

Antymonopolowe problemy projektu Nord Stream 2

Rafał Bajczuk, Szymon Kardaś

12 sierpnia uczestnicy projektu Nord Stream 2 wycofali złożony w grudniu 2015 roku do polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wniosek o kontrolę transakcji przejęcia udziałów przez firmy unijne w założonej przez koncern Gazprom spółce Nord Stream 2 AG (tzw. procedura kontroli koncentracji). Zgoda UOKiK-u była dla zachodnioeuropejskich firm uczestniczących w projekcie warunkiem koniecznym finalizacji transakcji.

Decyzja firm nie oznacza wstrzymania projektu Nord Stream 2; może jednak opóźnić jego realizację (m.in. utrudnić rozmowy w sprawie zasad finansowania). Gazprom, jeszcze przed publicznym zgłoszeniem zastrzeżeń wobec koncentracji przez UOKiK, podjął nieskuteczną próbę wpłynięcia na pozytywną decyzję polskiego organu poprzez oferty biznesowe adresowane wobec strony polskiej (zniżka na dostawy gazu do Polski, przedłużenie kontraktu tranzytowego na przesył gazu rurociągiem Jamał–Europa). Koncerny unijne mimo formalnego wycofania się z transakcji przejęcia udziałów w spółce Nord Stream 2 AG nadal deklarują zainteresowanie udziałem w projekcie, choć na razie nie wiadomo, jaki będzie nowy model prawny współpracy. Gazprom z pewnością zwiększy presję na zachodnioeuropejskie koncerny uczestniczące w projekcie, aby wymusić na nich większe zaangażowanie w znalezienie rozwiązań obecnych problemów. Ponadto koncern będzie kontynuował działania mające na celu dyskredytowanie Ukrainy jako bezpiecznego szlaku tranzytowego oraz wykorzysta reaktywowany politycznie w sierpniu br. projekt Turkish Stream dla stworzenia wrażenia, że w dywersyfikacji szlaków eksportu rosyjskiego gazu do Europy nie jest skazany tylko na Nord Stream 2.

Procedura w sprawie kontroli koncentracji

Spółka Nord Stream 2 AG została zarejestrowana przez Gazprom w lipcu 2015 roku (kanton Zug, Szwajcaria). 4 września 2015 roku we Władystoku rosyjski koncern zawarł umowę przedwstępną z firmami z państw członkowskich UE, na podstawie której miały stać się one akcjonariuszami spółki. Zgodnie z umową Gazprom miał objąć 51% udziałów, niemieckie koncerny E.ON (obecnie Uniper, czyli spółka córka E.ON-u, na 1 stycznia 2017 roku planowany jest rozdział właścicielski, po którym Uniper stanie się w pełni niezależnym podmiotem) i Wintershall, austriacki koncern OMV oraz holenderski koncern Shell po 10%, zaś francuski koncern Engie 9% udziałów (w listopadzie 2015 roku Gazprom zawarł z Engie umowę, na mocy której udział rosyjskiego koncernu miał się zmniejszyć do 50%, a francuskiego zwiększyć do 10%).

Objęcie udziałów w spółce Nord Stream 2 AG przez firmy europejskie prowadziłoby do powstania międzynarodowego konsorcjum, którego działalność wywierałaby bezpośredni wpływ na sytuację na rynku gazowym w Niemczech i Polsce. W związku z tym 8 grudnia 2015 roku na podstawie właściwych przepisów prawa niemieckiego i polskiego wszyscy uczestnicy projektu Nord Stream 2 złożyli wniosek o wszczęcie w obu krajach procedur antymonopolowych. Ich celem było zbadanie, czy objęcie udziałów przez firmy unijne we wspólnym konsorcjum z Gazpromem (koncentracja w rozumieniu przepisów prawa) nie doprowadzi do zakłócenia konkurencji na rynku gazowym odpowiednio w Niemczech i Polsce. Firmy zachodnioeuropejskie uczestniczące w projekcie uzależniały finalizację transakcji nabycia ustalonych udziałów w konsorcjum od pozytywnych decyzji obu regulatorów. Ich stanowisko wynika z tego, że funkcjonując na rynkach państw członkowskich UE, w tym polskim i niemieckim, nie chciały narazić się na zarzut działania niezgodnego z krajowymi przepisami o ochronie konkurencji w Polsce i Niemczech.

Niemiecki regulator wydał decyzję pozytywną dla uczestników konsorcjum już 18 grudnia 2015 roku. Z kolei polski odpowiednik – UOKiK – po wstępnym badaniu uznał (decyzję ogłoszono w lutym 2016 roku), że złożoność sprawy uzasadnia przedłużenie postępowania o kolejne cztery miesiące. W lipcu 2016 roku UOKiK wydał oficjalny komunikat, w którym sformułował poważne zastrzeżenia dotyczące planowanej koncentracji, sygnalizując, że może ona doprowadzić do ograniczenia konkurencji. W oficjalnym komunikacie UOKiK dodano, że Gazprom ma pozycję dominującą w dostawach gazu do Polski, a transakcja mogłaby doprowadzić do dalszego wzmocnienia siły negocjacyjnej spółki wobec polskich odbiorców. Sformułowanie zastrzeżeń nie przesądza ostatecznego wyniku postępowania; jednak jeśli wyjaśnienia stron są dla UOKiK niesatysfakcjonujące, wówczas nie wydaje on zgody na koncentrację.

