamaktadır.

5 1992 yılında Rio'da toplanan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda belirlenen ve Gündem 21 adı altında uzlaşılan bir dizi önlem ve 1997 yılında imzalanıp 2005 yılında yürürlüğe giren Kyoto Protokolü, çevre sorunları ve iklim değişikliği konularında geliştirilmiş olan küresel girişimlerin örnekleridir.

Rusya'nın, AB'nin küresel ve bölgesel enerji politikalarına katılmama kararı, AB'ni, Rusya'ya özgü politikalar geliştirmek durumunda bırakmaktadır. AB, Rusya'nın Enerji Şartı Anlaşması'nı onaylamaması üzerine, 2000 yılında ilgili ülke ile enerji alanında bir Diyalog süreci başlatmıştır. Diyalogun amacı⁶, taraflar arasında uzun vadede bir Enerji Ortaklığı yaratmaktır. Enerji Ortaklığı, taraflar arasında enerji tasarrufunda ortak bilinç yaratmayı, enerji üretimini ve dağıtımını iyileştirmeyi, AB'nin Rusya'daki enerji yatırımlarını teşvik etmeyi hedeflemektedir.

4. 2. Orta ve Doğu Avrupa Genişlemesi Sonrasında Dış Enerji Politikası Arayışları: Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi

Enerji arz güvenliğini sağlamak üzere geliştirdiği Avrupa Enerji Şartı üzerinde uzlaşamaması ve en önemli dış enerji tedarikçisi olan Rusya'nın Enerji Şartı Anlaşması'nı onaylamaması, AB'ni yeni politika arayışlarına yöneltmiştir. AB'nin 2000'li yıllarda yaşadığı Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi, yeni dış enerji politikası arayışlarını hızlandırmıştır. AB, 2004 yılında gerçekleşen genişleme sonrasında, Pan-Avrupa Enerji Bölgesi adı altında, enerjide dışa bağımlı olduğu ülkeler ve enerji taşımacılığı açısından önem taşıyan çevre ülkeler ile arasında bölgesel enerji piyasası oluşturmayı amaçlayan bir girişim başlatmıştır.

AB'nin Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi temelde, AB-Norveç Enerji Diyalogu, Enerji Topluluğu Politikası, Bakü Girişimi ve Avrupa Komşuluk Politikası'ndan oluşan dört farklı politika tarafından yürütülmektedir. Politikaların ortak amacı, bir Pan-Avrupa Enerji Bölgesi oluşturmaktır. Ancak, sözkonusu politikaların her biri, bu ortak amacın ötesinde, kapsamındaki ülkelere iki farklı AB perspektifi sunmaktadır. İlgili perspektifler, potansiyel aday üyelik ve imtiyazlı ortak üyelik perspektifleridir.

(1) AB-Norveç Enerji Diyalogu:

Norveç'in, AB'nin doğal gaz ve petrol ithalatında Rusya'dan sonra ikinci sırada yer alan, bu nedenle AB enerji arz güvenliği için önem taşıyan bir ülke olduğu daha önce belirtilmişti. AB'nin doğal gaz gereksiniminin % 17'sini, petrol gereksiniminin % 13'ünü karşılayan Norveç, AB ile EFTA ülkeleri arasında oluşturulmuş olan Avrupa Ekonomik Alanı (EEA)'nın üyesidir. EEA üyeliği, EFTA ülkelerine Avrupa Tek Pazarı'na katılma hakkı tanıyan, bir imtiyazlı ortaklık modelidir. İmtiyazlı ortaklığın kapsadığı alanlarda, AB müktesebatı geçerlidir.

AB ile Norveç arasında EEA temeline dayanan imtiyazlı ortaklık modeli, taraflar arasındaki enerji ilişkilerini de kapsamaktadır. AB-Norveç Enerji Diyalogu ile şekillenen AB-Norveç enerji ilişkileri, AB iç enerji piyasası düzenlemelerine tabidir. AB, 1990'lı yılların ortalarında Norveç'i iç enerji piyasasına dahil ederek,

6 http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/index_en.htm Erişim tarihi: 4.3.2007.

Norveç ile arasında bölgesel bir enerji piyasası oluşturmuştur.

