Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 3.12.2014 www.osw.waw.pl

Niechciany gazociąg: Rosja wstrzymuje budowę South Streamu

Szymon Kardaś

1 grudnia podczas wizyty w Turcji prezydent Władimir Putin oświadczył, że ze względu na niekonstruktywne stanowisko Komisji Europejskiej oraz bierność władz Bułgarii Rosja jest zmuszona wstrzymać budowę gazociągu South Stream. Prezes rosyjskiego koncernu Gazprom Aleksiej Miller uznał projekt za zamknięty, nie przewidując możliwości jego reaktywacji. Przy okazji wizyty Gazprom i turecki koncern energetyczny Botas podpisały memorandum zapowiadające budowę nowego gazociągu przez Morze Czarne, umożliwiającego dostawy zarówno na rynek turecki, jak i do krajów południowej Europy. Prezydent Putin zapowiedział, że Rosja będzie dynamiczniej rozwijać projekty LNG oraz zwiększać swój udział na pozaeuropejskich rynkach gazowych.

Główną przyczyną decyzji Rosji są najprawdopodobniej wynikające m.in. z sankcji problemy finansowe rosyjskiego koncernu uniemożliwiające realizację inwestycji (koszty gazociągu zdrożały o blisko 40%; objęte sankcjami firmy uczestniczące w budowie mają problemy z zaciąganiem kredytów inwestycyjnych). Istotny wpływ miało także stanowisko Komisji Europejskiej, kwestionującej zgodność z unijnym prawem umów zawartych przez Rosję z państwami, przez które miała przechodzić rosyjska magistrala oraz stanowisko Bułgarii, która w czerwcu zawiesiła prace nad projektem. Z jednej strony rezygnacja z South Stream stanowi dotkliwą porażkę rosyjskiej polityki energetycznej. Z drugiej strony jednak, ogłaszając rezygnację z budowy South Streamu, Rosja liczy na wzrost niezadowolenia w państwach popierających projekt (Węgry, Austria, Serbia), a tym samym wzmocnienie głosów na rzecz rozwoju „pragmatycznej", obopólnie korzystnej współpracy z Rosją, przeciwko polityce izolacji i sankcji. Zapowiedź możliwości budowy nowego gazociągu do Turcji jest na razie niezobowiązującym gestem pod adresem Ankary, zachowującej w ostatnich miesiącach przychylne stanowisko wobec polityki Rosji. Stanowi jednak sygnał, że Rosja jest gotowa powrócić do projektu w podobnym bądź innym kształcie (rurociąg doprowadzony zarówno do Turcji, jak i na jej granicę z Grecją). Ewentualna realizacja rosyjskich planów względem Turcji (budowa hubu gazowego) oznaczałaby przejęcie przez Rosję kontroli nad dostawami gazu z terytorium Turcji do UE i potencjalnie odcięcie jakichkolwiek przyszłych dostaw z Bliskiego Wschodu do UE. Niewykluczone, że Moskwa wykorzysta również deklarację o rezygnacji z South Streamu do wzmocnienia narracji o gazowym zwrocie na Wschód.

Przyczyny wstrzymania projektu South Stream

Decyzja jest konsekwencją zarówno pogarszającej się sytuacji finansowej rosyjskich firm energetycznych, jak i piętrzących się problemów prawnych dotyczących projektu.