12 sierpnia przedstawiciele uczestników konsorcjum złożyli ustne wyjaśnienia w Warszawie. Zapewne okazały się one niewystarczające, gdyż jeszcze tego samego dnia wszyscy uczestnicy projektu Nord Stream 2 poinformowali we wspólnym oświadczeniu, że wycofują złożony 8 grudnia 2015 roku wniosek o kontrolę koncentracji, co doprowadziło do umorzenia postępowania prowadzonego przez UOKiK.

Stanowisko rosyjskie

Wiele wskazuje na to, że Gazprom początkowo nie spodziewał się, iż wszczęte w grudniu 2015 roku postępowanie w sprawie kontroli koncentracji będzie przebiegać w sposób niepomyślny dla uczestników konsorcjum. Przedstawiciele rosyjskiego koncernu rzadko wypowiadali się w tej sprawie, a wszelkie pojawiające się oświadczenia w tej kwestii wskazywały, iż strona rosyjska traktuje toczące się postępowanie jako formalność.

Sytuacja uległa zmianie w czerwcu br., czyli niedługo przed opublikowaniem przez UOKiK komunikatu o zastrzeżeniach wobec planowanej koncentracji. Gazprom z jednej strony zadeklarował wolę osiągnięcia porozumienia ze stroną polską poprzez zaoferowanie konkretnych korzyści biznesowych: obniżenie ceny gazu w ramach obowiązującego kontraktu na dostawy z polskim koncernem PGNiG oraz propozycję zawarcia nowej umowy tranzytowej na przesył rosyjskiego surowca gazociągami Jamał–Europa (wiceprezes Gazpromu sugerował, że nowy kontrakt tranzytowy mógłby zostać zawarty nawet na 20–25 lat). Z drugiej strony Gazprom zainicjował kampanię informacyjną, w której strona polska

została oskarżona o upolitycznianie projektu Nord Stream 2. Oświadczenia przedstawicieli rosyjskiego koncernu zostały wsparte wypowiedziami ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa oraz oświadczeniami przedstawicieli europejskich koncernów uczestniczących w projekcie (przede wszystkim Wintershall, OMV).

Europejscy partnerzy nadal zainteresowani projektem

Dla europejskich koncernów wycofanie wniosku z polskiego urzędu antymonopolowego oznacza rozwiązanie przedwstępnej umowy o utworzeniu konsorcjum. Taki stan rzeczy jest równocześnie problemem dla zaangażowanych stron, gdyż wiązały one duże nadzieje z projektem. Z perspektywy koncernów budowa gazociągu dostarczającego gaz z Rosji do Europy jest bezpieczną inwestycją, która gwarantuje zwrot kapitału oraz dobrze wpłynie na ocenę finansów przedsiębiorstw. Ma to duże znaczenie w obecnej sytuacji, kiedy ze względu na niepewność na rynkach energii, spadające ceny hurtowe prądu i spadek wartości aktywów z segmentu energetyki konwencjonalnej, sytuacja finansowa koncernów pogarsza się. Kolejnym argumentem za kontynuowaniem współpracy jest skala zaangażowania koncernów w Rosji. Niemieckie koncerny E.ON i Wintershall są akcjonariuszami w gazociągu Nord Stream, uruchomionym w latach 2011–2012. Ponadto Wintershall i Uniper są udziałowcami w polach gazowych w Rosji, a Uniper jest operatorem pięciu elektrowni w Rosji o sumarycznej mocy 9,9 GW. Na początku 2016 roku austriacki OMV zaoferował Gazpromowi wymianę aktywów, w celu uzyskania udziałów w polu gazowo-naftowym Urengoij.

Niedoszli akcjonariusze Nord Stream 2 zapewniają, że nadal chcą uczestniczyć w projekcie, ale na innych warunkach niż obecnie. W oświadczeniu prasowym poinformowano, że każdy wnioskodawca bada alternatywne sposoby uczestnictwa w przedsięwzięciu. Dla Wintershalla i Uniperu Nord Stream 2 był jedną z największych realizowanych obecnie inwestycji. Determinacja OMV w uczestnictwie w projekcie wynika przede wszystkim z planów koncernu rozwijania swojego portfolio gazowego. Po upadku projektu South Stream, który zakładał budowę gazociągu z Rosji, pod Morzem Czarnym do Austrii, gazociąg Nord Stream 2 jest sposobem na udział w budowie nowej infrastruktury przesyłowej między Rosją a Europą. Podpisanie przedwstępnej umowy z Gazpromem w 2015 roku było przedstawiane jako sukces koncernu i nowego prezesa Rainera Seele. Dla Engie i Shella, które działają globalnie, uczestnictwo w Nord Stream 2 miało odpowiednio mniejszą rangę, ale obie firmy również podtrzymują zamiar dalszego udziału w projekcie.

