

BIULETYN

Nr 79 (944) • 13 września 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Spór Komisji Europejskiej z Gazpromem – konsekwencje dla rozwoju rynku gazu w Europie

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Aleksandra Gawlikowska-Fyk

Wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gazpromowi dowodzi, że Komisja Europejska (KE) zamierza aktywnie uczestniczyć w liberalizacji unijnego rynku gazu i tym samym wpływać na kształt zewnętrznej polityki energetycznej. Nerwowa reakcja przedstawicieli Gazpromu na działania Komisji świadczy o trudnej sytuacji rosyjskiego monopolisty, który stara się za wszelką cenę utrzymać istniejący podział rynków gazu w Europie i zyskiwać na ich niedostatecznym zdywersyfikowaniu. Ewentualna decyzja stwierdzająca naruszenie unijnego prawa konkurencji może nie tylko nałożyć na Gazprom wielomiliardowe kary, ale również ograniczyć jego dalszą ekspansję na rynku europejskim (przejmowanie aktywów zagranicznych spółek) i utrudnić pozyskanie inwestorów do realizacji kapitałochłonnych przedsięwzięć (rozbudowy sieci gazociągowej i zagospodarowania nowych złóż). Urynkowienie ceny gazu w kontraktach długoterminowych, do którego dąży KE, może w istotny sposób wspomóc transformację sektora gazowego w Polsce i innych państwach UE.

Działania Komisji. 4 września 2012 r. Komisja Europejska poinformowała o wszczęciu postępowania przeciwko Gazpromowi w sprawie nadużywania dominującej pozycji na wewnętrznym rynku gazu. Komisja podejrzewa Gazprom o praktyki ograniczające konkurencję, takie jak podział rynku przez utrudnianie swobodnego przepływu gazu między państwami członkowskimi (zakaz reeksportu), uniemożliwianie dywersyfikacji dostaw gazu oraz nakładanie nieuczciwych cen na odbiorców przez indeksowanie ich w oparciu o ceny ropy naftowej. Zarzuty dotyczą działalności rosyjskiego monopolisty na rynkach państw środkowoeuropejskich, którym Gazprom dostarcza od 60% do 100% zużywanego w nich gazu (kraje te nie zostały wprost wymienione przez KE). Wszczęcie postępowania przez KE jest konsekwencją przeprowadzonych we wrześniu 2011 r. niespodziewanych kompleksowych kontroli w siedzibach spółek koncernu oraz jego partnerów handlowych (m.in. w PGNiG). Za wykorzystywanie dominującej pozycji przedsiębiorstwu grozi grzywna w wysokości nawet 10% całkowitego obrotu uzyskanego w roku poprzedzającym decyzję. KE jest uprawniona także do nałożenia tzw. środków tymczasowych (w trakcie postępowania) lub do akceptacji dobrowolnego zobowiązania przedsiębiorstwa do zaprzestania naruszeń prawa konkurencji.

Komisja ma duże doświadczenie w sprawach antymonopolowych i jeszcze nigdy nie przegrała związanego z nimi postępowania odwoławczego. Po raz pierwszy KE zakazała koncentracji na rynku energetycznym w 2004 r. (sprawa EDP/ENI/GDP); wydawała też decyzje w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, dotyczących m.in. kontraktów długoterminowych (Distrigaz, 2007), rozdzielenia działalności obrotowej i wytwórczej od przesyłowej (RWE, 2009) oraz dostępu do zdolności przesyłowych (ENI, 2010). Rozstrzygnięcia w zakończonych już postępowaniach dość często polegały na przyjmowaniu przez KE dobrowolnych zobowiązań firm. Z kolei jednym z najbardziej spektakularnych przykładów ukarania karą grzywny za nadużywanie pozycji dominującej było wymierzenie w marcu 2004 r. firmie Microsoft kary w wysokości 497 mln euro.

Stanowisko Rosji. Reakcja przedstawicieli władz Gazpromu i Rosji na wszczęcie postępowania przez KE wydaje się nerwowa i mało spójna, co związane jest z jednej strony z trudną sytuacją rosyjskiego dostawcy i spadkiem ilości gazu przesyłanego do Europy, a z drugiej z obawą przed liberalizacją unijnego rynku. Początkowo strona rosyjska podkreślała wolę pełnej współpracy z KE,

by po kilku dniach zmienić stanowisko. W czasie szczytu Wspólnoty Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC) we Władywostoku prezydent Władimir Putin skrytykował działania KE, tłumacząc je trudną sytuacją w strefie euro oraz rzekomą chęcią obarczenia Rosji kosztami związanymi z subsydiowaniem gospodarek nowych członków Unii. Z kolei wiceprezes Gazpromu Aleksandr Miedwiediew oskarżył Komisję o nieuczciwe postępowanie, przekonując, że jego firma jest ofiarą ograniczeń powstałych wskutek wdrażania przepisów tzw. trzeciego pakietu energetycznego, nakazujących m.in. rozdział transportu od handlu gazem. W odpowiedzi na decyzję KE prezydent Rosji podpisał 11 września br. dekret nakładający na spółki strategiczne (w tym Gazprom) obowiązek uzgadniania z władzami państwowymi postępowania związanego ze zmianą umów z zagranicznymi kontrahentami czy z udostępnianiem cudzoziemcom informacji o działalności rosyjskich firm (np. w przypadku zarzutów stawianych przez instytucje obcych państw). Zasugerował również, że Rosja będzie przekierowywać eksport gazu na rynki azjatyckie.

