

Gazprom bez kary za praktyki monopolistyczne w Europie Środkowej?

Szymon Kardaś, Agata Łoskot-Strachota

13 marca komisarz UE ds. konkurencji Margrethe Vestager poinformowała o gotowości Komisji Europejskiej do zakończenia ugodą trwającego już piąty rok postępowania antymonopolowego przeciwko Gazpromowi, oskarżonemu o nadużywanie pozycji dominującej na rynkach państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Pomimo konieczności przetestowania jeszcze rynkowych konsekwencji takiego rozwiązania jest ono bardzo prawdopodobne. Oznaczałoby brak formalnego uznania naruszenia reguł konkurencji przez rosyjski koncern oraz uniknięcie przezeń kary finansowej, pomimo wykazanych w toku postępowania antymonopolowego nadużyć i wymiernych strat ponoszonych przez uczestników środkowoeuropejskiego rynku gazu.

Zobowiązania zaproponowane przez Gazprom umożliwiłyby szybsze dostosowanie praktyk biznesowych koncernu w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej do tych już powszechnie stosowanych w Europie Zachodniej. Wiązałyby się przede wszystkim z rezygnacją ze stosowania w kontraktach na dostawy gazu większości z istniejących jeszcze klauzul utrudniających swobodny przepływ gazu oraz umożliwiających różnicowanie cen. Dodatkowo Gazprom zobowiązuje się do działań polepszających sytuację na najbardziej izolowanych rynkach w regionie (Bułgaria i państwa bałtyckie).

Gotowość zmiany praktyk przez Gazprom w dużej mierze jest związana z zachodzącymi w UE zmianami rynkowymi i regulacyjnymi oraz realizowanymi w regionie działaniami dywersyfikacyjnymi i integracyjnymi. Zobowiązania Gazpromu wpisują się tym samym w zmieniającą się już od jakiegoś czasu europejską strategię rosyjskiego koncernu. Jest prawdopodobne, że przynajmniej część z nich Gazprom i tak by wdrażał, bez względu na rezultat postępowania antymonopolowego. W konsekwencji polubowne zakończenie postępowania antymonopolowego oznaczałoby głównie naprawę „starych” praktyk ulegających w ostatnich latach modyfikacji. Nie nawiązywałoby jednak w żaden sposób do nowych wyzwań związanych z agresywniejszą rynkową grą Gazpromu w UE czy utrzymującą się dominującą pozycją koncernu na rynkach środkowo- i południowowschodnioeuropejskich (m.in. związanych z projektem Nord Stream 2).

Postępowanie antymonopolowe

Po sfinalizowanym wiosną 2015 roku śledztwie antymonopolowym Komisja Europejska oskarżyła rosyjski koncern (w ramach tzw. pisemnego zgłoszenia zarzutów) o nadużywanie dominującej pozycji i stosowanie praktyk monopolistycznych w krajach Europy Środkowej i

Południowo-Wschodniej. Zgodnie z procedurą Gazprom ustosunkował się pisemnie do zarzutów jeszcze we wrześniu 2015 roku; przesłał także wówczas wstępną listę tzw. zobowiązań, które gotów był na siebie przyjąć w związku z zarzutami postawionymi przez KE. 14 lutego 2017 roku, po trwających blisko półtora roku negocjacjach, Gazprom przesłał ostateczną wersję listy zobowiązań. KE wstępnie ją zaakceptowała, uważając, że odpowiadają na zgłaszane zastrzeżenia i przyczynią się do poprawy konkurencyjności i płynności rynków gazu w państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej objętych postępowaniem. Tym samym KE rozpoczęła fazę testu rynkowego zobowiązań Gazpromu. Polega on na badaniu przez KE potencjalnych skutków rynkowych ewentualnego wdrożenia zobowiązań składanych przez przedsiębiorstwo oskarżone o stosowanie praktyk monopolistycznych.

W ramach testu KE oczekuje w ciągu najbliższych 7 tygodni (do 4 maja) na uwagi i komentarze ze strony zainteresowanych podmiotów, w tym przede wszystkim środkowoeuropejskich uczestników rynku i rządów. Reakcji z Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej na zaproponowane zobowiązania jest do tej pory niewiele. Na razie krytycznie odniósł się do nich polski PGNiG. Po zapoznaniu się z opiniami uczestników rynku Komisja ma zdecydować, czy stanowią one przesłankę do odrzucenia gazpromowskich zobowiązań i wydania tzw. decyzji stwierdzającej naruszenie unijnych reguł konkurencji (*prohibition decision*) wiążącej się z nałożeniem kary finansowej i ujawnieniem zgromadzonego materiału dowodowego. Taka opcja wydaje się obecnie, po długich negocjacjach i akceptacji obecnych propozycji przez samą Komisję, znacznie mniej prawdopodobna i KE najpewniej wyda tzw. decyzję zobowiązującą, nadając zobowiązaniom Gazpromu moc prawną i zakazującą formalnie stosowania przez koncern części praktyk dotychczas dyskryminujących odbiorców w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej.

