

فصلنامه سیاست خارجی  
سال سی‌ام، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵، صص ۱۴۷-۱۷۲

۶

# منشور بین‌المللی انرژی: فرصتی برای دیپلماسی انرژی ایران

جواد امین منصور<sup>۱</sup>

۱. جواد امین منصور، کارشناس ارشد معاونت حقوقی و بین‌المللی وزارت امور خارجه

j.aminmansour@gmail.com

تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۱/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۱/۱۰

## چکیده

منشور انرژی به‌عنوان یک فرایند بیست‌وپنج‌ساله، تاکنون سه مرحله را پشت سر گذاشته است. تصویب «منشور اروپایی انرژی ۱۹۹۱» را می‌توان نخستین مرحله از این فرایند دانست که طی آن، اصول همکاری در زمینه انرژی پس از پایان جنگ سرد بین دولت‌های اروپایی مشخص شد. بر این اساس، گفتگوها بین دولت‌های علاقمند منطقه برای عملی کردن اصول یادشده ادامه یافت و در نهایت منجر به تصویب «پیمان‌نامه منشور انرژی ۱۹۹۴» به‌عنوان یک سند حقوقی الزام‌آور شد. با بروز تحولات جدید در عرصه جهانی، ضرورت به‌کارگیری انرژی تجدیدپذیر، ظهور واژه توسعه پایدار، و نیاز به سندی فراگیر، طی مذاکراتی، «منشور بین‌المللی انرژی» در سال ۲۰۱۵ به‌عنوان یک بیانیه سیاسی به تصویب رسید. در این مقاله تلاش شده است به این پرسش‌ها که «مفاد و تفاوت‌های سه سند فرایند منشور کدامند و کدام یک می‌توانند، در صورت پذیرش، تأمین‌کننده منافع ملی جمهوری اسلامی ایران باشند»، پاسخ داده شود. به‌نظر می‌رسد برای جمهوری اسلامی ایران، امضای سند نخست و پیوستن به پیمان‌نامه، به‌صلاح نباشد، ولی پذیرش و امضای سند سوم در راستای منافع ملی قرار دارد.

### ▪ واژگان کلیدی:

روابط بین‌الملل، اقتصاد سیاسی، منشور انرژی، دیپلماسی انرژی، انرژی، منشور اروپایی انرژی، پیمان‌نامه منشور انرژی، منشور بین‌المللی انرژی

## مقدمه

تصویب «منشور اروپایی انرژی»<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۱ (۱۳۷۰) نقطه عطفی در همکاری بین کشورهای اروپایی در زمینه‌های تولید، انتقال و بهره‌برداری از انواع منابع انرژی<sup>(۱)</sup> بود، زیرا اروپا از یک سو نیاز فراوانی به سوخت‌های فسیلی داشت و از سوی دیگر، دچار مخاطرات ناشی از انواع تهدیدها در برابر امنیت عرضه انرژی بود. ابتکار منشور انرژی، به‌عنوان یک بیانیه سیاسی، برای نخستین بار و در حیطه جغرافیایی اروپا پس از پایان جنگ سرد و با از میان رفتن تقسیم‌بندی‌های اساسی سیاسی و اقتصادی در این قاره مطرح شد، اما از آنجاکه بیانیه‌های سیاسی غالباً بر روی میز می‌مانند و کمتر در عمل مؤثر واقع می‌شوند، دولت‌های منطقه، مذاکرات چندجانبه‌ای را برای ایجاد یک ابزار حقوقی الزام‌آور شروع کردند. این فرایند مذاکراتی منجر به تصویب و امضای پیمان‌نامه منشور انرژی<sup>۲</sup> در سال ۱۹۹۴ (۱۳۷۳) شد.

پس از گذشت حدود ۱۸ سال از عمر پیمان‌نامه منشور انرژی، دولت‌های متعاقد برای افزایش تأثیر مفاد این منشور بر بازار انرژی، محدودیت‌های جغرافیایی پیوستن سایر دولت‌ها به این پیمان‌نامه را برداشتند، اما بررسی‌ها نشان داد که به‌روز نبودن و مواضع یکجانبه مفاد دو سند - به نفع کشورهای مصرف‌کننده انرژی - از جمله موانع پیوستن هستند؛ از این رو، دولت‌های متعاقد پیمان‌نامه در بیست‌وسومین کنفرانس منشور در ورشو در سال ۱۳۹۱ (۲۰۱۲)، تصمیم به روزآمد کردن منشور ۱۹۹۱ و تدوین یک منشور جهانی بین‌المللی انرژی با هدف زمینه‌سازی برای پیوستن تعداد بیشتری از دولت‌ها به پیمان‌نامه گرفتند (تصمیم شماره CCDEC201219)<sup>(۳)</sup>. مذاکرات نمایندگان دولت‌های دعوت‌شده از جمله دولت جمهوری اسلامی ایران در قالب یک کارگروه در سطح کارشناسان ارشد در سال ۲۰۱۴ (۱۳۹۳) صورت گرفت<sup>(۳)</sup>. پیش‌نویس متن «منشور بین‌المللی انرژی»<sup>۳</sup> به‌عنوان یک بیانیه سیاسی، توسط نمایندگان ۷۵ دولت علاقمند در ابتدای سال ۲۰۱۵ (۱۳۹۴) طی کنفرانس وزرا در شهر لاهه تصویب و هم‌زمان توسط اکثر نمایندگان دولت امضا شد.

<sup>1</sup> European Energy Charter

<sup>2</sup> Energy Charter Treaty

<sup>3</sup> International Energy Charter

نکته قابل توجه اینکه جمهوری اسلامی ایران یک کشور دارای ذخایر فراوان انرژی به‌ویژه نفت و گاز و نیز بهره‌مند از انرژی خورشیدی و باد است و با وجود فرازونشیب‌های فراوان، همواره از جایگاهی والا در بازار انرژی برخوردار بوده است. چگونگی موضع‌گیری ایران در قبال فرایند منشور، به‌ویژه سه سند یادشده و نحوه ارتباط با دولت‌هایی که اسناد را مورد پذیرش قرار داده‌اند، پرسشی جذاب است که بررسی و نتیجه‌گیری در این زمینه می‌تواند به مشخص شدن برخی ابهام‌ها در دیپلماسی انرژی کشور در عرصه روابط بین‌الملل کمک کند و نیز گره‌گشای برخی نارسایی‌ها در بازار انرژی جهان باشد.

فرضیه مقاله این است که «پذیرش اسناد حاصل از فرایند منشور انرژی در سال‌های ۱۹۹۱، ۱۹۹۴ و ۲۰۱۵، فرصتی برای فعال‌تر کردن دیپلماسی انرژی ایران در عرصه جهانی است».

در این چارچوب و برای پاسخ‌گویی به پرسش اصلی، چند پرسش فرعی هم مطرح می‌شود؛ به‌این ترتیب که مفاد سه سند منشور یادشده چیست و منافع کدام گروه از کشورها را دربر دارد؟ سیاست‌ها و راهبرد دولت ایران در زمینه انرژی چیست؟ آیا اسناد یادشده تأمین‌کننده منافع ملی ایران بوده و در راستای راهبردها و سیاست‌های کشور هستند؟

این مقاله به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده و بررسی ابعاد مثبت و منفی پیوستن کشور به‌ویژه در فضای سیاسی مثبت دوران پساجام و برداشته شدن تحریم‌های اقتصادی که فصلی جدید در روابط خارجی کشور گشوده، از مسائل مورد تأکید و توجه آن بوده است. برای حمایت از فرضیه، برخی مقاله‌ها و کتاب‌های موجود در زمینه اسناد بین‌المللی یادشده، اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ملی، مطالعه و مورد بهره‌برداری قرار گرفته‌اند.

## ۱. مروری بر نظریه‌ها

موضوع انرژی در سطوح داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی از ابعاد مختلفی برخوردار است. برخلاف گذشته که وجه اقتصادی انرژی در سیاست‌گذاری‌ها غالب بود و عامل مؤثری در رونق یا رکود صنعت و حمل‌ونقل محسوب می‌شد، با توجه به روند جهانی‌شدن و گسترش

روابط بین‌المللی، جنبه‌های سیاسی، اجتماعی و زیست‌محیطی آن در حال پررنگ‌تر شدن است. همگام با توسعه کشورها و گسترش مبادلات تجاری فرامرزی، اثرات انرژی بر وابستگی متقابل، محیط زیست، و توسعه اجتماعی افزایش یافته و نیز میزان حساسیت و آسیب‌پذیری کشورها در برابر آن بیشتر شده است.

