

Rosja – UE: Spór o unijny rynek gazu

Agata Łoskot-Strachota, Ewa Paszyc

24 lutego w czasie wizyty premiera Władimira Putina w Brukseli odbyło się spotkanie rządu Federacji Rosyjskiej w pełnym składzie z Komisją Europejską (KE) poświęcone relacjom energetycznym Rosja–UE. Najważniejszym z poruszanych tematów były zastrzeżenia Rosji wobec wprowadzanych przez KE regulacji stymulujących wzrost konkurencji na unijnym rynku gazu. W przededniu wejścia nowej dyrektywy gazowej w życie (od 3 marca 2011), Moskwa podjęła kolejną próbę skłonienia KE do weryfikacji przepisów, które mogłyby zagrozić pozycji Gazpromu w Europie i dominacji koncernu w niektórych państwach członkowskich UE. Szczególne zastrzeżenia strony rosyjskiej budzą zasady rozdziału właścicielskiego produkcji i sprzedaży gazu od przesyłu surowca (*unbundling*) oraz obowiązek zapewnienia dostępu stron trzecich do unijnej infrastruktury przesyłowej (TPA). Rozmowy rządu Rosji z Komisją Europejską nie przyniosły kompromisu. Mimo wdrożenia nowych regulacji negocjacje rosyjsko-unijne będą kontynuowane, a konkretne przypadki będą rozwiązywane przede wszystkim na poziomie bilateralnym. Gazprom w państwach UE, w których jest udziałowcem infrastruktury przesyłowej, będzie mieć faktyczny wpływ na implementację zasad nowych regulacji. Rosyjski koncern ma w związku z tym szanse na ograniczenie negatywnych dla siebie konsekwencji ich stosowania.

Gazprom vs liberalizacja unijnego rynku gazowego

Z wprowadzonych przez Komisję Europejską regulacji na rynku energetycznym UE zdecydowany sprzeciw Gazpromu i państwa rosyjskiego budzi trzecia dyrektywa gazowa, będąca kolejnym etapem liberalizacji unijnego rynku gazu (szerzej zob. Aneks). Największe zastrzeżenia Rosji budzi *unbundling* – zobowiązujący firmy działające na terenie UE do rozdzielenia produkcji/dostaw, przesyłu i sprzedaży surowca. W podstawowej wersji – pełnego rozdziału właścicielskiego – implementacja tej zasady może się wiązać z koniecznością odstąpienia własności części europejskich aktywów Gazpromu. Problem ilustruje przykład Litwy, która wybrała ten właśnie model. Zobowiązuje to E.On i Gazprom, obecnych właścicieli Lietuvos Dujos (przedsiębiorstwa dominującego na litewskim rynku gazu, odpowiedzialnego za import i dystrybucję surowca oraz operatora całej infrastruktury przesyłowej) do sprzedaży swoich udziałów. Rosyjscy politycy, w tym premier Putin, w trakcie wizyty w Brukseli 24 lutego, określili to jako konfiskatę rosyjskiej własności i pogwałcenie umów dwustronnych. Przyjęta w 2009 roku ostateczna wersja dokumentu dyrektywy gazowej skorygowała wprawdzie wersję pierwotną (zob. Aneks), ale także dwa inne, łagodniejsze warianty *unbundlingu* – wydzielenie niezależnego operatora systemu (ISO) czy niezależnego operatora przesyłu (ITO) – mogą stanowić dla strony rosyjskiej

zagrożenie. Wymagają bowiem tworzenia nowych podmiotów, operatorów systemu, poddanych regularnej kontroli i ograniczają swobodę w dysponowaniu przez Gazprom aktywami przesyłowymi, których jest udziałowcem.

Zastrzeżenia Gazpromu budzi też zasada dostępu stron trzecich do infrastruktury przesyłowej na terenie UE (TPA). Dotychczas ułatwieniem dla rosyjskiego koncernu były umowy międzyrządowe gwarantujące tranzyt gazu przez infrastrukturę przesyłową niektórych państw członkowskich - głównie tych, w których Gazprom jest dominującym dostawcą (np. umowa bułgarsko-rosyjska). Umowy te są obecnie kwestionowane przez KE, jako sprzeczne z wewnętrznymi regulacjami i ograniczające dostęp innych dostawców do części unijnego systemu gazociągowego. Rosja sprzeciwia się w szczególności obowiązkowi zapewniania dostępu stronom trzecim do nowych gazociągów, m.in. do budowanych w Niemczech gazociągów OPAL i NEL, którymi będzie przesyłany gaz z Nord Streamu. Gazprom oraz konsorcjum Nord Stream od kilku lat zabiega o wyłączenie tych projektów z TPA. Do tej pory tylko dla gazociągu OPAL udało się uzyskać częściowe wyłączenie z tej regulacji. Konsorcjum OPAL (Wingas i E.On) ma do swojej dyspozycji 50% przepustowości tej magistrali.

Propozycje Gazpromu

Wizyta rządu Rosji w Brukseli była dla rosyjskich uczestników spotkania kolejną okazją do przedstawienia kompromisowych, ich zdaniem, rozwiązań kwestii spornych. Rosyjskie Ministerstwo Energetyki zaproponowało m.in. potraktowanie gazociągów europejskich (m.in. OPAL i NEL) łączących się ze strategicznymi magistralami eksportowymi Gazpromu (m.in. Nord Stream, Jamał czy planowany South Stream) jako jednego systemu transportu gazu z Rosji do Europy i jako takiego wyłączenie go m.in. z obowiązku *unbundlingu*. Propozycja ta, zakładająca utrzymanie kontroli przez pionowo zintegrowany Gazprom nad kluczową infrastrukturą przesyłową w Europie, przeczy dotychczasowej logice liberalizacji unijnego rynku gazu.

