

## Koniec importu rosyjskiego gazu do UE: blisko, coraz bliżej

Agata Łoskot-Strachota

17 grudnia Parlament Europejski formalnie przyjął treść rozporządzenia mającego zakończyć proces odchodzenia państw unijnych od importu gazu ziemnego z Rosji. Została ona uzgodniona 3 grudnia podczas trzeciej rundy negocjacji w ramach tzw. trilogów (rozmów przedstawicieli wówczas duńskiej prezydencji Rady UE, Parlamentu i Komisji Europejskiej). Finalizacja postępowania legislacyjnego poprzez spodziewaną w końcu stycznia oficjalną akceptację dokumentu przez Radę UE powinna być już formalnością. Przepisy mają zacząć obowiązywać sześć tygodni po wejściu rozporządzenia w życie, czyli najpóźniej od marca 2026 r.

Choć przyjęcie prawnego zakazu sprowadzania rosyjskiego surowca ma nastąpić nie bez oporów (przede wszystkim ze strony Węgier i Słowacji) i po kilku latach zabiegów, to jest sukcesem i wyrazem konsekwencji działania UE pomimo zmieniającego się kontekstu międzynarodowego. Jednocześnie o faktycznym znaczeniu rozporządzenia przesądzi to, jak konsekwentnie i szczerze będzie ono wdrażane na poziomie unijnym i poszczególnych państw członkowskich.

### Treść i kontekst

Dokument wprowadza etapami prawnie wiążący zakaz importu rosyjskiego gazu w formie zarówno skroplonej (w pełni od końca 2026 r.), jak i gazowej (w pełni od jesieni 2027 r.) – szerzej zob. Aneks.

Aby zakaz był skuteczny, towarzyszyć mu będzie wdrożenie:

- systemu zezwoleń importowych oraz wymogu przedstawiania dowodu pochodzenia gazu, z czego zwolniona będzie określona część producentów (np. ci, którzy sami zakazują importu surowca z Rosji, czy tacy, którzy eksportują do UE znaczne jego wolumeny),
- obowiązku przedkładania krajowych planów dywersyfikacji dostaw gazu, określających sposoby osiągnięcia tego celu i wyzwania na drodze do niego,
- kar za nieprzestrzeganie zapisów rozporządzenia.

Nowe regulacje zawierają przy tym klauzulę umożliwiającą tymczasowe zawieszenie ich stosowania w razie zadeklarowania przez państwo członkowskie stanu wyjątkowego w sektorze gazowym.

Nowe prawo to bezpośredni efekt propozycji KE z czerwca br. (zob. [Komisja Europejska proponuje trwałe odejście UE od importu gazu z Rosji](#)) i kolejne z serii działań podjętych przez Unię po wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie, zapoczątkowanych strategią REPowerEU

z 2022 r., na rzecz zakończenia zależności od rosyjskich węglowodorów. Zgodnie z obecnymi planami rozporządzenie ma zostać formalnie przyjęte 26 stycznia w trakcie Rady UE ds. Ogólnych.

Od lutego 2022 r. Unia zdecydowanie ograniczyła sprowadzanie gazu z Rosji – jego wolumeny spadły z ponad 167 mld m<sup>3</sup> w 2021 r. do 38,5 mld m<sup>3</sup> w 2024 r. Udział FR w całości importu zmalał z 45% przed lutym 2022 r. do 12% w 2025 r. (*vide dataset European natural gas imports think tanku Bruegel*). Jednocześnie w kilku pojedynczych przypadkach zakończenie importu było i pozostaje trudne. Wciąż utrzymuje się dostawy z Rosji przez biegnący poprzez Morze Czarne i Turcję gazociąg TurkStream do Grecji, na Słowację i Węgry oraz wyższy niż w przedwojennym 2021 r. import tamtejszego LNG (głównie do terminali w Belgii, Francji i Hiszpanii).

### **Znaczenie nowych przepisów**

Rozporządzenie wprowadza nie czasową restrykcję, ale trwały zakaz importu surowca z FR. Tym samym jest jednoznacznym sukcesem UE. To konsekwencja nie tylko trwających od czterech lat wrogich działań Moskwy, lecz także faktu, że zależność od rosyjskiego gazu uznano za czynnik osłabiający zarówno Unię jako całość, jak i poszczególnych jej członków, wykorzystywany instrumentalnie przez Rosję w hybrydowej wojnie z Europą. Sukces ten i znaczenie porozumienia ws. rozporządzenia podkreślali przewodnicząca Komisji Europejskiej, komisarz ds. energii, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i duńskiej Prezydencji w Radzie UE oraz dyrektor Międzynarodowej Agencji Energii. Ale jest to też osiągnięcie Polski i innych krajów regionu (np. Litwy, Łotwy i Estonii), gdyż w tym wymiarze doszło do europeizacji celów i instrumentów ich polityki bezpieczeństwa energetycznego.

