

Ukraina i Mołdawia wobec Wspólnoty Energetycznej

Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak

Mołdawia i Ukraina przystępując odpowiednio w maju 2010 roku i lutym 2011 roku do Wspólnoty Energetycznej zobowiązały się do przyjęcia i wdrożenia szeregu unijnych dyrektyw związanych z sektorem gazu, energii elektrycznej, energetyki odnawialnej oraz ochrony środowiska. Mimo że termin implementacji większości z nich upłynął w przypadku Mołdawii w końcu 2010 roku, a Ukrainy w styczniu br., to Kiszyniów dokonał postępów głównie w sektorze elektroenergetycznym, a Kijów nie zrealizował całkowicie ani jednego zobowiązania. Na Ukrainie opóźnienia są spowodowane czynnikami wewnętrznymi, wynikającymi z braku woli politycznej do przeprowadzenia reform, które uderzyłyby we wpływowe interesy biznesowe. W Mołdawii natomiast przeprowadzenie istotnych reform uniemożliwiał długotrwały kryzys polityczny. W przypadku obu państw kluczowe znaczenie ma również presja Rosji, która stara się zablokować ich integrację z UE w sektorze energetycznym. Wydaje się, że Kijów nie będzie miał większych oporów, aby zrezygnować z członkostwa we Wspólnocie w zamian za obniżkę ceny rosyjskiego gazu. Z kolei wypełnienie zobowiązań przez Mołdawię narazi ją na poważny spór z Moskwą ze względu na dominującą pozycję Gazpromu w sektorze gazowym tego kraju. Będzie to równoznaczne z porażką polityki energetycznej UE wobec państw wschodniego sąsiedztwa, mającej na celu wprowadzenie unijnego modelu organizacji rynku energetycznego.

Zobowiązania stron

Celem powstałej w 2005 roku Wspólnoty Energetycznej (WE) jest stworzenie wspólnego rynku energetycznego poprzez implementację przez jej członków (UE, siedem państw bałkańskich oraz Ukrainę i Mołdawię) odpowiednich regulacji prawnych UE w kilku etapach. Ponadto w październiku 2011 roku wszyscy członkowie WE zobowiązali się do przyjęcia do stycznia 2015 roku trzeciego pakietu energetycznego.

Najważniejsze zobowiązania Kijowa i Kiszyniowa dotyczą reformy sektora gazowego, która przewiduje rozdzielenie podmiotów na zajmujące się wydobywaniem, transportem oraz sprzedażą surowca. Analogiczne zasady mają zostać wprowadzone na rynku energii elektrycznej. Ponadto Ukraina i Mołdawia zobowiązały się do ograniczenia emisji niektórych gazów cieplarnianych i wspierania rozwoju produkcji energii odnawialnej. Termin implementacji większości dyrektyw w przypadku Mołdawii upłynął 31 grudnia 2010 roku, a Ukrainy 1 stycznia 2012 roku (zob. Aneks). Z dostępnej informacji wynika, że zgodnie z

zobowiązaniami w ramach WE Mołdawia przyjęła dotychczas dyrektywy prowadzące do częściowej regulacji rynku energii elektrycznej, gazu oraz o efektywności energetycznej. Pomimo przyjęcia tych zobowiązań są wciąż problemy z ich implementacją. Natomiast Ukraina nie wypełniła całkowicie żadnego z zobowiązań, a w większości przypadków znajduje się na bardzo wstępnym etapie przygotowawczym. Rozpoczęła się wprawdzie reforma sektora gazowego – w 2010 roku przyjęto ustawę o rynku gazu, wprowadzającą rozdzielenie funkcji podmiotów działających na rynku, ale nie podjęto żadnych dalszych działań praktycznych w sprawie restrukturyzacji państwowego koncernu Naftohaz.

