

Nord Stream II – implikacje dla polityki energetycznej Unii Europejskiej

We wrześniu 2015 r., podczas Wschodniego Forum Ekonomicznego we Władystoku, przedstawiciele rosyjskiego Gazpromu i zachodnich firm E.ON, BASF-Wintershall, Royal Dutch Shell, OMV i Engie podpisali porozumienie w sprawie budowy gazociągu Nord Stream II. Gazociąg będzie składał się z dwóch magistrali, każda o przepustowości 27,5 m³ rocznie¹. Planowany gazociąg będzie transportował po dnie Bałtyku gaz rosyjski na terytorium Unii Europejskiej. Projekt umacnia pozycję Rosji, jako głównego dostawcy nośników energii do państw UE oraz niesie za sobą wiele konsekwencji ekonomicznych i geopolitycznych dla Europy.

Nord Stream I

W 2005 r. w Berlinie przedstawiciele rządów Republiki Federalnej Niemiec i Federacji Rosyjskiej podpisali porozumienie o budowie gazociągu łączącego oba państwa. Gazociąg Północny miał przebiegać po dnie Bałtyku i składać się z dwóch nitek o łącznej przepustowości 55 mld m³ (każda z nitek po 27,5 mld m³). W 2006 r. rosyjski koncern państwowy Gazprom oraz niemieckie firmy BASF SE i E.ON podpisały porozumienie końcowe dotyczące budowy gazociągu oraz utworzenia konsorcjum Nord Stream.

Obecna strategia energetyczna Unii Europejskiej opiera się na przyjętym w 2009 r. Trzecim Pakiecie Energetycznym. Stanowi on zestaw dyrektyw i rozporządzeń, których celem jest rozwinięcie dotychczasowych działań dążących do liberalizacji rynku energii i gazu ziemnego w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. zasadę unbundling, czyli rozdzielenie działalności sieciowej od wytwórczej i handlowej.

¹ Za realizację projektu odpowiedzialna będzie nowo utworzona spółka New European Pipeline AG. Zgodnie z zapisami dokumentu Gazprom będzie właścicielem pakietu kontrolnego (51 proc. udziałów), BASF-Wintershall, E.ON, Shell i OMV otrzymają po 10 proc. udziałów w spółce, natomiast Engie 9 proc.

W kolejnych latach do projektu dołączyły Nederlandse Gasunie i francuski koncern GDF Suez (obecnie Engie)².

Decyzja o projekcie i jego budowa wzbudziły wiele sprzeciwów i kontrowersji zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Kolejny gazociąg eksportujący gaz z Rosji stał w opozycji do głównych celów i kierunków polityki energetycznej Unii. W dokumencie *Zielona księga: w kierunku europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa dostaw energii (Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply)* z listopada 2000 r. Komisja Europejska określiła, jako rzecz niepokojącą rosnącą zależność energetyczną od dostawców zewnętrznych. Należy mieć na uwadze fakt, iż pojęcie bezpieczeństwa dostaw energetycznych nie zawsze jest rozumiane jednakowo przez poszczególne państwa członkowskie. Dla państw Europy Zachodniej gazociąg Nord Stream stanowił dywersyfikację szlaków dostaw rosyjskich surowców oraz zmniejszał ich zależność od krajów tranzytowych. Natomiast dla państw Europy Środkowo-Wschodniej budowa gazociągu nie tylko zaprzeczała samej strategii dywersyfikacji dostaw, ale wręcz zwiększa zależność energetyczną z jednego źródła, w tym przypadku rosyjskiego. Ważny postulat w polityce energetycznej Unii Europejskiej stanowi potrzeba zapewnienia zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego oraz wzrost konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych. Rodziło się zatem pytanie, czy w obliczu kryzysów energetycznych z roku 2006 i 2008/2009 nadal powinno uznawać Rosję za wiarygodnego dostawcę nośników energii do Europy.

Obecna strategia energetyczna Unii Europejskiej opiera się na przyjętym w 2009 r. Trzecim Pakiecie Energetycznym. Stanowi on zestaw dyrektyw i rozporządzeń, których celem jest rozwinięcie dotychczasowych działań dążących do liberalizacji rynku energii i gazu ziemnego w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. zasadę *unbundling*, czyli rozdzielenie działalności sieciowej od wytwórczej i handlowej. Dodatkowo pakiet przewiduje klauzulę (tzw. klauzula Gazpromu), która ma na celu zapobieganie sprzedawaniu strategicznych dla Unii Europejskiej udziałów własności w firmach omawianego sektora. Krajowy regulator rynku energetycznego ma prawo odmówić wydania koncesji przesyłowej firmie z kraju trzeciego, jeżeli nie spełnia ona kryteriów rozdzielania działalności sieciowej od handlowej oraz w przypadku, gdy wejście na rynek takiego podmiotu zagroziłoby bezpieczeństwu dostaw

