

Plan Komisji Europejskiej odchodzenia od importu rosyjskich surowców energetycznych

Agata Łoskot-Strachota

6 maja 2025 r. KE ogłosiła mapę drogową, w której zaproponowała działania mające doprowadzić do pełnego odejścia UE od importu surowców energetycznych z Rosji. Według planu kraje unijne miałyby w skoordynowany, bezpieczny i stopniowy sposób do końca 2027 r. zakończyć kupowanie z tego państwa ropy, gazu i uranu. Miałyby to nastąpić m.in. dzięki:

- zakazowi zawierania kontraktów spotowych i nowych umów na gaz rosyjski od końca 2025 r. oraz importu tego surowca w ramach kontraktów długoterminowych od końca 2027 r.;
- zakazowi przedłużania kontraktów na rosyjski uran surowy, wzbogacony i materiały jądrowe oraz podpisywania nowych, a także wdrożeniu instrumentów handlowych ograniczających opłacalność importu z Rosji;
- finalizacji odchodzenia od importu rosyjskiej ropy przez wciąż sprowadzające ją państwa (Słowację i Węgry) do końca 2027 r. i zwiększeniu efektywności sankcji.

Wsparciem w tym procesie miałyby być większa przejrzystość i dostępność danych, szczegółowe plany państw członkowskich odchodzenia od importu surowców energetycznych z Rosji, zwiększenie wewnątrzunijnej samowystarczalności (przez m.in. wzrost produkcji biometanu i radioizotopów medycznych), lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury i instrumentów (takich jak AggregateEU) oraz współpraca z Komisją Europejską i państwami członkowskimi (szerzej zob. Aneks).

Plan, choć ogłoszony z kilkumiesięcznym opóźnieniem (i trzy lata po opublikowaniu flagowej strategii poprzedniej Komisji – REPowerEU, mającej być odpowiedzią na pełnoskalową wojnę Rosji przeciw Ukrainie), jest ważnym sygnałem politycznym potwierdzającym determinację UE do zakończenia współpracy z Rosją i zależności od niej w strategicznym sektorze surowcowym. Przybliża też osiągnięcie jednego z kluczowych celów polskiej prezydencji w Radzie UE. Jednocześnie jego faktyczne efekty zależą będą, po pierwsze, od konkretnych propozycji legislacyjnych umożliwiających wdrożenie ww. pomysłów KE (mają zostać przedstawione w czerwcu br.), po drugie zaś – od ich zaakceptowania i sposobu realizacji przez państwa członkowskie.

Komentarz

- **Mapa drogowa pokazuje determinację KE do pełnego odejścia od zależności państw unijnych od surowców energetycznych z Rosji** (zob. [Niedokończona derusyfikacja. Pozostałości powiązań energetycznych UE z Rosją](#)) – pomimo zmieniającej się sytuacji międzynarodowej i pojawiających się rozmów o ewentualnym zwiększeniu importu po dyskutowanym końcu wojny. Jest tym samym ważnym sygnałem politycznym, szczególnie w przypadku postulowanych działań na rzecz całkowitego wstrzymania sprowadzania rosyjskiego gazu (w tym LNG) za pomocą konkretnych wiążących restrykcji. Tego typu działania, choć rozpatrywane de facto od początku inwazji, były trudne do uzgodnienia na forum wszystkich państw unijnych, co skutkowało brakiem sankcji na rosyjski gaz importowany na wspólny rynek. Obecnie wciąż płynie on do kilkunastu krajów UE (zarówno rurociągami, jak i w formie skroplonej), a jego wolumen – choć znacznie niższy niż przed agresją – wzrósł w 2024 r. w porównaniu z rokiem poprzednim o ok. 20% (zob. [Rynek gazu w UE w 2025 roku: rosyjski surowiec, nowa polityka USA i strategiczne niepewności](#)). Istotne są również sugerowane działania dotyczące ograniczania roli Rosji w nieobjętym dotychczas sankcjami unijnymi sektorze energetyki jądrowej. W przypadku ropy naftowej natomiast mamy do czynienia przede wszystkim z postulatami uszczelniania uzgodnionych już wcześniej restrykcji.
- **Dla oceny wykonalności planu KE niezbędne jest poznanie szczegółowych rozwiązań prawnych, które zostaną opublikowane w czerwcu.** Dodatkowo będą one musiały zostać zaakceptowane (a potencjalnie mogą być zmienione) przez zarówno Parlament Europejski, jak i Radę UE. W szczególności niejasne pozostaje, czy zaproponowane instrumenty faktycznie umożliwiłyby całkowite odejście od importu rosyjskich surowców, w tym gazu, i w jaki sposób ograniczałyby opcje ich reeksportu lub swapów przez kraje trzecie, takie jak Azerbejdżan czy Turcja. Sporym wyzwaniem może okazać się domniemana konieczność zerwania/wypowiedzenia wciąż obowiązujących kontraktów (np. w przypadku Słowacji umowa jest ważna do 2034 r., a Węgier – do 2036 r.). Nie wiadomo wreszcie, czy będzie możliwe przyjęcie planowanych przez Komisję rozwiązań pomimo sprzeciwu pojedynczych państw (już zapowiedzianego – w reakcji na mapę drogową – przez Budapeszt i Bratysławę), a więc z pominięciem wymogu jednomyślności. Pojawiają się komentarze sugerujące, że KE będzie próbowała go ominąć, opierając się na kompetencjach UE w zakresie rynku wewnętrznego i energii, co jednak według niektórych interpretacji może utrudniać firmom powoływanie się na siłę wyższą w przypadku obowiązujących kontraktów długoterminowych.
- **Realizacja założeń planu i determinacja państw UE do pełnego odejścia od surowców z Rosji będą kluczowe dla jego skuteczności.** To poszczególne stolice, a nie Komisja Europejska będą odpowiedzialne za doprowadzenie do zakończenia tej zależności. Nie jest przy tym jasne, czy opóźnienia we wdrażaniu lub brak realizacji postulatów z mapy drogowej spowodują konsekwencje. Ważne więc będą faktyczne możliwości, chęci i wsparcie w przewyżnianiu różnych wyzwań (jak np. w przypadku dostaw paliwa jądrowego na Słowację czy Węgry, niepodejmujące na razie innych niż sondażowe działań dywersyfikacyjnych w tym obszarze). W rezultacie istotne w planie, przyszłych aktach prawnych i działaniach im towarzyszących będzie wszystko, co zachęci szczególnie sceptyczne kraje oraz wyjdzie naprzeciw ich obawom. Wydaje się, że tak jest z propozycją stopniowego uniezależniania oraz dopasowania jego kształtu, tempa i

