

Executive Summary

A Strategic Challenge: The role of Greece in Europe's Southern Gas Corridor Strategy

Dr. Thanos Dokos / Director General, ELIAMEP

Dr. Theodoros Tsakiris / ELIAMEP Coordinator Geopolitics of Energy Programme

Συνοπτική Παρουσίαση

Μια Στρατηγική Ευκαιρία: Ο Ρόλος της Ελλάδας στο πλαίσιο του Νοτίου Διαδρόμου Φυσικού Αερίου

Δρ. Θάνος Ντόκος / Γενικός Διευθυντής, ΕΛΙΑΜΕΠ

Δρ. Θεόδωρος Τσακίρης / Συντονιστής Προγράμματος Γεωπολιτικής της Ενέργειας, ΕΛΙΑΜΕΠ



Copyright © 2012

Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)
Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)
Λεωφ. Βασ. Σοφίας 49, 106 76 Αθήνα_ | 49, Vas. Sofias Ave, 106 76 Athens, Greece
Tel.: +30 210 7257 110 | Fax: +30 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr
Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος | All Rights Reserved

A Strategic Challenge: The role of Greece in Europe's Southern Gas Corridor Strategy

Dr. Thanos Dokos / Director General, ELIAMEP
Dr. Theodoros Tsakiris / ELIAMEP Coordinator Geopolitics of Energy Programme

with the contribution of
Dr. Ioannis Armakolas, "STAVROS COSTOPOULOS" Research Fellow

Μια Στρατηγική Ευκαιρία: Ο Ρόλος της Ελλάδας στο πλαίσιο του Νοτίου Διαδρόμου Φυσικού Αερίου

Δρ. Θάνος Ντόκος / Γενικός Διευθυντής, ΕΛΙΑΜΕΠ
Δρ. Θεόδωρος Τσακίρης / Συντονιστής Προγράμματος Γεωπολιτικής της Ενέργειας, ΕΛΙΑΜΕΠ

με τη συμβολή του
Δρα Ιωάννη Αρμακόλα, Υποτρόφου Ερευνητικής Έδρας «ΣΤΑΥΡΟΣ ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ»

Οι απόψεις που εκφράζονται σε αυτό το κείμενο πολιτικής είναι των συγγραφέων και δεν αντιπροσωπεύουν απόψεις του Ιδρύματος, του Διοικητικού Συμβουλίου, της Διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

ELIAMEP offers a forum for debate on international and European issues. Its non-partisan character supports the right to free and well documented discourse. ELIAMEP publications aim to contribute to scholarly knowledge and to provide policy relevant analyses. As such, they solely represent the views of the author(s) and not necessarily those of the Foundation.

Executive Summary

The question of European energy security has brought attention to the strategic significance of Southeastern Europe as a transport hub of natural gas and a key region for European energy security. To meet increasing natural gas demand and reduce energy dependency on Russia, European authorities need to promote the realization of projects contributing to the diversification of natural gas supply, alongside improving Europe's relationship with Russia by diversifying its import routes, two targets which are not necessarily mutually exclusive.

The principal targets of this study are (a) to illustrate the major geopolitical parameters of the European Union's Southern Gas Corridor Strategy which aspires to diversify the Union's natural gas import sources while strengthening the political and economic independence of hydrocarbon-rich former Soviet States (b) to present the general framework and key strategic objectives of Greek foreign policy, and the role Greece's energy policies are expected to play and (c) to evaluate through a strategic lens Europe's options for the Southern Gas Corridor.

Europe's Southern Gas Corridor Strategy is founded on the necessity to maximize the imports of non-Russian gas via non-Russian controlled territory, so as to establish an additional route of supply diversification. Any meaningful discussion on the feasibility of the three remaining Southern Gas Corridor Strategy pipeline projects, namely Nabucco, BP's South East Europe Pipeline (SEEP) and Trans-Adriatic Pipeline (TAP) that vie for the transportation of (initially) Azeri gas to Europe via Turkey, requires an examination of the geopolitical environment which will -to a large extent- determine their eventual implementation.

The study analyzes the geopolitical rationale behind Europe's Southern Gas Corridor Strategy by focusing on the reasons which have led to the weakening of the rather "pharaonic" Nabucco pipeline project compared to its two smaller and more cost-efficient (even when taking into consideration the scaled-down version presented in the last few days by the Nabucco consortium) competitors TAP and ITGI. Understanding why Nabucco has lost significant ground is crucial for securing Greece's role in the Southern Gas Corridor. A special reference is also made to BP's SEEP project, a rather nebulous latecomer in the Shah Deniz-II race and the way its implementation may influence Greek policy and interests. The study then evaluates the likely impact of each project's implementation on Greece's foreign policy.