Ogłoszony w 2006 roku plan budowy South Streamu należał do jednego z najbardziej kosztownych wśród innych projektów infrastrukturalnych Gazpromu. W grudniu 2012 roku koszt budowy rurociągu oszacowano na ok. 16 mld euro, ale w październiku br. ogłoszono, że będzie on wyższy o ponad 40%: koszty budowy odcinka morskiego wzrosły z 10 do 14 mld euro, a lądowego na terenie UE z 6 do 9,5 mld euro. Do tego należy doliczyć koszty nowego gazociągu na lądowym terytorium Federacji Rosyjskiej – początkowo szacowane na 11,3, obecnie na 16,4 mld euro. Nowe szacunki są konsekwencją pogarszających się warunków pozyskiwania kapitału wynikających z nałożonych na Rosję sankcji (na listach sankcyjnych znalazły się bowiem firmy, które miały budować rurociąg m.in. kontrolowany przez Giennadija Timczenkę Strojtransgaz oraz potencjalni kredytodawcy – Gazprombank). Ponadto Gazprom nie planuje w najbliższych latach zwiększenia budżetu inwestycyjnego. Co więcej, przyjęty wstępnie przez zarząd projekt budżetu koncernu na 2015 roku przewiduje nawet zmniejszenie wydatków inwestycyjnych o 18%. Gazprom tymczasem liczyć się musi z wysokimi kosztami realizacji gazowych projektów wschodnich (w tym m.in. Siła Syberii – 55–70 mld USD, Władywostok-LNG – ok. 13,5 mld USD). Dotychczasowe wydatki Gazpromu na projekt South Stream wyniosły około 4,7 mld USD. Większość tej sumy przeznaczono na rozbudowę infrastruktury przesyłowej na terytorium Rosji, zakup części rur do ułożenia odcinka podmorskiego, badania dna Morza Czarnego oraz prace przygotowawcze w niektórych państwach, przez które przechodzić miał gazociąg.

W ciągu ostatnich dwóch lat projekt South Stream zaczął także natrafiać na znaczące problemy prawne w stosunkach z instytucjami UE. Jeszcze w grudniu 2013 roku Komisja Europejska uznała oficjalnie niezgodność z prawem UE umów międzyrządowych zawieranych przez Rosję z państwami, przez które miał przechodzić nowy rurociąg. Bruksela zarzucała Moskwie, iż zawarte w latach 2008–2010 umowy nie uwzględniają tego, że Gazprom jako producent i dostawca nie może być właścicielem i operatorem gazociągu; nie zapewniają dostępu stron trzecich do gazociągu; arbitralnie regulują kwestie opłat tranzytowych z pominięciem urzędów regulacyjnych. Mimo starań Rosji nie udało się doprowadzić do zawarcia politycznego porozumienia, przewidującego całościowe wyłączenie projektu spod zastosowania unijnych reguł wynikających z tzw. trzeciego pakietu energetycznego (propozycje w tej sprawie Moskwa złożyła jeszcze w 2012 roku). Krytyka ze strony Komisji Europejskiej miała wpływ na stanowisko Bułgarii, która w czerwcu br. zawiesiła prace nad własnym odcinkiem South Stream. Sofia podtrzymała wprawdzie zainteresowanie projektem, wskazując jednak na konieczność jego realizacji w pełnej zgodności z prawem UE.

Implikacje rosyjskiej decyzji

Ogłoszenie rezygnacji z budowy South Streamu jest z jednej strony porażką rosyjskiej polityki energetycznej, a w szczególności prezydenta Władimira Putina, osobiście zaangażowanego w forsowanie projektu na forum UE. Decyzja ta bowiem stoi w sprzeczności ze strategicznym celem rosyjskiej polityki gazowej, jakim jest dywersyfikacja szlaków eksportu gazu do Europy połączona z marginalizacją znaczenia tranzytowego Ukrainy. Decyzja o wstrzymaniu budowy gazociągu South Stream wywoła z pewnością

niezadowolenie w tych państwach, które popierały realizację projektu (Węgry, Austria, Serbia), traktując South Stream jako projekt o strategicznym znaczeniu gospodarczym, stwarzający możliwości uzyskania od Rosji konkretnych korzyści ekonomicznych. Rosja liczy więc na to, że przerzucenie odpowiedzialności za decyzję o zamrożeniu projektu na Komisję Europejską i Bułgarię przyczyni się do pogłębienia istniejących podziałów zarówno w ramach współpracy energetycznej państw europejskich, jak i w kwestii polityki sankcji wobec Rosji. Fiasko South Streamu może być wykorzystywane jako argument na rzecz normalizacji stosunków z Moskwą, w imię ratowania obopólnie korzystnych projektów gospodarczych. Z drugiej strony arbitralne wycofanie się przez Rosję z inwestycji wywołać może w regionie rozczarowanie jej polityką.