instrumentów do potrzeb każdego z państw. Równocześnie jednak przedstawiony plan nie odpowiada na wszystkie identyfikowane ryzyka: może wiązać się ze wzrostem kosztów importu, a więc i cen (zwłaszcza na rynku gazu, w przypadku państw śródlądowych, co uderzy m.in. w interesy zarówno Bratysławy, jak i Budapesztu), zakłada zwiększenie biurokracji i konieczność współpracy z KE (poprzez kolejne krajowe plany), jest też wstrzemięźliwy, jeśli chodzi o inwestycje w nowe moce gazowe (choćby punktowe w potrzebną infrastrukturę przesyłową w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, ale też we wsparcia dla zwiększania produkcji innych gazów niż biometan i biogaz).

- **Wyzwaniem dla skuteczności proponowanych działań może być dynamiczna sytuacja międzynarodowa, w tym przyszłość wojny na Ukrainie i sugerowana możliwość wznowienia współpracy USA z Rosją w dziedzinie energetycznej.** Pojawiające się dyskusje o ewentualnym przejściu gazociągu Nord Stream 2 czy kontroli nad magistralami ukraińskimi przez amerykańskich inwestorów rodzą wśród uczestników rynku pytania nie tyle o koniec importu z Rosji, ile raczej o możliwość i zasady zwiększenia dostaw w przyszłości. Podsycają to doniesienia o rozmowach Waszyngtonu i Moskwy o sposobach wznowienia eksportu rosyjskiego gazu do UE. Dodatkowym problemem może też się okazać brak oczekiwanego porozumienia politycznego UE z USA na temat większych dostaw amerykańskiego LNG, choć europejskie koncerny podpisują kolejne kontrakty na import tego surowca (zob. [NextDecade strikes LNG supply deal with TotalEnergies for 1.5 million tonnes annually](#)). Jednocześnie plan KE, jeśli zostanie skonkretyzowany dobrze skonstruowanymi rozwiązaniami prawnymi, może stanowić również instrument dopingujący państwa członkowskie do konsekwencji w działaniach na rzecz dywersyfikacji i odchodzenia od surowców rosyjskich. Może wzmocnić także jedność wewnątrzunijną i – pomimo zmian w polityce Waszyngtonu – utrudniać choćby na poziomie politycznym czy formalno-prawnym ewentualne działania na rzecz reaktywacji współpracy energetycznej poszczególnych państw członkowskich z Rosją, np. uruchomienia ocalałej nitki Nord Streamu 2.

ANEKS

W ramach ogłoszonej 6 maja 2025 r. mapy drogowej kończenia importu rosyjskich surowców energetycznych przez państwa UE Komisja Europejska zaproponowała dziewięć działań.