Przyjęcie nowego prawa akcentuje determinację i konsekwencję Unii pomimo niespójnej w ostatnim roku polityki USA dotyczącej rosyjskiego gazu. Waszyngton, równolegle z zabiegami o wzrost eksportu własnego LNG do Europy i naciskami na zwiększenie jego zakupów przez państwa unijne, prowadzi intensywne starania o zakończenie wojny na Ukrainie i normalizację relacji z Rosją, także energetycznych. Co jakiś czas pojawiają się doniesienia medialne o możliwości zaangażowania amerykańskich inwestorów w niewykorzystywane aktualnie szlaki przesyłu rosyjskiego gazu do Europy (np. Nord Stream).

Rozporządzenie stanowi więc wyraz stałości celów unijnych w tym obszarze. Może też być próbą ucięcia spekulacji i oczekiwań uczestników rynku europejskiego liczących na ewentualny powrót do importu surowca z FR oraz uniemożliwienia grania tą kartą i zwiększania podziałów wewnątrz UE przez Moskwę czy inne strony trzecie.

### **Kontrowersje wewnątrz UE**

Rozporządzenie to efekt trwającego czwarty rok niełatwego oraz rodzącego napięcia pomiędzy krajami i uczestnikami europejskiego rynku gazu i energii procesu minimalizacji powiązań energetycznych Unii z Rosją. W najbliższym czasie Komisja planuje przedstawić osobny projekt legislacyjny mający doprowadzić do pełnego odejścia od importu tamtejszej ropy do końca 2027 r. Forpocztą tych działań jest zawarty w dokumencie wymóg przedstawiania analogicznych do gazowych krajowych planów dywersyfikacji dostaw ropy przez wciąż importujące rosyjski surowiec państwa.

Trwają również działania na rzecz likwidowania zależności od FR w energetyce jądrowej, jednak ich finalizacja wydaje się zdecydowanie bardziej nieoczywista ze względu na

wielopoziomowość powiązań i duże znaczenie tamtejszych podmiotów w łańcuchach dostaw paliwa jądrowego do Europy. Zarazem posunięcia choćby czeskiego rządu pokazują, że zerwanie z Rosją na tym polu także jest możliwe.

Zakończenia importu rosyjskiego gazu wciąż nie zaakceptowały wszystkie państwa unijne, przede wszystkim Węgry i Słowacja, które zapowiedziały zaskarżenie rozporządzenia do Trybunału Sprawiedliwości UE (po jego przyjęciu). Różnice wśród członków co do tempa, skali i zasad odchodzenia od surowca z FR widać było od początku dyskusji na ten temat. Należały one też do przyczyn nieobjęcia go wcześniej sankcjami unijnymi (zakaz sprowadzania LNG zapisano dopiero w ostatnim, 19. pakiecie i wejdzie w życie od stycznia 2027 r.) oraz przedłużania się prac nad obecną legislacją.

To jedna z najważniejszych przyczyn zastosowania przez Komisję w dokumencie przepisów prawa handlowego i energetycznego UE, co miało umożliwić jego przyjęcie na zasadach większości kwalifikowanej, a nie jednomyślności. Stąd np. Bratysława wiązała zgodę na kolejne pakiety sankcji przeciwko Rosji (mimo braku zastrzeżeń do meritum) – co do których obowiązywała jednomyślność – ze sformułowaniem i realizacją gwarancji związanych z odejściem do tamtejszych węglowodorów. Aby rozwiać obawy przed konsekwencjami prawnymi wprowadzenia zakazu, nowe regulacje mają pozwolić europejskim importerom na wypowiedzenie umów z rosyjskimi dostawcami z powołaniem się na klauzulę siły wyższej.