Konsekwencje decyzji członków konsorcjum dla realizacji projektu Nord Stream 2

Decyzja członków konsorcjum z pewnością nie doprowadzi do rezygnacji przez Gazprom z planów realizacji projektu, który ma dla rosyjskiego koncernu strategiczne znaczenie. W marcu 2016 roku konsorcjum Nord Stream 2 AG rozstrzygnęło przetarg na dostawy rur, które mają być wykorzystane przy budowie trzeciej i czwartej nitki „gazociągu północnego”. W maju ogłoszono przetarg na wykonanie prac budowlanych morskiego odcinka gazociągu Nord Stream 2. Ponadto Gazprom rozbudowuje sieć gazociągową na terytorium Rosji, która ma umożliwić przesyłanie rosyjskiego gazu przez nowe nitki Nord Streamu oraz w ramach spółki Gascade wspólnie z niemieckim Wintershallem realizuje projekt budowy gazociągu

EUGAL będącego lądową odnogą Nord Stream 2 na terytorium Niemiec.

Niekorzystny przebieg procedury antymonopolowej prowadzonej przez UOKiK może jednak opóźnić realizację projektu, szacunkowo o rok. Bezpośrednią jej konsekwencją jest bowiem niemożność objęcia przez spółki z państw UE udziałów w konsorcjum Nord Stream 2 AG, co opóźni przyjęcie ustaleń w sprawie modelu finansowania projektu. Pierwotnie Gazprom zapowiadał bowiem, że uzgodnienia w tej sprawie zostaną przyjęte do stycznia 2016 roku; 22 sierpnia prezes koncernu Aleksiej Miller oświadczył, że uczestnicy konsorcjum opracują nowy model finansowania do końca 2016 roku. Uczestnictwo europejskich firm w konsorcjum znacząco zwiększyłoby szanse na pozyskiwanie kredytów, co będzie dużo trudniejsze, gdyby wnioskującym był posiadający obecnie 100% udziałów w konsorcjum Gazprom.

Niewykluczone też, że decyzja uczestników projektu opóźni proces uzyskiwania zezwoleń władz poszczególnych państw nabrzeżnych na budowę morskiej części gazociągu; pierwotnie zakładano, że proces ten zakończy się najpóźniej do połowy 2017 roku. Wydawanie zezwoleń byłoby z pewnością mniej kontrowersyjne, gdyby z formalnego punktu widzenia wnioskodawcą było międzynarodowe konsorcjum, a nie spółka kontrolowana wyłącznie przez Gazprom.

Perspektywy

Nie można wykluczyć, że w obliczu zaistniałych problemów prawnych strona rosyjska po raz kolejny podejmie – stosowane wielokrotnie w przeszłości – działania na rzecz dyskredytacji Ukrainy jako państwa tranzytowego. W percepcji Moskwy miałyby to służyć zwiększeniu presji partnerów europejskich, by aktywniej zaangażowali się oni w szukanie rozwiązania problemów prawnych dotyczących projektu. Świadczą o tym m.in. wypowiedzi prezesa Gazpromu z 22 sierpnia sygnalizujące ryzyko tranzytowe dla odbiorców europejskich w związku z niewystarczającą ilością gazu zgromadzonego w magazynach ukraińskich (Gazprom utrzymuje, że bezpieczeństwo przesyłu wymaga zapelnienia na poziomie co najmniej 17 mld m³). Poza tym również 23 sierpnia przedstawiciele ukraińskiej spółki Naftohaz podali, że Gazprom z jednej strony wnioskował o zwiększenie możliwości przesyłowych gazu przez terytorium Ukrainy; z drugiej zmniejszył ciśnienie w tych gazociągach, które łączą się z siecią ukraińską na granicy rosyjsko-ukraińskiej.

Ponadto jest bardzo prawdopodobne, że Gazprom do zwiększenia presji na swoich zachodnioeuropejskich partnerów zaangażowanych w Nord Stream 2 wykorzysta także reaktywowany na poziomie politycznym projekt Turkish Stream. Moskwa może w najbliższym czasie wysłać sygnały, że w obliczu zaistniałych problemów prawnych z Nord Stream 2 skoncentruje się w pierwszej kolejności na projekcie rosyjsko-tureckim. Deklaracja o wznowieniu rozmów w sprawie budowy gazociągu z Rosji przez Morze Czarne do Turcji i dalej do Europy została ogłoszona 9 sierpnia br. w Petersburgu po spotkaniu prezydenta Turcji Recepa Tayyipa Erdoğan i prezydenta Rosji Władimira Putina.