Wewnętrzne przyczyny opóźnień

W Mołdawii najważniejszą przyczyną opóźnień w implementacji dyrektyw unijnych był przedłużający się kryzys polityczny związany z niemożnością wyboru prezydenta oraz niską efektywnością administracji mołdawskiej. Mimo tych przeszkód Mołdawia dokonała pewnego postępu we wdrażaniu nowego prawa energetycznego, co umożliwił również brak – inaczej niż w przypadku Ukrainy – krajowego lobby, które blokowałoby reformy.

Z wypowiedzi przedstawicieli ukraińskich władz wynika, że Ukraina wiązała zawyżone oczekiwania związane z członkostwem we Wspólnocie. Dla Kijowa kluczowe było zablokowanie budowy omijającego Ukrainę gazociągu South Stream oraz szybkie uzyskanie środków na modernizację ukraińskich gazociągów tranzytowych. Kiedy stało się jasne, że te kalkulacje okazały się błędne, reformatorski zapał ukraińskich władz wyraźnie osłabł i Kijów zaczął podawać w wątpliwość sensowność członkostwa w WE. Duża część wielkiego biznesu oraz elity politycznej, która czerpie nieformalne dochody z rynku gazu, nie jest zainteresowana wprowadzeniem przejrzystych zasad funkcjonowania. Powolność reform częściowo jest spowodowana także niską efektywnością ukraińskiej administracji oraz kompleksowością zmian, które wymagają przyjęcia szeregu skomplikowanych aktów prawnych i wiążą się z wysokimi kosztami (dotyczy to zwłaszcza regulacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego).

W niektórych przypadkach ukraińskie władze wykorzystują jednak zobowiązania wobec WE jako pretekst do zmiany prawa w interesie grup oligarchicznych. Przykładem jest decyzja rządu z kwietnia 2011 roku znosząca monopol Naftohazu na import gazu, która leżała w interesie biznesmena Dmytro Firtasza, gdyż pozwoliła mu na bezpośrednie zakupy surowca od Gazpromu. Z kolei integracją sieci elektroenergetycznych z unijnymi, umożliwiającą zwiększenie eksportu energii elektrycznej do państw UE, jest zainteresowany najbogatszy ukraiński biznesmen Rinat Achmetow. Można więc oczekiwać, że mimo opóźnień prace nad połączeniem sieci ukraińskich i unijnych będą kontynuowane.

Czynnik rosyjski

W przypadku obu krajów jedną z najważniejszych przyczyn przeciągania implementacji zobowiązań w ramach Wspólnoty Energetycznej jest stanowisko Moskwy. Ukraina i Mołdawia od kilku miesięcy prowadzą negocjacje gazowe z Rosją. Kijowowi zależy na zmianie umowy z 2009 roku (obniżce ceny surowca), Kiszyniów negocjuje nowe porozumienie o dostawach gazu (poprzednie wygasło w końcu 2011 roku i zostało tymczasowo przedłużone do końca czerwca br.). Wdrożenie przez Ukrainę unijnego modelu regulacji energetyki, w tym przede wszystkim trzeciego pakietu, znacząco utrudniłoby przejście kontroli nad ukraińskim sektorem gazowym, co jest głównym celem Rosji. O wadze, jaką Moskwa przykładła do jego storpedowania, świadczy projekt ukraińsko-rosyjskich porozumień gazowych, jaki przedostał się do mediów w grudniu ub.r. Wynika z niego, że wspólne przedsiębiorstwo Naftohazu i Gazpromu ds. zarządzania ukraińskimi gazociągami nie byłoby objęte żadnymi zmianami ukraińskiego ustawodawstwa energetycznego, a w razie konfliktu z wcześniejszymi zobowiązaniami Ukrainy, pierwszeństwo będą miały porozumienia ukraińsko-rosyjskie.