*نازلی شکری و رابرت نورث* بر این نظر هستند که رابطه‌ای ناگسستنی بین رشد جمعیت و میزان تقاضا برای منابع طبیعی وجود دارد. هنگامی که جوامع به دلیل نیاز به منابع طبیعی به خارج متمایل می‌شوند، احتمال بروز منازعه نیز تقویت می‌گردد (Choucri & North, 1975). دیوید هگلاند نیز یکی از دلایل درگیری‌ها یا منازعات بین‌المللی را منافع استراتژیک می‌داند و بر این نظر است که تلاش برای دسترسی به منابع استراتژیک در ادبیات کهن ژئوپلیتیک کاملاً مشهود است. وی با اشاره به جنگ‌های جهانی اول و دوم که بروز آنها را ناشی از توزیع نابرابر معادن و منابع در جغرافیای سیاسی می‌داند، منابع طبیعی را عاملی مؤثر در توانایی نظامی برمی‌شمرد و در ادامه می‌گوید، دولت‌هایی که به طور سنتی درصدد تسخیر سرزمین از طریق جنگ بودند، صرفاً قصد کشورگشایی نداشتند، بلکه درصدد توزیع برابر سرزمین بودند تا از طریق آن، منابع استراتژیک را به طور مساوی توزیع کنند (Haglund, 1988: 220-240).

در این راستا، رابطه نزدیک حامل‌های انرژی به عنوان بخشی از منابع طبیعی با دو موضوع دیگر امنیت و محیط زیست، قابل تأمل جدی است؛ از این رو، بعضی نظریه‌پردازان با پایان جنگ سرد، در تعریف مفهوم امنیت پا را از محدوده‌های سنتی فراتر نهاده از تمرکز بر عوامل سنتی تهدید به مطالعه مخاطرات بوم‌شناختی به عنوان تهدیدی همگانی روی آورده‌اند. اندیشمندان مکتب کپنهاگ، شش عامل سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، جمعیتی، نظامی و زیست‌محیطی را اجزای تفکیک‌ناپذیر امنیت معرفی کرده‌اند. آنها به این ترتیب تعریفی وسیع‌تر از امنیت را مطرح کرده و عوامل یادشده را در برقراری صلح یا بروز جنگ مؤثر دانسته‌اند. آنها بر این باور هستند که با گسترش دموکراسی و تکامل فناوری ارتباطات و حمل و نقل، نحوه برداشت و تصور ملت‌ها از موضوعات مربوط به امنیت ملی بیش از پیش تغییر کرده است. *باری بوزان* در تشریح چارچوب دوران پس از جنگ سرد بر این نظر است

که به ندرت کسی می‌تواند اهمیت و برجستگی مسئله امنیت، خواه فردی، ملی یا بین‌المللی را در بین مسائل بشری انکار کند (Buzan, 1991).

در بررسی بُعد زیست‌محیطی امنیت ملی، درگیری‌ها بر سر منابع آب، افزایش جمعیت، مهاجرت‌های ناشی از تخریب‌های زیست‌محیطی و یا کمیابی و زوال منابع طبیعی از نگرانی‌های عمده به‌شمار می‌آیند، زیرا این معضلات در ارتباط مستقیم با روش و کیفیت زندگی افراد قرار دارند (Mandel, 1994).

نکته قابل توجه این است که منابع طبیعی از دیرباز به علت رابطه گسترده با فرایند صنعتی شدن و توسعه در مطالعات امنیتی مورد توجه بوده و تملک یا دسترسی به این منابع به علت کمیابی و محدود بودن ذاتی آنها، به نوعی ابزار قدرت دولت‌ها محسوب شده است. نبود دانش جامع و تمرکز جامعه جهانی بر مخاطرات ناشی از جنگ سرد از جمله جنگ هسته‌ای بین دو ابرقدرت، باعث شد که مسائل زیست‌محیطی اولویتی در برنامه‌ریزی دولت‌ها نداشته باشد. با پایان جنگ سرد و با استفاده از فناوری‌های جدید و یافته‌های علمی، توجه جامعه بین‌المللی، به ویژه سیاستمداران، بیش از پیش به نقش منابع طبیعی و محیط زیست در توسعه و پیشبرد امنیت ملی جلب شد.

## ۲. چرایی تدوین منشور انرژی

تاریخ شروع فرایند منشور انرژی در اروپا را می‌توان پایان جنگ سرد با ویژگی دوقطبی دانست، زیرا فضای سیاسی جدید و بی‌سابقه‌ای را برای همکاری اقتصادی بین کشورهای اروپایی فراهم آورد. در آن برهه زمانی، قاره اروپا با داشتن حدود دو درصد از ذخایر انرژی، مجبور به واردات گسترده سوخت‌های فسیلی از کشورهای خارج از منطقه به ویژه خاورمیانه، شمال آفریقا و روسیه بود و از این رو وابستگی شدیدی به سوخت وارداتی داشت. این نیاز باعث شد که اروپا در برابر نوسانات قیمت منابع انرژی و هرگونه قطع احتمالی نظیر تحریم نفتی کوتاه‌مدت اعراب<sup>(۴)</sup> در سال ۱۹۷۳ و یا بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی در برخی کشورهای صادرکننده و ترانزیت، آسیب‌پذیر باشد. علاوه بر این، عدم هماهنگی کافی و حتی رقابت بین کشورهای مصرف‌کننده اروپایی، خود مشکلی بود که بر

نارسایی‌ها در زمینه انرژی در منطقه می‌افزود. چالش‌های یادشده سبب شد که دولت‌های اروپایی به مذاکره برای تدوین یک بیانیه سیاسی، حاوی اصولی مشترک و قابل‌قبول برای همکاری در زمینه انرژی در دو منطقه غرب و شرق اروپا بپردازند.

در دهه ۱۹۸۰، اروپا به‌عنوان جمعی از کشورهای مصرف‌کننده صنعتی، فاقد تشکیلاتی منسجم برای سیاست‌گذاری و اقدام بود، درحالی‌که برخی کشورهای صادرکننده منابع انرژی در قالب نهادهای منطقه‌ای-بین‌المللی نظیر سازمان کشورهای صادرکننده نفت<sup>۱</sup> و سازمان کشورهای عرب صادرکننده نفت<sup>۲</sup> دارای سازماندهی هرچند ضعیفی برای تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌های مشترک خود در بازار نفت جهان بودند؛ ازاین‌رو، با همت کشورهای اروپایی و تعداد دیگری از کشورهای صنعتی مصرف‌کننده، آژانس بین‌المللی انرژی<sup>۳</sup> در سال ۱۹۷۴ (۱۳۵۳)، یعنی یک سال پس از تحریم نفتی اعراب، در اروپا شکل گرفت. هدف از تشکیل آژانس در آغاز، جمع‌آوری اطلاعات و اطلاع‌رسانی به کشورهای مصرف‌کننده عضو، انجام هماهنگی‌های لازم در صورت قطع ناگهانی حامل‌های انرژی وارداتی و نیز تبادل نظر و تحلیل وضعیت‌ها برای اعضا بود. در نتیجه، آژانس نمی‌توانست پاسخ‌گوی نیاز اروپا به سیاست‌گذاری و همکاری عملی مشترک باشد؛ ازاین‌رو، مذاکراتی به‌منظور انعکاس مواضع و مشخص کردن سیاست‌های مشترک مربوط به انرژی بین دولت‌های اروپایی شروع شد. مذاکرات یادشده به تصویب و امضای منشور اروپایی انرژی ۱۹۹۱ (۱۳۷۰) در شهر لاهه هلند توسط دولت‌های علاقمند منجر شد. منشور انرژی یک بیانیه سیاسی و نخستین گام در «فرایند منشور انرژی» تلقی می‌شد. دولت‌های علاقمند امضاکننده منشور در حقیقت اصولی را برای همکاری در زمینه انرژی مانند سرمایه‌گذاری مشترک، همکاری در زمینه تسهیل مبادله حامل‌های انرژی، ترانزیت، انتقال فناوری و غیره مشخص کردند.