Zobowiązania Gazpromu

W ramach przesłanego w kwietniu 2015 roku pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń KE zarzuciła Gazpromowi nadużywanie pozycji dominującej w ośmiu państwach UE objętych postępowaniem: Bułgarii, Czechach, Estonii, na Litwie, Łotwie, w Polsce, Słowacji i na Węgrzech. Gazprom naruszał prawo konkurencji, stosując strategię dzielenia rynków gazu m.in. poprzez wprowadzane w kontraktach ograniczenia reeksportu surowca, nieuczciwe zawyżanie cen (w państwach bałtyckich, Polsce i Bułgarii) oraz warunkowanie dostaw gazu zobowiązaniami dotyczącymi infrastruktury przesyłowej (Polska i Bułgaria). Rosyjski koncern, dążąc do kompromisowego zakończenia postępowania antymonopolowego, zobowiązał się do działań naprawczych we wszystkich wskazanych przez KE obszarach.

Miałyby one polegać przede wszystkim na zobowiązaniu się koncernu do rezygnacji ze stosowania w obowiązujących i przyszłych kontraktach na dostawy gazu do odbiorców w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej większości z istniejących jeszcze klauzul utrudniających swobodny przepływ gazu oraz umożliwiających różnicowanie cen. W szczególności Gazprom zobowiązuje się zrezygnować ze stosowania bezpośrednich i pośrednich restrykcji terytorialnych (uniemożliwiających lub utrudniających reeksport czy odsprzedaż gazu) oraz umożliwić powszechne, częstsze i sprawniejsze renegocjacje cen gazu w odniesieniu do ustalonej tzw. ceny benchmarkowej (powiązanej z cenami na zachodnioeuropejskich hubach i punktach granicznych). Zmiany te byłyby w dużej mierze

analogiczne do zmian już wdrożonych kilka lat temu (od mniej więcej połowy lat 2000.) w kontraktach na dostawy rosyjskiego gazu do zachodnioeuropejskich odbiorców. Byłyby one szczególnie ważne dla państw, w których tego typu modyfikacje zasad dostaw gazu z Rosji nie następowały w ogóle lub w wolnym tempie – przede wszystkim dla Bułgarii i państw bałtyckich. W szeregu innych państw regionu, w tym w krajach V4, zgodnie z dostępnymi informacjami rozpoczął się proces stopniowej likwidacji ograniczeń terytorialnych z kontraktów oraz dostosowywania się cen do warunków rynkowych. Wiązało się to w jakiejś części z rozpoczętym przez KE postępowaniem antymonopolowym, ale także wynikało z większej integracji i płynności regionalnych rynków oraz niskiej w ostatnich latach ceny ropy, a w konsekwencji także indeksowanych do niej cen gazu w kontraktach z Gazpromem.

Jednocześnie Gazprom zobowiązał się także do wdrożenia zmian w kontrakcie tranzytowym z Bułgarią – umożliwiających pełniejszą kontrolę krajowego regulatora nad przesyłem gazu w kraju oraz integrację z krajami sąsiednimi (w tym Grecją) oraz do rezygnacji z ewentualnych roszczeń finansowych wobec Bułgarii związanych z rezygnacją z budowy gazociągu South Stream na terytorium kraju (mimo że wynikało to z decyzji samego Gazpromu). Wreszcie Gazprom ma też umożliwić zmianę punktu dostaw gazu podmiotom z regionu na inne niż zapisane w kontraktach punkty wykorzystywane przez koncern w dostawach do państw bałtyckich i do Bułgarii, otwierając tym samym drogę do operacji typu *swap* (Polska mogłaby wirtualnie dostarczać gaz do państw bałtyckich; Słowacja i Węgry do Bułgarii).