Dalsze zaostrzenie konfliktu z KE nie służy Gazpromowi, który pozostając największym zewnętrznym dostawcą gazu do UE, eksportuje tam coraz mniejszą ilość surowca. Mimo utrzymywania wysokiej ceny zyski Gazpromu zmniejszyły się w pierwszym kwartale tego roku aż o jedną czwartą (11,1 mld dol.). Rosyjski koncern nie jest przez to w stanie inwestować w zagospodarowanie nowych złóż, pozwalających na utrzymanie wysokiego poziomu produkcji (stare złoża w znacznej części są już wyeksploatowane). W sierpniu br. firma poinformowała o wstrzymaniu na czas nieokreślony zagospodarowania złoża Sztokman na Morzu Barentsa ze względu na zbyt wysokie koszty (wcześniej swoje udziały w projekcie zwrócił norweski Statoil). Gazpromowi nie udaje się także ekspansja na europejskich rynkach energetycznych. Fiaskiem zakończyły się rozmowy prowadzone w 2011 r. z niemieckim RWE na temat budowy i modernizacji wspólnych elektrowni gazowych w Europie, odrzucono też ofertę rozbudowy Gazociągu Północnego i zwiększenia w ten sposób dostaw rosyjskiego gazu do Niemiec. Mimo deklaracji polityków Rosja nie jest także w stanie szybko przekierować dostawy gazu na chłonne rynki azjatyckie. Do tej pory nie zakończono prowadzonych od 2006 r. negocjacji z Chinami nt. długoterminowego kontraktu i nowego gazociągu, a ich rezultat wydaje się coraz trudniejszy do przewidzenia ze względu na pojawianie się alternatywnych propozycji (w czasie szczytu APEC Rosja podpisała wstępne porozumienie z Japonią na budowę terminala LNG we Władywostoku).

Wnioski i perspektywy. Działania KE wobec Gazpromu niewątpliwie osłabiają pozycję rosyjskiego koncernu na rynku unijnym – mogą przyczynić się do ograniczenia jego siły przetargowej, a co za tym idzie, redukcji zysków. W konsekwencji może się zmienić strategia Gazpromu, np. ograniczy on fuzje i przejęcia firm europejskich. Aktywność KE niesie dla rosyjskiego giganta również ryzyko renegeacji kontraktów. Wszczęcie postępowania może zadziałać jak katalizator na państwa, które dotychczas rozważały złożenie pozwu przeciwko Gazpromowi do sądu arbitrażowego w związku z utrzymywaniem przez niego zbyt wysokich cen. Warto jednak zauważyć, że spór z KE daje Gazpromowi wygodny argument, aby nie obniżać cen gazu wybranym europejskim kontrahentom (w tym PGNiG) do czasu zakończenia sprawy. Mało prawdopodobne wydaje się natomiast takie zaostrzenie konfliktu z UE, w którym Rosja wstrzymałaby całkowicie przesył gazu, głównie ze względu na ograniczoną dywersyfikację jej możliwości eksportowych, jak również coraz lepsze przygotowanie państw UE na wypadek sytuacji kryzysowej. Po wstąpieniu do WTO Rosja będzie za to najpewniej coraz częściej podnosić argument, że tzw. klauzula Gazpromu w trzecim pakiecie energetycznym (zezwalająca na inwestycję w przesył gazu podmiotom z państw trzecich po uprzedniej zgodzie krajowego regulatora i pozytywnej opinii KE) jest niezgodna z bezpieczeństwem inwestycji i swobodnym przepływem kapitału, przewidzianymi zasadami WTO. Możliwe jest zatem zaskarżenie UE przez Rosję przed instytucjami WTO, choćby ze względów wizerunkowych, mających niejako zrównoważyć postępowanie antymonopolowe KE przeciwko Gazpromowi.

Wszczęcie postępowania przez Komisję jest przejawem spójnej strategii UE na rynku energetycznym, adresowanej także do podmiotów spoza Unii. Mimo braku wyraźnego mandatu KE do działania w obszarze zagranicznej polityki energetycznej wykorzystuje ona uprawnienia w dziedzinie prawa konkurencji. Możliwość wpływania na kontrakty z zewnętrznymi dostawcami, do czego dąży KE, może być postrzegana jako długo oczekiwany przełom w kształtowaniu zewnętrznego aspektu polityki energetycznej UE. Podobnie postulowane przez KE odejście w kontraktach długoterminowych od indeksacji ceny gazu w oparciu o cenę ropy i zastąpienie ich cenami rynkowymi (*hub prices*) może istotnie wspomóc transformację sektora rynkowego w UE, która w przypadku Polski polega na opracowywanym obecnie programie uwalniania handlu gazem w oparciu o mechanizmy giełdowe.