<sup>۱</sup>. OPEC

<sup>۲</sup>. OAPEC

<sup>۳</sup>. International Energy Agency

### ۳. پیمان نامه منشور انرژی

پیمان نامه منشور انرژی در اصل یک موافقت نامه منطقه‌ای اروپایی و دربرگیرنده چارچوبی چندجانبه برای سرمایه‌گذاری، حمل‌ونقل و تجارت انرژی در میان کشورهای مصرف‌کننده متعاهد این پیمان نامه است. این پیمان نامه براساس منشور انرژی مصوب سال ۱۹۹۱ که تنها ناظر بر کشورهای اروپایی بود، بدون تغییر در اهداف و مفاد، به‌همراه پروتکل کارایی انرژی و جنبه‌های زیست‌محیطی مرتبط با آن<sup>۱</sup> به‌عنوان یک سند حقوقی در دسامبر ۱۹۹۴ امضا و از سال ۱۹۹۸ برای دولت‌های متعهد به آن، از نظر حقوقی لازم‌الاجرا شد. همچنین در این سال، جنبه‌های تجاری پیمان نامه با موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت<sup>۲</sup> تطبیق داده شد.

نظر پایه‌گذاران این پیمان نامه این بوده است که در شرایط وابستگی اروپا به انرژی وارداتی، این منشور می‌تواند از طریق تدوین مقررات الزام‌آور، چارچوبی حقوقی برای همکاری بین کشورهای مصرف‌کننده انرژی اروپایی، برقراری امنیت عرضه انرژی، بازار رقابتی، کاهش مخاطرات سرمایه‌گذاری، انتقال فناوری و پیشبرد توسعه پایدار فراهم کند؛ از این‌رو، حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش انرژی، تجارت آزاد کالاها و تجهیزات مرتبط با انرژی براساس قواعد سازمان تجارت جهانی، آزادی ترانزیت انرژی از طریق خط لوله و شبکه‌ها، کاهش اثرات منفی زیست‌محیطی از طریق ارتقای بازدهی انرژی و درنهایت، ایجاد سازوکاری مناسب برای حل اختلاف بین دولت‌ها یا بین دولت‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذار از مهم‌ترین اهداف پیمان نامه منشور انرژی به‌شمار می‌آیند.

همچنین مفاد پیمان نامه متضمن حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی براساس اصل رفتار ملی یا اصل کامله‌الوداد، محافظت در برابر مخاطرات غیرتجاری، ایجاد شرایط غیرتبعیض‌آمیز برای تجارت مواد، فرآورده‌ها و تجهیزات مربوط به انرژی براساس مقررات سازمان تجارت جهانی<sup>۳</sup> و تأمین جریان انتقال فرامرزی از طریق خط لوله، شبکه ریلی و سایر وسایل انتقال،

<sup>۱</sup> - PERREA

<sup>۲</sup> - GATT

<sup>۳</sup> - World Trade Organization



رفع اختلاف احتمالی بین کشورهای متعاقد، و بین سرمایه‌گذاران و کشورهای پذیرنده، افزایش کارایی انرژی، و کوشش برای به حداقل رساندن اثرات منفی زیست‌محیطی تولید، انتقال و مصرف انرژی می‌شود. در این راستا، لزوم پایبندی دولت‌های متعاقد به «منشور ۱۹۹۰ پاریس برای یک اروپای نوین» و منشور اروپایی ۱۹۹۱ (ECT Preambles)، پایبندی به تعریف قلمرو آبی کشورها طبق حقوق بین‌الملل دریاها (ECT, Art. 1, para. 10)، اجرای مقررات گات (ECT, Art. 4-6) شامل ممنوعیت اولویت دادن به نیروی کار و مواد اولیه بومی نسبت به مشابه خارجی از سوی سرمایه‌گذاران، و امکان اقدام حقوقی علیه فعالیت‌های ضد رقابتی دولت‌ها (ECT, Art. 6) قابل توجه جدی هستند.

کنفرانس منشور انرژی به‌عنوان عالی‌ترین سازوکار تصمیم‌گیری، با شرکت همه طرف‌های متعاقد پیمان‌نامه به‌طور منظم و دو بار در سال تشکیل می‌شود. موضوعات مؤثر در توسعه همکاری بین اعضا، ایجاد ابزارها و شیوه‌های مورد نیاز برای اجرای مفاد پیمان‌نامه و در صورت نیاز بازنگری، جزء وظایف کنفرانس هستند. همچنین این کنفرانس، برای افزایش کارایی خود، اقدام به تشکیل نهادهای فرعی با عنوان «منشور گروه استراتژی»، «گروه سرمایه‌گذاری»، «گروه تجارت و انتقال»، «گروه کارایی انرژی و جنبه‌های زیست‌محیطی»، «کمیته بودجه» و «کمیته مشورتی حقوقی» کرده است.

کنفرانس منشور انرژی متشکل از ۵۴ دولت و سازمان منطقه‌ای عضو<sup>(۵)</sup> و ۲۲ دولت ناظر<sup>(۶)</sup> است. کشورهای استرالیا، بلاروس، ایسلند، نروژ، و روسیه پیمان‌نامه را امضا کرده، ولی هنوز آن را در مجالس خود تصویب نکرده‌اند. همچنین تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان عضو ناظر در این کنفرانس شرکت می‌کنند. وظایف دبیرخانه، نظارت بر اجرای تعهدات اعضا، تشکیل جلسه‌های کنفرانس و مجامع، مشورت و ارائه گزارش و تحلیل به کنفرانس و سایر مجامع منشور، و ارتباط با دولت‌های غیرعضو است<sup>(۷)</sup>.

با وجود پیمان‌نامه منشور انرژی، طی دو دهه گذشته، فرایند روبه‌افزایش مصرف حامل‌های انرژی در اتحادیه اروپا و به تبع آن، افزایش وابستگی اتحادیه به انرژی وارداتی، ضرورت ارتقای روابط و همکاری با کشورهای اصلی تولیدکننده، ترانزیت و مصرف‌کننده را بیش از پیش افزایش داده است. کلیات سیاست انرژی اتحادیه اروپا که از سوی کمیسیون

اروپا تدوین و با عنوان «سند سبز اتحادیه» به پارلمان اروپا ارائه شد، وظایف اعضا را در حوزه‌های مختلف انرژی مشخص می‌کند. خلاصه‌ای از مفاد این سند که از سوی مدیرکل روابط خارجی کمیسیون در یکی از نشست‌های پارلمان مطرح شده، به شرح زیر است.<sup>(۸)</sup>

«انعقاد یک قرارداد جدید با روسیه در زمینه روابط و همکاری‌های انرژی، امضای موافقت‌نامه‌ای جدید با اوکراین در مورد کلیه ابعاد همکاری و تجارت انرژی، ارتقای روابط دوجانبه انرژی با شرکای کلیدی اتحادیه و منطقه دریای خزر، آسیای مرکزی، مدیترانه و خاورمیانه، گسترش تدریجی پیمان انرژی جامعه اروپایی به نروژ، اوکراین، مولداوی و ترکیه، توسعه روابط با کشورهای کلیدی تولیدکننده و ترانزیت انرژی از طریق اوپک، شورای همکاری خلیج فارس و یا در چارچوب روابط دوجانبه و همچنین توجه بیشتر به مناطقی نظیر آمریکای لاتین و حوزه کارائیب، از جمله برنامه‌های اتحادیه در بخش انرژی اعلام شده‌اند».

پیشبرد موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی بین‌المللی و آینده همکاری‌ها با دولت‌های طرف پیمان‌نامه منشور انرژی، بهبود وضعیت ایمنی در تأسیسات هسته‌ای، به‌ویژه در کشورهای همسایه از طریق سازوکارهای جدید، گسترش همکاری‌ها در زمینه انرژی با کشورهای حاشیه دریای خزر و دریای سیاه در چارچوب سیاست همجواری اروپایی و تحکیم روابط با همه کشورهای دارنده منابع انرژی در منطقه خزر و آسیای مرکزی، جزء مفاد راهبرد انرژی اروپا به‌شمار می‌آیند. در حوزه همکاری‌های منطقه‌ای نیز اولویت‌های همکاری جدید در منطقه مدیترانه، تحکیم روابط در زمینه انرژی با کشورهای آفریقایی در قالب برنامه مشارکت انرژی اروپا-آفریقا، توسعه بیشتر روابط انرژی اروپا با چین، هند و آمریکای لاتین، ایجاد زیرساخت‌های لازم برای متنوع کردن منابع و مسیرهای انتقال انرژی، ایجاد کریدور انتقال انرژی از عرض دریای خزر به دریای سیاه و پروژه‌های جدید منطقه مدیترانه، از برنامه‌های اتحادیه اروپا هستند.