Main conclusions

Greek foreign policy makers will function, at least for the near future, under the Damocles sword of the country's economic crisis. This imposes a number of constraints and limitations. In addition, as key organizations such as the EU and NATO are changing in an effort to adapt to new global and regional trends, Greece needs to find its own niche in the distribution of regional roles and convince its partners and allies of its own added value in common endeavours. A difficult task, indeed, for a country with limited resources but the alternative is strategic irrelevance in the wider region. The best option would probably be Greece's active participation to the shaping of the EU's new regional policies, without, however, ignoring the need for national initiatives or the further multilateralization of Greece's foreign policy.

While maintaining and even further emphasizing its European orientation, there is no reason why Greece cannot develop its relations with other major powers, including the US and Russia. Past tensions between Washington and Moscow made it difficult -and politically costly- for countries like Greece to cooperate with Russia on areas of common interest (like energy). The 'reset' in U.S.-Russian relations would probably allow Greece more leeway for energy cooperation with Russia.

As mentioned in various parts of the study, ***energy-related projects can be instrumental in Greece's effort to repair its image, re-acquire a leading regional role, increase its influence and accumulate 'diplomatic capital'. In this context, the Southern Gas Corridor can play an important role. Unfortunately for Athens the decision for the pipeline route was not taken by Greece. Despite Greece's initial preference for ITGI, once Shah-Deniz decided in favour of TAP the Greek government must immediately embrace the project and facilitate its completion at the earliest possible time [and, of course, under the best possible conditions for Greek interests]. Otherwise, the final decision of Shah-Deniz will be in favour of either Nabucco or SEEP. To prevent such a development,***

an active diplomatic effort, on the basis of close coordination and cooperation between the Ministries of Foreign Affairs and Energy & Environment should be undertaken by Greece.

It should be mentioned that TAP will be crossing Albania before reaching its final destination (Italy), which raises some questions because of various outstanding issues between Greece and Albania which need to be resolved. Although it would be a mistake to underestimate bilateral problems, it would also be wrong to underestimate the common interests and the potential for bilateral cooperation as Albania is, for a number of reasons, an important neighbour and partner for Greece. The potential benefits of cooperation should also be understood and appreciated in Albania, as well.

If TAP wins the SD2 tender, it should seriously consider the inclusion of a Greek private or state gas company/entity as a partner. Greece should also use the IGB network to Hungary as a means of accelerating the transfer of Arab, Cypriot or Israeli LNG to these states regardless of the competition between TAP, SEEP and Nabucco. These LNG sources, especially the Arab/Qatari one, would be available once IGB is commissioned, circa 2013, and thereby eliminate the commercial underpinning of the SEEP project that in its current form appears to be completely disregarding Greek interests.

In addition to the Southern Gas Corridor, ***Greece should try to enlarge its footprint in the energy map through other projects, including South Stream, Burgas-Alexandroupolis¹, as well as the exploitation of potential oil and gas deposits in various parts of the country, notably in Western Greece and the maritime areas to the south of Crete.*** While Greece should continue and intensify its diplomatic efforts for the delimitation of its exclusive economic zone (EEZ) and other maritime zones with neighboring countries, this should not unduly delay efforts to exploit natural resources in the aforementioned areas.

Finally, if technological and financial conditions allow, Greece could also benefit through the construction of a pipeline to transport natural gas from the Israeli and Cypriot deposits in the Eastern Mediterranean through Greece to Western European markets. Such a pipeline project, as well as a Liquid Natural Gas (LNG) alternative, would make an even larger contribution to European Energy security, especially if combined with prospective Greek hydrocarbons production. ***In a very difficult period for Greece, such energy projects provide an excellent opportunity for diplomatic and economic benefits.***

¹ As a result of the recent [December 2011] decision by the Bulgarian government, the proposed Burgas-Alexandroupolis oil pipeline may not be constructed, although Russian sources claim that the project is only temporarily "frozen", a position Greece would obviously welcome.

Συνοπτική Παρουσίαση

Το ζήτημα της ευρωπαϊκής ενεργειακής ασφάλειας στον τομέα του φυσικού αερίου έχει αναδείξει τη στρατηγική σπουδαιότητα της Ν.Α. Ευρώπης ως ενός μείζονος σημασίας κόμβου διαμετακόμισης αερίου και μιας περιοχής υψηλής προτεραιότητας για την ενεργειακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ε.Ε. προκειμένου να καλύψει τις αυξανόμενες ανάγκες της σε εισαγωγές αερίου, μειώνοντας παράλληλα την εξάρτησή της από τη Ρωσία, χρειάζεται να διαφοροποιήσει τόσο τις πηγές όσο και τις οδούς εισαγωγής από περιοχές όπως η Κασπία και η Μέση Ανατολή, βελτιώνοντας παράλληλα τις σχέσεις της με τη Ρωσία, δύο στόχοι που δεν αλληλο-αποκλείονται υποχρεωτικά.