Znaczenie zobowiązań dla regionu

Całościowa ocena znaczenia zobowiązań zaproponowanych przez Gazprom jest trudna m.in. ze względu na to, że odnoszą się one do szczegółowych zapisów kontraktów na dostawę gazu, które objęte są tajemnicą handlową. Konsekwencje zaproponowanych przez Gazprom zobowiązań będą na pewno różne dla różnych państw środkowo- i południowo-wschodnioeuropejskich. Najbardziej wymierne korzyści mogą uzyskać Bułgaria i kraje bałtyckie (w tym głównie Litwa). W przypadku innych państw – w tym mniej izolowanych na europejskim rynku gazu państw V4 – przyczynią się do dalszego urynkwawiania relacji handlowych z rosyjskim koncernem. Niewątpliwie zobowiązania zaproponowane przez Gazprom otwierałyby m.in. drogę do większego (ale niekoniecznie pełnego) powiązania cen gazu w regionie z cenami na zachodnioeuropejskich (przede wszystkim niemieckim) rynkach gazu. Jednocześnie trudno jest jednoznacznie powiedzieć, na ile modyfikacja zachowania Gazpromu wynika z działań antymonopolowych podjętych przez KE, a na ile z zachodzących zmian rynkowych i realizowanych w regionie działań dywersyfikacyjnych oraz zmieniającej się w konsekwencji tych czynników europejskiej strategii rosyjskiego koncernu. Zobowiązania podjęte przez Gazprom mogłyby więc w przypadku V4 nie tyle spowodować zmianę niektórych praktyk biznesowych koncernu, ile przyspieszyć przynajmniej część procesów, które i tak zachodziłyby w związku z procesami rynkowymi (coraz większa rola hubów i dostępu do nich podmiotów środkowoeuropejskich) czy obowiązującym ustawodawstwem unijnym (m.in. zakazującym restrykcji terytorialnych w kontraktach).

Zobowiązania Gazpromu odnoszą się w konsekwencji w dużej mierze do przeszłych praktyk, które w ostatnich latach ulegały modyfikacji. W małym natomiast stopniu „patrzą w przód” i pozwalają zapobiegać powstającym nowym wyzwaniom i ryzykom związanym z

utrzymującą się dominującą pozycją Gazpromu w części państw. Widoczne jest to choćby na przykładzie zobowiązań związanych z infrastrukturą gazową w regionie, które odnoszą się do nierealizowanego obecnie projektu South Stream, ale w żaden sposób nie nawiązują do nowych planowanych gazociągów mogących znacząco wpływać na warunki i bezpieczeństwo dostaw gazu w regionie, tj. projektu Nord Stream 2 i jego lądowej odnogi EUGAL oraz projektu Turkish Stream (i ewentualnych lądowych odnóg w UE).

W rezultacie kontrowersyjne jest to, że Gazprom, zobowiązując się do szybszej, ale prawdopodobnie nieuniknionej w wielu przypadkach modyfikacji swoich praktyk biznesowych, unika kary za stosowane wcześniej praktyki monopolistyczne. Może to rodzić sprzeciw ze strony części firm i państw środkowoeuropejskich, które ponosiły wymierne straty ze względu na praktyki rosyjskiego koncernu w przeszłości.

Znaczenie dla Gazpromu i Rosji

Przesłanie przez Gazprom listy zobowiązań potwierdza, że rosyjski koncern – niezależnie od retoryki – od początku dążył do ugody z UE w postępowaniu antymonopolowym. Możliwa akceptacja przez Komisję Europejską przedłożonej listy zobowiązań oznaczać będzie brak formalnego uznania naruszenia reguł konkurencji przez Gazprom. Konsekwencją tego będzie zarówno uniknięcie przez rosyjski koncern kary finansowej, jak i nieujawnianie przez KE materiału dowodowego zgromadzonego we wszystkich stadiach postępowania. Propozycje zobowiązań przedłożone przez Gazprom są w konsekwencji z jednej strony wyrazem formalnych ustępstw wobec KE, pokazującym gotowość do gwarantowanych prawnie zmian części dotychczas stosowanych praktyk w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej. Z drugiej strony rzeczywista skala ich dotkliwości dla rosyjskiego koncernu jest trudna do oceny ze względu na brak dostępu do treści kontraktów. Uwzględniając jednak publiczne informacje o zmianach wprowadzanych dotychczas przez Gazprom w umowach z odbiorcami zachodnioeuropejskimi wydaje się, że zgłoszone zobowiązania – w przypadku ewentualnej aprobaty – mogą się okazać niezbyt uciążliwe dla strony rosyjskiej.

Po pierwsze, Gazprom nie został zmuszony do żadnych działań w zakresie restrukturyzacji lub sprzedaży aktywów. Wszystkie zaproponowane zobowiązania odnoszą się wyłącznie do modyfikacji umów gazowych – na dostawy gazu oraz tranzytowych – wiążących rosyjski koncern z odbiorcami w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej.