(2) Enerji Topluluğu Politikası:

Enerji Topluluğu Politikası, AB iç enerji piyasasını Güney Doğu Avrupa ülkeleri (Batı Balkan ülkeleri) olarak adlandırılan Sırbistan, Karadağ, Bosna-Hersek, Arnavutluk, Makedonya, Kosova, Romanya ve Bulgaristan'a genişletme girişimidir. Diğer bir ifade ile Enerji Topluluğu Politikası, AB iç enerji piyasası düzenlemeleri çerçevesinde Güney Doğu Avrupa ülkeleri ile AB arasında tek bir enerji piyasası oluşturmayı amaçlamaktadır. Enerji Topluluğu⁷ çerçevesinde elektrik ve doğal gaz için bölgesel piyasa oluşturulması hedeflenmektedir. Ayrıca Güney Doğu Avrupa ülkelerinin AB'nin yenilenebilir enerji kaynaklarıyla ilgili düzenlemelerini ve çevre müktesebatını benimsemeleri, Enerji Topluluğu'na katılımın ön koşullardır.

Enerji Topluluğu, 2005 yılında imzalanan Enerji Topluluğu Anlaşması ile oluşturulmuştur. Bilindiği gibi, Enerji Topluluğu ülkelerinden Romanya ve Bulgaristan 2007 yılında AB'ne tam üye olmuşlardır. AB, Enerji Topluluğu'na katılan Romanya ve Bulgaristan dışındaki Güney Doğu Avrupa ülkelerini ise tam üyeliğe potansiyel aday ülkeler olarak tanımlamaktadır. AB'nin Güney Doğu Avrupa genişlemesinin ne zaman başlayacağı henüz kesinlik kazanmamıştır. Ancak ilgili ülkelerin, Rusya ve diğer çevre ülkeler kaynaklı doğal gazın AB'ne taşınmasında köprü ülkeler oldukları açıktır. Bu nedenle Güney Doğu Avrupa ülkeleri, AB enerji arz güvenliği için büyük önem taşımaktadırlar. Görüldüğü gibi AB, Güney Doğu Avrupa ülkeleri ile tam üyelik müzakerelerine başlamadan önce önceliği ilgili ülkelerin enerji piyasalarını düzenlemeye vermiştir. Bu durumda, ilgili ülkeler ile AB arasında, Enerji Topluluğu çatısı altında oluşturulacak olan bölgesel enerji piyasası, AB'nin potansiyel genişleme sürecinin önemli araçlarından birisi olacak gibi görünmektedir.

(3) Bakü Girişimi:

Bakü Girişimi⁸, AB ile Karadeniz ülkeleri, Kafkas ülkeleri ve onlara komşu olan ülkeler arasında 2004 yılında başlatılmış olan bir diyalog sürecidir. Bakü Girişimi'ne katılan ülkeler Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, İran, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Özbekistan, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan ve Ukrayna'dır. Rusya ise Girişim'in gözlemci üyesidir. Bakü Girişimi, yukarıda adı geçen ülkelerin enerji piyasalarının aşamalı olarak AB piyasasıyla bütünleşmesini amaçlamaktadır. Sözkonusu bütünleşme süreci ticaret, transit ve çevre düzenlemelerini de kapsamaktadır.

7 <http://www.energy-community.org/> Erişim tarihi: 9.3.2007.

8 http://ec.europa.eu/comm/external_relations/energy/baku_initiative/index.htm Erişim tarihi: 9.3.2007.

Bakü Girişimi ülkeleri, Kasım 2006'da bir Ortak Enerji Stratejisi üzerinde anlaşmışlardır. Ortak Enerji Stratejisi, Bakü Girişimi'nin amacının AB müktesebatının benimsendiği, bütünleşik bir AB-Karadeniz-Kafkas ortak enerji piyasası yaratmak olduğunu bir kez daha teyit etmektedir. Ortak Enerji Stratejisi ile ortak enerji piyasasının oluşturulması sürecinde dört öncelikli alan belirlenmiştir. Bu alanlar, ulusal enerji piyasalarının yeniden yapılandırılması, enerji arz güvenliğinin güçlendirilmesi, sürdürülebilir bir enerji politikası yürütülmesi ve enerji alanındaki yatırımları özendirici tedbirler alınmasıdır.

AB, Bakü Girişimi ülkeleri ile enerji dışı konularda asimetrik bir ilişki geliştirmiştir. Bakü Girişimi'nde yer alan Türkiye, AB'nin mevcut genişleme sürecinde yer alan, tam üye adayı bir ülkedir. İran ve Tacikistan dışındaki ülkeler, Ortaklık ve İşbirliği Süreci ülkeleridir. Bu ülkelerden Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna aynı zamanda Avrupa Komşuluk Politikası içinde de yer almaktadır. Sonuç itibarıyla, Bakü Girişimi, kapsamındaki ülkelere ortak bir AB perspektifi sunmamaktadır.