شایان ذکر است که با تصویب کنفرانس منشور، دولت ایران در آذر ۱۳۸۱ (دسامبر ۲۰۰۲) وضعیت «ناظر بنا بر دعوت» را احراز کرد. موضوع امضای منشور انرژی و الحاق کامل جمهوری اسلامی ایران به پیمان‌نامه منشور انرژی به‌عنوان سندی حقوقی که از گسترده‌ترین مجموعه قواعد و مقررات تجاری بین‌المللی برای همکاری در بخش انرژی

برخوردار است، طی سال‌های گذشته مورد بحث و بررسی نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط در کشور قرار داشته و به نتیجه مثبت نرسیده است.

برخی کارشناسان، پیوستن ایران به پیمان‌نامه منشور انرژی را زمینه‌ساز گسترش فعالیت‌های کشور در عرصه بین‌المللی در زمینه انرژی از جمله فرایند تصمیم‌گیری، و نیز افزایش میزان حضور در گردهمایی‌های بین‌المللی و بهره‌مندی از مزایای حاصل از آن می‌دانند؛ در حالی که برخی دیگر، با اشاره به وضعیت سیاسی-اقتصادی و نیز جایگاه بین‌المللی ایران به‌عنوان یک کشور نفت‌خیز عضو اوپک، بخشی از اهداف پیمان‌نامه را با منافع کشورهای تولیدکننده و صادرکننده، همسو نمی‌دانند و مخالف پیوستن دولت ایران به پیمان‌نامه منشور هستند. همچنین گروه دوم بر این نظر هستند که هر اقدامی در راستای تقویت یک تشکیلات بین‌المللی متولی انرژی که سیاست‌های آن بر اوپک و کشورهای تولیدکننده و صادرکننده انرژی سایه افکند، به صلاح نبوده و در راستای منافع ملی نیست. علاوه بر این، براساس اصل برخورد غیرتبعیض‌آمیز با شرکت‌های فعال در زمینه انرژی، شرکت‌های ایرانی از ظرفیت و توانایی لازم برای رقابت اقتصادی و فنی برخوردار نیستند.

نکته قابل‌توجه این است که سایر کشورهای عضو اوپک نیز به پیمان‌نامه منشور انرژی نپیوسته‌اند و غالباً دارای وضعیت ناظر هستند.

#### ۴. منشور بین‌المللی انرژی

به‌دنبال تصمیم دولت‌های طرف پیمان‌نامه منشور انرژی طی کنفرانس منشور انرژی در آذر ۱۳۹۲ در ورشو، مبنی بر روزآمد کردن و گسترش جغرافیایی حوزه تحت پوشش منشور اروپایی انرژی ۱۹۹۱، دبیرخانه منشور انرژی مبادرت به تشکیل کارگروه تدوین پیش‌نویس منشور جدید انرژی در سطح کارشناسان ارشد کشورهای منتخب، از جمله جمهوری اسلامی ایران کرد. این کارگروه با برگزاری چهار جلسه رسمی و تعدادی جلسه غیررسمی با شرکت نمایندگان حدود ۶۰ دولت و کشورهای عضو اتحادیه اروپا در طول سال ۱۳۹۳، متن جدیدی را با عنوان «منشور بین‌المللی انرژی» تدوین و نهایی کرد. این متن در نشست با حضور مقامات عالی‌رتبه (وزرا) دولت‌های علاقمند در روزهای ۲۰ و ۲۱ مه ۲۰۱۵ (اردیبهشت ۱۳۹۴) طی مراسمی در شهر لاهه مورد پذیرش قرار گرفته و امضا شد.

متن منشور بین‌المللی انرژی از ۱۱ صفحه اصلی و ۳ صفحه ضمیمه تشکیل شده است. در بخش مقدماتی ضمن بیان سابقه موضوع، اهداف منشور ذکر شده است.

بندهای اجرایی منشور متشکل از چهار بخش<sup>(۹)</sup> به شرح زیر است:

**۱. اهداف:** در این بخش به ضرورت توسعه انرژی پایدار، بهبود امنیت انرژی، حداکثرسازی کارایی در مراحل مختلف تولید، تبدیل، حمل‌ونقل، توزیع و بهره‌برداری از انرژی، توسعه تجارت انرژی بر مبنای توافقنامه‌های چندجانبه، همکاری میان دولت‌ها در حوزه انرژی و حفاظت از محیط زیست، به‌عنوان اهداف منشور اشاره شده است.

**۲. اجرا:** در این بخش ۱۰ بند کلی اجرایی به‌منظور نیل به اهداف فوق، ذکر شده است که عبارتند از: دسترسی به انرژی و توسعه منابع انرژی، دسترسی به بازار، آزادسازی تجارت در بخش انرژی، حمایت از سرمایه‌گذاری، ایمنی، تحقیقات، فناوری و انتقال آن و نوآوری، کارایی انرژی، حفاظت از محیط زیست و انرژی‌های پایدار و پاک، دسترسی به انرژی پایدار، آموزش، و متنوع‌سازی منابع و مسیرهای عرضه انرژی.

بدیهی است که برای اجرای برنامه‌های یادشده، لوازم و ابزارهایی مورد نیاز هستند. وجود و به‌کارگیری نهادها، استفاده از منابع مالی و تسهیل همکاری‌ها، از جمله همکاری فنی بین مؤسسه‌ها، دولت‌ها و بخش خصوصی براساس اصول حاکم بر بازار، ضروری است. امضاکنندگان سند، تضمین می‌کنند که مقررات مربوط به حفاظت در تجارت، صنعت و مالکیت معنوی رعایت خواهد شد. آنها به مبادله تجربیات خود در زمینه توسعه انرژی پاک و سرمایه‌گذاری پرداخته و برای مهار گازهای سوزان همکاری می‌کنند.

**۳. موافقت‌نامه‌های خاص:** این بخش به همکاری دولت‌های امضاکننده منشور در زمینه‌های کارایی انرژی و حفاظت از محیط زیست، توسعه بازارهای یکپارچه انرژی منطقه‌ای، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، ایمنی تأسیسات هسته‌ای، دسترسی به انرژی پایدار و انتقال فناوری و تشویق به نوآوری تأکید می‌کند. توسعه شبکه‌های اتصال گاز، برق، و نفت و نیز استفاده از فناوری‌های پیشرفته، از جمله فناوری پاک زغال‌سنگ از دیگر زمینه‌های همکاری است.

**۴. اقدام نهایی:** به نحوه نگهداری سند نزد دولت هلند و ارائه آن به دبیرکل سازمان

ملل متحد برای توزیع میان دولت‌ها اشاره دارد.

در ضمیمه سند منشور بین‌المللی انرژی، به بیانیه‌ها و تصمیم‌های تعدادی از کنفرانس‌ها و رویدادهای مهم منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط با موضوع انرژی اشاره شده است.

## ۵. ارزیابی مواضع کشورها در قبال منشور بین‌المللی انرژی

با توجه به ارائه اصلاحیه‌های فراوان توسط هیئت ایرانی در کارگروه تدوین منشور جدید، بخش قابل توجهی از وقت جلسه‌ها به تبادل نظر بین هیئت ایرانی از یک سو و هیئت کمیسیون اروپایی و ژاپن از سوی دیگر، گذشته است؛ از این رو، در این قسمت مواضع سه طرف، مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

از جمله مواضع هیئت ایرانی، توجه به موضوع انرژی در چارچوب توسعه پایدار؛ جایگزینی «امنیت عرضه انرژی» با «امنیت انرژی» یا «امنیت عرضه و تقاضا»؛ اضافه کردن عبارت «افزایش همکاری برای مهار گازهای رها شده و سوزان در تأسیسات نفت و گاز»؛ توجه بیشتر به مسائل اجرایی نظیر ظرفیت‌سازی، انتقال فناوری، آموزش، مبادله دانش و تجربیات؛ توجه به منافع کلیه کشورهای تولیدکننده و مصرف‌کننده انرژی و کشورهای ترانزیت؛ گسترش شبکه‌های لوله نفت و گاز و انتقال برق در مناطق مختلف جغرافیایی؛ در نظر گرفتن قوانین و مقررات داخلی (علاوه بر تعهدات خارجی)؛ تأکید بر احترام به حق حاکمیت دولت‌ها بر منابع انرژی خود؛... و نیز حذف مواردی از پیش‌نویس که با منافع ملی ایران مغایرت داشته است. همچنین با شناسایی و تهیه فهرستی از اسناد نشست‌های مربوط به انرژی سازمان ملل متحد، مجمع کشورهای صادرکننده گاز (جکف)، سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک)، جنبش غیرمتعهدها و... نتایج این‌گونه نشست‌ها به فهرست نشست‌های مهم بین‌المللی در زمینه انرژی در سند ضمیمه اضافه شد.