Η μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ αναλύει τη γεωπολιτική λογική υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής του Νοτίου Διαδρόμου, επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον της στους λόγους για τους οποίους έχει αποδυναμωθεί στρατηγικά το φαραωνικών διαστάσεων σχέδιο Nabucco συγκριτικά με τις άλλες δύο μικρότερες και λιγότερο κοστοβόρες εναλλακτικές τους, δηλαδή το ITGI και το TAP. Κατανοώντας το γιατί το Nabucco έχει χάσει μεγάλο μέρος της ανταγωνιστικότητάς του είναι κρίσιμο προκειμένου να διασφαλισθεί ο ρόλος της Ελλάδος στη Στρατηγική του Νοτίου Διαδρόμου.

Η μελέτη επίσης αξιολογεί την ανταγωνιστικότητα του εν πολλοίς ασαφούς σχεδίου που κατέθεσε στα τέλη Σεπτεμβρίου του 2011 η BP, του South East European Pipeline (SEEP) και του τρόπου κατά τον οποίο ενδεχόμενη υλοποίησή του θα επηρεάσει την Ελληνική πολιτική και τα ελληνικά συμφέροντα. Η μελέτη εν τέλει καταλήγει στην αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο η υλοποίηση του κάθε σχεδίου ενδέχεται να επηρεάσει την ελληνική εξωτερική (ενεργειακή) πολιτική.

Βασικά Συμπεράσματα

Η διατήρηση και περαιτέρω εμφατική ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού προσανατολισμού της Ελλάδος δεν αιτιολογεί σε καμία περίπτωση τη μη ανάπτυξη των σχέσεων της Ελλάδος με άλλες μεγάλες δυνάμεις, συμπεριλαμβανομένων των Η.Π.Α. και της Ρωσίας. Οι παλαιότερες εντάσεις μεταξύ της Ουάσινγκτον και της Μόσχας, καθιστούσαν δύσκολη –και πολιτικά δαπανηρή– για χώρες όπως η Ελλάδα, την ανάπτυξη μιας στρατηγικής συνεργασίας με τη Ρωσία σε περιοχές κοινού ενδιαφέροντος όπως η ενέργεια. Η σχετικά πρόσφατη ‘επανεκκίνηση’ των Αμερικανο-Ρωσικών σχέσεων θα δώσει στην Ελλάδα μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμών σε ότι αφορά την ανάπτυξη της ενεργειακής της συνεργασίας με τη Ρωσία.

Όπως αναφέρεται σε αρκετά σημεία της μελέτης, η συμμετοχή της Ελλάδος σε σχέδια ενεργειακών υποδομών στρατηγικής σημασίας μπορεί να συντελέσει καταλυτικά στις προσπάθειες της Ελλάδος να διορθώσει τη διεθνή της εικόνα, να ανακτήσει τον ηγετικό της ρόλο σε περιφερειακό επίπεδο, να αυξήσει την πολιτική της επιρροή και να συσσωρεύσει πολύτιμο «διπλωματικό κεφάλαιο». Σε αυτό το πλαίσιο, η συμμετοχή της Ελλάδος στο Νότιο Διάδρομο μπορεί να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο.

Δυστυχώς για την Αθήνα η απόφαση επιλογής του καταλληλότερου αγωγού εξαγωγής του αζερικού αερίου δεν ελήφθη από την Ελλάδα. Παρά την αρχική προτίμηση της Ελλάδος για τον ITGI, από τη στιγμή που οι εταίροι του Shah-Deniz επέλεξαν το σχέδιο TAP ως δυνητικού τροφοδότη της Ιταλικής αγοράς, η Ελληνική κυβέρνηση πρέπει να εκφράσει άμεσα την υποστήριξή της στο σχέδιο και να διευκολύνει την ολοκλήρωσή του το συντομότερο δυνατόν, και υπό τις βέλτιστες για τα ελληνικά συμφέροντα προϋποθέσεις. Διαφορετικά η τελική απόφαση της κοινοπραξίας του Shah-Deniz θα είναι υπέρ είτε του Nabucco είτε του SEEP, δύο σχεδίων που αποκλείουν πλήρως την Ελλάδα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ένας από τους προτεινόμενους αγωγούς διέρχεται μέσω Αλβανίας πριν να καταλήξει στην Ιταλία, γεγονός το οποίο εγείρει ορισμένα ερωτήματα δεδομένης της ύπαρξης εκκρεμοτήτων μεταξύ Ελλάδος και Αλβανίας, οι οποίες πρέπει να επιλυθούν. Αν και θα ήταν λάθος να υποτιμηθεί η σημασία αυτών των διμερών προβλημάτων, θα ήταν εξίσου λάθος να υποτιμηθούν τα κοινά συμφέροντα και το δυναμικό διμερούς συνεργασίας μεταξύ των δύο χωρών, καθώς η Αλβανία είναι, για μια σειρά λόγων, ένας σημαντικός γείτονας και εταίρος της Ελλάδος.