Decyzja Rosji jest średnioterminowo korzystna dla Ukrainy oraz Słowacji. Oznacza ona bowiem doraźne utrzymanie strategicznego znaczenia ukraińskich i słowackich gazociągów dla tranzytu rosyjskiego gazu do odbiorców europejskich (w 2013 roku magistralą ukraińską przetransportowano ok. 85 mld m3 rosyjskiego gazu, co stanowi 52% całości eksportu gazu z Rosji do Europy). Zapowiedź gotowości budowy nowego gazociągu do Turcji świadczy o tym, że Rosja podtrzymuje wolę realizacji nowych, gazowych projektów infrastrukturalnych w Europie, których celem byłoby zmniejszenie znaczenia ukraińskiego szlaku tranzytowego. Ich ewentualna realizacja zostanie jednak odłożona w czasie.

Podpisane przez Gazprom i Botas memorandum wstępnie przewiduje budowę nowej magistrali o przepustowości 63 mld m3, czyli takiej, jaką planowano dla gazociągu South Stream. Zgodnie z zapowiedzią jedynie 14 mld m3 miałoby trafiać na rynek turecki; pozostała ilość (prawie 50 mld m3) dostarczana byłaby na granicę Turcji i Grecji. Niewykluczone więc, że złożona przez Rosję propozycja utworzenia tam swoistego hubu gazowego jest w rzeczywistości próbą wymuszonej, ale potencjalnie korzystniejszej dla Rosji, modyfikacji projektu South Stream (i powrotu do pierwotnego projektu Blue Stream II), a także odwleczenia w czasie kosztownej inwestycji. Dostarczając surowiec do punktu na granicę turecko-grecką, Rosja przerzucałaby kwestie finansowania budowy lądowej infrastruktury rurociągowej na zainteresowane państwa UE. Możliwe również, że Rosja zdecyduje się na dokonanie rewersu na istniejącym już gazociągu prowadzącym przez Rumunię i Bułgarię do Grecji. Wówczas surowiec do tych państw mógłby trafiać przez Turcję, omijając Ukrainę. Ewentualna realizacja zmodyfikowanego projektu eliminowałaby też problemy prawne pojawiające się przy okazji projektu South Stream.

Ewentualne utworzenie przez Rosję hubu gazowego na granicy turecko-greckiej oznaczałoby *de facto* podłączenie się przez Moskwę do realizacji unijnej koncepcji Korytarza Południowego, co podważałoby sens realizacji projektu TANAP (azerbejdżańsko-turecki projekt budowy gazociągu z Azerbejdżanu przez Turcję do UE; początek jego budowy zaplanowano na rok 2015). Utworzenie nowego hubu gazowego dawałoby Rosji instrument umożliwiający przejmowanie kontroli nad przesyłem gazu przez Turcję, co potencjalnie mogłoby służyć blokowaniu innych projektów mających na celu dywersyfikację źródeł dostaw gazu do UE (plany importu surowca z państw Bliskiego Wschodu, w szczególności z Iranu).

Podczas gdy perspektywy inwestycji są wciąż mgliste, to wymiar polityczny – oczywisty. Rezygnując z gazociągu South Stream i wznawiając rozmowy o nowym szlaku przesyłu gazu, władze rosyjskie demonstracyjnie wzmacniają stosunki z Turcją, która życzliwiej niż

państwa UE postrzega działania Kremla.

Jest też prawdopodobne, że deklaracja o rezygnacji z gazociągu South Stream stanie się dla Moskwy instrumentem wzmacniającym narrację o strategicznym, gazowym zwrocie na Wschód. Zawarte w 2014 roku porozumienia gazowe (kontrakt szanghajski na dostawy gazu ze złóż wschodniosyberyjskich do Chin – tzw. szlak wschodni; memorandum o dostawach gazu do Chin ze złóż zachodniosyberyjskich – tzw. szlak zachodni lub projekt Ałtaj) przedstawiane są bowiem jako alternatywny kierunek eksportu rosyjskiego gazu.