(4) Avrupa Komşuluk Politikası:

Avrupa Komşuluk Politikası 2004 yılında, genişleyen AB ile komşuları arasında yeni siyasi ve ekonomik sınırların oluşmasını önlemek ve komşu ülkelerin refahını artırmak, istikrarını, güvenliğini güçlendirmek amacıyla oluşturulmuş olan yeni bir politikadır (Ferrero-Waldner, 2006, 139). Avrupa Komşuluk Politikası, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Cezayir, Ermenistan, Fas, Filistin Yönetimi, Gürcistan, İsrail, Libya, Lübnan, Mısır, Moldova, Suriye, Tunus, Ukrayna ve Ürdün'ü kapsamaktadır.

Avrupa Komşuluk Politikası, AB'nin iki farklı ülke grubu ile var olan ilişkilerini, tek bir politika içinde toplama girişimidir. Bu ülke grupları, Akdeniz ülkeleri ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri ile ilişkilidir. AB'nin Akdeniz ülkeleri ile ilişkileri, Avrupa-Akdeniz Ortaklık ilişkisine, Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri ile ilişkileri ise Ortaklık ve İşbirliği ilişkisine dayanmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, Avrupa Komşuluk Politikası Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinden Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan ve Tacikistan'ı kapsamamaktadır. Avrupa Komşuluk Politikası, ilgili ülkeler için kısa ve orta vadede tam üyelik taahhüdü içermemektedir (Dannreuther, 2006, 185).

AB'nin bu iki ülke grubundan oluşan komşularının ortak özelliği, AB enerji arz güvenliği için önem taşıyan ülkeler olmalarıdır. Ancak hiç kuşkusuz, AB enerji arz güvenliği için en stratejik ülke olan Rusya, Avrupa Komşuluk Politikası'na dahil olmak istememektedir. Rusya'nın Avrupa Komşuluk Politikası içindeki statüsü diğer ülkelerden farklıdır. Rusya ile komşuluk ilişkileri, tanımlanmış olan dört ortak alan çerçevesine, Stratejik Ortaklık adı altında yürütülmektedir.

Avrupa Komşuluk Politikası her ne kadar adı geçen ülkelerle ilişkileri tek bir politika içinde toplama girişimi olarak algılsa da Politika'nın tüm ülkeleri kapsayacak şekilde ortak düzenlemeler içermediği görülmektedir. Avrupa Komşuluk Politikası katılımcı ülkelere, demokrasi, hukukun üstünlüğü, piyasa ekonomisi kuralları ve sürdürülebilir kalkınma olarak tanımlanmış olan ortak değerler temelinde birer imtiyazlı ortak üyelik önermektedir. AB'nin, katılımcı ülkelere tek bir imtiyazlı ortaklık modeli geliştirmek yerine, ülkelerin her biriyle *Faaliyet Planları* (Action Plans) çerçevesinde ikili ilişkiler tesis ettiği görülmektedir.

Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında geliştirilmiş olan *Faaliyet Planları*⁹ incelendiğinde, tüm ülkeleri içeren en belirgin ortak stratejinin enerji arz güvenliğini sağlamaya yönelik strateji olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak enerji arz güvenliğini sağlamaya yönelik ortak stratejide de iki ülke grubu arasında farklılıklar bulunmaktadır. Akdeniz ülkeleri grubunda yer alan Fas, Filistin Yönetimi, İsrail, Lübnan, Mısır, Tunus ve Ürdün için geliştirilmiş olan *Faaliyet Planları*, uzun dönemde ilgili ülkelerin elektrik ve doğal gaz piyasalarının AB piyasaları ile uyumlaştırılmasını ve ortak bir piyasa yaratmayı amaçlamaktadır. Aynı grup içinde yer alan Cezayir, Libya ve Suriye ile henüz *Faaliyet Planları* üzerinde uzlaşılmamıştır.

Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri grubunda yer alan ve Kafkas ülkeleri olarak adlandırılan Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ın *Faaliyet Planları*'nda, Bakü Girişimi'nin bütünsel bir AB-Karadeniz-Kafkas ortak enerji piyasası yaratma amacının ön plana alınmış olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, ilgili ülkelerin elektrik ve doğal gaz piyasalarının aşamalı olarak AB piyasalarına uyumu konusu da uzun vadeli hedefler arasına alınmıştır. Aynı grupta yer alan Moldova ve Ukrayna'nın *Faaliyet Planları*'nda ise Bakü Girişimi'ne ayrıca vurgu yapılmadığı, ilgili ülkelerin elektrik ve doğal gaz piyasalarının aşamalı olarak AB piyasalarıyla uyumlaştırılması konusunun öne çıktığı tespit edilmektedir.