کمیسیون اروپا<sup>(۱۰)</sup> سه هدف کلی در زمینه انرژی را دنبال می‌کند که شامل امنیت عرضه، وجود محیط رقابتی برای عرضه‌کنندگان، و رعایت اصل پایداری در مصرف انرژی به منظور کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و وابستگی به سوخت‌های فسیلی است. برای نیل به اهداف یادشده، ارتقای ایمنی و بازدهی انرژی، تولید انرژی در داخل اتحادیه از جمله انرژی تجدیدپذیر، داشتن بازار مطمئن و یکپارچه، امنیت عرضه، و تشکیل اتحادیه انرژی

اروپایی، اهمیت فراوانی دارد. اتحادیه رابطه تنگاتنگی بین دو موضوع تغییر آب‌وهوا و انرژی قائل بوده و از این رو سه دسته از اهداف کمی را به شرح زیر تصویب کرده است<sup>(۱۱)</sup>:

۱. تا سال ۲۰۲۰، دست کم ۲۰ درصد کاهش در انتشار گازهای گلخانه‌ای، دست کم ۲۰ درصد بهبود کارایی، افزایش سهم انرژی تجدیدپذیر در سبد انرژی اتحادیه، و دست کم ۲۰ درصد کاهش در مصرف؛

۲. تا سال ۲۰۳۰، دست کم ۴۰ درصد کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، دست کم ۲۷ درصد سهم انرژی تجدیدپذیر، دست کم ۲۷ درصد افزایش در بازدهی انرژی، و ۱۵ درصد سهم الکتریسته شبکه‌ای مرتبط به هم بین کشورهای عضو؛

۳. تا سال ۲۰۵۰، تحقق ۸۰ تا ۹۵ درصد کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای<sup>(۱۲)</sup>.

مواضع نمایندگان کمیسیون اروپا در چارچوب اهداف و سیاست‌های فوق بوده و همچنان که مشخص است، برای کشورهای اروپایی موضوعاتی مانند رقابت، بازار آزاد، امنیت عرضه انرژی، و پایداری (توسعه با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی) مهم هستند.

لازم به ذکر است که علاوه بر ایران، برخی دولت‌های عضو اوپک نظیر عربستان سعودی، قطر و الجزایر در مذاکرات مربوط به تدوین سند منشور بین‌المللی انرژی در بروکسل حضور داشتند، اما از مشارکت در مباحث پرهیز کرده و در کنفرانس وزرا در مه ۲۰۱۵ در لاهه شرکت نکردند.

متن منشور بین‌المللی انرژی صرفاً یک بیانیه سیاسی بوده و یک سند حقوقی الزام‌آور نیست. امضای منشور جدید باعث احراز وضعیت «ناظر دائمی» در جلسه‌های کنفرانس دولت‌های متعهد پیمان‌نامه می‌شود. علاوه بر این، به دولت‌های امضاکننده این امکان را می‌دهد که از دوره‌های آموزشی دبیرخانه منشور انرژی بهره برده و در جلسه‌های متعدد تخصصی دبیرخانه شرکت کنند. این درحالی است که امضای منشور بین‌المللی انرژی هیچ‌گونه تعهدی برای پیوستن به پیمان‌نامه منشور و اجرای مفاد آن ایجاد نمی‌کند.

## ۶. بررسی قوانین و سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران

برای ارزیابی سیاست خارجی کشور در قبال انرژی، بررسی اسناد بالادستی کشور، راهبردهای احتمالی، سیاست‌های اعلامی، و موضع‌گیری‌ها در این زمینه لازم است. اسناد داخلی که به مسائل مربوط به انرژی پرداخته‌اند عبارتند از: قانون اساسی، سند چشم‌انداز، برنامه پنجم توسعه کشور، و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در زمینه انرژی. متأسفانه یک راهبرد بلندمدت مصوب، اعلام‌شده به‌صورت عمومی و لازم‌الاجرا درباره انرژی کشور، که مشخص‌کننده سیاست‌ها و وظایف دستگاه‌های اجرایی و راهنمای قانون‌گذاران کشور برای تصویب برنامه‌ها و قوانین باشد، و در این مقاله از آن به‌شکلی آسان‌تر استفاده شود، وجود ندارد. در اینجا تلاش می‌شود خلاصه‌ای از قوانین و سیاست‌های مندرج در اسناد بالادستی موجود ارائه شود.

### ۶-۱. قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله چارچوب‌های اصلی برای اتخاذ تصمیم‌های کلان ملی است. در زیر به برخی از اصول قانون اساسی که به‌صورت مستقیم به موضوع انرژی مربوط می‌شوند، اشاره شده است.

بخشی از اصل ۴۴ که بر مبنای آن نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، ... تأمین نیرو، سدها و... است که براساس ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخشی از اصل ۴۵ مربوط به انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، و... است که در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه در مورد آنها عمل کند. طبق اصل ۵۰، در جمهوری اسلامی حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه‌رشدی داشته باشند، یک وظیفه عمومی تلقی می‌شود؛ از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر از آن، که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا می‌کند، ممنوع است. طبق اصل ۸۱، دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسه‌های تجارتي، صنعتی، کشاورزی، معادن، و خدمات به خارجی‌ها مطلقاً ممنوع است. بنابر اصل ۱۵۲، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران براساس نفی هرگونه

سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال... و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دولت‌های غیرمحارب استوار است. در اصل ۱۵۳، هرگونه قراردادی که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی... و دیگر شئون کشور شود، ممنوع است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در قانون اساسی، معادن (که بسیاری از منابع انرژی را دربر می‌گیرند) جزء انفال به حساب آمده، ثروت عمومی تلقی می‌شود و در اختیار حکومت اسلامی است. مدیریت سدها، معادن بزرگ و... به‌عهد بخش دولتی بوده و بخش‌های خصوصی و تعاونی، نقش مکمل را در فعالیت‌های اقتصادی دولتی ایفا می‌کنند. رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در فرایند فعالیت‌های اقتصادی مهم است و بهره‌برداری از منابع نباید موجب سلطه خارجی شود.

## ۲-۶. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی

از آنجاکه همه نهادهای اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی کشور مکلف هستند در تهیه، تدوین و تصویب راهبردها و برنامه‌ها و همچنین بودجه‌های سالیانه خود، اهداف، سیاست‌ها و الزامات سند چشم‌انداز کشور را به‌طور کامل رعایت کنند، در اینجا به فرازهایی از سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، به‌عنوان عوامل مؤثر در سیاست‌های مربوط به انرژی اشاره می‌شود.

### ۱-۶-۱. فرازهایی از سند چشم‌انداز

در چشم‌انداز بیست‌ساله، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه نخست اقتصادی، علمی، و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل است. جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز دارای ویژگی توسعه‌یافته...؛ برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی به سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی؛ برخوردار از سلامت، رفاه... فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد... به‌دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب؛ دست‌یافته به جایگاه نخست اقتصادی، علمی، و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل خواهد بود.



## ۲-۱-۶. فرازهایی از سیاست‌های ابلاغی در زمینه نفت و گاز

بررسی و آگاهی از سیاست‌های ابلاغی مربوط به نفت و گاز به این دلیل اهمیت می‌یابد که این سیاست‌ها بخش عمده منابع انرژی مورد استفاده در داخل و منابع صادراتی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند و بر درآمدهای کشور از محل صادرات، اثر قابل‌توجهی دارند (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۵)<sup>(۱۳)</sup>.