² Pakiet kontrolny w Nord Stream posiada Gazprom (51 proc. akcji). Dosyć silną pozycję mają dwie niemieckie firmy BASF SE/Wintershall Holding GmbH i E.ON Ruhrgas AG, z których każda dysponuje 15,5 proc. udziałów. Pozostali akcjonariusze Nederlandse Gasunie i GDF Suez posiadają pakiet akcyjny w wysokości 9 proc. każdy.

na rynki krajów członkowskich UE. W przypadku Gazociągu Nord Stream Gazprom uzyskał zgodę na wyłączenie spod regulacji TPA (*Third Party Access*) dla 50 proc. mocy.

Reakcje państw członkowskich na Nord Stream II

Unia Europejska stoi w obliczu szeregu wyzwań w zakresie polityki energetycznej. Nieprzerwanie zachodzące zmiany na rynku surowców energetycznych (wahania cen, wzrost rywalizacji o dostęp do strategicznych surowców), spadek produkcji energii w samej UE, a jednocześnie konieczność pobudzenia wzrostu gospodarczego wpływają na podstawowe założenia unijnej strategii energetycznej. Naturalne jest zatem, że jako główne cele tej polityki wymienia się bezpieczeństwo dostaw energii, wzrost konkurencyjności i zrównoważony rozwój sektora energetycznego. Istotny element stanowi dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw surowców energetycznych na terytorium Unii Europejskiej. Paradoksalnie ten ostatni postulat w sposób szczególny uwidacznia konflikt między indywidualnymi interesami poszczególnych państw a interesami wspólnotowymi oraz jest przedmiotem napięć wewnątrz UE.

Rozbudowa Gazociągu Północnego spotkała się z dużym sprzeciwem niektórych państw członkowskich UE. Polska jest jednym z sygnatariuszy wystosowanego do Komisji Europejskiej listu, w którym państwa z Europy Środkowo-Wschodniej (oprócz Polski – Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Węgry i Rumunia) przedstawiły niekorzystne efekty wynikające z projektu, m.in. dalsza izolacja Ukrainy poprzez ograniczenie jej roli jako państwa tranzytowego, a w konsekwencji ograniczenie znaczenia Polski i Słowacji dla unijnego sektora gazowego.

Projekt budowy Nord Stream II mocno uderza we wspieraną przez Warszawę koncepcję stworzenia Unii Energetycznej. Ramowa struktura projektu została opracowana na Szczycie Rady Europejskiej 19 marca 2015 r. Ustalono, iż Unia Energetyczna będzie się opierać na pięciu przenikających się wymiarach, tj. solidarności i zaufaniu, bezpieczeństwie energetycznym; w pełni zintegrowanym europejskim rynku energii; dekarbonizacji gospodarki oraz badaniach naukowych, konkurencyjności i innowacyjności. Została zaakcentowana potrzeba intensyfikacji prac nad projektami infrastruktury energii elektrycznej i gazu ziemnego, uwzględniając połączenia międzysystemowe. Ponadto wskazano na konieczność pełnego wdrożenia i egzekwowania istniejącego już

prawodawstwa w obszarze energii oraz zawierania umów z dostawcami zewnętrznymi za zakup gazu zgodnie z prawem unijnym.

Warto przypomnieć, że Komisja Europejska w komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z lipca 2014 roku zarekomendowała, iż „nowe inwestycje infrastrukturalne wspierane przez dominujących dostawców muszą być zgodne z wszystkimi zasadami rynku wewnętrznego i konkurencji. W szczególności należy zawiesić projekt Gazociągu Południowego do czasu zapewnienia pełnej zgodności z prawem UE oraz ponownej oceny w świetle priorytetów UE w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego”. Projekt był niezgodny z zasadą *unbundling*, czyli rozdzielenia działalności dostawczej od przesyłowej. Tymczasem Gazprom miał być zarówno dostawcą, jak i współwłaścicielem rurociągu. W tym samym dokumencie wskazano, iż decyzje o wsparciu strategicznych projektów infrastrukturalnych muszą być konsultowane na szczeblu europejskim i/lub regionalnym. W ten sposób decyzje podejmowane w jednym kraju członkowskim nie będą zagrażały bezpieczeństwu dostaw do innych krajów.