Faaliyet Planları, bölgesel bir enerji piyasası yaratma hedefinin dışında, ilgili ülkelerin uzun vadede AB ile ekonomik bütünleşmelerini öngörmektedir. Ekonomik bütünleşmenin, ilgili ülkelerin Avrupa Tek Pazarı'na katılmalarıyla gerçekleşmesi planlanmaktadır. Ülkelerin bu aşamaya ulaşabilmeleri, AB ile bütünleşme hızlarına bağlanmıştır. AB ile ekonomik bütünleşme sürecinde esnek bütünleşme yaklaşımı benimsenmiştir. Diğer bir ifade ile Avrupa Tek Pazarı'na katılmak için, bütün ülkeleri bağlayacak bir tarih veya süreç belirlenmemiştir. AB, Avrupa Komşuluk Politikası ülkelerine yeknesak bir imtiyazlı ortak üyelik perspektifi vermek yerine, her bir ülkenin AB ile ilişkilerinin geleceğini, ilişkilerin seyrine bırakmıştır.

Görüldüğü gibi, Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi'nin temelini oluşturan dört politikanın ortak özelliği, ilgili politikalar kapsamındaki ülkelerin, enerji dışı konularda geleceğe dönük AB perspektiflerine sahip

⁹ http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 Erişim tarihi: 1.4.2007.

olmalarıdır. Norveç, 1994 yılından beri AB'nin imtiyazlı ortak üyesidir. EEA temeline dayanan bu imtiyazlı ortaklık modeli, Norveç'in Avrupa Tek Pazarı'na katılımını öngören bir modeldir. Enerji Topluluğu ülkeleri, AB tam üyeliğine potansiyel aday ülkelerdir. Bakü Girişimi ülkeleri için ortak bir AB perspektifi geliştirilmemiştir. Bakü Girişimi ülkelerinden bazılarına Avrupa Komşuluk Politikası içinde de yer verildiği görülmektedir. Avrupa Komşuluk Politikası ise kapsamındaki ülkelere imtiyazlı ortak üyelik perspektifi öngörmektedir. Bu durumda, Avrupa Komşuluk Politikası'nı kısa ve orta vadede, genişlemeye alternatif bir entegrasyon modeli olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

Enerji arz güvenliği, yarattığı dışsallıklar nedeniyle ekonomi politikalarını yönlendiren bir konu olma özelliği taşımaktadır. Enerji arz güvenliği, ülke ekonomilerinin enerjiye olan ihtiyaçlarının artması ve enerji arz kaynaklarının büyük bir kısmının belirli bölgelerde toplanmış olması nedeniyle kamu politikalarının öncelikli konularından biri haline gelmiştir. Petrol krizlerinin ekonomiler üzerinde yarattığı uzun süreli etkiler, enerji arz güvenliği konusunda etkin politikalar geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Özellikle, enerjide dışa bağımlılığı yüksek olan ülkeler açısından enerji arz güvenliği, bir dış ekonomi ve siyasi politika önceliği halini almıştır.

AB, enerjide dışa bağımlıdır. AB Komisyonu'nun Baseline Senaryosu'na dayanarak 2030 yılına yönelik olarak yaptığı projeksiyonda, AB'nin özellikle petrol ve doğal gazda bağımlılık oranlarının daha da artacağı öngörülmektedir. Bu durumda AB açısından enerji arz güvenliği, toplam enerji talebi içinde ilk iki sırada yer alan petrol ve doğal gazın arz güvenliğinin sağlanması anlamını taşımaktadır. Çalışmada, AB'nin petrol ve doğal gaz ihtiyacının büyük bir kısmını Rusya ve Norveç'ten karşılamakta olduğu saptanmıştır. Bu aşamada, AB'nin her iki ülkeye ve enerji taşımacılığının gerçekleştiği çevre ülkelere uyguladığı dış enerji politikaları önem kazanmaktadır.