Pierwsze cztery dotyczą **importu gazu rosyjskiego**. W jego przypadku KE proponuje:

1. zwiększyć transparentność danych o dostawach z Rosji na rynek unijny poprzez zobowiązanie do ujawniania KE przez państwa członkowskie części informacji dotyczących kontraktów na rosyjski gaz, ale też danych z urzędów celnych i innych instytucji;
2. wprowadzić obowiązkowe krajowe plany odchodzenia od importu gazu z Rosji. Pierwsze z nich powinny zostać złożone przez państwa członkowskie przed końcem 2025 r. Mają diagnozować obecny stan zależności i jej uwarunkowania kontraktowe, przedstawiać harmonogram i etapy odchodzenia od rosyjskiego surowca oraz konkretne opcje i możliwości dywersyfikacyjne. W przygotowaniu planów i konkretnych działań ważna ma

być współpraca z KE – w ramach Gas Coordination Group, pełniącej funkcję doradczą w sprawach związanych z bezpieczeństwem dostaw gazu – oraz regionalna;

3. wdrożyć instrumenty prawne umożliwiające zakończenie importu z Rosji. KE planuje zakazać importu rosyjskiego gazu:

- najpóźniej od końca 2025 r. na podstawie kontraktów spotowych oraz zawierania jakichkolwiek nowych umów;
- najpóźniej od końca 2027 r. na podstawie obowiązujących kontraktów długoterminowych na surowiec dostarczany gazociągami oraz w formie skroplonej (LNG);

Komisja zakłada przy tym, że w związku z już osiągniętym ograniczeniem importu oraz wypracowanymi instrumentami i alternatywami, a także ze względu na planowane stopniowe dalsze odchodzenie i dywersyfikację, powyższe zakazy będą miały jedynie niewielki wpływ na ceny i bezpieczeństwo dostaw.

4. kontynuować/zwiększyć wsparcie dywersyfikacji importu. KE proponuje dalsze wykorzystywanie instrumentu agregacji popytu AggregateEU do dywersyfikacji dostaw gazu, ale też wspierania handlu nisko- i zeroemisyjnymi gazami, takimi jak biometan. Chce też podniesienia produkcji biogazu i biometanu. Ponadto KE dąży do zminimalizowania problemów w wykorzystywaniu istniejącej regionalnej infrastruktury w Europie Środkowo-Wschodniej dzięki współpracy państw regionu i członków Wspólnoty Energetycznej w ramach grupy Central and South-Eastern Europe Energy Connectivity (CESEC; koordynującej działania regionalne mające ułatwić budowę i funkcjonowanie energetycznej infrastruktury transgranicznej w regionie).

W zakresie zależności UE od Rosji w **jądrowym cyklu paliwowym** KE sugeruje:

5. wsparcie stopniowego odchodzenia od importu rosyjskiego uranu, wzbogaconego uranu i innych materiałów jądrowych. Komisja ma zaproponować instrumenty handlowe, które powinny przyczynić się do zmniejszenia opłacalności importu z Rosji, oraz zakazać przedłużania istniejących oraz zawierania nowych kontraktów na rosyjski uran, wzbogacony uran czy inne materiały jądrowe, współasygnowanych przez Agencję Dostaw Euratomu;
6. wprowadzenie obowiązku dywersyfikacji i krajowych planów odchodzenia od dostaw z Rosji. KE ma zaproponować konkretne cele pięciu zależnym od importu z Rosji państwom członkowskim korzystającym z reaktorów VVER (Bułgaria, Czechy, Finlandia, Słowacja, Węgry), umożliwiające stopniowe odejście od tych dostaw i zapewniające alternatywy dla nich – także poprzez uruchomienie europejskiej produkcji paliwa mogącego zasilać reaktory VVER;
7. stworzenie Europejskiej Doliny Radioizotopów: zwiększenie własnej produkcji w celu zmniejszenia zależności importowej (przede wszystkim od Rosji) i zabezpieczenia dostaw radioizotopów medycznych potrzebnych państwom UE.

Wreszcie KE chce też zakończenia zależności unijnej od **importu rosyjskiej ropy** poprzez:

8. zobligowanie dwóch wciąż importujących ją państw członkowskich (Słowacji i Węgier) do przedstawienia szczegółowych krajowych planów mapujących obecny poziom zależności i wskazujących ścieżkę odejścia od niej do końca 2027 r. Mają one być analogiczne do planów odchodzenia od importu gazu, a nawet mogą stanowić ich część;
9. zwiększenie skuteczności sankcji i ograniczenie ich omijania.