سیاست‌های کلی نفت و گاز شامل اتخاذ تدابیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور؛ افزایش ظرفیت تولید صیانت‌شده نفت، متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی، امنیتی، و سیاسی؛ افزایش ظرفیت تولید گاز، متناسب با حجم ذخایر کشور به‌منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فراورده‌های نفتی؛ گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی و تلاش برای ایجاد مراکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی-مهندسی انرژی در سطح بین‌الملل و ارتقای فناوری در زمینه‌های منابع و صنایع نفت و گاز و پتروشیمی هستند. همچنین در این دسته از سیاست‌ها، تلاش گسترده و سازماندهی قانونمند برای جذب منابع مالی موردنیاز (داخلی و خارجی) در امر نفت و گاز در بخش‌های قانونی؛ بهره‌برداری از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید و فروش و فراوری و پالایش، معاوضه، و انتقال نفت و گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی؛ بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی؛ و جایگزینی صادرات فراورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به‌جای صدور نفت و گاز طبیعی، در نظر گرفته شده‌اند (سیاست‌های ابلاغی در زمینه نفت و گاز، بندهای ۱ تا ۸).

در سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی، ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست‌محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی‌های آبی؛ تلاش برای کسب فناوری و دانش هسته‌ای و ایجاد نیروگاه‌های هسته‌ای به‌منظور تأمین سهمی از انرژی کشور و تربیت نیروهای متخصص؛ گسترش فعالیت‌های پژوهشی در امور انرژی‌های گداحت هسته‌ای و مشارکت و همکاری علمی و تخصصی در این زمینه؛ و تلاش برای کسب فناوری و دانش فنی انرژی‌های نو و ایجاد نیروگاه‌هایی مانند نیروگاه‌های بادی و خورشیدی، پیل‌های سوختی و زمین‌گرمایی در کشور، پیش‌بینی شده‌اند (سیاست‌های ابلاغی در مورد سایر منابع انرژی، بندهای ۱ تا ۴).

### ۳-۱-۶. سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست

در جریان بررسی مواضع کشور در زمینه انرژی، آگاهی از سیاست‌های زیست‌محیطی نیز مهم است، زیرا نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی از جمله نفت و گاز و زغال‌سنگ تأثیر مستقیمی بر وضعیت محیط زیست دارد. از سوی دیگر، بهره‌برداری از انرژی‌های پاک موجود در طبیعت، نظیر باد و آفتاب می‌تواند سلامت انسان‌ها و محیط زیست سالم را به‌همراه داشته باشد.

در اینجا به نکاتی از ابلاغیه سیاست‌های کلی محیط زیست کشور<sup>(۱۴)</sup> مربوط به انرژی اشاره می‌شود که شامل پیشگیری از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز و جرم‌انگاری تخریب محیط زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست و الزام آنها به جبران خسارت؛ پایش مستمر و کنترل منابع و عوامل آلاینده هوا، آب، خاک، آلودگی‌های صوتی، امواج و اشعه‌های مخرب و تغییرات نامساعد اقلیم و الزام به رعایت استانداردها و شاخص‌های زیست‌محیطی در قوانین و مقررات، برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین؛ تهیه اطلس زیست‌بوم کشور و حفاظت، احیاء، بهسازی و توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر و اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع، متناسب با توان اکولوژیک (ظرفیت قابل تحمل و توان بازسازی) آنها براساس معیارها و شاخص‌های پایداری... می‌شوند (سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست، بندهای ۴ تا ۶).

علاوه بر این، در سیاست‌های کلی محیط زیست کشور، گسترش اقتصاد سبز با... تأکید بر صنعت کم‌کربن، استفاده از انرژی‌های پاک، محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک و مدیریت پسماندها و پساب‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی، اجتماعی، طبیعی، و زیست‌محیطی؛ اصلاح الگوی تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بهینه‌سازی الگوی مصرف آب، منابع، غذا، مواد و انرژی به‌ویژه ترویج مواد سوختی سازگار با محیط زیست؛ توسعه حمل‌ونقل عمومی سبز و غیرفسیلی از جمله برقی و افزایش حمل‌ونقل همگانی به‌ویژه در کلان‌شهرها؛ و نیز تقویت دیپلماسی محیط زیست با... بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حرکت به‌سوی اقتصاد کم‌کربن و تسهیل انتقال و توسعه فناوری‌ها و نوآوری‌های مرتبط در نظر گرفته شده‌اند (سیاست‌های کلی ابلاغی محیط زیست، بندهای ۶ و ۸).

صدور ابلاغیه محیط زیست با تأکید بر اقتصاد کم‌کربن، کنترل منابع آلاینده، مدیریت اکوسیستم‌های حساس و اشاره‌های متعدد به انرژی، نشان‌دهنده افزایش اهمیت ملاحظات زیست‌محیطی و نگرانی‌های ناشی از تأثیر بهره‌برداری ناپایدار از منابع انرژی در زندگی مردم کشور است.

### ۷. برنامه پنجم توسعه کشور

در ادامه به بخش‌هایی از برنامه پنجم توسعه کشور که مربوط به انرژی است، اشاره شده است.

طبق مفاد برنامه پنجم، دولت مکلف است بر مبنای سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و با پشتوانه کامل کارشناسی، «سند ملی راهبرد انرژی کشور» را به‌عنوان یک سند بالادستی بخش انرژی برای یک دوره زمانی بیست‌وپنج‌ساله ظرف حداکثر شش‌ماه پس از تصویب قانون برنامه، تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. به وزارت نفت اجازه داده می‌شود در راستای شناسایی و اکتشاف هرچه بیشتر منابع نفت و گاز در سراسر کشور... اقدام کند. طرح جامع صیانت از نیروگاه‌های هسته‌ای توسط سازمان انرژی اتمی... مطرح شده است. وزارت امور خارجه موظف است... به‌منظور اعتلای شأن، موقعیت، اقتدار و نقش جمهوری اسلامی ایران و استفاده از فرصت‌های اقتصادی در منطقه و نظام بین‌الملل... سیاست‌های مناسبی را در راستای حضور فعال، مؤثر و الهام‌بخش در مناسبات دوجانبه و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از طریق تدوین نظام جامع تقویت حضور ایران در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی... تقویت دیپلماسی اقتصادی... و ارتقای مدیریت ایران در حوزه اقتصادی در منطقه به‌ویژه در حوزه توزیع و عبور (ترانزیت) انرژی و تلاش برای قرار گرفتن در مسیر انتقال انرژی در منطقه و دیگر رهنمودهای برنامه پنجم، ارائه دهد (برنامه پنجم توسعه کشور، مواد ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۳۵ و ۲۱۰).

قوانین و سیاست‌های یادشده نشان می‌دهند که منابع طبیعی انرژی‌زا جزء دارایی‌های عمومی به‌شمار آمده، مسئولیت بهره‌برداری از آن به‌عهده دولت و درآمدهای ناشی از آن

متعلق به آحاد مردم است. قوانین و سیاست‌های یادشده، با توجه به میزان آلاینده‌گی بالای سوخت‌های فسیلی به‌ویژه نفت و زغال‌سنگ و تأثیر فراوان آنها بر افزایش گازهای گلخانه‌ای، ضرورت انجام اقداماتی برای بالا بردن کارایی انرژی، متنوع‌سازی سوخت‌های مصرفی، و گرایش‌های موجود برای به‌کارگیری هرچه بیشتر انرژی‌های تجدیدپذیر، حاکی از تحولات و تغییراتی مثبت است. با وجود این، هنوز قوانین و سیاست‌های روشنی که متضمن نوعی برنامه‌ریزی منسجم، روشن و لازم‌الاجرا همراه با اهداف کمی در یک بازه زمانی مشخص باشد، در کشور وجود ندارد. همچنین، سهم هریک از منابع انرژی در سبد انرژی در برهه‌های زمانی مختلف تعیین نشده است. تدوین یک راهبرد ملی انرژی آن‌گونه که در برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی شده است، می‌تواند این خلاء قانونی را پر کند. از سوی دیگر، تعدد دستگاه‌های اجرایی دست‌اندرکار موضوع انرژی کشور و فقدان هماهنگی کافی بین آنها، مسئله‌ای قابل‌توجه بوده و خود، حدیث مفصلی دارد.