Po drugie, większość zobowiązań przyjętych przez Gazprom wobec odbiorców gazu w państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej (ujednolicanie klauzul rewizji ceny, jak i niestosowanie klauzul utrudniających swobodny obrót gazem na całym rynku unijnym) stała się we wcześniejszych latach elementem praktyki kontraktowej w relacjach z partnerami zachodnioeuropejskimi. Wdrażane od dekady zmiany w kontraktach i ich upowszechnianie obecnie także wśród środkowoeuropejskich odbiorców są z kolei elementem modyfikowanej strategii Gazpromu w UE, której przejawami jest coraz częstsze dostosowywanie się koncernu do reguł prawa unijnego, sprzedaż gazu w ramach aukcji, realizacja nowych projektów infrastrukturalnych i aktywniejsza gra o zachowanie lub nawet zwiększenie udziału w rynku.

Po trzecie, niektóre zobowiązania mają charakter tylko pozornych ustępstw. Przykładem jest zobowiązanie do wprowadzenia w kontraktach gazowych klauzul umożliwiających żądanie zmiany punktu odbioru rosyjskiego gazu przez odbiorców w regionie (por. wyżej). Ewentualne operacje tego typu odbywałyby się w praktyce na korzystnych dla Gazpromu warunkach: wielkość dostaw musiałaby obejmować co najmniej 100 mln m³ gazu w ciągu roku; zmiana punktu odbioru oznaczałaby konieczność wniesienia dodatkowej opłaty na rzecz rosyjskiego koncernu. Ponadto Gazprom nie ponosiłby odpowiedzialności za ewentualne problemy z przesyłem w przypadku zmian punktów odbioru i zastrzega sobie prawo odmowy realizacji żądania w przypadku braku dostępności wolnych mocy przesyłowych lub braku surowca.

Postępowanie a relacje gazowe UE–Rosja

Prawdopodobieństwo polubownego zakończenia postępowania antymonopolowego przeciw Gazpromowi ugodą wskazuje na zainteresowanie zarówno Rosji, jak i KE poprawą dwustronnych relacji gazowych.

Dla Gazpromu i Rosji Unia Europejska jest i pozostanie w perspektywie co najmniej dekady strategicznym rynkiem zbytu gazu. Uwzględniając zmieniające się uwarunkowania rynkowe w Unii i Rosji należy się spodziewać, że Gazprom będzie w dalszym ciągu uelastyczniał i dostosowywał do warunków na europejskim rynku gazu strategię wobec odbiorców europejskich (np. poprzez modyfikację klauzul w kontraktach handlowych, zwiększanie sprzedaży surowca poprzez aukcje organizowane na rynkach UE i w Rosji). W konsekwencji można przypuszczać, że wiele z punktów zawartych w zaproponowanych KE zobowiązaniach dotyczących postępowania antymonopolowego odzwierciedla ogólniejszą zmianę strategii Gazpromu w Europie i byłoby i tak wdrażanych przez Gazprom – możliwe, że w niejednolity sposób w różnych państwach UE oraz w wolniejszym tempie. Jest także pewne, że Gazprom będzie w najbliższym czasie z jeszcze większą determinacją forsował plany budowy nowych gazociągów do UE. Przede wszystkim Nord Stream 2, ale także Turkish Stream, licząc na to, że dzięki poprawie dwustronnych relacji z UE (m.in. poprzez konstruktywne stanowisko rosyjskiego koncernu w postępowaniu antymonopolowym) Komisja Europejska nie będzie ich blokować. Tym samym koncern zyskiwałby inne instrumenty realizacji swoich celów na europejskim rynku gazu (zwiększenie udziałów, maksymalizacja zysków).

Skłonność KE do kompromisowego zakończenia postępowania antymonopolowego z Gazpromem, pomimo istniejących poważnych zastrzeżeń dla tego typu decyzji, wskazuje na dążenie także ze strony Brukseli (przy poparciu największych państw UE, w tym Niemiec) do poprawy i normalizacji relacji gazowych z Rosją. Potwierdza to podjęta pod koniec ub.r. korzystna dla Gazpromu decyzja KE umożliwiająca większe wykorzystanie gazociągu OPAL przez rosyjski koncern oraz widoczna coraz większa przychylność w UE dla projektu Nord Stream 2. Jednocześnie uniknięcie przez Gazprom kary za dowiedzione praktyki monopolistyczne w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej mogłoby podważyć zaufanie do KE ze strony przynajmniej części państw i firm regionu. Ze względu na istniejące w UE różnice interesów dotyczących zarówno samego postępowania, jak i rosyjskich projektów gazociągowych, można się także spodziewać wzrostu kontrowersji wewnątrzunijnych (w tym przede wszystkim pomiędzy Europą Środkową, zwłaszcza Polską

a Niemcami) dotyczących pożądanego kształtu współpracy z Gazpromem i relacji gazowych z Rosją w kontekście utrzymującego się konfliktu na Ukrainie oraz roli rosyjskiego surowca na europejskim rynku gazu.