### **Wdrażanie i skuteczność nowego prawa**

Równoległe z oczekiwaniem na wejście w życie nowych przepisów pojawia się niepokój, czy uda się doprowadzić do ich pełnego i szczerzego wdrożenia. Wśród ekspertów i przedstawicieli branży słychać w szczególności pytania o determinację, terminowość i kompletność implementacji w krajach przeciwnych rozporządzeniu, tj. na Węgrzech i Słowacji, oraz o skuteczność instrumentów, które KE ma do dyspozycji (plany dywersyfikacyjne, kary), by je do tego skłonić. Można się spodziewać, że głosy tego typu ulegną wzmocnieniu wraz z możliwymi postępami działań Waszyngtonu nakierowanych na zawarcie pokoju pomiędzy Rosją a Ukrainą lub ożywienie amerykańsko-rosyjskich kontaktów gospodarczych.

Wprowadzenie rozporządzenia byłoby zapewne łatwiejsze, gdyby Bratysława i Budapeszt otrzymały konkretne wsparcie w zakresie dywersyfikacji. Współfinansowanie niezbędnej infrastruktury gazowej oraz pomoc w zabezpieczeniu jak najatrakcyjniejszych kosztowo dostaw surowca i szlaków jego przesyłu do obu krajów mogłoby ograniczyć konieczne inwestycje oraz związany z nowymi źródłami i trasami wzrost kosztów importu. Kwestia wyższych cen nierosyjskiego gazu i ogółem tematyka kosztów energii należy – obok argumentów natury politycznej – do istotniejszych problemów podnoszonych przez Słowację i Węgry w dyskusjach o odchodzeniu od sprowadzania surowca z Rosji.

Dywersyfikacji dostaw do obu państw może sprzyjać m.in. zapowiedź przyspieszenia i wsparcia przez Komisję Europejską projektu udrożnienia przesyłu gazociągami transbałkańskim w odwrotnym do pierwotnego kierunku (tzw. *reverse flow*) poprzez uznanie go za jedną z ośmiu europejskich *energy highways* (w ramach opublikowanego 10 grudnia Europejskiego Pakietu Sieciowego). Jednocześnie efektywność unijnych poczynań nie jest pewna, a gazociąg transbałkański to tylko jeden z instrumentów mogących ułatwić odejście Bratysławy i Budapesztu od rosyjskiego gazu. Brak otwartości na odcięcie od niego na

Słowacji i Węgrzech wynika też z konkretnych zysków ze sprzedaży jego nadwyżek na rynku. Wiążą się one z korzyściami dla tamtejszych partnerów Gazpromu i, co za tym idzie, osób z szerokiego obozu władzy w obu krajach.

Za niepewną trzeba także uznać przyszłą szczelność zakazu – chodzi w szczególności o udaremnienie jego omijania za pośrednictwem państw trzecich, takich jak Azerbejdżan czy Turcja (a potencjalnie i dalszych, np. eksporterów LNG, takich jak Katar). Teoretycznie możliwe jest odsprzedawanie przez azerskie lub tureckie podmioty odbiorcom unijnym rosyjskiego gazu importowanego na mocy ich dwustronnych kontraktów z Gazpromem. 8 grudnia, już po osiągnięciu w UE porozumienia ws. rozporządzenia, premier Węgier rozmawiał z prezydentem Turcji o kontynuacji dostaw surowca z FR.

Z tego względu kluczowym punktem wejścia i monitorowania przestrzegania nowych zasad, w tym sprawdzania dowodów pochodzenia gazu, będzie bułgarsko-turecki punkt graniczny w Strandży. Nie wiadomo przy tym, jak duże okażą się nakłady potrzebne, by owo sprawdzanie źródeł przeprowadzić jak najdokładniej i zminimalizować ryzyko omijania nowego prawa, oraz jak przełoży się ono na końcowe koszty dostaw.

Wreszcie – pojawia się pytanie o konsekwencje wdrożenia prawa dla państw trzecich, w tym o warunki tranzytu rosyjskiego gazu poprzez terytorium UE przede wszystkim do Serbii, ale też Mołdawii (Naddniestrza), gdzie formalnie wciąż będzie mógł on być dostarczany. Wraz ze wspomnianą wcześniej niepewnością pokazuje to newralgiczne znaczenie regionu Europy Południowo-Wschodniej w kontekście zapewnienia szczelności przyjmowanych przepisów. Trzeba również zwrócić uwagę na wypracowanie zasad technicznej, sektorowej, ale na pewno także pragmatycznej, politycznej kooperacji w zakresie rosyjskiego gazu z sąsiadami i partnerami UE (w pierwszej kolejności krajami Wspólnoty Energetycznej, Turcją i Azerbejdżanem).