Enerji arz güvenliği konusu AB'nin gündemine 1990'lı yıllarda girmiş ve ilk kapsamlı dış enerji politikaları bu yıllarda geliştirilmeye başlanmıştır. AB, Enerji Şartı Anlaşması ile DTÖ kurallarının geçerli olduğu bir dünya enerji piyasası yaratılması sürecine öncülük etmiştir. Ancak AB enerji arz güvenliği için büyük önem taşıyan Rusya'nın Enerji Şartı Anlaşması'nı imzalamaması Anlaşma'nın başarısını tartışılır hale getirmiş ve AB'ni Rusya ile enerji ilişkilerini düzenleyecek yeni politika arayışlarına yöneltmiştir. AB, bölgedeki petrol ile doğal gaz üretimindeki ve transit geçiş haklarındaki tekel konumunu korumak isteyen Rusya ile bir Enerji Diyalogu oluşturmanın ötesine geçememiştir.

AB'nin enerji arz güvenliği için yeni dış enerji politikası arayışları, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi ile hız kazanmıştır. Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi ile AB'ne üye olan ülkelerin Rus petrolüne ve doğal gazına bağımlı ülkeler olmaları, AB'nin bu iki birincil enerji kaynağında dışa, özellikle de Rusya'ya olan bağımlılığını arttırmıştır. AB, genişlemenin hızlandığı enerjideki dışa bağımlılığın enerji arz güvenliğini tehdit etmesini önlemek ve sürdürülebilir bir dış enerji politikası yürütebilmek amacıyla 2000'li yılların başlarında, Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi adı altında yeni bir girişim başlatmıştır. Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi, AB iç enerji piyasasını AB enerji arz güvenliği için önem taşıyan ülkeleri kapsayacak şekilde genişletme girişimidir.

AB'nin iç enerji piyasasına katılan ilk ülke, AB petrol ve doğal gaz ihtiyacının karşılanmasında önemli bir paya sahip olan Norveç olmuştur. AB, Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi ile potansiyel aday ülkeler olarak adlandırdığı Güney Doğu Avrupa ülkelerini, Karadeniz ülkeleri ile Kafkas ülkelerini ve Avrupa-Akdeniz Ortaklığı ülkelerini iç enerji piyasasına dahil ederek, Avrupa'da AB müktesebatı ile düzenlenecek bir bölgesel enerji piyasası oluşturmayı hedeflemektedir.

Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi'nin en önemli eksikliği, Rusya'nın Girişim'de yer almıyor olmasıdır. Fakat diğer taraftan, Rusya'nın Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi'nin dışında kalması Rusya kaynaklı petrol ve doğal gazı AB'ne ulaştıran boru hatlarının geçtiği ülkelerin önemini artmasına neden olmuştur. AB açısından Rusya kaynaklı doğal gaz arz güvenliği için Ukrayna ve Moldova ile Güney Doğu Avrupa ülkeleri büyük önem taşımaktadır. Tam üyeliğe potansiyel aday ülkeler olarak adlandırılan Güney Doğu Avrupa ülkelerinin, yakın gelecekte AB'nin genişleme sürecine girecekleri beklenmektedir. Böylece bu ülkelerden kaynaklanabilecek doğal gaz arz güvenliği tehditleri ortadan kalkacaktır. Ukrayna ve Moldova ile ilişkilerin geleceği ise her iki ülkedeki siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanmasına bağlı olarak şekillenecektir.

AB, enerji arz güvenliğini arttırmak için, Rusya kaynaklı enerjiye alternatif arayışları içindedir. Bu bağlamda, Rusya doğal gazına Kırgızistan, Tacikistan, Özbekistan ve Türkmenistan doğal gazı, petrolüne ise Hazar denizi petrolü yeni alternatifler olarak öne çıkmaktadır. Ancak AB'nin, dünya enerji piyasalarının yeni Güç'ü olan Rusya'ya rağmen, bu yeni alternatif enerji ülkeleriyle yeni enerji işbirliklerini nasıl geliştireceği konusu tartışmalıdır. Pan-Avrupa Enerji Bölgesi Girişimi'nin başarısı, Rusya ile sürdürülen enerji ilişkilerinin istikrarı ve geleceği ile çok yakından ilişkilidir. AB tarafından oluşturulmaya çalışılan bölgesel enerji piyasası, piyasa dışında kalmayı tercih eden Rusya'nın izleyeceği enerji politikalarından dolayı olarak etkilenmeyi sürdürecektir. Rusya, en azından kısa ve orta vadede, AB'nin dış enerji politikası arayışları sürecinde kilit ülke olmayı sürdüreceği gibi görünmektedir.