### نتیجه‌گیری

همان‌گونه که مطرح شد، فرایند منشور انرژی، در سال ۱۹۹۱ به‌دلیل نیاز روبه‌افزایش اروپا به انواع منابع انرژی و مخاطراتی که بخش‌های مختلف تشنه انرژی اروپا را همواره تهدید می‌کند، شروع شد. این فرایند به‌دلیل تحولاتی در نوع و میزان نیازها، مطرح شدن پدیده تغییر آب‌وهوا، و تحولات سیاسی و امنیتی در مناطق دارای ذخایر انرژی فراوان، دستخوش تغییراتی بوده و تاکنون سه مرحله را با صدور سه سند شامل منشور انرژی، پیمان‌نامه منشور انرژی و منشور بین‌المللی انرژی، طی کرده است. تحولات عمده در داخل این فرایند را می‌توان گسترش منطقه جغرافیایی به فراتر از اروپا، تنوع در انواع منابع انرژی، تأثیر بسزای موضوع گرمایش زمین و وضعیت محیط زیست در سیاست‌گذاری‌ها، و در نظر گرفتن همکاری بیشتر بین کشورهای صادرکننده و مصرف‌کننده و ترانزیت از جمله در زمینه‌های انتقال فناوری و سرمایه‌گذاری براساس قواعد بازار دانست.

سه سند منشور انرژی، صرف‌نظر از نوع آنها، به‌طور کلی مجموعه قواعد و مقرراتی هستند که اجرای آنها مستلزم اراده سیاسی و همکاری دولت‌ها و نیز بخش خصوصی درگیر در بخش

انرژی است، اما پیامدهای اجرای اسناد در همه کشورها که از وضعیت‌های متفاوتی برخوردارند، یکسان نخواهد بود. در مورد جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان یک کشور صادرکننده، ترانزیت و واردکننده منابع انرژی<sup>(۱۵)</sup> با توجه به قوانین و سیاست‌های توضیح‌داده‌شده در این مقاله و با عنایت به مفاد سه سند منشور انرژی، نکات زیر قابل‌تأمل هستند.

اجرای اسناد منشور انرژی با تأکید بر مقررات بازار و حالت رقابتی آن نیاز به تحقق شرایطی دارد که خصوصی‌سازی، دسترسی به منابع مالی کافی، به‌کارگیری فناوری پیشرفته و نیروهای کارآمد و متخصص از جمله این شرایط هستند. علاوه‌بر این، برخی سیاست‌های مندرج در دو سند اول، نظیر امنیت عرضه انرژی صرفاً در راستای منافع کشورهای مصرف‌کننده است. سازوکار حل اختلافی که در پیمان‌نامه در نظر گرفته شده است، برای جوامعی که حقوق در زمینه‌های مختلف مربوط به انرژی به‌طور دقیق تعریف و رعایت می‌شوند، و همچنین برای کشورهایی که حقوقدان‌های مجرب، نهادهای درگیر را در حفاظت از حقوقشان و جلوگیری از تعرض به حقوق دیگران یاری می‌رسانند، سازوکار مناسبی است.

عناصر تشکیل‌دهنده پیمان‌نامه به‌عنوان مهم‌ترین سند، در نگاه نخست، جذاب و مفید به‌نظر می‌رسند، اما تمامی این اصول و برنامه‌ها به‌ویژه آزادی وسیع تجارت منابع انرژی و فعالیت گسترده و رقابت در داخل بخش خصوصی، در جوامعی ثمربخش هستند که پیشتر مراحل خصوصی‌سازی و آزادی تجارت ضابطه‌مند را با موفقیت طی کرده و از تجربه‌هایی ارزشمند در بهره‌برداری پایدار از منابع، تعامل صحیح و هماهنگی نهادها با یکدیگر، و تبادل مواد و کالا و خدمات برخوردار باشند.

همان‌گونه که در تحلیل متن پیمان‌نامه بیان شد، ایران در حال حاضر چه به‌عنوان یک کشور عمده صادرکننده حامل‌های انرژی و چه در کسوت کشوری که مراحل اولیه خصوصی‌سازی و آزادسازی تجارت را طی می‌کند، نمی‌تواند در عرصه رقابت طرف‌های پیمان‌نامه، موفق عمل کند. از سوی دیگر، ایران به دلایل گوناگون، هنوز خود را به مفاد و مقررات کنوانسیون حقوق دریاهای و موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی که پیمان‌نامه بر رعایت آنها تأکید دارد، متعهد نکرده است.

در عین ضرورت رعایت احتیاط کامل در پیوستن به موافقت‌نامه‌ها و قواعد بین‌المللی، باید این نکته را در نظر داشت که عدم همراهی با حرکت‌های دسته‌جمعی دولت‌ها در هر زمینه‌ای از جمله انرژی، مخاطرات خاصی نظیر عقب‌افتادگی و توسعه‌نیافتگی را به همراه خواهد داشت. توسعه کشورها در گرو داشتن تعاملات سازنده و همکاری متقابل است. گوشه‌گیری، انزوا و تکروری نمی‌تواند به هدف توسعه‌یافتگی منتهی شود و رسیدن به این هدف، مستلزم مشارکت فعالانه در فرایندهای هنجارسازی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی، شناسایی منافع مشترک کشورها و در نظر گرفتن آنها به‌عنوان نکات مورد تفاهم و زمینه‌ساز همکاری و هنجارسازی است؛ لذا این روش باید در دستور کار دولت‌ها قرار گیرد تا زمینه‌های پیشرفت فراهم شود.

منشور بین‌المللی انرژی متنی جالب توجه و حاصل گفتگوهای سازنده و در نتیجه رسیدن به اهدافی مشترک بین دولت‌های صادرکننده، ترانزیت و مصرف‌کننده است؛ هرچند همانند هر تفاهم‌نامه چندجانبه دیگری، کاملاً مطلوب و رضایت‌بخش نیست.

هیئتی متشکل از نمایندگان وزارت‌خانه‌های امور خارجه، نیرو و نفت در جلسه‌های تدوین منشور بین‌المللی انرژی در بروکسل در طول سال ۱۳۹۳، حضور داشتند و با مشارکت فعالانه در مباحث، تلاش کردند مفاد منشور جدید، تأمین‌کننده منافع کلیه کشورهای صادرکننده، ترانزیت و واردکننده به‌صورت متوازن باشد. همچنین سعی شد سند جدید، موجب همکاری طرف‌ها در زمینه‌های انتقال فناوری، شرکت فعالانه در بازار، رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و اهمیت دادن به استفاده از انواع انرژی‌های تجدیدپذیر شود. لازم به ذکر است که در مذاکرات مربوط به تدوین دو سند نخست، بسیاری از نمایندگان دولت‌های تولیدکننده، صادرکننده و ترانزیت انرژی حضور نداشته‌اند.

منشور بین‌المللی انرژی یک بیانیه سیاسی است. مفاد، شاکله و پیامدهای یک بیانیه سیاسی با یک معاهده الزام‌آور به‌لحاظ حقوقی متفاوت است. بیانیه سیاسی حاوی اصول و سیاست‌هایی است که دولت‌های تأییدکننده، خود را به‌لحاظ سیاسی متعهد به پیشبرد اجرای آن می‌دانند و متن آن فقط وزن سیاسی داشته و نوعی توصیه‌نامه است.

بدون هیچ قصدی برای خدشه وارد شدن به اهمیت بیانیه‌های سیاسی، از این دسته بیانیه‌های مشترک بین مسئولان سیاسی دولت‌ها به تعداد بی‌شماری امضا شده و در صورت وجود اراده سیاسی در کلیه طرف‌ها اجرا شده‌اند، اما نوع دیگری از معاهدات الزام‌آور به لحاظ حقوقی وجود دارند که بر مبنای تفاهم‌های سیاسی منعقد شده‌اند. در این دسته از اسناد، به حقوقی و الزام‌آور بودن مفاد متن مورد توافق اشاره شده و سازوکارهایی برای اجرای تعهدات مانند تأسیس دبیرخانه، نظام گزارش‌دهی، سازوکار حل و فصل اختلاف‌های احتمالی، کنفرانس دوره‌ای طرف‌ها، و نیز مدیریت امور، پیش‌بینی شده‌اند. همچنین در این‌گونه توافق‌ها، راه‌هایی برای تشویق اجراکنندگان یا تنبیه قصورکنندگان در نظر گرفته شده است. منشور بین‌المللی انرژی در دسته نخست می‌گنجد.