W Mołdawii Gazprom, który kontroluje mołdawskiego monopolistę gazowego Moldovagaz (50% akcji), w tym sieć dystrybucyjną, zainteresowany jest utrzymaniem *status quo*. Rosyjski koncern wiąże przedłużenie kontraktu gazowego z rezygnacją Kiszyniowa z zobowiązań w sferze gazowej wynikających z członkostwa we Wspólnocie Energetycznej, gdyż ich implementacja oznaczałaby znaczące osłabienie jego pozycji w Mołdawii.

Wnioski

- Opóźnienia w przyjęciu unijnych regulacji energetycznych na Ukrainie, w tym trzeciego pakietu, każą sceptycznie oceniać możliwość ich wdrożenia. Można oczekiwać, że przyjmowana będzie jedynie ta część regulacji, która jest korzystna dla wielkiego biznesu. W obecnej sytuacji Kijów traktuje członkostwo we Wspólnocie Energetycznej przede wszystkim jako kartę przetargową w negocjacjach z Moskwą o obniżeniu cen gazu. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że wystąpienie Ukrainy ze Wspólnoty Energetycznej będzie jednym z elementów pakietu przyszłych porozumień z Rosją, co w ostatnich miesiącach było kilkakrotnie sygnalizowane przez władze ukraińskie.
- Mołdawia jest znacznie bardziej niż Ukraina zaawansowana w implementacji zobowiązań wynikających z członkostwa w WE, głównie w sektorze elektroenergetycznym i jest zainteresowana ich stopniowym wdrażaniem. Opóźnienia wynikają z dotychczasowego kryzysu politycznego, niewydolności administracji państwowej oraz w dużym stopniu z nacisków Gazpromu, który zmierza do storpedowania wdrożenia w Mołdawii trzeciego pakietu i od tego uzależnia podpisanie nowego kontraktu gazowego.
- Wspólnota Energetyczna ma słabe instrumenty wymuszające implementację zapisów prawnych, do których zobowiązały się państwa członkowskie. Organizacja może jedynie wstrzymać pomoc finansową, której Ukraina obecnie i tak nie otrzymuje w związku z brakiem postępu w reformach oraz zamrożeniem współpracy z MFW. Bez woli

politycznej Kijowa i Kiszyniowa nie dojdzie do implementacji unijnego *acquis communautaire* w sferze energetycznej.

Aneks

Zobowiązania Ukrainy i Mołdawii wynikające z przystąpienia do Wspólnoty Energetycznej

Lista dokumentów	Termin implementacji	
	Ukraina	Mołdawia
Dyrektywa 2003/55/EC dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu	Do 01.01.2012	Do 31.12.2009
Rozporządzenie nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego	Do 01.01.2012	Do 31.12.2010
Dyrektywa 2004/67/EC dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego	Do 01.01.2012	Do 31.12.2010
Dyrektywa 2003/54/EC dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej	Do 01.01.2012	Do 31.12.2009
Rozporządzenie nr 1228/2003 w sprawie dostępu do sieci w transgranicznej wymianie energii elektrycznej	Do 01.01.2012	Do 31.12.2010
Decyzja Komisji 2006/770/EC zmieniająca załącznik do rozporządzenia (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej	Do 01.01.2012	Do 31.12.2010
Dyrektywa 2005/89/EC dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych	Do 01.01.2012	Do 31.12.2010
Dyrektywa 85/337/EEC w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko	Do 01.01.2013	Do 31.12.2010
Dyrektywa 1999/32/EC odnosząca się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych	Do 01.01.2012	Do 31.12.2014
Dyrektywa 2001/80/EC w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania	Do 01.01.2018	Do 31.12.2017

Punkt 2 artykułu 4 dyrektywy 79/409/EC dotyczący ochrony dzikich ptaków	Do 01.01.2015	Do 31.12.2010
Plan implementacji Dyrektywy 2001/77/EC w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych	Do 01.07.2011	Do 31.12.2010
Plan implementacji Dyrektywy 2003/30/EC w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych	Do 01.07.2011	Do 31.12.2010