Po tym jak Komisja Europejska wstrzymała projekt budowy gazociągu South Stream w 2014 r., do grupy państw stojących w opozycji do gazociągu przystąpiły Włochy, zarzucając KE stosowanie podwójnych standardów. W ostatnim czasie pojawiły się doniesienia, iż Włochy wezmą udział w budowie Nord Stream II. Państwo to obecnie stoi w obliczu problemów z niestabilnymi dostawami z krajów północnoafrykańskich np. ogarniętej wojną domową Libii, która zaspokaja około 10 proc. zapotrzebowania Włoch na gaz ziemny. Ponadto niestabilna sytuacja na Ukrainie i wiążąca się z tym niepewność co do bezpieczeństwa dostaw przez ten kraj powoduje iż, perspektywa zbudowania połączeń z Nord Stream może w przyszłości stać się opłacalna. Innym krajem, który miał żywotne interesy w South Stream była Bułgaria. Państwo to nie zamierza jednak podejmować działań przeciwko Nord Stream II. Dodatkowo, jak poinformował bułgarski Premier Bojko Borisow, Bułgaria ma w planach stworzenie centrum dystrybucji gazu, który nie wyklucza zintegrowania z Nord Stream II. Finlandia, Szwecja i Dania, przez których wody terytorialne będzie przebiegać kolejna odnoga gazociągu, nie wyrażają obiekcji wobec rozbudowy Nord Stream. Państwa Europy Południowej i państwa bałkańskie również nie wyrażają formalnych zastrzeżeń wobec projektu, natomiast niepowodzenie budowy South Stream oraz przerwanie rozmów ws. gazociągu Turkish Stream sprawiają, iż kraje te są coraz bardziej zainteresowane rozbudową połączeń transgranicznych.

Wnioski i rekomendacje

1. Unia Europejska jest jednym z największych konsumentów energii na świecie. Sama nie jest w stanie zaspokoić własnego zapotrzebowania na surowce energetyczne. Tymczasem uzależnienie od surowców stale rośnie. Wytwarza się zatem bardzo duża zależność od dostaw zewnętrznych.
2. Federacja Rosyjska jest głównym dostawcą surowców energetycznych na terytorium Unii Europejskiej. Obecnie pokrywa ok. 40 proc. unijnego zapotrzebowania na gaz ziemny. Rozbudowa Gazociągu Północnego w dużej mierze służyłaby dywersyfikacji rosyjskich szlaków surowca do Europy, umożliwiając Rosji zmiany tras dostaw adekwatnie do zmieniającej się sytuacji na arenie międzynarodowej oraz dostosowania ich do osiągnięcia własnych celów geopolitycznych.
3. Projekt Nord Stream II po raz kolejny ukazał jeden z podstawowych problemów Unii Europejskiej, jakim jest brak spójnej polityki zewnętrznej w obszarze energetyki, szczególnie w jej kontaktach z Federacją Rosyjską. W przyszłości może osłabić pozycję Unii jako wiarygodnego i silnego partnera handlowego oraz poważnie zagrozić jej bezpieczeństwu energetycznemu.
4. Unia Europejska w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i zrównoważonego rozwoju powinna współpracować z krajami eksportującymi energię oraz krajami tranzytowymi. Konieczne jest, aby wszystkie państwa unijne prezentowały jednolite stanowisko, współpracowały ze sobą oraz były solidarne w odpowiedzi na przyszłe i obecne wyzwania na rynku surowców energetycznych.
5. Jako jeden z głównych postulatów polityki energetycznej UE wymienia się ograniczenie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych, takich jak przerwy w dostawach surowców, czy niestabilna sytuacja polityczna państw tranzytowych. Jest to kwestia szczególnie ważna z punktu widzenia państw członkowskich, których zależność od zewnętrznych dostaw energii wynosi nawet 90-100 proc., jak Malta, Luksemburg czy Cypr. Należałoby zatem rozpocząć proces dywersyfikacji źródeł energii, który zapewni tym państwom bezpieczeństwo energetyczne.
6. W świetle ostatnich wydarzeń na Ukrainie i sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję w 2014 r., których celem jest wyegzekwowanie na niej przestrzegania zasad porozumienia Mińsk II, budowa Nord Stream II niejako podważa wspólne stanowisko wypracowane przez

państwa Zachodu. Sankcje nałożone na Federację Rosyjską są wyrazem braku przyzwolenia Unii Europejskiej wobec rosyjskich działań na Ukrainie i przejawem poparcia dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy. Ich celem jest pokazanie Rosji, iż każda taka militarna interwencja w sprawy wewnętrzne suwerennego państwa spotka się z ostrą reakcją Zachodu oraz izolacją Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej.

7. W celu zwiększenia solidarności wśród państw UE, pogłębienia współpracy oraz zapobieżenia potencjalnym zakłóceniom dostaw surowców na znaczeniu zyskuje koncepcja stworzenia zintegrowanego systemu rurociągowego na terenie Unii Europejskiej oraz wspólnych zakupów gazu, które niewątpliwie wzmocniłyby jej pozycję przetargową w kontaktach z dostawcami surowców.

Autor: Monika Zborowska, Młodszy Analityk programu „Gospodarka i Energetyka” Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

www.pulaski.pl