AB'nin, potansiyel aday üye olarak tanımladığı Güney Doğu Avrupa ülkeleri dışında kalan diğer Pan-Avrupa Enerji Bölgesi ülkeleri ile enerji dışı konularda bir imtiyazlı ortaklık sürecine girdiği görülmektedir. AB, Avrupa Komşuluk Politikası içinde yer verdiği Pan-Avrupa Enerji Bölgesi ülkeleri ile aşamalı olarak ekonomik entegrasyona gitmeyi hedeflemektedir. Ekonomik entegrasyon sürecinin orta vadeli hedefi, ilgili ülkelerin Avrupa Tek Pazarı'na katılımlarını sağlamaktır. AB, ülkelerin ekonomik entegrasyon sürecindeki başarılarının, AB ile ilişkilerinin geleceğine yön vereceğini açıkça ifade etmektedir. Sonuç itibarıyla, siyasi istikrarı sağlamış olan bazı Pan-Avrupa Enerji Bölgesi ülkelerinin uzun vadede, imtiyazlı ortak üyelik statüsünden potansiyel aday üyelik statüsüne geçme olasılıkları, AB'ne yeni genişleme perspektifleri yaratabilecek gibi görünmektedir.

KAYNAKÇA

- Bielecki, Janusz.** (2002). Energy Security: is the Wolf at the Door?, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 42(2), 235-250.
- Bohi, Douglas R. ve Toman, Michael A.** (1993). Energy Security: Externalities and Policies, *Energy Policy*, 21(11), 1093-1109.
- Correlje, Aad ve Linde, Coby van der.** (2006). Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective, *Energy Policy*, 34 (5), 532-543.
- Dannreuther, Roland.** (2006). Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy, *European Foreign Affairs Review*, 11 (2), 183-201.
- Energy Charter Secretariat.** (2002). *The Energy Charter Treaty: A Reader's Guide*, <http://www.cne.cl/vinculos/documentos/EnergyChart.pdf> Erişim tarihi: 1.3.2007.
- European Commission.** (2000). *Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, Brussels.
- European Commission.** (2006). *European Energy and Transport: Trends to 2030 - update 2005*, Belgium.
- European Commission.** (2006). *A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, COM (2006) 105 final, Brussels, 8.3.2006.
- European Commission.** (2007). *An Energy Policy for Europe*, COM (2007) 1 final, Brussels, 10.1.2007.
- European Commission.** (2007). *EU Energy Policy Data*, Commission Staff Working Document, SEC (2007) 12, Brussels, 10.1.2007.
- Ferrero-Waldner, Benita.** (2006). The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument, *European Foreign Affairs Review*, 11 (2), 139-142.
- Horsnell, Paul.** (2000). *The Probability of Oil Market Disruptions: with an Emphasis on the Middle East*, Houston: Rice University/James Baker III Institute for Public Policy.
- Jorgenson, Dale W.** (1988). Productivity and Postwar U.S. Economic Growth, *Journal of Economic Perspectives*, 2 (4), 23-41.
- Karakaya, Dilek ve Koraş, Fatih.** (2005). Enerji Bağlamında Türkiye-Rusya İlişkileri, <http://www.turksam.org/tr/yazilar.asp?kat=27&yazi=411> Erişim tarihi: 16.3.2007.
- Mitchell, John V.** (2002). *Renewing Energy Security*, London: The Royal Institute for International Affairs.
- Stern, Jonathan.** (2002). *The Security of European Natural Gas Supplies*, London: The Royal Institute for International Affairs.

Westphal, Kirsten. (2006a). Energy Relations in the Wider Region of Europe and the Americas in a Comparative Perspective: Going Global or Dominating Regional?, paper presented at the *International Conference: International Relations in Eastern Europe*, Berlin, 16-18 March.

Westphal, Kirsten. (2006b). Energy Politics between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe?, *International Politics and Society (Internationale Politik und Gesellschaft)*, 4, 44-62.

UNDP. (2000). *World Energy Assessment*, New York: UNDP.

http://www.inogate.org/en/images/maps/gas_map_big.gif Erişim tarihi: 15.3.2007.

http://www.inogate.org/en/images/maps/oil_map_big.gif Erişim tarihi: 15.3.2007.

http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/index_en.htm Erişim tarihi: 4.3.2007.

<http://www.energy-community.org/> Erişim tarihi: 9.3.2007.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/energy/baku_initiative/index.htm Erişim tarihi: 9.3.2007.

http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 Erişim tarihi: 1.4.2007.