### **Aneks. Etapy wprowadzania i zasady przestrzegania zakazu importu rosyjskiego gazu do UE**

Według uzgodnionej wstępnej wersji rozporządzenia import gazu z FR zostanie zabroniony:

1. w przypadku umów krótkookresowych zawartych po 17 czerwca 2025 r. (termin ogłoszenia propozycji rozporządzenia przez KE) i transakcji spotowych – **natychmiast**;
2. w przypadku krótkoterminowych umów zawartych przed 17 czerwca 2025 r.:
  - **od 25 kwietnia 2026 r.** dla LNG,
  - **od 17 czerwca 2026 r.** dla surowca gazociągowego;
3. w przypadku umów długoterminowych:
  - **od 1 stycznia 2027 r.** dla LNG (zgodnie z 19. pakietem sankcji),
  - **od 30 września 2027 r.** lub – jeśli kraj członkowski będzie miał problem z zapełnieniem magazynów – od 1 listopada 2027 r. dla surowca gazociągowego.

Skuteczność i wdrażanie przyjętych przepisów mają zapewnić:

## 1. system zezwoleń importowych oraz wymóg przedstawiania dowodu pochodzenia gazu:

- w odniesieniu do importu z FR w okresie przejściowym informacje należy złożyć minimum miesiąc przed planowanym sprowadzeniem surowca na rynek,
- w odniesieniu do importu spoza FR – minimum pięć dni (i siedem dni dla punktu wejścia z Turcji do Bułgarii w Strandży).

Zezwolenia nie będą obowiązywały producentów, którzy w 2024 r. sprzedali do UE ponad 5 mld m<sup>3</sup> gazu i sami zakazują importu surowca z Rosji lub ograniczają go, jak również państw bez infrastruktury importowej. Jednocześnie wyłączenie może zostać anulowane przez KE, jeśli eksporter będzie przyczyniał się do omijania przepisów rozporządzenia.

## 2. krajowe plany dywersyfikacji dostaw gazu

Mają być przedstawiane przez wszystkie państwa członkowskie, a przy tym być niejawnie (bez zgody danego państwa) i wskazywać podjęte środki i ewentualne wyzwania na drodze do czasowego zakończenia sprowadzania rosyjskiego surowca.

Rozporządzenie wprowadza też wymóg, by firmy z krajów członkowskich w ciągu czterech tygodni od momentu wejścia dokumentu w życie poinformowały KE i odpowiednie władze, czy mają podpisane umowy na import gazu z FR.

Nowe prawo nakłada na państwa wciąż sprowadzające gaz z Rosji obowiązek przedkładania krajowych planów dywersyfikacji. Równocześnie powstanie wymóg przedstawiania analogicznych planów dotyczących ropy naftowej, jednak KE ma w najbliższym czasie zaprezentować osobny projekt legislacyjny mający doprowadzić do pełnego odejścia od jej importu do końca 2027 r.

## 3. kary za nieprzestrzeganie przepisów

Członkowie UE mają obowiązek nakładania proporcjonalnych i odstrasżających kar za nieprzestrzeganie rozporządzenia, w tym najwyższych, zarówno na przedsiębiorstwa, jak i na osoby fizyczne. W przypadku osób prawnych będą miały do wyboru następujące opcje:

- najwyższa kara w wysokości co najmniej 3,5% całkowitego rocznego obrotu przedsiębiorstwa,
- stała kwota w wysokości co najmniej 40 mln euro,
- 300% szacowanego obrotu transakcyjnego.

W przypadku osób fizycznych maksymalna kara nie powinna być niższa niż 2,5 mln euro. Państwa członkowskie będą zobowiązane do wdrożenia niezbędnych przepisów krajowych w ciągu dwóch lat od wejścia dokumentu w życie.

Jednocześnie przewidziano tzw. **klauzulę zawieszenia**, umożliwiającą tymczasowe zawieszenie stosowania nowych przepisów w razie zajścia wydarzeń nagłych i zagrażających bezpieczeństwu dostaw w jednym lub kilku państwach członkowskich. Uruchomienie tego mechanizmu przez Komisję ma następować w przypadku ogłoszenia przez jakiś kraj stanu wyjątkowego w sektorze gazowym na zasadach określonych w rozporządzeniu o bezpieczeństwie dostaw gazu. Zawieszenie ma być ograniczone do działań koniecznych do załagodzenia kryzysu, dotyczyć zakupu rosyjskiego gazu wyłącznie

w ramach umów krótkoterminowych oraz trwać maksymalnie cztery tygodnie.