W kwestii TPA rosyjskie Ministerstwo Energetyki zaproponowało rozdzielenie między państwa tranzytowe kwot ilościowych w transporcie gazu na terenie UE oraz ustanowienie systemu rezerwowania mocy przesyłowych dla określonych producentów, czyli *de facto* rezygnację z mechanizmów rynkowych na rzecz planowania.

Prognoza

Rosyjskie propozycje są sprzeczne nie tylko z zasadami, które wdrażać będzie trzecia dyrektywa gazowa, ale również z tymi, które już obecnie obowiązują na unijnym rynku. Jednocześnie wypowiedzi i sposób działania strony rosyjskiej pokazują, że Moskwa nie traktuje obowiązujących już i wprowadzanych na obszarze UE regulacji liberalizacyjnych jako rozwiązań definitywnych. Jak wynika z deklaracji obecnych w Brukseli przedstawicieli rządu, Moskwa wiąże spore nadzieje m.in. z „Mapą drogową współpracy energetycznej Rosja-UE do 2050 roku” (mają ją opracować wspólnie Ministerstwo Energetyki Rosji i komisarz KE ds. energetyki Günther Oettinger na najbliższy szczyt Rosja-Unia w czerwcu

br.). Dokument ten, jak twierdzą przedstawiciele Rosji, ma być podstawą stosunków dwustronnych i współpracy w sferze energetyki. Wydaje się jednak, że przy wykluczających się wzajem interesach Gazpromu i Unii Europejskiej kompromis jest mało prawdopodobny, a „mapa drogowa” to dla obu stron kolejny sposób odroczenia rozstrzygnięcia konfliktu. Znacznie większe możliwości wpływania Gazpromu na kształt unijnego rynku gazowego wyłonią się w trakcie wprowadzania nowych regulacji przez poszczególne państwa, od których decyzji politycznych w dużej mierze może zależeć, jaką formę regulacji przyjmą i jaką rolę w tym procesie odegra Komisja Europejska. Gazprom jako akcjonariusz wielu firm gazowych, współwłaściciel infrastruktury przesyłowej i kluczowy dostawca gazu dla części państw UE jest ważnym graczem na rynkach niektórych państw członkowskich i może wpływać na kształt debaty na temat zasad wdrażania dyrektywy gazowej. Równocześnie faktyczna implementacja unijnych reguł będzie zależeć również od konsensusu (np. dotyczącego formy rekompensaty strat) pomiędzy niektórymi państwami a Gazpromem.

Aneks

Liberalizacja europejskiego rynku gazowego

Liberalizacja unijnego rynku gazowego, w oparciu o zapisy kolejnych dyrektyw gazowych oraz unijne prawo konkurencji, trwa od 1998 roku. Działania Komisji Europejskiej doprowadziły m.in. do stopniowego usuwania z kontraktów długoterminowych na dostawy gazu klauzul zakazujących reeksportu surowca (*destination clause* usunięto m.in. z kontraktów Eni, E.ON i OMV z Gazpromem), wprowadzenia obowiązku zapewnienia dostępu stronom trzecim do infrastruktury przesyłowej (TPA) oraz prawnego rozdziału produkcji i sprzedaży surowca od jego przesyłu.

Obecnie ma zacząć obowiązywać, przyjęta w 2009 roku po konsultacjach z udziałem m.in. poszczególnych państw członkowskich, firm unijnych oraz koncernów z państw trzecich aktywnych na rynku UE (w tym Gazpromu) trzecia dyrektywa gazowa. W zamierzeniu KE miała ona doprowadzić m.in. do całkowitego rozdziału właścicielskiego produkcji i sprzedaży gazu od jego przesyłu. Jej ostateczny kształt – będący wypadkową różnych interesów (państw członkowskich, koncernów unijnych, dostawców z państw trzecich w tym Gazpromu) – wprowadza co prawda głębszy niż poprzednio *unbundling*, ale umożliwia oprócz pełnego rozdziału właścicielskiego wybór także wersji pośrednich (ustalenie niezależnego operatora systemu ISO lub niezależnego operatora przesyłu ITO). Zapisy mają obowiązywać zarówno podmioty unijne, jak też firmy z państw trzecich działające na rynku UE. Dyrektywa wchodzi w życie 3 marca 2011 roku, jednak rozdział właścicielski (według wariantu wybranego przez poszczególne państwa) może zostać wdrożony do 3 marca 2012 roku, a przyznawanie certyfikatów dopuszczających do działalności na rynku UE operatorów kontrolowanych przez firmy z krajów trzecich musi się zakończyć do 3 marca 2013.

Dyrektywy liberalizujące unijny rynek gazu dopuszczają ubieganie się o wyłączenie poszczególnych elementów infrastruktury przesyłowej (zarówno dotychczas funkcjonującej – według zapisów drugiej dyrektywy, jak i nowo powstającej – zapisy trzeciej dyrektywy) z obowiązku zapewnienia dostępu stronom trzecim, jednak ostateczną zgodę na takie wyłączenie i jego wielkość wydaje KE po zbadaniu, w jakim stopniu wpłynęłoby to na sytuację na rynku gazu w tym przede wszystkim na poziom konkurencji oraz szanse na

realizację innych projektów infrastrukturalnych.