Σε κάθε περίπτωση εάν το TAP επικρατήσει των SEEP ή Nabucco, οι εταίροι του TAP θα πρέπει να εξετάσουν σοβαρά το ενδεχόμενο συμπερίληψής στο σχέδιο μια ελληνική, κρατικής ή ιδιωτικής εταιρείας αερίου. Η Ελλάδα θα πρέπει παράλληλα να αξιοποιήσει το δίκτυο των αγωγών από τον IGB (Interconnector Greece Bulgaria) έως την Ουγγαρία προκειμένου να επιταχύνει τη μεταφορά Αραβικού, Κυπριακού ή Ισραηλινού Υδρογονοποιημένου Φυσικού Αερίου (ΥΦΑ) στις χώρες της Βαλκανικής, ανεξαρτήτως του ανταγωνισμού μεταξύ των TAP, SEEP και Nabucco. Αυτές οι πηγές ΥΦΑ, ιδιαιτέρως όσες προέρχονται από το Κατάρ, (θα) είναι διαθέσιμες όταν ολοκληρωθεί – περί το 2013- ο IGB και θα μπορέσουν να καλύψουν τις ανάγκες διαφοροποίησης των εισαγωγών αερίου της Βαλκανικής κατά τρόπο που θα εξαλείψει την εμπορική

βάση του SEEP, ενός σχεδίου που τουλάχιστον στην υπάρχουσα μορφή του αδιαφορεί εντελώς για τα ελληνικά συμφέροντα.

Επιπρόσθετα με την πολιτική του Νοτίου Διαδρόμου, **η Ελλάδα πρέπει να συνεχίσει τις προσπάθειές της έτσι ώστε να διευρύνει το αποτύπωμά της στον ενεργειακό χάρτη της περιοχής μέσα από τη συμμετοχή της σε άλλα σχέδια αγωγών, συμπεριλαμβανομένου του South Stream, ιδίως μετά την ενδεχόμενη ακύρωση του πετρελαιαγωγού Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης ύστερα από την απόφαση της βουλγαρικής κυβέρνησης τον Δεκέμβριο του 2011 να καταγγείλει τη συμμετοχή της στην κοινοπραξία κατασκευής του αγωγού.**

Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η εξερεύνηση και εκμετάλλευση των δυνητικών αποθεμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου της Ελλάδος, ιδίως όσων ενδεχομένως βρίσκονται στη Δυτική Ελλάδα και τις θαλάσσιες περιοχές νοτίως της Κρήτης. Αν και η Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσει και να επιτείνει τις διπλωματικές της προσπάθειες αναφορικά με την οροθέτηση της ΑΟΖ της με τις γειτονικές της χώρες, αυτό δεν θα πρέπει να καθυστερήσει τις προσπάθειες της αναφορικά με την εκμετάλλευση των φυσικών πόρων που ενδεχομένως βρίσκονται στις εν λόγω περιοχές.

Τέλος εάν οι τεχνολογικές και οικονομικές συνθήκες το επιτρέψουν, η Ελλάδα θα πρέπει επίσης να επωφεληθεί από την κατασκευή ενός αγωγού μεταφοράς αερίου από το Ισραήλ και την Κύπρο προς τις δυτικοευρωπαϊκές αγορές που θα περνάει μέσα από την Ελλάδα. Ένας τέτοιος αγωγός όπως και μια εναλλακτική ΥΦΑ, θα μπορούσε να αποτελέσει μια ακόμη σημαντικότερη ελληνική συνδρομή στην Ενεργειακή Ασφάλεια της Ευρώπης, ιδίως εάν συνδυαστεί με τη δυνητική παραγωγή ελληνικών υδρογονανθράκων. **Σε μια τόσο δύσκολη περίοδο για την Ελλάδα, τέτοιου είδους ενεργειακά σχέδια αποτελούν μια εξαιρετική ευκαιρία για τη χώρα μας, προκειμένου να αδράξει σημαντικά διπλωματικά και οικονομικά οφέλη.**