در منشور بین‌المللی انرژی نکات مهمی درباره همکاری در زمینه‌های انتقال فناوری، تبادل دانش، مهارت‌های سوزان تأسیسات نفتی-گازی، بسیج منابع مالی و سرمایه‌گذاری، تسهیل در ترانزیت، دسترسی آسان به بازار، و... آمده است که می‌تواند بر طرف‌کننده بسیاری از تنگناها و نارسایی‌ها در مراحل مختلف اکتشاف، استخراج، پالایش، و صدور یا مصرف منابع انرژی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران باشد. در این سند از عبارت کلی «امنیت انرژی» به جای «امنیت عرضه انرژی» استفاده شده که خود گویای اهمیت قائل شدن برای امنیت عرضه و امنیت تقاضا و در نتیجه توجه به منافع کلیه طرف‌ها است.

در منشور بین‌المللی انرژی هرگاه به معاهدات بین‌المللی نظیر موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی اشاره شده، به قابل اجرا بودن آن<sup>۱</sup> به لحاظ حقوقی نیز اشاره شده است. به عبارت دیگر، در صورتی اجرای یک موافقت‌نامه چندجانبه مورد اشاره در متن به یک دولت امضاکننده توصیه می‌شود که پیشتر مراحل تشریفات قانونی داخلی پیوستن را انجام داده و آن را به‌طور رسمی اعلام کرده باشد.

پیوستن به منشور بین‌المللی انرژی باعث می‌شود که دولت بتواند وضعیت «ناظر دائمی» کنفرانس منشور را به‌دست آورده و بدون هیچ‌گونه تعهدی به پیمان‌نامه، از مباحث و گفتگوها و تفاهم‌نامه‌های جدید بین دولت‌های متعاقد پیمان‌نامه مطلع شود. همچنین

<sup>1</sup>. Applicability

دولت می‌تواند از فرصت‌های رایزنی در مجامع مربوط به انرژی استفاده کرده، به مبادله مواضع و دیدگاه‌ها برای همکاری با دیگران بپردازد.

به‌طور کلی، پرهیز از ورود به مذاکرات چندجانبه و نپیوستن به موافقت‌نامه‌ها و تفاهم‌نامه‌های چندجانبه در عصر جهانی‌شدن، کشور را دچار عقب‌ماندگی از کاروان توسعه کشورها می‌کند. اتخاذ چنین سیاستی، کمک به پیشبرد اهداف کسانی است که خواهان انزوا و ضعف کشور هستند. برعکس، مشارکت فعالانه در مذاکرات سازنده و هنجارسازی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی در صورت نیل به یک مصوبه قابل‌قبول، و پیوستن به جمع برای اجرای مفاد آن، باعث گسترش ارتباط و مبادلات با دنیای خارج و در نتیجه تقویت توان اقتصادی و سیاسی و نیز اجتماعی کشور می‌شود.

با بررسی اسناد بالادستی حاوی سیاست‌های کلان کشور در زمینه انرژی از یک‌سو، و از سوی دیگر مفاد سه سند منشور انرژی شامل «منشور انرژی» به‌عنوان یک بیانیه سیاسی، «پیمان‌نامه منشور انرژی» به‌عنوان یک موافقت‌نامه حقوقی الزام‌آور، و «منشور بین‌المللی انرژی» به‌عنوان یک بیانیه سیاسی، به‌نظر می‌رسد که امضای دو سند نخست، برای جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک کشور تولیدکننده عمده، ترانزیت و واردکننده منابع انرژی و نیز کشوری در حال توسعه به‌صلاح نیست، اما سند سوم در راستای منافع ملی و سیاست‌های کلان کشور قرار دارد و می‌توان با عملی کردن مفاد آن و در همکاری با سایر دولت‌های امضاکننده، گام‌های بیشتر و مؤثرتری در پیشبرد منافع ملی برداشت.



## یادداشت‌ها

۱. منظور از انرژی در این مقاله، انواع حامل‌های انرژی شامل سوخت‌های فسیلی (نفت، گاز و زغال‌سنگ)، انرژی هسته‌ای، و انرژی تجدیدپذیر (بادی، خورشیدی، زمین‌گرم، امواج دریا، زیست‌توده، سوخت‌های زیستی و...) است.
۲. در بیست‌وسومین اجلاس طرف‌های پیمان‌نامه در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱) در ورشو، مقرر شد جلسه‌هایی در سطح کارشناسان ارشد برای تدوین منشور بین‌المللی-جهانی انرژی تشکیل شود.
۳. نگارنده مقاله، مذاکره‌کننده و عضو هیئت ایرانی در کارگروه کارشناسان ارشد تدوین منشور بین‌المللی انرژی بوده است.
۴. برای کسب اطلاعات بیشتر، به مقاله "Oil and Influence: The Oil Weapon Examined" مراجعه فرمایید.
۵. کشورهای عضو کنفرانس منشور شامل: افغانستان، آلبانی، ارمنستان، اتریش، استرالیا، آذربایجان، بلاروس، بلژیک، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، جمهوری چک، قبرس، دانمارک، استونی، اتحادیه اروپا، فنلاند، فرانسه، گرجستان، آلمان، یونان، لهستان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، قزاقستان، قرقیزستان، لتونی، لیختن‌اشتاین، لیتوانی، لوکزامبورگ، مالت، مولداوی، مغولستان، مونتنگرو، هلند، نروژ، مجارستان، پرتغال، رومانی، روسیه، اسلوواکی، اسلوانی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، تاجیکستان، مقدونیه، ترکیه، ترکمنستان، اوکراین، ازبکستان، انگلستان، کانادا، چاد، اندونزی، اردن، موریتانی، مغرب، نیجر، پاکستان، فلسطین، صربستان، سوریه، آمریکا و یمن هستند.
۶. کشورهای ناظر شامل: الجزایر، بحرین، ایران، کویت، نیجریه، عمان، قطر، عربستان سعودی، تونس، امارات متحده عربی، ونزوئلا و مصر می‌شوند.
۷. مقر دبیرخانه منشور انرژی در بروکسل، پایتخت بلژیک، قرار داشته و رئیس آن، دبیرکل منشور است.
۸. برگرفته از سخنرانی مدیرکل روابط خارجی کمیسیون اروپایی، نیکولاندابرو، در سال ۲۰۰۷ است.
۹. در هر بخش از عنوان انگلیسی Title استفاده شده است.
۱۰. برجسته کردن موضع کمیسیون اروپا در این نوشتار به دلیل فعال بودن نماینده کمیسیون اروپا در طول مذاکرات از طرف کشورهای عضو اتحادیه و نیز همسویی بخش عمده مواضع آن با مواضع نماینده ژاپن است.
۱۱. تمامی اهداف کمی در مقایسه با آمار ۱۹۹۰ است.
۱۲. برای اطلاعات بیشتر به تارنمای کمیسیون اروپا مراجعه فرمایید.

۱۳. برای کسب اطلاعات بیشتر به روزنامه رسمی کشور، به شماره ۸۵۱۲۱۳ مورخ ۱۵ آذر ۱۳۸۵ مراجعه فرمایید.

۱۴. سیاست‌های کلی محیط زیست کشور در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ به‌طور رسمی ابلاغ شد.

۱۵. در حال حاضر، ایران به دلایل اقتصادی، واردکننده گاز و برق از ترکمنستان و آذربایجان، صادرکننده گاز به ارمنستان، ترکیه و عراق، صادرکننده برق به پاکستان، افغانستان، ارمنستان، ترکیه و عراق، و صادرکننده نفت به بسیاری از کشورها از جمله ژاپن، کره جنوبی، چین و هند است.

### منابع

Choucri, Nazli and North, Robert C. (1975), **Nations in Conflict: National Growth and International Violence**, San Francisco: W.H. Freeman and Co.

Haglund, David G. (1988), "the New Geopolitics of Minerals: An Inquiry into the Changing International Significance of Strategic Minerals", *Political Geography Quarterly*, Vol. 5, No. 3.

Buzan, Barry (1991), *People, States And Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York: Harvester Wheatsheaf.

Mandel, Robert (1994), *Changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*, New York: Greenwood Press.

Maul, Hans (1982), "Oil and Influence: The Oil Weapon Examined", in: *Energy and Security*, edited by Gregory Treverton, England: Power Publishing Company Limited.